



# 5442 Sayılı İL İDARESİ KANUNU Kitabı Üzerine

*“Kasaba, yeni ilçe oluyordu... Kaymakam, belediye reisi, jandarma kumandanı olarak tek kişi vardı. Genç bir adam, bütün bu görevleri üstlenmişti... Sonraları kasaba değişti. Hızla ilerleme oldu. Artık, kaymakam, belediye reisi, jandarma kumandanı ayrı kişilerdi. Halk da değişiyordu.” (Karakoç, 2019: 110-116).*



**Tekin AVANER**

Doç.Dr., JSGA,  
tekinavner@hotmail.com,  
<https://orcid.org/0000-0003-4014-0131>.

**Y**azarları eski valilerden, sonraları Danıştay 10. Daire Başkanlığından emekli ve o vakitler Yozgat Milletvekili İhsan Olgun ve dönemin İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürü sonraları aynı bakanlıkta Tetkik Kurulu Başkanı Dilâver Argun olan ve 1949 yılında çıkarılıp aynı yılda yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun safahatını anlatan bir çalışma<sup>1</sup> günümüz okuru için ne kadar önemlidir? Ne anlam ifade eder? Okurun hafıza gücü değerli olmakla birlikte sadece araştırmacılar için değil, ilgili tüm taraflar için *mer'i mevzuat* olma özelliğini koruması nedeniyle önemli ve değerli olduğu açıktır. Hâlihazırda tüm ülke nüfusunu etkileyen bir yasal düzenleme de olması sanırım konunun mahiyetini akademik, bürokratik ve vatandaş yönünden gözler önüne getirecektir. Böylece yasanın ruhu, lafzı, iktisadi ve sosyo-psikolojik ortam, tarihsel süreç, siyasal ve idari sebepler ile gerekçelerini tekrar hatırlamak olanağı verecektir. Yazarlarının içeriden ve hazırlık aşamasında etkili roller üstlendiği de gözden kaçmamalıdır. Nitekim Leibniz'in, hukuk bahsinde 1667 yılında yayınlandığı sırada değil ama Montesquieu'nun 1748 yılında yayınlanan “Kanunların Ruhu” adlı eseri ile aynı yılda ikinci baskısını yapan “Hukuk Öğrenmek ve Öğretmek için Yeni Usul” adlı eserinde, yöntemsel bir değerlendirmesi göze çarp-

maktadır. Burada Leibniz'e göre; “hukukun evvela, bir “iç tarihi” vardır; burada hukuk kaidelerinin nerelerden çıktıkları, kimler tarafından vaz'edildikleri, mevzularının ne olduğu ve birbirlerini nasıl takip ettikleri tetkik olunur. Hukukun bir de “dış tarihi” vardır; burada da hukuk kaidelerinin ortaya çıkış sebepleri, iktisadi, içtimai amilleri tetkik olunur. Hukukun nasıl inkişaf ettiğini anlamak için “dış tarihi”nin bilinmesi zarureti vardır.” (Umur, 1987: 15). Bu yazıda yöntemsel olarak Leibniz'in bahsi geçen önerisi göz önünde tutulmaktadır.

Bu bağlamda ele alınan çalışma aşağıdaki sekiz bölümden oluşmaktadır (Olgun ve Argun, 1949: içindekiler):

1. Tarihçe,
2. Yabancı Memleketler İl İdaresi Mevzuatı Esaslarından Özetler,
3. İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku Ord. Prof. Sıddık Sami Onar'ın Raporu,
4. İl İdaresi Kanunu'nun Ön Tasarısına Dair İdareciler Kongresi Komisyon Raporu,
5. İl İdaresi Kanunu'nun Hazırlanmasındaki Hükümet Gerekçesi,
6. Büyük Millet Meclisi 13 İhtisas Komisyonunun Raporları,
7. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu Metni,

## 8. Bu Kanunla İlgili Mevzuat ve İzahlar.

Çalışma, 1950 yılında ikinci baskıyı yapmış ve içindekiler dokuz bölüme çıkmıştır. Adeta ilk baskıya göre sondan başa doğru bir revizyona tabi tutulmuş ve örneğin başka ülke mevzuatları son bölüm haline getirilmiştir. Buna göre tarihten sonra 5442 sayılı yasanın metni ve bu kanunla ilgili mevzuat ve izahlar öne çekilmiştir. Sırasıyla; BMM 13 ihtisas komisyonunun raporları, kanunun uygulamasıyla ilgili olarak yapılan açıklamalar ve tamimler, Ord. Prof. Onar'ın Raporu, hükümet gerekçesi bölümleri gelmektedir. Beşinci bölüm yenidir ve Kanunun uygulamasıyla ilgili olarak yapılan açıklamalar ve tamimler başlığını taşımaktadır (Olgun ve Argun, 1950: içindekiler).

