



T.C
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE MÜLKİ TEŞKİLATLANMA (1920-1924)

Hüseyin AYDOĞMUŞ
1230204124

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Kadir KASALAK

ISPARTA-2016



SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin Adı Soyadı	HÜSEYİN AYDOĞMUŞ	
Anabilim Dalı	Tarih (Türkiye Cumhuriyeti Tarihi)	
Tez Başlığı	Türkiye'de Mülki Teşkilatlanma (1920-1924)	
Yeni Tez Başlığı ¹ (Eğer değişmesi önerildi ise)		
Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği hükümleri uyarınca yapılan Yüksek Lisans Tez Savunma Sınavında Jürimiz 23/06/2016 tarihinde toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Yüksek Lisans tezi için; ☒ OY BİRLİĞİ ☐ OY ÇOKLUĞU² ile aşağıdaki kararı almıştır. ☒ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarılı bulunmuş ve tez KABUL edilmiştir. ☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda tezin DÜZELTİLMESİ³ kararlaştırılmıştır. ☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarısız bulunmuş ve tezinin REDDEDİLMESİ⁴ kararlaştırılmıştır.		
TEZ SINAV JÜRİSİ	Adı Soyadı/Üniversitesi	İmza
Danışman	Yrd.Doç.Dr. Kadir KASALAK Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi ISPARTA	
Jüri Üyesi	Prof.Dr.Osman AKANDERE Necmettin Erbakan Üniv.Ahmet Keleşoğlu Eğitim Fak./ KONYA	
Jüri Üyesi	Doç.Dr.Hayri ÇAPRAZ Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi ISPARTA	
Jüri Üyesi		
Jüri Üyesi		

¹ Tez başlığının DEĞİŞTİRİLMESİ ÖNERİLDİ ise yeni tez başlığı ilgili alana yazılacaktır. Değişme yoksa çizgi (-) konacaktır.

² OY ÇOKLUĞU ile alınan karar için muhalefet gerekçesi raporu eklenmelidir.

³ DÜZELTME kararı için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır.

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM-ÖĞRETİM VE SINAV YÖNETMELİĞİ Madde 28-(4) Tezi hakkında DÜZELTME kararı verilen öğrenci sınav tarihinden itibaren en geç üç ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur.

⁴ Tezi REDDEDİLEN öğrenciler için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır. Tezi reddedilen öğrenci, yeni tez konusu belirler.



T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Mülki Teşkilatlanma (1920-1924)” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

13.07.2016

Hüseyin AYDOĞMUŞ

(AYDOĞMUŞ, Hüseyin, *Türkiye’de Mülki Teşkilatlanma (1920-1924)*, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2016)

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, 1920-1924 yılları arasında Türkiye’deki teşkilatlanma içerisinde ayrı bir öneme sahip olan mülki teşkilatlanmayı incelemektir. Türkiye’deki mülki teşkilatlanmanın tarihsel geçmişine bakıldığında bazı dönüm noktaları dikkati çekmektedir. Kurumlarının büyük çoğunluğunu Osmanlı İmparatorluğu’ndan devraldığı bilinen Türkiye’nin mülki teşkilatlanmasında Fransız İhtilali’yle başlayan fikri hareketler ve buna paralel olarak gelişen devlet yapıları ve rejimlerin önemli etkisi olduğu bilinen bir gerçektir. Bu nedenle çalışmanın başlangıç noktası Fransız İhtilali kabul edilmiş ve ardından Batılılaşma çabalarının güçlü bir yansıması olan Tanzimat ve Islahat Fermanlarının mülki idare konusunda getirdiği yenilikler ele alınmıştır. Mülki teşkilatlanmanın tarihsel gelişiminde “yerel meclisler” ilk dikkat çeken gelişme olarak tespit edilmiş, ikinci önemli bir gelişme olarak ise “1864 Vilayet Nizamnamesi” belirlenmiştir. Dönüm noktası olarak kabul edilebilecek üçüncü bir gelişme ise, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e devreden “1913 tarihli Vilayet Kanunu” ve bu kanunun mülki idareye kazandırdıklarıdır.

BMM’nin kuruluşu, 1921 Anayasası’nın kabulü, Cumhuriyet’in ilanı gibi yeni Türk devletinin temellerinin atıldığı bir dönemde, mülki idareye dair içerdiği hükümler itibariyle 1921 Anayasası adeta bir mihenk taşı konumundadır. Ayrıca söz konusu dönemde belediyelerle ilgili yapılan düzenlemeler ve çıkarılan “Köy Kanunu” da detaylı bir biçimde incelenerek devletin mülki teşkilatlanmaya verdiği önem gösterilmeye çalışılmıştır. Ancak bu dönemi incelerken gözden kaçırılmaması gereken en önemli nokta, söz konusu dönemin bir savaş dönemi olduğu gerçeğidir.

Anahtar Kelimeler

Mülki teşkilatlanma, Fransız İhtilali, Batılılaşma, Vilayet, 1921 Anayasası, Köy Kanunu

(AYDOGMUS, Huseyin, *The Territorial Administration in Turkey (1920-1924)*, Master Thesis, Isparta, 2016)

ABSTRACT

This study aims to analyze the territorial administration which has a particular importance in Turkish organization between the years 1920- 1924. When the history of territorial administration was examined, some milestones were seen. It is a known fact that the effect of movements of thought started with the French Revolution and correspondingly developed structure and system of the governments on territorial administration of Turkey is important as it is known that most of the councils were taken over from the Ottoman Empire. Therefore, the French Revolution was determined as a starting point of this study and then the reforms of Tanzimat and Islahat Edicts, which were the important results of the process of westernization efforts in territorial administrations were examined. First important development was determined as “local assemblies” through the historical development of territorial administrations and the second one was determined as “1864 Province Charter”. Moreover, the third important development, which can be regarded as a milestone, was determined as “The 1913 Provincial Law” which was taken over by the Republic from the Ottoman Empire and its benefits for territorial administrations.

Among the events of the foundation of new Turkish state such as the foundation of Grand National Assembly, the adoption of 1921 constitution and the foundation of the republic, the 1921 constitution is a touchstone for territorial administrations due to the laws that it contains. In addition, the regulations of city corporations and “Village Law” of the mentioned period were examined in details to show the importance given to territorial administrations by the government. However, while examining this period it shouldn't be underestimated that the mentioned dates were the periods of war.

Keywords

Territorial administration, French Revolution, Westernization, Province, 1921 Constitution, Village Law

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ SAYFASI.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
KISALTMALAR.....	vii
TABLolar.....	viii
ÖNSÖZ.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLININ SON DÖNEMLERİNDEKİ MÜLKİ TEŞKİLATLANMA

1.İlk Mülki Teşkilatlanma İçin Gösterilen Çabalar.....	17
1.1.İlk Nizamname (1864 Vilayet Nizamnamesi).....	17
1.2.1871 Vilayet Nizamnamesinin Getirdikleri.....	22
1.3.Vilayete Geçişin Son Hali (1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat).....	26
2.Meşrutiyet Dönemlerinde Mülki Teşkilatlanma.....	29
2.1. I. Meşrutiyet Dönemi Mülki Teşkilatlanma.....	29
2.2. II. Meşrutiyet Dönemi Mülki Teşkilatlanma.....	34
2.3. 1913 Tarihli Geçici Vilayet Düzenlemesi.....	37
2.3.1. Vilayet Genel İdaresi.....	38
2.3.2. Vilayet Hususi İdareleri.....	40

İKİNCİ BÖLÜM

TBMM HÜKÜMETİ DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARELER (1920-1924)

1. BMM'nin Açılışı ve Yeni Düzen.....	46
1.1.1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Çerçevesinde Yeni Teşkilatlanma Çabaları.....	56
1.2. Mahalli İdarelerin Gelişimi.....	64
1.3. Yeni Devletin Başkenti: Ankara.....	66

1.4. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi ve Ankara Şehremaneti Kanunu.....	67
1.5. Köy Sisteminin Oluşturulması ve 1924 Tarihli Köy Kanunu.....	72
2. 1924 Anayasası İle Yapılan Düzenlemeler.....	74
SONUÇ:.....	77
KAYNAKLAR.....	84
EKLER.....	91
ÖZGEÇMİŞ.....	126



KISALTMALAR

a.g.e. : Adı geçen eser

a.g.m. : Adı geçen makale

a.g.t. : Adı geçen tez

BMM: Büyük Millet Meclisi

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TBMM Z.C. : Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi

TBMM GCZ : Türkiye Büyük Millet Meclisi Gizli Celse Zabıtları

TTK: Türk Tarih Kurumu

Bkz: Bakınız

ev. : Çeviren

vd : ve diğerkleri

vb. : ve benzeri

c. : Cilt

S. : Sayı

s. : Sayfa

TABLÖLAR

Tablo 1: 1839 – 1864 Arası Düzenlemeler ve Sonuçları.....13

Tablo 2: 1864 – 1921 Arası Mülki İdarenin Gelişimi.....42



ÖNSÖZ

Bu çalışmada şimdiye kadar üzerinde çalışma yapılmamış 1920-1924 yılları arasında Türkiye’de mülki teşkilatlanma incelenmiştir. Çalışma ile, devlet teşkilatlanmasının önemli bir parçası konumundaki mülki teşkilatlanmanın oluşumu ve uygulama şekillerini ortaya koyma amaçlanmıştır. Teşkilat tarihi ile ilgili çalışmaların ülkemizde yok denecek kadar az olması; kurumsallaşma, devletin düzeninin ve rejiminin sürekli tartışılır hale gelmesinin en önemli nedenleri arasında olduğu da kabul edilmesi gereken hususlardandır. Devamlı anayasa değişiklikleri bunun örneklerinden birisidir. Yeni Türk devletinin ilk anayasası olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu adını almış olması da konunun önemini ve anlamını ortaya koymak ve uygulamak açısından kayda değer önemli bir husustur. 1920’lerden günümüze kadar; vilayet, ilçe, köy sayılarının, belediye teşkilatlanma yasalarının değişmesi de bizim bu çalışmamızın orijinalitesi ve önemini ifade eden delillerdendir.

Bu çalışma ile amaçlanan, yeni Türk Devleti’nin kuruluşunun gerçekleştiği ve teşkilatlanma çabalarının en üst düzeyde yaşandığı bir yıl aralığında mülki teşkilatlanma konusunda yaşanan gelişmeleri ayrıntılı bir biçimde incelemek ve Türkiye’deki teşkilatlanma tarihi çalışmalarına bir nebze de olsa katkıda bulunabilmektir. Çalışmanın konusu 1920-1924 yılları arası ile sınırlandırılmış olsa da konunun daha iyi anlaşılabilmesi için, giriş bölümünde önce kısa bir kavramsal analiz yapıldıktan sonra mülki teşkilatlanmanın Osmanlı İmparatorluğu’ndaki tarihsel sürecine değinilmiştir. Osmanlı’daki mülki teşkilatlanma ile ilgili düzenlemeler özellikle 19. yüzyıldan itibaren hız kazanmış olup, hatta birçok düzenleme de Cumhuriyet’e intikal ettiğinden söz konusu düzenlemelerin ayrı bir bölümde incelenmesinde fayda görülmüştür.

Çalışma, iki bölümde ele alınmıştır. Birinci bölümde, “Osmanlı’nın Son Dönemlerindeki Mülki Teşkilatlanma” başlığı altında, mülki teşkilatlanma bakımından önem arz eden 1864 Vilayet Nizamnamesi, ardından 1871 Vilayet Nizamnamesi ve yapılan değişiklikler ile 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ele alınmıştır. Ayrıca bu bölümde, Türk tarihinde ilk defa anayasalı bir yönetimin görüldüğü Meşrutiyet dönemlerindeki mülki teşkilatlanma ile ilgili düzenlemelerden bahsedilmiş ve vilayetlerin idaresinde ayrı bir öneme sahip olan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir.

İkinci ve son bölümde ise, “BMM Hükümeti Döneminde Mülki İdareler (1920-1924)” başlığı altında, BMM’nin açılışı ve ortaya çıkan yeni düzen hakkında bilgi verildikten sonra, mülki idari yapı ile ilgili en fazla hüküm içeren anayasa olması bakımından ayrı bir önem arz eden 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve öngörülen düzenlemeler ele alınmıştır. Ayrıca mahalli idarelerin gelişimi, belediyelerin kısa bir tarihsel arka planına değinildikten sonra modern belediyecilik anlayışının bir yansıması niteliğindeki 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Bu bölümde, yerleşim birimleri içerisinde en önemli alt birim olarak görülen ve Cumhuriyeti kuran kadronun ayrı bir ehemmiyet gösterdiği köye yönelik çıkarılmış olan 1924 tarihli Köy Kanunu da, mülki teşkilatlanma bakımından önem arz eden hükümleriyle detaylı olarak ele alınmıştır. Son olarak ise, 1924 yılında kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile öngörülen düzenlemelerden bahsedilmiştir.

Çalışmada yöntem olarak; veri toplama yöntemiyle kaynak taraması yapılmış olup, çalışmanın asıl konusuyla ilgili Düsturlar, TBMM Zabıt Cerideleri ve Gizli Celse Zabıtları ilk başvuru kaynakları olmuştur. Yapılan kaynak taraması ile ulaşılan kitaplar, makaleler ve tezler çalışmaya büyük kolaylık sağlamıştır. Çalışma konusu ile ilgili incelenen temel kitaplardan bazıları şunlardır: İlber Ortaylı'nın "Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi", "Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri", "Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği", Mehmet Seyitdanlıoğlu'nun "Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu", Musa Çadırcı'nın "Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı", Nizam Önen - Cenk Reyhan'ın "Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929), Rıdvan Akın'ın "TBMM Devleti 1920-1923" ve Bilal Eryılmaz'ın "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması"dır.

Ayrıca çalışmada yararlanılan makalelerden bazıları da şunlardır: Muzaffer Sencer'in "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", Bekir Parlak'ın "Osmanlı Devleti'nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal ve Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar", Nizam Önen – Cenk Reyhan'ın "Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi"dir.

Yüksek lisans tezi olarak hazırlanan bu çalışmanın konu seçiminden itibaren fikirleriyle bana yol gösteren ve desteğini esirgemeyen başta danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Kadir KASALAK hocama, kaynak edinme ve inceleme sırasında yardımlarını esirgemeyen Sayın Doç. Dr. Zeki ÇEVİK ve Arş. Gör. Ayşe YARAR hocalarıma saygılarımı sunar ve teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca çalışmalarım süresince desteğini esirgemeyip her türlü fedakârlıkta bulunan değerli eşim Arş. Gör. Ezgi AYDOĞMUŞ'a sonsuz teşekkür ederim.

Hüseyin AYDOĞMUŞ

Isparta-2016

TÜRKİYE’DE MÜLKİ TEŞKİLATLANMA (1920-1924)

GİRİŞ

Mülk, kelime anlamı itibariyle “vakıf olmayan arazi hakkında kullanılan bir tabirdir. Mülk araziye sahip olan şahıs tam tasarruf hakkına sahipti ve arazisini isterse evladına miras bırakabilir, isterse satar, hibe eder veya vakfeyleyebilirdi”¹. İdari terim olarak ise, “mülk, devlet egemenliğinde bulunan, siyasi nitelik taşıyan ülke sınırları ile çevrilmiş arazilerin; coğrafi mekânın tamamıdır. Mülki idare ise, merkezi yönetim anlamına gelmektedir. Mülkün kanunlarla tanımlanmış bir biçimde kademeli olarak yönetim alanlarına bölünmesine de ‘mülki idari taksimat’ denilmektedir”². Teşkilat da bilindiği üzere kısaca kuruluş, örgütlenme anlamına gelmektedir. Mülki teşkilatlanma konusunda da tıpkı diğer kurumlarda olduğu gibi Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne intikal etmiş bir yapının var olduğu ve bu yapının Fransız modeli alınarak oluşturulduğu bilinen bir gerçektir.

Tarihte ortaya çıkmış önemli değişikliklerin yaşanmasına sebep olan gelişmeler sadece ekonomik ya da siyasal gelişmeler değildir. Şüphesiz, teknik, sosyal, düşünsel gibi gelişmeler de tarihte önemli dönüşümlerin yaşanmasına neden olmuştur. Nitekim 18. yüzyılda da, her devleti olumlu ya da olumsuz etkisi altına alan ve içinde bulunduğu yüzyıla damgasını vuran Fransız İhtilali köklü dönüşümler yaşanmasına sebep olmuştur. İhtilal sadece ekonomik ve teknik açıdan değil, düşünsel açıdan da yeni siyasal fikirlerin oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu etkileşim ve değişim rüzgârından elbette diğer devletlerin etkilenmemesi mümkün olmadığı gibi zaman içerisinde de bu değişimi kendilerine uyarlamaya çalıştıklarını görmekteyiz.

1614’den beri toplantılara çağırılmayan ve Kral için danışma meclisi durumunda bulunan (Etats Generaux) 1 Mayıs 1789’da toplanmak üzere soylu sınıfının da dikta etmesiyle toplantıya çağırılmıştır³. 27 Haziran 1789’da XVI. Louis’in tüm temsilcileri

¹Mehmet Zeki Pakalın, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, c. II, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul, 1993, s. 612.

²Hatice Balık-Mehmet Karakuyu, “Türkiye’de Mülki İdari Taksimata İlişkin Yasal Mevzuatın Değerlendirilmesi ve Sorunlar”, *Marmara Coğrafya Dergisi*, S. 30, Temmuz 2014, s. 127.

³İsmail Soysal, *Fransız İhtilali ve Türk Fransız Diplomasi Münasebetleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1999, s. 82; Server Tanilli, *Fransız Devriminden Portreler*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1993, s. 81.

meclise davet etmesiyle birlikte Kral da artık Milli Meclisin varlığını kabullenmiş ve fiilen var olmaya başlamış olan Meclis, Meşruti Krallığın anayasasını hazırlarken kendisini “Kurucu Meclis” olarak ilan etmiştir⁴. Kurucu meclisin almış olduğu kararlar doğrultusunda bundan böyle bütün Fransız halkının kanunlar karşısında eşit olduğu kabul edilmiş ayrıca iç gümrükler ile bölgeler arasındaki değişkenliğe göre örf ve adetlere dayanan imtiyazlar da kaldırılarak Fransa’nın birliği sağlanmıştır. Eski hukuk düzeninin yıkılmasıyla birlikte meclis, anayasa çalışmalarına başlamış ve yeni anayasanın; insan haklarına dayanması, hukukun üstünlüğü ilkesi, vicdan özgürlüğü gibi hakların anayasanın en başına konulmak istenmesi uzun tartışmalara neden olsa da sonunda meclis bir bildirinin hazırlanmasına karar vermiş ve 26 Ağustos 1789’da “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi” kabul edilmiştir⁵. Bu bildiri on yedi maddeden oluşmakla birlikte artık Aristokrat toplumu ve krallık rejimini reddetmesiyle, bu bir bakıma “Eski Krallık rejiminin ölüm il mühaberi” hükmündeydi. Ayrıca bildirinin sadece Fransa’ya özgü değil, tüm insanlığa da uygulanabilecek nitelikte olmasından ötürü, bu bildiriyle birlikte yeni bir düzenin temellerinin atıldığını söylemek yanlış olmaz⁶.

Fransa’da Cumhuriyet yönetimine geçiş kolay olmamış, eski krallık düzenini savunanlarla yeni rejim taraftarları arasında kıyasıya bir mücadele yaşanmıştır. Cumhuriyetin ilanı ihtilalden ancak üç yıl sonra gerçekleşebilmiş, 1792 yılında Krallık ortadan kaldırılana kadar meşruti bir krallık yönetimi hâkim olmuştur. 1792-1804 yılları arası Fransa’da I. Cumhuriyet Dönemi olarak adlandırılmıştır. Bu dönem kendi içinde Konvansiyon Meclisi Dönemi (20 Eylül 1792-26 Ekim 1795), Direktuar Dönemi (28 Ekim 1795-9 Kasım 1799) ve Konsüllük Dönemi (10 Kasım 1799-18 Mayıs 1804) gibi dönemlere ayrılmıştır.

2 Aralık 1804 tarihinde Napolyon’un imparator oluşuyla birlikte Fransa’daki I. Cumhuriyet dönemi sona ererken milli irade gibi Fransız İhtilalinin tüm kazanımları da yok edilmiştir. Aslında Napolyon imparator olduğunda “Fransa’daki Cumhuriyet hükümeti bir imparatora emanet edilmiştir”, diyerek ihtilale bağlı kalacağını belirtmiş

⁴Soysal, *a.g.e.*, s. 83.

⁵Murat Sarıca, *Fransız İhtilali*, Kutup Yıldızı Kitaplığı, İstanbul, 1981, s. 60.

⁶Albert Soboul, *1789 Fransız İnkılabı Tarihi*, çev. Şerif Hulusi, Cem Yayınevi, İstanbul, 1969, s. 157.

olsa da uygulamada tam aksi bir yol izlemiş ve halk yeniden ciddi baskılarla karşı karşıya kalmıştır⁷.

Napolyon'dan sonra Fransa'da yeniden anayasalı meşruti bir yönetim kurulmuş ancak bu da kısa süreli olmuş ve tekrar mutlak yönetime geçilmiştir. Bu dönemde özgürlüklerin kısıtlanması, basın engellenmesi, üniversitelerin baskı altında tutulması gibi nedenlerden dolayı 1830 ihtilalleri olarak anılan ayaklanmalar yaşanmıştır. Bir diğer ihtilal olan 1848 İhtilalleri ise, burjuvazinin birinci planda olduğu ekonomik yapı değişikliğinin büyük etkisiyle birlikte ortaya çıkmıştır. İşçilerin kötü koşullar altında çalışmak istememesi sonucu (fazla iş, az ücret, çocuk işçi, sağlıksız koşullar) işçilerin greve gitmesi, Louis Philippe'nin de sert tedbirler almasını gerektirmiş. Bu davranış sonucunda ise seslerini duyurmaya çalışan sosyalistler Louis'e karşı güç birliği yaparak direnmişlerdir. Paris sokakları tekrardan yine kanlı çatışmalara sahne olmuş ve Louis Philippe de tıpkı X. Charles gibi ülkeden kaçarak, yerine sosyalist Louis Blanc'ın başkanlığında bir geçici hükümet kurulmuştur⁸. 1848 sosyalistlerinin kafasındaki düzen siyasal demokrasinin, iktisadi ve sosyal açıdan topluma dengeli bir şekilde yansıtılmasını sağlamaktı. Nitekim soyluluk unvanlarına son verilmiş, basın özgürlüğüyle beraber diğer bütün özgürlüklerin önündeki tüm engeller de kaldırılmıştı.

Fransa'ya Cumhuriyet rejiminin tam anlamıyla gelişi ve kalıcı olması ise 1871 Alman yenilgisi ile gerçekleşmiştir. Ancak cumhuriyetin bir takım endişeleri de beraberinde getirmekle birlikte altmış küsur yıl gibi bir süre devam etmiş olmasında ve benimsenmesinde şüphesiz senatonun payı çok büyük olmuştur⁹. Üçüncü Cumhuriyet aynı zamanda anayasal gelişmelerin en uzun olduğu dönem olmuştur. Sonuç olarak bakıldığında cumhuriyete olan destek artmış ve seçmenlerin büyük çoğunluğu, Fransa için tek uygun rejimin Cumhuriyet olduğunun bilincinde olduğundan, 1870-1940 yılları arası III. Cumhuriyet dönemi olarak var olmuştur. Özellikle de 1875 sonrası cumhuriyetçi milletvekillerinin artması ve cumhuriyet kurumlarının ayakta kalması rejimi güçlü kılmıştır¹⁰. Böylece üçüncü cumhuriyet, ilki ve ikincisinin yaşadığı kötü

⁷Rıfat Uçarol, *Siyasi Tarih 1789-2012*, Der Yayınları, İstanbul, 2013, s. 16-19; Stephen J. Lee, *Avrupa Tarihinden Kesitler 1789-1980*, çev. Savaş Aktur, Dost Kitabevi, Ankara, 2002, s. 31.

⁸Oral Sander, *Siyasi Tarih (İlkçağlardan 1918'e)*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 186.

⁹İlhan Arsel, "Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde 'Senato'", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 11, S. 1, Ankara, 1954, s. 7.

¹⁰Lee, *a.g.e.*, s. 143,145,149.

sonu yaşamamış ve monarşist kişilere izin verilmemesi de düşünsel olarak zihniyetin geçirdiği değişimi gözler önüne sermektedir.

Osmanlı İmparatorluğu açısından Fransız İhtilaline baktığımızda, ihtilal ilk başlarda Osmanlı devletini hiç rahatsız etmemişti. Aslında ihtilalcilerin Avrupa’da yıkmak istediği düzenin aynısı Osmanlı Devleti’nde de mevcut olmakla beraber arada bazı farklılıklar da yok değildi. Fransız ihtilalinin çıkış noktasına bakarsak, ihtilalin amacı imtiyazlı sınıf esasına dayanan sosyal düzeni yıkmaktı. Osmanlı Devleti’nde ise sınıf esasına dayalı sosyal ve siyasi bir düzen olmadığı gibi yeteneğe dayalı bir sosyal düzen mevcuttu. Ayrıca Osmanlı Devleti kendisinin bir İslam devleti olması ve Avrupa devletler hukukuna da dâhil olmaması sebebiyle, İnsan ve Vatandaşlık Hakları Bildirisini de kendisi için tehlikeli bulmayıp, Fransa’da ki İhtilal hükümetleri ile ortaya çıkan yeni rejimi de Avrupa’daki devletlerden önce de tanımamıştır¹¹. Neticede 1789 ihtilali herhangi bir rejim sorununa yol açmasa da başka sorunların çıkmasına ve başlangıcına sebep olmuştur.

Osmanlı Devleti’ni dolaylı olarak etkileyen ve 1789 ihtilalinin ardılı olan 1830 ihtilalinde ise Mısır valisi olan Mehmet Ali Paşa isyanı ve Fransa ile İngiltere arasındaki çıkar çatışması Osmanlı Devletini güç duruma sokmuştur. Avrupa’da yeni bir ihtilal dalgası olan 1848 ihtilali ise Osmanlı Devleti’nde yine bir rejim sorunu yaratmayıp diplomatik açıdan iki sorunun çıkmasına neden olmuştur. İlk sorun, Rusya’nın Eflak-Boğdan’a liberal ve milliyetçi hareketlerin kendisi için tehlike yaratacağından endişe duyarak oraya asker sokması, Osmanlı Devletini rahatsız etmiştir. İkinci sorun ise Macarların milli bağımsızlık hareketinin 1849 Ağustosun da Ruslar tarafından bastırılarak kaçan Macar ve Polonyalı milliyetçilerin Avusturya ile Rusya ya teslim edilmemesi ilişkilerin bozulmasına neden olmuştur¹². Sonuç olarak bakıldığında üç ihtilalin de Osmanlı devletini doğrudan değil, dolaylı olarak etkilediği aşikârdır.

Fransız İhtilalinin ortaya çıkardığı yeni düzen Osmanlı’yı kendi içinde bir arayışa sokmuş ve 18. yüzyılla birlikte başlayan Batılılaşma çabaları hız kazanmıştır. Batılılaşma, devletin çöküşüne engel olmak için ortaya atılan bir çözüm önerisiydi. Modernleşme anlayışını belirten kavram, Batı’nın kendine özgü kurumlarının ve yaşam

¹¹Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, c. 5, 4. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1983, s. 21-23.

¹²Karal, *a.g.e.*, c. 5, 4. Baskı, s. 215.

biçiminin benimsenmesi anlamında da kullanılmaktadır¹³. İkinci bir tanım olarak ise Avrupa uygarlığından seçilmiş bazı unsurların taklidi ve benimsenmesi yönündeki ilk bilinçli adımlar olarak da söyleyebiliriz. Bu adımların başlangıcı olarak Osmanlı Devleti'nde ilk ciddi reform girişimi, III. Selim'in saltanatına (1789-1807) rastlamaktadır. Bu dönem III. Selim reformlarıyla başlayıp Sened-i İttifak süzgecinden geçip, II. Mahmut'un yenilik hareketleriyle devam etmiştir¹⁴. Bu nedenle Türkiye'de siyaset ve mülki teşkilatlanmanın bugününü anlamak ve planlamak açısından Osmanlı-Türk modernleşme tarihindeki değişim ve dönüşümleri iyi tahlil etmek gerekmektedir.

III. Selim'i, eskiden beri süregelen geleneksel reform teşebbüsleriyle 19. yüzyıl Tanzimat reformları arasında geçiş döneminin bir şahsiyeti olarak ilginç kılan şey, amaçlarına ulaşmak için Avrupa'nın usullerini ve Avrupalı danışmanları kabule istekli olması ve saltanatının Avrupa'yla Osmanlı yönetici seçkinler sınıfı arasında iletişim kanalları açma yoludur. Bütün bu gelişmelere bakıldığında artık Avrupa'daki gelişmelerin takip edilmesi ve ilişkilerin yüzeysel değil derinlemesine olması gerektiği görüşü benimsenmiştir. Yeni uygarlığın artık Osmanlı İmparatorluğu'ndan her alanda üstün olduğu kabul edilmiştir. III. Selim Batılılaşması da eskinin yanında yeniyi kurmaya dayanmaktadır¹⁵. Bu dönemdeki uygulamaların geleneksel yöntemden farkı bu defa artık Batılı düşüncelerin içeriye akışını sağlayıcı yönde yararlanılmış olmasıdır. Gerçekten de, Avrupa'dan esinlenerek yenilikler yapma, III. Selim'in reform anlayışının ayırt edici özelliğidir¹⁶.

Konumuz açısından üzerinde durmamız gereken husus III. Selim'in mülki ve idari anlamda yapmaya çalıştıklarıdır. Öncelikle mülki idareyi anlam olarak açarsak; Mülki İdare "bir ülkenin illere bölünmesi sonucu merkezin atadığı ve doğrudan merkeze

¹³Serdal Fidan-Kamil Şahin-Fikret Çelik, "Osmanlı Modernleşmesinin Temel Olgularından Biri: Bürokrasi", *SDÜ Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 23, Mayıs 2011, s. 117.

¹⁴Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 33.

¹⁵Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, çev. Yasemin Saner, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, s. 44; Utku Yapıcı, "Türk Anayasacılık Hareketleri Üzerinde Batı Etkileri", *Aydınlanma* 1923, S. 47, Kasım-Aralık 2002, s. 42.

¹⁶Tanör, *a.g.e.*, s. 35; İsmail Cem, *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Can Yayınları, İstanbul, 2007, s. 230.

karşı sorumlu valilerin illeri yetki genişliği içerisinde yönetmesi esasına dayanır”¹⁷. Bu tanımın ortaya çıkmasında ve uygulanmasında I. Napolyon’un emeği ve devlet yönetim anlayışı yatmaktadır. Söz konusu yönetimle illerde valiler aracılığıyla tüm ülkenin merkeze bağlılığı ve idari olarak da bütünlüğü sağlanmak istenmiştir. Bu sistem kuruluş olarak ilk defa 4 Mart 1790 yılında başlatılıp, valiliklerin sınır alanı belirlenirken de bir gün içerisinde valinin at üstünde gidebileceği mesafe hesaba alınmıştır¹⁸. Napolyon bu uygulamayı I. Konsüllüğü zamanında hayata geçirerek merkezden taşraya atanan valileri tekrar yine doğrudan merkeze karşı sorumlu kılmıştır. Napolyon yönetimi merkeziyetçiliğe ve tek adam anlayışına dayandığı için Fransız ihtilalinin ardından taşrada karşı bir ihtilal olması ihtimalinden dolayı merkeze bağlı il sistemi tercih edilmiştir. Hatta bu idari yapıyı 17 Şubat 1800 tarihinde çıkardığı kanunla üç kademeye ayırmıştır. Öncelikli olarak her ilin başına bir vali, ardından her ilçeye birer kaymakam*, en son ve en küçük idari biçimi olan komünlere(belediye- köy) ise birer başkan gönderilmiştir. Buradaki amaç hem idari işlerin yürütülmesi, hem de Napolyon’un temsil gücünü arttırmak olmuştur¹⁹.

Osmanlı Devleti’nde ise Napolyon modeli mülki idare ilk olarak 1864 sonrası gelmekle birlikte, önceki mevcut ülke yönetiminde ise Fatih ile başlayıp II. Bayezid ile devam eden bir merkezileşme mevcut idi. Tımar ve ıktâ uygulamaları eyalet örgütlenmesi ve mülki idarenin temel çekirdeğini oluşturmuştur. Çünkü İmparatorluğun merkez ve taşra örgütlenmeleri askeri amaçlarla bağdaştırıldığı için toprak sistemine dayalı örgütlenmeye ihtiyaç duyulmuştur. 18. yüzyıl içerisinde ise merkeze uzak olan

¹⁷III. Selim ıslahat öncesi Avrupa’daki gelişmelerin yerinde görülmesi için yakın adamlarından Ebubekir Ratıp Efendi’yi elçi olarak Viyana’ya göndermiştir. Burada sekiz ay kalan Ratıp Efendi, yaptığı araştırmalar sonucunda Avusturya’daki askeri sistemi ve diğer kurumları anlatan bir sefaretnâme kaleme almıştır. Bu eseri inceleyen padişah kendi düşüncelerini de ilave ederek bir ıslahat programı hazırlamaya başlamıştır. Ayrıca ileri gelen devlet adamlarının yirmi ikisinden yapılması gereken ıslahat için layihâ hazırlamalarını istemiştir. Raporlarda en acil yapılması gereken iş olarak askeri reformlar gösterilmiştir. Askeri alanın yanı sıra idari, mali, siyasi alanlarda da yapılacak yetmiş iki maddelik bir program hazırlanmıştır. Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 22; Örsan Akbulut, “Küresel Dönemde Ulus Devlet ve Mülki İdari Yapılanma”, *İdarecinin Sesi*, S. 143, Ankara, Ocak-Şubat 2011, s. 34.

¹⁸Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri”, Birgül Ayman Güler vd, *AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM)*, Yayın No.1 Ankara, 2004, s.23-24; Ahmet Apan, “Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmış Doktora Tezi), Ankara, 2014, s. 39.

*Kaymakam: “Eski idare teşkilatında kazanın idare amirine verilen addır. Osmanlıların son devirlerinde idari teşkilat vilayet, sancak, kaza, nahiye olmak üzere dört derece idi. Kazanın bugünkü karşılığı ilçedir.” Pakalın, *a.g.e.*, c. II, s. 219.

¹⁹Koray Karasu, “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine ilişkin Bir Not”, *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri*, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara, 2004, s. 225; Apan, *a.g.t.*, s. 39.

yerlerde yerel toprak sahiplerinin, valilikleri babadan oğula geçecek şekilde ele geçirmeleriyle birlikte, büyük toprak sahipleri devletin birliği ve bütünlüğü açısından tehlike arz etmeye başlamışlardı²⁰.

İmparatorluk dâhilinde başlayan çözülmenin önüne geçmek için III. Selim, idari sistemi yeniden örgütlendirerek yeni yapılan mülki taksimatla Anadolu ve Rumeli topraklarını yirmi sekiz eyalete ayırmıştır. Ayrıca memurların düzgün çalışmaları ve halkı mağdur etmemeleri için de tedbirler alınmıştır. Taşra yönetiminde kontrolü sağlamak için ilk önce valileri kapsayan bir takım önlemler almıştır. 1793 tarihinde Çıkarılan “Vüzera Kanunnamesi”²¹ ile eyaletlere; taşrada çalışmış, başarılı, dindar ve güvenilir kimselerin gönderilmesi öngörülmüştür. Bu kanun doğrultusunda valiler, mecburi olarak en az üç, en çok da beş yıl mecburi hizmete tabii olup; halkın validen memnun kalması durumunda ise bu süre beş yıl daha uzatılmıştır. Kadıları da disiplin altına almak ve görev yerlerine gitmeleri için yerlerine naip göndermelerini yasaklamıştır. Ancak köklü önlemler alınamamış ve şeklen yapılmak istenen düzeltmeler de kâğıt üstünde kalmıştır. Çünkü vali, mutasarrıf*, mütesellim**, voyvoda***, ayan gibi yönetimin en üstünden en alt basamağına kadar görev alan

²⁰Muzaffer Sencer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 17, S. 2, Ankara, 1984, s. 27; H. Roderic Davison, *Osmanlı İmparatorluğunda Reform*, çev. Osman Akınhay, Agora Kitaplığı, İstanbul, 2005, s. 18.

²¹Erhan Afyoncu, *Sorularla Osmanlı İmparatorluğu*, c. 2, Yeditepe Yayınevi, İstanbul, 2008, s. 132; Turan Gökçe, “Vüzera Kanunnamesi”, *Ege Üniversitesi Tarih İncelemeleri Dergisi*, c. VIII, İzmir, 1993, s. 107.

*Mutasarrıf: “Sancak adı verilen teşekkülün başında bulunan memur hakkında unvan olarak kullanılır bir tabirdir. Liva dahi denilen sancak, kaza ile vilayet arasında idari bir teşekküldü. Bunların bir kısmı kazalar gibi vilayete bağlı, birtakımı da müstakildi. Vilayetlere olduğu gibi sancaklara bağlı kazalar da vardı. Cumhuriyet devrinde sancaklar vilayet sayılmak suretiyle lağvedilmiştir.” Pakalın, *a.g.e.*, c. II, s. 586.

**Mütesellim: “Tanzimat’tan evvel vali ve mutasarrıfların uhdelerinde bulunan sancak ve kazaların idaresine memur edilenler hakkında kullanılır bir tabirdir. Lûgat manası teslim olunan şeyi alıp kabul eden demektir. Bunlara ‘Voyvoda’ denilirdi, ikinci Mahmut zamanında merkezîyet usulü tesis edilinceye kadar vezirlerle mirmiran gibi mansıp sahiplerinin ekserisi sefere gittikleri zaman mansıplarını ‘Mütesellim’ ile idare ederlerdi. Bunların avaidi mütesellimler tarafından toplanır ve kendilerine gönderilirdi. Bazı yerlerin mütesellimleri yarı mûti, yarı asi olan yerli derebeyleri idiyse de onlar tarafından da mansıp sahiplerine maktu surette bir miktar şey verilirdi. Mütesellimlik hicri bin tarihinden sonra başlamış, Tanzimat’a kadar devam etmiştir.” Pakalın, *a.g.e.*, c. II, s. 639.

***Voyvoda: “Reis, subaşı, ağa gibi muhtelif manalara gelen bir tabirdir. Boğdan Voyvodası, Galata Voyvodası bu kabilendir, Voyvoda Slavca bir kelimedir. Ağa, reis manasına gelir. Voyvodalık Osmanlılarda Hicri on birinci (Miladi on yedinci) asırda başlamıştır. Eyalet valileri ve sancak mutasarrıfları uhdelerine tevcih olunan eyalet ve sancaktarın mülhak kazalarına daireleri gediklerinden veyahut halkın isteğiyle yerlilerin ileri gelenlerinden birini voyvoda tayin ederlerdi. Bu voyvodalara merkezce mukataat hazinesi kaleminden evamir-i şerife verilirdi. Vazife gittikçe tevessü ve taammüm ederek sonraları bunlar kaza kaymakamlığı vazifesiyle de muvazzaf olmuşlardır. Tımar ve zeamet usulü cari olan yerlerde voyvodalar yalnız mukataat ve havas kısmının varidatını eibayet ve Tanzimat’a kadar devam etmişlerdir. Bu itibarla voyvoda tahsil memuru demektir.” Pakalın, *a.g.e.*, c. III, s. 598.

yönetici tayfa, yılların verdiği alışkanlıklardan vazgeçemeyerek halktan fazla vergi alma, kendi çıkarlarına göre hareket etme gibi davranışları sürdürdükleri bilinmektedir²². III. Selim'in yenilik karşıtları tarafından öldürülmesi ve II. Mahmut'un tahta çıkışıyla birlikte Osmanlı Devleti 19. yüzyıla, İlber Ortaylı'nın deyiimiyle "imparatorluğun en uzun yüzyılı"na hızlı bir giriş yapmıştır²³.

19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun, gerek toprak ve gerekse nüfus bakımından dünyanın en büyük devletlerinden birisi olduğu herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Ancak böylesine büyük bir imparatorluğun kurum ve kuruluşları bu büyüklüğü taşıyacak niteliklerden yoksun bir görünüm arz etmektedir. Fransız İhtilali sonucu ortaya çıkan liberal fikirlerin devletin temel yapısına ters olmakla beraber sözleşme gereği, ticaret için hukuk düzeninin Hristiyan tebaayı da kapsamı şart hale getirilerek mülkiyet hakkı da güvence altına alınmıştır²⁴. Böylece yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkinin uzun süre sonra merkezi otoriteyi etkilemesi sonucu, Tanzimat Fermanının ilanı zorunlu hale gelmiştir.

Tanzimat Fermanının ilanına kadar geçen süre zarfında ülke yönetiminde idari teşkilatlanma bakımından yaşanan gelişmeler ise şu şekilde idi. Muhtarlık örgütünün kurulması, ayanlığın kaldırılması, nüfus sayımı yapılarak defter nazırlıklarının kurulması, Redif teşkilatının eyalet ve sancaklarda görevlendirilmesi ile yeni bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. 1836 yılında "Müşirlikler*"in kurulması ile idari yapı tepeden tırnağa değiştirilmiştir. II. Mahmut özellikle merkezi idareyi kuvvetli kılmak için yerli ailelere ve ayan kökenli kimselere pek ilgi göstermeyip, valilik görevlerinde ise devlete büyük hizmetlerde bulunmuş kişileri görevlendirmiştir. Özellikle Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra kurulan Asakir-i Mansure-i Muhammediye'nin başarılı subaylarının birçoğu eyaletlerde Redif teşkilatı kurulduktan sonra "Müşir" ünvanı ile vali olarak görev yapmışlardır. Örneğin; Redif-i Mansure Konya Müşavirliği unvanıyla;

²²Selçuk Yalçındağ, "Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", *Amme İdaresi Dergisi*, c. 3, S. 2, Haziran 1970, s. 44; Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal Ve Ekonomik Yapısı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2013, s. 12.

²³Tunaya, a.g.e., s. 22-23; İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil Yayınları, İstanbul, 1983.

²⁴Gülnehal Bozkurt, *Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839- 1914)*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1989, s. 14; Şerif Mardin, *Türk Modernleşmesi (makaleler 4)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991, s. 14.

*Müşir: "Askerlik rütbelerinin en yükseğine verilen addır. Mülkiyeden vezirlik rütbesine muadildir. Müşirlik Tanzimat'tan sonra meydana gelen rütbelerdendir. Asıl vazifesi ordu kumandanlığı olan müşirlerden valiliklerde, nazırlıklarda bulunan olduğu gibi sadrazam olanlar da vardır. Arapça işaret edici demek olan Müşir devlet işlerinde emir ve işaret eden demektir". Pakalın, a.g.e., c. II, s. 636.

Konya, Akşehir, Beyşehir, İçel, Niğde, Aksaray sancakları birleştirilerek, Karaman valisi Hacı Ali Paşa müşir olarak atanmıştır.

İdari olarak karşımıza çıkan önemli bir örnek ise kuruluşu 1833-1836 yılları arasında kapsayan muhtarlık kurumudur. İlk olarak ise 1829 yılında İstanbul’da kurulan muhtarlık, mahalle güvenliği ve nüfusun kayıt altına alınması, doğum –ölüm gibi işleri Defter Nazırına bildirerek mahalledeki nüfus hareketi takip altına alınmıştır²⁵. Yine bu dönemde (1837) adli ve mülki konuların yürütülmesi için Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye (sonraları Meclis-i Vala) adında bir parlamento oluşturularak aynı zamanda yüksek mahkemenin de doğuşuna bir zemin hazırlanmıştır²⁶. Bu meclis, çalışmalarını belli bir düzen içerisinde yapmış ve bir başkan ile beş üyeden oluşturulup iki de kâtip görevlendirilmiştir.

Ancak II. Mahmut, döneminin son yıllarında Mısır meselesine yoğunlaştığı için amaca uygun çalışmalarını Tanzimat sonrası yapabilmıştır. 1836 yılına kadar eyaletlerin yönetimini üstlenen valiler sadrazama bağlı iken onun yerine idari işlerle de sadaret kethüdası ilgilenmiştir. Bu tarihte sadaret kethüdasının ismi “Umur-ı Mülkiye Nezaretî” olarak değişmiştir. Tekrar yine 1837’de “Hariciye Nezaretî” kurulunca Mülkiye Nezaretinin adı da “Dâhiliye Nezaretî” olarak değiştirilmiştir. Bu uygulamanın devamı olarak, Avrupa’da olduğu gibi memurlar da Hariciye – Dâhiliye olarak ikiye ayrılmıştır. Yine II. Mahmut sadrazamlık ünvanını da Başvekâlete çevirdiyse de bu durum ancak onun ölümüne kadar sürmüş olup tekrardan sadrazam ünvanına dönmüştür²⁷. Ancak her şeye rağmen yenilikler halka inemediği için başarılı olduğu söylenemez.

II. Mahmut’un ölümünden sonra tahta geçen oğlu Abdülmecit, babası gibi yenilikçi bir padişah idi. Hariciye nazırı Mustafa Reşit Paşa ile beraber hazırlanan ve anayasacılık hareketlerinde önemli bir belge niteliği taşıyan Tanzimat Fermanı 3 Kasım 1839’da ilan edilmiştir. Ferman aynı zamanda Gülhane Hattı Hümayun adıyla da geçmektedir. Bu ferman devletin resmi gazetesi olan Takvim-i Vekayi’de yayınlanıp bir hafta sonra ise bütün eyaletlerin valilerine ve sancaklara bir ferman olarak gönderilmiştir²⁸. Tanzimat Fermanı’nın ilanından sonra vergi gelirlerinin merkezde

²⁵Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 16-17,39.

²⁶İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara, 2012, s. 408.

²⁷Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 184-186.

²⁸Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1991, s. 184.

yapılan ihale sonucu mültezimlere verilmesi usulü, halkın şikâyetleri ve devletin yeteri kadar yarar sağlayamaması üzerine kaldırılıp, onun yerine bütün vergi işleriyle uğraşmak üzere “Muhassıl*” adı verilen validen bağımsız ancak vali yetkisinde vergi memurları atanmıştır²⁹. Bu uygulamanın temel amacı vergi toplama işini yerel yöneticilerin elinden kurtarıp merkezi yönetimin kontrolünü arttırmak olmuştur.

II. Mahmut zamanında “Müşir” rütbesiyle eyaletlere giden valiler yılda bir kez sancak naibi, kadı, voyvoda ve bölgenin ileri gelenleri ile güvenlik işleri ve vergi hususundaki konuları görüşüp “meşveret divanı” denilen divanda karara bağlamışlardır. Bu örnek teşkilinde Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye* de Muhassıl gönderilen sancak ve kazalarda sorunların karara bağlanması için “Muhassıllık Meclisleri” kurdurmuştur. Bu yüzden yerel yönetimler tarihi açısından bu meclisler ilk olarak sayıldığı için büyük önem arz etmektedir. Bu meclis, iki kâtip ile kadı, müftü, asker zabiti ve Müslüman halkın ileri gelenleri ile gayrimüslim halkın temsilcilerinden oluşmakta olup, bu kişiler de seçimle meclise girebilmişlerdir. Ancak şart olarak o memleketin en akıllı, edepli ve devlet işlerinden anlayan kişiler olması gerektiği bilinmektedir.

1842 yılına gelindiğinde ise “Muhassıllık” meclislerinin adı “Memleket Meclisleri” olarak değiştirilip, işleyişinde ve yapısında ise ciddi bir değişiklik olmadığı, sancaklarda kaymakamların, eyaletlerde ise valilerin bu meclislerin başkanları kabul edildiği bilinen bir gerçektir³⁰. Bütün bu çabalara rağmen 1846 yılında ilk defa yayınlanan salnameye baktığımızda imparatorluk, 39 eyalet ve 76 livaya** hâkim iken

*Muhassıl: “Devlete ait vergi ve resimleri tahsil ile mükellef olan memurlar hakkında kullanılan bir tabirdir. Arapça tahsil edici demek olan muhassıl Osmanlı Devleti’nin teşekkülünden evvelki Anadolu Selçuklularında da o suretle kullanılmıştır. Kısaca vergi memuru olarak tanımlanabilir.”, Pakalın, *a.g.e.*, s. 569.

²⁹İlber Ortaylı, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2000, s. 20.

*Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye: “İslahat hareketlerinin icap ettirdiği yeni nizamnameleri hazırlamak, memurların muhakemesiyle meşgul olmak, lüzum gösterilen devlet işlerinde rey vermek üzere 1837 senesinde teşkil olunan meclisin adıdır. Tanzimat’tan sonra işlerin çoğalması münasebetiyle ‘Meclis-i Âli-i Tanzimat’ ve ‘Meclis-i Ahkâm-ı Adliye’ adı altında bir meclise kalbedilmiş ve bu meclis; idare, tanzimat, adliye namlarıyla üç kısma ayrılmıştır. İdare kısmı mülki ve mali işlerle, tanzimat kısmı kanun ve nizamnamelerin tetkik ve tanzimiyle, adliye kısmı da bazı davalarla meşgul oluyordu. 1867 tarihinde bu meclis tekrar ‘Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’ ve ‘Şura-yı Devlet’ olmak üzere iki kısma ayrılmıştır.” Pakalın, *a.g.e.*, c. II, s. 430-431.

³⁰İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul, 1985, s. 35-43.

**Liva: “Mülkiye taksimatında mutasarrıf idaresinde bulunan memleket parçasına verilen addır. Bunun yerine sancak da denilirdi. Eskiden memleketin mülki taksimatı şöyle idi: Nahiye, kaza, liva (sancak), vilayet.” Pakalın, *a.g.e.*, c. II, s. 367. Günümüzde liva kademesinin karşılığı ise vilayete eş değerdir.

pilot bölge seçilen Trabzon’da 1847 yılına kadar hiçbir uygulama tatbik edilememiştir. Bu gecikmeye sebep ise eski yönetim tarzından vazgeçmek istemeyen yerel güçlerin direnişi olmuştur. Bir diğer durumu da İnalıcık; “Tanzimat’ın ilanından sonra ayan, yalnızca meclislerde değil, idarenin aşağı kademelerinde de hâkim olmaya devam etmiştir. Yeni teşkilatta kaza müdürleri, eski mütesellimler gibi vali tarafından o memleketin ileri gelen nüfuzlu ağaları arasından seçilmiş ve memuriyetleri merkezi hükümetin tasdikiyle kesinleşmiştir”³¹ diyerek açıklamıştır.

Sonuç itibarıyla 1842- 1849 yılları arasında Tanzimat’ın gereği bu meclisler, merkezle taşra arasında bir köprü görevi görmüş ve taşradan merkeze uzanan yönetim hiyerarşindeki çıkan sorunları çözmede bir mahkeme görevi üstlenmiş olup bir bakıma Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye’nin merkezdeki misyonunu üstlenmiştir³². Ancak bu meclisler taşra yönetimine çok faydalı olmuşlarsa da bir taraftan da yeni sorunların doğmasına neden olmuştur. En büyük sorun olarak karşımıza, seçimle belirlenen meclis üyelerinin özellikle eski ayan ve şehir kethüdalığı yapmış olanların eski alışkanlıklarından vazgeçmemeleri, bir de aranan şartlar arasında bilgili ve deneyimli olmak şartı bu kişilerin rahat tavırlar sergilemesine neden olmuştur. Diğer taraftan Tanzimat yönetimiyle devlet hizmetine girmede herkesin eşit olmasıyla, gayrimüslimler de meclise üye olabilişlerdi. Lakin gayrimüslim halka söz verilmediği gibi bazı yerlerde bunların toplantılara katılmaları bile engellenmişti. Bunun üzerine merkeze gelen şikâyetler ile artan dış baskılar sonucu hükümet bir takım önlemler almak zorunda kalmıştır.