Çalışmanın Önsöz'ünde<sup>2</sup> yayının hazırlanma gerekçesi, yasanın uygulayıcısı olan mülki idare amirlerinin anlayış birliğini sağlama ve aydınlatma ihtiyacı olarak belirtilmektedir. 1945 sonrası yeni dünya düzenine ayak uydurmaya dönük adımlar atan Türkiye, demokratik hayata geçiş sürecindedir ve taşra hizmetleri bu gelişmelere ayak uyduracak biçimde, devlet ve toplum ilişkilerini yeniden düzenlemektedir. Önsözde yeni kanunun toplumsal ve yönetsel zorunluluk gereği hazırlanışına dair Meclis komisyon raporları, İçişleri özel ihtisas komisyonu raporu ve yaklaşık iki buçuk yıl önce 29 Ocak 1947 tarihli Birinci İdareciler Kongresi'nde ele alınan taslağın ayrıntılı raporu ile başka ülke örneklerinin anlatımına yer verildiği görülmektedir. Anılan belgeler uygulamada mülki idare amirlerinin yasanın amacına vakıf olmalarını sağlayacağı düşünülerek yasanın 'taşra hizmetleri anayasası' olduğu vurgulanmaktadır. Bunun yanında aynı Kongre'de sunulan Onar'ın idare hukuku açısından yaptığı değerlendirmeyi içeren bilimsel ve kuramsal görüşlerine de yer verilmektedir.

Taşra demişken sözcüğün zaman zaman farklı anlamlarda kullanılabilirdiği açıktır (Öztürk, 2016: 23). Sözgelimi Yalçındağ'a göre, "‘merkezi idarenin taşra kuruluşları’ terimiyle taşrada merkezi idareye doğrudan doğruya bağlı her türden kamu kuruluşları kastedilmekte, ‘taşra idare sistemi’ terimi ise hem mahalli idareleri (karar organları halk tarafından seçilen) hem de merkezi idarenin taşra kuruluşlarını kapsayan geniş anlamda kullanılmaktadır." (Yalçındağ, 1968: 18). 5442 yazarlarının merkezi idareye bağlı il idaresini ve onların şubelerini kastettiği üzerinde duraklama yapılabilir. Çevre, dışarı ya da kenar anlamları da bakidir (Olgun ve Argun, 1950: 3). Ancak il idaresinden kasıt idari taksimattır ve mülki idare olarak anlaşılır. En kapsamlı tanımlardan birini Danıştay 1. Başkanlığı'ndan emekli Profesör Görelî şu şekilde yapmaktadır: "Bir devletin kendi toprakları üzerinde hakimiyetini tesis ve devlet vazifelerinin ifasını temin için kuracağı teşkilatın faaliyet ve salahiyet sahalarını belirtmek üzere azasının ayrıldığı bölümlere mülki idare bölümleri namı verilir." Devletin görevlerini uygulamayı kolaylaştırmak, vatandaşın hükümetten beklentisini karşılamak üzere birbirine bağlı, idareyi halka yaklaştırmak ve memuru daha verimli kılma adına büyükten küçüğe sıralı, idare memurunun kontrol ve denetimine elverişli olması için hiyerarşik ve mevzuata uygunluk kaygısıyla bu idare manzumesinin temel ilkeleri belirlenmiştir (1952: 3).

Önsöz'de kitabın içindekilerine dair verilen bilgiler arasında yasa metni yanında taşra hizmetleriyle ilgili diğer kanunların maddeleri sırası gelince yanına iliştirilerek bağlam oluşturulmaya ve anlaşılabilirlik artırılmaya çalışılmıştır.

Çalışmada bir seçimin varlığı da ifade edilmektedir ki o da; Meclis tutanaklarının İçişleri Komisyonunun önerisine ek ya da yeni bir şey getirmemesi üzerine, milletvekillerinin komisyon-

larda ve genel kurulda yaptıkları konuşmalarına yer verilmeyişidir. Hacmi gereksiz artıracığı düşünülen böyle bir çabadan vazgeçilmiştir.

Yazarlar son olarak bazı isimlere yer vererek, İçişleri Eski Bakanı Faik Öztürk, Hilmi Uran, Şükrü Sökmensüer, Münir Hüsrev Göle ile yeni atanan İçişleri Bakanı Mehmet Emin Erişirgil'e, kanunun hazırlanması ve yayımlanması sürecindeki emek ve çabaları nedeniyle teşekkür etmektedirler (Olgun ve Argun, 1949: önsöz ı-ıı.).

Çalışmanın ilk bölümünde geniş bir tarihsel süreç özetlenerek, Osmanlı İmparatorluğu'nun başından itibaren İslam Hukuku ile Sultanın örfü açısından ancak daha çok ikincisinin lehine devletin idari örgütlenmesi ve faaliyetlerinin ortaya çıkışı, gelişmesi, aksamaları ve ıslah edilmeleri ile yeniden yapılandırılmasına dair belli başlı durumlar ele alınmaktadır.<sup>3</sup> Burada Osman Gazi'den başlayarak devletin her bakımdan cüssesinin büyümesi üzerinde durulmakta ve askeri genişlemeye paralel olarak artan vergi gelirleri ile kararları ve uygulamaları kolaylaştıracak merkezde ve taşradaki örgütlenmenin büyümesi, çeşitlenmesi, zaman zaman yapılan değişiklikler üzerinde durulmaktadır. Bu süreçte merkezde sadrazam, vezaret sistemi, defterdar, kazasker, nişancı gibi divan-ı hümayun üyeleri olarak bildiğimiz yapı ortaya çıkarken, taşra yönetimi ise sancak beyliği temelinde gelişerek üst ve alt bölümleri oluşturarak beylerbeyliği ve kaza idaresine doğru evrilmiştir. Tımar sistemi temelinde idari birim yöneticileri ile kadı, sistemin en temel bileşeni olarak karşımıza çıkarken, devlet idaresi genel olarak mülkiye, ilmiye, seyfiye ve kalemiye gibi hükümet örgütlenmesi olarak değerlendirilebileceğimiz çatı yapılanmayı teşkil etmektedir. Zaman içinde gelişen ve devletin cihana hükmetmesini sağlayan bu sistem, duraklama ve gerileme zamanlarında aksamıştır. Yozlaşmaların derinleşmesi üzerine de isyanlar ve bozulmalara yol açmış, iyileştirme,

Batıdan aktarmalarla dönüştürülme çabalarına konu olmuştur. Merkezle taşra arasında geniş yetkilerin dağıtımına dayanan büyük bir memleket olgusu, hem merkezdeki basiretsizlik hem de taşradaki ayrılık eğilimleri dünya konjonktürü ile iş birliği çerçevesinde hakim dünya düzenine uyum sağlayacak enerjiyi oluşturarak ayakta kalmayı sağlamamıştır. Özellikle Nizam-ı Cedit hareketinden başlayarak II. Mahmut ve Tanzimat Dönemi olarak bilinen evrede devlet kurum ve kurallarıyla çoğu kez merkezîyetçilik adımları atmış ve bazen de yönlendirmeler zikzaklara yol açmıştır. İslahat niyeti ve siyaseti yetkilerin dağıtılması ve geri alınmasında zamansal olarak en çok 19. yüzyılı işaret etmekte ve 1839 tarihli Tanzimat, 1852, 1858, 1864 ve 1871 tarihli eyalet-vilayet düzenlemeleri bu durumu ortaya koymaktadır.<sup>4</sup> Bir yandan idari taksimat belirlenirken diğer yandan mülki idare amirlerine verilen-alınan-tekrar verilen ve tekrar alınan görev ve yetkiler peşi sıra ivediliği, paniği ve karmaşayı göstermektedir. Yapılanlar sadra şifa olmayınca da bu kez anayasalı-parlamentolu-hükümetli modern örgütlenme sürecine geçilmiştir. Bir süre önce başlayan ve *numune* olarak hazırlanan yapılar, il ve belediye yönetimleri olarak benzer bir biçimde, dönemin askeri, iktisadi ve siyasal süreçlerine paralel olarak değişikliklere konu olmuştur. 1876 ve 1908 Meşrutiyet Anayasaları bu durumu özetleyecektir. Sonuncusu Şurayı Devlet (Danıştay) komisyonları aracılığıyla sistemi yeniden ele alarak *tevsi-i mezuniyet ve tefriki vezaif* (yetki genişliği ve görevler ayrımı) ilkelerine uygun olarak düzenlemeye çalıştı. Ancak beş yıllık bir meclis ve hükümet karmaşası içerisinde nihayet tadilatla birlikte 26 Mart 1913 tarihinde geçici (muvakkat) kanun adını taşıyan bir düzenleme ile il genel ve özel idarelerini düzenlemeyi başardı. Ancak Cumhuriyetle birlikte il genel yönetimi, 18 Haziran 1929 tarihinde 1426 sayılı kanunla yeniden değiştirilerek, yetki genişliği esasını üzerine