Meclis-i Vala-yı Ahkâmı Adliye, çıkan sorunlar karşısında meclis yapısı ve çalışmalarını belirten bir talimatname* hazırlayarak, Padişah Abdülmecit’in onayına sunmuş ve bu talimatname 1 Ocak 1849’da yürürlüğe sokulmuştur. Talimatname ile

³¹Abdullah Saydam, “Trabzon’un İdari Yapısı ve Yenileşme Zarureti (1793-1851)”, *OTAM*, S. 18, 2006, s. 285; Halil İnalıcık, *Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi*, 2. Baskı, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 373.

³²Musa Çadircı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 2, S. 5, Eylül 1993, s. 4.

*Talimatname: “Nizamnamelerin hükümlerini açıklamak veya kanun ve nizamnamelerin tatbikatında memurlara rehber olmak ve kanun ve nizamnamelere aykırı hükümlerini ihtiva etmemek üzere bir Bakanlık tarafından tek başına veya ilgili Bakanlarla ortaklaşa yahut Bakanlar Kurulunca yahut belediyeler gibi mahalli idarelerce düzenlenen objektif kaidelerdir.” *Türk Hukuk Lûgatı*, haz. Türk Hukuk Kurumu, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1991, s. 320.

eyaletlerdeki meclislerin başkanlığı validen alınarak, merkezden gönderilen vali derecesindeki memurlara verilmiştir. Ayrıca iki kâtip ile ulemadan seçilecek bir üyenin hükümet tarafından atanması şartı getirilmiş olup vali, defterdar, hâkim ve müftü de meclisin doğal üyeleri olarak seçilmiştir. Müslüman halkın seçeceği dört üye ile Gayrimüslimlerin ruhani liderleriyle beraber seçilecek olan temsilciler de kurulun üyeleri arasında yer almıştır.

Yine talimatname içerisinde yer alan şartlara göre eyalet merkezinde meclis çalışmaları için daire verilmesi zorunluluğu ve Cuma günü dışında her gün toplanması öngörülmüştür. Vali, defterdar ve hâkimin ise sadece önemli görüşmelerde katılımı şart koşulmuştur.

1849 Talimatnamesi, eyalet meclislerinin kuruluş, görev ve sorumluluklarını ayrıntılı olarak belirleyerek taşra idaresinde yeni bir dönemin açılmasını sağlamıştır. Vali, Mutesellim, ayan ve şehir kethüdasının yaptıkları bütün işleri bundan böyle meclis üstlenmiştir. Meclise yönetim hiyerarşisini denetleme yetkisi verilerek halkın mal, can ve ırz güvenliğini sağlayacak önlemleri de aldırma yetkisi verilmiştir. Nitekim bu sorunların çözümünde meclisin gücü yetmez ya da yetersiz kalır ise valiler aracılığıyla merkezden yardım istenilebilecektir.

Fakat Tanzimat Fermanıyla güçlendirilmek istenen merkeziyetçi politikalar daha sonra sakıncalı görülmeye başlanmış ve 1852’de tekrar bir talimatname hazırlanarak eyalet yönetimiyle ilgili yeni önlemler ile eyaletlerin merkeze bağımlılığı azaltılmak istenmiştir³³. Bunu gerektiren en önemli neden ise 1849 talimatnamesinin, valileri meclislere karşı zayıflatmış olması ve tekrardan bu valilerin güçlendirilerek memurların atanma ve yahut denetleme gibi işlemleri valilere verilmiştir. Tanzimat’ın başlarında merkez tarafından büyük tehlike arz eden valilerin konumları artık değişmeye başlayarak, merkezden bağımsız olma eğilimleri sergileyen vali tipi yerine artık merkezin bir memuru olduğunun farkında olan bir vali tipi ortaya çıkmıştır.

³³Çadırcı, *a.g.m.*, s. 5-6; Selda Kılıç, “Tanzimat’ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, c. 28, S. 45, Ankara, 2009, s. 50.

Tanzimat'la başlayan reform süreci 1856 Islahat Fermanıyla başka bir sürece girmiştir. İmparatorluk toprakları Avrupa'nın şekillendirdiği ıslahat programı neticesinde yeniden örgütlendirilmiş ve eyaletlerin özerkleştirilmesine yönelik reformlar öne sürülmüştür³⁴. Islahat Fermanı, yönetimde gayrimüslimlerin temsil hakkının genişletilmesini de vaat etmiş olup bundan sonra meclislerde Müslüman ve gayrimüslim delegelerin adil bir şekilde seçilip, özgür bir tartışma ortamı yaratılması için çalışılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye içerisinde de artık gayrimüslim temsilciler bulunabileceğinden, temsil gücü imparatorluğun her köşesine yayılmıştır. Bu suretle Bab-ı Ali çalışmalarına başlamış ve reform için büyük çaba göstermiş olan Sadrazam Ali Paşa, Fuat Paşa ile birlikte Islahat Fermanında belirtilen hususların uygulanması ve kamu personeline çeki düzen verilmesi için bir talimatname hazırlamıştır.

22 Eylül 1858 tarihli bu talimatname 46 maddeden oluşmaktadır. Birinci maddede ülkenin eyalet, liva, kaza ve köylere ayrıldığı belirtilmiş olup, eyaletleri valiler, livaları kaymakamlar, kazaları ise müdürler yönetecektir. Mülki taksimattan sonra valilerin, kaymakamların, kaza müdürlerinin ve memurların görevleri de belirtilmiştir. Ayrıca görevlerini doğru ve hızlı yapmaları, devlet menfaatlerine aykırı olabilecek her türlü hareket ve davranışlardan kaçınmaları, kişisel menfaatten uzak durmaları istenmekle beraber, her sınıf vatandaşın haklarını koruyup ayırım gözetmeksizin hizmet vermeleri istenmiştir³⁵. Sonuç olarak bakıldığında Tanzimat sonrası valilerin otoritesi, merkezi yönetimin gücüne göre zamanla değişiklik göstermiş olup, bu değişikliğin daha net anlaşılabilmesi için 1839 - 1864 yılları arası valilerin yetki ve konumlarını bir tabloda özetleyebiliriz.

³⁴Nizam Önen - Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, s. 252; Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009, s. 159.

³⁵Davison, *a.g.e.*, s. 58; Yaşar Yücel – Ali Sevim, *Türkiye Tarihi*, c. 4, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1992, s. 302.

Tablo 1: 1839-1864 Arası Düzenlemeler ve Sonuçları³⁶

Yıl	Düzenlemenin Adı	Valilerin Yetkileri	Valilerin Konumu
1839	Tanzimat Fermanı	Mali yetkilerden yoksunluk, yargısal yetkilerde azalma	Zayıflatılmış
1842	Usul-ü Tadliye	Mali yetkilere yeniden kavuşma	Güçlendirilmiş
1849	Eyalet Meclisleri Talimatnamesi	Mali yetkilerle iç güvenlik yetkilerinde azalma	Zayıflatılmış
1852	Ferman	Mali yetkilerde artma	Güçlendirilmiş
1858	Vali, mutasarrıf, kaymakam ve müdürlerin görevlerini belirleyen talimatname	Mali yetkilerde artma	Güçlendirilmiş

Bütün bu düzenlemelerin sonucu olarak vilayet idare sistemi, 1861 yılında çıkarılmış olan Cebel-i Lübnan*’da hayata geçirilmişti. Çünkü Lübnan ve çevresinde meydana gelen karışıklıklar sonucunda, dış devletlerin de olaya müdahil olması sebebiyle hükümet, bölgenin idari örgütlenmesinde değişikliğe gitmek zorunda kalmıştır. Buna göre Lübnan merkezden gönderilecek olan Hristiyan bir vali tarafından yönetilip, aynı zamanda bu vali Lübnan’daki etnik grupların temsilcilerinin oluşturduğu meclise de başkanlık yapmak üzere görevlendirilmiştir³⁷. Cebel-i Lübnan’da uygulamaya başlanılan bu yeni teşkilatlanma biçimi yıllardır var olan eyalet düzeninden vilayet sistemine geçişin ilk örneği olması bakımından ayrı bir önem arz etmektedir. Osmanlı Devleti, Lübnan Sancağının yönetimini yerel olan Dürziler ve Katolik olan Marunilere bırakmıştı. Ancak merkezileşme sürecinde bu iki taraf arasında çatışmalar başlamıştır.

³⁶Apan, *a.g.t.*, s. 78.

*Cebel-i Lübnan, “Trablusşam civarındaki Sayda (Sidon) sınırlarına kadar, Akdeniz kıyıları boyunca uzanan ve dar bir kıyı şeridi bırakarak birden yükselen bir dağ silsilesinin adıdır. "Lübnan" kelime anlamı itibarıyla beyaz olarak tanımlanmıştır. Cebel-i Lübnan, adını karlarla kaplı, gümüş yeşili, ulu sedirlerle süslü ve de kireç taşı görünümünden de aldığı bilinmektedir”. Olcay Özkaya Duman, “Bir Orta-Doğu Buhranı Cebel-i Lübnan Olayları (1860-1861)”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 3, S. 5, 2006, s. 3.

³⁷Bekir Parlak, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Yönetimi ve 19. Yüzyıldaki Değişim Süreci”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 31, 2000, s. 467.

Bu çatışmalar 1845 yılından itibaren devam etmişse de asıl sorun 1860 yılında gerçekleşen katliamlar sonucu ciddiye alınmaya başlamış ve İngiltere ile Fransa, bu duruma silahlı olarak müdahale etmek zorunda kalmışlardır. Çünkü yaşanan hadiselerde İngiliz ve Fransız konsolosları da katledilmişlerdi³⁸. Bunun üzerine Osmanlı Devleti bölgedeki varlığını bir nebze olsa koruyabilmek için 1861 yılında Beyrut hariç, Lübnan'a etnik dini eşit katılma anlayışına dayalı özerk bir statü vermiştir. Böylece Mutasarrıf Hristiyan olacak, ama bölge içerisinden değil merkezden gönderilecekti. İdare meclisleri ile mahkemeler karma olup seçimle belirlenecek ve eski idare meclisleri de yeni kurulan meclislere yardım edecekti. Yeni meclis kendi adli düzenini ve milis gücünü kendi oluşturacak olup, artık vergi de ödemeyecekti. Osmanlı Devleti de Lübnan'da asker bulundurmayıp, bütün ahali eşit sayılacak ve yerel vergiler de yerel ihtiyaçlara kullanılıp, oluşabilecek bütçe açıkları da yerel kaynaklardan karşılanacaktı.

Bütün bu gelişmelere bakıldığında “Lübnan Nizamnamesi”nin Osmanlı Devleti açısından Ortadoğu'da bulunan bir eyaletini kaybettiği anlamını taşıdığını³⁹ söylemek yanlış olmaz. Osmanlı devlet adamları ise bütün bu gelişmelerden rahatsız olmuş ve diğer bölgelere de sıçramasından endişe duymuşlardır. Çünkü Avrupa devletlerinin, Osmanlı Devleti'nde görmek istedikleri yönetim şekli Lübnan'da hayata geçirilmişti. Nitekim bu olumsuzlukları gidermek adına 1864 yılının Eylül'ünde bazı eksikliklerin giderilmesi maksadıyla gözden geçirilen Lübnan Nizamnamesi, yeni hazırlanmakta olan Tuna Vilayet Nizamnamesine örnek teşkil etmesi⁴⁰ bakımından önem arz etmektedir.

Bu nizamnameye ve içeriğine geçmeden önce Tanzimat ve Islahat reformlarının getirdiği, yerel yönetimler açısından önemi olan ve mülki idarenin de bir parçası olduğunu düşündüğümüz ilk belediye teşkilatının, yabancıların talebiyle 1855 yılında İstanbul'da “Şehremaneti” adıyla ortaya çıktığı ve İstanbul belediyesine verilen bir isim olan Şehremaneti'nin karar ve yürütme organlarının ise Şehremini ve şehir meclisinden oluştuğu bilinmektedir⁴¹. Sonuç itibarıyla 18. yüzyılla birlikte başlayan Batılılaşma hareketlerinin, Fransız İhtilalinin de etkisiyle Osmanlı Devleti'ni kendi içinde bir

³⁸Abdülhamit Kırmızı, *Abdülhamit'in Valileri*, Klasik Yayınları, İstanbul, 2008, s. 25; Tahsin Ünal, *Türk Siyasi Tarihi 1700-1958*, 6. Baskı, Kamer Yayınları, İstanbul, 1998, s. 339.

³⁹Ortaylı, *Türkiye'de Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 501; Cenk Reyhan, “Cebel-i Lübnan Vilayet Nizamnamesi”, *Memleket Dergisi*, S. 1, 2006, s. 171.

⁴⁰Erkan Tural, “Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Lübnan Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 14 S. 2, Ankara, Nisan 2005, s. 84.

⁴¹Ortaylı, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880)*, s. 134.

arayışa soktuğu ve yeni bir boyut kazandığı görülmüştür. Bilhassa Avrupa'ya özgü kurum ve kuruluşların bilinçli olarak Osmanlı Devleti'ne uyarlanması III. Selim dönemi ile başlayıp, II. Mahmut'un saltanatı boyunca da bu anlayışın sürdürüldüğü bilinen bir gerçektir.

19. yüzyılla birlikte merkezi otoriteyi güçlendirmek maksadıyla imparatorluk dâhilindeki idari taksimatı yeniden düzenlenme yoluna gidildiği hatta bu amaçla valileri yetkileri hususunda sınırlandırıcı bir takım önlemler bile alındığı bilinmektedir. Ayrıca muhtarlıkların ve müşirliklerin oluşturulmasının da merkeziyetçilik politikasının en önemli göstergeleri olduğunu söylemek yanlış olmaz. Yine merkeziyetçi politikaların mülki yapıya bir yansıması olan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin oluşturulması ve sonrasında Dâhiliye Nezareti'nin kurulması da ülke yönetimi açısından önem arz eden gelişmeler olarak kabul edilmektedir.

Taşradaki idari yapı ile ilgili ayrı bir öneme sahip olan Muhassıllık Meclislerinin oluşumunda, Tanzimat döneminin en temel prensiplerinden birisi konumundaki “eşitlik” ilkesinin etkili olduğunu ve bu prensip doğrultusunda oluşturulan meclisler aracılığıyla taşrada merkezi yönetime karşı oluşabilecek huzursuzlukların önüne geçilmeye çalışıldığını söylemek yanlış olmaz. Anlaşılabacağı üzere, özellikle Tanzimat Fermanı ile başlayan ve 1864 Vilayet Nizamnamesine kadar geçen dönemde merkezi otoriteyi güçlendirmek ve idari yapıyı düzenlemek maksadıyla önemli girişimlerde bulunulduğu ve çeşitli talimatnameler hazırlandığı bilinmektedir. 1864 yılında kabul edilen Vilayet Nizamnamesi ise mülki teşkilatlanma açısından ayrı bir önem arz etmektedir.

I. OSMANLININ SON DÖNEMLERİNDEKİ MÜLKİ TEŞKİLATLANMA

1. İlk Mülki Teşkilatlanma İçin Gösterilen Çabalar

XIX. yüzyıl Osmanlı modernleşmesinin iki önemli ayağı olan Tanzimat ve Islahat Fermanlarının en önemli amaçlarından biri de idari yapıyı modernleştirerek merkeziyetçi bir yapıya bürünmektir. Merkeziyetçiliğin vermiş olduğu sorumluluktan dolayı birçok konuda danışmak zorunda olduklarından vali ve mutasarrıflar işlerin gecikmelerine sebebiyet vermişlerdir. Eyalet ve Livaların kazalar üzerindeki işlerinde de aksaklıklar baş göstermeye başlamıştır⁴². Bütün bu aksaklıkların farkına varan Osmanlı devlet adamları 1863 yılı içerisinde yeni bir nizamname* hazırlamaya karar verip, Fuat Paşa, Mithat Paşa ve Ahmet Cevdet Paşa'nın da katkılarıyla 8 Kasım 1864'te Tuna Vilayeti Nizamnamesi olarak yürürlüğe sokulmuştur. Bu nizamname sadece Tuna vilayetine ait bir düzenlemeymiş gibi görünse de aslında bütün imparatorluğu kapsayan bir yanı olup, Tanzimat'tan sonra taşra yönetiminde de Ortaylı'nın dediği gibi "Osmanlı yönetim sistemini ete kemiğe büründüren temel belgedir"⁴³. Biz de bu temel belgenin, diğer nizamnamelere göre farkını ve getirilerini açıklamaya çalışacağız.

1.1. İlk Nizamname (1864 Vilayet Nizamnamesi)

Bu nizamname her ne kadar idari ve bürokrasi alanında modernleşme ile yönetime yeni bir tarz getirilmek istendiği ile alakalı olsa da bir diğer husus da imparatorluk içerisinde yaşayan gayrimüslim tebaanın olumsuz koşullar altında yaşadıkları iddialarını önlemek olup, Avrupalı Devletlerin baskılarına çözüm

⁴²Davut Hut, "Osmanlı Taşrasında İdari-Bürokratik Modernleşme", ed. Arif Kolay, *Türk Modernleşmesi*, Yeditepe Yayınevi, İstanbul, 2013, s. 63- 92; Nazım Kartal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, İlkbahar 2013 c. 4, S. 1, s. 8.

*Nizamname: "Kanunların tatbik suretlerini göstermek ve emrettiği hususlarla men eylediği cihetleri tespit etmek üzere Şura-yı Devlet'in (Danıştayın) tetkiklerinden geçirilmek suretiyle heyet-i vükelâca (vekiller, bakanlar heyetince) tasdik olunup Padişahın iradesine iktiran ettirilen kaideler hakkında kullanılır bir tâbirdir. Nizamnameler Padişahın iradesiyle tatbik mevkiine girerdi." Pakalın, *a.g.e.*, c. II, s. 704.

⁴³Hüdai Şentürk, *Osmanlı Devleti'nde Bulgar Meselesi (1850-1875)*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1992, s. 255; İlber Ortaylı, "Türkiye'de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi", ed. Kurthan Fişek, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, Ankara, 1976, s. 19.

olabileceği düşüncesi de ağır basmıştır. Ancak bütün bunlar baskıları engelleyememiştir.

Nizamname öncelikle Mithat Paşa'nın vali olarak görevlendirildiği Niş, Silistre ve Vidin vilayetlerinden oluşan Tuna Vilayetinde uygulanmış ve başarılı sonuçlar neticesinde ise 1867'deki yeni düzenlemeyle uygulama alanı genişletilerek, 1871'de bu sistem geliştirilip yaygınlaştırılmıştır. Fransız tarzı yönetim anlayışını örnek alan nizamname özellikle mülki idarenin günümüz teşkilatlanması açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan nizamnamenin bir başka özelliği de il genel meclisleri aracılığıyla yerel yönetim sistemini de ilk defa düzenlemiş olmasıdır. Vilayet nizamnamesi, vilayetlerin yönetimini valilere, sancak yönetimini mutasarrıflara bırakırken, kazaların yönetimini de kaymakamlara bırakmıştır⁴⁴. Bundan başka bir de dördüncü olarak köyler bulunmaktadır.

Bu nizamname ile vali en yüksek hükümet temsilcisi sayılmış ve aynı zamanda denetleyici durumuna getirilmiştir. Mali işlerin düzenlenmesinde ise sancakta muhasebeciye, vilayette ise defterdara bırakılmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı Avrupasında 10 vilayet ve 4 sancak; Anadolu coğrafyasında ise 16 vilayet ve 74 sancak; Afrika da ise 1 vilayet ve 5 sancak oluşturulmuştur. Daha sonra ise Bosna, Edirne, Halep, Suriye, Trablusgarp ve Erzurum Vilayetleri başı çekmiştir⁴⁵.

Bu nizamname ile İmparatorluk, merkeziyetçiliği ve âdem-i merkeziyetçiliği* bir arada götürmeyi hedeflemiş olup 1840 yılından itibaren de eyalet yönetimin de meclis sayısı da ikiye çıkarılmıştır. Bu meclislerin birincisi olan Vilayet İdare Meclisinin işlevsel yönden incelemek gerekirse; Meclis, vali başkanlığında defterdar,

⁴⁴Bekir Parlak, "Osmanlı Devletinin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal ve Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Kasım 2001- Ocak 2002, s. 40; Mehmet Tarcan, "Fransa'da Valilik Müessesesi", *Türk İdare Dergisi*, S. 357, Ankara, 1977, s. 109.

⁴⁵Selda Kılıç, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa", *Ankara Üniversitesi DTCF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, c. 24, S. 37, Ankara, 2005, s. 102; Halil Kalabalık, "Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?", *Türk İdare Dergisi*, S. 413, Ankara, Aralık 1996, s. 85.

*Âdem-i Merkeziyetçilik: Bu tabir Türk Dil Kurumu tarafından, merkezi yönetimin bazı hak ve yetkilerinin yerel yönetimlerce kullanılması şeklinde tanımlanmıştır. Daha sonraları "Prens Sabahattin tarafından İngiltere örnek alınarak geliştirilen bu düşünce, yönetim bakımından illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanması ayrıca görev ayrımının kabul edilmesi esaslarını içermektedir. Genel kabule göre, yerel halkı ilgilendiren genel menfaatleri ilgilendirmeyen işlerin yerel idarelere bırakılması anlayışına dayanmaktadır." Tarık Zafer Tunaya, *İslamcılık Akımı*, Simavi Yayınları, İstanbul, 1991, s. 299; Kasım Turgut, "Türkiye'de Anayasalarda Âdem-i Merkeziyet Düşüncesi", *İdarecinin Sesi*, Mayıs-Haziran 2011, s. 14.

mektupçu, umur-u ecnebiye müdürü, şeriye işleri müfettişi ile iki Müslüman ve iki Gayrimüslim olmak üzere toplam dokuz üyesi bulunmaktadır. Meclisin çalışma usul ve esasları önceki meclis çalışmalarına benzemekte olup, uygulama, danışma, yargı, güvenlik ve bayındırlık gibi görevler önemli sayılmıştır.

1864 Vilayet Nizamnamesiyle iç güvenlik yasası da yeniden yapılandırılmıştır. Bu amaçla yeni nizamnameyle polis, tahsildarlık ve jandarma şeklinde üç ayrı görevin ayrılmasına karar verilmiş olup bu teşkilatlar da zaptiye'nin alt birimleri olarak görev yapmışlardır⁴⁶. Bununla birlikte tahrir, nüfus sayımı ve mülkiyet kayıtlarında çalıştırılacak memurlarda taşra hiyerarşisine dâhil edilmiş olmakla beraber, hariciye nezaretinin tayin edeceği bir memurda yabancı uyrukluların bürokratik ve hukuki işleriyle uğraşmak üzere valiliklerde bulunmasına karar verilmiştir.

Bir başka düzenleme de mülki idarelerin en küçüğü olan köy ve mahalle yönetimlerine getirilmiştir. İlk defa köy ile mahallelerde ihtiyar meclisleri kurulmuştur. Müslüman ile gayrimüslimlerin yaşadığı yerlerde, cemaat kendi muhtar ve ihtiyar heyetini seçme imkânı elde etmiş olup, İmamlar ile gayrimüslim tebaanın ruhani liderleri de ihtiyarlar meclisinin doğal üyeleri olarak kabul edilmişlerdir. Bu sayı üç ile on iki kişi arasında olabilmekteydi. Bu meclisin asli görevleri arasında, cemaatler arasındaki vergileri belirleyip, yine cemaat üyelerinden tahsil etmek, ayrıca bu cemaatler arasında çıkan sorunları çözmek, köyün sorunları ve temizliğiyle ilgilenmek, bir de nizamnameye göre görev süresi bir yıl olan muhtarı denetlemek yetkisine sahip olup gerekirse kaymakama şikâyet ederek azlini isteyebilmektedir⁴⁷.

Seçilmiş ve atanmışlardan meydana gelen vilayet idare meclisinin sorumlulukları Nizamnamenin on dördüncü maddesinde de belirtildiği gibi, meclis, mülki, mali, harici, imar ile ziraatla ilgili meseleleri görüşmeye yetkili kılınmıştır. Ancak hukuki işlerle ilgilenmesi yasaklanmıştır. Hatta müzakere usulleri ile alınacak kararların uygulanma biçimi de başka bir nizamname ile düzenleneceği belirtilip, vilayet idare meclisleri sadece 13. ve 14. maddeler ile düzenlenmiştir.

⁴⁶Sonay Bayramoğlu Özügürlü, "1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası", *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini: 1929-1939*, ed. Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM Yayın No: 2, Ankara, 2007, s. 29; Nadir Özbek, "Abdülhamit Rejimi, Vergi Tahsildarlığı ve Siyaset, 1876-1908", *Doğu Batı Osmanlılar II*, S. 52, Ankara, 2010, s. 167.

⁴⁷Şentürk, *a.g.e.* s. 171; Ali Akyıldız, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s. 202.

1864 Nizamnamesinin getirdiği bir diğer özellik ise “Meclis-i Umumi-i Vilayet” adıyla günümüz il özel idarelerinin temeli sayılan meclislerin oluşturulmasıdır. Umumi meclislere üye seçimiyle ilgili olan madde ise nizamnamenin son maddesi olan 78. Maddeyle düzenlenmiştir. Umumi meclisler vilayet düzeyindeki yerlerde olan ve sadece yerel temsilcilerden oluşarak memleket halkının istek ve sorunlarını vilayet yöneticilerine bildiren birer danışma organı olarak görev yapmışlardır⁴⁸. Bu meclisler 78. Maddeye göre vilayete bağlı olan her sancaktan, seçilerek gelen iki Müslüman ve iki gayri Müslim azadan oluşmuştur. Umumi meclise üye seçimi ise; meclisin toplanmasından bir ay öncesinde livalara bağlı olan her kazanın dört üyesi merkez livada toplanıp, içlerinde üyelik şartlarını taşıyan üç kişi seçilerek vilayete gönderilmiştir. Bu meclis kırk günü geçmemek üzere senede bir kere, valinin uygun olduğu dönemde vilayet merkezinde toplanılmıştır. Meclis-i Umumi-i kendi sınırları dâhilinde kalan anayol ve tali yolların bakımı ile belediye ile kamu binalarının yapım, bakım ve onarımı olup ayrıca tarım ve ticaretin gelişimi, vergilerin belirlenmesi, dağıtımı ve toplatılması olmak üzere, halkın taleplerini de göz önünde bulundurarak⁴⁹ meclis görevini yerine getirmeye çalışmıştır.

Vilayet yönetiminin bir alt kademesi olan livaların (sancak) yönetimi ise Liva İdare Meclislerince nizamnamenin 29-42. maddeleri arasında belirtilmiştir. Mülki amir olan mutasarrıf, doğrudan padişah tarafından atanarak livanın idari, mali ve güvenlik işlerinden bağlı olduğu merkezin valisine karşı sorumlu tutulmuştur. Ayrıca merkez ve validen gelen görev ve sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdür. Livanın maliye işleri ise maliye nezareti tarafından atanan “muhasibeci”ye bırakılmıştır. Atanan bu memur da vilayet defterdarına karşı sorumlu olup, işlerin daha rahat takip edilmesi maksadıyla da kendisine yardımcı olarak bir de “mal kalemi” görevlendirilmiştir.

Mülki amiri kaymakam olan ve Livanın bir alt yönetim birimi olan kazaların yönetimi ise “Kaza İdare Meclisleri”nce idare olunmaktadır. Merkezden gönderilen kaymakamın birinci dereceden amiri liva mutasarrıfı olup, devlet, vilayet ve liva yönetimince verilen bütün emirleri yerine getirmek zorundadır. Ayrıca kazanın,

⁴⁸Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 261; Ortaylı, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri*, s. 90.

⁴⁹Erkan Tural, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 13, S. 2, Nisan 2004, s. 120.

merkeze gönderilmek suretiyle bütün gelirlerini tahsil etmekle yükümlüdür. Yine bütün bu işleri kolaylıkla yürütebilmesi bakımından iki kaza kâtibi de görevlendirilmiştir.

İdare Meclisleri kaymakamın başkanlığında oluşturulup, merkez kaza hâkimi, müftü, gayrimüslim cemaatlerinin liderleri ile kâtip meclisin doğal üyeleri sayılmıştır. Bu meclislere, mali, zabıta, nafia, tapu ve ziraat gibi konuların incelenip karara bağlanması yetkisi verilmiş olup, hukuki işlere karışılmaması istenmiştir. Bu meclislerle ilgili seçim düzenlemesi Nizamnamenin 67-72. Maddelerinde belirtilmiş ve adaylardan “mümkünse” okuryazar, otuz yaşını doldurmuş ve bir yılda devlete yüz elli kuruş vergi veren kimseler olması şart koşulmuştur⁵⁰. 1864 Vilayet Nizamnamesinde köylerin yönetimi de günümüzdeki gibi muhtarlar bırakılmış ve muhtarların göreve başlaması kaymakamın iznine bağlıydı. Muhtarlar da tıpkı vilayet ve kazalarda olduğu gibi bulunduğu yerde devleti temsil etmiş ve vergi tahsilatı, güvenlik ve yerel işler muhtarın emrine bırakılmıştır.

Her köyde her sınıf ahaliyi temsil etmek için üç ile on iki kişi arası ihtiyar meclisi oluşturulması öngörülmekle beraber, imamlar ve gayrimüslim cemaatinin dini liderleri de meclisin doğal üyeleri kabul edilmiştir. Bu kişiler muhtara yardımcı olmanın dışında ziraat, köy temizliği, küçük davaları çözüme kavuşturmak gibi işler de görevleri arasında sayılmıştır. İhtiyar meclisi ve muhtarlar bir yılığına görev alıp, istedikleri takdirde tekrar aday olup seçilebilmektedirler. Seçimlerde seçmen olabilme koşulu ise on sekiz yaşını doldurmuş olmak, Osmanlı tebaasından olmak ve o köyde oturup her yıl devlete en az elli kuruş vergi vermek gerekiyordu. Muhtar ve ihtiyar meclislerine aday olabilmenin şartı ise en az otuz yaşında olup, vergi olarak da yıllık asgari yüz kuruş vermesi gerekmekeydi⁵¹. Anlaşılacağı üzere, Fransız tarzı yönetim anlayışı örnek alınarak oluşturulan 1864 Vilayet Nizamnamesini, içerdiği hükümler itibariyle yerel yönetim sistemini ilk defa düzenlemiş olması bakımından temel bir gelişme olarak nitelendirmek yanlış olmaz. Başlangıçta Tuna vilayetinde uygulanmak üzere hazırlanmış olan bu nizamnamenin verdiği başarılı sonuçlar neticesinde imparatorluk geneline yaygınlaştırmaya çalışıldığı görülmüş ve nitekim 1871 yılında hazırlanmış

⁵⁰Erkan Tural, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 – Tuna Vilayet Nizamnameleri”, *Çağdaş Yerel Yönetim Dergisi*, c. 13, S. 3, Temmuz 2004, s. 101-102.

⁵¹Tural, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, s. 117.

olan yeni nizamnamenin de 1864 Nizamnamesini yaygınlaştırma isteği doğrultusunda ortaya çıktığı bilinen bir gerçektir.

1.2. 1871 Vilayet Nizamnamesinin Getirdikleri

1864 Nizamnamesiyle eyaletler kaldırılmış ve yerine vilayetler kurulmuştur. Bu nizamname daha önce de belirttiğimiz üzere Fransa taşra yönetim sisteminden yararlanılarak hazırlanmış olsa da Cumhuriyet rejimiyle yönetilen bir ülkeyi taklit etmek bir yana Fransa'nın merkeziyetçiliğinin taşra yönetimine uygulanması dağılma yüzyılı içerisinde olan Osmanlı devleti için daha uygun olmuştur. Nitekim 19. Yüzyıl içerisinde İngiltere gibi Âdem-i Merkeziyetçi tarzı bir uygulama Osmanlı Devleti için yıkılma sürecini hızlandıran bir uygulamadan başka bir şey olmazdı. Bundan dolayı 1864 Nizamnamesi, 22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine kadar yürürlükte kalmıştır.

1871 Nizamnamesi, yerel yönetim mekanizmasının çağdaş bir biçimde gelişmesinde ve sivil bürokrasinin de başkent dışındaki idari mevkilere yayılmasında etkili olmuş, ayrıca siyasi sürece katılımı arttırması açısından da önemli sayılmıştır. 1871 tarihinde, Osmanlı Devleti idari açıdan 27 vilayet ve 123 sancağa bölünmüştü. Anadolu'da 16 vilayet ile 74 sancak, Afrika'da ise 1 vilayet ve 5 sancak, Rumeli'de ise 10 vilayet ve 44 sancak 1871 Nizamnamesine göre düzenlenmiştir⁵². Ancak özel statüye sahip olan Mısır, Bosna ve Girit gibi yerlerin özerk olması, Hicaz, yemen gibi yerlerinde uzak ve aşiret sistemiyle yönetilmeleri gibi nedenler ile İstanbul'un da başkent olmasından dolayı bu yerler nizamnamenin dışında bırakılmıştır.

1871 Nizamnamesi ile vilayet sınırları içerisinde mülki ve askeri hiyerarşi birbirinden ayrılmış ve askeri yetkililerin de valilerin otoritesi altına girmesi ise ancak olağanüstü durumlarda mecburi kılınmıştır. Bu durum karşısında ise valilere yüklenen sorumluluklar artmış olup, ortalama bir eğitim ve tecrübeye sahip bir vali için bu durum biraz ağır kaçmıştır. Buradan da anlaşıldığı gibi idari konuların dışında güvenlikle ilgili

⁵²Mustafa Gençoğlu "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 2(1), 2011, s. 35. Mehmet Boztepe "Osmanlı Devleti'nin Taşra Yönetimini Şekillendiren Merkeziyetçilik Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 36. Nisan 2013, s. 8.

konularda da daha fazla yetki ve görev söz konusu olmuştur⁵³. Ana hatlarıyla bakıldığında gerek valilerin görev ve yetkileri gerekse daha önceki nizamnamelerin hazırlanış ve uygulanması, Tanzimatçı liderlerin devletin dağılmasını önleme çabasının bir parçası olduğu net bir şekilde anlaşılmaktadır. Bu anlayış aynı zamanda Osmanlıcılık ideolojisinin de yerleştirilmeye çalışıldığının bir çabasıdır. Çünkü Eyalet ve vilayet yönetimin de kurulan idare meclislerine, her bölgeden gelen temsilciler ile bütün grupların temsilcileri yönetime katılmış, böylece merkezi denetim ve kontrol arttırılmıştır.

1871 Nizamnamesi, diğer nizamnamelere göre vilayet, sancak (liva), kaza, nahiye* ve köy yönetimini biraz daha ayrıntılı olarak ele almıştır. Bu nizamnameyle ilk olarak vali muavinliği tesis edilmiş ve valinin yanında görev alacak olan mülki amirlerinde görev ve sorumlulukları gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir. Buna göre defterdar, mektupçu, umur-ı ecnebiye müdürü (yabancılarla ilgili işlerden sorumlu müdür), ziraat ve ticaret müdürü, tarik emini (yol yapımından sorumlu görevli), defter-i hakani müdürü (tapu müdürü), emlak ve nüfus müdürü, evkaf müdürü ve alay beyi (iç güvenlikten sorumlu görevli) valinin emri altında çalışacak üst düzey memurlardı. Bu memurlar yıl sonunda hükümete, yapılan işleri rapor etmek zorundaydılar. Bu sayede hükümet de yapılan ve yapılması planlanan işlerden haberdar olmuştur.

Yine bu nizamnamede de önceden olduğu gibi sancaklar da mutasarrıf, kazalarda ise kaymakamlar görevlendirilmiştir. Bu nizamnameyle birlikte ilk olarak beş yüz kişiden fazla köy ve çiftlikler “Nahiye” olarak düzenlenmiş ve kaza ile köy arasında yeni oluşturulan bu yerlere nahiye müdürleri mülki amir olarak görevlendirilmiştir. Nahiye müdürleri ise Dâhiliye nezaretinin onayıyla vali tarafından tayin edilmiştir. Müdürlerin nahiye sakininden olması ve yirmi beş yaşın üstünde, okuma yazma bilen Osmanlı tebaasından olması gerekmektedir. Başlıca görevleri arasında ise vergi salınması ve onların toplanması gibi işlerde tahsildara yardımcı olmak, gerektiğinde

⁵³Muammer Değirmendere “Osmanlı Devleti’nin Son Döneminde Vali Atamaları (1839 - 1908 Hudavendigar Vilayeti Örneği)”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 43 Ocak 2015, s. 107.

*Nahiye: “İdari taksimat derecelerinin en küçüğü hakkında kullanılır bir tabirdir. Osmanlılar zamanında idari teşkilat vilayet, sancak, kaza ve nahiye olmak üzere dört derece idi. Nahiye mıntıkası birkaç köyü ihtiva ederdi. Teşkilatın başındaki mülkiye amirinin unvanı ‘Nahiye Müdürü’ idi. Nahiyenin yerine ‘Bucak’ kullanılmıştır.” Pakalın, *a.g.e.*, c. II, s. 642. Günümüzde ise bucakların tüzel kişiliğine son verilerek işlevselliği ortadan kaldırılmıştır.

güvenlik için zabıta makamlarına başvurarak onlara yardımcı olmaktır. Bu müdürler aynı zamanda kendisine bağlı olan köylerden, ihtiyar meclisine seçilen dörder üyenin katılımıyla oluşan “Nahiye Meclisleri”ni de yönetmekle görevlendirilmiştir. Ancak bu meclisin kararları kesinlik arz etmez, meclisin almış olduğu kararlar kaza kaymakamlığı tarafından incelenip, uygun bulunduğu takdirde nahiye müdürüne bildirilerek karar icra edilebilmiştir.

Daha önceki nizamnamelerden çok farklı olmayarak, nahiye meclisinin başlıca görevleri arasında köyler arası yolların yapımı ile nahiyenin ortak malı olan koruluk, baltalık, mera ve kışlakların korunması, yine ihtiyar meclisinden gelen tekliflerin değerlendirilerek, tarım araçları ve hayvanların çoğaltılması hususunda yardımcı olmak ve çıkan kararın nahiye müdürü tarafından kaza kaymakamına bildirilmesi asli görevleri arasında sayılmıştır.

Köylerin yönetimi ise önceden olduğu gibi seçimle gelen muhtarlara bırakılarak en küçük mülki idari olarak belirlenmiştir⁵⁴. Köy ve mahalle kavramları her ne kadar Tanzimat’tan öncede var sayılsa da ilk olarak 1864 nizamnamesinde varlıkları resmiyete kavuşmuştur. Ardından 1871 nizamnamesiyle kuruluş ve idari organlarındaki eksiklikler tamamlanmaya çalışılmıştır. Muhtarlar, nahiye müdürleri tarafından kendilerine verilen emirleri yerine getirmekle yükümlü olup, aynı zamanda köylüye, hükümetin aldığı kararları bildirmek ve köydeki doğum- ölüm gibi işleri de nahiye müdürüne bildirmek zorundaydılar. İhtiyar meclisinin görevleri arasında ise genellikle köy halkı arasında meydana gelen davaları çözüme kavuşturup, köydeki barış ve huzur ortamının devamını sağlayıp köyün diğer işleri olan temizlik, bekçi, korucu, ziraat ve ticareti kolaylaştırmaya yönelik çözümler üretmekti. İhtiyar meclisi bunun yanında hayır müesseselerinin imarı ile okulların idaresine de yardımcı olmuşlardır. Ayrıca muhtarların aykırı hareket ve kabahatlerini nahiye müdürleri aracılığıyla kaymakamlara bildirip onun dışında ihtiyar meclisleri hiç bir şekil de cezai işlem uygulayamazlardı⁵⁵. Ancak bütün bu gelişmelere rağmen nahiye kurumu uygulamada pratiğe geçirilememiştir. Bu yüzden devlet 6 Nisan 1876 tarihinde “Nahiye” (Nevahi)

⁵⁴Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 5, Sayı 5, Eylül 1996, s. 90-91.

⁵⁵Mutullah Sungur, “XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti’nde Taşra İdaresi ve Vilayet Yönetimi”, *Türkler*, c. 13, s. 758. Özgür Yılmaz, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri (1840 - 1871)”, *History Studies*, c. 6, S. 6, 2014, s. 274.

Nizamnamesini yayımlamıştır. Bu nizamname 1871 Nizamnamesine göre nahiyelerin oluşumu, idaresi, nahiye müdürleri, nahiye meclisinin görevleri konusunda bazı farklılıklar göstermektedir.

1876 Nahiye nizamnamesinde, göze çarpan en önemli değişikliklerden bazılarına bakıldığında; nahiye oluşumunun 1871 Nizamnamesinden farklı olarak iki şekilde ele alındığı görülmüştür. İlk olarak iki yüzden fazla haneyi barındıran köylerden oluşan nahiyelerle, ikincisi ise iki yüz haneye kadar olan köylerin oluşturduğu nahiyelerdir. Ayrıca elliden fazla haneye sahip köylerde ise müdür ve kâtiplere maaş verebildikleri takdirde nahiye idaresinin de kurulabileceği yeni nizamnamede belirtilmiştir. Elli haneden az olan köylerin ise nahiye olamayacağı belirtilip, bu köylerin başka köylerle birleşmek ya da herhangi bir nahiyeyle bağlanması zorunluluğu getirilmiştir. Bu bağlılığın koşulu ise merkez kabul edilecek olan yerin üç saatten fazla uzak olmamasıdır.

Görüldüğü üzere 1871 Nizamnamesi ile imparatorluğun, vilayetten köye kadar olan mülki teşkilatlanmanın idari sınırları ve yetkileri belirlenmiştir. Bu nizamnamenin en önemli taraflarından biri de valilerin yetkileriydi. Çünkü Tanzimat sonrası dönem itibariyle ele alırsak valilerin mülki, mali, eğitim, bayındırlık ve en önemlisi de güvenlikle ilgili işlerinin bu nizamnameyle biraz daha arttığını görmüş olduk. Ayrıca valiler taşra idaresinin de en üst yetkilisi konumuna gelmiştir. Daha önceleri meclisler vasıtasıyla yetkileri kısıtlanmaya çalışılmışsa da nizamnameyle tekrar merkezi idarenin tek sorumlusu haline gelmişlerdir. Bir başka husus ise 1871 Nizamnamesiyle beraber bütün vilayetlere belediye örgütünün de kurulması şartı getirilmişti (111-123.maddeler arası). Böylece vali, mutasarrıf ve kaymakamın olduğu her merkezde belediye idaresi de kurulmuş olacaktı. Bu belediyeler, kurulan “ Belediye daire meclislerince” memurlar arasından seçilmiş olan meclis reisi aracılığıyla o şehrin yönetiminden sorumluydu. Sonuç itibariyle vilayet idaresindeki teşkilatlanma bir adım daha ilerlemiş ve kaza ile köy arasında yeni bir oluşum olan nahiyelerin kurulması öngörülmüştür. Ayrıca valilerin sorumlulukları biraz daha arttırılarak merkezîyetçiliğin pekiştirildiği ve bütün mülki amirlerin bulunduğu yerlerde de Belediye dairelerinin kurulmasının öngörülmesiyle şehir yönetimine ne kadar önem verildiği de açıkça bilinmektedir.

1.3. Vilayete Geçişin Son Hali (1876 İdare-i Umumiye-i Vilayet)

Başlangıçta bölgesel nitelikte hazırlanan 1861 Nizamnamesi ile aslında mülki idareler için yeni bir dönemin başladığı açık bilinen bir gerçektir. Nitekim 1876 yılına kadar geçen on beş yıllık süre içerisinde düzenlemelerin niteliği değişmiş, bölgesel değil tüm mülki idare birimlerini kapsayacak nitelikte düzenlemelere girişilmiş ve çıkarılan nizamnameler de bu doğrultuda hazırlanmıştır. Yine bu maksatla, 21 Şubat 1876 tarihinde, “İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Talimat” adıyla yeni bir düzenleme daha yapılmıştır. Bu düzenlemede idari taksimat açısından hiçbir değişikliğe gidilmezken, valilerin görevleri “vezaif-i ıslahiye” ve “vezaif-i daimiye” olarak iki kısımda ele alınmıştır. Talimatname beş bölüm ve kırk maddeden oluşarak; birinci bölümünde “Vilayetlerin Asli Görevleri”, İkinci bölüm “Valilerin Islahiyeye Dair Görevleri”, üçüncü bölüm “Valilerin Daimi Görevleri”, dördüncü bölüm “Mutasarrıf ve Kaymakamların Görevleri” ne ayrılırken son bölüm ise “Mahkeme ve Meclislerin Görevleri” olarak açık bir şekilde belirtilmiştir⁵⁶. Talimatnamenin ilk maddesinde, İmparatorluğun vilayetlerden oluştuğu ve vilayetlerin başında ise valilerin olacağı açık bir şekilde belirtilmiştir. Ayrıca bütün halkın kanun önünde eşit olduğu ve devlet olarak kamu hukukunun korunacağı belirtilerek, valilerinde halkın haklarını koruyup, herkesi kin ve düşmanlıktan uzak tutmaları gerektiği belirtilmiştir.

Genel olarak talimatname; valilere, vilayetin ıslahına ilişkin görevleri şu şekilde belirtmiştir; mahkeme ve meclislerin oluşumu ve meclis üyelerinin seçimi, zaptiye, tahsildar, mahkeme ve meclislerin mübaşir ile gardiyanların işe alınması ve istihdamı, hapisanelerin düzenlenmesi ve idaresi, hukuk kuralları çerçevesinde emlak sahipliği senedinin düzenlenerek verilmesi ve arazi devirlerinin yapılması, askeri mürettebatın ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu giderlerin tahsil edilmesi, halkın yol yapım vs. gibi işlerde istihdam edilmesinin sağlık kurallarına uygun olması, ziraat ve çiftliklerin geliştirilmesi ve yardım sandıklarının ihtiyaca göre kullanılmasını sağlamak, vergi ve gümrük idaresi ile ilgili esasların düzenlenmesi gibi hususlar talimatnamenin altıncı maddesinde valilere açık bir şekilde buyrulmuştur. Madde yediye bakıldığında ise mahkeme ve meclislere seçilecek üyelerin, baskıya uğramaması veya herhangi bir adayın haksız şekilde desteklenmemesinin önüne geçilmek istenmiştir. Bu gibi

⁵⁶Kartal, *a.g.m.*, s. 18.

engellemeleri kim yaparsa yapsın derhal mahkeme kararıyla cezalandırılması istenmiştir. Devamı olan sekizinci madde de zaptiye, tahsildar, gardiyan, seçiminde de yedinci madde kuralları geçerli olmuştur.

Talimatnamenin üçüncü bölümü olan “Valilerin Daimi Görevleri” başlığını irdelleyecek olursak (m.15-32 arası) burada valilere işlerin sürekliliğini sağlamak adına on yedi madde ayrılmıştır. Valiler, emri altındaki memurları sürekli denetim altında tutup, görevlerini istenildiği şekilde yapmayan olduğu zaman hukuki süreci başlatmakla yükümlüydüler. Güvenlik açısından vilayette her türlü önlemi almak ve gerektiğinde merkeze haber verilecekti. Toplum içerisinde huzursuzluğa sebebiyet verebilme endişesinden dolayı, zaptiye, tahsildar ve hademelerin köylerde halktan karşılıksız yem ve yiyecek almaları yasaklanıp, alanlar hakkında da yasal işlem başlatılmıştır. Bu uygulamaların yapılması ve talimatname kararı olması, toplum ve devlet içerisindeki keyfi uygulamaların önüne geçilmek istendiğini gösterdiği gibi aynı zamanda halka karşı, her kim olursa olsun devletin karşısında eşit izlenimi yaratılarak, halkın devlete olan güveni kazanılmaya çalışılmıştır. Yine her türlü suiistimalin önüne geçilmek istendiğinin bir örneği de kamu mallarının ve askeri mühimmatın nakli sırasında hayvan ihtiyacının giderilmesi konusundaki kuraldışı davranışların yasaklanmasıdır.

Valilerin denetimi altında olan hapishanelerde, valiler tarafından teftiş edilip mahkûmların sağlık sorunları ile diğer işlerine bakacaklardır. Hapishane müdürlerinin ve mahkûmların beyanlarını da valiler dikkate almak mecburiyetindedirler. Bütün vilayetlerdeki hapishaneler, valiler tarafından adliye nezaretine bildirilmek üzere, hapishaneye giren, tahliye olan ve tutuklu bulunanların listesini üç ayda bir valiye göndereceklerdir. Bu durum sancaklarda mutasarrıflara, kazalarda ise kaymakamlara aittir. Valilerin mahkemeleri etkilemeleri kesinlikle yasaklanmış olup, mahkemelere aza seçimine de müdahale etmeyeceklerdir. Sınırları ölçütünde, vergi toplama ve harcamaya yetkili olan valiler de keyfi vergi koymaya ya da vergi indirmeye yetkili değildirler.

Talimatnamenin otuz üç ile otuz altıncı maddeleri arası ise dördüncü bölüm başlığı olan kaymakam ve mutasarrıfların görevleri ile alakalı olup bu görevler şöyle sıralanmıştır; sancaklarda vali vekili olarak mutasarrıflar sorumlu tutulmuştur. Nasıl ki valiler kendi sınırları dâhilindeki sancaklardan sorumlu ise mutasarrıflarda kendi sınırları içerisindeki kazalardan sorumlu tutulmuştur. Aynı zamanda mutasarrıflar yetki

sınırları dâhilinde yapılması gereken konuları da kaymakamlara bildirmişlerdir. Asayiş olayların da ise validen talimat alınarak, olayın ölçüsü dâhilinde merkeze de haber vermekle sorumluydular. Gerekli adli konuları da adliye nezareti ne bildirmişlerdir. Kazanın mülki amiri olan kaymakamlar da kazada, sancağın başı olan mutasarrıfın vekili sayılmıştır. Bulunulan bölgenin koşulları göz önünde bulundurularak (ulaşım, coğrafya, vs.) illerde valilerin, sancaklarda ise mutasarrıflara ait olan bazı yetki ve görevler de kazalarda kaymakamlara verilmiştir. İdari, güvenlik, mali ve hukuk işleri ise talimatname gereği kaymakamın daimi görevi sayılmıştır.

Beşinci bölümde ise mahkeme ve meclislerin görevleri ile ilgili hükümlere üç madde ayrılmıştır (mad.37,38,40). Mahkemelerin tarafsızlığı ve mahkeme üyelerinin hiçbir şekilde baskı altına alınmaması, yürürlükte olan kanunları da adil bir şekilde uygulamaları istenmiştir. İdare meclislerine başkanlık eden vali, mutasarrıf ve kaymakamlar bulundukları mülki amirin başı olarak devlet ve memlekete ait görevleri yerine getirmekle sorumlu olmuşlardır. Bu görevleri yerine getirirken yürürlükte olan mevzuata ve usule uygun olarak bütün konular hakkında hiçbir baskıya maruz kalmadan karar vermişlerdir. Buna dayanarak meclis üyeleri herhangi bir muhalif sonuca ve karara karşı hiçbir şekilde sorumlu tutulmamıştır. Ancak meclis kuralları ve tüzüğünü ihlal etmemek ön koşul olarak kabul edilmiştir.

Yine idare meclis üyeleri ortaya çıkan yolsuzlukları ve usulsüzlükleri devlete bildirmekle yükümlü olup, tebaa içerisinde herhangi birinin hükümet memurlarından ya da eşraftan bir haksızlığa veya bir zulme uğradığı görüldüğü takdirde bu durumu meclis üyeleri devlete bildirmekle sorumludur⁵⁷. Aslına bakıldığında 1871 Nizamnamesi ile 1864 Nizamnamesi geçerliliğini yitirmemiş, varlığını sürdürmüştür. Fakat olası bir ikilik durumunda ise 1871 Nizamnamesi kabul görmüştür. 1876 Talimatnamesi ise çok detaylı bir nizamname olmamış, gerek 1864 gerekse 1871 Nizamnamelerini tamamlayıcı bir talimatname olarak karşımıza çıkmıştır.