bir model oluşturuldu.<sup>5</sup> Düzenleme 1913 kanunu üzerinde bazı değişiklikler ve eklemeleri içermektedir. Nihayet yaklaşık yirmi yıl sonra ülke demokrasi (çok partili siyasal yaşam)<sup>6</sup> ile tanışınca bu kez yeni dönemin ihtiyaçları ve gerekleri ile kalkınma amacına dönük bir hizmet adem-i merkezîyetçiliği esasını çerçevesinde yeni il genel yönetimi sistemi inşa edilmiştir. Yazarlar 10 Haziran 1949 tarihinde Meclis'te kabul edilen 5442 sayılı yasanın Anayasasının yetki genişliği ilkesine uygun bir ruhla teçhiz edildiğini vurgulamaktadırlar. 5442 sayılı yasaya kadar olan tarihsel süreç ana hatları ile böylece özetlenirken, çalışmanın, sadece ülkenin iç sorunlarına odaklandığı, o sıradaki dünya gelişmelerini ele alıp değerlendirmedeği görülmektedir.<sup>7</sup>

Çalışmanın ikinci bölümü Japonya dışarıda tutulduğunda Avrupa'nın çeşitli ülkelerinin il yönetimi üzerine oldukça kısa mevzuat özetlerinden oluşmaktadır. Bu ülkeler federal ya da üniter olarak vurgulanmaksızın en başta Fransa olmak üzere Almanya, İtalya, Japonya, Romanya, Belçika, Yugoslavya ve Çekoslovakya'dır. Burada ülkelerin 1939 öncesi durumları anlatıldığından yazarların güncel bilgilere erişemedikleri düşünülebilir; özellikle savaş nedeniyle yıkıma uğrayan ya da sosyalist rejimlere geçen üstelik hemen tamamının yeni anayasaları olan bu ülkelerin il yönetimleri bilgisinin de buna uygun olarak güncelleştirildiği bilgisine rastlanılmamaktadır. 1946 Fransa, Japonya ve Yugoslavya, 1947 İtalya, 1948 Romanya ve Çekoslovakya ile 1949 Almanya anayasaları değişiklikleri bu bakımdan önemli olup, burada 1934 tarihli Alman il idare sistemi anlatıldığından bahsi geçen yargıya ulaşılmış durumdadır. Ülkelerin il idareleri özetlenirken de genel olarak mülki taksimat ile birlikte ilin tanımlandığı, valinin atanma ilkeleri ile görev ve yetkilerinin verilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu bağlamda benzer ve farklılıklar üzerinde değerlendir-

meler ile il genel yönetimi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin özelliği üzerinde de durulduğu anlaşılmaktadır. Osmanlı'dan bu yana vaki süreç nedeniyle Fransa daha ayrıntılı özetlenen ülke konumundadır (Olgun ve Argun, 1949: 17-22).

Üçüncü bölümde Birinci İdareciler Kongresi (20 Ocak 1947-31 Ocak 1947)'ne üniversiteleri temsilen katılan en kıdemli akademisyen de olan Ord. Prof. Sıddık Sami Onar'ın, Bakanlık tarafından incelenmek üzere kendisine gönderilen il İdaresi Kanunu Taslağı'nın madde ve gerekçeleri üzerine kaleme aldığı raporuna yer verilmektedir. Yeni bir yasanın ihtiyacı konusunda hemfikir olan Onar'ın, başlangıçta devletin temsilcisi olan valinin, tek tek her bakanlığın da temsilcisi olmasından kaynaklanan sorunlar üzerine durduğu görülmektedir. Özellikle uygulamada ortaya çıkabilecek mahzurlara değinen Onar, birlik ilkesini sağlama konusunda hassasiyetin başka bazı ilkeleri *ihlal* edebileceğini ve yeni tepkilerin ortaya çıkabileceğini ifade etmektedir. *İfrat* olarak belirlediği durumları tek tek maddelendiren yazar olası yedi tehlikeyi işaretlemektedir. Buna göre ilk tehlike, yetki genişliği ve hizmet adem-i merkezîyet ilkeleri uyarınca yetkilendirilmiş kurumlara vali arasındaki ilişkide yetki karmaşasının çıkabileceği saptamasıdır. Burada Onar, ilin işleri ile doğrudan ilgili olmayan bu kuruluşların bütün ülkeye dair olan hizmetlerine dair örneği Sağlık Bakanlığı'nın aşı üretimi hizmeti üzerinden vermektedir. Ayrıca Bursa ya da Eskişehir'deki bir kurum ya da meteoroloji ile ilgili teşkilat gibi çeşitli bakanlıkların herhangi bir ilde kurabileceği istisnai kuruluşlarla normal bir vilayet hizmeti olmayan bahse konu yapılarla, valinin ilişkisinin nasıl kurulacağına belirsizliğini anlatmaktadır. Aynı şekilde iktisadi devlet teşekküllerini de örnekleyen Onar, kuruluş doğası gereği hizmetin niteliğinin özellik arz ettiği kurum ve kuruluşlar ile vali arasında doğabilecek olası yetki çatışmalarına işaret etmektedir. Bu