⁵⁷Erkan Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 14, S. 1, Ocak 2005, s. 71-91; Nazım Kartal, “İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2010, s. 54-58.

2.Meşrutiyet Dönemlerinde Mülki Teşkilatlanma

Devletin aksayan yönlerini düzeltmek amacıyla Tanzimat döneminde çıkarılan fermanlar istenilen sonucun alınmasını sağlamamıştır. Dönem itibariyle de mutlak irade devam etmiştir. Bu mevcut rejimden duyulan rahatsızlık, muhalif bir oluşumun ortaya çıkmasına ve yönetime karşı bir ihtilal yapılabileceği düşüncesine neden olmuştur. Diğer taraftan ise Fransız İhtilali'nin yaymış olduğu liberal düşüncelerde Osmanlı'da yaşayanların ilgisini çekmeyi başaramamıştır⁵⁸. Popüler hale gelen özgürlükçü istekler ve batılılaşma fikri de batılı devletlerin gözünü Osmanlıya çevirmesi için adeta bir araç haline gelmiştir. Çünkü bu bahaneyle batılı devletler, Osmanlı içerisindeki azınlıkları bahane ederek, iç işlerine karışmak istemiş ve merkezdeki sıkıntıları arttırmışlardır. İşte böyle bir ortamda Osmanlı Tarihinde de ilk defa anayasanın ilan edildiği ve meşrutiyet dönemi olarak adlandırılan radikal sayılabilecek değişikliklerin yaşandığı bir dönem başlamıştır.

2.1. I. Meşrutiyet Dönemi Mülki Teşkilatlanma

Sultan Abdülaziz tahta çıkarken 1839 Tanzimat ve 1856 Islahat fermanlarına sadık kalacağını belirtmiş, fermanlardaki vaatlerini de tekrar etmiştir. Fakat Abdülaziz kısa bir aradan sonra otoriter bir yönetim sergilemeye başlamış, bu tutumu da kendisine karşı özgürlükçü bir akım olan Jön Türklerin oluşmasına sebep olmuştur. 1865 yılında kurulan “Genç Osmanlılar Cemiyeti”nin çalışmaları sayesinde meşrutiyet düşüncesi kabul edilmiş ve birçok mücadele sonucunda ise Genç Türkler ya da yeni Osmanlılar olan bu özgürlükçü akım, Ali Suavi, Şinasi, Namık Kemal ve Ziya Paşa gibi isimler önderliğinde I. Meşrutiyetin ilan edilmesinde aktif rol oynamışlardır. Bu dönemde Mithat Paşa'nın girişimleri ile Sultan Abdülaziz tahtan indirilmiş ve yerine V. Murat getirilmiştir. Ancak sağlık sorunları münasebetiyle V. Murat'ın da tahtan indirilmesi gerektiğinden, Mithat Paşaya anayasa sözü veren II. Abdülhamit tahta çıkarılmıştır.

Bu gelişmeler neticesinde Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk anayasası olan Kanuni Esasi 23 Aralık 1876'da ilan edilmiştir. Kanuni Esasi, II. Abdülhamit tarafından kurulan ve başkanlığını Mithat Paşa'nın yaptığı otuz kişilik bir komisyonla hazırlanmıştır. Kanuni Esasi “ferman” biçiminde bir anayasa özelliği taşımaktadır. Ferman biçimindeki anayasalar özellikle mutlakiyet dönemlerinden meşrutiyet dönemlerine geçişlerde

⁵⁸Selçuk Özçelik, *Anayasa Hukuku Dersleri*, c. 2, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1983, s. 48.

görülmektedir. Bu tip anayasalarda iktidarı elinde bulunduran kişi anayasayı tek başına ilan ettiği gibi yine isterse tek başına kaldırabilme yetkisine sahiptir. Kanuni Esasi'ye göre devletin iki meclisi olacaktır. Bu meclislerden yüz otuz üyeden oluşan Heyeti Mebusan halk tarafından seçilirken, yirmi altı üyeden oluşan Heyeti Ayan ise Padişah tarafından tayin edilecektir⁵⁹. 23 Aralık 1876 tarihli Kanuni Esasi on iki kısım ve 119 maddeden oluşmaktadır. Bu kısımları genel başlıklarıyla aktaracak olursak;

“1.Memaliki Devleti Osmaniye (Osmanlı Devletinin Ülkesi m.1-7) başlığı altında; Devlet bir bütündür, saltanat ve hilafet Osmanlıların'ın en büyük erkek evladına aittir. Vekillerin tayin ve azli, yabancı devletlerle sözleşme yapılması, savaş ve barış ilanı, hutbelerde isminin okunması, kara ve deniz kuvvetlerinin kumandası, Meclis-i Umumi'nin toplanması ve tatili, Heyet-i Mebusan'ın feshi padişahın dokunulmaz haklarındandır.

2.Tebaa Devleti Osmaniye'nin Hukuku Umumiyesi (Osmanlı Devleti Vatandaşlarının Temel Hakları m.8-26) başlığı altında; devletin resmi dini İslam'dır. Basın kanun dairesinde hürdür, genel adabı ve asayışı ihlal etmemek şartıyla diğer din mensuplarının din ve vicdan hürriyetiyle mezhep imtiyazları tanınmıştır. Herkesin eğitim ve öğretim hakkı vardır. Osmanlı toplumunun bir parçasını oluşturan gayrimüslimler kendi inançları doğrultusunda eğitim yapabilirler. Osmanlı tebaasının dilekçe, mülkiyet, konut dokunulmazlığı hakları vardır. Hiç kimse kanunda öngörülenden başka bir mahkemede yargılanamaz. Müsadere ve angarya, işkence yasaktır.

3. Vükelayı Devlet (Bakanlar Kurulu m.27-38) başlığı altında; sadrazam ve şeyhülislam bizzat padişah tarafından belirlenerek tayin edilir. Diğer vekiller sadrazam tarafından belirlenip padişah tarafından tayin edilir. Vekiller görevleriyle ilgili faaliyetlerinden sorumludur, görevleriyle ilgili olarak yüce divana gitmelerine Heyet-i Mebusan karar verir, şahıslarıyla ilgili konularda ise ait oldukları mahkemede yargılanırlar. Vekillerle Heyet-i Mebusan arasında bir anlaşmazlık çıktığında vekilin değiştirilmesi veya Heyet-i Mebusan'ın feshi padişahın yetkisindedir. Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde muvakkat kanun çıkarılabilir.

4. Memurin (memurlar m.39- 41) başlığı altında; memurluklara seçilen memurlar kendileri istifa etmedikçe ya da Devletçe zaruri bir sebep görülmedikçe azli ya da değiştirilmesi söz konusu değildir. Her memuriyetin görevi özel düzenlemeler ile belirleneceğinden her memur kendi görevi dâhilinden sorumludur.

5. Meclis-i Umumi (Genel Meclis m.42-59) başlığı altında; Meclis-i Umumi, Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Ayan olmak üzere iki meclisten oluşur. Meclis her yıl Ekim başında toplanır ve Mart başında faaliyetlerine son verir. Padişah gerek görürse meclisi vaktinden önce toplantıya çağırır. Meclis-i Umumi üyeleri düşünce ve beyanlarında hürdürler. Gerek meclisteki konuşmaları gerekse genel olarak açıkladığı görüşleri için haklarında soruşturma açılmaz. Üyelerin vatana ihanet, Kanun-ı Esasi'yi değiştirme ve irtikâpla suçlanmaları durumunda üyeliklerinin düşmesine üçte

⁵⁹Hasan Tunç, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Nobel Yayınları, Ankara, 1999, s. 22.

iki çoğunlukla karar verilir. Haklarında kesinleşmiş mahkûmiyet kararı olanların üyeliği düşer. Kanun teklifi Heyet-i Vükela'ya aittir; Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan padişah'tan izin alarak kendi görevleri dâhilindeki kanun tekliflerini Şura-yı Devlet' e iletirler. Burada hazırlanan kanun tasarıları her iki mecliste kabul edilir ve padişah tarafından onaylanırsa kanunlaşır.

6. Heyet-i Ayan (Ayan Meclisi m.60-64) başlığı altında; Meclis-i Ayan'ın üyeleri Meclis-i Mebusan üyelerinin üçte birini geçmemek üzere padişahça belirlenir. Heyet-i Ayan, Meclis-i Mebusan'dan geçen kanun tasarılarını kabul veya reddeder yahut değişiklik yapılması için geri gönderir.

7. Heyet-i Mebusan (Mebuslar Meclisi m.65-80) başlığı altında; her elli bin erkek nüfus için bir milletvekili seçilir. Heyet-i Mebusan padişahın iradesiyle feshedildiği takdirde altı ay içinde yeni bir seçim yapılır. Meclis başkanını ikinci ve üçüncü başkanları üç misli aday arasından padişah seçer.

8. Mahkime (Mahkemeler m.81-91) başlığı altında; hakimler azledilmezler, yargılama alenidir ve mahkemeler yetki ve sorumluluk alanına giren davaları kabulden kaçınamazlar. Kişilerle hükümet arasındaki davalar da genel mahkemelerde görülür. Her ne ad altında olursa olsun olağanüstü yetkili mahkemeler kurulamaz.

9. Divanı Ali (Yüce Divan m.92-95) başlığı altında; vekillerin, Mahkeme-i Temyiz başkan ve üyelerinin, padişahın hakları aleyhinde harekete geçenlerle devleti tehlikeye düşürenlerin yargılanmaları otuz üyeden oluşan yüce divanda yapılır.

10. Umuru Maliye (Mali İşleri m.96-107) başlığı altında; Mali yükümlülükler ancak kanunla konur, özel bir kanunla izin verilmedikçe bütçe dışında harcama yapılamaz. Fevkalade durumlarda bütçe kanununun yürürlük süresi en fazla bir yıl daha uzatılabilir.

11. Vilayat (İller m.108-112) bu başlık altındaki maddeler çalışmanın konusuyla bizzat ilgili olması bakımından aşağıda ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

12. Mevaddı Şita (Çeşitli Maddeler m.113-119) başlığı altında; ülkenin herhangi bir yerinde ihtilal çıkacağını gösteren emarelerin ortaya çıkması durumunda hükümetin o bölgeye has olmak üzere sıkıyönetim ilanına hakkı vardır. Hükümetin emniyetini ihlal ettikleri kolluk kuvvetlerinin araştırmalarıyla sabit olanlar padişah tarafından ülkeden uzaklaştırılabilir. Kanun-ı Esasi'nin hiçbir maddesi hiçbir bahane ile askıya alınamaz. Kanun-ı Esasi hükümleri, her iki meclisin ayrı ayrı vereceği üçte iki çoğunluk ve padişahın onayıyla değiştirilebilir.⁶⁰

Böylelikle anayasa uygulamaya konulmuş ve 20 Mart 1877'de meclis açılmıştır. Meclis Osmanlının bütün etnik gruplarını barındırdığından çok sesli bir yapıya sahipti ve Osmanlı menfaatleri için çalışmak yerine kendi etnik özerklikleri için çalışan pek çok kişi de mevcuttu. Burada yapılmak istenen, Kanuni esasiye dayandırılarak; Osmanlılık

⁶⁰Adil Bucaktepe, "Birinci ve İkinci Meşrutiyet Anayasalarında Öngörülen Devlet Modelleri Hakkında Bir Değerlendirme", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 42, Ekim 2014, s. 47; Mehmet Akif Aydın, "Kânûn-ı Esasî", *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, c. 24, İstanbul, 2001, s. 329-330.

adı altında çeşitli grupların etnik ve dini yapısını muhafaza ederek bir üst kimlik oluşturabilme çabası ile herkesin anayasada söylendiği gibi eşit haklara sahip olması ve herkesin Osmanlı vatandaşı sayılması esas alınmışsa da dönemin koşulları sebebiyle tam anlamıyla başarılı olunamamıştır.

Zaten bu başarısızlığı fark eden Padişah, Kanuni Esasinin yedinci ve otuz beşinci maddelerine göre Meclis-i Umumi'yi toplantıya çağırmak ve gerektiği zamanda Meclis-i Mebusanı fesih etme yetkisine sahip olduğundan, başlayan Osmanlı-Rus savaşı (24 Nisan 1877) sebebiyle 28 Haziran 1877'den itibaren, ikinci kez meclisi toplamak üzere Ocak 1878 tarihine kadar meclisi kapatmıştır⁶¹. 1878'de tekrardan açılmış olsa da mebusların hükümet ile padişaha ağır bir şekilde saldırımları, yönetimde hoşnutsuzluğa sebebiyet vermiş olduğundan bir de devam eden Osmanlı- Rus savaşının Osmanlı Devleti'nin aleyhinde işliyor olması münasebetiyle II. Abdülhamit yetkisini tekrardan kullanarak 14 Şubat 1878 tarihinde süresiz olarak meclisi kapatmıştır. Böylece I. Meşrutiyet dönemi sona ermiş ve 1908 II. Meşrutiyet dönemine kadar da II. Abdülhamit'in kişisel saltanatı başlamıştır. Ancak meclis kapatılmış olsa da 1876 anayasası ilga edilmemiş fakat fiilen de uygulanmamıştır. 1908 de tekrar meclisin açılmasıyla birlikte anayasa da fiilen uygulanmaya başlamıştır⁶². Siyasal sistemin ve kamu yönetiminin dönüşümünde incelenen ve dönem içerisinde olumlu sayılabilecek bir gelişme olan Kanun-i Esasi, o güne kadar padişahın üstünlüğü tartışma konusu dahi yapılamazken I. Meşrutiyet'in ilanı ile Padişahı ilk kez parlamento karşısında sınırlandırması niteliğiyle ayrı bir önem arz etmektedir.

Kanuni Esasiyle birlikte başlayan anayasalı dönemdeki mülki teşkilatlanma içerisinde öncelikle şunu belirtmek gerekirse, Meşrutiyet Anayasası, âdem-i merkeziyetçilik temelleri üzerine yeni bir taşra yönetimiyle beraber yerel yönetim anlayışına da katkı sağlaması açısından idare tarihimizin temel belgelerinden biri olmuştur. Ayrıca bu anayasaya Mithat Paşa'nın çabalarıyla 1864 Vilayet Nizamnamesi

⁶¹Faruk Yılmaz, *Türk Anayasa Tarihi*, İz Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 48; Hüseyin Şeyhanlıoğlu, "Modernleşme Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu'nun Siyasal Sistemi Ve Gelişen Siyasi Düşünce Akımları", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 42, Ekim 2014, s. 298.

⁶²İlhan Akın, *Siyasi Tarih(1870-1914)*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1983, s. 106; Yavuz Abadan, "Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 14, S. 1-4, 1957, s. 15.

de geçirilmiştir⁶³. Kanuni Esasi'nin ilk maddesinde Osmanlı İmparatorluğunun sınırları içerisinde olan her yerin bölünmez bir bütün olduğundan bahsedilmiştir.

Kanuni Esasi'nin on birinci bölümünde (m.108-112 arası) vilayetlerin nasıl yönetileceği ile ilgili esaslar yer almakta olup, 108. Maddesinde “vilayetlerin usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses” olduğu hükmü getirilerek “yetki genişliği ve görevler ayrılığı” ilkeleri kabul edilmiştir. Tevsii mezuniyet (yetki genişliği) merkezdeki yetkilerin vilayetlerde valiler tarafından kullanılabilmesi; tefrik-i vezaif (görevler ayrımı) ise merkezin yapması gereken işlerin bir kısmını taşradaki meclislere ve belediyelere devredilmesi anlamına gelmektedir. 1876 Anayasası mülki adları vilayet, liva ve kaza olarak saymış ancak kuruluşları bakımından herhangi bir kriter belirtilmemiştir. Anayasayla birlikte artık vilayetler yasal bir statüye kavuşmuş olup ayrıca belediye işlerinin de İstanbul ve taşrada kurulacak belediye meclislerince yürütülmesi gerektiği de anayasada yer alan hususlardandır.

1876 yılı ve sonraları genel olarak bakıldığında II. Abdülhamit'in devlet yönetimindeki hassasiyeti vilayet yönetimine de yansıdığı görülmektedir. Nitekim vali olarak atanacakların Mekteb-i Mülkiye mezunu olması şartı getirilmiş ve aynı zamanda II. Abdülhamit her valiyi her vilayetin başına göndermemiştir. Çünkü, valilik makamı vilayetin büyüklüğüne ve önem derecesine göre ayrılıp, makam maaşı baz alınarak üç sınıfa ayrılmıştır. Nikâh, doğum, ölüm, nüfus kâğıdı alma, nüfus sayımı gibi işler yönetmelikle belirtilmiş olup, merkez ve taşradaki hiyerarşik örgütlenme ile disiplin cezaları tekrar gözden geçirilmiştir⁶⁴. Yine 108. Madde ile taşra yönetim derecelerinin özel nizamnameler ile düzenleneceği de öngörülmüştür. Vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde idare meclisleri ile vilayet merkezlerindeki umumi meclislerin oluşumu bu özel nizamnamelere bağlanmıştır. Vilayetlerle ilgili bir diğer madde(m.110) ise umumi meclisin özel kanunun da ayrı sayılacağı belirtilmesine rağmen umumi meclisin görevleri yine de belirtilmiştir. Asli olmakla beraber bu görevler; yol ve köprü yapımı, itibar sandıklarının oluşturulması, sanayi, ticaret ve ziraatın geliştirilmesi, halkın eğitim ve ahlak seviyesinin yükseltilmesi gibi konuları görüşmekle beraber devlete ait vergilerin dağıtılması ve toplanması gibi konularda ilgili kanun ve nizamname dışı

⁶³Stanford J. Shaw - Ezel Kural Shaw, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, çev. Mehmet Harmancı, E Yayınları, İstanbul, 2010, s. 223; Carter V. Findley, *Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform Bab-ı Ali*, çev. İzzet Akyol-Latif Boyacı, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 189.

⁶⁴Karal, *Osmanlı Tarihi*, c. 8, s. 321.

uygulamaları, gerekli makam ve mevkilere bildirilmesi gerektiği de anayasada yer verilen hükümler olmuştur.

Anayasanın 111. Maddesinde ise önceki vilayet nizamnamelerinde yer almayan bir meclisin kurulmasına karar verilmiştir. Kazalarda farklı cemaatlerin kendi içinde kuracağı bu meclisler genellikle vakıf ve hayır işlerinden sorumlu tutulmuş ve taşra idaresine bağlı olacağı belirtilmiştir. Aynı madde içerisinde meclisin görevleri de belirtilerek; vakıflara ait emlak, gelir ve paraların vakıfların kendi kurallarına göre idare etmek, hayır işlerinde harcanılması için vasiyet edilen paraları da yerinde harcamak ve yetimlere ait malların da vakfın nizamnamesine göre yönetilmesi şartı koşulmuştur. Bu meclisler farklı etnik grupların seçilmişlerinden oluşup, bağlı olduğu taşra yönetimini ve vilayet umumi meclislerini üst makam olarak tanıyacaklardır. Anayasanın taşra idaresiyle ilgili son madde olan 112. Madde ise belediye işleri ve İstanbul ile taşrada oluşturulacak olan belediye meclislerinin oluşumu, yönetimi, görevleri ve üye seçimlerinin özel bir kanunla düzenlenecek olmasına yer verilmiştir⁶⁵. Sonuç itibariyle ilk Osmanlı Anayasası olan bu hukuk metni, il yönetimiyle ilgili önemli konuları esas almış ve yönetimde yetki genişliği ile görev ayrımı ilkesine dikkat çekerek, valilerin ve diğer mülki amirlerin hukuk çerçevesi içerisinde hareket etmelerini sağlamıştır.

2.2.II. Meşrutiyet Dönemi Mülki Teşkilatlanma

Bilindiği üzere, I. Meşrutiyet 23 Aralık 1876'da ilan edilmiş, ancak II. Abdülhamit'in 14 Şubat 1878'de meclisi kapatmasıyla sona ermişti. Bundan dolayı I. Meşrutiyet kısa sürmüş ve tekrardan mutlakiyetçiliğe dönmüştür. Devletin içinde bulunduğu bu kötü gidişata son verebilmek maksadıyla tekrardan anayasayı uygulatabilmek için bir hareket başlatılmıştır. Bu hareketi destekleyen bazı aydınlar, özgürlük düşüncesinin gelişmesi ve meşruti yönetimin tekrardan getirilmesi için gerek yurt içinde gerekse yurt dışında büyük çaba sarf etmişlerdir. Nitekim bu hareketi yürüten kişilere Jön Türkler denilmiştir. Önceleri kişisel olarak hareket eden Jön Türkler daha sonraları organize olarak II. Meşrutiyetin (1908) ilanına kadar güçlenmişlerdir.

⁶⁵Kartal, *a.g.t.*, s. 61-62.

Özellikle 1878'den sonra II. Abdülhamit'in istibdadını yıkmak için çalışmalara başlanmış ve İttihat ve Terakki Cemiyeti (1889) adı altında birleşmişlerdir. Bu dönemde yurt dışına kaçmak zorunda kalan “Jön Türk”ler istibdada karşı nasıl bir yöntem izleyeceklerini belirlemek amacıyla 1902 yılında Paris’te yaptıkları kongrede, fikir ayrılığı sebebiyetiyle ikiye ayrılmışlardır. Merkeziyetçiliği savunanlar ile âdem-i merkeziyetçiliği savunanlar karşı karşıya gelmişlerdir. Günümüzde bile merkeziyetçiliğin tartışılıyor olması, bizlere o günlerden kalan bir düşünce mirası olduğunu apaçık ortaya koymaktadır.

O yıllarda merkeziyetçiliğin önderliğini, Ahmet Rıza Bey üstlenmişken, âdem-i merkeziyetçiliği de Prens Sebahat temsil etmiştir. 1899 da Teşebbüsü Şahsi ve Âdem-i Merkeziyet Cemiyetini kuran Prens Sabahattin’in, fikirleri merkeze karşı yerelin öncelikli olması görüşünü savunmuştur. Çünkü Prens Sebahattin’e fikir öncülüğü yapan Edmond Demolins ve destekçileri, merkeziyetçilik yüzünden Fransa’nın, İngiltere’den geri kaldığını savunmuşlardır⁶⁶. Prens Sebahattin bu durumu; “Teşebbüs-ü Şahsi ve Tevsi-i Mezuniyet Hakkında Bir İzah” adlı makalesinde açıklamıştır. Prens’in burada anlatmak istediği “âdem-i merkeziyet” ve “tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği)” ilkelerinin merkeziyetçiliğe dayandırılması yüzünden köprü, yol, okul, hastane gibi yerel ihtiyaçların, bürokrasi engeline takılarak aksadığını ve bu nedenle de özel teşebbüs ile ticaretin gelişemediğini, bundan dolayı da vilayetlerin kalkınamadığı ve fakirlikten kurtulamadığını dile getirmiştir. Bunun için vilayetlerin yönetim şeklinin, “âdem-i merkeziyet” ve “tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği)” ilkelerine göre yönetilmesinin zorunlu olduğunu savunmuştur⁶⁷. Yine düşüncelerinin devamı olarak Prens, Osmanlı İmparatorluğu’nda girişimci ya da kapitalist bir oluşum için özgür teşebbüscü, âdem-i merkeziyetçi, özel mülkiyetçi ve bireyin ön plana çıktığı bir toplumsal yapılanmaya ihtiyaç olduğunu savunmuş ve merkeziyetçiliğin olmasını da bu nedenlere bağlamıştır. Hatta cemiyet 27 Temmuz 1906’ da yayınladığı on maddelik programının sekiz

⁶⁶Aykut Kansu, “Prens Sabahaddin’in Düşünsel Kaynakları ve Aşırı Muhafazakâr Düşüncenin İthali”, *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, I: Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası- Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, der. Mehmet Ö. Alkan, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 156-165.

⁶⁷Bayram Bayraktar, “Günümüzde Yeniden Değerlendirilmesi Gereken Bir Düşünür: Prens Sebahattin Bey”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih- Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, c. 18, S. 29, Ankara, 1996, s. 51-61.

maddesini mülki idare konusuna ayırmıştır⁶⁸. Özellikle yedinci maddede mülki ve askeri personel arasındaki yetki çatışmasına değinilmiş ve mülki idare amirlerinin zabıta üzerindeki denetim ve yönetim hakkı koşulsuz bir şekilde tanınmıştır.

II. Meşrutiyet'in ilanına giden süreçte, İttihat ve Terakki Cemiyeti 1908 Temmuz'unda Manastır'daki konsolosluklara bir bildiri dağıtarak, amaçlarının yeniden meşrutiyeti ilan etmek olduklarını açıklayarak, mutlakiyete karşı ilk girişimi yapmışlardır. İlk fiili hareket ise Rumeli'de bulunan üçüncü ordu subaylarından olan Niyazi Bey'in, yanındaki asker ve sivillerle Resne'den (Makedonya) ayrılıp dağa çıkmasıyla başlamıştır. Niyazi Bey, yayınladığı bildiriyle, anayasanın yeniden yürürlüğe konmasını istemiş ve bu gerçekleşmeden de hareketinden vazgeçmeyeceğini açıklamıştır. Bu hareket kısa zamanda Makedonya'nın her tarafına yayılmıştır. Daha sonra cemiyetin önde gelen isimlerinden Binbaşı Enver Bey'in de katılmasıyla hareket daha da güçlenmiştir. Bu gelişmeler neticesinde II. Abdülhamit direnmekten vazgeçerek, 23 Temmuz 1908 günü anayasayı tekrardan yürürlüğe koymayı ve meclisin açılmasını kabul ederek 24 Temmuz'da II. Meşrutiyet ilan edilmiştir⁶⁹. II. Meşrutiyetin ilanını büyük bir coşkuyla karşılayan halk, devletin tüm iç sorunlarının çözüleceği ve dış baskılardan da kurtularak devletin yıkılmayacağı inancında olmuşlardır.

1908 yılında Meşrutiyetin yeniden ilanı ve II. Abdülhamit döneminin sona ermesinden sonra merkeziyetçilik ve âdem-i merkeziyetçiliğin tekrar gündeme gelmesiyle, Şuray-ı Devlet (Danıştay) bir kurul oluşturarak çalışma yapmıştır. Kurul bu çalışmalarını yaparken, Kanun-ı Esasiye bakarak ve her vilayetin genel durumu göz önünde bulundurularak yapılmıştır. Ancak hazırlanan bu tasarı meclise gönderilse de Balkan Savaşının başlamasıyla kanunlaşamamıştır. Prens Sabahattin'in mülki idare hususunda yapmak istedikleri ve merkeziyetçiliğe karşı, Âdem-i merkeziyetçiliği savunmasının nedenlerini aktarmış olmamızın, konumuzun daha iyi anlaşılması açısından önemli olduğu kanaatindeyim. Ayrıca, İmparatorluğun kurtulması açısından sadece meşrutiyetin ilanı ve İttihatçıların çabaları değil, Prens Sabahattin gibi diğer

⁶⁸Erkan Tural, "II. Meşrutiyet Döneminde Siyasal Partilerin Taşra Politikaları", *Amme İdaresi Dergisi*, c.37, S. 4, Ankara, 2004, s.61; Ömer Aytac, "Memurluk Zihniyeti ve Memuriyen Toplum: Prens Sabahattin'in Görüşleri Doğrultusunda Bir Çözümleme", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c. 8, S. 1, İzmir, 2006, s. 8.

⁶⁹Uçarol, *a.g.e.*, s. 492,494.

Osmanlı devlet adamlarının da düşünsel açıdan bir çözüm yolu bulmaya çalıştıkları göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

2.3.1913 Tarihli Geçici Vilayet Düzenlemesi

II. Abdülhamit'in iktidarı boyunca imparatorluk, vilayet, sancak, kaza ve nahiye olarak yönetilmeye devam etmiştir. Ancak imparatorlukta toprak kayıplarıyla beraber vilayet sayılarında ve sınırlarında ufak çaplı değişiklikler olmuştur. II. Abdülhamit döneminin sonuna doğru bizde kalan vilayetlerimiz şunlardır; Edirne, Selanik, Kosova, Yanya, İşkodra, Cezayir-i Bahr-i Sefid (Akdeniz Adaları), Girit, Hüdavendigar, Aydın, Ankara, Konya, Kastamonu, Sivas, Trabzon, Erzurum, Van, Diyarbekir, Bitlis, Mamuretülaziz, Suriye, Adana, Halep, Trablusgarp, Bağdat, Musul, Basra, Yemen ve Mekke Emirliği. Doğrudan merkeze bağlı bağımsız sancaklar ise Beyrut vilayeti sancaklarıyla Cebeli Lübnan, Kudüs, Bingazi, Bağdat, İzmit, Biga, Çatalca, ayrıcalıklı eyaletlerse Doğu Rumeli ve Sisam'dır.

İmparatorluğun küçülmesi II. Meşrutiyetin ilanından sonra da devam etmiş ve Ekim 1908'de Bulgaristan Prensliği krallığa dönüşerek İmparatorluktan kopmuştur. Ardından Bosna-Hersek, Avusturya-Macaristan İmparatorluğuna dâhil olmuş, 1911-1912 Osmanlı – İtalyan Savaşı sonucunda ise Trablusgarp vilayeti ile Bingazi sancağı işgal edilmiş ve daha sonra da Rodos ile On iki ada Yunanistan'a bırakılmak üzere elden çıkmıştır. O dönem itibarıyla en çok toprak kaybedilen bir diğer savaş da 1912-1913 Balkan Savaşlarıdır. Savaş sonrası Selanik, Manastır (Makedonya), Kosova, Yanya (Yunanistan), İşkodra (Arnavutluk), Cezayir-i Bahr-i Sefid (Rodos, Sakız, Midilli ve Limni sancakları), Edirne ye bağlı Gümilcine ve Dedeoğlu sancaklarıyla Girit ve Sisam vilayetleri kaybedilmiştir. Bu durum karşısında İmparatorluk bir taraftan merkezîyetçiliğini ve birliğini korumaya çalışırken, aynı zamanda ayrılıkçı eğilimlerin önüne geçebilmek için vilayetlerde ve taşra yönetiminde bazı düzenlemelere gitmiştir.

II. Meşrutiyet'in ilanı ile beraber tekrardan yürürlüğe giren anayasa, daha önceden olduğu gibi vilayetlerin yönetimini yine 108. Madde gereğince; “yetki genişliği” ve “görev ayrılığı” ilkelerine dayandırmıştır. Buradaki görev ayrılığı ilkesinin anlamı ise; hükümetin genel görevlerinden siyasal olanları merkezde toplamak olup,

siyasi nitelik taşımayan görevleri de yerel kuruluş ve organlarına bırakmaktır. Kısaca bu organlar: “Vilayet Umumi Meclisi; Seçimle iş başına gelir, icrai karar yetkisine sahiptir ve vilayetin hukuki işlerini görür. Vilayet Encümeni; Vilayet umum meclisi tarafından seçilir ve meclis adına görev yürütür. Vilayet İdare Meclisi; Hem merkezin, hem de vilayetin temsilcisidir. Ayrıca vilayetin umumi işlerinde yardımcı olan vali muavini, mektupçu, defterdar gibi vilayetin maiyetindeki görevlilerle seçimli üyeleri içerir”⁷⁰.

Bu amaç doğrultusunda hazırlanan düzenleme, 1913’de “İdare-i Umumiye-i Vilayat (İl Genel Yönetimi) Kanunu Muvakkatı” adıyla 1 geçici kanun olmak üzere toplam 150 maddeyle yürürlüğe girmiştir. Bu yasayla vilayet yönetimi iki kısma ayrılmıştır. İlk olarak il genel yönetimi ve ikinci olarak da il özel yönetimi oluşturulmak istenmiştir. Aynı zamanda bunlara tüzel kişilik kazandırılmış ve Bu kanun, II. Meşrutiyet döneminin en önemli idari reformu olmuştur⁷¹. Bu döneme kadar anlatmaya çalıştığımız taşra örgütlenmesi ve mülki idare dönüşüm çabalarının hepsinin temelinde devletin kötü gidişatının ve yıkılışının önlenmek istenmesi yatmaktadır. İşte bu nedenle devleti güçlü bir merkezi yapıya kavuşturmak maksadıyla da il idaresine ayrı bir ehemmiyet gösterildiği bilinen bir gerçektir.

2.3.1. Vilayet Genel İdaresi (İdare-i Umumiye Vilayat)

1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu, vilayetlerin yönetimini kolaylaştırmak adına il genel ve il özel idareleri olarak ayırmıştır. Buradaki öncelikli amacın, vilayet ölçeği sınırlarında yetki ve görev paylaşımı belirtilerek işlerin daha hızlı ilerlemesini sağlamak olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu açıdan kanunun birinci maddesinde idari taksimat belirtilerek, önce düzenlenmiş olan nizamnameler ve talimatnamelere göre yapılmış hiçbir değişiklik yoktur. İmparatorluk, önceden olduğu gibi yine vilayet, liva (sancak), kaza, nahiye ve köylerden oluşmuştur. Vilayetlerin başında vali, livada mutasarrıf, kazada kaymakam, nahiyede ise nahiye müdürü görev yaparak mülki amirlerde de herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir.

⁷⁰Cenk Reyhan, “Yerel Yönetim Metinleri (XX), 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 9, S. 1, Ocak 2000, s. 130.

⁷¹Muzaffer Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1984, c. 17, S. 17, s. 68.

Yeni kanun, vilayet merkezlerine bağılı olarak, mülki amiri kaymakam olması şartıyla merkez kazaların oluşturulmasını istemiştir. Herhangi bir vilayete bağılı olmayan sancakların da vilayet olması şartı getirilmiştir. Vilayet merkezlerinde valiye bağılı olarak çalışacak olan memurlar ise; Nafia müdürü (imar), maarif müdürü (eğitim), ziraat müdürü, defteri hakani müdürü (tapu), polis müdürü, evkaf müdürü(vakıf), nüfus müdürü, umuru ecnebiye müdürü(yabancı işleri), sıhhiye müdürü (sağlık), defterdar, mektupçu, jandarma alay komutanı, vilayet tercümanı ile vali yardımcısıdır.

Sancaklarda mecbur olması gereken kamu görevlileri ise; Tahrirat müdürü (yazı işleri), muhasebeci, naib (yargıç), Nafia mühendisi(imar), ziraat memuru, defteri hakani (tapu), nüfus memuru, polis komiseri ile jandarma tabur komutanıdır. Kazalara bakarsak; Tahrirat kâtibi (yazı işleri), tapu ve nüfus memurları, naib, mal müdürü, jandarma bölük kumandanı ve polis komiseri görev yapmaktadır. Her nahiyede ise, kâtip, zabıta memuru, mal ve tapu memurları nahiye müdürünün emrinde olmuştur. Kanunun (8–19) maddeleri atanma ve azledilme sürelerini de düzenlemiştir.

Dâhiliye Nezareti'nin (İçişleri Bakanlığı) ve Meclis-i Vükelanın (Bakanlar Kurulu) kararıyla valiler tayin edilirken, Dâhiliye Nezareti ve Padişahın onayı ile de vali yardımcıları, mutasarrıflar, kaymakamlar ve vilayet mektupçuları tayin edilmiştir(m.8).

Kanunun (20-25) maddelerinde ise, valilerin ve vilayet genel idaresinin belli başlı, görev ve sorumlulukları şunlardır; vilayet sınırları içerisinde kanun ve nizamnameleri ilan edip uygulamak, devletin ve halkın hakkını korumanın yanında bakanlıktan gelen emirleri yerine getirmek. Aynı şekilde valilik aracılığıyla diğer kamu kurumlarına gelen talimatları ilgili kuruma tebliğ etmek. Cemaatler arasında eşitliği ve adaleti sağlayarak, onların can ve mal güvenliğini sağlamak, toplum içerisinde hem sosyal hem de ekonomik kalkınmayı sağlamak olup vilayette huzur ve güven ortamını tesis etmek. Ticaret, sanayi, ziraatin gelişimine destek olmak, ayıplı mal ve ticaretini önleyerek, vergi kaçakçılığını önlemek, ayrıca halk sağlığını ve vilayetın sağlık hizmeti imkânlarını iyileştirmek olmuştur. Bu görevlere paralel olarak, mutasarrıflar ve kaymakamların görevleri de aynı niteliktedir. Mülki amirlerin görev ve yetkileri, şimdiye kadar çıkan bütün nizamnamelerde ve talimatnamelerde ortalama olarak aynı düzeyde tekrar etmiştir.

Vilayet kanunu her liva ve kazalarda idare meclislerinin kurulmasını şart koşmuştur. Böylece bütün vilayet merkezlerinde vali ve yardımcısının başkanlığında toplanılmıştır. Bunların yanında; naib, defterdar, maarif müdürü, mektupçu, nafıa bāřmhendisi, ziraat müdürü, müftü, ruhani liderler ve seçilmiş üyelerden oluşmuştur.

Liva idare meclislerinde ise mutasarrıf başkanlığında; naib, tahrirat (yazı işleri) müdürü, muhasebeci, imar mühendisi, ziraat memuru, müftü, ruhani liderler ve yine seçilmiş üyelerden oluşurken, kaza idare meclisleri de kaymakam başkanlığında toplanıp, yine naib, müftü, ruhani liderler, mal müdürü, seçilmiş üyelerle, tahrirat kātibinden oluşturulmuştur (m.62-64). Vilayet İdare meclislerinin görevleri ise 66-74 maddeleri arası belirlenip, bu maddelere vilayet sınırları içerisinde kalan liva ve kazalar da dāhil edilip görevleri şu şekilde sayılmıştır; Memurları yargılamak, hükümete ait ihalelerin şartlarını hazırlamak, kamu ormanlarını yönetmelik çerçevesinde ihale etmek, kamuya ait malları korumak, askeri gelirleri ve vergi gelirlerini yönetmeliğe göre ihale etmek, mahalli idarelerin gelir gider tablolarını incelemek, mezarlık alanlarını tahsis etmek, Liva ve kendisine bağlı kazaların almış olduğu kararları bir st merci olarak incelemek. Vilayet idare meclislerini de şuray-ı Devlet (Danıştay) incelemektedir. 67. Maddeyle de vilayet idare meclislerinin; vilayet umumi meclisine ve vilayet encümenine müdahale hakkının olmadığı açıkça belirtilip, 72. Madde de ise idare meclisi üyelerinin almış olduğu kararlardan sorumlu tutulacağı ifade edilmiřtir⁷². Genel il idaresi ile ilgili bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, il yönetimi üzerinde özenle durulmuş ve bu yönetim yapısı içerisinde olması gereken tüm görevliler ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Aynı zamanda öngörülen düzenlemeler ile olası bir yetki ve görev karmaşasının da önüne geçilmeye çalışıldığını söylemek yanlış olmasa gerek.

2.3.2.Vilayet Hususi İdareleri

Devletin il yönetimi ile ilgili yaptığı düzenlemeler yalnızca illerin genel idaresi ile sınırlı kalmamış, illerin gelişiminin de sağlanması maksadıyla il özel idarelerinin kurulması öngörülmüştür. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu daha öncede belirttiğimiz gibi İdare-i Umumiye-i Vilayet (İl Genel İdaresi) ve İdare-i Hususiye-i

⁷²Reyhan, “Yerel Yönetim Metinleri (XX), 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, s. 132-140.

Vilayet (İl Özel İdaresi) olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Kanunun daha iyi anlaşılması açısından, ilk bölümünde belirtilen il genel yönetimine ait maddeler, 1864 Nizamnamesine dayandırılarak il genel yönetimi korunmak istenmiştir. Kanunun ilk bölümü (1-19), vilayetle ilgili genel hükümleri, ikinci bölüm(20-60), mülki idare amirleri ile vilayet memurlarının görevlerini, kanunun son bölümü olan üçüncü bölüm ise idare meclisi ile ilgili hükümleri açıkladığını belirtmiş olduk.

1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nun getirdiği en önemli yenilik ise İdare-i Hususiye-i Vilayet kısmıyla il özel idaresinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu çıkışın en önemli nedeni ise yasanın illere verdiği ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlarda bölgedeki insanların yaşadıkları yer ile ilgili kararlar alabilmelerini sağlamış olmasıdır. Aynı zamanda bu kanun, toplum içerisindeki nüfuzlu insanların gücünü, bu meclisler aracılığıyla kanun sınırları içine çekebilmeyi başarmıştır⁷³. Kanun sonraları il özel idaresine, tüzel kişilik (şahsı manevi) vererek, kendine has görev ve yetkilerini de belirlemiştir. Bu görevler ise şunlardır; il sınırları içinde liva, kaza ve nahiyeleri birbirine bağlayan yollar ve köprülerin yapımı ile tamiri, göl ve bataklıkların ıslahı ile kurulması, sulama kanalları açmak ve ihale etmek, şehir ve kasabalarda belediyeler yararına hayvan temini ve elektrikle çalışan tramvaylar, elektrik ya da havagazı ile ışıklandırma, vilayet içerisinde otomobil ve otobüs işletimini sağlamak, vilayete dair bütün emlak gelirlerini idare etmek, hastane, darülaceze (düşkünlerevi), ilkokul, ortaokul, lise ve gece okullarını yapıp idare etmek.

Yerel servetin arttırılması ve ticaretin gelişimi için, ticaret odaları açmak, çarşı, panayır, pazar gibi yerlerin oluşturulmasını sağlamak. Yine ticaretin dolaylı olarak artmasını sağlayan, yerel sanayinin geliştirilmesi, sanayi odalarının oluşturulması ve sanayi okulları ile eğitime önem verilmesi. Zirai gelişime yönelik çalışmalar yapıp, örnek çiftlikler, fidanlıklar kurmak, çiftçilik okulları açmak, zirai alet temini ile depoları açmak, zirai ürünlerin ıslahına çalışmak ve iklim tipine uygun ürünlerin yetiştirilmesi için ücretsiz tohum dağıtmak, ormanları ıslah edip yetiştirmek ve bazı ağaçları aşılایarak yararlı hale getirmek. Görüldüğü üzere vilayet hususi idaresine yerel hizmetler verilirken, kanunun ilk bölümündeki vilayet genel idaresinde ise daha çok merkezden taşraya uzanan genel görev ve sorumluluklar yüklenmiştir.

⁷³Tevfik Çavdar, “1329 (1913) İdare-i Vilayat Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 16, S. 1, Ankara, Mart 1983, s. 22.

Vilayet hususi idarelerinin organları, 1913 tarihli kanuna göre; vali, vilayet umumi meclisi ve vilayet encümenidir. Bunlar vilayetin menfaatlerini korumaya ve bütün işlerini yapmaya yetkili ve görevli olsalar da kanun gereği bütün yetki validedir (m.77). Kanun, valiyi ön planda tutmuştur. Valinin emri altında çalıştırılmak üzere 98. Madde gereği “Vilayet Hususi Muhasebe Kalemı” nin olacağı belirtilmiştir. Bu kalemin başında ise muhasebe müdürü olup, maaşının da vilayet hususi idaresinin gelirlerinden karşılanmasına karar verilmiştir. Kalem müdürü her yıl, gelecek yılın tahmini bütçesi ile geçen yılın hesabını, umumi meclisin toplanmasından bir buçuk ay önce vilayet makamına sunmak zorundadır (m.99).

Vilayete ait tüm gelirlerin takibi ve tahsilinde, vali tarafından emredilen harcamaların vilayet bütçesine uygun olarak yapılması ve bütün hesap işlerinden muhasebe kalem müdürü mesul tutulmuştur (m.100). Vilayetin tüm memurlarının tayin ve azli valiye bırakılmış ve vilayet hususi muhasebe kalem müdürü valinin talebiyle maliye nezaretince maliye memurları arasından seçilerek atanmıştır (m.102). Bütün vilayetlerde oluşturulan umumi meclis üyeleri, kazalardan seçilerek gönderilmiştir. Tüm kazalar, her on iki bin beş yüz erkek nüfus ve katları için bir aza göndermek zorundadır (m.103). Ayrıca umumi meclis üyelerinin, kaza ahalisinden olma zorunluluğu bulunmayıp, vilayet ahalisinden olmaları yeterli sayılmıştır (m.105).

Yine askeri görevde olanlar ile âyân, milletvekili, hakim, devlet ve vilayet memurlarının umumi meclise seçilmeleri yasaklanmıştır (m.106). Meclis üyelerinin görev süreleri dört yıl olup, süresi dolanların tekrar seçilmeleri mevcuttur (m.108). Senede bir defa olmak üzere kırk gün toplanmak zorunda olan meclis, işleri daha erken bitirirse toplantıyı önce de bitirebilir (m.112). Olağanüstü durumlarda da umumi meclis toplantıya çağrılıp, toplantı konusu tebliğ edilerek, o konu dışında başka hiçbir şey görüşülmez (m.115). Meclis üyeleri, oylarını kendi kullanmak zorundadır. Bütçe gibi mühim konularda ise isimlerini söylemek suretiyle oy kullanmışlardır. Yapılan meclis görüşmeleri de vilayetin gazetesinde ilan edilmektedir (m.122).

Her yıl yapılan umumi meclis toplantısının sonunda, meclis üyeleri arasından bir yıllığına seçilen dört üye vilayet encümenliğine getirilmiştir. Vilayet encümeni üyelerinin farklı kazalardan olması mecburidir. Belediye ya da idare meclisi üyeleri, encümene girebilmek için görevlerinden istifa etmek zorundadır (m.137-138). Vilayet encümeni gerekli çoğunluk olmadığı takdirde ne bir konu görüşebilir nede bir karar

verebilir. Alınan kararlarda eşitlik söz konusu olursa, başkanın bulunduğu tarafın kararı geçerli olur. Encümen toplantılarında üyelerin isimleri tutanağa geçirilmek zorundadır (m.142). Vilayet encümeninin görev ve yetkileri ise kanunda (m.144) şu şekilde belirtilmiştir;

Vali tarafından verilecek olan vilayet bütçesini incelemek ve görüşlerini bildirmek, her ay sonunda vali tarafından bırakılan harcama kalemlerinin bütçeye uygunluğunu inceleyerek tasdiklemek. Meclisi umumi kararları ve vilayet bütçesi doğrultusunda ihale şartlarını belirlemek ve gerekli evrakları düzenlemek. Her yıl meclisi umumi toplantıya başlayacağı zaman, vilayet idaresinin işleyişi ve geçen yılın kararlarının uygulanma durumuyla ilgili meclise rapor vermek. Vilayet dışı konular hakkında ise encümen kesinlikle görüş bildiremez. Vilayet bütçesine baktığımızda kanun; hususi idare bütçesinden değil vilayet idaresi bütçesinden bahsetmiştir. Bu durumda bütçe vilayet idaresinin tümü için geçerli olmuştur. Ancak kanun bu bütçeyi “olağan” ve “olağanüstü” bütçe olarak ayırmıştır (m.79). Olağan bütçenin gelir kısımları ise şunlardan oluşmaktadır (m.80);

Vilayet matbaa ve gazete gelirleri, vilayete ait emlak ve mal gelirleri, numune çiftlik ve tarla, çiftlik okulları, damızlık hayvanlar, zirai alet depoları, sanayi okulları, ziraat aletlerinin kiralarından elde edilen gelirler, vilayete ait köprü, iskele, kayak gibi halka hizmet veren yerlerden alınan ücretler, tramvay, otobüs, minibüs ve otomobil işleten nakliye şirketlerinden ve fabrikalardan alınan yıllık ücretler ile bunların ruhsatlarından alınan harçlar gibi gelirler bütçeyi oluşturmuştur.

Kanunun 82. Maddesinde ise olağan bütçenin harcama kalemleri belirtilmiştir;

Vilayet matbaa ve gazete giderleri, vadesi gelmiş borç taksitleri, meclisi umumi üyelerinin harcırah ve vilayet encümen üyelerinin maaşları, vilayet umumi meclisi yeliği seçimi için yapılan harcamalar, vilayet memurları maaşları ve hususi idare birimlerinin giderleri, vilayet hususi gelirlerinin toplanması için yapılan giderler, yol ve köprü yapım ile onarım giderleri, vilayete ait imar ve tamir masrafları, okul yapım onarım ve ğretmen maaşları ile eğitim ğretim giderleri, ziraat ile sanayi okullarının yapım onarım, maaş ve diğer giderler, vilayete ait bina ve meknların yapım ve tamiri ile vergi ve sigorta giderleridir. Vilayetin yapmakla yükümlü olduğu her türlü inşaat ve yeni tesisat masrafları gibi olağanüstü bütçenin gider kalemleri ise “olağan bütçenin gider kısmında belirtilmeyen geçici masraflar” olarak gösterilmektedir (m.83).

1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkatı” komşu vilayetler arasındaki ortak konular ile yapılması planlanan imar faaliyetleri, umumi meclislere bırakılarak konular hakkında birliktelik sağlanır ya da ortak bir karar alınması gerektiğinde Dâhiliye Nezaretinden görüş alınarak, ilgili vilayet umumi meclis üyelerinden seçilecek olan karma bir komisyonun kurulması gerektiği de (m.145) belirtilmiştir. Komisyon hangi vilayette oluşturulursa, o vilayetin valisi ya da vekili komisyona başkanlık edecektir. Alınan kararlar başkan tarafından ilgili vilayetin valilerine tebliğ edilir ve valiler bu kararları ait oldukları vilayetin umumi meclislerinin ilk toplantısında gündeme getirirler. Umumi meclisten çıkan karar ise komisyona başkanlık eden valiye bildirilir. Umumi meclisler karma komisyonun kararını kabul ederlerse, valiler ortak hareket ederek kararı uygularlar. Eğer meclis kabul etmez ise, tekrardan komisyona başkanlık eden vali tarafından Şuray-ı Devlete bildirilir ve oradan da çözüm için Dâhiliye Nezaretine gönderilir (m.146)⁷⁴.

Tablo 2: 1864-1921 Arası Mülki İdarenin Gelişimi⁷⁵

Yılı	Adı	Açıklama
1864	Tuna Nizamnamesi	Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişin ilk örneği
1864	Vilayet Nizamnamesi	Mülki idarenin günümüzdeki biçiminin kuruluşu
1867	Vilayat Talimatnamesi	Vilayet sisteminin yaygınlaşması
1871		1864 Nizamnamelerinin geliştirilmesi ve daha fazla merkezîyetçilik
1876	İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Talimat	1864 ve 1871 Nizamnamelerini tamamlayıcı hükümler
1876	Kanun-u Esasi	“Tevsi-i Mezuniyet (Yetki Genişliği” ve “Tefrik-i Vezaif (Görevler Ayrımı)” ilkelerinin anayasallaşması
1913	İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı	İl genel ve özel yönetiminin ayrılması

⁷⁴Reyhan, “Yerel Yönetim Metinleri (XX), 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, s. 130-152; Kartal, *a.g.t.*, s. 62-80.

⁷⁵Apan, *a.g.t.*, s. 91.

İttihat ve Terakki Partisi tarafından çıkarılan bu kanun o dönem itibariyle gayet kapsamlı bir kanun olmuştur⁷⁶. Bu kanunun hazırlanmasında ise; parti mensuplarının, Tanzimat'tan bu yana taşra yönetiminde ve idaresinde reformlar yaparak imparatorluğun kurtarılabilceğı düşüncesinin olduğunu anlamaktayız.

İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu il özel idarelerinin oluşumunu sağlayıp, illere ekonomik, toplumsal ve kültürel alanda getirdiklerinin yanı sıra bölge insanına yaşadıkları yerlerde daha fazla etkili olabilme imkânı sağlamıştır. Bir bakıma devletin, il özel idarelerini oluşturarak insanların devlet politikalarıyla iç içe olmalarını sağlarken hem merkeziyetçilik politikasını yürüttüğünü hem de yerel güçleri dolaylı olarak kamu politikalarına dâhil ederek onların ayrı bir güç oluşturmalarının önüne geçmeye çalıştığını söylemek yanlış olmasa gerek.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı ile devletin genel politikalarına dair il özel idarelerine vermiş olduğu görevlerin yanı sıra ilin mahalli ve özel ihtiyaçlarını karşılayacak görev ve yetkilerin de il özel idarelerine bırakıldığını belirtmek gerekir. Böylelikle devletin genel politikalarıyla yerel politikalarının iç içe geçmesinin de doğal görüldüğü anlaşılmaktadır.

Kısa bir ifadeyle belirtmek gerekirse il özel idareleri, yerel hizmetleri merkeze bağımlı bir biçimde yürüten ve merkezi yönetimin taşradaki bir şubesi şeklinde tasarlanmıştır. Yine il özel idarelerinin idari organlarının belirlenmesi, görev ve yetkileri ile gelir kaynaklarının merkez tarafından düzenlenmesi ve valilerin de merkezi otoritenin bir denetleyicisi rolüne büründürülmesi gibi hususlar, merkezi yönetim ile il özel idareleri arasındaki bağı göstermesi bakımından önem arz etmektedir. Ancak gerek Tanzimat döneminden itibaren önem verilmeye başlanan il ve il yönetimi ile ilgili düzenlemeler gerekse ittihatçıların bu konudaki fikirleri amacına ulaşamamış olsa da tüm bunlar imparatorluktan sonra yeni kurulacak olan Türkiye Cumhuriyeti için bir maya olmuştur.

⁷⁶Yüksel Kaştan “Yerel Yönetimlerde ‘Devlet Yatırımı’ Kavramının Tarihi Gelişimi”, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, c. 12, S. 2 Kastamonu, Ekim 2004, s. 526.

II. TBMM Hükümeti Döneminde Mülki İdareler (1920-1924)

1.BMM'nin Açılışı ve Yeni Düzen

Tarihimizde ilk parlamento genellikle 1876 Kanun-i Esasi'ye dayandırılmış olsa da aslında meclislerin daha İslam öncesi Türk Devletlerinden itibaren var olmaya başladığı bilinen bir gerçektir. “Toy, kengeş meclisi, kurultay, ihtiyarlar meclisi, millet meclisi, tirnek (dernek)” gibi çeşitli adlarla varlık gösteren bu meclislerin Osmanlı'daki meclislere de temel oluşturduğu açıkça bilinmektedir⁷⁷. 19. yüzyılın başlarından itibaren Osmanlı Devleti içerisindeki farklı etnik grupların mutlak otoriteye karşı hak ve hürriyetlerle ilgili eğilimleri olduğu bilinmektedir. Bu açıdan bakarsak, bu gruplar aynı zamanda Batılı devletlerin istekleri doğrultusunda hareket ederek onların maşası olmuşlar ve devleti sıkıntıya sokmuşlardır. Nitekim Birinci Büyük Millet Meclisi'nin kuruluşu, “Şark Meselesi”nin bir neticesi olarak Batılı devletlerin, Osmanlı Devletine yönelik bütün planlarını bozmaya yetmiştir. I. Dünya Savaşı'ndan galip çıkarak barış antlaşmaları imzalayan büyük devletler, Osmanlı İmparatorluğu ile imzaladığı (30 Ekim 1918) Mondros Mütarekesinin 7. maddesine dayanarak ve çeşitli bahaneler öne sürerek, 1 Kasım 1918'den itibaren Musul, İskenderun, İstanbul ve Çanakkale Boğazlarını daha sonra da Anadolu'nun çeşitli bölgelerini işgale başlamışlardır⁷⁸.

İşgallere karşı başlatılan milli mücadelenin başarıyla neticelendirilmesi amacıyla Heyet-i Temsiliye ve Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri kurulmuş; mahalli kongreler ile milli kongreler tertip edilmiş ve mitingler düzenlenmiştir. Nitekim 23 Temmuz 1919 tarihinde başlayan Erzurum Kongresi'nde, esas teşkilat hukukunu da ilgilendiren ve milli mücadelenin ruhunu ortaya koyan şu karar alınmıştır: “Memleket işlerinde Kuva-yi Milliye'yi amil ve milli iradeyi hâkim kılmak esastır.” Bu kongrenin ardından teşkil edilen Amasya Kongresi ile son Osmanlı Mebusan Meclisi'nin 28 Ocak 1920 tarihinde aldığı Misak-ı Milli kararları, bu mücadelenin prensiplerini pekiştirmiş ve milli iradeye dayanan hükümet fikrinin temelini atmıştır⁷⁹.

⁷⁷Kadir Kasalak, “Türk Devletlerinde Demokratik Motifler”, 2. Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı, Süleyman Demirel Üniversitesi Yayını, Isparta, 2014, s. 693-694.

⁷⁸İksan Köse, “Atatürk'ün Ankara'ya Gelişi ve TBMM'nin Açılışı”, *Türkler*, c. XVI, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, s. 28; Şevket Süreyya Aydemir, *Tek Adam*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2011, s. 330-331.

⁷⁹Mustafa Küçük, “Birinci TBMM'nin Açılışı ve Anlamı”, *Türkler*, c. XVI, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, s. 15.

Mustafa Kemal Paşa Temsil Heyeti başkanı olarak komutanlarla yaptığı toplantı (16 Kasım 1919) sonrası alınan kararları, seçilen milletvekillerine ulaştırmıştır. İstanbul'da toplanacak olan Mebuslar Meclisi'nin güvenlik sıkıntısı yaşamadan toplanabildikleri ve çalıştıkları görülünceye kadar, Temsil Heyeti'nin Anadolu'da kalarak milli vazifesine devam etme kararı alınmıştır. Heyet-i Temsiliye'nin Ankara'da olması, idari açıdan olduğu kadar genel siyasetinde takibi ve yönetimi açısından da önemliydi.

Bu esnada Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nin Ankara şubesi açılmış, şubesinin başkanlığını da milliyetçi ve milli mücadeleci olan Ankara müftüsü Rıfat (Börekçi) yapmıştır. 20. Kolordu Komutanı olan Ali Fuat (Cebesoy) Paşa ise milli mücadeleye çok istekli olduğu gibi, Heyet-i Temsiliye'nin biran önce Ankara'ya gelmesi için hazırlıklarını tamamlamış, ardından da Mustafa Kemal Paşa'ya Ankara'da beklendiğine dair Sivas'a telgraf çekmiştir⁸⁰. Bunun üzerine Mustafa Kemal 22 Aralık 1919'da Sivas'tan hareket ederek, 27 Aralık 1919'da da Ankara'ya varmıştır. Böylece tarihin arka planına itilmiş, eski bir şehir olan Ankara'da 27 Aralık'tan sonra Mustafa Kemal hareketinin merkezi olmuştur.

Mustafa Kemal 29 Aralık 1919'da yaptığı bir açıklamada, İstanbul'a gidecek olan milletvekillerine görüşme yeri olarak Ankara'yı göstermiştir. Ankara'da ise bazı mebuslarla tek bazılarıyla da gruplar halinde görüşmüştür. Mustafa Kemal Meclis-i Mebusan'ın İstanbul'da saldırıya uğrayacağını ve bunun sonunda meclisin dağıtılacağını tahmin etmiştir. Bu yüzden meclisin, Ankara'da toplanmasını istemiş ve kendisi de İstanbul'a gitmemiştir. Ancak İstanbul'da toplanacak olan mebuslardan kendisini başkan seçmelerini istemiştir. Çünkü başkan seçildiği takdirde, dağıtılan milletvekillerini başkan sıfatı ile Ankara'ya çağırma yetkisi olacaktı. Sonunda milli mücadeleyi benimseyen bir grup oluşturma kararı alınmış ve bu grubun adı da "Müdafaa-i Hukuk Grubu" olmuştur. 12 Ocak 1920'de İstanbul'da meclisi açan mebuslar "Müdafaa-i Hukuk Grubu"nu kuramayıp, onun yerine "Felah-ı Vatan Grubu"nu kurmuşlardır. Felah-ı Vatan Grubu, Misak-ı Milli'yi kabul ederek, Meclis-i Mebusan'da da 28 Ocak 1920'de kabul edilmiştir. 17 Şubat 1920 tarihli meclis açık oturumunda basında yayınlanması ve yabancı parlamentolara gönderme kararı

⁸⁰Köse, *a.g.m.*, s. 29.

alınmıştır. Bunun sonucu olarak da 15 Mart 1920 günü İtilaf Devletleri kuvvetleri İstanbul'da yüz elli kadar Türk aydınını tutuklatıp, 16 Mart 1920 günü de İstanbul'u resmen işgal etmişlerdir. Milli mücadelenin heyecanlı taraftarı olan mebuslardan Rauf (Orbay), Kara Vasıf, Faik (Kaltakkıran), Numan Beyler de tutuklanarak Malta Adası'na sürülmüşlerdir⁸¹. İstanbul'un işgali ile milli mücadele yeni bir evreye girmiştir.

Mustafa Kemal Paşa'nın teslimiyetçi olarak nitelendirdiği, Türk aydın ve idarecilerinin kurtuluş yolu olarak ortaya koydukları çarelerin birincisi İngiliz himayesini talep etmek, ikincisi Amerikan mandasını talep etmek, Üçüncü karar ise mahalli kurtuluş çarelerinden ibarettir. Mustafa Kemal Paşa'nın kendisi ise şu fikri benimsemektedir;

*‘‘Bu durum karşısında bir tek karar vardı. O da milli egemenliğe dayalı, kayıtsız şartsız yeni bir Türk Devleti kurmak, işte daha İstanbul'dan çıkmadan düşündüğümüz ve Samsun'da Anadolu topraklarına ayak basar basmaz uygulamaya başladığımız karar, bu karar olmuştur. ’’*⁸² Mustafa Kemal' in bu sözleri dahi, en başından beri tam bağımsızlık fikrini benimseyip hiçbir şekilde mandacılığı desteklemediğini ispat için yeterlidir.

Başka bir devlete sığınarak ülkenin bütünlüğünü korumayı hesaplayan Türk aydınının, Amerikan mandasını tercih edişindeki temel sebep, A.B.D Başkanı Thomas Woodrow Wilson'un, 8 Ocak 1918'de Amerikan Kongresine sunduğu 14 maddelik barış programıydı⁸³. Paris Barış Konferansı'nda manda yönetimi altına alınacak ülkelerden kendilerini idareden yoksun toplumlar olarak bahsedilmiştir. Osmanlı Devleti de aynı kapsama sokulduğundan ‘‘Türklerin kendi başlarına adaletli ve devamlı bir rejim kurup ülkelerini genişletemeyecekleri inancı’’ aydınlar arasında da yayılmıştı⁸⁴. Nitekim Osmanlı üstünde kurulacak olan yeni rejimin ABD'nin kuracağı fikri daha çok hâkim olmuştur.

⁸¹Aydemir, *a.g.e.*, s. 181; Köse, *a.g.m.*, s. 31.

⁸²Kemal Atatürk, *Nutuk*, c. 1, M. E. B. Yayınları, İstanbul, 1996, s. 8,11–12.

⁸³Wilson prensipleriyle ortaya çıkan barış şartları sırasında Misak-ı Milliye uyum sağladığı halde Amerikan Başkanı Wilson Paris Barış konferansında, Büyük devletlerin etkisi altında kalarak Türkiye'nin lehine olan 12. madde üzerinde durmamıştır. Bu madde, ‘‘Osmanlı İmparatorluğunda Türklere emin bir egemenlik hakkı tanımak gereklidir’’ şeklindedir. *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri*, c. II, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1997, s. 7.

⁸⁴Kadir Kasalak, *Milli Mücadele'de Manda ve Himaye Meselesi*, Genelkurmay Basımevi, Ankara, 1993, s. 76.

Ancak, Türk milletinin önünde bu milletin karakterini ve ruh yapısını çok iyi bilen bir lider vardır. Mustafa Kemal bu yeni durumu çok iyi analiz ederek, Türk milletinin tarihinde yeni bir dönemi başlatacak girişimlerde bulunmuştur. Neticede 18 Mart 1920’de son toplantısını yapan Meclis-i Mebusan, mevcut koşullar altında meclisin faaliyetlerini sürdürmesinin olanaksız hale geldiğini, dolayısıyla bu görevin güven içinde yapılmasını sağlayacak bir ortamın yaratılmasına kadar meclis genel kurul toplantılarının ertelenmesini isteyen on yedi imzalı teklifi oy birliği ile kabul ederek faaliyetine son vermiştir. Böylece son Osmanlı Mebusan Meclisi de tarihe karışmıştır. Seçim devreleri itibariyle baktığımızda; 23 Nisan 1920’den 21 Mayıs 1923 tarihine kadar fiili; II. Meclis’in işe başlama tarihi olan 11 Ağustos 1923’e kadar da hukuki olarak devam eden meclise I. Büyük Millet Meclisi diyoruz.

I. BMM, Türk milletini temsilen milli mücadeleyi gerçekleştirmek üzere kurulmuştur. Bu meclis, yeni Türkiye’nin ilk milli meclisi olması itibariyle “ Birinci Meclis; Türk İstiklal Harbi’ni zaferle neticelendirerek yeni Türk Devleti’nin temelini attığı için “Kurucu Meclis” şeklinde nitelendirilerek tarif edilmiştir. I. BMM’nin yapısını özetleyen iki mühim ve temel prensip mevcuttur. Bunlar, milli irade ile milli hâkimiyet prensipleridir⁸⁵. Ayrıca bu meclis olağanüstü şartlarda kurulmuş olması itibariyle ve hızlı karar alınmasını sağlamak maksadıyla “güçler birliği” ilkesini benimsemiştir. Mustafa Kemal Paşa, Heyet-i Temsiliye adına yayınladığı bildiride, Ankara’da toplanacak meclisin nasıl bir seçimle oluşturulacağını belirlemiş ve 19 Mart 1920 tarihli bu “İntihap hakkındaki tebliğ”, kolordu kumandanlarına, vilayetlere, müstakil livalara bildirilerek, Ankara’da olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin toplanacağı duyurulmuştur. Yeni bir seçimin yapılmasına ve Mebusan Meclisi üyelerinin de Ankara’ya çağırılmasına karar verilmiştir.

19 Mart 1920 bildirisi şu gerekçelere dayanıyordu:

“Hilafet ve saltanatın merkezi olan İstanbul, İtilaf Devletleri tarafından işgal edilmiştir. Bu işgal yüzünden, devletin yasama, yürütme ve yargı organları çalışamaz durumdadır. Devletin ana işlevleri durmuştur. Meclis-i Mebusan bu şartlar altında çalışamayacağını resmen bildirerek dağılmıştır. Saltanat ve hilafetin dokunulmazlığını

⁸⁵Ahmet Demirel, *Birinci Mecliste Muhalefet İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s. 81; Küçük, a.g.m., s. 16.

ve bağımsızlığını sağlayacak tedbirleri almak artık Ankara’da toplanacak olan meclisin yapabileceği bir iştir. Seçim usulü; İstanbul Meclis-i Mebusan’ından gelecek olanlar dışındaki yeni temsilcileri 1876 tarihli İntihab-ı Mebusan Kanunu’na dayanarak seçileceklerdi. Her liva bir seçim çevresi idi ve her livadan beşer üye seçilecekti⁸⁶.”

TBMM’ye katılacak olanlar, Nisan ayı başından itibaren Ankara’ya gelmeye başlamıştır. Ankara’da bulunan milletvekilleri ile 11 Nisan’da yapılan görüşmeler sonunda meclisin 22 Nisan Perşembe günü açılması kararlaştırılmıştır. Fakat daha sonra bu karardan vazgeçilerek 23 Nisan 1920 Cuma günü açılmasının ülke açısından daha etkili olacağı kanısına varılmıştır. Ankara’ya gelebilen milletvekilleriyle birlikte meclisin 23 Nisan Cuma günü açılmasına karar verildikten sonra bu karar, kolordulara, 61. Fıkra Komutanlığı’na, tüm vilayetlere, müstakil livalara, Müdafaa-i Hukuk Heyet-i Merkeziyelerine ve belediye başkanlarına 21 Nisan 1920’de şu telgrafla bildirilmiştir:

“Tanrı’nın yardımı ile Nisan’ın 23 Cuma günü, Cuma namazından sonra Ankara’da BMM açılacaktır. Vatanın bağımsızlığı, yüce halifelik ve padişahlık kurumunun kurtarılması gibi en önemli ve ölüm dirimle ilgili görevleri yapacak olan BMM’nin açılış gününü Cuma’ya getirmekle o günün kutsallığından yararlanılacak ve tüm sayın milletvekilleriyle birlikte, Hacı Bayram Camii’nde Cuma namazı kılınarak Kur-an’ın ve namazın nurlarından ışık alınacak ve güç kazanılacaktır.”

Açılış gününün kutsallığını belirtmek için, il merkezinde valiliğin düzenleyeceği üzere, hatim indirilmeye ve kur-an okunmaya şimdiden başlanmasına ve hatimin son bölümlerinin, uğur için Cuma günü namazdan sonra meclisin toplandığı yerin önünde okunup bitirilmesine karar verilmiştir. Görüldüğü gibi Mustafa Kemal tam bir İslamist içerik taşıyan bu bildirgeyi inkılapçı amaçla yayınlamıştır. Zira Mustafa Kemal, Türk toplumunun dinsel inançlara, geleneklere ve dinsel kurumlara nasıl içten bağlı olduğunu çok iyi biliyordu⁸⁷. BMM’nin binası için İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin I. Dünya Savaşı’nın son yıllarında Numune Mektebi ve Kulüp olarak yaptırdığı bina tespit edilmiş ve gerekli tamirat neredeyse bütün Ankara halkının katkıları ile tamamlanarak açılışa hazır hale getirilmiştir.

⁸⁶Gencay Şaylan, “TBMM’nin Kuruluşu ve Gelişimi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye*, c. X, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 2663.

⁸⁷İhsan Güneş, *I. TBMM’nin Düşünsel Yapısı (1920-1923)*, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1985, s. 51-53.

Bina sorunu da çözüldükten sonra Hacı Bayram Camii şerifinde 23 Nisan 1920 Cuma günü, namazdan sonra cemaatle meclise gidilip, orada da “manevi ve ruhani bir merasim” tertip edilerek BMM’nin açılmasına karar verilmiştir. Bu maksatla yoğun bir kalabalık halinde Hacı Bayram Camii’nde toplananlar buradaki içtimanın aynı zamanda milli bir içtima olduğunun farkında idiler. Yapılan bu dini merasimin ardından BMM, 23 Nisan 1920 Cuma günü saat 13:45’te toplanmıştır⁸⁸. Perşembe günü açılması planlanmışken, Cuma günü açılmasının bir sebebi de özellikle; İstanbul Hükümeti’nin Anadolu direnişini, isyancı ve din düşmanı gibi göstermesi olup imandan yoksun kişilermişcesine halka yansıtmaya çalışmış olmasındandır. BMM’nin açılış merasimine ise haftada iki kez çıkan ve milli mücadelenin yayın organı olan Hakimiyet-i Milliye Gazetesi’nin 28 Nisan 1920 tarihli nüshasında yer verilmiştir. Meclis-i Mebusan iç tüzüğüne uygun olarak, en yaşlı mebus Şerif Bey (Sinop), meclis başkanlığına seçilmiştir. Şerif Bey meclis kürsüsüne çıkarak;

“Saygıdeğer hazır bulunanlar;

*Hilafet ve Hükümet merkezinin geçici kaydıyla yabancı kuvvetler tarafından işgal edildiği, her bakımdan kısıtlandığı bilinmektedir. Bu vaziyete baş eğmek, milletimizin kendisine teklif edilen yabancı esaretini kabul etmesi demektir. Ancak tam bağımsızlık ile yaşamak kararlılığında olan ezelden beri hür ve bağımsız yaşayan milletimiz bu esaretini kesin ve kararlı bir biçimde reddetmiş ve derhal vekillerini toplamaya başlayarak Yüce Meclisini vücuda getirmiştir. Bu yüce meclisin reisi sıfatıyla ve Allah’ın yardımıyla milletimizin iç ve dış tam bağımsızlığı dâhilinde, geleceği bizzat düzenleyerek ve bütün dünyaya ilan ederek Millet Meclisini açıyorum.”*⁸⁹

Şerif Bey aynı zamanda “Millet meclisini açıyorum” diyerek bu müessesenin adını da ortaya koymuştur⁹⁰. Daha sonra ise BMM adının başına Türkiye kelimesinin eklendiği ilk defa olarak 8 Şubat 1921 tarihli İcra Vekilleri Heyeti kararnamesinde görülmektedir.

⁸⁸Küçük, *a.g.m.*, s. 16-17.

⁸⁹Nalân Seçkin, *Türkiye Böyle Kuruldu*, Ümit Yayınları, Ankara, 2002, s. 157.

⁹⁰Yavuz Aslan, *TBMM Hükümeti (23 Nisan 1920-30 Ekim 1923)*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2001, s. 17-18; Güneş, *a.g.e.*, s. 58.

Şerif Beyden sonra kürsüye çıkan Mustafa Kemal Paşa ise şu şekilde devam etmiştir;

*“Yüce Meclisimiz, bilindiği gibi olağanüstü yetkilere haiz olarak yeniden seçilen milletvekilleri ile saldırıya uğrayan Başkentten, canını kurtararak buraya gelen milletvekillerinden oluşmaktadır. Şu anda meclisimiz toplanmıştır. Yeni seçimlerle evvelce seçilenlerin eşit yetkide görev yapacağı kuşkusuzdur.”*⁹¹

Hızlı bir şekilde çalışmalara başlayan BMM Geçici başkanlık divanının oluşturulması için yapılan oylamada, Bursa mebusu Muhittin Baha Bey seçilirken, kâtipliğe de Kütahya mebusu Cevdet Bey seçilmiştir. Seçim tutanaklarının incelenmesi için on beşer kişiden oluşan iki komisyon oluşturularak *“Layihâ Encümeni”* oluşturulmuş ve meclisin tekrar, 24 Nisan 1920 Cumartesi günü saat 10.00’da toplanmasına karar verilmiştir. Bu oluşumun amacı ise (encümen) meclisin yürütme yetkisini nasıl kullanacağını tespitini yapmaktır. Ayrıca altı kişilik de bir *“İcra Komisyonu”* seçilmiştir⁹². Büyük Millet Meclisi aynı gün ikinci toplantısını da yaptıktan sonra, Meclis Başkanlığı, ikinci başkan ve başkan vekilleri seçimine geçilmiştir.

120 mebusun katılımıyla gerçekleşen oylamada Mustafa Kemal Paşa 110 oyla Meclis Başkanlığına seçilmiştir. Celaleddin Arif Bey ise 109 oyla İkinci başkanlığa, Konya Mebusu Çelebi Abdulhalim Efendi ile Kırşehir Mebusu Çelebi Cemaleddin Efendi ise Başkan Vekilliğine seçilmişlerdir. Bu tarihten itibaren Mustafa Kemal Paşa, Büyük Millet Meclisi Başkanlığını Cumhurbaşkanı olduğu 29 Ekim 1923 tarihine kadar sürdürmüştür. Meclisin 25 Nisan 1920 tarihli toplantısında bir beyanname hazırlanmış ve millete beyan edilmiştir. Beyanname içerik olarak Büyük Millet Meclisi’nin Padişahın ve memleketin düşman baskısından ve büyük devletlerinin işgalinden kurtarmanın esas amaç olduğu belirtiliyor ve milletten kışkırtmalara kanmamaları yönünde tavsiyede bulunmuştur⁹³.

Meclisin bu ilk günlerdeki, çalışmalarına baktığımız zaman Büyük Millet Meclisi’nin genel politikası Hilafet ve Saltanata bağlılıktır. Milletvekilleri de, bunu her fırsatta şu şekilde dile getirmişlerdir. *“Millet Meclisinin ilk ve son sözü halife ve*

⁹¹Kemal, *Söylev ve Demeçler*, c. I, s. 10.

⁹²Ömür Sezgin, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 29.

⁹³TBMM Gizli Celse Zabıt Ceridesi, c. I, s. 60.

padişaha sadakattir’⁹⁴. Meclisin bu söylemlerine baktığımız zaman öncelikli hedefin, meclisi meşru kılma çabası olduğu gayet açıktır.

İlk meclis, öncelikli olarak ülkedeki karışıklıkların önüne geçebilmek için bir dizi kararname ve kanun çıkarmıştır. İlk birkaç günlük faaliyetleri içerisinde ilk kanun olan Ağnam vergisi ile iç isyanları bastırmak için çıkartılan “Hıyanet-i Vataniye Kanunu” çıkarılmıştır. Devamı olarak da iç düzeni sağlayan diğer kanunlar çıkarılmıştır.

Meclis bu dönemde her ne kadar fazla kanun çıkarmış olsa da, hem konumuzdan fazla uzaklaşmamak adına hem de meclisin kendini meşru kılması açısından önemli olan kanunları ele alacağız. İlk çıkan kanun daha öncede bahsettiğimiz gibi (Müfit Efendi ve 14 arkadaşının vermiş olduğu önerge) 24 Nisan 1920’de Ağnam Resmi miktarının gündeme gelmesiyle çıkarılmıştır. Yapılan görüşmeler neticesinde verginin, geçen yılki gibi aynı şekilde kalmasına karar verilmiştir. Aynı gün gizli oturumda, Maliye Vekili Ferit Bey’in önerisiyle milletvekillerinin yollukları gündeme getirilmiş ve onunda aynı kalmasına karar verilmiştir⁹⁵.

Büyük Millet Meclisinin otoritesini sağlaması açısından iki numaralı kanun olarak çıkarılan en önemli kanunlardan biride “Hıyanet-i Vataniye Kanunu”dur. 25 Nisan 1920 günü yapılan görüşmeler neticesinde 29 Nisanda, birlik ve beraberliği sağlamak amacıyla çıkarılmıştır. Bu kanunun açık metni şu şekildedir;

*“Büyük Millet Meclisi’nin meşruiyetine isyan-ı mutazamanının kavlen veya tahriren muhalefet veya ifsadatta bulunan herkes hain-i vatan sayılmıştır”*⁹⁶. 14 maddeden oluşan bu kanun, Meclise karşı ayaklanma ile iç isyanların bastırılması için çıkarılmıştır.

Meclis, artık kendisinden başka hiçbir iradeyi tanımamak ve İstanbul Hükümetiyle her türlü ilişkisi kesmek adına bir kanun daha çıkarmıştır. Bu kanun İstanbul Milletvekili Ahmet Muhtar Bey ile Aydın Milletvekili Cami Bey’in sunmuş oldukları öneri doğrultusunda çıkarılmıştır. Kanun; 16 Mart 1920’den itibaren İstanbul Hükümeti’nce bildirilmiş veya bildirilecek *“Bilumum muahedat ve mukavelat ve ukudat*

⁹⁴Kazım Karabekir, *İstiklal Harbimiz*, Türkiye Basımevi, İstanbul, 1960, s. 642.

⁹⁵TBMM Gizli Celse Zabıt Ceridesi, c. II, s. 111–112.

⁹⁶Nihal Yazan - Füsün Kanver, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi*, Tercüman Yayınları, İstanbul, 1986, s. 47.

ve mukarrerat-ı resmiye ve verilmiş imtiyazat yok sayılmıştır’’⁹⁷. Ayrıca İstanbul’dan gelecek olan terfi ve tayinlerin de geçersiz olduğu belirtilmiştir.

Firariler ve İstiklal Mahkemeleri Kanunu ise; milli mücadele döneminde meydana gelen isyanlar ve asker kaçaklarını önlemek amaçla çıkarılmıştır. Kanun; 18 Ağustos 1920’de Saruhan Milletvekili Mustafa Necati Bey ile Menteşe Milletvekili Dr. Tevfik Rüştü Bey tarafından meclise sunulmuştur. Tasarı, Milli Mücadelenin amacına aykırı hareket eden ve ulusal savaşı zarara uğratan kişilerin yargılanması ve suçları sabit görülen şahısların ölüm cezasına çarptırılmasını istemektedir. Mecliste yapılan görüşmeler sonucunda zaten bu hükmün Hıyanet-i Vatanîye Kanunu ile yerine getirildiği gerekçesiyle reddedilmiştir. Yapılan uzun tartışmalar neticesinde söz alan Bitlis Milletvekili Ziya Bey şunları söyleyerek;

*‘‘İstiklal Mahkemeleri hakkındaki kanunun bir kıyamet ve ehemmiyeti tarihiyesi vardır. İstiklal Mahkemeleri mühim bir varlıktır. Hadim-i İstiklal, hadim-i tahakküm, mani-i tecebbür ve zulümdür. İstiklal mahkemelerini teşkil eden üç hâkimin girdiği yerden zulüm kaçır, adalet gelir’’*⁹⁸. Mahkemelerin gerekliliğini savunmuştur. Karşı görüş beyan eden Erzurum Milletvekili Hüseyin Avni Bey ise;

‘‘İstiklal mahkemelerinin el uzatmadığı yer kalmadı, bu salâhiyetlerle hükümetin işlerini eline aldı. Meclis adına hükümler veriyor... Üç adamın aklına Büyük Millet Meclisi hakk-ı kazasını terk etmiştir. Büyük millet meclisi adaleti her yerde temine kalkıyorsa, her yerde İstiklal Mahkemeleri teşkil etmeğe çalışmalıdır. Hâlbuki on beş yere aza tefrik edecek’’ diyerek gerekçesini arz etmiş ve sözü Erkan-ı Umumiye Reisi olan Fevzi Paşa ya bırakmıştır; *‘‘İstiklal mahkemelerinin kanunun tedvine ben sebep oldum. Yunanlıların ilk taarruzları sırasında ordumuz inhilal etmişti ve nereye bir asker gönderilse derakap dağılıyordu. Müdafaa-i Milliye Vekâleti’nde bulunduğumdan bu kanunu tanzim ederek heyet-i âlinize takdim ettim. İstiklal mahkemelerinin vücut bulmasında ve orduda inzibata tesiri bakımından bunun faydası hakkında tereddüde mahal yoktur’’*⁹⁹ diyerek Bitlis Milletvekili Ziya Bey gibi istiklal mahkemelerini savunmuştur. Neticede Birinci Büyük Millet Meclisi’nin ilk günden itibaren yürütme işlerini yerine getirecek bir icra kuvveti oluşturmak amacıyla çalışmalarına başladığı ve

⁹⁷Yazan - Kanver, a.g.e., s. 47.

⁹⁸TBMM Gizli Celse Zabıt Ceridesi, c. II, s. 613-614.

⁹⁹TBMM Gizli Celse Zabıt Ceridesi, c. II, s. 615.

istiklal mahkemeleri ile beraber yargılama gücüne de sahip olarak, Büyük Millet Meclisi üzerinde hiçbir kurum ve şahsiyetin varlığına izin vermediği açık bir gerçektir.

Büyük Millet Meclisi açıldığında yürürlükte, 1876'da meşruti yönetimle gelen ve 1909 yılında çeşitli değişikliklerle yeniden düzenlenmiş olan Kanun-u Esasi mevcuttu. 1909 değişikliklerinde göze çarpan düzenlemelerden bazıları şöyle idi: “Devletin başında yine padişah vardır ve bu husus yine 7. maddede açıklanmıştır. 27. maddeye göre padişah bakanlar kurulunu bütünüyle atayamamakta, yalnızca sadrazamı atayabilmekteydi. Sadrazam da diğer bakanları atayacak, sonra padişahın onayına sunacaktı. 30. maddeye göre bakanlar, hükümetin genel politikalarından hep birlikte, kendi bakanlıklarına ilişkin işlerde ise tek başlarına sorumlu olacaktı. Padişahın alacağı tüm kararlarda bakanlar kurulunun ve sadrazamın onayı aranmaktaydı. Ayrıca Meclis-i Mebusan'ın güvenini alamayan bakan hemen çekilecek eğer güvensizlik başbakana yöneltilirse bakanlar kurulu bütünüyle istifa edecekti. Böylece yürütme organına bir denetim mekanizması getirilmiş, padişahın, bakanlar kurulunu atarken, meclisin onayını hesaba katması sağlanmıştır. Bu hususlar, yasamanın yürütmeye karşı üstünlüğünü açıkça belirleyen değişikliklerdir. Bir diğer önemli değişiklik de, yürütmenin meclisi fesih yetkisinde görülmüştür. Eski metne göre hükümet ile meclis arasında bir anlaşmazlık halinde padişah dilediği takdirde mebusan meclisini feshedebilmekte, dilerse de hükümeti değiştirebilmekteydi. Yeni metinde fesih yetkisinin doğabilmesi için, daha kapsamlı şartlar öne sürülmüş ve padişahın meclisi tek başına fesih yetkisi elinden alınmıştır.¹⁰⁰ Kanun-u Esasi'de yapılan bu değişiklikler dönem şartları da göz önüne alındığında hiç de küçümsenmeyecek girişimler olarak nitelendirilebilir. Ancak 1909 değişiklikleri de, I. BMM'nin kuruluş felsefesi bakımından içerdiği farklılıklardan ötürü, yeni devletin faaliyetlerine yön verecek yeni bir anayasaya ihtiyaç duyulmuştur.

Mustafa Kemal Paşa tarafından hazırlanan, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası, Meclis Genel Kurulu'na sunuldu. Meclis genel kurulu da bu metni Encümen-i Mahsus adlı özel bir kurula havale etmiş ve Encümen ilk dört maddeyi ayrı bir metin haline getirmiş olup, bu metin BMM Beyannamesi olarak yayınlanmıştır.

18 Eylül 1920 tarihinden itibaren başlanılan anayasa görüşmeleri, her maddenin tek tek görüşülerek tartışılmasından sonra oylamaya sunularak, 20 Ocak 1921 tarih ve

¹⁰⁰Yılmaz, *a.g.e.*, s. 51-52.

85 sayılı kanunla yeni Anayasa kabul edilmiştir. 23 madde ve 1 Madde-i Münferide'den ibarettir. Teşkilat-ı Esasiye, Türk Anayasa tarihinde yerel yönetimlere en fazla önem veren ve yarıdan çok maddesi taşra teşkilatı ile alakalı olup, yerel idareye katılım ve yerel demokrasiyi getirmeye çalışan bir anayasadır. Bu açıdan anayasanın toplam 24 maddesinden 15 tanesi yerel yönetimlerle ilgilidir¹⁰¹. 1921 Anayasası dönemin koşulları gereği kısa ve öz olup ağırlıklı olarak teşkilatlanma içerikli bir anayasa özelliği taşımaktadır. Özellikle bu anayasa yerel yönetimlerin geliştirilmesini öngören bir içeriğe sahip olması, öngördüğü mülki taksimatı açıklamakla birlikte aynı zamanda demokrasi gibi kavramların altını doldurmak maksadıyla, halkın yerel idareye de katılmasını amaçlaması yönüyle ayrı bir önem arz etmektedir. Aynı zamanda memleketin en ücra yerlerinde bile anayasanın gereği olan demokratik katılımın artmasıyla da mülki idarelere bir işlerlik kazandırılmaya çalışıldığı bilinmektedir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel özerkliği öngören ve merkezi yönetimi sınırlandıran düzenlemeler ile 1876 Kanun-u Esasi'ye göre ayrı bir yeri olduğunu söylemek yanlış olmaz. Ancak şunu da hemen belirtmek gerekir ki, anayasada yer alan yerel yönetimin denetlenmesi gibi hususlar, merkezi yönetimin yerel düzeyde mutlak bir özerkliğe gitmek istemediğinin de en büyük göstergesi olarak sayılabilir.

1.1.1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Çerçevesinde Yeni Teşkilatlanma Çabaları

Milli mücadeleyi başarıyla yürütmüş olan BMM'nin dayanağı konumundaki esaslar 18 Eylül 1920 tarihinde mecliste görüşmelerine başlanan ve bu görüşmeler neticesinde 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilmiş olan "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu" ile meşru bir hal kazanmıştır. Teşkilat-ı Esasiye Kanununun temelini "Mustafa Kemal tarafından 13 Eylül 1920 tarihinde sunulmuş olan Bakanlar Kurulu Programı oluşturmuştur.¹⁰²" 31 maddeden oluşmuş olan bu programın 18-31. maddeleri tamamen mülki idareye ayrılmıştır. Genel olarak bu maddelere bakıldığında; 18. Madde, Osmanlı'daki vilayet-liva-kaza-naahiye biçimindeki yapılanmanın aksine devletin idari düzenini vilayet-kaza-naahiye şeklinde sınıflandırmıştır. 19. Maddede ise, vilayetlere

¹⁰¹Bülent Tanör, *'Teşkilat-ı Esasiye Kanunu' Birinci Meclis*, Promat Matbaacılık, İstanbul, 1998, s. 76; Ayhan Yalçın, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları*, Geçit Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 13.

¹⁰²Yılmaz, *a.g.e.*, s. 72.

özerklik ve tüzel kişilik verildiği, iç ve dış politika, uluslararası ekonomik ilişkiler, askeri alana dair düzenlemeler gibi birden fazla vilayeti ilgilendiren konular dışında eğitim, ekonomi, sağlık, ziraat, bayındırlık gibi konularda yetki vilayet meclislerine bırakılmıştır. 20. Maddede, vilayet meclis üyelerinin seçimini bizzat vilayet halkının kendi içinden seçmesi ve bu meclislerin görev sürelerinin BMM ile doğru orantılı bir şekilde iki yıl kadar olacağı belirtilmiştir.

Mülki idare ile ilgili en önemli maddelerden biri olan 21. Maddede ise, vilayet meclisinin icra yetkisi, meclis üyeleri içerisinde seçilen bir başkan ile dört kişiden oluşturulan heyete bırakılmıştır. 22. Maddede, vilayetlerin başında valilerin bulunacağı ve BMM'nin temsilcisi konumundaki bu valilerin görevlerinin sadece denetlemeden ibaret olacağı belirtilmiştir. Bu madde ile 1913 Kanun-ı Muvakkatı'nda valilerin sahip olduğu icra yetkisi ellerinden alınmıştır. 23. Maddede ise, kazaların tüzel kişiliğinin bulunmadığı ve sadece idari bir kısım olarak tanımı yer almıştır. Aslında Teşkilat-ı Esasiye Kanununda nahiyele geniş yer verilmesinin sebebi, bu program içerisinde nahiyelelerin ayrıntılı olarak ele alınması olmuştur. Nahiyelele dair hususlar programın 24-29. Maddelerinde yer almıştır. Söz konusu maddelerde, nahiye bir meclisi, bir idare heyeti ve bir nahiye müdürü olan özerkliğe sahip bir tüzel kişilik olarak tanımlanmıştır. Nahiye meclisinin bizzat nahiye halkı tarafından, idare heyeti ya da nahiye müdürünün ise nahiye meclisi tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Kazai, iktisadi ve mali yetkilerin verildiği nahiye meclisinin yetkilerinin ise özel kanunlarla belirleneceği ifade edilmiştir. 1913 Kanun-ı Muvakkatı'nda nahiyelele dair herhangi bir düzenleme yer almazken, bu programda nahiyelele taşra idaresinin temel idari yapısı olarak görülmüş ve nahiyelele en geniş yetkiler veren hükümler yer almıştır. Programın 30. ve 31. maddelerinde ise, yerele tanınan bu geniş yetkilerin neticesinde güvenlik amaçlı bir tür denetim mekanizması niteliğindeki umumi müfettişliklerle ilgili esaslar yer almıştır. Program maddeleri itibariyle, mülki idare ilgili düzenlemeden daha da fazla adeta siyasal yapının inşası anlamını taşımıştır¹⁰³.

Bakanlar Kurulu Programı ile genel çerçevesi belirlenmiş olan 1921 Anayasası ile 1876 tarihli Kanuni Esasi ortadan kaldırılmadığı için bu dönem iki anayasalı bir dönem olarak nitelendirilmiştir. 1921 Anayasası'nın temel amacı şüphesiz, ülkeyi

¹⁰³TBMM Zabıt Ceridesi, C. 4, 67. İçtima, s. 201; Nizam Önen-Cenk Reyhan, "Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, c. 42, S. 4, Aralık 2009, s. 3-4.

işgalden kurtarabilmek için gerekli yapıları düzenlemek olmuş ve vilayet yönetimine ait içerdiği madde sayısı itibariyle önem teşkil etmiştir¹⁰⁴. Olağanüstü koşullarda hazırlanmış olan bu kısa anayasanın maddeleri ise sadeleştirilmiş haliyle şu şekildedir:

Birinci Madde: Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. İdare usulü halkın kaderini doğrudan doğruya ve fiili olarak idare etmesi esasına dayanmaktadır.

İkinci Madde: Yürütme gücü ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilci olan Büyük Millet Meclisinde toplanır.

Üçüncü Madde: Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır.

Dördüncü Madde: Büyük Millet Meclisi vilayetler halkı tarafından seçilmiş azalardan meydana gelir.

Beşinci Madde: Büyük Millet Meclisi seçimi iki senede bir kere yapılır. Seçilmiş olan azanın azalık müddeti iki yıldan ibaret olup fakat tekrar seçilebilir. Eski heyet yeni heyetin toplanmasına kadar vazifesine devam eder. Yeni seçim yapılmasına imkân görülmediği takdirde toplantı devresinin bir sene uzatılması caizdir. Büyük Millet Meclisi azalarının her biri kendisini seçen vilayetin ayrıca vekili olmayıp bütün milletin vekilidirler.

Altıncı Madde: Büyük Millet Meclisinin Genel Kurulu Kasım başında davetsiz olarak toplanır.

Yedinci Madde: Dini emir ve yasakların uygulanması, bütün kanunların yapılması, değiştirilmesi, yürürlükten kaldırılması ile devletlerle anlaşma ve barış yapılması ve vatan savunması ilanı gibi esas haklar Büyük Millet Meclisine aittir. Kanun ve tüzüklerin düzenlenmesinde, halk için en yararlı ve zamanın ihtiyacına en elverişli fıkıh ve hukuk hükümleriyle, örf ve adetler ve teamüller esas olarak alınır. Bakanlar Kurulunun görev ve sorumluluğu özel kanunla belirtilir.

Sekizinci Madde: Büyük Millet Meclisi, hükümetin bölündüğü daireleri, seçmiş olduğu vekiller vasıtasıyla idare eder. Meclis yürütme işleri için vekillere yol gösterir ve ihtiyaç görüldüğü zaman bunları değiştirir.

Dokuzuncu Madde: Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından seçilmiş olan bir reis, bir toplantı senesi içinde Büyük Millet Meclisinin reisidir. Bu sıfatla meclis adına imza atmaya ve meclis kararlarını onaylamaya yetkilidir. Bakanlar Kurulu,

¹⁰⁴Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin yayınları, Ankara, 1990, s. 6.

içlerinden birini kendilerine reis seçerler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi, Bakanlar Kurulunun da tabii reisi dir.

İdare

Onuncu Madde: Türkiye coğrafi durum ve iktisadi münasebetleri bakımından vilayetlere, vilayetler kazalara bölünmüş olup, kazalar da nahiyelerden meydana gelir.

Vilayet

On Birinci Madde: Vilayetin mahalli işlerde manevi şahsiyeti ve tam muhtariyeti vardır. Dış ve iç siyaset, dini, adli ve askeri işler, milletlerarası iktisadi ilişkiler, hükümetin umumi vergileri ile menfaatleri birden ziyade vilayetleri kapsayan hususlar istisna olmak üzere Büyük Millet Meclisi tarafından yapılacak kanunlara göre vakıflar, medreseler, maarif, sağlık, iktisat, ziraat, bayındırlık ve toplumsal yardım işlerinin düzenlenmesi ve idaresi vilayet meclislerinin yetkileri içerisinde dir.

On İkinci Madde: Vilayet meclisleri vilayetler halkı tarafından seçilen azalardan meydana gelir. Vilayet meclislerinin toplantı devresi iki yıldır. Toplantı müddeti senede iki aydır.

On Üçüncü Madde: Vilayet meclisi, azaları arasında yürütme amiri olacak bir reis ile çeşitli şubeleri idareye memur azadan meydana gelmek üzere bir idare heyeti seçer. Yürütme yetkisi daimi olan bu heyete aittir.

On Dördüncü Madde: Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi olmak üzere Vali bulunur. Vali Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin edilmiş olup vazifesi devletin genel ve ortak vazifelerini görmektir. Vali yalnız devletin genel vazifeleriyle mahalli vazifeler arasında çatışmalar olunca müdahale eder.

Kaza

On Beşinci Madde: Kaza yalnız idare ve düzenleyici bir bölüm olup manevi şahsiyeti yoktur. İdaresi, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin edilmiş ve valinin emri altında bir kaymakama verilmiştir.

Nahiye

On Altıncı Madde: Nahiye, hususi hayatında muhtariyeti olan bir manevi şahsiyettir.

On Yedinci Madde: Nahiyenin bir meclisi, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır.

On Sekizinci Madde: Nahiye meclisi, nahiye halkı tarafından doğrudan doğruya seçilen azalardan meydana gelir.

On Dokuzuncu Madde: İdare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye meclisi tarafından seçilir.

Yirminci Madde: Nahiye meclisi ve idare heyeti, adli, iktisadi ve mali işlerde yetkili olup, bunların dereceleri özel kanunlarla belirlenir.

Yirmi Birinci Madde: Nahiye bir veya birkaç köyden ibaret olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir.

Umumi Müfettişlik

Yirmi İkinci Madde: Vilayetler iktisadi ve toplumsal ilişkileri itibariyle birleşerek umumi müfettişlik mntıkalarını oluştururlar.

Yirmi Üçüncü Madde: Umumi müfettişlik mntıkalarının genel surette asayişin temini ve bütün dairelerin uygulamalarının teftişi, umumi müfettişlik mntıkalarındaki vilayetlerin ortak işlerinde uyumun sağlanması vazifesi müfettişlere verilmiştir. Umumi müfettişler, devletin umumi vazifeleri ile mahalli idarelere ait vazife ve kararları daimi surette denetlerler.

Ayrı Madde

Bu kanun yayınlandığı tarihte yürürlüğe girer. Ancak halen toplantı halinde bulunan Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1920 tarihli Nisab-ı Müzakere Kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesine varıncaya kadar aralıksız olarak toplantı halinde bulunacağından, işbu Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki dördüncü, beşinci ve altıncı maddeler gayenin oluşuna halen mevcut Büyük Millet Meclisi üye sayısından üçte iki çoğunlukla karar verildiği takdirde ancak yeni seçimden itibaren yürürlüğe girecektir.

Anayasanın tamamı yirmi üç madde olmakla birlikte, biz konumuz gereği mülki teşkilatlanma ile ilgili olan on dört maddeyi ele alacağız (10- 23).

1921 Anayasası yeni bir Türk Devleti kurmakta ve bu kurduğu devlette Kanuni Esasiden farklı olarak, birinci maddesin de belirttiği üzere “milli egemenlik” ilkesini benimsemiş ve hâkimiyetin kayıtsız şartsız milletin olduğunu belirtmiştir. Aynı ilke doğrultusunda halk idaresini yansıtan “yerinden yönetim” ilkesi kabul edilmiştir. Teşkilatı Esasi, her ne kadar savaş şartlarında hazırlanmış bir anayasa olsa da il yönetimi hususunda en fazla hüküm içeren anayasamızdır.

Anayasanın on ile on üçüncü maddeleri arasında vilayetlerin nasıl idare edileceği ve vilayet sisteminin nasıl olması gerektiği düzenlenerek; vilayet, kaza, nahiye yönetimi, coğrafi ve ekonomik ilişkiler göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur. Devamı olan (11-12-13) bu maddelerde ise; vilayetin özerk bir yönetim biçimi ve tüzel kişiliği olduğu, halkın iradesini yansıtan bir meclisinin olacağı, BMM tarafından belirlenerek kendilerine verilecek görevleri yürüteceği, kendi içinden bir başkan ve yönetim kurulu seçeceği ve yürütmenin bu organda olacağı belirtilmiştir. Vilayetlerin yönetimi ise BMM tarafından atanan valiler tarafından yürütülüp, bulunduğu vilayet de devletin genel işleri ile mahalli işleri arasında sorun çıkarsa müdahale etme zorunluluğu vardı(m.14). İkinci mülki idare olan kazalar da BMM tarafından atanan kaymakamlarca idare olup, vali emrinde görev yapacaklardır. Ancak kazalara tüzel kişilik* verilmemiştir (m.15)¹⁰⁵. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kaza yönetimine fazla değinmezken daha çok “nahiye” yönetimi üstünde durmuştur. Bunun nedenini ise şu şekilde yorumlayabiliriz; Birinci dönem mecliste, hükümetin Fransız tipi komün** tarzı bir idare kurmak istemesi ve bunun nedeni ise merkeze yük olmadan, kendi içinde kendi kendine yetebilen bir idari sistem olmasıdır. Bu açıdan bakarsak bu sisteme en yakın olan mülki idare nahiye oluncu anayasada nahiyelere ayrı bir önem verilmiştir. Hatta Anayasanın kabulünden sonra meclis böyle bir oluşuma gidilmesi için “İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası***” adında bir tasarı dahi hazırlamıştır. Aynı zamanda bu layihanın amacı halka demokrasi talimi yaptırarak demokrasiyi güçlendirmek ve halkın kendi yerel çıkarlarına göre hareket etmesini sağlamaktır. Böylece halka doğru gidilerek, tabandan tavana doğru bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır.

*Tüzel Kişilik: “Başlı başına bir mevcudiyeti olmak ve belirli bir gaye gütmek üzere teşekkül eden veya kurulan varlıklardır: Devlet, dernek, şirket, tesis gibi.” *Türk Hukuk Lûgatı*, s. 307.

¹⁰⁵Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1984, s. 111.

**Komün: “Bir yerde toplu bir halkın en yakın işlerini görmesi için tesis edilmiş bir birimdir. Nüfusu iki binden fazla olan yerler belediye komünü, nüfusu iki binden aşağı olan yerler ise köy komünü olarak nitelendirilmiştir. Kısaca tüzel kişiliğe sahip olan belediye ve köyler birer komündür. Diğer taraftan İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası’nda komün kelimesi nahiye kelimesi ile tercüme olunmuştur. Necmi Osten, “İdare Hukuku Bakımından Türkiye’de Komün”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 1, S. 2, 1944, s. 235, 244-245.

***İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası: 1920 yılında köy ve nahiyelerin idaresi üzerine çıkarılması planlanan 230 maddelik yasalasamayan kanun tasarısıdır. Ancak bu tasarının etkisi özellikle 1924 tarihli Köy Kanununda görülmüştür. Osten, *a.g.m.*, s. 248, 251.

kabul edilmesiyle birlikte bu tasarının görüşülmesine gerek duyulmamış ve yasalaşamayan kanun tasarısı olarak kalmıştır¹⁰⁸. Sonuç itibariyle, 1921 Anayasası, il yönetimi hususunda en fazla hüküm içeren anayasa olma özelliğini taşımakla birlikte halk iradesine dayanan yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği ve mülki kademelendirmelerin yapıldığı bir anayasa olarak önem arz etmektedir. Ayrıca 1921 Anayasası ile vilayetin özerk bir yönetim biçimi olduğu ve her vilayetin ayrı bir meclisinin olması öngörülürken, Büyük Millet Meclisi tarafından verilen görevlerin de vilayet meclisleri tarafından yerine getirilerek vilayetlerin merkezden kopmamalarının sağlanmaya çalışıldığını da belirtmek gerekir. Yine merkezden gönderilen valiler aracılığıyla da devletin, genel politikalarını yürütmeye çalıştığı bilinmektedir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda kaza yönetimine fazla değinilmezken daha çok nahiyeeler üzerinde durulduğu görülmüştür. Şüphesiz ki bunda, dönem itibariyle Anadolu nüfusunun büyük çoğunluğunun köylerden oluştuğu gerçeğinin de iyi bilinmesiyle birlikte birbirine yakın birkaç köyün birleştirilerek bir merkez yapılmak istenmesinin etkisini olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu durum nahiyeelere tüzel kişilik verilerek hukuki varlıklarının desteklenmesinden de anlaşılmaktadır.

Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde yoğun tartışmalara sebep olan komün tarzı uygulamaya geçilmek istenmesinin nedeni, merkezin yükünü hafifleterek yerel yönetimlerin kendi kendine yetebildiği bir sistem olmasından kaynaklanmış olsa da dönemin koşulları buna elvermemiş ayrıca komün uygulamasının tamamen özerk bir yapıyı öngörmesinden dolayı yeni devletin politikalarına uygun görülmemeyerek nahiyeeler üzerinde yoğunlaşma yoluna gidildiği bilinen bir gerçektir. Hatta bir kanun tasarısı olarak görüşülen “İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası” da komün tarzı bir yönetimi öngörmüş ancak kabul edilmemiştir. Komün tarzı idarelerle ilgili önemli bir adım olan bu tasarının bir daha gündeme dahi gelmemesinde, tasarının özünde yatan âdem-i merkeziyetçilik politikasının doğurabileceği sıkıntıların etkisinin olduğunu söylemek yanlış olmasa gerek.

¹⁰⁸Nizam Önen - Cenk Reyhan, “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi”, s. 8.

1.2.Mahalli İdarelerin Gelişimi

Büyük Millet Meclisi'nin açıldığı tarih olan 23 Nisan 1920'de Osmanlı'dan devralınan ve sınırlar içerisinde kalan mülki idareye ilişkin sayısal verilere dair, “On beş vilayet, on dokuz müstakil liva, otuz dört mülhak liva, üç yüz iki kaza ve altı yüz yetmiş dokuz nahiye”nin var olduğu tespit edilmiştir. Kısaca vilayet ve livaların toplamdaki mevcudu altmış sekizdir.

1920 yılı süresince Aksaray*, Giresun** ve Ordu*** kazalarının müstakil liva haline getirilmesine dair kanun çıkarılmış ve böylece vilayet ve livaların sayısı yetmiş bire yükselmiştir. 1921 yılında ise milli sınırlar içerisine katılan Kars, Ardahan ve Artvin livalarıyla beraber toplam vilayet ve liva sayısı yetmiş dörde ulaşmıştır¹⁰⁹.

1921 Anayasasıyla, mülhak livalar müstakil liva haline getirilmiş ayrıca yeni müstakil livalar da kurulmuştur. Osmanlı'daki liva (sancak) kademesine karşılık vilayet statüsü verilerek vilayetin kapsamı daraltılmış (ölçek bazında) ve Osmanlı'daki vilayet düzenine son verilmiştir. Ancak vilayet yeni belirlenen sınırlarıyla isim olarak var olmuştur¹¹⁰. Kısaca belirtmek gerekirse, önceleri vilayetler birçok sancağın birleşiminden oluşurken söz konusu düzenlemeyle artık her sancak ayrı bir vilayet statüsü kazanmıştır.

Bu dönemde mülki yapılanma bakımından başka girişimlerde de bulunulmuştur. Örneğin, Ankara'ya bağlı Çubukabat ve Zir nahiyeleri kaza haline getirilmiştir¹¹¹. Ayrıca Mecitözü kazasına bağlı Ortaköy, Amasya merkezine bağlı Yaray nahiyelerinin birleştirilmesiyle “İlisu” ve Zile'ye bağlı Kadışehir ve Eski nahiyelerinin birleştirilmesiyle “Deveci dağı” ve Tokat'a bağlı Çiftlik ve Kızılca nahiyelerinin birleştirilmesiyle “Artıkova” isimlerinde üç kaza oluşturulmuştur. Ilisu kazası Amasya'ya, Deveci dağı kazası Yozgat'a ve Artıkova kazası Tokat'a bağlanmıştır¹¹².

*“Merkezi Aksaray Kasabası olmak üzere Aksaray ve Arapsun ve Koçhisar kazalarının birleşimiyle müstakil olarak Aksaray namıyla bir liva teşkil olunmuştur.” *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 5, 83. İctima, s. 60.

**“Merkezi Giresun olmak üzere Tirebolu, Görele kazaları ile Karahisarı Şarki sancağına bağlı Kırık nahiyesi ilhak edilmek suretiyle Giresun müstakil livası teşkil edilmiştir.” *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 6, 108. İctima, s. 192-198.

***“Merkezi Ordu olmak üzere Canik sancağına bağlı Fatsa ve Ünye kazalarının rapt ve ilhakı suretiyle Ordu müstakil livası teşkil edilmiştir.” *TBMM Zabıt Ceridesi*, C. 6, 108. İctima, s. 192-199.

¹⁰⁹Mehmet Tarcan, “Taşra İdare Teşkilatımızın Tarihçesi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 39, S. 311, Mart-Nisan 1968, s. 35-36.

¹¹⁰Nuray Ertürk Keskin, “Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu”, *Memleket Siyaset Yönetim*, S. 5, Ankara, Aralık 2007, s. 123.

¹¹¹Ankara'ya Merbut Çubukabat ve Zir Nahiyelerinin Kaza Haline İfrağına Dair Kanun ile ilgili Esbabı Mucibe Layihası, *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 6, 104. İctima, s. 91-92.

¹¹²*TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 6, 104. İctima, s. 81-82; *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 6, 120. İctima, s. 513-514.

Malatya'nın Akçadağ kazasına bağlı Hekimhan, Hasançelebi ve Gelineç nahiyelerinin birleştirilmesiyle merkezi Hekimhan'ı kasabası bulunmak üzere Hekimhan'ı kazası oluşturulmuş ve kaza Malatya'ya bağlanmıştır¹¹³. Yine bu dönemde Van vilayetine bağlı Gevaş kazası dâhilinde Karkar ve Yan merkez kazasına bağlı Everek nahiyeleri ortadan kaldırılarak Erciyeş kazası dâhilinde Zeylanderesi ve Sarısu isimlerinde yeni iki nahiye kurulmuştur¹¹⁴. Bayazıt livasının Erzurum'dan irtibatının koparılıp müstakil liva haline getirilmesine karar verilmiştir¹¹⁵. Siird sancağı ve Genç sancağının müstakil olarak idaresine karar verilmiştir¹¹⁶.

Mülki yapının en alt birimlerinden birisi olan “mahalle” yönetimine dair ise en son düzenleme 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati” ile yapılmış ve bu düzenleme ile mahalle muhtarlıkları hukuken ortadan kaldırılmıştır. Bu dönemde de mahalle yönetimleri ile ilgili herhangi bir yasal düzenleme yapılmamış, mahalle yönetimleri 1930 yılına kadar yasal bir dayanağı olmadan yürütülmüştür¹¹⁷. BMM'nin açılmasıyla beraber Osmanlı Devleti'nden devralınan mülki idare birimlerinin, coğrafi ölçekleri ve idarelerinin bölgenin sosyo-ekonomik koşulları değerlendirilerek yeniden düzenlendiği ve bunun neticesinde sancak idare birimleri ölçeğinin daraltılarak sancakların tek başına vilayet kabul edildiği anlaşılmaktadır. Aynı zamanda artık nahiye olarak kalmasına gerek duyulmayan bazı nahiyeler kaza haline getirilerek bölge içerisinde kaza merkezli bir mülki idare yaratılmaya çalışıldığı görülmüştür. Bundaki amacın ise, civardaki küçük mülki amirliklerin hepsini buraya bağlayarak bölgenin kontrolünü sağlamaya çalışmak olduğu bilinmektedir.

Mülki taksimatta bir diğer yenilik, bir ve birkaç köyün birleştirilmesiyle meydana getirilen nahiye birimleri olmuştur. Nahiyelerin oluşturulmasındaki amacın ise, merkez kazalara ya da vilayetlere uzak olan yerlerdeki idari işlerin nahiye mülki amirleri aracılığıyla kolay bir şekilde yürütülme düşüncesinin olduğu açık bir gerçektir. Netice itibarıyla, bütün idare birimlerinin kendilerine verilmiş olan görev ve yetkileri dâhilinde hareket etmeleri sağlanarak yetki karmaşasının da önüne geçilmek istendiğini söyleyebiliriz.

¹¹³TBMM Zabıt Ceridesi, c. 10, 40. İctima, s. 427-428.

¹¹⁴TBMM Zabıt Ceridesi, c. 12, 70. İctima, s. 136.

¹¹⁵TBMM Zabıt Ceridesi, c. 3, 52. İctima, s. 311-312.

¹¹⁶TBMM Zabıt Ceridesi, c. 4, 73. İctima, s. 354; TBMM Zabıt Ceridesi, c. 6, 111. İctima, s. 276.

¹¹⁷Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Bileşik Yayınları, İstanbul, 1997, s. 212.

1.3. Yeni Devletin Başkenti: Ankara

1 Kasım 1922 tarihinde saltanatın kaldırılmasından sonra, İstanbul halkı mülki ve mahalli idareleri ile Ankara'daki TBMM Hükümeti'ne bağlılığını ifade etmiş ve Osmanlı hükümeti 4 Kasım 1922 tarihinde istifa etmiştir. İstanbul'un Ankara'ya katılma kararı ile “Mustafa Durak (Erzurum), Osman Bey (Lazistan), Necip Bey (Mardin), Nuri Bey (Bolu), Esat Bey (Mardin)” gibi isimler Meclis üyelerinden oluşan bir heyetle İstanbul yönetimine el koymayı teklif etmişlerdi. Ancak bu girişim sonuçsuz kalmış ve İstanbul'daki idareye Hükümet tarafından el konulmuştur. İstanbul'un idaresinin TBMM Hükümeti tarafından devralındığı 4 Kasım 1922 tarihinden itibaren İstanbul'daki mülki idare vilayet bazında yeniden tanzim edilmiştir. Hatta Beyoğlu ve Üsküdar vilayetlerinin kazaya dönüştürülmesine karar verilmiştir. İstanbul halkı her ne kadar Ankara Hükümetine bağlılığını bildirmiş olsa da Lozan Antlaşması'nın imzalanmasına kadar geçen sürede İstanbul'daki işgal devam etmiş ve şehir işgal altında bir vilayet pozisyonuyla Ankara Hükümeti'nin temsilcisi tarafından idare edilmiştir¹¹⁸.

11 Ağustos 1923 tarihinde çalışmalarına başlayan ikinci dönem TBMM'de henüz adı konulmamış olan rejim adına önemli bir gelişme yaşanmış ve Malatya Mebusu İsmet Paşa Hazretlerinin kanun teklifiyle 13 Ekim 1923 tarihinde Ankara şehrinin Türkiye Devleti'nin idare merkezi (başkent) olmasına karar verilmiştir¹¹⁹. Ankara'nın başkent oluşuyla birlikte, yeni devletin başkentinin İstanbul mu Ankara mı olacağı konusundaki tartışmalara ve büyük bir belirsizliğe son verilmiştir. Aynı zamanda atılan bu adımla birlikte rejimin de ilanına zemin hazırlanmış ve nitekim 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet ilan edilerek rejim sorunu çözülmüş ve tüm dünyaya duyurulmuştur¹²⁰. İstanbul'un Ankara'ya bağlanması ve ardından Ankara'nın başkent olmasıyla birlikte mülki teşkilatlanma bakımından da halk egemenliğinin ön plana çıktığı yeni bir dönem başlamıştır.

¹¹⁸Rıdvan Akın, *TBMM Devleti 1920-1923*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 264-265; *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 7, 6. İçtima, s. 194.

¹¹⁹ *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 2, 35. İçtima, s. 618.

¹²⁰Uçarol, *a.g.e.*, s. 782.

1.4. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi ve Ankara Şehremaneti Kanunu

Mülki teşkilatlanma içerisinde belediyeler, merkezi yönetimin halka daha iyi hizmet sunma ve ülke genelinde kalkınmanın gerçekleştirilmesine yardımcı olması hususlarında kullandığı önemli bir araç olarak yer almaktadır. Türk tarihinde modern anlamda ilk belediyeçilik Tanzimat döneminde (1839 -1876) ortaya çıkmıştır. Osmanlı klasik dönemi kentlerinin zaman içinde değişmeye başlaması ve bu değişimin yarattığı ihtiyaçlara dayalı olarak ortaya çıkmış olan kurumsallaşma çabalarının bir hamlesi olarak başlamıştır. Özellikle belediyelerin oluşumu başta İstanbul olmak üzere liman kentlerinde görülmüş, bunun sebebi de bu şehirlerde artan nüfus yapısı ve sosyo-ekonomik gelişmeler olmuştur. Nitekim İstanbul'a gerçekleşen yoğun göç, artan ticaret, çoğalan yabancı nüfus, şehirde ortaya çıkan güvenlik sorunu, çoğalan nüfusun yarattığı temizlik problemi gibi sebepler İstanbul'da bir belediye kurulmasını gerekli kılmıştır. Fakat asıl neden ise 1853 - 1856 arasında yaşanan Kırım Savaşı olmuştur. Gerek ticaret sebebiyle şehirde yaşayan yabancı tüccarlara gerekse savaş sebebiyle İstanbul'a gelmiş olan yabancı asker ve diplomatlara yaşanacak sağlıklı yerler sunmak ve daha iyi hizmetler verebilmek amacıyla ilk modern belediye olan "İstanbul Şehremaneti" 16 Ağustos 1854 tarihinde kurulmuştur¹²¹.

İhtisab Nezareti'nin yerine kurulan İstanbul Şehremaneti'nin başına "Şehremini" olarak adlandırılmış olan belediye başkanı atanmış olup, Şehremininin yanında iki yardımcısı ile karar ve danışma organı niteliğindeki her tebaadan ve esnaf kesiminden oluşan on iki üyeli bir "Şehir Meclisi" yer almıştır. İstanbul Şehremaneti, şehir halkının temel ihtiyaç maddelerinin temini, mahallelerin temizliği ve bakımı, yol yapım ve onarım çalışmaları, esnaflara yönelik fiyat denetimi ve vergilerin tahsil edilerek merkeze gönderilmesi gibi görevlerden sorumlu tutulmuştur. Fakat Belediye yönetiminin tecrübesizliği İstanbul Şehremanetini başarısızlığa sürüklemiş ve umulan dönüşümün gerçekleşmemesi sebebiyle bir yıl sonra Şehremanetine yardımcı olması maksadıyla "İntizam-ı Şehir Komisyonu" kurulmuştur. Komisyon, İstanbul'un daha iyi yönetilebilmesi için Şehremaneti dışında on dört belediye dairesine bölünmesini önermiş ancak tecrübeli memur sayısındaki kısıtlılık ve bütçe yetersizliği gibi

¹²¹Mehmet Seyitdanlioğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeçiliğin Doğuşu*, İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010, s. 1-3; M. Emin Yolalıcı, "Osmanlılarda Çağdaş Belediyeçilik", *Türkler*, c. 13, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, s. 740.

sebeplerden ötürü on dört daire yerine bir bölgede pilot bölge olarak belediye kurulması kararlaştırılmıştır. Çok sayıda yabancıların yaşaması ve İstanbul'daki en önemli ticaret merkezi olması dolayısıyla pilot uygulama için Galata-Beyoğlu Bölgesi seçilmiş ve 1858 tarihli nizamname ile bu bölgede “Altıncı Daire*” olarak nitelendirilen bir belediye kurulmuştur. Bu belediye Paris belediyesi model alınarak oluşturulmuş ve belediyecilik tarihi açısından özel bir yere sahip olmuştur¹²².

Diğer vilayetlerdeki belediye idarelerinin kuruluşu ise 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlamış olup, ilki İzmir’de olmak üzere önemli ticaret şehirleri olan Rusçuk, Varna, Edirne, Bağdat, Adana gibi şehirlerde kurulmuş, 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi” ile de imparatorluk genelinde yaygınlaşmıştır. 1857 yılında kurulan “Altıncı Daire” 1877 yılına kadar yürürlükte kalmış, 1877 yılında çıkan “Vilayet Belediye Kanunu” ve “Dersaadet Belediye Kanunu” ile yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Vilayet Belediye Kanunu’na ek olarak çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul’un her geçen gün artan sorunlarına çözüm bulmak maksadıyla çıkarılmıştır. Ancak bu kanunla İstanbul Şehremaneti’ne bağlı yirmi belediye dairesi kurulması öngörülmüşken sadece beşi (Beyoğlu, Tarabya, Kadıköy, Yeniköy, Beykoz) oluşturulabilmiştir¹²³. Dersaadet’e yönelik 1912 yılında “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat” çıkarılarak, Şehremanetinin yerine belediye encümeni, belediye dairelerinin yerine de belediye şubeleri oluşturulması kararlaştırılmıştır. Düzenlenen bu yapı 1930 yılında kabul edilecek olan “Belediye Kanunu”na kadar yürürlükte kalmıştır.

Ülke genelini ilgilendiren Vilayet Belediye Kanunu’yla ise, her şehir ve kazada birer belediye kurulması öngörülmüş olup, “taşrada kurulacak olan her belediyenin başkan, belediye meclisi, Cemiyet-i Belediye olmak üzere üç organı bulunması planlanmıştır. Belediye meclisinin halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşması, belediye başkanının belediye meclisi üyeleri arasından hükümet tarafından atanması, Cemiyet-i Belediye’nin ise Mahalli İdare Meclisi ile Belediye Meclisinin

*“Türkiye’de ilk kurulan belediyeye Altıncı Daire Belediyesi denilmesinin en önemli nedeni, Paris’in yirmi belediye dairesi içinde en zengininin Altıncı Belediye Dairesinin olmasıdır. Bu aynı zamandan ilk belediyenin Paris’ten esinlenerek oluşturulduğunun da önemli göstergesi olarak sayılabilir.” Muharrem Es, “Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Yıl: 3, S. 27, İstanbul, 2008, s. 36.

¹²²Ahmet Uçar, “Tanzimat Reformları Sürecinde Uygulamaya Konulan Vergi Politikalarının Modern Yerel Yönetimlere Etkileri”, *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, c. 12, S. 2, Haziran 2014, s. 134-135.

¹²³Yolalıcı, *a.g.m.*, s. 740; Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri XIX Dersaadet Belediye Kanunu ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 8, S. 4, Ekim 1999, s. 158.

birleşmesinden meydana gelmesi” öngörülmüştür¹²⁴. Vilayet Belediye Kanunu’nun yönetime ilişkin esasları Milli Mücadele dönemine kadar gelmiş ve Milli Mücadele döneminde belediyelerle ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu dönemde daha çok “komün” (nahiye) idaresi üzerinde yoğunlaşmış, belediyeler ise ciddi ekonomik sıkıntılarla karşı karşıya kalmışlardır.

1921 yılında ilan edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile bu döneme kadar süregelen belediye seçimlerinde seçme ve seçilmenin ön koşulu olarak kabul edilen mal varlığı ve belli bir gelir seviyesi şartı son bulmuştur. Ayrıca Belediye Başkanının atama yoluyla değil bizzat Belediye Meclisi tarafından seçilmesine karar verilerek yöre halkına öncelik verilmesi ve demokratik bir katılımın gerçekleşmesi amaçlanmıştır¹²⁵. Belediyelerin gelişimi ile ilgili bir diğer önemli gelişme de Ankara’nın başkent olmasından sonra gerçekleşmiştir. Ankara’nın yeni rejime yakışır şekilde modern bir çehreye kavuşması ve bunun için gerekli olan yatırımları gerçekleştirecek (imar faaliyetleri vb.) bir idari örgüte ihtiyaç duyulması neticesinde, İstanbul Şehremaneti Kanununda, bazı düzeltmeler ve eksiltmeler yapmak suretiyle Ankara’da uygulanması için 16 Şubat 1924 tarihinde “Ankara Şehremaneti Kanunu” çıkarılmıştır¹²⁶. Çıkarılan bu kanunla tıpkı İstanbul’daki gibi bir belediye anlayışının icra edilmeye çalışıldığını söylemek yanlış olmaz.

Kanun Metni:

“Birinci Madde — Ankara şehri kendisine tabi olan bağ ve bahçe ve tarla ve otlakları içeride kalmak üzere tepelerden geçirilecek hududuyla bir şehremaneti teşkil eder. Bu hudut cemiyeti umumiye-i belediye tarafından tespit ve haritası tanzim ettirilir. Hududu gösteren işbu harita Dâhiliye Vekâletince tasdik olunduktan sonra kesbi katiyet eder.

İkinci Madde — İstanbul Şehremanetince tatbik edilmekte olan nizamât ve talimat ve mukarrerattan Ankara şehri ihtiyacatına uygun olanları cemiyeti umumiye-i belediyece tatbik olunur.

¹²⁴Feyzullah Ünal, “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 30, Ağustos 2011, s. 244.

¹²⁵Akın, *TBMM Devleti 1920-1923*, s. 272-273.

¹²⁶Şafak Kaypak, “Atatürk’ün Kent ve Kentleşmeye Bakışı; Örnek Olay: Ankara’nın Kentleşmesi”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c. 13, S. 27, 2014, s. 358; 417 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu ile ilgili görüşmeler için, *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 6, 103. İctima, s. 14-32.

Üçüncü Madde — Ankara şehremini Dâhiliye vekâleti tarafından nasbolunur. İstanbul şehremininin vazife ve salâhiyetini haizdir.

Dördüncü Madde — Ankara şehremaneti bir daire-i belediyeden ibarettir. Ankara cemiyeti umumiye-i belediyesi yirmi dört azadan teşekkül eder. İntihabat kırk sekiz âza için Vilâyet belediye kanununa tevfikân icra edilir. Şehirde sakin ve müntehiplik evsafını haiz her fert rey verir. Her müntehip reyini bizzat ita eder. Şehremaneti için Belediye kanununun intihabata mütaallik maddelerindeki müddetler nısfına tenzil edilmiştir.

Beşinci Madde — Ankara cemiyeti umumiye-i belediyesi şehremininin riyaseti altında toplanır ve İstanbul cemiyeti umumiye-i belediyesinin vazife ve salâhiyetini haizdir.

Altıncı Madde — Cemiyeti umumiye-i belediye kanunen kendisine tevdi edilen vezaifi tecavüz veya cemiyeti umumiye-i belediye ile şehremaneti arasında herhangi idarî, fennî, sıhhi, iktisadi mesailden dolayı ihtilâf zuhur ederse keyfiyet Dâhiliye Vekâletinin teklifi ile Büyük Millet Meclisinin Şûrayı devlet vazifesini ifa eden muhakemat heyetinde bittetik muktazası beyan olunarak işbu muktazi mamulünbih olur.

Yedinci Madde — Ankara şehremaneti bütçesi cemiyeti umumiye-i belediyece tanzim ve Dâhiliye Vekâletince on gün zarfında tetkik ve tasdik edildikten sonra tatbik olunur. On gün zarfında iade veya tasdik edilmezse bütçe meriyülicradır.

Sekizinci Madde — Ankara şehremaneti umuru fenniye, sıhhiye, hesabiye, tahririye ve hukukiye müdürleri şehremanetinin inhası ile Dâhiliye Vekâleti tarafından ve diğer memurin ve müstahdemin şehremini tarafından nasıp ve azlolunur.

Dokuzuncu Madde — Şehremanetinde; şehremininin riyasetinde umuru fenniye, sıhhiye, hesabiye, tahririye ve hukukiye müdürlerinden mürekkep bir emanet encümeni teşkil olunur. Bu encümen belediye meclisleri vazife ve salâhiyetini haizdir.

Onuncu Madde — Ankara Şehremaneti memurlarının Devletçe mansup olanlarının maaşı Dâhiliye Vekâletince ve şehremini tarafından tâyin olunacakların da cemiyeti umumiye-i belediyece tâyin ve tesbüt olunur. Bu kabil memurin hakkında Mülkiye tekaüt kanunu ahkâmi tatbik olunacaktır.

On Birinci Madde — Ankara şehremanetinin zabıta-i belediye vezaifi polis tarafından ifa olunur. Belediyeye mütaallik vezaifte polis müdürü doğrudan doğruya

şehremini ile muhabere eder. Polislerin bu baptaki yolsuzluklarına dair yapılacak muamele memurin muhakemat kararnamesine tabidir.

On İkinci Madde — İşbu kanunun belediye kanun lâyihası kesbi katiyet edinceye kadar caridir.

On Üçüncü Madde — İşbu kanun neşrinden muteberdir.

On Dördüncü Madde — İşbu kanunun ahkâmını icraya Dâhiliye vekili memurdur¹²⁷”

Bu yeni kanun maiyetinde Ankara'nın sınırları içerisinde kalan tarla, bahçe ve bağların kendine ait olduğu ve sınırlarının da buralardan geçirilerek, bunları belediye cemiyetince tespitine ve düzenlenecek olan haritanın da Dâhiliye Vekâletince onaylanmasını beyan etmiştir. Aslında kanunun özü İstanbul Şehremanetin de yapılan uygulamaların Ankara'nın ihtiyaçları içinde yapılmasını ve uyarlanmasını istemiştir.

Ankara Şehremini de Dâhiliye Vekâleti dâhilinde atanıp, Ankara Belediyesi de bir daireden oluşmuş ve belediye cemiyeti yirmi dört azayla yönetilmiştir. Bu seçimlerde belediye kanununa göre icra edilmiştir. Şehirdeki bütün seçmenler oylarını kendileri vermek zorundadır. Ayrıca Şehremanetini seçmek için belediye kanununa ilişkin maddelerinde yarısına indirilmesine karar verilmiştir.

Belediye umumiye cemiyeti, belediye kanununa kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmez ya da Şehremaneti arasında herhangi idari, sıhhi, iktisadi meselelerden dolayı keyfi sorun yaşanırsa, Dâhiliye Vekâletinin teklifi ile Büyük Millet Meclisinin danışma görevini yürüten Şurayı Devlet(Danıştay) tarafından inceleme başlatılmasına karar verilmiştir. Görüldüğü gibi devlet her şeyin kanun dâhilinde yapılmasını istemiş ve mahkeme sonucuna göre hüküm verilmesine karar verilmiştir. Şehremaneti bütçe düzenlemeleri ise belediye cemiyeti tarafından düzenlenip Dâhiliye Vekâletince on gün içinde incelenip onaylanmıştır. Eğer on gün içinde onaylanmaz ya da iade edilmez ise bütçe yürürlüğe girer. Şehremini başkanlığında fen, sıhhiye, hesabiye, tahririye ve hukuk müdürlerinden birleşerek bir emanet encümeni (alt kurul) oluşturulmuştur. Yine kanun, Ankara Şehremaneti memurlarından devlete mensup olanların maaşları Dâhiliye Vekâletince verilmiş, Şehreminine mensup olan memurların maaşları da cemiyeti umumiye-i belediyece tarafından belirlenmiştir.

¹²⁷TBMM Zabıt Ceridesi, c. 6, 103. İçtima, s. 14-32.

Ankara'nın şehremanetinin güvenliği ise zabıta polisleri tarafından yerine getirilip, belediyeyi ilgilendiren herhangi bir sorunda polis müdürü doğrudan şehremini ile iletişime geçmiştir. Son olarak polislerle ilgili bir yolsuzluk olursa da o memurla ilgili mahkeme kararına göre hareket edilmesi kararlaştırılmıştır. Sonuç itibariyle yeni başkentin, inşası ve yönetimi bu kanunlar üzerinden yürütülmüştür.

1.5.Köy Sisteminin Oluşturulması ve 1924 Tarihli Köy Kanunu

Nüfusun önemli bir kısmının köylerde yaşadığı düşünüldüğünde şüphesiz ki köy, mahalli idare birimleri içinde en eski ve en önemli yerleşim birimi olarak yer almıştır. Tanzimat döneminde başlayan değişim rüzgârı köylere de yansımış, 1864 Vilayet Nizamnamesi, 1871 “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”, 1876 “İdare-i Nevahi Nizamnamesi” ve yasalaşamayan “İdare-i Kura (Köyler İdaresi)” adı verilen kanun tasarısı ile köye bir statü verilmiş ancak tüzel bir kişilik verilmemiştir. 1913 tarihinde çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” ile 1864 ve 1871 yıllarında çıkarılmış olan nizamnameler kaldırılmış ve neticede köyler hukuki bir dayanağı olmadan var olmuştur. 1924 yılında ise köy idaresine yönelik önemli bir girişimde bulunulmuş ve çıkarılan kanunla “köy” ilk defa tüzel bir kişilik olarak tanınmıştır¹²⁸.

Yerel yönetimlerin oluşumunda önemli bir yere sahip olan köyler, 18 Mart 1924 tarihinde çıkarılmış olan “Köy Kanunu” ile köylerin sosyal, ekonomik ve nüfus koşulları dikkate alınarak düzenlenmiştir. Kapsamının geniş olması sebebiyle (güncel değişiklikler ile) bugün dahi geçerliliğini koruyabilmiştir. Ancak konumuzun mülki teşkilatlanma olması sebebiyle ağırlıklı olarak köy ve organlarını içeren maddelerin özünü vermeye çalışacağız. Bu maddeler, dördüncü fasıl ve yirminci maddeden başlatılmak üzere başta köy muhtarının ve ihtiyar meclisi azalarının seçilme usulleri(20-33), ardından beşinci fasıl olan muhtarın göreceği işler(34-48), altıncı fasıl, ihtiyar meclislerinin göreceği davalar(49-56), son fasıl olan yedinci fasılda ise davaların nasıl görüleceği(57-67) belirtilerek toplamda 48 maddeden oluşmuştur.

Öncelikle kanun, iki binden az nüfuslu yerlere köy tanımını vermiştir. Bu tanımın içerisinde bir de bahçe, mera, bataklık, tarla gibi unsurların yanında dağınık ve

¹²⁸İrfan Paçacı, “Türk Kamu Yönetiminde Yerel Demokrasinin Problemleri”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, c. 12, S. 1-3, 1991, s. 328.

toplu halde oturan insanlar, cami, mektep ve ortak kullanıma ait malların olması bu tanımın içeriğini doldurmuştur. Ayrıca kanunda köy için, taşınabilir ve taşınmaz mallara sahip olan ve köy kanunu ile kendisine verilen görev ve işleri yapan başlı başına bir varlık olduğu da belirtilmiştir. Kanun köy için her şeyi açık bir şekilde belirterek, ekonomik ve sosyal açıdan gelişimi için tarım, eğitim, sağlık, bayındırlık gibi işleri mecburi kılmış ve kanunla süreklilik devam ettirilmiştir. Görüldüğü üzere yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti, özellikle iktisadi ve demokratik kalkınmanın köylerden başlatılması gerektiği inancıyla köye çok önem vermiştir. Bunu nereden anlıyoruz daha önce çıkarılan Teşkilatı Esasi Kanununda da birkaç köyün birleşimiyle meydana gelen “Nahiye”lerin üstünde fazla durulmuş ve kanaatimce köy kanunuyla da nahiyelerin oluşumunun pekiştirilmek istendiğini söylemek yanlış olmasa gerek.

Kanun köy yönetimine dair, her köy için bir muhtar, bir ihtiyar meclisi ve bir de köy derneğinin olmasını öngörmüştür. Muhtar, köy yönetiminin başı olarak, beş seneliğine köy derneği tarafından seçilmektedir. Aynı zamanda muhtar, devletin köydeki temsilcisi niteliğindeki konumuyla da önem arz etmektedir. Asli görevleri arasında ise köye ait yapılması şart olan işleri yapmak ve yaptırmak, ayrıca bu işler için para toplamak. Devlet’ten gelen bütün kanun ve emirleri köylüye duyurmak, birlik ve düzeni sağlamak, nüfus işlerini takip etmek, köyün taşınır ve taşınmaz ortak mallarını korumak en önemli vazifeleri arasındadır. Maaşları ise devlet tarafından karşılanarak, köy bütçesine dâhil edilmemiştir. Muhtarlar, bulunduğu bölgenin mülki amirine tabii olarak ziraat ve nüfus memurları, jandarma ve ilgili kamu görevlileri ile koordineli çalışmak zorundadırlar. Mülki amir, olur da muhtar tarafından köylünün menfaatine uymayan bir kararla karşılaşırsa bu kararı bozabilmektedir. Görev ve sorumluluklarını kanunda belirtildiği gibi yerine getirmeyen muhtarlar yargı yoluyla görevinden uzaklaştırılmışlardır.

Köyün idaresinde İhtiyar Meclisi ise yürütme, karar ve denetlemeden sorumlu en önemli organdır. İhtiyar Meclisinin üyelerinin sayısı nüfusa göre değişerek beş yıllığına seçilip göreve gelmektedirler. Ayrıca köy imamı ve öğretmeni meclisin doğal üyeleri sayılmıştır. Büyük ihtimalle imamla öğretmenin doğal üye kabul edilmesi alınacak olan kararlarda hem köylüye yol gösterme açısından imamla öğretmene bir liderlik misyonu yüklemiş hem de köyün modernizasyonunda onların fikirlerinden yararlanıldığı düşünülmüşse muhtara ve ihtiyar meclisi üyelerine çok faydası olduğu apaçık ortadadır.

Meclisin genel görevleri ise, köyün bütün işlerini önem sırasına göre ayarlayıp, ortaklaşa yapılmasını gerektiren konularda hem nakdi, hem de bedenen yapılması gereken işlerde köylüden yardım talep etmek, köyün ve köylünün menfaati doğrultusunda kararlar alıp onu yürürlüğe koymak, arazisi olmayan köylüye taksitle arazi vermek başlıca görevleri sayılmıştır. Bütün bunların bütçesi ise muhtar ve İhtiyar Meclisince hazırlanmış ve kaymakam veya valiliğin onayı ile yürürlüğe girmiştir. Köye ait toplam gelirler ise imece, salma ve merkezi yardımlardan oluşmuştur.

Sonuç olarak bakıldığında o dönem itibariyle nüfusun büyük bir çoğunluğunun köylerde yaşadığı düşünülürse, Osmanlıdan miras kalan Anadolu coğrafyasını imar etmek hiç kolay olmamıştır. Her ne kadar imece usulü de olsa salma da toplansa merkezden yardım da gelse savaştan yeni çıkmış bir milletin inşa etmeye çalıştığı Türkiye Cumhuriyeti Devleti, bütün olanaklarıyla köylerini ve şehirlerini inşa etmeye çalışmıştır. Nitekim bu kanunla kendi kendine yetebilen bir köy ekonomisi modeli yaratılmaya çalışılsa da sonucunda köyler de, bütün hizmetlerini devletten bekler hale gelmiştir.

18 Mart 1924 tarihinde çıkarılan 442 Sayılı “Köy Kanunu”, toplamda 10 fasıl ve 97 maddeden oluşmuştur¹²⁹. Köy Kanunun tam metni ekte sunulmuştur.

2.1924 Anayasası İle Yapılan Düzenlemeler

İkinci dönem TBMM tarafından hazırlanıp 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilmiş olan “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”, saltanatın kaldırılışı ve ardından Cumhuriyet’in ilanı ile kuruluşunu tamamlayan yeni devletin, dönem şartları sebebiyle 1921 yılında kabul ettiği anayasanın yetersiz olmasından dolayı duyduğu ihtiyacın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 1921 Anayasası içerdiği hükümler itibariyle kapsamlı olmamasından ötürü gerekli durumlarda 1876 Anayasası’nın hükümleri uygulanmaya devam etmişti. Bu durum devletin hukuksal dayanağı bakımından iki anayasalı bir yönetimin var olmasına yol açmıştır. İşte tüm bu nedenlerle artık tek bir anayasaya tâbi olmak ve gerekli tüm esasların tek bir yerde toplanmak istenmesi sonucunda ortaya detaylı ve geniş kapsamlı bir anayasa çıkmıştır.

¹²⁹*Düstur*, 3. Tertip, c. 5, s. 336; *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 7, 15. İçtima, s. 651-669.

1924 Anayasası olarak bilinen bu anayasa 6 Fasil ve 105 maddeden oluşmuştur. Birinci Fasil'da, Genel Esaslar başlığı altında devletin temel nitelikleri ele alınmıştır. 1. Madde ile 8. Madde arasını kapsayan bu bölümde, Türkiye Devleti'nin bir Cumhuriyet olduğu, devletin dininin İslam, dilinin Türkçe ve başkentinin Ankara olduğu belirtilmiştir (1. ve 2. Maddeler). Egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu ve milleti ancak TBMM'nin temsil edip millet adına egemenlik hakkını yalnız TBMM'nin kullanacağı bildirilmiştir (3. ve 4. Maddeler). Yasama yetkisi ve yürütme erki TBMM'de toplanıp, Meclisin yasama yetkisini bizzat kendinin kullanacağı, yürütme yetkisini ise kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanacağı belirtilirken Meclise hükümeti her daim denetleme ve düşürme hakkı tanınmıştır (5., 6. ve 7. Maddeler). Yargı hakkı ise, millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemelere bırakılmıştır (8. Madde).

İkinci Fasilda Yasama Görevi başlığı altında ilgili hükümler (9. ile 30. Maddeler arası), Üçüncü Fasilda Yürütme Görevi başlığı altında yürütmeyle ilgili esaslar (31. ile 52. Maddeler arası), Dördüncü Fasilda Yargı gücü başlığı altında yargı ile ilgili hükümler (53. ile 67. Maddeler arası), Beşinci Fasilda Türklerin Kamu Hakları başlığında ilgili hakların tespiti (68. ile 88. Maddeler arası) ve son olarak Altıncı Fasilda ise Çeşitli Maddeler başlığı altında Vilayat ile ilgili hükümler (89. ile 91. Maddeler arası), Memurlarla ilgili hükümler (92. ile 94. Maddeler arası), Maliye işleri ile ilgili esaslar (95. ile 99. Maddeler arası), Anayasanın Temel Dayanaklarına ilişkin hükümler (100. ile 105. Maddeler arası) belirtilmiştir.

Konumuz açısından 1924 Anayasası'nın ilgili maddeleri ise sadeleştirilmiş haliyle Altıncı Fasil Vilayat başlığı altında şu şekilde idi:

Seksen Dokuzuncu Madde — Türkiye Coğrafi durum ve iktisadi münasebet bakımından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere ayrılmıştır ve nahiyeler de kasaba ve köylerden meydana gelir.

Doksanıncı Madde — Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişiliğe sahiptir.

Doksan Birinci Madde — Vilâyetler işleri yetki genişliği ve görev ayrımı esasları üzerine idare olunur¹³⁰.

¹³⁰1924 Anayasasının orijinal ve tam metni için bkz. *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 8, 42. İctima, s. 895-924; *Düstur*, 3. Tertip, c. 5, s. 576.

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere, 1924 Anayasası'nda il yönetimi ve yerel yönetimlere dair yalnızca üç madde yer almıştır. Söz konusu maddeler itibarıyla Türkiye, coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüş, bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelmiştir. İller, kasaba ve köyler tüzel kişilik kazanmıştır ki illerden başka ilk defa köyler ve kasabalar da ilk kez bir anayasayla tüzel kişilik sahibi olmuştur. Ayrıca illerin yönetimine ilişkin olarak, illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre yürütüleceği belirtilmiştir. 1924 Anayasası'nda belediyelerle ilgili ise herhangi bir hüküm yer almamış olduğundan, 1877 tarihli “Vilayet Belediye Kanunu” ve 1924 yılında çıkarılan “Ankara Şehremaneti Kanunu” 1930 yılında çıkarılacak olan “Belediye Kanunu”na kadar yürürlükte kalmıştır¹³¹. Her ne kadar yeni kurulan devletin yeni bir anayasası olsa da diğer kurumlarla ilgili bazı konu ve mevzuatların hazırlanmasında hâlâ Osmanlıdan kalan anayasa ve mevzuatlardan yararlanıldığını görmekteyiz.

Nitekim 1924 Anayasası, 1876 Anayasasında yer alan görev ayrımı ve yetki genişliği ilkelerini benimseyerek merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev alanlarını ifade etmeye çalışmıştır. Ayrıca 1921 Anayasası'nın aksine 1924 Anayasası yerel yönetimlere fazla ağırlık vermeyerek merkezi yönetimi pekiştirmeye yönelik esaslar içermektedir. Böylece kamu sınırları içerisinde devletin dışında oluşabilecek herhangi bir gücün oluşumuna da izin verilmek istenmediğini ve anayasadaki yetki genişliğinin karşılığı olarak, özerklik anlayışı değil merkezin mülki amirine vermiş olduğu yetkilerin kullanımı konusundaki genişliğin ifade edildiğini söyleyebiliriz.

¹³¹Fatih Kırıştık-Özcan Sezer, “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 15, S. 2, Nisan 2006, s. 15-16.

SONUÇ

Türkiye'deki mülki teşkilatlanmanın temelleri çok önceleri atılmıştır. Bu bağlamda Osmanlı İmparatorluğu'nda ortaya çıkmış olan yenilik hareketleri teşkilatlanmaya da yansımış, özellikle 1789 Fransız İhtilali ve sonraki gelişmeler Osmanlı İmparatorluğu'nu her bakımdan tesiri altına almıştır. Fransız İhtilali ile ortaya çıkan milliyetçilik fikri şüphesiz çok uluslu bir imparatorluk olan Osmanlı İmparatorluğu'nu da derinden etkilemiştir. Nitekim Tanzimat ve Islahat Fermanları da imparatorluk içindeki yabancı unsurları memnun etmeye yönelik esaslar içermiştir.

Büyük bir imparatorluk olan Osmanlı Devleti'nin idaresi de kolay olmamıştır. Osmanlı girişeceği bir takım düzenlemeler ile hem bünyesindeki yabancı unsurların kopmasını önlemek hem de özellikle taşradaki her geçen gün güçlenmekte olan otorite sahiplerini kontrol altına almayı amaçlamıştır. Tanzimat dönemi öncesinde de ülke yönetiminde idari teşkilatlanmaya yönelik bir takım girişimlerde bulunduğu görülmüştür. Muhtarlık örgütünün kurulması, âyânlık gibi bir yapının ortadan kaldırılması yeni bir teşkilatlanma çabasının somut birer örnekleri olarak sayılabilir. Yine bu dönemde idari yapıda önemli bir değişiklik "Müşirlikler" in kurulmasıyla gerçekleştirilmiştir. Ayrıca adli ve mülki konuların düzgün bir biçimde işleyişini sağlamak maksadıyla "Meclis-i Ahkâm-ı Adliye" adında bir meclis oluşturulmuş ve Mülkiye Nezareti'nin adı Dâhiliye Nezareti olarak değiştirilmiştir.

Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla birlikte merkezi otoritenin taşradaki ağırlığını kuvvetlendirmek amacıyla yerel yönetimler tarihinde ilk olarak nitelendirilen "Muhassıllık Meclisleri" kurulmuştur. Vergi memuru konumundaki muhassıllara valilerle eş değer yetki tanınmıştır. Bu uygulama ile, vergi toplama yetkisini elinde bulunduran yerel yöneticiler hakkında gelen şikayetleri en aza indirmek ve aynı zamanda merkezi yönetimin otoritesini arttırmak amaçlanmıştır. Muhassıllık Meclislerinin adı daha sonra Memleket Meclisleri olarak değiştirilmişse de temel yapısında ciddi bir değişiklik görülmemiştir. Kısaca bu meclisler merkezle taşra arasında bir köprü görevi üstlenmesi bakımından önem arz etmektedir.

Bu meclislerin kuruluşunu takiben merkeziyetçiliği pekiştirmek maksadıyla bir takım talimatnameler ve nizamnameler hazırlanmıştır. 1849 yılında kabul edilen talimatname ile, Muhassıllık meclisleri uygulamasında eyaletlerdeki meclislerin başkanı olan valilerin yerine merkezden vali derecesinde memurlar gönderilerek başkanlığın

onlara bırakılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca bu talimatname, eyaletlerdeki meclislerin görev ve sorumluluklarını ayrıntılı bir biçimde belirleyerek taşra idaresinde yeni bir dönemin başlamasına yol açmıştır. Bu tarihe kadar taşradaki yönetim mekanizmasında önemli yere sahip olan vali, mütesellim ve ayan gibi yetkililerin üzerinde artık denetleyici bir birim olarak Meclis yer almıştır. Ancak bu talimatname uygulamada uzun soluklu olmamış, eyaletlerin yönetimiyle ilgili 1852 yılında yeni bir talimatname çıkarılarak valilerin konumu yeniden güçlendirilmiştir.

1858 yılında çıkarılan talimatname ise temelde, Islahat Fermanı ile gayrimüslimlere vaat edilen yönetimde temsil hakkının somut bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Bu talimatname ile ülke eyalet, liva, kaza ve köylere ayrılırken bunların başındaki mülki amirlerin hiçbir sınıf ayrımı gözetmeksizin görevlerini yapmaları istenmiştir. 1839-1864 yılları arasında belirlenen en dikkat çekici durum ise, merkezi yönetimin politikaları doğrultusunda sürekli bir değişkenlik gösteren valilerin otoritesi olmuştur.

İlk nizamname olan “1864 Vilayet Nizamnamesi” ise idare tarihi bakımından ayrı bir öneme sahiptir. Bu nizamname ile il genel meclisleri aracılığıyla yerel yönetim sistemi ilk defa düzenlenmiş, taşradaki en büyük idari birim olan eyaletler vilayetlere dönüştürülmüştür. Ancak belirtilmesi gereken önemli husus şudur ki, eyaletlerin vilayetlere dönüştürülmesi bilgisini verirken vilayetin bugünkü anlam ve kapsamda değerlendirilmemesi gerekmektedir. Bu nizamname her ne kadar Fransız tarzı yönetim anlayışı model alınarak oluşturulmuş olsa da Osmanlı’nın kendine has özellikleri esas kabul edilerek hazırlanmıştır.

Fransız tipi mülki idare sisteminde Napolyon’un etkisi ise azımsanmayacak boyutta olmuştur. Merkeziyetçiliğe büyük önem veren Napolyon yönetimi, Fransız İhtilali’nden de dersler çıkarmayı bilmiş ve taşrada merkeze karşı çıkabilecek ikinci bir ihtilal ihtimaline fırsat vermemek adına idari yapıda önemli düzenlemeler yapmıştır. Merkeze bağlı bir il sistemi oluşturulup, illerin başına da merkez tarafından atanan valiler aracılığıyla merkeze bağlılık sağlanmaya çalışılmıştır. Her ilin başına bir vali, her ilçenin başına bir kaymakam ve komünlerin (belediye-köy) başına da birer başkan gönderilerek merkezi yönetimin taşradaki gücünü arttırmak istenirken aynı zamanda bu yolla idari işlerin işleyişini de kolaylaştırmak amaçlanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’nda ise mülki idareye ilişkin söz konusu bu sistem ilk olarak 1864

Nizamnamesi ile görülmüştür. Fransız tarzı yönetim anlayışını model alan bu nizamname ile vilayetlerin yönetimi valilere, sancakların yönetimi mutasarrıflara, kazaların yönetimi ise kaymakamlara bırakılmıştır. Aynı zamanda vali en yüksek hükümet temsilcisi sayılmış ve tıpkı Fransa’da olduğu gibi valiler aracılığıyla merkezin taşradaki otoritesi sağlanmaya çalışılmıştır. Fransa’dan esinlenerek oluşturulan mülki idare yapısında ortak çıkış noktası ise şüphesiz ki merkeziyetçilik düşüncesinin esas kabul edilmesidir.

Bir diğer nizamname olan 1871 Vilayet Nizamnamesi ile yerel yönetim mekanizmasının çağdaş bir şekilde geliştirilmesi hedeflenmiştir. Yine bu nizamname, sivil bürokrasinin başkent dışındaki idari mevkilere yayılmasında ve siyasi sürece katılımın artmasında etkili olmuştur. 1871 nizamnamesi önceki yıllarda hazırlanan talimatname ve nizamnamelerden farklı olarak, “vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy” yönetimini daha ayrıntılı bir biçimde ele almıştır. 1871 Nizamnamesi valilerin yetki ve görevlerini genişleterek olağanüstü durumlarda askeri yetkililerin dahi valilerin otoritesi altına gireceklerini belirtmiştir. Önceleri meclisler aracılığıyla yetkileri kısıtlanmış olan valiler bu nizamname ile yeniden merkezi yönetimin tek sorumlusu konumuna getirilmiştir. 1871 Nizamnamesi vali, mutasarrıf ve kaymakamın başında bulunduğu bütün idare birimlerinde belediye örgütünün kurulmasını öngörmüştür.

Ayrıca bu nizamname ile ilk defa “nahiye”, idare birimleri arasında yer alarak kaza ile köy arasında yeni bir oluşuma gidilmek istenmiştir. Ancak nahiye kurumunu uygulamaya geçirme konusunda yaşanan başarısızlıktan ötürü 1876 yılında nahiye kurumu özelinde bir “Nahiye Nizamnamesi” hazırlanmıştır. Yine 1876 yılında hazırlanmış olan “İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi” ise, 1864 ve 1871 Nizamnamelerini tamamlayıcı bir nizamname olmuştur. İdari taksimat açısından hiçbir değişikliğe gidilmediği görülen bu nizamnamede daha çok valilerin vilayetlerin ıslahı için yapacağı işler ve meclislerin görevleri ele alınmıştır. Geçerliliğini koruyan 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile ilgili olarak belirtilmesi gereken husus ise, olası bir ikilik durumunda 1871 Nizamnamesinin esas kabul edildiğidir.

Osmanlı tarihinde ilk defa anayasalı ve parlamenter rejim 23 Aralık 1876’da I. Meşrutiyet’in ilanı ile başlamış ve Anayasanın ilanı ile mülki teşkilatlanma da yeni bir boyut kazanmıştır. Anayasanın 108. Maddesinde açıkça vilayetlerin idaresinin “tevsii mezuniyet” (yetki genişliği) ve “tefriki vezâif” (görev ayrımı) usulüne göre

gerçekleşeceği belirtilmiş ayrıca anayasada mülki adlar vilayet, livâ ve kaza olarak sayılıp kuruluşları bakımından herhangi bir kriter belirtilmemiştir. Bu anayasayla vilayetler yasal bir statüye kavuşmuştur. Çeşitli sebeplerle 1878 yılında Meclis kapatılmış ve Anayasa askıya alınmıştı. “İstibdad Dönemi” olarak nitelendirilen bu ara dönemde mülki idareyle ilgili ciddi bir değişiklik görülmemiş, imparatorluk vilayet, sancak, kaza ve nahiye olarak yönetilmeye devam etmiştir. Otoriter bir dönemin ardından 1908 yılında Meşrutiyet ikinci kez ilan edilmiş ve Kanun-i Esasi yeniden yürürlüğe sokulmuştur. Anayasada daha önceden olduğu gibi vilayetlerin yönetimine ilişkin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri yer almış ve bu ilkeler çalışmamızın ilgili bölümünde detaylı olarak açıklanmıştır.

II. Meşrutiyet döneminin kabul gören en önemli idari reformu ise 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı” adıyla yapılan düzenleme ile olmuştur. Bu kanunla ilki il genel yönetimi ve ikincisi il özel yönetimi olmak üzere vilayet yönetimi iki kısma ayrılmış ve bunlara tüzel kişilik kazandırılmıştır. Vilayetlerin genel idaresine yönelik çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu” ile, idari taksimat belirtilmiş ve önceki talimatname ve nizamnamelere göre herhangi bir değişikliğe gidilmediği görülmüştür. Bu kanun vilayet merkezlerine bağlı olarak, mülki amiri kaymakam olması koşuluyla merkez kazaların oluşturulmasını öngörmüş ve herhangi bir vilayete bağlı olmayan sancaklara da vilayet olma koşulu getirmiştir. “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu”nun il özel idareleri ile ilgili “İdare-i Hususiye-i Vilayet” kısmındaki dikkati çeken en önemli yenilik ise, il özel idarelerinin ortaya çıkışı olmuştur. Söz konusu düzenleme ile toplum içerisinde söz sahibi olan güçlü kimselerin meclisler aracılığıyla kanun sınırları içine çekilebilmesi hedeflenmiştir. Anlaşılacağı üzere tüm bu düzenlemeler merkeziyetçiliği pekiştirme çabalarından başka bir şey değildir.