bağlamda il dahilinde cezalandırma yetkisi nedeniyle karmaşa yaşanabilecektir. Onar ilgili hükümlerin tasahihi ve yetkilerin sınırlandırılmasını önermektedir. İkinci olarak adli işlerde valiye bırakılan yetkilerin özellikle ceza usulü mahkemeleri bakımından sorunlar yaratacağını, üçüncü olarak kaymakamların kendi görev alanlarında benzer sıkıntılarla karşılaşacağını ifade etmektedir. Bir diğeri il idare kurumlarına yapılacak itirazlardaki süre tespitine dair uyarı iken, beşinci olarak aynı kurulun sivil kişilerin askerlik işleri hakkındaki kararlarının tetkik merci olarak Millî Savunma Bakanlığının belirlenmesindeki sakıncaya dairdir. Son iki madde aynı zamanda yerel yönetimler de olan köy ve il özel idaresine dair olup nahiyeye(bucak)-köy ilişkisini netleştirmenin ve eskiyen il özel idaresi yasasının güncelleştirilmesine dair uyarı ve değerlendirmelere ayrılmıştır (Olgun ve Argun, 1949: 23-28).

## SONUÇ

Sadece askeri yönetimin değil sivil idarenin de Avrupalılaşması bahsi ve çabası en azından iki asırlık zamanı doldurur haldedir. Yenilik, çağdaşlık, tekâmül, terakki gibi sözcüklerle de anılan bu süreç tartışmalar, islahatlar ya da reformlar hasılı zorluklarla doludur (Yaman, 1940: 1-3). İdeolojik yönleri bulunmaktadır. Devlet kavramı ve kuramındaki değişiklikler ile zamana uyum; doğal olarak onun

memleketi, mülkü, taşrası hüviyetinde olan il genel yönetimini de etkilemiş bulunmaktadır. Tarihimizde mülki idareyi konu alan değişiklikler elbette çoktur ancak Osmanlı Devleti hatta Cumhuriyet Dönemi'nde il (genel) yönetiminin çerçevesini belirleyen temel düzenlemelere bakıldığında bunların sınırlı sayıda olduğu görülecektir. Önemleri ise oldukça fazladır. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden başlayan bu düzenlemeler Cumhuriyet'te 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'yla yeni bir boyut kazanmıştır. Ancak 1949 tarihli ve 5442 sayılı Kanun günümüze ulaşan hukuki bir niteliğe ve değere sahiptir.

5442 sayılı yasa öncesindeki il yönetimi koşullarına bakıldığında dönemin Erzincan Valisinin pek iç açıcı deneyim ya da düşüncelere sahip olmadığı anlaşılabilir. *"Bugün yine idare makinamızda bir duraklama, bir işleyememezlik göze çarpmaktadır. İllerden istediğimiz ve beklediğimiz işlerde göze batan bir aksaklık görülüyor."* Her halde kökü daha derinlerde olan bu hastalığın teşhisinde yazar "Vali olduktan sonra yetişir" sözüne katılmamakta ya da çuvaldızı kendisine batırarak il olma koşullarını tarihsel süreçten itibaren izleyerek, mülki idare amirlerine değin geniş bir yelpazede 1929 tarihli İl İdaresi Kanunu'na dönük saptamalarda bulunmaktadır: Gelir yetersizlikleri, yetki sorunları, teşkilatsızlık, elemansızlık, teşkilatın değişime uyum sağlaması, yerel

yönetimlerin aralarında kurdukları birlikler, genel, yerel ve ortak kamu hizmeti sunumu ve sorunlar, merkezîyetçilik, bayındırlık, milli eğitim, sıhhat işleri, sosyal yardım hizmetleri, tarım, veteriner, orman işleri, ticaret, ekonomi işleri, yerel yönetimlerin organları, il encümeni, bucaklar, köyler... (Güvenç, 1946: 174, 178-218). Sorunlar pek çoktur.

1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu bir yönüyle Cumhuriyetin il yönetim anlayışına Osmanlı'dan mirastır. Merkezîyetçiliği yönünden öne çıkan Kanun çok sayıda düzenlemeye konu olmuştur. Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan yeni dünya düzeni ve bu düzene Türkiye'nin uyum sağlama çabaları da gözlerden kaçmamalıdır. Savaşa girmemesine rağmen ülkede ekonomik-toplumsal gerilimler had safhasındadır. Nihayet çok partili siyasi yaşama geçiş de söz konusu olduğundan yazarların safı bellidir. Yazarlar 5442 sayılı yasanın tarafındadırlar. Olumsuz bir eleştiri serdettikleri görülmez. Aksine, *"Bu yeni kanun memleket idaresinin işleyen her çeşit hizmet kollarında idareciye yeni başarı ufukları açacak ve idare amirlerine yetki ve sorumluluk prensipleriyle müvazi yurda hizmet etmek imkanlarını sağlayacaktır"* demektedir ve yetki genişliği ilkesinde bozulmanın önüne geçildiği düşüncesiyle olsa gerek, geleceğe umutla bakmaktadırlar (Olgun ve Argun, 1950: 11).

## SON NOT

1 (Olgun ve Argun, 1949). 5442 Sayılı Yasa 10 Haziran 1949 tarihinde kabul edilmiş olup 18 Haziran 1949 tarihli ve 7236 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasada 1953, 1959, 1964, 1980 ve 1996 yıllarında günün koşullarına uyum sağlamak adına bazı ek ve değişiklikler yapıldığı görülmektedir (İçişleri Bakanlığı APK Başkanlığı, 1997). Kanunun uygulanmaya başlamasından henüz dört yıl geçtikten sonra ortaya çıkan değişiklik ihtiyacının gerekçesini, dönemin Tutak Kaymakamı şu şekilde belirlemektedir: *"Vekaletlerin vilayetlerdeki teşkilatlarının rasyonel olarak çalışmaları ve bu teşkilat arasında iş birliği temini ile, faaliyetlerin mahalli ihtiyaç ve zaruretlere göre tanzimi ve en iyi şekilde*

*halk hizmetine tahsisini"* amacıyla var olan taşra idaresini düzenleyen İl İdaresi Kanunu'nun *"çıkmasında önemli çalışma ve teşviklerde bulunan I. İdareciler Kongresinin raporlarıyla, kanunun esbabı mucibesinde bahsedilen ahenksizliklere ve boşluklara maalesef ya cevap verememiş, ya da kısa bir müddet sonra birtakım müdahalelerle tatbiki imkansızlaştırılmıştır."* Yazar bu sorunları 3 başlık altında toplamaktadır: *"i) İdare şube başkanları, ii) Vilayet ve kaza memurlarının tayin, istihdam ve nakilleri ve iii) Vali kaymakam ve bucak müdürlerinin bu kanuna göre görev ve yetkilerinde tereddüt ve ihtilaflar."* Bu kapsamda hukuk işleri müdürlüğü, jandarma, orman, PTT, Tekel ve Karayolları gibi teşkilatlar ile mülki idare arasındaki uyumsuzluklar örnek olarak gösterilmektedir (Kayran, 1954:

83-86, 98). 5442 sayılı yasadaki yapılan ilk değişiklikten iki yıl sonra, 1955 yazında, ABD ve Türkiye, New York Üniversitesi ile AÜSBF arasındaki teknik yardım anlaşması kapsamında bir araştırma yapıldığı da görülmektedir. "Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma" adını taşıyan ve Prof. Turhan Feyzioğlu, Doç. Arif T. Payaslıoğlu, Prof. Albert Gorvine ile Asistan Mümtaz Soysal'ın yazarlığında, Prof. Gisbert Flanz, Dr. Şeref Gözübüyük, Dr. Sait Obut, Dr. Cemal M. Aygen ve Orhan Türkay dahil otuz yakın öğretim üyesinin katkısıyla 1957'de yayımlanan çalışma, il ve ilçe yönetimi ile ilgili bazı sorunları saptamak ve aydınlatmak amacıyla hukuki konuların ötesinde ve daha çok sosyolojik içerikle yapılmıştır (AÜSBF, NYGSPASS, 1957: 1-3). Mahalli idareler bahsinde özellikle bucak ve köy