1920-1924 yılları arasındaki gelişmelere baktığımızda, 23 Nisan 1920 tarihinde BMM’nin açılması ve ardından 1921 yılında kabul edilen “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”yla birlikte teşkilatlanma hususunda da girişimlerde bulunulmaya başlandığı görülmüştür. Savaş ortamında hazırlanmış olan bu anayasada yerinden yönetim ilkesi benimsenmiş ve vilayetlerin idaresi ile kaza ve nahiyelerin yönetimine dair hükümler yer almıştır.

1921 Anayasası il yönetimi hakkında en fazla hüküm içeren anayasa olması bakımından ayrı bir önem arz etmektedir. Vilayetlere özerk bir yönetim biçimi ve tüzel kişilik verilmesini, vilayetlerde halk iradesini yansıtan bir meclisin olmasını öngören anayasa vilayetlerin yönetimini BMM tarafından atanan valilere bırakmıştır. Ayrıca bu anayasayla birlikte Osmanlı'daki sancak biriminin karşılığı vilayet kabul edilmiştir. Mülki idare birimleri içerisinde ikinci sırada yer alan kazaların da kaymakamlar tarafından yönetileceği ve kaymakamların da valilerin emri altında görevlerini yapacaklarını belirten 1921 Anayasası, kazalara tüzel kişilik vermemiştir.

1921 Anayasası'nda dikkat çeken bir husus da nahiyelerle ilgili olmuş, tıpkı 1871 Nizamnamesinde olduğu gibi 1921 Anayasası da nahiye yönetimi üzerinde yoğunlaşırken kaza yönetimine fazla yer vermemiştir. Nahiye yönetimine önem verilmesinin en önemli nedeni ise, komün tarzı bir idare kurularak kendi kendine yetebilen bir sistem oluşturma çabası olmuştur. Merkeze bir yük unsuru olmayacağı düşünülen bu sistemi oluşturabilmek için nahiyelerle ilgili bir kanun tasarısının dahi hazırlandığı görülmüştür. Ancak gerek bu tasarı gerekse oluşturulmak istenen nahiyelerle ilgili bu komün sistemi Birinci Meclis döneminden sonra bir daha gündeme dahi gelmemiştir.

Mülki teşkilatlanma içerisinde belediyeler, merkezi yönetimin halka daha iyi hizmet sunma ve ülke genelinde kalkınmanın gerçekleştirilmesine yardımcı olması hususlarında kullandığı önemli bir araç olarak yer almaktadır. Merkezi yönetimin bu amaçlarla oluşturmaya başladığı yardımcı kuruluş niteliğindeki belediyeler en önemli mahalli idare birimleri arasında yer almaktadır. Modern anlamda ilk belediyeçilik girişimlerinin ise Tanzimat döneminde ortaya çıktığı bilinmekle birlikte özellikle belediyelerin ilk olarak İstanbul gibi liman kentlerinde kurulduğu görülmüştür. Liman kentlerinde başlatılan bu belediye kurma girişiminin altında yatan en önemli neden ise, ticaretteki hareketlilik sebebiyle kent nüfusunda görülen artıştır. Önemli bir ticaret merkezi konumunda bulunan İstanbul'da nüfus artışı ve beraberinde getirdiği (temizlik, güvenlik vb.) sorunlar, bir belediye kurulmasını adeta zorunlu kılmış ve neticede ilk modern belediye olan "İstanbul Şehremaneti" 1854 yılında kurulmuştur. İstanbul Şehremaneti bünyesinde Galata-Beyoğlu bölgesinde kurulan ve Altıncı Daire olarak adlandırılan belediyenin ise, Paris belediyesi örnek alınarak oluşturulduğu için belediyeçilik tarihi açısından ayrı bir öneme sahip olduğunu söylemek yanlış olmaz.

İstanbul dışındaki diğer önemli ticaret kentlerindeki (İzmir, Adana, Bağdat vb.) belediyelerin kuruluşunun ise 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başladığı ve 1871 Nizamnamesi ile de imparatorluk geneline yaygınlaştırıldığı bilinmektedir. Ayrıca belediyelerle ilgili, 1877 tarihli “Vilayat Belediye Kanunu” ve “Dersaadet Belediye Kanunu” temelinde düzenlemeler yapılmış, ayrı bir kanun ise çıkarılmamıştır. Belediyelerin gelişimi ile ilgili asıl düzenlemenin 1924 yılında çıkarılan “Ankara Şehremaneti Kanunu” ile gerçekleştiği ancak ülke genelindeki belediyelere ilişkin kanunun ise 1930 yılında kabul edildiği bilinen bir gerçektir.

Şüphesiz ki köy, tarihsel süreç itibariyle en eski ve en önemli yerleşim birimi olarak mahalli idare birimleri içerisinde yer almasından ötürü ayrı bir önem arz etmektedir. 1864 Vilayet Nizamnamesi, 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi, kanunlaşamayan İdare-i Kura (Köyler İdaresi) isimli kanun tasarısı ve 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı’nın köylerle ilgili ortak özelliği, köyü bir tüzel kişilik olarak kabul etmedikleri gerçeğidir. Köye bir statü verilmesi öngörülmüşse de, köyün 1924 yılına kadar tüzel kişilikten yoksun bir biçimde varlığını sürdürdüğü bilinmektedir.

Büyük Millet Meclisi’nin açılışıyla birlikte başlayan yeni dönemde, ülkenin önemli bir kısmının köylerde yaşadığını çok iyi bilen yönetici kadronun, köye ayrı bir önem verdiği herkes tarafından bilinmektedir. Nitekim, devletin tam manasıyla kuruluşu tamamlandıktan hemen sonra 1924 yılında sadece köy ve köy yönetimi ile ilgili hükümler içeren “Köy Kanunu” çıkarılmıştır. Kanun, hükümleri itibariyle çalışmamızda ayrı bir önem arz etmiştir. Köyün tanımının yapılmasıyla başlayan bu kanun incelendiğinde, kapsamı itibariyle köye ait bütün işler ile köyün idari organları olan muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğini detaylı bir biçimde ele aldığı görülmektedir. Söz konusu kanun özü itibariyle kendi kendine yetebilen bir “köy ekonomisi modeli” oluşturmaya çalışmışsa da dönemin ekonomik koşullarından ötürü tam anlamıyla başarı sağlanamamış ve devlet desteği talebi kaçınılmaz olmuştur.

1924 Anayasası ise, 1921 Anayasası kadar idare konusuna yer vermemiş sadece üç madde ile ele almıştır. İlgili maddelerden de anlaşıldığı üzere, il-ilçe-bucak-kasaba-köy şeklinde bir sıralamayı öngören bu anayasa ile ayrıca illerle birlikte artık kasaba ve köyler de tüzel kişilik sahibi olmuştur. Bu anayasada da tıpkı 1921 Anayasasında olduğu gibi belediyelerle ilgili bir hükme yer verilmemiş, bu konudaki düzenlemeler

1930 yılında çıkarılacak olan “Belediye Kanunu”na kadar 1877 tarihli “Vilayat Belediye Kanunu” ve 1924 tarihli “Ankara Şehremaneti Kanunu” temel alınarak yapılmıştır.

Şüphesiz ki mülki teşkilatlanma bir devletin teşkilatlanmasında en önemli unsurlardan birisidir. Araştırmamız sonucunda, mülki teşkilatlanma içerisinde özel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin ortaya çıkışının çok eskilere dayandığı görülmüştür. Özellikle 19. yüzyıldan itibaren başlayan mülki teşkilatlanma ile ilgili düzenlemelerin incelenmesi neticesinde, dönem itibarıyla zayıflamaya başlayan merkezi otoritenin yerel hizmetleri sunmada sıkıntıların baş göstermesi sebebiyle yerel idare birimlerine ihtiyaç duymasının etkili olduğu görülmüştür. Bu sebepten ötürü Osmanlı Devleti’nin mülki idare için sıklıkla nizamnameler hazırlattığı ve yerel yönetim birimlerini adeta merkezi yönetimin bir uzantısı kabul ettiğini söylemek yanlış olmaz. Yapılan düzenlemelerin aslında tamamen merkezi otorite odaklı olduğunu ayrıca belirtmek gerekir. Nitekim bazı dönemlerde valilerin yetki sınırlarının kısıtlanıp bazı dönemlerde de yetki sınırlarının genişletilmesi bunun en somut örneği olarak tespit edilmiştir. Ancak şunu da hemen belirtmek gerekir ki, merkeziyetçilik doğrultusunda yapılan tüm düzenlemelerin temeli modernleşme olgusuna dayanmaktadır. Modernleşme çabalarıyla başlatılan bu süreçte ise, özellikle Fransa’nın örnek alındığı anlaşılmaktadır.

1920-1924 yılları arasında Türkiye’deki mülki teşkilatlanmanın ayrıntılı olarak incelenmeye çalışıldığı bu çalışma neticesinde görülen gerçek şudur ki, yeni Türk devleti aslında birçok şeyi sıfırdan var etmemiş, birçok kurum yeniden düzenlenme suretiyle Osmanlı’dan devralınmıştır. Birinci Büyük Millet Meclisi’nin açılmasıyla birlikte başlayan yeni döneme baktığımızda, söz konusu dönemin bir savaş dönemi olmasına rağmen yeni Türk devletinin mülki teşkilatlanmaya ne kadar önem verdiği anlaşılmaktadır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun gerek teşkilat adını alması gerekse idare birimleri ile ilgili içerdiği esasların geniş bir yer tutması mülki teşkilatlanmaya verilen önemi gözler önüne sermektedir. Mülki birimler içerisinde en alt birim olarak var olan köylere yönelik 1924 yılında çıkarılmış olan Köy Kanunu da incelememiz neticesinde tıpkı 1921 Anayasası gibi, mülki teşkilatlanma ile ilgili yapılacak çalışmalara ışık tutabilecek gelişmelerden biri olarak söylenebilir.

KAYNAKLAR

Kitaplar:

- Afyoncu, Erhan, *Sorularla Osmanlı İmparatorluğu*, c. 2, Yeditepe Yayınevi, İstanbul, 2008.
- Akın, İlhan, *Siyasi Tarih(1870-1914)*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1983.
- Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti 1920-1923*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.
- Akyıldız, Ali, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009.
- Aslan, Yavuz, *TBMM Hükümeti (23 Nisan 1920-30 Ekim 1923)*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2001.
- Atatürk, Kemal, *Nutuk*, c. 1, M. E. B. Yayınları, İstanbul, 1996.
- Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri*, c. II, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1997.
- Aydemir, Şevket Süreyya, *Tek Adam*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2011.
- Bozkurt, Gülnihal, *Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839- 1914)*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1989.
- Cem, İsmail, *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Can Yayınları, İstanbul, 2007.
- Çadırcı, Musa, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal Ve Ekonomik Yapısı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2013.
- Davison, H. Roderic, *Osmanlı İmparatorluğunda Reform*, çev. Osman Akınhay, Agora Kitaplığı, İstanbul, 2005.
- Demirel, Ahmet, *Birinci Mecliste Muhalefet İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995.
- Eryılmaz, Bilal, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Bileşik Yayınları, İstanbul, 1997.
- Findley, Carter V., *Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform Bab-ı Ali*, çev. İzzet Akyol-Latif Boyacı, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.
- Güneş, İhsan, *I. TBMM'nin Düşünsel Yapısı (1920-1923)*, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1985.
- İnalcık, Halil, *Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi*, 2. Baskı, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- Karabekir, Kazım, *İstiklal Harbimiz*, Türkiye Basımevi, İstanbul, 1960.
- Karal, Enver Ziya, *Osmanlı Tarihi*, c. 5, 4. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1983.
- Kasalak, Kadir, *Milli Mücadele'de Manda ve Himaye Meselesi*, Genelkurmay Basımevi, Ankara, 1993.
- Kaynar, Reşat, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1991.
- Keskin Ertürk, Nuray, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009.
- Kırmızı, Abdülhamit, *Abdülhamit'in Valileri*, Klasik Yayınları, İstanbul, 2008.
- Lee, Stephen J., *Avrupa Tarihinden Kesitler 1789-1980*, çev. Savaş Aktur, Dost Kitabevi, Ankara, 2002.

- Mardin, Şerif, *Türk Modernleşmesi (makaleler 4)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.
- Ortaylı, İlber, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil Yayınları, İstanbul, 1983.
- _____, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.
- _____, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2000.
- _____, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara, 2012.
- Önen, Nizam - Reyhan, Cenk, *Mülkten Ülkeye: Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin yayınları, Ankara, 1990.
- Özçelik, Selçuk, *Anayasa Hukuku Dersleri*, c. 2, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1983.
- Sander, Oral, *Siyasi Tarih (İlkçağlardan 1918’e)*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Sarıca, Murat, *Fransız İhtilali*, Kutupyıldızı Kitaplığı, İstanbul, 1981.
- Seçkin, Nalân, *Türkiye Böyle Kuruldu*, Ümit Yayınları, Ankara, 2002.
- Seyitdanlioğlu, Mehmet, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010.
- Sezgin, Ömür, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Shaw, Stanford J. - Shaw, Ezel Kural, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, çev. Mehmet Harmancı, E Yayınları, İstanbul, 2010.
- Soboul, Albert, *1789 Fransız İnkılabı Tarihi*, çev. Şerif Hulusi, Cem Yayınevi, İstanbul, 1969.
- Soysal, İsmail, *Fransız İhtilali ve Türk Fransız Diploması Münasebetleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1999.
- Şentürk, Hüdaî, *Osmanlı Devleti’nde Bulgar Meselesi (1850-1875)*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1992.
- Tanilli, Server, *Fransız Devriminden Portreler*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1993.
- Tanör, Bülent, *‘Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’ Birinci Meclis*, Promat Matbaacılık, İstanbul, 1998.
- _____, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002.
- Tunaya, Tarık Zafer, *İslamcılık Akımı*, Simavi Yayınları, İstanbul, 1991.
- _____, *Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.
- Tunç, Hasan, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Nobel Yayınları, Ankara, 1999.
- Uçarol, Rıfat, *Siyasi Tarih 1789-2012*, Der Yayınları, İstanbul, 2013.
- Ünal, Tahsin, *Türk Siyasi Tarihi 1700-1958*, 6. Baskı, Kamer Yayınları, İstanbul, 1998.
- Yalçın, Ayhan, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları*, Geçit Yayınevi, İstanbul, 1992.
- Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, İÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1984.
- Yazan, Nihal - Kanver, Füsun, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi*, Tercüman Yayınları, İstanbul, 1986.
- Yılmaz, Faruk, *Türk Anayasa Tarihi*, İz Yayıncılık, İstanbul, 2012.
- Yücel, Yaşar – Sevim, Ali, *Türkiye Tarihi*, c. 4, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1992.

Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, çev. Yasemin Saner, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.

Makaleler:

Abadan, Yavuz, "Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 14, S. 1-4, 1957, ss. 3-37.

Akbulut, Örsan, "Küresel Dönemde Ulus Devlet ve Mülki İdari Yapılanma", *İdarecinin Sesi*, S. 143, Ankara, Ocak-Şubat 2011, ss. 34-35.

Akın, Rıdvan, "1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası", *Toplumsal Tarih Dergisi*, S. 32, Ağustos 1996, ss. 31-41.

Arsel, İlhan, "Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde 'Senato'", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 11, S. 1, Ankara, 1954, ss. 97-144.

Aydın, Mehmet Akif, "Kânûn-ı Esasî", *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, c. 24, İstanbul, 2001, ss. 328-330.

Aytaç, Ömer, "Memurluk Zihniyeti ve Memuriyen Toplum: Prens Sabahattin'in Görüşleri Doğrultusunda Bir Çözümleme", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c. 8, S. 1, İzmir, 2006, ss. 1-28.

Balık, Hatice - Karakuyu, Mehmet, "Türkiye'de Mülki İdari Taksimata İlişkin Yasal Mevzuatın Değerlendirilmesi ve Sorunlar", *Marmara Coğrafya Dergisi*, S. 30, Temmuz 2014, ss. 126-139.

Bayraktar, Bayram, "Günümüzde Yeniden Değerlendirilmesi Gereken Bir Düşünür: Prens Sebahattin Bey", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih- Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, c. 18, S. 29, Ankara, 1996, ss. 51-61.

Boztepe, Mehmet, "Osmanlı Devleti'nin Taşra Yönetimini Şekillendiren Merkezîyetçilik Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 36, Nisan 2013, ss. 1-14.

Bucaktepe, Adil, "Birinci ve İkinci Meşrutiyet Anayasalarında Öngörülen Devlet Modelleri Hakkında Bir Değerlendirme", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 42, Ekim 2014, ss. 45-55.

Çadırcı, Musa, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 2, S. 5, Eylül 1993, ss. 3-12.

Çavdar, Tevfik, "1329 (1913) İdare-i Vilayat Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri", *Amme İdaresi Dergisi*, c. 16, S. 1, Ankara, Mart 1983, ss. 3-22.

Değirmendere, Muammer, "Osmanlı Devleti'nin Son Döneminde Vali Atamaları (1839 - 1908 Hudavendigar Vilayeti Örneği)", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 43 Ocak 2015, ss. 101-114.

Duman Özkaya, Olcay, "Bir Orta-Doğu Buhranı Cebel-i Lübnan Olayları (1860-1861)", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 3, S. 5, 2006, ss. 1-15.

Es, Muharrem, "Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler", *Yerel Siyaset Dergisi*, Yıl: 3, S. 27, İstanbul, 2008, ss. 29-38.

- Fidan, Serdal – Şahin, Kamil - Çelik, Fikret, “Osmanlı Modernleşmesinin Temel Olgularından Biri: Bürokrasi”, *SDÜ Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 23, Mayıs 2011, ss. 113-128.
- Gençoğlu, Mustafa, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 2(1), 2011, ss. 29-50.
- Gökçe, Turan, “Vüzerâ Kanunnamesi”, *Ege Üniversitesi Tarih İncelemeleri Dergisi*, c. VIII, İzmir, 1993, ss. 99-125.
- Hut, Davut, “Osmanlı Taşrasında İdari-Bürokratik Modernleşme”, ed. Arif Kolay, *Türk Modernleşmesi*, Yeditepe Yayınevi, İstanbul, 2013, ss. 63-92.
- Kalabalık, Halil, “Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?”, *Türk İdare Dergisi*, S. 413, Ankara, Aralık 1996, ss. 129-146.
- Kansu, Aykut, “Prens Sabahaddin’in Düşünsel Kaynakları ve Aşırı Muhafazakâr Düşüncenin İthali”, *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, 1: Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası- Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, der. Mehmet Ö. Alkan, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, ss. 156-165.
- Karahanoğulları, Onur, “Fransa’da Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri”, Birgül Ayman Güler vd, *AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM)*, Yayın No.1 Ankara, 2004, ss. 21-82.
- Karasu, Koray, “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine ilişkin Bir Not”, *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri*, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara, 2004, ss. 225-242.
- Kartal, Nazım, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, İlkbahar 2013 c. 4, S. 1, ss. 1-24.
- Kasalak, Kadir, “Türk Devletlerinde Demokratik Motifler”, *2. Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı*, Süleyman Demirel Üniversitesi Yayını, Isparta, 2014, ss. 683-703.
- Kaştan, Yüksel, “Yerel Yönetimlerde ‘Devlet Yatırımı’ Kavramının Tarihi Gelişimi”, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, c. 12, S. 2 Kastamonu, Ekim 2004, ss. 523-540.
- Kaypak, Şafak, “Atatürk’ün Kent ve Kentleşmeye Bakışı; Örnek Olay: Ankara’nın Kentleşmesi”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c. 13, S. 27, 2014, ss. 349-365.
- Keskin Ertürk, Nuray “Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu”, *Memleket Siyaset Yönetim*, S. 5, Ankara, Aralık 2007, ss. 119-174.
- Kılıç, Selda, “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa”, *Ankara Üniversitesi DTCTF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, c. 24, S. 37, Ankara, 2005, ss. 99-111.
- _____, “Tanzimat’ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, c. 28, S. 45, Ankara, 2009, ss. 43-62.
- Kırışık, Fatih - Sezer, Özcan, “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 15, S. 2, Nisan 2006, ss. 5-30.

Köse, İksan, “Atatürk’ün Ankara’ya Gelişi ve TBMM’nin Açılışı”, *Türkler*, c. XVI, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, ss. 28-36.

Küçük, Mustafa, “Birinci TBMM’nin Açılışı ve Anlamı”, *Türkler*, c. XVI, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, ss. 15-27.

Ortaylı, İlber, “Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi”, ed. Kurthan Fişek, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Ankara, 1976, ss. 1-22.

Osten, Necmi, “İdare Hukuku Bakımından Türkiye’de Komün”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 1, S. 2, 1944, ss. 232-253.

Önen, Nizam - Reyhan, Cenk, “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 42, S. 4, Aralık 2009, ss. 1-23.

Özbek, Nadir, “Abdülhamit Rejimi, Vergi Tahsildarlığı ve Siyaset, 1876-1908”, *Doğu Batı Osmanlılar II*, S. 52, Ankara, 2010, ss. 159-200.

Özügurlu Bayramoğlu, Sonay, “1929: Yönetimde Merkezîyetçiliğin İnşası”, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini: 1929-1939*, ed. Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM Yayın No: 2, Ankara, 2007, ss. 21-106.

Paçacı, İrfan, “Türk Kamu Yönetiminde Yerel Demokrasinin Problemleri”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, c. 12, S. 1-3, 1991, ss. 327-334.

Parlak, Bekir, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Yönetimi ve 19. Yüzyıldaki Değişim Süreci”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 31, 2000, ss. 467-473.

_____, “Osmanlı Devletinin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal ve Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Kasım 2001- Ocak 2002, ss. 37-50.

Reyhan, Cenk, “Yerel Yönetim Metinleri (XX), 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 9, S. 1, Ocak 2000, ss. 129-154.

_____, “Cebel-i Lübnan Vilayet Nizamnamesi”, *Memleket Dergisi*, S. 1, 2006, ss. 171-181.

Saydam, Abdullah, “Trabzon’un İdari Yapısı ve Yenileşme Zarureti (1793-1851)”, *OTAM*, S. 18, 2006, ss. 285-317.

Sencer, Muzaffer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 17, S. 2, Ankara, 1984, ss. 21-44.

_____, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1984, c. 17, S. 17, ss. 46-71.

Şeyhanlıoğlu, Hüseyin, “Modernleşme Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu’nun Siyasal Sistemi Ve Gelişen Siyasi Düşünce Akımları”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 42, Ekim 2014, ss. 289-300.

Seyitdanlioğlu, Mehmet, “Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 5, Sayı 5, Eylül 1996, ss. 89-103.

_____, “Yerel Yönetim Metinleri XIX Dersaadet Belediye Kanunu ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 8, S. 4, Ekim 1999, ss. 157-158.

Sungur, Mutullah, “XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti’nde Taşra İdaresi ve Vilayet Yönetimi”, *Türkler*, c. 13, ss. 750-761.

Şaylan, Gencay, “TBMM’nin Kuruluşu ve Gelişimi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye*, c. X, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss. 2062-2670.

Tarcan, Mehmet, “Taşra İdare Teşkilatımızın Tarihçesi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 39, S. 311, Mart-Nisan 1968, ss. 22-37.

_____, “Fransa’da Valilik Müessesesi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 357, Ankara, 1977, ss. 110-125.

Erkan Tural, “II. Meşrutiyet Döneminde Siyasal Partilerin Taşra Politikaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, c.37, S. 4, Ankara, 2004, ss. 57-82.

_____, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 13, S. 2, Nisan 2004, ss. 93-123.

_____, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 – Tuna Vilayet Nizamnameleri”, *Çağdaş Yerel Yönetim Dergisi*, c. 13, S. 3, Temmuz 2004, ss. 83-113.

_____, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 14, S. 1, Ocak 2005, ss. 71-91.

_____, “Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Lübnan Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 14 S. 2, Ankara, Nisan 2005, ss. 65-91.

Turgut, Kasım, “Türkiye’de Anayasalarda Âdem-i Merkeziyet Düşüncesi”, *İdarecinin Sesi*, Mayıs - Haziran 2011, ss. 13-18.

Uçar, Ahmet, “Tanzimat Reformları Sürecinde Uygulamaya Konulan Vergi Politikalarının Modern Yerel Yönetimlere Etkileri”, *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, c. 12, S. 2, Haziran 2014, ss. 125-139.

Ünal, Feyzullah, “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 30, Ağustos 2011, ss. 241-248.

Yalçındağ, Selçuk, “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 3, S. 2, Haziran 1970, ss. 20-57.

Yapıcı, Utku, “Türk Anayasacılık Hareketleri Üzerinde Batı Etkileri”, *Aydınlanma* 1923, S. 47, Kasım-Aralık 2002, ss. 39-56.

Yılmaz, Özgür, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri (1840 - 1871)”, *History Studies*, c. 6, S. 6, 2014, ss. 253-280.

Yolalıcı, M. Emin, “Osmanlılarda Çağdaş Belediyecilik”, *Türkler*, c. 13, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, ss. 739-749.

Tezler:

Apan, Ahmet, “Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmış Doktora Tezi), Ankara, 2014.

Kartal, Nazım, “İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2010.

Sözlükler:

Pakalın, Mehmet Zeki, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, c. II, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul, 1993.

Türk Hukuk Lûgatı, haz. Türk Hukuk Kurumu, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1991.

Diğer Kaynaklar:

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Birinci Devre, (1920-1923), TBMM Basımevi, Ankara.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, İkinci Devre, (1923-1927), TBMM Basımevi, Ankara.

TBMM Gizli Celse Zabıtları, (1920-1923), Cilt 1-4, İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1999.

Düstur, 3. Tertip, c. 1- c. 5.

EK-1: 1913 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkatı

“Mukaddeme

Kanun-ı Esasinin 108. maddesi mucebince vilayetin usul-ı idaresi tevsi-i mezuniyyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müessesdir. Her memur kanunen haiz olduğu salahiyet dairesinde ifa-yı vazife ile mükellef ve memuriyyetine müteallik kâffe-i efalinden mesuldür.

BİRİNCİ KISIM İDARE-İ UMUMİYYE-İ VİLAYAT BİRİNCİ FASIL

Taksimât-ı İdare ve Memurin-i Vilayet

Madde 1: Vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nevakiye ve nahiyyeler karyelere mümkasımdır. Vilayet idare-i umumiyyesinin reis ve mercii validir. Liva idaresinin reis ve mesulu mutasarrıfıdır. Kaza idaresinin reis ve mesulu kaim-makamdır. Vilayet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkil ve kaim-makam tayin olunur. Nahiyye idaresinin reis ve mesulu müdürdür.

Madde 2: Elviyye-i gayr-ı mülhaka vilayet hükmündedir.

Madde 3: Yeniden teşkilat-ı mülkiyye icrası kanun-ı mahsus vazına mütevakkıfıdır. Liva ve kazalar merkezlerinin tebdili, hududlarının tadil ve tashihi ve kaza ve nahiyyelerin fekk ve tahvil-i irtibatı meclis-i umumi-i vilayetin kararı ve dahiliyye nezaretinin tensibiyle ba-irade-i seniyye-i hazret-i padişahi icra olunur. Nevahi-i devairinin tadil-i hududı ve tebdil-i merakizi, müceddeden karye ve mahalle teşkili ve bunların aynı kaza dahilinde olmak üzere bir nahiyyeden diğer nahiyyeye fekk-i irtibat ve ilhakı meclis-i umumi kararıyla makam-ı vilayetce icra ve dahiliyye nezaretine malumat ita olunur. [Nevahinin suret-i teşkil ve idaresi kanun-ı mahsus ile muayyendir.]

Madde 4: Memalik-i Osmaniyye dahilindeki seyyar-ı aşair ve kabailin suret-i iskan ve idareleri hakkında bunların emzice ve icabat-ı mevkiyye ve ihtiyacat-ı ictimaiyyelerine muvafık nizamât-ı hususiyye yapılacaktır.

Memurin-i Vilayet

Madde 5: Heyet-i memurin idare-i merkez-i vilayette naib, defterdar, mektubcu, jandarma alay kumandanı, maarif, nafia, ziraat, defter-i hakani, polis, evkaf, nüfus ve sıhhiyye müdürleri ve lüzum görülen vilayetlerde vali muavini, umur-ı ecnebiyye müdürü veya vilayet tercümanı.

Merkez-i livada: Naib, muhasebeci, tahrirat müdürü, jandarma tabur kumandanı, nafia mühendisi, ziraat memuru, evkaf ve defter-i hakani ve nüfus memurlarıyla polis komiseri.

Merkez-i kazada: Naib, mal müdürü, tahrirat katibi, jandarma bölük kumandanı, evkaf, nüfus, tapu memurları ve polis komiserinden ibarettir.

Madde 6: Her nahiyyede müdür ve nahiyye katibi ve zabıta memurlarıyla icabatına göre mal ve tapu memurları bulunur.

Madde 7: Her vilayet ve liva ve kaza ve nahiyye merkezlerinde heyet-i şeriyye ve adliyye ve memurin-i askeriyye ile rüsumat ve posta ve telgraf ve düyun-ı umumiyye baş müdür ve müdür ve memurini gibi vezaif-i mahsusa eshabından başka vilayetlerin şuabat-ı muhtelif-i idaresinde lüzumu kadar memurin-i taliyye bulunur.

Memurin-i Vilayetin Suret-i Tayin ve İntihabı

Madde 8: Valiler dahiliyye nezaretinin inhası ve meclis-i vUkela kararıyla, vali muavinieri, mutasarrıflar ve vilayet mektubcıları ve kaim-makamlar dahiliyye nezaretinin intihabıyla ba-idare-i seniyye tayin o/unurlar.

Madde 9: Beşinci maddede isimleri mezkûr merkez-i vilayet rüesa-yı memurin idaresi ile liva muhasebeci ve tahrirat müdürleri vilayet maarif müfettişleri ve mekatib-i sultaniyye ve leyli idadi ve leyli darü'l-muallimin müdür ve muallimleri mensub oldukları nezaretlerce ale'l-usul intihab ve tayin olunurlar. Bunlardan vali muavini, mektupcu, jandarma kumandanı, polis müdürü, nüfus müdürü, umur-ı ecnebiyye müdürü ve vilayet tercümanı ve liva tahrirat müdürleri için dahiliyye nezaretince evvel emirde valilerin rey ve mütalaaları alınır.

Madde 10: Merkez-i vilayet-i memurin taliyyesi ile liva muhasebeci ve tahrirat müdürlerinden ve hükümet etibbasiyla liva nafia mühendislerinden maada livalar rüesa- yı memurini ve kaza mal müdürleri ve bi'l-umum nevahi müdürlerini memurinin keyfiyyet-i intihab ve evsaf-ı ilmiyye ve fenniyyeleri hakkında devair-i merkeziyyece tanzim olunan nizam-nameler ahkâmına tevfikân mensub oldukları idare reisinin intihab ve inhasıyla valiler tarafından merkez-i liva-i memurin taliyyesi ile mal müdüründen maada kazalar rüesayı memurin idaresi livada mensub olduğu şube-i idare reisinin intihab ve inhasıyla mutasarrıflar tarafından merkez-i kaza memurin-i taliyyesi ile nevahi ketebe ve memurin-i sairesi kaim-makamlar tarafından tayin ve memuriyyetleri vali tarafından tasdik olunur.

Memurin-i Vilayetin Suret-i Azli

Madde 11: Valilerin azli dahiliyye nezaretinin teklifi üzerine meclis-i vükela kararıyla irade-i seniyye icra olunur.

Madde 12: Valiler ba-irade-i seniyye veya nuzzar tarafından tayin olunan memurinin indü'l-icab azlleri lüzumunu esbab-ı mucibe-i kanuniyye der-miyanıyla merbut oldukları nezaretlere işar ederler. Nezaretler valilerin irae ettikleri esbabı kafi görmedikleri halde tedkikat icra ve iktizası tayin olunmak üzere evrak vusul tarihinden itibaren nihayet ber- mah tarifinde şura-yı devlete tevdi ve derhal telgrafla valilere ita-yı malumat ederler. Şura-yı devletce bu tedkikat nihayet iki ay zarfında ikmal ve evrak nezaret-i aidesine iade olunur.

Devair-i merkeziye azl veya tedbilleri inha olunan memurin hakkında bir ay zarfında vilayete cevap ita itmedikleri halde valiler mesuliyyeti der-uhte ile bunları azl ve tebdile ve ale'l-ıtlak bekalarında asayiş ve inzibat-ı mahallice mahzur gördükleri memurini mensup oldukları nezarete derhal malumat vermek şartıyla işten el çektirmeye mecburdurlar.

Madde 13: Valiler nüvvab ile hükkâm-ı müstesinn olmak üzere şubabatı muhtelif-i idare memurin-i taliyyesi hakkında kavaid ve nizam-ı mahsusasına tevfikân ihtar, tekdir, kat-ı maaş, tenzil-i sınıf ve maaş gibi cezalar vermeye ve bunları azl etmeye salahiyyetdardırlar.

Madde 14: Valiler su-i ahval ve muamelatına vakf oldukları nüvvab ve hükkâm hakkında derhal tahkikat icrasını adliyye müdür veya müfettişine veyahut istinaf müddet-i umumilerine tahriren tebliğ ederler. Bu tebligat üzerine tahkikat-ı lazimeye musaraat olunacak ve neticesi makam-ı meşihata adliyye nezaretine işar olunmakla beraber fezeleke-i tahkikatın bir sureti valiye tevdi edilecektir.

Madde 15: Tayini nezarete ait olan merkez-i vilayet polis müdüründen başka bi'l-umum polis komiser ve efradı nizam-name-i mahsusuna tevfikân valiler tarafından tayin ve azl edilirler.

Madde 16: Jandarma zabitanının lede'l-icab işten el çektirilmeleri veyahut alay dâhilinde becayış ve tebdilleri hakkında alay kumandanlarının cümle-i salahiyetinden olan hususatın hüsn-i ifasını taht-ı nezaret ve murakebede bulundurmak ve alay kumandanlarının salahiyetlerinin fevkinde olan hususat hakkında emr-i ita etmek valilerin cümle salahiyetindedir.

Madde 17: Memurunin suret-i intihab ve tayin ve terfi ve terakkileri ile mücazat ve azlleri başkaca yapılan nizamât-ı mahsusa ile muayyendir.

Madde 18: Her kim olur ise olsun memurunin mugayyir-i kanun ahval ve muamelatına vakıf oldukça bizzat şifâhen ihbar ve şikâyet edebileceği gibi ihbar-name ve şikâyetname dahi ita edebilir. Ancak yazılacak ihbarname ve şikâyetname muhbir veya müştekinin hüviyyetini bildirecek surette isim ve şöhrat ve sanat ve mahall-i ikametiyle imza mührünü havi olmak lazımdır.

Madde 19: Memurin hakkında der-miyan edilen ihbarat ve şikâyatın li-garazın musanna ve bir cürm isnadını veya ale'l-ittlak hakareti mutazammın olduğu tebeyyün itdiği takdirde keyfiyyet mercilerinden müddei-i umumiliğe tevdi olunur. Bu halde mütecaviz-i aleyh olan memurun ayrıca hukuk-ı şahsiyye davası ikame itmesine lüzum olmayıp müddei-i umumiler kendilerine tevdi olunan evrak üzerine ikame ve takib-i davaya mecburdurlar.

İKİNCİ FASIL

Vezaif

Valinin ve Memurin-i Vilayetin Vezaifi

Madde 20: Vali Vilayette kuvve-i icraiyyenin en büyük memuru ve her nezaretin vekili ve mümessili olup, vilayetin idare-i umumiyyesinden mesuldür. Vali dahil-i vilayette kavanin ve nizamâtın neşr ve ilanı ve tamami-i tatbikini temin ile muvazzafe ve bunların kendisine tevdi ve bahş eylediği bi'l-cümle vezaif-i salahiyyeti, istimal ve devletin ve ahalinin hukukunu ve vikaye ve nezaretlerin evamir ve talimatını icra ile mükelleftir.

Madde 21: Devletçe neşr ve ilan olunacak bi'l cümle kavanin ve nizamât ve bunlara müteallik nezaretlerce verilecek talimat ve mukarrerat şüabat-ı idareye ancak valiler vasıtasıyla tebliğ olunur. Şüabat-ı idare rüesası validen tebliğ ettikleri kavanin ve nizamât ve talimat ve mukarreratın esasatına veyahut suver-i icraiyyesine müteallik olarak muhtac-ı istizan gördükleri ahvalde doğrudan doğruya valiye müracata ve bu babda valinin resen veya merciyle bi'l-muhabere vereceği emr-i tahririyye inkıyada mecburdurlar.

Madde 22: (1) Vilayat dâhilinde huzur ve asayişin temini (2) Efrad ve cemaat beyninde hürriyet, müsavat ve adalet esaslarının tamami-i tatbik ve mahfuziyyeti (3) Hukuk ve emniyyet-i şahsiyye ve tasarruffiyyenin temin-i masuniyyeti (4) Her sınıf-ı ahalinin tekemmülât-ı iktisadiyye ve ictimaiyyelerine hizmet edecek esbabın istihzar ve istikmal (5) İstiklal-i mahakime riayetle beraber adaletin mümkün olduğu kadar sürat ve sühûletle tevzi (6) Her sınıf-ı ahalinin fikren, ahlaken tekâmül etmelerini ve nail-i refah ve saadet olmalarını temin edecek surette neşr ve tamim-i maarife müstemirren sai olmak (7) Ticaret ve sanayi ile ziraat ve sanayi-i ziraiyyenin tekemmülât ve terakkiyatı (8) Sıhhat-ı umumiyyenin muhafazası ve şerait-i sıhhiyyenin ıslahı ve bilhassa frengi ve verem ve sıtma gibi emrazı sariyye ve müstevliyyenin indifai

çarelerinin aranması (9) Zirain terfih ve ikdarı gibi ahval-ı valilerin idare-i hükümette mütemadiyyen takip edecekleri makasid-i umumiyeye ve mühimmedendir.

Madde 23: Vilayetin bi'l-cümle devair ve şubat-ı idaresi valilerin taht-ı teftiş ve nezaretindedir.

Madde 24: Vilayetin muhafaza-i asayiş ve emniyyetinden vali mesuldür. Vali zabita-ı adliyyeye ait vazifesini usul-ı muhakemat-ı cezaiyye kanununda muayyen olduğu vechle icra ve zabita-ı maniaya taalluk eden vazifesini de mülkiyye ve nahiyye memurları ve polis ve jandarma heyetleri vesatetiyle ifa eder.

Madde 25: Vilayet dâhilindeki jandarma ve polis kuvvetleri ve aşair ile meskun kıtaatin ister süvar gibi vesait-i inzibatiyyesi vezaif-i mahalliyeden dolayı doğrudan doğruya valinin emri altında olup nizam-ı mahsusasına tevfikân mevaki-i lazimeye tevzi ve ikame edilmiş olan kuvva-yı mezkurenin muvakkaten tebdil-i mevkileri ve mahall-i ahare sevkleri hususuna vali-i vilayet salahiyyetdardır.

Madde 26: Vali gerek zabita-i maniaya ve gerek zabita-ı adliyyeye müteallik vezaifin icrası ve kavanin ve nizam-ı devletin tenfizi ve asayiş ve emniyyet-i mahalliyenin muhafaza ve takviyesi için kuvve-i mevcude-i zabıtayı gayr-ı kâfi gördüğü halde mahallindeki berri ve bahri kumandanlara vereceği emr-i tahriri üzerine kuvve-i askeriyyeyi dahi istihdam eder. Kıtaat-ı askeriyye kumandanları vali tarafından bu babda tahriren ita olunacak emri infaza mecburdur.

Madde 27: Vali Vilayetin bir tarafında kuvve-i mevcude-i askeriyye ile dahi temin-i asayiş olunamayacağını anlar veya emniyet-i eammeyi salib bir hatar ve tehlike görür ise dahil-i vilayetteki mevaki-i sairede de mevcut olan kuvva-yı askeriyyeden lüzum kadarını oraya sevk için mahalli kumandanına emr-i tahriri ita ve şayet vilayet dahilinde bulunan kuvve-i askeriyyenin de temin-i maksada gayr-ı kâfi bulunduğunu anladığı takdirde mahall-i saireden kuvve-i kâffeye celb ve sevkini kolordu kumandanına işar eder. Kolordu kumandanları valiler tarafından vuku bulan müracaatları derhal infaza mecburdurlar.

Madde 28: Vali dahil-i vilayette ihtilal zuhur edeceğini müeyyid asar ve emarat gördüğü takdirde o mahalle mahsus olmak üzere muvakkaten idare-i örfiyye ilanını dahiliyye nezaretinden istizan eder. Bu müracaata yirmi dört saat zarfında cevap alamadığı ve yahut muhabereye imkân bulunmadığı takdirde mesuliyyeti der-uhte ederek idare-i örfiyyeyi ilan etmek salahiyyetini haizdir. Bu halde ilk vasıta ile keyfiyyeti esbab-ı mucibesiyle beraber dahiliyye nezaretine işar etmeye mecburdur.

Madde 29: Valiler eşya-yı memnua ve rüsumat kaçakçılığını men için bulundukları vilayetin sevahilini muhafazaya memur bi'l-cümle sefain-i emiriyye süvarilerine ne tarafları geşt ü güzâr ve ne cihetlere tahsisan dikkat etmeleri lazım geleceği hakkında emr-i tahriri ita eder. Sefain-i mezkure süvarileri validen alacakları emri derhal ve tamamen infaza mecburdurlar.

Madde 30: Vali her sene dahil-i vilayette münasip göreceği zamanlarda devr ve teftiş icrasına memurdur. Bunun mecmu müddeti ahval-i adliyyede bir sene zarfında iki aydan ekall ve dört aydan ziyade olmayacaktır. Vali vilayeti esna-yı devr ve teftişte muttali olduğu ahval ve ihtiyacat ile bunlara karşı ne gibi tedbire tevessül eylediğini mübeyyin-i dahiliyye nezaretine raporlar göndermekle mükelleftir. İcraatta bir fasıla ve tehhür vukuunu men için bu vesai-i selefden halefe dahi devr olunur.

Madde 31: Vali mahakimde işlerin süratle rüyeti için memurin-i şeriyye ve adliyyeye ihtaratta bulunabilir ve hal ve rüyeti tehhür ettiğine iltâ peyda ettiği mevadin esbab-ı tehhürini nüvvab ve müddei-i umumiyelerden tahriren sual eder.

Madde 32: Vali umur-ı şer'iyye ve adliyyenin tesri-i rüyeti ve ahkâm ve mukarrerat-ı sadarenin tenfiz ve temş'iyyeti hususunda nezaret-i kamileyi haiz ve bu babda memurin-i aidesi tarafından talep olunacak muaveneti de derhal icra ile mükelleftir.

Madde 33: Vali kavanin-i devlet ile mükellef ve mezun olduğu ahvalden maada devletçe ittihad-ı karara muhtac-ı hususat için nezaret müteallikasına müracaatla istizan-ı muameleye mecburdur.

Madde 34: Rüesa-yı memurin vilayetten her biri kavanin ve nizamât ahkâmının vazife-i memuriyyetlerine müteallik mevadî ve vali tarafından ahkâm-ı kanuniyyeye muvafık surette verilen evamir ve tenbihatı icra itmekle mükelleftir.

Madde 35: Rüesa-yı memurin vilayetten her biri kavanin ve nizamât-ı mahsusa ile muayyen olan vezâifden başka daire-i memuriyyetleri dahilinde bulunan kâffe-i muamelatın intizam ve suret-i cereyanından doğrudan doğruya makam-ı vilayete karşı mesuldür.

Madde 36: Rüesa-yı memurin vilayetten her biri vali tarafından havale ve tevdi edilen işler üzerine icap iden tetkikatı icra ve malumat ve mütalaalarını beyan etmeye mecburdur.

Mutasarrıf ve Memurin-i Livanın Vezâifi

Madde 37: Mutasarrıf livada kuvve-i icraiyyenin en büyük memuru olup livanın idare-i umumiyyesinden mesuldür.

Mutasarrıf dahil-i livada kavanin ve nizamâtın tamamı-i tatbikini temin ile muvazza'f ve bunların kendisine tevdi ve bahş eylediği bi'l-cümle vezâifi ifa ve salahiyyeti istimal ve devletin ve ahalinin hukukunu vikaye ve valinin evamir ve talimatını icra ile mükelleftir.

Ahval-i fevkalade müstesna olmak üzere umur ve muamelat-ı liva hakkında münhasıran merbut bulunduğu vilayetle muhabereye mecburdur.

Madde 38: Livanın bi' l-cümle devair ve şubat-ı idaresi mutasarrıfın taht-ı teftiş ve nezaretindedir.

Madde 39: Livanın muhafaza-i asayiş ve emniyetinden mutasarrıf mesuldür. Mutasarrıf, zabıta adliyyeye ait vazifesini usul-ı muhakemat-ı cezaiyye kanununda muayyen olduğu vechle icra ve zabıta-ı maniaya taalluk eden vazifesini de mülkiyye ve nahıyye memurları ve polis ve jandarma heyetleri vesatetiyle ifa eder.

Madde 40: Liva dahilindeki polis ve jandarma heyetleri livanın umur-ı inzibatiyyesine müteallik kâffe-ı vezâifde mutasarrıfa merbut ve onun emrini icra ile mükelleftirler.

Madde 41: Mutasarrıf yirmi altıncı maddede beyan olunan ahvalde valiye malumat itasıyla beraber dahil-i livada mevcut kuvve-i askeriyyeyi hemen istihdama mezundur. Liva dahilinde bulunan kıtaat-ı askeriyye kumandanları mutasarrıflar tarafından bu babda tahriren vuku bulacak tebligatı derhal infaz edeceklerdir.

Madde 42: Mutasarrıf her sene dahil-i livada iki aydan ziyade ve bir aydan dîn olmamak üzere devr ve teftiş icrasına mecburdur. Mutasarrıf devr ve teftiş zamanını vali ile bi'l-muhabere tayin eder. Mutasarrıf livayı devr ve teftişinde tasarruf edeceği ahval ve ihtiyacata ve ana karşı ittihazı lazım gelen tedabire dair layihalar tanzimiyle valiye irsal eder.

Madde 43: Mutasarrıf mahakimde işlerin süratle rüyeti için memurin-i şer'iyye ve adliyyeye ihtaratta bulunabilir ve tevhîr etdiğine itla peyda ettiğî mevadî vilayete bildirir.

Madde 44: Mutasarrıf umur-ı şer'iyye ve adliyyenin tesri-i rüyeti ve ahkâm ve mukarrerat-ı sadarenin tenfiz ve temşiyeti hususunda nezaret-i kâmileyi haiz ve bu babda memurin-i aidesi tarafından talep olunacak muaveneti derhal icra ile mükelleftir.

Madde 45: Mutasarrıf habs-haneler nizam-namesi ahkâmının tamamen tatbikine dikkat ve ara sıra merkez ve mülhakat-ı tevkif-hane ve habs-hanelerini bizzat veya bi'l-vasıta teftiş ve muayene ile ıslahat-ı lazıme icra eder.

Madde 46: Rüesa ve memurin-i livadan her biri kavanin ve nizamât ahkâmından vazife- i memuriyyetlerine müteallik mevad ve mutasarrıf tarafından kanun dairesinde verilen evamir ve tenbihatı icra etmekle mükelleftir.

Madde 47: Rüesa ve memurin-i livadan her biri mutasarrıf tarafından havale ve tevdi edilen işler üzerine icap eden tetkikatı icra ve malumat ve mütalaalarına beyan etmeye mecburdur.

Madde 48: Mutasarrıflar nüvvab ile hükkâm olmak üzere nasbları salahiyyetleri dahilinde bulunan şüabat-ı muhtelif-i idare memurin-i taliyyesi hakkında kavaid ve nizamât-ı mahsusasına tevkifan ihtar, takdir, kat-ı maaş, tenzil-i sınıf ve maaş gibi cezalar vermeye ve bunları azl etmeye salahiyyetdardırlar. Hususat-ı mezkure hakkında makam-ı vilayete dahi malumat verilir.

Kaim-makam ve Memurin-i Kazanın Vezai fi

Madde 49: Kaim-makam kazada kuvve-i icraiyyenin en büyük memuru olup kazanın idare-i umumiyyesinden mesuldür. Kaim-makam dahil-i kazada kavanin ve nizamâtın tamami-i tatbikini temin ile muvazzaf ve bunların kendisine tevdi ve bahş eylediği bi'l-cümle vezai fi ifa ve salahiyyeti istimal ve devletin ve ahalinin hukukunu vikaye ve mutasarrıfın ve valinin bi'l-cümle talimatını icra ile mükellef olup ahval-i fevkalade müstesni olmak üzere umur ve muamelat-ı kaza hakkında münhasıran merbut bulunduğu liva ile muhabereye mecburdur.

Madde 50: Kazanın bi'l-cümle devair ve şüabat-ı idaresi kaim-makamın taht-ı teftiş ve nezaretindedir.

Madde 51: Kazanın muhafaza-i asayiş ve emniyetinden kaim-makam mesuldür. Kaim-makam zabıta-ı adliyyeye ait vazifesini usul-ı muhakemat-ı cezaiyye kanununda muayyen olduğu vechle icra ve zabıta-ı maniaya ait olan vazifesini de mülkiyye ve nahiyye memurları ve polis ve jandarma heyetleri vesatetiyle ifa eder.

Madde 52: Kaza dahilindeki polis ve jandarma heyetleri kazanın umur-ı inzibatiyyesine müteallik kâffe-i vezai fide kaim-makama merbut ve anın emrini icra ile mükelleftirler.

Madde 53: Kaim-makam yirmi altıncı maddede beyan olunan ahvalde mutasarrıfa malumat itasıyla beraber dahil-i kazada mevcut kuvve-i askeriyyeyi hemen istihdama mezdur. Kaza dahilinde bulunan kıtaat-ı askeriyye kumandanları kaim-makamları tarafından bu babda tahriren vuku bulacak tebligatı derhal infaz edeceklerdir.

Madde 54: Kaim-makam dahil-i kazada devr ve teftiş icrasıyla mükelleftir. Kaim-makamın her sene lâ-akall bir defa nahiyye merakizini münavebeten bütün köyleri devr etmesi meşrut olup devr müddeti ile zeman-ı icra mutasarrıfla bi'l-muhabere tayin olunur. Kaim-makam uğradığı yerlerde ahalinin şikayatını istima ve icabat-ı kanuniyyesini derhal icra eder ve nahiyye memurini ile muhtarlar ve ihtiyar heyetlerine vazifelerini ihtar eyler. Karyelerde ve yollarda huzur ve asayişin temini, hukuk ve emniyet-i şahsiyye ve tasarrufiyyenin masuniyyeti kaim-makamın devr-i esnasında en mutena tutacağı makasiddendir.

Hayvan hırsızlığının meni hakkındaki mukarreratın köylerde tamami-i tatbikine de itina olunur. Umur-ı sıhhiyye ve maarif ve ziraat ve nafia hakkında tatbiki ile mükellef olduğu ahkâmın suret-i ameliyyede ve esna-yı devr ve teftişde semeratını iktitaf ile de mükellef olan kaim-makamın netayic-i devr ve teftişini mübeyyen olarak göndereceği raporlar mutasarrıf tarafından tetkik ve muktezayâtı ifa olunur.