idarelerine dair İl İdaresi Kanunundaki sorunlar ise kanunun kabulünden hemen sonra dile getirilmiş haldeydi. Burada belediyelerin, yetersizlikleri nedeniyle ilgili idarelerin hizmet ihtiyacını karşılayamamaları nedeniyle üstlendikleri sorunlar dile getirilmektedir (Akalın, 1949: 34-36). 16 Kasım 1964 tarihinde Ankara'da toplanan İl İdareci Kongresi idari reorganizasyon düşüncesiyle 5442 sayılı yasadaki tadilat tasarısı hazırlamıştır. Kayseri Vali Yardımcısı bu tasarıdaki İl Koordinasyon Kurulu'nun yasaya yenilik getireceği düşüncesine sahiptir (Gümrükçüoğlu, 1968: 12-22). 1996 yılındaki değişiklikler ise dört yıl öncesinden başlayan tasarıların sonucunda gerçekleşmiştir. İl İdaresi Genel Md. Yrd. tasarıda yer alan değişiklikler üç başlıkta ele almaktadır: i) Mer'î Kanun'un bazı maddelerinde yapılan değişiklikler (bucakların kaldırılması, bölge kuruluşları, mülkiye müfettişliği, askeri birliklerden yardım talebi konusu, mülki idare amirlerinin sicil ve disiplin amirliği), ii) Emniyet ve asayişle ilgili hükümler, iii) Diğer yeni hükümler (ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma konularında somut görev ve yetkiler, sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarındaki hizmetlerin koordinasyon ve iş birliği, kaymakam unvanının kullanımı) (Pekdemir, 1996: 103-107). Yasada bu-

güne kadar toplam 24 değişiklik yapılmış olup 17'si, 2003 yılından sonra gerçekleşmiştir. Son değişiklik ise 26 Mart 2020 tarihinde 7726 sayılı yasa ile değiştirilen Ek madde 2'dir.

- 2 İkinci baskıda Önsöz çıkarılmış ve tarihçe ile yetinilmiştir.
- 3 Yasanın yürürlüğe girmesinden önce ve hemen sonra il idare tarihine dair ayrıntılı çalışmaların yapıldığı görülmektedir: (Yaman, 1940); (Tönük, 1945) ve (M.S.E.,1951: 141-196).
- 4 Umur, yerinde bir saptamayla, *"Osmanlı devletinde "İslahat Hareketleri" başlanana kadar, hukukta belirsiz bazı değişiklikler olmuştur da, mühim bir hareket yoktur. Fakat İslahat Hareketleri başladığı vakit, hukuk'ta da, esaslı değişiklikler başlamıştır."* diyerek bazı vaziyeti açıklıkla ifade etmektedir (Umur, 1987: 12).
- 5 Görelî'ye göre 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu yürürlükte kaldığı yirmi yıllık süreçte bazı tadillere (8 kez) uğramış ve Bakanlıkların teşkilat kanunlarıyla valilerin yetkileri daraltılmış olduğundan yeni bir yasa yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştı (Görelî, 1952: 23). Çankaya ise 1426 sayılı yasanın zamanın şart ve gelişimine cevap veremediği kanaatindeydi (Çankaya, 2022: 429). Bu süreç Apan ta-

rafından merkezi devletten D.Waldo'nun idari devletine geçiş olarak değerlendirilmektedir (Apan, 2015: 100-109).

- 6 Tutum, 1426 sayılı yasayı uygulanmaz duruma getiren süreç ve gelişmeleri incelerken muhalefet partisinin (Demokrat Parti, DP) tutum ve davranışlarına da yer vermekte ve Celal Bayar'ın mülki idare amirlerinden yakındığını ve savcı ile zabita memurlarının davranışlarını sıklıkla eleştirdiğini ifade etmektedir. Bayar'ın 8 Ocak 1947'deki tarihinde DP Büyük Kongresi'nde mülki idare amirlerinin baskılarından yakınmasından 12 gün sonra, 20 Ocak 1947 tarihinde, Birinci İdareci Kongresi toplanmıştır (Tutum, 2022: 253-254).
- 7 (Olgun ve Argun, 1949: 11-16). Tarihçe bölümü 1952 tarihli İdare Dergisi'nde makale olarak aynen yayımlanmıştır (Olgun, 1952a: 58-64). Olgun, İdare Dergisi'nin sonraki sayısında da konu ile ilgili korumaktadır (Olgun, 1952b: 31-46). Versan ise tarihsel gelişmeyi Hobbes'tan başlayarak, modern devletin ticaretle zenginleşen kentler, sanayileşme, demokrasi, merkezîyetçilik/adem-i merkezîyetçilik veçhelerine yer verdikten sonra İl İdaresi Kanunu'nun ayrıntılarına girmektedir (Versan, 1949: 63-67).

## KAYNAKÇA

- Akalın, Muzaffer (1949). "İl İdaresi Kanunu ve Mahalli İdarelerimiz", İller ve Belediyeler Dergisi, yıl 5, sayı 47, Ağustos, s.34-36.
- Apan, Ahmet (2015). Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm, TİAV, Ankara.
- AÜSBF, NYGSPASS (1957). Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma, Ajans Türk Matbaası, Ankara.
- Çankaya, Ali (2022). "Bucakların Tarihi Gelişimi, Bugünkü Durumu ve Yapılması Gerekli Görülen Reform Hakkında Kısa Bir İnceleme", Mülki İdare Klasikleri, Ed. Selim Çapar (vd.), TİAV, Ankara, s.427-432.
- Görelî, İsmail Hakkı (1952). İl İdaresi, AÜSBF Yayını, Güney Matb. ve Gazetecilik T.A.O., Ankara.
- Gümrükçüoğlu, Osman (1968). "İl İdaresi Kanunu'nun Değiştirilmesiyle İlgili Bir İnceleme", İdare Dergisi, yıl 39, sayı 312, Mayıs-Haziran, s.12-22.
- Güvenç, Orhan (1946). "İdare Teşkilatımız (Bir Anket Münasebetile)", İdare Dergisi, yıl 17, sayı 182, Eylül-Ekim, s.171-218.
- İçişleri Bakanlığı APK Başkanlığı (1997). İl İdaresi Kanunu ve İlgili Mevzuat,

Türk İdare Dergisi, Yıl 69, sayı 416, Eylül eki.

- Karakoç, Sezai (2019). Portreler, Diriliş Yayınları, İstanbul, 2019.
- Kayran, Veyssel (1954). "Dört Senelik Tatbikattan Sonra İl İdaresi Kanunu", İdare Dergisi, yıl 25, sayı 227-228, Mart-Haziran, s.83-98.
- M.S.E. (1951). "Tanzimat'tan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilat Kanunları", İdare Dergisi, yıl 22, sayı 211, Temmuz-Ağustos, s.141-196.
- Olgun, İhsan (1952a). "Yurdumuzda İl İdaresinin Geçirdiği Tekâmül", İdare Dergisi, yıl 23, sayı 217, Temmuz-Ağustos, s.58-64.
- Olgun, İhsan (1952b). "İl İdaresi Kanunu'na Göre Valilerin Hukuki Durumları Görev ve Yetkileri", İdare Dergisi, yıl 23, sayı 218, Eylül-Ekim, s.31-46.
- Olgun, İhsan, Argun, Dilaver (1949). İl İdare Kanunu (5442), Yeni Matbaa, 1.baskı, Ankara.
- Olgun, İhsan, Argun, Dilaver (1950). İl İdaresi Kanunu, 2.baskı, Türkiye Matbaacılık ve Gazetecilik A.O., Yeni Matbaa, Ankara.

Öztürk, Murat (2016). Klasik Türk Şiirinde Merkez ve Taşra, Kadim Yayınları, Ankara.

- Pekdemir, Mustafa (1996). "İl İdaresi Kanunu'nun Değiştirilmesine Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar", Türk İdare Dergisi, yıl 68, sayı 411, Haziran, s.103-107.
- Tönük, Vecihi (1945). Türkiye'de İdare Teşkilatı, İçişleri Bakanlığı Yayını, Kanaat Basım ve Ciltevi, Ankara.
- Tutum, Cahit (2022). "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu", Mülki İdare Klasikleri, Ed. Selim Çapar (vd.), TİAV, Ankara, s.249-261.
- Umur, Ziya (1987). Türk Hukuk Tarihi Dersleri, 1.cilt, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Vakur Versan (1949). "İl İdaresi Kanunu'nun Anahatları", Sosyal Hukuk ve İktisat Mecmuası, sene 2, sayı 14, Kasım, s.63-67.
- Yaman, Talat Mümtaz (1940). Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinden Avrupalılaşıma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.
- Yalçındağ, Selçuk (1968). "Değişen Koşullar ve Mahalli İdarelerimiz", Amme İdaresi Dergisi, 1/1, Haziran, s.18-31.