Madde 55: Kaim-makam mahakimde işlerin sūratle rüyeti için memurin-i şeriyye ve adliyyeye ihtaratta bulunabilir ve tehhür ettiğine itla peyda ettiği mevadı mutasarrıfa bildirir ve köylerden şahit veya müddei-i aleyh sıfatıyla celb olunan kari ahalisinin tūl-ı müddet merkez kazada süründürilmemesi esbabını müddei-i umumi muavini bi'l- müzakere temin eyler.

Madde 56: Kaim-makam umur-ı şeriyye ve adliyyenin tesri rüyeti ve ahkâm ve mukarrerat-ı sadarenin tenfiz ve temşiyeti hususunda nezaret-i kamileyi haiz ve bu babda memurin aidesi tarafından talep olunacak muaveneti derhal icra ile mükelleftir.

Madde 57: Kaim-makam habis-haneler nizam-namesi ahkâmının tamamen tatbikine dikkat ve ara sıra habs-haneleri bizzat veya bi'l-vasıta teftiş ve muayene ile ıslahat-ı lazıme icra eder.

Madde 58: Kaim-makam ahz-ı asker kanununun suret-i tatbik ve icrasını teshil ile beraber efrad-ı askeriyyeyi celb ve cem ve asker firarı ve bekayasını der-dest ettirmek vazifesiyle mükelleftir.

Madde 59: Kaim-makam nüfus nizam-namesi ahkâmının ve bu babda mutasarrıftan alacağı evamirin tamamen tatbik ve icrasına memurdur.

Madde 60: Memurin-i kaza kırk altıncı ve kırk yedinci maddelerde muharrer vezaifi kazaya mahsus olmak üzere ifa ile mükelleftir.

Madde 61: Kaim-makamlar kazanın şubat-ı muhtelif-i idaresinde müstahdem olan ve nasbları salahiyetleri dahilinde bulunan memurin-i taliyye hakkında kavaid ve nizam-ı mahsusasına tevfikân ihtar, takdir, kat-ı maaş, tenzil-i sınıf ve maaş gibi cezalar vermeye ve bunları azl etmeye salahiyetdardırlar. Hususat-ı mezkure hakkında livaya dahi malumat verilir.

ÜÇÜNCÜ FASIL

Meclis-i İdare Teşkilatı

Madde 62: Her vilayet merkezinde ve valinin veya muavininin riyaseti altında azası naib, defterdar, mektubcu, maarif müdürü ve nafia ser-mühendisi ile ziraat müdüründen ve müftü ile rüesa-yı nihaniyye ve aza-yı müntehibeden mürekkebe olmak üzere bir meclis-i idare hülunur.

Madde 63: Her livada mutasarrıfın riyaseti altında naib, muhasebeci, tahrirat müdür ve nafia mühendisinden ve ziraat memuru mevcut olan livada anlardan ve müftü ile rüesa- yı ruhaniyye ve azayı müntehibeden mürekkebe olmak üzere bir meclis-i idare bulunur.

Madde 64: Her kazada kaimmakamın riyaseti altında azası naib, mal müdürü, tahrirat kâtibinden ve müftü ile rüesa-yı ruhaniyye ve azayı müntehibeden mürekkebe olmak üzere bir meclis-i idare bulunur.

Madde 65: Meclis-i idare aza-yı daimesinden olmayan şubat-ı saire-i idare rüesası kendi dairelerine ait işlerin müzakeresinde aza sıfatıyla meclise davet olunarak o iş hakkındaki mazbatayı imza ve tahtim ederler.

Meclis-i İdarenin Vezaifi

Madde 66: Meclis-i idare-i vilayet, memurin muhakemesine ve hükümete ait her nevi müzayedad ve münakasatı kavanin ve nizamat-ı mahsusasına tevfikan bi'l-icra lazım gelen mukavelatın tayin şeraitine ve varidat-ı askeriyye ve rüsumiyyenin kanun ve nizamı mucebince müzayedede ve ihalesine ve emanette kalanların suret-i idaresine ve miri ormanlarından nizam-ı mahsusuna tevfikankeraste katının müzayedesine ve hükümete ait kâffe-i emval-i menkule ve gayr-ı menkulenin nezaret muhafazasına ve kabristan mahalleri tahsisine ve devair-i mahalliyece lüzum gösterilecek cedavilin tetkikine memur ve bunlara kavanin ve nizamatın kendisine tevdi ettiği sair vezaif hakkında mukarrerat ittihaziyla mükelleftir.

Madde 67: Meclis-i idare-i vilayet, iş bu kanun ile meclis-i umumi ve encümen-i vilayete mevdu vezaife müdahale etmez ve elviyye ve mülhak kazalar meclis-i idaresinden sadrolan mukarreratı lede'l-icab derece-i saniyyede tetkik eder. Meclis-i idare-i vilayet mukarreratın merci-i tetkiki şura-yı devlettir.

Madde 68: Vilayetin şuabat-ı idaresinden ittihaz olunan mukarrerat aleyhine alakadaran tarafından vuku bulan itirazat meclis-i idare-i vilayetce tetkik ve meclis-i idare-i vilayet kararı aleyhinde şura-yı devlete müracaat olunur.

Madde 69: Meclis-i idare-i liva altmış altıncı madde ile vilayet meclis idaresi için irae olunan vezaif-i icra ile mükelleftir. Meclis-i idare-i liva mülhak kazalar meclis idaresinden sadrolan mukarreratı lede'l-icab derece-i saniyyede tetkik eder. Meclis-i idare-i liva mukarreratının merci-i tetkiki meclis-i idare-i vilayettir.

Madde 70: Livanın şuabat-ı idaresinden ittihaz olunan mukarrerat aleyhine alakadaran tarafından vuku bulan itirazat meclis-i idare-i livaca tetkik ve meclis-i idare-i liva kararı aleyhinde meclis-i idare-i vilayete müracaat olunur.

Madde 71: Altmış dokuzuncu ve yetmişinci maddeler ahkâmı kaza meclis idaresi içinde cari ve mukarreratın merci-i tetkiki meclis-i idare-i livadır.

Madde 72: Meclis-i idare azası kararından mesuldür.

Madde 73: Meclis-i idare mukarreratı alakadaran tarafından talep vukuunda suret harcı namıyla bir şey alınmayarak meccanen ve musaddakan ita olunur.

Madde 74: Meclis-i umumi ve meclis-i idare veya rüesa-yı memurin-i mülkiyye tarafından iş bu kanuna tevfikan ittihaz olunan mukarrerat ve tedabirin tatbik ve icrasına ika-yı müşkülât veya muhalefet edenler hakkında mahalleri mecalis idaresince kabil-i istinaf ve temyiz olmamak üzere bir liradan beş liraya kadar ceza-yı nakdi hüküm olunur. Hükm edilen mücazat-ı nakdiyyeyi vermekten imtina edenlerden cezanın tahsili

hakkında mecalis-i idarece tanzim olunacak müzakere en büyük mülkiyye memurunun işaret-i tahririyyesiyle li-ecl'it-tenfiz müddei-i umumiliğe tevdi ve bidayet mahkemesince muhakemeye hacet kalmaksızın ceza kanununun otuz yedinci madde-i muadelesine tevfikan mücazat-ı nakdiyye müddei-i umumilikçe habs cezasına bi't- tahvil der-hal icra olunur.

*İKİNCİ KISIM
İDARE-İ HUSUSİYYE-İ VİLAYAT
BİRİNCİ FASIL*

Vilayet

Madde 75: Vilayet emval-i menkule ve gayr-ı menkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdud vezaif-i hususiyye ile mükellef bir şahs-ı manevidir. Emval-i hususiyye-i vilayet-i mahfuziyyet ve masuniyyet itibarıyla emval-i umumiyye-i devletten maduddur.

Madde 76: Vilayetin umur ve menafai-i hususiyyesini tedvir ve muhafaza ve anı temsil ve teşhis eden vesait-i idariyye vali-i vilayet ile meclis-i umumi-i vilayet ve encümen-i vilayettir. .

Madde 77: Vilayete mevdu bi'l-cümle umur ve vezaif-i hususiyyede salahiyyet-i icraiyye münhasıran valiye aittir. Memurin-i hususiyye-i vilayetin vazife-i memuriyetlerine müteallik su-i harekâtın dolayı muhakemeleri memurin-i devlet hakkındaki usul ve mukarrerata tabidir.

Vilayete Aid Hidemat-ı Mahalliye

Madde 78: Vilayete aid hidemat-ı mahalliye ber-vech-i atidir:

1. Memalik-i Osmaniyyede devair-i devletçe görülecek lüzum üzerine küşad ve tesviyyesi ve tamiri nafia nezaretine aid olan turuk-ı umumiyyeden maada vilayet dahiline münhasır olarak liva ve kaza ve nahiyeleri yekdiglerine rabt eden turuk ve maabirin küşad ve inşasıyla tamirat-ı mütemadiyyesi;

[Gerek turuk-ı umumiyyenin gerek turuk-ı hususiyye-i vilayetin şehir ve kasabalar dahiline tesadüf eden aksamının inşa ve tamiri dahi nevine göre nafia nezaretine veya vilayete aiddir.]

2. Vilayet varidat-ı aidiyye ve fevkaladesinin müsaadesi derecesinde göl ve bataklıkların ıslah ve teybisi ve gayr-ı memlûk nehirlerden enharın cereyanını tahvil etmeyecek ve zararı müeddi olmayacak surette cetveller küşadıyla arazinin iskası için ameliyyat-ı lazıme icrası yahut bu ameliyyatın şerait-i mahsusa-ı nafia ile talebine ihalesi;

Ameliyyat-ı mezkurenin icra veya ihalesi her halde sahib-i ihtisas bir heyet-i fenniyyenin tedkikine ve vereceği rapora müstenid olacaktır. İnharda yapılacak ameliyyat-ı cesime-i nafia hükümet-i merkeziyyeye aiddir.

3. Şehir ve kasabalarda menafi-i belediyyelere aid ve şeraiti devletce müttehaz kavaide muvafık olmak ve müddeti kırk seneyi tecavüz etmemek üzere hayvan, neccar ve elektrikle cerr olunur tramvaylar inşa ve elektrikle veya hava gazı ile tenvirat icrası ve şürbe salih su isale ve tevzii için imtiyaz itası ve dahil-i vilayette otomobil ve omnibüs arabaları işletmek ve sanayi-i muhtelifeye aid fabrikalar tesis etmek için ruhsat itası;

[Müddet-i imtiyaz kırk seneyi tecavüz ederse merkezden istizan lazım geldiği gibi kuvve-i muharrikesi sükut-ı miyah ile istihsal olunacak her tenvir-i elektrikiye müteallik imtiyazat projeleri nafia nezaretince tedkik olunur.]

4. Numune ve tecrübe çiftlik ve tarlaları ve fidanlıklar ile çiftçilik mektepleri ve damızlık hayvanatı ve alat-ı ziraiyye depoları tesisi, mahsulat-ı ziraiyye ve hayvanat-ı ehliyye sergi ve müsabakaları küşad ve at yarışları icrasıyla mükâfat-ı nakdiyye itası, mahsulatın cinsini ıslah etmek ve vilayetin iklimine muvafık mahsulat-ı cedide yetiştirmek için meccanen fidan ve tuhm tevzii, merkez-i ziraat olan mahallerde umumen istifade edebileceği hasad ve harman ve kalbur makineleri ve sair alat-ı

ziraiyye ihzarıyla zirae icarı, ziraat müzeleri ve zirai teaviün şirketleri tesisi ve'l-hasl terakkiyat-ı ziraiyyeyi temin edecek her türlü hususatin tatbik ve icrası;

5. Orman yetiştirmeye müstaid mahallerde orman yetiştirilmesi ve yabancı ağaçların aşılanaarak müsmir hale ifrağı esbabının temini;

6. Vilayete mahsus yerli iktisad ve itibar sandukları teşkili veya küşadına ruhsat itası;

7. Mevaki-i münasibede sanayi odaları ve sanayi mektepleri küşadı ve bunlarda ihtiyacat-ı mahalliyyeye muvafık sanayiın talimi, sanayi-i mahalliyye mahsulat ve mamulatinin teşviki için müsabakalar ve sergiler küşadı ile mükafat-ı nakdiyye itası, sanayi-i mahalliyyeye aid müzeler tesisi;

8. İcab eden mahallerde ticaret odaları ve ticaret borsaları tesisi ve sergiler küşadı ve pazar ve panayırlar ihdası ve'l-hasl umur-ı ticaret tevsii ve teshili ve servet-i mahalliyyenin teksiri için lazım gelen tedabirin ittihazı;

9. Tahsil-i ibtidainin temini için umumî ve lede'l-hace seyyar mekatib-i ibtidaiyye ve rüşdiyye ve darü'l-muallimin ibtidailer ve amele ve fukaraya mahsus gece mektepleri ve liva idadileri tesisi ve bunların maarif-i umumiyeye kanununa tevfikan idare ve nezareti;

10. Vilayet dahilinde itam-hane, haste-hane, bimar-hane ve darül-aceze gibi müessesat-ı hayriyye ve sıhhiyye tesisi;

11. Vilayete aid bi'l-cümle emlak ve akar ve emvalin idaresi;

12. Vilayet menfaatına tesis olunacak müessesat-ı nafia ve hayriyyenin idare ve nezareti.

Vilayet Bütçesi

Madde 79: Vilayet bütçesi aid ve fevkalade bütçe namıyla iki kısma münkasımdır.

Madde 80: Vilayet-i adi bütçesinin varidat kısmını teşkil eden mevad şunlardır:

1. Maarif ve menafi hasse-i ianesi olarak aşara ve vergiye munzamm bulunan meblağ;

[menafi-i hasse-i ianesi vilayetçe kemaifi's-sabık-ı ziraat bankalarına ita olunacak ve mukabeleten banka nizam-namesi mucebince ziraat nezaretine itası icab eden hisse-i temettü bankalarca vilayetlere verilecektir.

2. Turuk ve maabir bedelat-ı nakdiyyesi;

[Umumi bütçede vilayet için tertib olunan tarik bedelat-ı nakdiyyesi meclis-i umumi-i vilayet kararıyla dört günlük amele yevmiyyesinin o vilayette baliğ olduğu miktar derecesinde tezyid edilebilir. Kaht ü gala ve saire gibi esbab-ı zaruriyye-i fevkalade zuhuruyla vilayetin bazı mahallerinde bedelat-ı nakdiyyenin tahsili mümkün olmadığı takdirde meclis-i umumi veya encümen-i vilayet kararıyla o kısım mükellefin hakkında mükellefiyyet-i bedeniyye usulü tatbik olunabilir. Bu takdirde bedelat nakdiyyenin bedenen ifa edilen kısmına tekabül eden miktarı vilayet bütçesinden mahsub edilir. Bedel-i nakdiyyelerini tamamen tesviyye etmekle beraber bir yolluk kısmen veya tamamen tanzim ve tesviyyesi için mükellefiyyet-i nakdiyyeleri haricinde bedenen çalışmak isteyen ahali-i kari meclis-i umumi veya encümen-i vilayet kararıyla ve mükellefiyyet-i bedeniyye usul-ı vukuadı vechle o yolda istihdam edilebilir. Bir karye ahalisinin bu babda ekserriyyeti tarafından vuku bulan taleb-i umumuna teşmil edilir. Bedenen çalışacak mükellefinin sevk ve istihdamında jandarma ve polis heyetlerince muavenet olunur.]

3. Zeciyeye-i resm-i munzamı;
 4. Mikdar-ı azimiyyesi kanunen tayin edilecek tesbiti tecavüz etmemek üzere vilayet meclis-i umumisince bila-vasıta tekalif-i umumiyyeye ilave edilecek küsurat-ı munzamma;
 5. Vilayet mesarifi-i adiyyerine muavenet olmak üzere lede'l-icab umumi bütçeden tahsis edilecek meblağ.
 6. Vilayete aid emval ve emlakın hasılat ve iradı ve bedel ferağı;
 7. Vilayetce köprü, iskele, ubura mahsus kayıklar ve saire tesisi gibi vilayetin vezaifine dahil ve menafi-i umumiyyeye aid hidemata mukabil istifa olunacak ücurat veya bedel-i iltizam;
 8. Dahil-i vilayette işlemek üzere tesis edecek tramvay, omnibüs, otobüs ve otomobil gibi vesait-i nakliyye şirketlerinden ve sanayi-i muhtelifeye aid fabrikalardan senevi alınacak mebaligh-i muayyene ve bunlara verilecek imtiyazat-name ve ruhsat-nameler mukabilinde beş liradan elli liraya kadar alınacak ruhsatname harcları;
 9. Numune çiftlik ve tarlaları, çiftçilik mektepleri, damızlık hayvanat ve alat-ı ziraiyye depoları, sanayi mekteb ve sergileri. Ticaret sergileri ve panayırlar varidatı ile alat-ı ziraiyye bedelat-ı icarı,
 10. Vilayetce tesis ve idare edilecek mektebin her nevi varidatı;
 11. Vilayet matbua ve gazeteleri varidatı;
 12. Kavanine muvafik olarak bunlar haricinde vilayetce edinilmiş her nevi menabı varidat;
 13. Vilayete hibe ve vasiyyet tarikiyle vuku bulan teberruat.
- Madde 81: Vilayet fevkalade bütçesinin varidat kısmını teşkil eden mevad şunlardır:
1. Masarifi-i fevkaladeye mahsus olmak ve nisbeti kanun-ı mahsus ile tayin olunmak üzere vilayet meclis-i umumiyyesince senevi tekalif-i umumiyye üzerine ilaveten muvakkaten tarh olunacak küsurat-ı munzamme-i fevkalade;
 2. İstikraz hasılatı;
 3. Masarifi fevkaladeye mahsus olarak lede'l-icab umumi bütçenin ianeten tahsis edeceği meblağ;
 4. Vilayete hibe ve vasiyyet suretiyle vuku bulan teberruat;
 5. Adi bütçenin fazla-i varidatından indü'l-icab tefrik olunacak mebaligh.
- Madde 82: Adi bütçenin masarifi kısmı hidemat-ı vilayete aid ber vech-i ati masarifi-i seneviyye ve daimeyi ihtiva eder:
1. Vilayet memurin ve devair-i hususiyyesi maaşat ve masarifi;
 2. Varidatı hususiyye-i vilayetin masarifi tahliyyesi;
 3. Turuk ve maabir-i vilayetin masarifi-i daime ve tamiriyyesi;
 4. Tesis edilmiş umur-ı naftanın masarifi-i daime ve tamiriyyesi;
 5. Mekatib-i ibtidaiyye ve rüşdiyye ve leyli ve nehari darü'l-muallimin ibtidailer ile liva idadileri maaşat ve masarifi ve mekatib-i mezkure masarifi-i inşaiyye ve tamiriyyesi;
 6. İdaresi mahallerine mevdu ziraat ve sanayi mekteblerinin maaşat ve masarifi ve binalarının masarifi-i inşaiyye ve tamiriyyesi;
 7. Emakin ve akarat-ı vilayetin masarifi-i tamiriyyesi vergisi ve sigorta bedeli;
 8. Vilayete aid müessesat-ı hayriyye ve sihiyyenin masarifi;
 9. Vadesi hulul etmiş istikraz taksitleri;
 10. Vilayet matbua ve gazetesi masarifi;

11. Meclis-i umumi ve encümen-i vilayetin levazım-ı kırtasiyye ve masarifi tefrişiyeye ve teshiniyye ve müteferrikası ile meclis-i umumi azasını yevmiyye ve harcırahları ve encümen-i vilayet azasının maaşatı;

12. Meclis-i umumi-i vilayet azasının intihabı için vuku bulacak masraf;

13. Bunlardan maada olarak vilayetin vezaif-i hususiyyesine dahil veya kavanin ile icrası vilayete mevdu hidematın istilzam ettiği masarifi daime.

Madde 83: Fevk alade bütçenin masarifi kısmı hidemat-ı vilayete aid her türlü inşaat ve tesisat-ı cedide masarifinden ve adi bütçeye taalluk eden masarifi daime haricinde vuku bulacak arızı muvakkat masarifden teşkil eder.

Madde 84: Meclis-i umumi-i vilayet tadad olunan masarifi daime-i vilayet bütçesine behemehal idhal mecburiyetindedir. Aksi takdirde bütçeye idhal edilmeyen masarifi vali tarafından vuku bulacak işar üzerine dahiliyye nezaretince resen vilayet bütçesine ilave olunur. Bunun haricinde meclis-i umumiyye tarafından tasdik edilmiş olan bütçenin tağyiri caiz olmaz.

Madde 85: Vilayet bütçeleri için devre-i hesabiyeye nam on iki aydan ve mahsub muamelesi müddeti iki aydan ibarettir. Bir senenin bütçesinden müdevver mebaligh ertesi sene-i bütçesinde aid bulunduğu fazla ilave olunur.

Madde 86: Meclis-i umumiyyece kabul edilen vilayet bütçesi vali tarafından mahalliye nezaretine irsal ve irade-i seniyyeye iktiran ettikten sonra tatbik olunur.

Vali-i Vilayat ve Memurin-i Hususiyye-i Vilayet

Madde 87: Vali işbu kanun ile vilayete tefrik edilen hidemat-ı mahalliyyeyi meclis-i umumi kararıyla ifaya memurdur. Vali hidemat-ı mezkurenin ifasında vezaif-i mahalliyye ile alakadar bulunan idare-i rüesa ve memurini dahi istihdam etmek salahiyetini haizdir.

Madde 88: Vali her sene meclis-i umumi-i vilayetin inikadından evvel vilayet bütçesini tanzim ettirip li-ecli't-tedkik evvela eneümen-i vilayete ba'de vilayet meclis-i umumisine tevdi eder.

Madde 89: Vali bütçede murakkam olan varidat ve masarifatın istilzam edeceği mukavelat projelerini ihzar ile iki yüz kırk dördüncü maddenin üçüncü fıkrası mucebince eneümen-i vilayete tedkik ettirdikten sonra müzayedat ve münakasatın ihalesini icra ve mukavelat senedatını teatti eder.

Madde 90: Vali vilayet bütçesinin amir-i azasıdır. Meclis-i umumi-i vilayet tarafından tasdik olunan bütçe mucebince her ay vuku bulan sarfiyyat cetvelini evrak müsebbitesıyla birlikte eneümen-i vilayete tevdi eder.

Madde 91: Vali her sene sene-i sabıkanın hesab-ı katisini tanzim ile encümen-i vilayette tedkik ettirdikten sonra bera-yı tasdik meclis-i umumiye tevdi eder.

Madde 92: Vali meclis-i umumi kararı ile vilayet namına akarr-ı işтира ve bey ve mübadele ve bu akarattın tarz-ı idaresini tayin ve bunlardan bir veya birkaçını mekteb ve hase hane gibi hidemat-ı umumiyyeye tahsis eder.

Madde 93: Vali vilayet menfaatine vuku bulan hibe ve vasiyyetleri meclis-i umumi kararıyla kabul eder.

Madde 94: Vali vilayete tefrik edilen mevad hakkında mahakim ve devair-i resmiyyede bizzat müddei ve müddei-i aleyh sıfatıyla mahakime ve mürafaaya kâffe-i turuk-ı kanuniyyeye müracaata ve bu vezaif münasib göreceği zevata mahtum vekâlet-name ile tamimen ve tahsisen tevdi mezundur.

Madde 95: Vali seyr-i sefaine nakl-i eşyaya müsaid olan enhardan kemiyeti nehrin seyr-i sefere olan hizmetini tağyir etmediği memurin-i nafia tarafından tasdik

olunmak şartıyla makineler vasıtasıyla su alınmasına meclis-i umumi kararıyla ruhsat itasına mezundur.

Bu türlü enhar üzerinde nehrin seviyyesini tenzil ve seyr-i sefain hizmetini tatil veya eşkal edecek tesisat hükûmat-ı merkeziyyenin müsaadesine va-bestedir.

Madde 96: İnhisarı tazmin etmemek şartıyla enhar kenarlarında seyr-i sefain hizmetine mahsus olarak iskeleler inşasına ruhsat itası ve bu iskelelerin şerait-i istimalinin ve tarifelerinin tayini meclis-i umumi kararıyla valiye aiddir.

Madde 97: Vilayet maarif müdür veya müfettişlerinin inzımam reyi ile nizam-name-i mahsusuna tevfiikan mekatib-i hususiyye küşadına ruhsat vermek ve maarif müfettişi vesatetiyle bu mektepleri taht-ı nezaretde bulundırmak emr-i muarefede valilerin hukuk ve vezaif-i cümlesindendir.

Madde 98: Vali maiyyetinde maaşat ve masarifat-ı vilayetin varidat-ı hususiyyesinden tesviyye edilmek üzere mükeffel ve mesul bir müdürün taht-ı idaresinde bir vilayet muhasebe-i hususiyye kalemi bulunur.

Madde 99: Vilayet muhasebe-i hususiyye kalemi müdürü her sene sene-i atıyye muhammin bütçesiyle sene-i sabıkanın hesab-ı katiyyesi hakkında şuabat-ı idare memurları tarafından ita olunacak muvazene cedvellerini muhasebe-i vilayete aid olan cedvel ile bi't-telfik gerek muhammin bütceyi gerek hesab-ı katiyi meclis-i umuminin vakt-i ictimaindan bir buçuk ay evvel makam-ı vilayete takdime mecburdur.

Madde 100: Vilayete aid varidatın takib ve cibayetinden ve vali tarafından emredilecek sarfiyatın vilayet bütçesine muvafık olarak icrasından ve bi'l-cümle muamelat-ı hesabıyyeden muhasebe-i hususiyye kalemi müdürü mesuldür.

Madde 101: Varidat-ı hususiyye-i vilayetin kabz ve tedıyyesi ziraat bank şubelerine ve banka şubesi olmayan mahallerde mal sanduklarına muhavveldir.

Masraf senetleri ve havale nameler vilayet muhasebe-i hususiyye kalemi müdürünün (sarf-ı lazım gelir) işaretini ve amir-i ita olan valinin imzasını muhtevi olmak icab eder.

Vilayet muhasebe-i hususiyye muamelatının suver-i icraiyyesi talimat-ı mahsusa ile izah olunmuştur.

Madde 102: Vilayetin vezaif-i hususiyyesi ile mükellef bi'l-cümle memurların nasb ve azli valiye aiddir. Şu kadar ki umur-ı maliyyede erbab-ı ihtisasdan olmak lazım gelen vilayet muhasebe-i hususiyye kalemi müdürü valinin inhası üzerine maliyye nezaretince memurin-i maliyye meyanından tefrik olunur.

İKİNCİ FASIL

Meclis-i Umumiyye-i Vilayet

Madde 103: Her vilayette bir meclis-i umumi bulunur. Meclis-i umumi-i vilayet azası kazalar tarafından intihab olunur. Kazalar her on iki bin beş yüz nüfus zükûr ve kusuru için bir aza göndermek hakkını haizdir.

Şöyle ki: On iki bin beş yüzden on sekiz bin yedi yüz elliye kadar bir, otuz bir bin iki yüz elliye kadar iki ve otuz yedi bin beş yüze kadar üç ve elli bine kadar dört aza intihab olunacak ve bu miktardan ziyadesi bu nisbet üzere arttırılacaktır. Nüfus zükûr on iki bin beş yüzden dún olan kazalar dahi be-heme-hal bir aza intihab edeceklerdir. Vali vakt-i muayyeninde meclis-i umumi intihabatını icra ettirmeye mecburdur.

Madde 104: Meclis-i umumi azası son mebus intihabatındaki müntehib-i sanilerle kaza merkezindeki belediyye meclisinin ictimainda teşekkül edecek heyet tarafından intihab olunur. Müntehib-i sanilerin bu vazifeleri mebusan intihabatının

tecddiyle yeni müntehib-i sanilerin tayinine kadar devam eder. Meclis-i idare huzurunda icra kılınacak intihab neticesinde ekseriyyet kazanan azaya mazbata verilir.

Madde 105: Meclis-i umumi azasının intihab olunacakları kaza ahalisinden bulunmaları meşrut olmayıp vilayet ahalisinden olmaları kâfidir. Meclis-i umumi azalığına intihab olunabilmek için mebus olabilmek salahiyetini haiz olmak lazımdır.

Madde 106: Ber vech-i ati hizmet-i ifa edenler meclis-i umumi azalığına intihab olunamazlar:

1 - Bi'l-fiil hizmet-i askeriyyede bulunanlar;

2 - Ayan ve mebusan;

3 - Bi'l-umum hükkam ile memurin-i devlet ve vilayet;

4-Vilayet dahilinde vilayete aid hususatin mültezim, mukavvel ve müteahhidleri.

Madde 107: Bir vilayetin bir kaç kazasında intihab olunan bir aza sekiz gün zarfında kazalardan bir tanesini tercihe mecburdur. Tercih etmediği takdirde en ziyade rey kazandığı kazanın azası add olunur.

Madde 108: Meclis-i umumi-i vilayet azası dört sene ifa-yı hidmed etmek üzere intihab olunur. İkmal-i müddet edenlerin tekrar intihabı caizdir.

Madde 109: Meclis-i umumi azası istifa eder veya cinayetle ve mahall-i şeref ve haysiyyet bir fiilden dolayı cünha ile mahkum olur veyahud meclis-i umuminin bir senelik ictimâ müddetinin nısfından ziyade müddet bila mazeret-i meşrua meclise devam etmemiş bulunursa azalıktan sakıt olur.

Madde 110: İntihab olunan azadan istifa veya vefat eden veya müddeti hitam bulunmazdan evvel başka bir vilayete nakl-i hane eden veyahud azalıktan sakıt olanların yerlerine hangi kazadan intihab olunmuş ise o kazada ondan sonra en ziyade rey kazanmış olan zat evvelki azanın müddet-i mütebakıyyesini ikmal etmek üzere azalık saffetini iktisab eder. Tesavi-i ara var ise kura usulüne müracaat edilir.

Madde 111: Vilayet meclis-i umumisi senede bir defa ictimâ eder. Mebde-i ictimâ bütçenin senre-i cedide hululünden evvel meclis-i umumice tasdiki ile dahiliyye nezaretine irsaline müsaid olacak surette rneclisce kararlaştırılır [ilk tarih-i ictimâ vali tarafından tayin olunacaktır].

Madde 112: Meclisin müddeti ictimâ kırk gündür. Meclisin işi kalmadığına bi'l-müzakere karar verilirse hitam-ı müddetden evvel dahi ictimâa nihayet verilir.

Madde 113: Müddet-i ictimâ hitam bulduğu halde bazı mevad-ı mühimmenin müzakere ve tedkiki henüz neticelenmemiş olur ise vali ictimâ on beş günü tecavüz etmemek üzere temdid ve esbabını dahiliyye nezaretine işar eder.

Madde 114: Devletçe veya vilayetçe lüzum görüldüğü halde zaman ve müddet-i ictimâi tayin edilerek meclis-i umumi suret-i fevk alade dahi ictimâa davet olunabilir. İşbu fevk alade ictimâda tedkik olunacak mesail azalara davet-nameler ile beraber tebliğ olunur ve bu ictimâda mesail-i muayyene-i mezkureden başka bir şey müzakere olunamaz.

Madde 115: Meclis-i umumi azasının sülûsanı esbab-ı mucebe dermeyanıyla meclis-i umuminin fevk alade olarak ictimâını validen talep ederlerse vali işbu talebi mütalaa-ı mahsusasıyla beraber dahiliyye nezaretine işar eder. Nezaretçe tensib edildiği takdirde madde-i sabıkada muharrer şerait dairesinde meclis-i umumi fevk alade olarak ictimâ ve icra-yı müzakere eder.

Madde 116: Meclis-i umumi azasına hazır bulundukları her yevm-i ictimâ için elli guruş mahsusat ve şehri bin beş yüz guruş itibarıyla harc-ı rah ita olunur.

Madde 117: Vali meclis-i umumiyi vakt-i muayyeninde küşad ve müddet-i ictimâın nihayetinde hitam müddetini beyan eyler.

Madde 118: Meclis-i umumiye vali riyaset eder. Meclis-i umuminin ilk ictimasında aza-yı meclis içlerinden ekseriyyet-i mutlaka ile bir reis-i sani ve iki katib intihab ederler. Reis-i sani ve katiblerin müddet-i hidmetini ikinci ictima-ı adi ibtidasına kadar devam eder. Valinin hazır olamadığı zamanlarda işbu reis-i sani riyaset eder. Meclis-i umuminin hidmet-i tahririyyesi encümen-i vilayet kalemi tarafından ifa olunur.

Madde 119: Meclis-i umuminin idare ve inzibatı münhasıran reise aiddir. Emr-i inzibat ve müzakeratın idaresi nizam-name-i mahsasuna tevfikân icra edilir.

Madde 120: Meclis-i umumi-i vilayet azası mertebesinin nısfından bir ziyadesi hazır bulunmadıkça müzakereye ibtidar edemez. Meclis-i umuminin mukarreratı aza-yı mevdudenin ekseriyyet-i mutlakasıyla ittihaz olunur. Bir mesele hakkında ekseriyyet-i mutlaka hâsıl olunduğu halde o işin müzakeresi ertesi güne talik edilir. Yine ekseriyyet-i mutlaka hâsıl olmaz ise ekseriyyet-i nisbiyeye itibar olunur. Tesavi-i ara vukuunda reisin bulunduğu taraf tercih olunur.

Madde 121: Meclisi umumi-i vilayet azasından her biri bizzat ita-yı rey etmeye mecburdur. Bütçe müzakeresinde tayin-i esanı-ı rey itası zaruridir. Meclis-i umumi-i vilayette vuku bulacak intihablar ve talil olunan mazbatalar hakkındaki ara rey-i hafî usuliyle istihsal olunur.

Madde 122: Meclis-i umumi müzakeratının hulasası vilayet gazetesıyla neşr ve ilan olunur.

Madde 123: Meclis-i umumice müzakere olunacak mevad vali tarafından meclise tevdi olunur. Meclis-i umumi azasından her biri dahi vilayete aid vezaif-i cümlesinden bulunan mevada dair teklif der-meyanına salahiyetdardır. İşbu teklif meclise ekseriyyet-i mutlaka ile kabul edilirse ruz-nameye idhal edilir.

Madde 124: Meclis-i umumi-i siyasiyyata dair müzakerat icra ve temenniyat izhar etmekten katiyyen memnudur.

Madde 125: Vali lüzum-ı sahih görür ise derhal dahiliyye nezaretini haberdar etmek şartıyla meclis-i umumi müzakeratını bir hafta için tehir edebilir. Vali meclis-i umuminin feshine lüzum-ı kati ve mübrem gördüğü halde esbab-ı mucibesinin beyanıyla dahiliyye nezaretinden istizan ve meclis-i vükelanın cavaben tebliğ olunacak kararına tevfik-i muamele eder. Meclisin feshi tekerrür ederse fesh kararının irade-i hazret-i padişahiye iktiran etmesi lazımdır. Bu halde üç ay zarfında ictima etmek üzere müceddeden intihabata başlanır.

Madde 126: Meclis-i umumi bütçesinin tasdikinden evvel fesh olunursa geçen senenin bütçesi meclis-i umuminin ictimayıyla yeni bütçenin kabul ve tasdikine kadar meridir.

Madde 127: Meclis-i umumi-i vilayetin muayyen olan zaman haricinde ve meclis-i umumi dairesinin gayr-ı mahalde ictima katiyyen memnu ve bu suretle bi'l-ictima ittihaz olunan mukarrerat keen-lem-yekündür. Vali bu yolda vuku bulan ictimaları der-akab dağıtmak için lazım gelan tedabiri ittihaz eder.

Madde 128: Meclis-i umumi-i vilayet her ictima senevi ibtidasında vali tarafından geçen sene ictimasında ittihaz olunan mukarreratın tatbikat ve icraatına dair meclise verilen ve bir sureti dahiliyye nezaretine göndcrilen izah-name ile hu hususda encümen-i vilayet tarafından tanzim edilecek mütalaa-nameyi kıraat ve müzakereye ibtidar eder; icraat vaka hakkında vali tarafından verilen izahatı meclis-i umumi-i sülûsan ekseriyyetle kâfi görmezse müzakeratı aynen ihtiva edecek surette bir zabıt-name tanzim ve dahiliyye nezaretine takdim olunur.

Madde 129: Meclis-i umumi-i vilayet hususi bütçe layihasını madde be-madde ve bütçeye merbut cedvelleri fasıl-fasıl tetkik ve lüzum gördüğü cihetlerini bi'l-tadil tasdik eder.

Şuabat-ı idare-i vilayet rüesası hidemat-ı hususiyye-i vilayetden kendi dairelerine aid hususatın ve daireleri bütçelerinin hin-i müzakeresinde meclis-i umumide hazır bulunarak izahat-ı lazıme-i ita ederler.

Madde 130: Meclis-i umumi-i vilayet kanun-ı mahsusanın tayin edeceği müsaade ve nisbet dahilinde küsurat-ı manzume-i adiyye ve fevk aladenin mikdarını tayin eder.

Madde 131: Meclis-i umumi-i vilayet umur nafia ve ihtiyacat-ı sıhhiyye ve maarife sarf olunmak üzere ber vech-i ati şeraitine tevfikân akd-ı istikrazada karar verebilir.

Mikdar-ı umumisi vilayet bütçesinde merhum varidat-ı adiyyenin bir seneliğinin sülûsanı tecavüz etmeyen istikrazlar valinin teklifi ve meclis-i umumi-i vilayetin kararıyla akd olunur.

Bu mikdardan fazla ve mecmui vilayet bütçesindeki varidat-ı adiyyenin bir seneliğine muadil olarak akdine meclis-i umuminin kararıyla lüzum gösterilecek istikrazların irade-i seniyyeye akran etmesi lazımdır. Bir veya müteaddid istikraz hasılı bir senelik varidat-ı adiyye mikdarını tecavüz edecek olursa madde-i kanuniyye ile müsaade istihsali muktezidir.

Madde 132: Meclis-i umumi-i vilayet bütçesine dahil olan işaat imalat ve tamiratın keşf planlarını ve encümen-i vilayetin bu babdaki raporlarını tedkik ile ittihaz-ı mukarrerat eyler.

Madde 133: Meclis-i umumi sene-i atiyye bütçesiyle birlikte meclise verilen sene-i sabıka hesab-ı katiyyesini ve bu babda encümen-i vilayetçe tanzim edilecek mazbatayı tedkik ederek ittihaz karar eyler. İşbu hesab-ı katiyyeler bade't-tedkik vali tarafından divan-ı muhasebata bera-yı tevdi dahiliyye nezaretine irsal olunur.

Madde 134: Meclis-i umumi hidemat-ı mahalliyeye dahil bulunmayan teşebbüsât hakkında beyan-ı temenniyat edebileceği gibi tekalif ve mürettebat-ı umumiyeye-i emiriyenin suret-i tevzi istihsalinde ve muamelat-ı sairede kavanin ve nizamât mevzu ahkâmına muhalif gördükleri ahvalın tashih ve ıslahı zımında merci-i aidine müracaat ve tekalif-i mezbure hasılat ve varidatının tezyidini mucib-i tedabir hakkında beyan-ı mütalaat edebilir.

Madde 135: Meclis-i umumi-i vilayetçe ittihaz olunan mukarrerat valinin tasdikiyle kesb-i katiyyet eder. Vali mukarrerat-ı müttehaza aleyhinde zabıt-name tarihinden itibaren yirmi gün zarfında hakk-ı itiraz vukuunda mesele şura-yı devlette tedkik olunur. Şura-yı devlet evrakın tarih-i tevdiinden itibaren iki ay zarfında bir karar itasına mecburdur.

ENCÜMEN-İ VİLAYET

Madde 136: Encümen-i vilayet her ictima-ı senevi nihayetinde meclis-i umumi-i vilayetçe kendi azası arasında intihab olunacak dört zatdan mürekkebdır. Meclis-i umumi azasının adedi sekizden dün olacak mahaller encümenlerinin meclis-i umumi kararıyla iki zatdan mürekkeb olması dahi mecazdır.

Madde 137: Meclis-i umumice encümen-i vilayet için muktezi aded-i azanın iki misli zat-ı intihab edilerek bunlardan en ziyade rey kazanan nisfi encümen azalığına tayin kılınır.

Tesavi-i ârâ vukuunda kura ile tefrik edilir ve diğer nıfsına aza mülazımı namı verilerek meclis-i umuminin münakıd olmadığı zamanda münhal olan encümen azalığına mülazımlardan en ziyade haiz ekseriyyet olan zat tayin olunur. Münakıd olduğu zamanda münhal olacak azalığa yine meclis-i umumice diğeri intihab olunur.

Madde 138: Encümen-i vilayet azasının ayrı kazalar ahalisinden olması şartdır. Meclis-i idare ve belediye azası istifa etmedikçe encümen-i vilayete aza olamaz.

Madde 139: Encümen azasının müddet-i hizmetleri bir senedir fakat meclis-i umumice lüzum görüldüğü halde ictimaat-ı fevk aladede dahi tebdilleri mümkündür. İkmal-i müddet eden azanın tekrar intihabı caizdir.

Madde 140: Encümen-i vilayet azasına meclis-i umumi kararıyla şehri bin beş yüz gurusu tecavüz etmemek üzere tahsisat ita olunur.

Madde 141: Encümen-i vilayete vali veya tevkil edeceği zat-ı riyaset eder. Encümen lüzum görüldükçe vali tarafından ictimaa davet olunur.

Madde 142: Encümen-i vilayet heyetinin ekseriyyet-i mutlakası mevcut olmadıkça müzakere ve ittihaz karar edemez. Tesavi-i ârâ ve kavaide reisin bulunduğu tarafın rey-i tercih olunur. Encümen müzakeratının zabıt-namesi tanzim ve zabıt-namede aza-yı mevcudenin esamesi tasrih olunmak lazımdır.

Madde 143: Sırasıyla üç defa akd olunan ictimalarda bila-mazeret-i meşrua isbat vücud etmeyen aza kanunen müstaifi add olunur.

Madde 144: Encümen-i vilayet ber vech-i ati vezaifi ifa eder.

1 - Vali tarafından tevdi olunacak vilayet bütçesini tedkik ile mütalaasını bamazbata beyan eder.

2 - Vali tarafından her ay nihayetinde tevdi olunacak sarfiyat cedvellerinin bütçeye muvaffak olub olmayacağı tedkik ile muvaffak olduğu halde mezkûr cedvelleri tasdik eder.

3 - Vilayet bütçesi ve meclis-i umumi mukarreratı mucebince icra olunacak münakısa ve müzayede şeraiti hakkında ita-yı rey ve bu babda lazım gelen evrakı tanzim eder.

4 Mesarîf-i gayr-ı melhuzeye mahsus olarak vilayet bütçesinde merkum mebalîğin suret-i sarfını tayin ve bir fasıl dahilinde maddelerin münakalasını icra eder ve fasıldan fasıla münakalat icrası meclis-i umumi veya altıncı fıkraya tevfiқан encümen-i vilayet kararıyla irade-i seniyye-i hazret-i padişahı istihsaline mütevakıfdir.

5 - Hidemat-i mahalliyeye müteallik olarak meclis-i umumiye tevdi olunacak projeler hakkında ita-yı rey eder.

6 Halat-ı müstacelede meclis-i umumi-i vilayetin ittihaz edebileceği kararları meclis-i umuminin ilk ictimasında meclise arz etmek şartıyla ittihaz eder.

7 - Meclis-i umuminin her ictima senevisi ibtidasında idare-i vilayetin suret-i cereyanına ve mukarrerat-ı sabıkanın suret-i ihrasına dair meclise bir mütalaa-name takdim eder.

8 - İşbu kanun ile vilayete tefrik edilen vezaif-i hususiyyeye müteallik olarak valinin havale edeceği her türlü mevad hakkındada ita-yı rey eder.

9 - Encümen-i vilayet işbu kanun ile vilayete muhavvel olmayan hususatı katiyyen müzakere edemez.

*VİLAYAT-I MÜTECAVİRE BEYNİNDEKİ
MESALİH-İ MÜŞTEREKENİN SURET-İ RÜYETİ*

Madde 145: Vilayat-ı mütecavire beyninde müşterek ve temşiyeti mecalis-i umumiyeye mevdu olan mesalih hakkında husul-ı itlafa veya müşterek bir karar-ı azasına lüzum görülürse dahiliyye nezaretinden bade'l-istizan olan vilayetler meclis-i umumileri azasından müntehib zevatdan mürekkeb olmak ve beyne'l-vilayete bi'l-muhabere tayin olunacak mevkide inikad etmek üzere muhtellit bir encümen teşkil olunur.

Madde 146: Encümen-i muhtelit herhangi vilayet dahilinde teşkil ederse o vilayetin valisi veya tevkil edeceği zat riyaset eder. Encümen ittihaz edeceği mukarrerat reis tarafından alakadar olan vilayetlerin valilerine tebliğ olunur. Valiler mukarrerat-ı sadıranın kabul ve âdem-i kabulünü mensub oldukları vilayet meclis-i umumisinin ilk ictimainda mevki-i müzakereye koyarak neticesini encümene icra-yı riyaset eden valiye bila-tehir bildirirler. Meclis-i umumilerce encümen-i muhtelit kararına beyan-ı muvaffakat edildiği halde icrasına alakadar olan vilayet valileri bi'l-ittifaak ibtidar ederler. Muvaffakat beyan edilmediği takdirde keyfiyyet şura-yı devletce hallolunmak üzere muhtelit encümene riyaset eden vali tarafından dahiliyye nezaretine işar olunur.

Madde 147: Bu kanunun ahkâmı tarih-i neşrinden itibaren meridir.

Madde 148: -7 Cemadi el-ahire sene 1281 tarihli vilayet ve 29 Şevval sene 1278 tarihli idare-i umumiyeye-i vilayet nizam-naineleri ahkâmı mefshudur.

Madde 149: İşbu kanunun tatbikine heyet-i vükela memurdur.

Madde-i Muvakkata: İntihab hakkında ahkâm-ı mahsusa vazına kadar mecalis-i idare intihabatı 7 Cemadi el-ahire sene 1281 tarihli vilayet kanununun bab-ı hamis ile o babdaki mukarrerat-ı müttehazaya tevfiken icra edilebilecektir.

İşbu layiha-i kanuniyyenin meclis-i umumiyenin küşadında tasdik ettirilmek üzere muvakkaten mevki-i meriyyete vazını ve kavanin-i devlete ilavesini irade ederim.¹³²”

¹³²Reyhan, “Yerel Yönetim Metinleri (XX), 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, s. 132-152.

EK-2: 85 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu

“Mevaddı esasiye

Birinci Madde — Hakimiyet bilâkaydüşart milletindir, idare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfil idare etmesi esasına müstenittir.

İkinci Madde — İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletın yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.

Üçüncü Madde — Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükümeti «Büyük Millet Meclisi Hükümeti» unvanını taşır.

Dördüncü Madde — Büyük Millet Meclisi vilâyetler halkınca müntahap azadan mürekkeptir.

Beşinci Madde — Büyük Millet Meclisinin intihabı iki senede bir kere icra olunur, intihap olunan azanın âzalık müddeti iki seneden ibaret olup fakat tekrar intihap olunmak caizdir. Sabık heyet lâhik heyetin içtimasına kadar vazifeye devam eder. Yeni intihabat icrasına imkân görülmediği takdirde içtima devresinin yalnız bir sene temdidı caizdir. Büyük Millet Meclisi azasının her biri kendini intihap eden vilâyetin ayrıca vekili olmayıp umum milletın vekilidir.

Altıncı Madde — Büyük Millet Meclisinin heyeti umumiyesi teşrinisani iptidasında davetsiz içtima eder.

Yedinci Madde — Ahkâmı şeriyenin tenfizi, umum kavaninin vazı, tadili, feshi ve muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilânı gibi hukuku esasiye Büyük Millet Meclisine aittir. Kavanin ve nizamat tanziminde muamelâtı nâse erfak ve ihtiyacatı zamana evfak ahkâmı fıkhiye ve hukukiye ile âdap ve muamelât esas ittihaz kılınır. Heyeti Vekilenin vazife ve mesuliyeti kanunu mahsus ile tâyin edilir.

Sekizinci Madde — Büyük Millet Meclisi Hükümetinin inkisam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihapkerdesi olan vekiller vasıtasıyla idare eder. Meclis icrai hususat için vekillere veçhe tâyin ve ledelhace bunları tebdil eyler.

Dokuzuncu Madde — Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mukarreratını tasdika salâhiyettardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi Vekiller Heyetinin de reisi tabiidir.

İdare

Onuncu Madde — Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilâyetlere; vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekkep eder.

Vilâyet

On Birinci Madde — Vilâyet mahalli umurda mânevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahilî siyaset, şeri, adli ve askerî umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve Hükümetin umumî tekâlifî ile menafîû birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dahilindedir.

On İkinci Madde — Vilâyet şûraları vilâyetler halkınca müntahap azadan mürekkeptir. Vilâyet şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır.

On Üçüncü Madde — Vilâyet şûrası, âzası meyanında icra âmiri olacak bir reis ile muhtelif şua batı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap eder. İcra salâhiyeti daimî olan bu heyete aittir.

On Dördüncü Madde — Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tâyin olunup vazifesi Devletin umumî ve müşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali yalnız Devletin umumî vezaifi ile mahallî vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.

Kaza

On Beşinci Madde — Kaza yalnız idarî ve inzibati cüzü olup mânevi şahsiyeti haiz değildir. İdaresi Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevdudur.

Nahiye

On Altıncı Madde — Nahiye, hususi hayatında muhtariyeti haiz bir mânevi şahsiyettir.

On Yedinci Madde — Nahiyenin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır.

On Sekizinci Madde — Nahiye şûrası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntahap azadan terekkiüp eder.

On Dokuzuncu Madde — İdare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye şûrası tarafından intihap olunur.

Yirminci Madde — Nahiye şûrası ve idare heyeti kazaî, iktisadi ve malî salâhiyeti haiz olup bunların derecatı kavanini mahsusa ile tâyin olunur.

Yirmi Birinci Madde — Nahiye bir veya bir kaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir.

Umumî müfettişlik

Yirmi İkinci Madde — Vilâyetler iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek, umumî müfettişlik kıtaları vücuda getirilir.

Yirmi Üçüncü Madde — Umumî müfettişlik muntikalarının umumî surette asayişinin temini ve umum devair muamelâtının teftişi, umumî müfettişlik muntikasındaki vilâyetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi umumî müfettişlere mevdudur. Umumî müfettişler Devletin umumî vezaifiyle mahallî idarelere ait vezaif ve mukarreratı daimî surette murakabe ederler.

Maddei münferide

İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren mer'i olur. Ancak elyevm münakit Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli Nisabı müzakere kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar müstemirren müctemi bulunacağı cihetle işbu Teşkilâtı Esasiye kanunundaki 4 ncü, 5 nci, 6 nci maddeler gayenin husulüne elyevm mevcut Büyük Millet Meclisi adedi mürettebinin sülûsanı ekseriyetiyle karar verildiği takdirde ancak yeni intihaptan itibaren mer 'iyülicra olacaktır.¹³³”

¹³³ *Düstur*, 3. Tertip, c. 1, s. 196-199.

EK-3: 442 Sayılı Köy Kanunu

“Birinci Fası

Birinci Madde — Nüfusu iki binden aşağı yurlara (Köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara kasaba ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (Şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilâtı mevcut olan nahiye, kaza ve vilâyet merkezleri kasaba itibar olunur ve belediye kanununa tabidir.

İkinci Madde — Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.

Üçüncü Madde — Bu kanunun hükmü başlar başlamaz her köyün sınırı ihtiyar meclisi tarafından bir kâğıda yazılır, sınır için komşu köyler ile aralarında uzlaşamadıkları yerler varsa bu da gösterilir ve yazılan sınır kâğıdı ihtiyar meclisince mühürlenerek nahiye müdürüne gönderilir. Nahiye müdürü de bu sınır kâğıdını kaza veya vilâyete gönderir oralarda idare meclisince sınır kâğıdı tetkik ve tasdik olunduktan sonra tasdikli bir örneği tekrar köy ihtiyar meclisine verilmek üzere nahiye müdürüne yollandığı gibi asıl sınır kâğıdı da tasdikli olarak tapu dairesine verilir. İki köy arasında uzlaşamayan sınırlar için idare meclisle, tahkikat ve tetkikat yaparak sınırı beşinci maddeye göre çizip her iki köye de tasdikli birer örneğini gönderir ve bu katidir. Kazadaki bütün köylerin tasdikli sınır kâğıtları tapuca bir deftere yazılıp defterin altı idare meclisine tasdik ettirilir Ayrıca bu tasdikli defterin bir sureti de tapuca çıkarılıp idare meclisinde saklanmak üzere verilir. Köy sınırlarına ait işlerde Devlet daireleri ve mahkemelere bu tasdikli defterler esastır.

Dördüncü Madde — Bir köyün sınırı aşağıda tarif edildiği şekilde çizilir:

1. Eskiden beri bir köyün sayılan bütün tarla, bağ, bahçe, çayır, zeytinlik, palamutluk, baltalık ve otlaklar sınır içinde kalmalı.

2. Dağlık ve ormanlık havalide ötede beride dağınık olan evler, tarlalar, meralar parça parça en yakın köye bağlı sayılmakla beraber bunlar sınır haricinde bırakılmalı yalnız her birinin adı sınır kâğıdının altında yazılmalı.

3. Sınır mümkün olduğu kadar kolay anlaşılacak surette dereler, tepeler, yollar veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçmeli ve bu dere, tepe ve yolların veya işaretli yerlerin köylüce adları ne ise behemehal sınırda sırasıyla yazılmalı.

4. Eğer bir köyün sınırını derelerden, tepelerden, yollardan veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçirmek kabil olmazsa o halde sınır mümkün olduğu kadar düz yapılmalı ve büyük taşlar dikilerek sınır gösterilmeli.

5. Bir köy ahalisinden bazı kimselerin başka bir köy arazisi içinde kalan dağınık tarla, bağ, bahçe gibi yerleri sahibinin bulunduğu köyün sınırında değil öteki köyün sınırında gösterilmeli.

6 Bir köyün sınırı mutlaka diğer köyün sınırıyla birleşmek lâzım gelmez. İki köyün sınırları arasında eskiden beri hiçbir köyün malı sayılmayan boş arazi, dağlar, ormanlar, yaylaklar varsa bunlar yine sınırın dışında bırakılmalı.

7. Bir köyün malı olan yaylaların o köy ihtiyar meclisi tarafından ayrıca sınırı çizilmekle beraber bu sınır kâğıdı asıl köyün sınır kâğıdıyla birleştirilmeli.

Beşinci Madde — İki köy arasında nizalı sınırların çizilmesi için Hükümetin emriyle iki köy heyeti ihtiyariyesi bir araya toplanarak işin kendi aralarında düzeltilmesi için çalışılır. Yine uzlaşamadıkları halde idare meclisi tetkikat ve tahkikat yaparak altı ay içinde doğrudan doğruya sınırı çizer ve bu kati olur. Beş sene müddetle değiştirilemez.

Bir köy sınırı; bu kanun mucibince çizildikten beş sene sonra hâsıl olacak lüzum ve ihtiyaç üzerine ihtiyar meclisi sınırın büyültülüp küçültülmesi için müracaatta bulunabilir. Şayet bu sınırın büyültülmesi veya küçültülmesi başka bir köye dokunmuyorsa vilâyet veya kaza idare meclisleri kararıyla sınır tashih olunur ve tasdikli deftere yazılır.

Sınırın büyültülmesi veya küçültülmesi başka bir köye dokunuyorsa bu maddenin birinci fıkrasına göre mesele halledilir.

Altıncı Madde — Bir kaç köy arasında müşterek olan sıvat, sulak, pınar, mera, baltalık, yaylak gibi yerler eğer bir köy sınırı içinde kalırsa o köyün malı olmakla beraber diğer köyler de eskisi gibi istifade ederler. Bu gibi müşterek yerler hiçbir köy sınırı içinde kalmıyorsa buralardan istifade eden köylerin müştereken malı olup her köyün sınır kâğıdında bu hakları yazılır ve müştereken koruyup eskisi gibi istifade ederler.

Yedinci Madde — Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (Şahsı mânevi) denir.

Sekizinci Madde — Köyün orta malı kanun karşısında Devlet malı gibi korunur. Bu türlü mallara el uzatanlar Devlet malına el uzatanlar gibi ceza görürler.

Dokuzuncu Madde — İşbu kanun ile köye verilen işleri görmek (Köy muhtarının) ve (İhtiyar meclisinin) vazifesidir.

Onuncu Madde — Muhtar, köyün başıdır. İşbu kanuna göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Muhtar, Devletin memurudur. Devlet işlerinde vazifesini (36)ncı maddeye göre yapar.

On Birinci Madde — Köy muhtarının ve yapacağı işte köy muhtarıyla birlik olanların köy işlerinde fenalıkları anlaşılırsa Devlet memuru gibi muhakeme edilirler ve ceza görürler.

İkinci Fasıl

Köy işleri

On İkinci Madde — Köye ait işler ikiye ayrılır:

- 1. Mecburi olan işler;*
- 2. Köylünün isteğine bağlı olan işler.*

Köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görür. İsteğe bağlı olan işlerde ceza yoktur. Ancak köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilâyete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlar ise o iş bütün köylü için mecburi olur ve yapmayan ceza görür.

On Üçüncü Madde — Köylünün mecburi işleri şunlardır:

- 1. Sıtma, sivrisinek tarafından aşıldığı ve sivrisinek de su birikintilerinde barındığı ve ürediği için her şeyden evvel köy sınırı dahilindeki su birikintilerini kurutmak;*
- 2. Köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, köyün içtiği su kapalı geliyorsa yolunda delik deşik bırakmamak ve mezarlıktan veya süprüntülük ve gübrelikten geçiyorsa yolunu değiştirmek;*
- 3. Köylerdeki kuyu ağızlarına bir arşın yüksekliğinde bilezik ve etrafını iki metre eninde harçlı döşeme ile çevirmek;*
- 4. Evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak;*
- 5. Köyün her evinde üstü kapalı veya kuyulu veya lâğımlı bir hela yapmak ve köyün münasip bir yerinde de herkes için kuyusu kapalı veya lâğımlı bir (helâ) yapmak;*

6. Evlerden dökülecek pis suların kuyu, çeşme, pınar sularına karışmayarak ayrıca akıp gitmesi için üstü kapalı akıntı yapmak;

7. Köyde evlerin etrafını ve köyün sokaklarını temiz tutmak, her ev kendi önünü süpürmek;

8. Çeşme, kuyu ve pınar başlarında gübre, süprüntü bulundurmıyıp daima temiz tutmak ve fazla sular etrafına yayılarak bataklık yapmaması için akıntı yapmak;

9. Köyün süprüntü ve gübreligini köyden uzakça yol üstü olmayan sapa ve rüzgâr altı yerlerde yapmak ve herkese o gübrelikten ayrı yerler gösterilmek;

10. Her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak (bu yollar köy meydanından geçecektir);

11. Köyün büyüklüğüne göre orta yerinde ve mümkün olamazsa kenarında bir meydan açmak;

12. Köy meydanının bir tarafında ihtiyar meclisinin toplanıp köyün işlerini görüşmeleri için bir köy odası yapmak;

13. Köy, yol üzerinde uğrak ve konuk ise köy odası yanında ocaklı ve ahırlı bir konuk odası yapmak;

14. Köyde bir mescit yapmak (yeniden yapılacak ise köy meydanının bir tarafına yapılacaktır);

15. Köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak (yeniden yapılacak ise köyün en havadar bir tarafına yapılacak ve mektebin herhalde bir bahçesi bulunacaktır);

16. Köy yollarının ve meydanının etrafına ve köyün içinde ve etrafındaki su kenarlarına ve mezarlıklara ve mezarlık ile köy arasına ağaç dikmek (köylü her sene adam başına en az bir ağaç dikecek ve bu ağaç tamamen tutup yeşilleninceye kadar ağaca bakacak ve yeni dikilmişlere hayvanların sürünerek ve kemirerek zarar vermesinin önünü almak için etrafına çalı, çırpı sarıp muhkemce bağlayacaktır);

17. Köy korusunu muhafaza etmek;

18. Köyden Hükümet merkezine veya komşu köylere giden yolların kendi sınırı içindeki kısmını yapmak ve onarmak ve yollar üzerindeki küçük hendek ve derelerin üstlerine köprü yapmak ve yol üzerinden gelip gitmeğe zorluk verecek şeyleri kırmak, kaldırmak (bir yol üzerindeki işlerin köyden köy sınırının bittiği yere kadar olanı o köyündür);

19. Köy halkından askerde bulunanların ve bakacağı olmayan öksüzlerin tarlalarını, bağ ve bahçelerini (imece) yoluyla sürüp ekmek, harmanlarını kaldırmak;

20. Köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkânları yaptırmak;

21. Köye ortaklama korucu, sığırtmaç, danacı ve çoban tutmak;

22. Köyde insanlarda salgın ve bulaşık bir hastalık çıkarsa veya frengili adam görülürse o gün bir adam yollayarak Hükümete haber vermek. (Bu haber üzerine kazadan memur gelinceye kadar hastanın yanına bakacaklardan başkalarını sokmamak lâzımdır).

23. Köy hayvanlarında salgın ve bulaşık bir hastalık görülürse o gün bir adam yollayarak Hükümete haber vermek; bu haber üzerine kazadan memur gelinceye kadar hasta olan hayvanı diğerlerinden ayırmak ve hasta hayvan ile beraber bulunmuş olan hayvanları köyün hasta olmayan hayvanları ile karıştırmamak;

24. Köyde su basması olursa birleşerek selin yolunu değiştirmek;

25. Ekine, mahsule, yemişli, yemişsiz ağaçlara, bağlara, bahçelere zarar veren kuşları, böcekleri, tırtılları öldürmek (Bunun için hangi türlü kuşların ve böceklerin

hangi zamanlarda ve nasıl öldürülmesi lâzım geldiği Hükümetten sorulacak ve nasıl öğretilirse öyle yapılacaktır);

26. Köy halkının ekilmiş ve dikilmiş mahsullerini ağaçlarını her türlü zarar ve ziyandan muhafaza etmek;

27. Mecbur olmadıkça yol üzerine halkın kolaylıkla gelip geçmesine dokunacak şeyler koymamak;

28. Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvanat kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir sakatlık çıkarmaması için yıktırmak veya tamir ettirmek;

29. Köy ortasında halkın kalabalık zamanında at koşturmamak;

30. Muhafazasına mecbur oldukları yırtıcı ve azgın hayvanları başıboş salıvermemek;

31. Devlet parasını kıymetinden aşağı aldırtmamak;

32. Bir adamın suda veya başka suretle başına bir felâket gelince onu kurtarmak elinde iken yardım etmek;

33. Köyde çürümüş ve kokmuş meyve vesair sıhhate muzır şeyler köyden dışarıya götürülür ve gömülür;

34. Bir hayvana götüremeyecek kadar yük yüklettirmemek;

35. Yaylımlara başlı başına hayvan salmamak ve ortaklama çayırları biçmemek;

36. Bir yeri kazarak başkalarının hayvan ve davarlarının düşüp ölmesine ve sakatlanmasına sebep olmasına meydan vermemek;

37. İhtiyar meclisleri tarafından şahitlik için çağırılınca her halde gelmek ve eğer gelmeyecek kadar mazereti varsa bildirmek.

On Dördüncü Madde — Yapılması köylünün isteğine bağlı olan şeyler şunlardır:

1. Köyün evlerinde ahırları odalardan ayrı bir yere yapmak;

2. Ev, ahır, hela duvarlarının iç ve dışları senede bir defa badanalanmak;

3. Her köyün bir başından öbür başına kadar olan yolları taş kaldırım ile döşemek;

4. Köy mezarlığının köyden ve caddeden uzak bir yerde, suların geldiği tarafta değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek içerisine hayvan girmesinin önünü almak ve mezarlığa gübre, süprüntü dökmek, herkes mezarlarına iyi bakmak;

5. Köyde bir çamaşırlık yapmak;

6. Köyde bir hamam yapmak;

7. Pazar ve çarşı yerleri yapmak;

8. Köyün sınırı içinde münasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek;

9. Köyü, kasaba ve komşu köylere bitiştiren yolların iki kenarına ağaç dikmek ve köy sınırı içindeki yabani ağaçları aşılama;

10. Köyde ekilip biçilen ve toplanan mahsulatın veya yapılan eşyanın değeriyle satılabilmesi için köy namına alıcı adam aramak;

11. Köy tarla ve bahçelerini sulamak için bütün köye ortaklama ark yapmak;

12. Köye ortaklama her türlü ziraat, pulluk, orak, harman makineleri almak;

13. Köyde peynir ve yağ yapmak için makine almak;

14. Köye ortaklama değirmen yapmak veya getirtmek;

15. Köylülerin giydiği esvapları köyde dokutmağa çalışmak;

16. Köylüden berber yetiştirmek;

17. Köylüden ayakkabıcı yetiştirmek;

18. Köylüden nalbant, demirci, arabacı, kalaycı yetiştirmek;
19. Ekinden çok gelir almak için yapma gübre getirtmek;
20. Köylünün bilgisini arttıracak kitap getirtmek;
21. Yemeklik ve para ile köy fukarasına ve öksüzlere yardım etmek, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek için yardım etmek ve fukara cenazelerinin kefen vesairesinin tedarikine çalışmak;
22. Kazaen yanan veya yıkılan fukara evlerini bütün köy yardımı ile yapmak;
23. Bütün köy için bankadan para kaldırmak ve tarla, bahçe, çift ve tohum almak isteyenlere vermek ve bu paranın her sene borçlarını toplayarak bankaya yatırmak;
24. Köyde güreş, nişan talimleri gibi köy oyunları yaptırmak;
25. Kağnıları dört veya iki tekerlekli arabaya çevirmek ve köy parasıyla araba yapacak ve onaracak bir tezgâh açtırıp köy namına idare etmek;
26. Her köyde köy sandığından bir ambar yaptırıp bunun bir bölmesine harman zamanında herkesten köy namına mahsullerine göre birer miktar zahire ödünç alınarak konulmak ve bu zahireyi muhtaç köylülere yine köy namına yemeklik veya tohumluk olarak ödünç vermek ve her sene ambarda artan zahireyi yeni mahsul ile değiştirmek;
27. Her sene köy namına bir veya daha ziyade tarla ektirerek mahsulünü imece yoluyla biçip elde ettikten ve gelecek sene için tohumu ayırdıktan sonra artanını satarak parasını köy sandığına yatırmak;
28. Köy namına iyi cinsten boğa, aygır, teke, koç satın almak;
29. Köy korusu olmayan yerlerde koru yetiştirmek;
30. Köyde sağlık işlerine bakmak üzere bir sağlık korucusu bulundurmak, yok ise vilâyet veya kaza merkezinde açılacak sağlık derslerine adam göndererek yetiştirmek suretiyle köyde istihdam etmek;
31. Hükümet tarafından sağlık işlerinde kullanılmak üzere verilecek ilâçları korumak.

Üçüncü Fasil

İmece ve köy parası

On Beşinci Madde — Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır.

On Altıncı Madde — Köy sınırı içinde yapılacak işler için para toplanması lâzım gelirse işbu kanunun buyruğu üzere ihtiyar meclisinin hükmü ile köye (salma) salınır. Toplanan paraya (köy parası) denir.

On Yedinci Madde — Köy parası şunlardır:

1. İhtiyar meclisi tarafından köylüye salınacak para;
2. İşbu kanuna göre alınacak ceza paraları;
3. Köy namına yazılı emlâk ve arazi geliri;
4. Yoluyla vakfedilen arazi ve emlâk geliri;
5. Avarız gelirleri (Ağaç, arazi, emlâk, para);
6. Hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar (İanat ve teberruat);
7. Köy namına ekilen tarla geliri;
8. Köy tezgâh ve ambar ve dükkânları geliri;
9. Mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para (bu para ihtiyar meclisince yapıp kaymakam veya vali tarafından tasdik olunan cetvele göre alınır);
10. Köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak para, (Nısıf kutru elliden yüz metreye kadar olanlardan);

11. Çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para (Senenin altı ayı işleyenlere mahsustur. Bundan fazla işleyenler vilâyet idarelerininindir);

12. Köy sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları;

13. Köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para (Zebhiye resmi);

14. Köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi;

15. Köy sınırı içindeki sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri;

16. Köy sınırı içindeki kaplıcalar; maden suları (Şimdiye kadar belediye, idare-i hususiye, maliye, evkaf ve eşhas tarafından yoluyla elde edilenler hariç);

17. Geliri yetiştirmeyen köylerde muhtar, imam, kâtip, korucu, sığırtmaç, danacı gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için salınacak para veya mahsuller;

On Sekizinci Madde — Köy namına harcanacak olan para iki türlüdür: Biri köylünün isteğine bağlı olmayan, diğeri köylünün isteğine bağlı olandır.

On Dokuzuncu Madde — Köylünün isteğine bağlı olmayarak harcanacak para şunlardır:

1. Köy muhtarının köy derneğince kesilen aylık veya seneliği;

2. (Varsa) kâtip aylığı;

3. Köy namına yazılı veya vakıf emlâk ve arazinin vergi ve başka masrafı;

4. Köyün mecburi işlerine lâzım olacak paralar;

5. İhtiyar meclisinin hükmü ile isteğe bağlı iken mecburi yapılan işlere lâzım olacak paralar;

6. Köy işine bakacak adamların aylığı.

Dördüncü Fasl

Köy muhtarının ve ihtiyar meclisi âzalarının seçilme yolu

Yirminci Madde — Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi vardır. Köyde yirmi dördüncü maddeye göre köy muhtarını ve ihtiyar meclisi âzalarını seçmeğe hakkı olan köylülerin toplanmasına köy derneği denir. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi âzaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar Meclisinin başıdır.

Yirmi Birinci Madde — Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi âzalarının seçilmesi her iki senede bir kere yapılır. Seçilmek mutlaka Şubat ayı içinde olur ve Mart ayında yeni seçilen köy muhtarı ve ihtiyar meclisi âzası (29)ncu maddeye göre işlerine başlarlar. Günü biten köy muhtarı ve ihtiyar meclisi âzaları yeniden seçilebilirler.

Yirmi İkinci Madde — İhtiyar meclisine nüfusu bin kişiden aşağı olan köylerde ve sekiz binden iki bine kadar olan köylerde on iki kişi (ihtiyar meclisi âzaları) seçilir. Bunlardan en çok sayı kazananları ihtiyar meclisine âza ve geri kalan öbür yarısı da yedek âza olur. Âzalıkta biri açıldıkta yedek azalardan en çok sayı kazanmış olan onun yerine geçirilir.

Yirmi Üçüncü Madde — Köyün imamı ile muallimi veya başmuallimi ihtiyar meclisinin her zaman azasıdır.

Yirmi Dördüncü Madde — Köy muhtarı ve ihtiyar Meclisi âzası seçecek olanlarda şu şartlar bulunmalıdır:

1. Türkiye Cumhuriyeti tebaasından olmak;

2. Köy halkından olmak veyahut altı aydan beri köyde yerleşmiş olmak ve köyün nüfus kütüğünde yazılı bulunmak;

3. On sekiz yaşını bitirmiş olmak;

4. Cinayetle mahkûm olmamak;

5. Delilik, bunaklık, sefihlik gibi bir hal sebebiyle hâkim tarafından üzerine vasi konulmuş olmamak.

Yirmi Beşinci Madde — Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi âzalığine seçilmek için yukarıdakilerden başka şu şartlarda bulunmalıdır:

- 1. Yüz kızartacak cünha ile cezalandırılmış olmamak;*
- 2. Hükümet ve vilâyet ve köyün ve imtiyazlı şirketlerin aylıklı memuru olmamak;*
- 3. Köy işlerinin ve aşarının mültezim veya müteahhidi ve bunların ortağı olmamak;*
- 4. Mebusluk ve Vilâyet Meclisi Umumisi ve Vilâyet Kaza İdare Meclisi ve Nahiye Heyeti âzalıklarında bulunmamak.*

Yirmi Altıncı Madde — İhtiyar meclisi ikinci senenin Şubat ayı içinde aralarında kararlaştıracakları bir günde yeni yapılacak seçilme için (24)ncü maddeye göre seçecek olan köylüyü, yani köy derneğini toplar.

Yirmi Yedinci Madde — Köy muhtarının ve ihtiyar meclisi âzalarının günleri bittiği zaman (29)ncü maddeye göre yeniden lâzım gelen seçilmeyi vakti zamanında yapmak muhtarın vazifesidir. Muhtar bu vazifesini yapmadığı ve seçilmenin geri kalmasına sebep olduğu halde kendisinden beş liradan yirmi beş liraya kadar ceza parası alınır. İşbu ceza kaza idare meclisince karar altına alınır. İdare meclisinin kararına söz yoktur.

Yirmi Sekizinci Madde — Köy derneği birinci olarak köy muhtarını ve ondan sonra ihtiyar meclisi azalarını seçer.

Yirmi Dokuzuncu Madde — Seçilmek yapıp bittikten sonra bunu bitmek üzere olan muhtar ve ihtiyar meclisi azasını yeniden seçilenlerin adlarını ve her birinin ne kadar sayı kazandığını ve yedek âza adlarıyla bunların her birinin kazandıkları sayıları bir mazbata ile Hükümete bildirir ve Martın birinci günü yeni muhtar ve ihtiyar meclisi işe başlar.

Otuzuncu Madde — Baba, oğul, güveği ve kardaşların ihtiyar meclisinde âza olarak bir arada bulunmaları yasaktır. Bunların seçilmiş olduğu görülürse içlerinden en çok sayı kazanmış olan âzalıkta bırakılır. Sayıları beraber olursa bunlardan yaşça büyük olan alınır.

Otuz Birinci Madde — Köy derneğinde seçim sırasında işi bozacak veya geri bırakacak olanlardan ve fenalık yapanlardan ilkinde yüz kuruştan beş yüz kuruşa kadar ceza parası alınır. İkincide ceza parası iki kat alınır. Köy derneğinde aralarında anlaşamazlarsa ertesi günü yine dernek olacak ve bu dernekte sözü keseceklerdir. İkinci dernekte de söz kesilemezse muhtarın vereceği haberle köyün bağlı olduğu Hükümet reisi veya memur edeceği kimse üç gün içinde köye gelir ve onun gözü önünde seçim yapılır.

Otuz İkinci Madde — Köylülerin malı olmayıp çiftlik olarak bir mal sahibine ait köylerde muhtarın ve ihtiyar meclisi azasının halk tarafından serbestçe seçilmesine kaymakam ve nahiye müdürü yakından bakmağa memurdur. Böyle köylerde köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azasını seçerken çiftlik sahibinin karışması sebebiyle halkın ezildiği görülürse kaymakamın teklifi üzerine köy muhtarını vilâyetin valisi seçer ve köye bildirir. Bu yolda seçilmiş köy muhtarı tıpkı köylü tarafından seçilen köy muhtarına benzer. Ve onun bütün işlerini görür.

Otuz Üçüncü Madde — Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi âzalığine seçildikten sonra:

- 1. Yüz kızartacak fenalıktan dolayı cünha ile mahkûm olanlar,*
- 2. Delilik, bunaklık ve sefihlik gibi bir hal sebebiyle hâkim tarafından üzerine vasi konulanlar;*

3. Hükümet ve vilâyet ve köyün ve imtiyazlı şirketlerin maaşlı bir memurluğuna girenler;

4. Kendi köyünün mültezimi ve mütaahhidi ve bunların ortağı veya kefil olanlar;

5. Mebusluğa Meclisi Umumi ve İdare Meclisi ve Nahiye Heyeti âzâlıklarından birine seçilenler muhtar ve ihtiyar meclisi azâlığından çıkarılırlar.

Beşinci Fasl

Muhtarın göreceği işler

Otuz Dördüncü Madde — Köyün sınırı içinde köylüye ait işleri yapmak ve yaptırmak muhtarla onun başında bulunduğu ihtiyar meclisinin vazifesidir.

Otuz Beşinci Madde — Muhtarın göreceği işler ikiye ayrılır:

1. Devlet işleri;

2. Köy işleri.

Otuz Altıncı Madde — Muhtarın göreceği Devlet işleri şunlardır:

1. Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilân etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek;

2. Köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliği kurmak (Asayiş kurmak);

3. Salgın ve bulaşık hastalıkları günü gününe Hükümete haber vermek;

4. Hekim olmayanların ve üfürükçülerin hastalara ilâç yapmasını menetmek ve Hükümete haber vermek;

5. Köylünün çiçek ve bulaşık hastalıklar aşısı ile aşılanıp hastalıktan kurtulmasına çalışmak;

6. Köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut ecnebiler görülürse hemen yakın karakola haber vermek;

7. Her ay içinde köyde doğan, ölen, nikâhlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onuncu gününden evvel nüfus memuruna vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürütmek;

8. Vergi toplamak için gelen tahsildarlara yol göstermek, yardım etmek ve tahsildarların yolsuzluğunu görürse Hükümete haber vermek;

9. Asker toplamak ve bakaya ve kaçakları Hükümete haber vermek;

10. Köy civarında eşkıya görürse Hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutturmak;

11. Köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve Hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak Hükümete göndermek;

12. Köy sınırı içinde yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürmeğe ve çevirmeğe çalışmak (Orman yangınlarında sınırdan dışarı olsa dahi yardıma mecburdurlar).

13. Mahkemelerden gönderilen celpname ve her türlü tezkere ve hükümleri lâzım gelenlere bildirerek istenilen işleri yapmak ve mahkeme mübaşirine ve jandarmaya vazifesinde kolaylık göstermek.

14. İhzar ve tevkif müzekkereleri (Bazı adamların kanun namına tutulmasını emreden mahkeme kâğıdı) gösterildikte aranılan kimseleri kâğıdı getirenlerle tutturmak;

15. Zarar görenlerin şikâyeti ve bilip işitenlerin haber vermesi üzerine sorup araştırmak;

16. Bu kanunda ismi geçen dâvaları ihtiyar meclisine söyleyip hükmünü almak.

Otuz Yedinci Madde — Muhtarın göreceği köy işleri şunlardır:

1. 13 ncü maddede sayılan işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak;
2. 14 ncü maddede sayılan işlerin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek;
3. İhtiyar meclisiyle görüştüktan sonra köylüyü işe çağırarak;
4. İhtiyar Meclisi kararıyla köy işlerine harcanacak parayı toplamak;
5. Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek;
6. Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek ay başında hesabını ihtiyar meclisine vermek;
7. Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermektir.

Otuz Sekizinci Madde — Köy muhtarına köy işlerini gördükleri zaman karşı gelen ve kötü söyleyenler Devlet memuruna karşı koyanlar gibi ceza görürler.

Otuz Dokuzuncu Madde — Muhtar yazılarını köy kâtibine yazdırır. Köyde kâtip bulunmazsa bu işi köyün muallimine ve yoksa imamına yaptırır.

Kırkinci Madde — Köy muhtarının köylü faidesine olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, yine köylü tarafından verilir.

Kırk Birinci Madde — Kaymakam köy muhtarının köy işlerini yapamadığını görürse köy muhtarına bir ihtar gönderir. Bundan sonra da iş görmediğini anlarsa köy derneğini toplar, başka bir köy muhtarı seçtirir. Çıkarılan köy muhtarı gelecek seçimlerde yine seçilebilir.

İhtiyar meclisinin göreceği işler

Kırk İkinci Madde — İhtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanıp konuşur. İhtiyar meclisini muhtar toplanmağa çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarının çağırmadığı ve meclisin toplanma günü olmadığı vakitlerde dahi köy muhtarına haber vererek kendi isteğiyle toplanabilir.

Kırk Üçüncü Madde — İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lâzım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Evvel yapılması lâzım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.

Kırk Dördüncü madde — İhtiyar meclisinin göreceği işler şunlardır:

1. İhtiyar Meclisi köylüye ait işleri konuşur ve hangi işleri köylü tarafından kendileri çalışarak doğrudan doğruya ve hangi işlerin para ile veya ırgat ile görülebileceğine karar verir. “Köy işlerinden köy ahalisinin imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğuyla uğraşmadıkları boş zamanlara bırakır”.
2. İhtiyar Meclisi mektep, cami, hamam gibi köylüye faideli olan işleri yapmak için istediği yeri değer parası ile satın alır. Mal sahibi razı olmazsa kaza idare meclisi işi gözden geçirir. Kaza idare meclisinin kararına söz yoktur.
3. Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden boz haliden bir parça ayırıp vermek ve tasarrufu mal sandığına veya sair dairelere geçmiş olan araziye köy namına satın alıp arazisi olmayanlara vermek ve bedelini taksitle köy sandığına ödetmek mecburidir.
4. İhtiyar Meclisi köylünün kaçar gün çalışacağını kestirir.
5. Köy işi için beher köylüye haline göre salınacak paranın ne olacağını keser.

Kırk Beşinci Madde — Paranın harcanmasında hiçbir fenalık olmamasına ve faidesiz yere para verilmemesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa kaza idare meclisinin hükmü ile Tahsili Emval Kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azasının malları satılarak köylünün parası ödenir.

Kırk Altıncı Madde — Mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteme bağlı olmayan paraları toplamayan, toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları hakkında (27)nci maddedeki ceza, idare meclisi kararıyla Hükümet tarafından tahsil ve köy sandığına teslim olunur.

İki ve daha ziyade köylere düşen işler

Kırk Yedinci Madde — İki ve daha ziyade köyler arasındaki işler için, köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri kendi aralarında kararlaştıracakları bir köyde toplanarak konuşurlar ve ne türlü yapılacağını ve her köyün o işte ne türlü yardım edeceğini kararlaştırırlar ve ondan sonra Hükümete haber vererek alacakları izne göre işe başlarlar.

Kırk Sekizinci Madde — İki veya daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlarda bir tarafın dilemesi üzerine köyün bağlı olduğu Hükümet reisi işe karışır ve o köylerin ihtiyar meclislerini toplayarak işi bitirir.

Altıncı Fasl

İhtiyar meclislerinin göreceği dâvalar

Kırk Dokuzuncu Madde — İhtiyar meclisi aşağıdaki dâvalara kati surette bakar ve kararları derhal yapılır, istinaf ve temyizi yoktur.

1. On liraya kadar ödünç para dâvaları;

2. On liraya kadar alım satım ve icar ve ücret vesairenden alacak dâvaları.

Ellinci Madde — Aşağıdaki dâvalarda köy ihtiyar meclisi iki tarafı uzlaştırmğa (sulh etmeğe) çalışırlar. Uzlaştıkları surette bir kâğıda yazıp altını uzlaşanlarla kendileri mühürler, mühürleri yoksa adlarını yazarlar veya parmak basarlar. Uzlaşmadıkları halde ihtiyar meclisi işi bitirmeği üzerine almak için iki tarafa sorar. (Tahkim) Razi olurlarsa ihtiyar meclisi kendi örf ve âdetlerine ve maslahata göre bir karar verirler ve bu kararlar da yine yukarıda söylendiği üzere yazılır ve mühürlenir veya imza edilir veyahut parmak basılır. Bu kararlar dahi katî olup istinaf ve temyizi yoktur.

Elli Birinci Madde — 49 ve 50nci maddelerde gösterilen ve elli liraya kadar olan dâvalarda (elli lira dâhildir) evvelâ ihtiyar meclisine müracaat edilmedikçe hiçbir mahkemeye gidilemez.

Elli İkinci Madde — Elli liradan fazla dâvalarda aralarını bulmak üzere köylünün istekleriyle öne sürecekleri işlere iki tarafın rızasıyla ve hakem suretiyle bakarlar (Tahkim).

Elli Üçüncü Madde — İhtiyar meclisleri köylünün iki tarafın uzlaşmasıyla bitirilebilen her türlü işlerini görürler (Sulh).

Elli Dördüncü Madde — Her kim başkasının çift alet ve edevatını ve hayvan ve davar ağıllarını ve bekçi kulübelerini kırar, bozar ve binek ve araba atı ve başka bir hayvanını ve her nevi davarını kasten öldürür veya boğazlar veya sakatlar veya başkasının emlak ve arazisinin hudut işareti olan hendekleri doldurur veya taşları ve toprak yığınlarını kaldırır veyahut yaş ve kuru ağaçtan veya sair şeyden yapılmış ve çevrilmiş olan ağıl, çit ve havluları bozar, yıkar, yakar veya su değirmeni ve su ile idare olunan tezgâh ve havuz ve sinai göl sahipleri veya icarcıları su yollarını başka türlü

yaptırarak veya kendi harkını ayıklamayarak başkalarının tarla veya bağ veya bostanını suya bastırırsa veya henüz biçilmiş ve biçilmemiş olan mahsulâtını veya korusunu veya dikilmiş olan ağaç, sebze vesairesini kırar, bozar telef ederse veya içine hayvan salıverirse bundan dolayı zarar gören mahkemeye dâva etmez de yalnız zarar ve ziyanını ödetmek üzere ihtiyar meclisine dâva ederse ihtiyar meclisi 49, 50, 51, 52nci maddelere göre dâvayı halleder. Bu suretle ihtiyar meclisinin neticelendirdiği işlerden dolayı hukuku umumiye dâvasının istimaından mahkeme memnudur.

Elli Beşinci Madde — 54ncü maddeye göre zarar gören bir adam mahkemeye veyahut ihtiyar meclisine dâva etmeyip de kendisini zararlandıran adamla hariçte uyuşur ve sulh olur da bunu senet veya şahitlerle kararlaştırılır ve ihtiyar meclisi huzurunda deftere geçirterek altını mühürler veya imzalar ve parmak basarlarsa bundan sonra mahkemeye veya ihtiyar meclisine dâva etmek hakkından vazgeçmiş sayılırlar.

Elli Altıncı Madde — 13ncü maddede yazılan mecburi işleri yapmayan köylüden ihtiyar meclisinin kararıyla haline göre bir kuruştan yüz kuruşa kadar ceza alınır. Ceza parasını vermeyenler hakkında (66)nci maddeye göre muamele yapılır. Cezaya mahkûm olan adam o işten yine kaçarsa evvelki ceza iki kat olarak alınır. İhtiyar meclisince salınan parayı ödemeyenlerden iki katı (66)nci maddeye göre tahsil olunur.

Yedinci Fası

Dâvaların nasıl görüleceği

Elli Yedinci Madde — Davacı köy muhtarına giderek kimden dâvası varsa ve ne istiyorsa anlatır. Bunun üzerine köy muhtarı işe göre ihtiyar meclisini hemen veyahut bir hafta içinde toplar ve davacı ile kendisinden dâva olunanlar orada bulunur.

Elli Sekizinci Madde — Kâtip veya muallim veya imam tarafından davacının ne istediği ve diğerinin ne dediği ve işin sonu neye vardığı tutulacak bir deftere yazılarak sonuna davacılar ve ihtiyar meclisi âzası adlarını yazarlar ve altını mühürlerler. Mühürleri yoksa yazı bilmeyenler parmak basarlar.

Elli Dokuzuncu Madde — Kendisinden dâva olunan kimse davacının istediğini kabul ve ikrar ederse ihtiyar meclisi hükmünü verir, inkâr ederse davacıdan senedi veya şahidi olup olmadığı sorulur. Senedi olduğu ve gösterdiği ve diğer taraf da bu senedi kabul eylediği takdirde bu senet üzerine hükmedilir. Senedi olmayıp da şahidi varsa (61)nci maddeye göre ihtiyar meclisi şahitleri dinler. Şahitler davacının dâvasına göre söylerlerse yine hükmolunur. Davacının senet veya şahidi olmadığı veyahut şahidi olup da şahitlerin ifadeleri dâvaya muvafık çıkmadığı takdirde (61)nci maddeye göre yemin verilir.

Altmışınca Madde — İki taraf sulh olurlarsa veya iki taraf ihtiyar meclisinin hükmüne razı olurlarsa (tahkim) ne üzerine uzlaştıkları veya ne üzerine karar verildiği (58)nci maddeye göre deftere yazılarak uzlaşanlar veya ihtiyar meclisinin kararına razı olanlarla ihtiyar meclisi altına adlarını yazarlar veya parmaklarını basarlar.

Altmış Birinci Madde — İhtiyar meclisince şahit şu yolda dinlenir. İki taraftan biri veya ihtiyar meclisi isterse şahide kitaba el bastırarak yemin verilir. Meclis şahitlerin namuslu, özü, sözü doğru adamlar olduğuna ve dâvada hakkın o tarafta bulunduğuna kalbiyle inanırsa ona göre hükmü verir.

Altmış İkinci Madde — Kendisinden dâva olunan kimse köyde hazır bulunduğu halde ihtiyar meclisinin çağırması üzerine gelmeye mecburdur, özüriünden dolayı gelemediği takdirde muhakeme bir defa için münasip bir güne bırakılır. O gün de gelmezse davacının senet ve şahidi olmayıp da ant içirmek isterse ant içip içmeyeceği sorulmak üzere tekrar çağırılır. Yine gelmezse davacının istemesi üzerine muhakeme

edilerek hüküm verilir. Bu hüküm aleyhinde çağırıldığı halde gelmeyen kimsenin itiraz hakkı yoktur, hakkında dâva olunan kimsenin kendisinin çağırılmadığına dair olan itirazı dinlenir ve itirazı kabul edilirse dâva yeniden görülür. Kendisinden dâva olunan kimse köyde yoksa dâva onun gelmesine kadar bırakılır. Bırakılmasına razı olmayan davacı mahkemeye gitmekte serbesttir.

Altmış Üçüncü Madde — Dâva ayrı ayrı iki köy arasında olursa davacı kendisinden dâva ettiği şahsın bulunduğu köy ihtiyar meclisine veya mahkemeye gider.

Altmış Dördüncü Madde — Dâva, köy ihtiyar meclisi azaları arasında olur veyahut kendisinden dâva olunan veya dâva eden şahıs köy ihtiyar meclisi âzasından bulunursa ihtiyar meclisinin geri kalan azaları adedi kanunen lâzım olan kadar değilse yedek azadan o kadar alınır.

Altmış Beşinci Madde — İşbu maddelerdeki hükümler bir köyün veya bir kaç köyün ahalisi arasındaki dâvalar ve ihtilâflar içindir, şehirlilerin köylerden ve köylülerin şehirlilerden olan dâvaları eskisi gibi mahkemede görülür.

Altmış Altıncı Madde — Köyce salınan parayı ve ihtiyar meclisince hükmedilen paraları vermeyenlere yirmi bir gün zarfında borcunu vermesi için köy muhtarı tarafından haber gönderilir. Yirmi bir günün sonunda borçlu yine borcunu vermezse ihtiyar meclisinin mazbatasını Hükümete gönderilir. Vali veya kaymakam veya nahiye müdürü aşağıdaki usule göre parayı tahsil ve köy sandığına veya ihtiyar meclisi vasıtasıyla alacaklılara teslim eder. Şöyle ki:

1. Borçlu veya cezalıya lâzım olandan gayri ev eşyası satılmak suretiyle alınır. Fazla eşyası bulunamazsa veyahut alınan eşya borcu ödeyemezse bir yerden diğer bir yere götürülebilen diğer malları, bu da yoksa tarla, bağ ve bahçe gibi bir yerden diğer bir yere götürülemeyen malları sattırılır. Çift ve çubuğu ve çift hayvanatı satılamaz.

2. Ev eşyasıyla bir yerden diğer bir yere naklolunabilen her nevi eşya haczi gününden başlayarak üç gün içinde ihtiyar meclisinin gözü önünde ve kasabada belediye vasıtasıyla sattırılır. Yetecek kadarı köy sandığına veya alacaklıya ve üst tarafı mal sahibine verilir. Üç gün içinde borcunu verenlerin malı geri verilir.

3. Oturduğu ev ile geçimi için lâzım olan tarla, bağ, bahçenin ve dört senelik mahsulü veya kirası borca yetişen ve bir yerden diğer yere götürülemeyen malların satılması yasaktır.

4. Haczolunan ve bir yerden diğer yere götürülemeyen mallar yirmi gün müddetle müzayedeye çıkarılır. Bu müddet bittikte sürülen peyler kâfi görülürse on gün müddetle askıya alınır ve on gün bitince her kaç kuruşa çıkmış ise Hükümetçe talibine ihale olunur.

5. Satılan şeylere köy ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya kendileri veya başkaları vasıtasıyla pey süremezler ve satın alamazlar.

Altmış Yedinci Madde — Köy ihtiyar meclislerince görülecek dâvalardan ve verilecek örneklerden ve kayıtlardan pul, harç ve saire namıyla hiçbir para alınmaz.

Sekizinci Fasl

Köy korucuları ve göreceği işler

Altmış Sekizinci Madde — Köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için köy korucuları bulundurulur.

Altmış Dokuzuncu Madde — Her köyde en aşağı bir korucu bulunur. Nüfusu binden yukarı köylerde her beş yüz kişiye bir korucu daha tutulur.

Yetmişinci Madde — Korucular ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve köy muhtarının vereceği haber üzerine kaymakamın buyurultusuyla işe başlar.

Yetmiş Birinci Madde — Korucuların yirmi iki yaşından küçük, elli yaşından büyük olmaması ve cinayetle veyahut yüz kızartacak cünha ile cezalandırılmamış ve namuslu tanınmış bulunması ve herkesle kavga çıkarmak, sarhoşluk gibi huysuzlukları olmaması şarttır.

Yetmiş İkinci Madde — Korucular köy muhtarının emri altındadır. Resmî işlerde onun her emrini tutmağa mecburdur.

Yetmiş Üçüncü Madde — Korucular silâhlıdırlar, kendilerine karşı gelenler jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza görürler.

Yetmiş Dördüncü Madde — Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkıya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için köylünün eli silâh tutanlarından lüzumu kadarını gönüllü koruyucu ayırarak bunların isimlerini bir kâğıda yazıp kaymakama götürür. Kaymakamın müsaadesi olursa bu gönüllü korucular asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkıyaya karşı köy ve köylüyü korurlar.

Yetmiş Beşinci Madde — Koruculara verilecek silâhlar ve cephaneler Hükümet tarafından ihtiyar meclisine mazbata mukabilinde demirbaş olarak verilir.

Yetmiş Altıncı Madde — Korucular kendilerine verilen resmî silâh ve cephaneleri ancak kendileri kullanırlar. Başkalarına emanet veremezler.

Yetmiş Yedinci Madde — Korucular aşağı ki hallerde silâh kullanabilirler:

1. Vazifesini yaparken kendisine saldıran ve hayatını tehlikeye koyan kimselere karşı hayatını korumak için mecbur olursa;

2. Vazifesini yaparken ahaliden bir kimsenin can veya ırz tehlikesi altında kaldığını görür ve onu kurtarmak için başka bir çare bulamazda bunalırsa;

3. Cürmü meşhudda (yani yapılırken veyahut yapıldıktan sonra henüz izi meydanda iken, bir cinayetin failini yahut maznun bir şahsı yakalamak istediği halde o kimse silâhla karşı korsa);

4. Tutulan bir cani kaçır ve (dur) emrini dinlemez ve onu tekrar yakalamak için silâh kullanmaktan başka çare bulunmazsa;

5. Eşkıya takibi sırasında yatak olan yerlerden şüpheli bir adam çıkar ve korucunun (dur) emrine itaat etmeyip kaçarsa;

Yukarıda sayılan ahvalden maada korucu silâhını kullandığından dolayı ceza görür. Korucu silâh kullanmağa mecbur olduğu zaman bile mümkün mertebe öldürmeksizin yaralayarak tutmağa dikkat eder.

Yetmiş Sekizinci Madde — Korucuların kıyafetleri ile silâhlarının şekil ve cinsi aşağıda yazıldığı gibi olur:

1. Korucuların elbisesi boz renkli salta, kilot biçiminde boz renkli potur ve çizme veya meşin tozluktur. Dâhiliye Vekâletince gösterilecek numunesi gibi diktirilir. Parası köy gelirinden senede bir defa verilir, iki senede bir de gocuk veya kepenek verilir.

2. Korucular ellerine verilen koruculuk cüzdanını daima üzerinde bulundurur ye korucusu olduğu köyün adı kalın yazı ve vilâyet ve kaza adları ince yazı ile yazılmış olmak üzere gösterilen örneğe göre pirinçten bir levhayı göğüslerinin sol tarafına asmağa mecburdur.

3. Korucuların taşıyacakları silâhların cinsi harp silâhlarındanır.

Yetmiş Dokuzuncu Madde — Ölen veya koruculuğu bırakan veyahut çıkarılan korucuların silâh, fişenk, tezkere ve levhaları ve gocuk veya kepenegi, yerlerine geleceklere verilmek üzere köy muhtarı tarafından alınıp saklanılır.

Sekseninci Madde— Vazifesinde kayıtsızlığı veya tembelliği görülen ve aşağıda sayılan yasak işleri yapan korucular, ihtiyar meclisi tarafından ilk defasında tekdir

ikincisinde tevbih olunur ve her iki cezada tezkerelerine işaret edilir. Üçüncü defasında işten çıkarılır.

Seksen Birinci Madde— Koruculara yasak olan işler şunlardır:

1. Koruculuktan başka iş yapmak meselâ dükkân, kahvehane, han açıp işletmek veya bunlara ortaklık etmek;

2. Köylüden herhangi birinin veya kendi hizmetinde bulunmak için izinsiz vazifesini terk etmek;

3. Koruduğu bağ ve bahçe ve ekinlerden füzuli faydalanmak;

4. Kendi hayvanlarını otlatmak ve köye çobanlık etmek;

5. Levha, elbise ve silâh ve cüzdanını üzerinde taşımamak veya değiştirmek.

Seksen İkinci Madde — Silâhını ve cephanesini kayıtsızlığı yüzünden kaybeden veya isteğiyle âharın eline geçmesine sebep olan korucu hemen çıkarılarak hakkında ayrıca ceza yapılmak üzere Hükümete haber verilir ve silâh ve cephane parası ödettirilir.

Dokuzuncu Fasl

Köy imamları

Seksen Üçüncü Madde — Köy imamları köy derneğinin intihabı ve müftünün buyurultusuyla tâyin olunurlar. Bu kanunun neşri tarihinde mevcut olan imamlar yeniden buyurultu almağa mecburdurlar.

Seksen Dördüncü Madde — İmam olacaklar, yirmi dördüncü maddeye göre (ikinci fıkrasından başka) lâzım gelen sıfatları haiz olmakla beraber ilmühal, amali erbaa ve kâfi derecede Türkiye coğrafyası ve Türk ve İslâm tarihini ve sağlık işlerini bilmek ve okunaklı yazı yazmak lâzımdır.

Seksen Beşinci Madde — Köy imamlarına köyce şimdiye kadar ne veriliyorsa yine o verilecektir. Ancak verilen şeyler, ihtiyar meclisi vasıtasıyla toplanır ve verilir.

Seksen Altıncı Madde — Bir köyde birden fazla imam bulunursa ihtiyar meclisinde âza olarak bulunacak imamı kaymakam seçer.

Onuncu Fasl

Müteferrik maddeler

Dâhiliye Vekâletinden resmî tezkere alacaklardır. Bu tezkerelerin verilip verilmemesi ve ikamet müddetlerinin azaltılıp çoğaltılması Dâhiliye Vekâletine aittir.

Seksen Yedinci Madde — Türkiye Cumhuriyeti tâbiyetinde bulunmayan gerek şahıslar, gerek şahıs hükmünde olan cemiyet ve şirketlerin (Eşhası hususiye ve hükmiye) köylerde arazi ve emlâk almaları memnudur.

Seksen Sekizinci Madde — Ecnebi tebaası köylerde ikamet etmek için Dâhiliye Vekâletinden resmî tezkere alacaklardır. Bu tezkerelerin verilip verilmemesi ve ikamet müddetlerinin azaltılıp çoğaltılması Dâhiliye Vekâletine aittir.

Seksen Dokuzuncu Madde — İşbu köy kanunu kadın ve erkek nüfusu yüz elliden yukarı olan köyler içindir. Nüfusu yüz elliden aşağı olan köyler bu kanuna göre köy ahalisinden seçim hakkı olanların yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki bir saat ve andan aşağı olan köylerden birine bağlanırlar veyahut vali veya kaymakam bu kanunun hangi maddeleri yapılacağını ayrıca emreder. Bu kabil köyler hiçbir köye bağlanmaz ve vali veya kaymakam da hiç bir emir vermezse eski geleneklerine göre işlerini yaparlar.

Doksanıncı Madde — Yüz elli nüfustan aşağı bir kaç köy bir arada bulunursa her köydeki seçim hakkı olanların yarısından çoğunun isteğiyle birleşerek bu kanuna göre bir köy olurlar.

Doksan Birinci Madde— İşbu kanunun bir tanesini köy odasında diğer bir tanesini de köyün cami veyahut mektebinde bulundurmayan köy muhtarı kaymakamın emriyle köy sandığına beş lira ceza parası verir.

Doksan İkinci Madde — İşbu kanundaki cezayı nakdiler köy sandığının varidatıdır.

Doksan Üçüncü Madde — Köy mühürleri bu kanuna merbut numune veçhile bir çeşitte vilâyetlerce yaptırılıp gönderilir. Köy mühürü bir kutu içinde bulundurulur ve üzeri ihtiyar meclisinin en az iki âzası tarafından mühürlenir ve ihtiyar meclisi önünde açılır.

Doksan Dördüncü Madde — İşbu köy kanunu köy mekteplerinde çocuklara belletilir.

Doksan Beşinci Madde — İşbu kanuna muhalif ve köylere ait bütün kanunlar, nizamlar ve maddeler kaldırılmıştır.

Doksan Altıncı Madde — İşbu kanunun hükümleri neşir ve ilânı tarihinden başlar.

Doksan Yedinci Madde — İşbu kanunun hükümlerini yaptıрмаğa Dâhiliye ve Adliye vekilleri memurdurlar.¹³⁴”

¹³⁴ *Düstur*, 3. Tertip, c. 5, s. 336; *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. 7, 15. İqtima, s. 651-669.

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler :

Adı ve Soyadı : Hüseyin AYDOĞMUŞ
Doğum Yeri ve Yılı : Antalya / 1987
Medeni Hali : Evli

Eğitim Durumu :

Lisans Öğrenimi : Süleyman Demirel Üniversitesi Tarih Bölümü, Isparta, 2011.

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi :

İngilizce – Orta Seviye

İş Deneyimi :

2013-2014 Eğitim-Öğretim Yılı SDÜ Isparta Meslek Yüksekokulu (Sözleşmeli Okutmanlık)

2013-2014 Eğitim-Öğretim Yılı SDÜ Aksu Mehmet Süreyya Demiraslan Meslek Yüksekokulu (Sözleşmeli Okutmanlık)

2013-2014 Eğitim-Öğretim Yılı Aksu Halk Eğitim Merkezi KPSS Kursu (Tarih Öğretmenliği)

2014-2015 Eğitim-Öğretim Yılı Balıkesir Üniversitesi Bandırma Meslek Yüksek Okulu (Sözleşmeli Okutmanlık)

Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar :

Hüseyin AYDOĞMUŞ, “Deniz Hamamları”, *SDÜ Aksu Mehmet Süreyya Demiraslan Meslek Yüksekokulu Anamas Dergisi*, Yıl: 2, Sayı:2, ss. 10-14.