

Ulus- Devletin Oluşum Sürecinde MÜLKİ İDARE



Doç. Dr. Selim ÇAPAR

1. MİLLİ MÜCADELE DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE

Mülki idare konusunda Osmanlı'nın II. Meşrutiyet döneminde 1913 yılında Geçici Kanun ile yapılan düzenleme, Türkiye Cumhuriyetine miras olarak kalmıştır. Bu yasal düzenlemenin ilin genel yönetimini, yani il idaresini düzenleyen ilk bölümü 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. İl özel idaresini düzenleyen ikinci bölümü ise 1921'den günümüze 30 defa değişikliğe uğramış, en kapsamlı değişikliği 1987'de görmüş ve adı İl Özel İdare Kanunu olarak değişikliğe uğramıştır. Söz konusu Kanun, ancak 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Büyük Millet Meclisi'nin açıldığı 1920 yılında günümüzdeki milli sınırlar içinde 15 vilayet, 17 müstakil liva ile 36 mülhak liva olmak üzere toplan 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiyeye bulunuyordu (Keskin, 2007: 225).

21 Ocak 1921 tarihinde 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Büyük Millet Meclisi kabul edilmiştir. 23 maddeden oluşan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabul edilmesi, 1876 Kanun-ı Esasî'sini yürürlükten kaldırmamıştır; 1876 Kanun-ı Esasî'sinin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile çelişmeyen hükümleri yürürlükte kalmıştır.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun arkasındaki toplumsal koalisyonun ortakları, köken olarak gayri-müslim değillerdi ve milliyet olarak 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yurttaşlığa ilişkin hükümlerinde tanım-

landığı biçimde Türk'türler (Aslan, 2006: 207). Ancak bu koalisyonun ortaya çıkmasında II. Meşrutiyet Dönemi'nde yaşanan savaş, yenilgi, toprak kayıpları gibi deneyimlerin ve yapılan tartışmaların büyük etkisinden söz edilebilir. 1920 Devriminin ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun dayandığı toplumsal kesimler, en başta sivil-askeri bürokrasi olmak üzere, Anadolu tüccarı, esnafı ve büyük çiftçisi olarak kabul edilebilir (Aslan, 2006: 207).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda iktidarın kullanımında iki temel ilke göze çarpar. Birincisinde, egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu belirtilirken, ikincisinde yasama, yürütme (ve hatta uygulamada yargı) erklerinin milletin "tek ve gerçek" temsilcisi olarak Büyük Millet Meclisi'nde temerküz ettiğine vurgu yapılır. Kısa bir ifadeyle, egemenlik



1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda iktidarın kullanımında iki temel ilke göze çarpar. Birincisinde, egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu belirtilirken, ikincisinde yasama, yürütme erklerinin milletin “tek ve gerçek” temsilcisi olarak Büyük Millet Meclisi'nde temerküz ettiğine vurgu yapılır.

milletindir ve bu egemenlik milletin temsilcilerinden oluşan Büyük Millet Meclisi tarafından doğrudan kullanılır.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu devletin örgütlenmesini de düzenlemektedir. Ülke genelinde milletin temsilcilerinden oluşan meclis tarafından kullanılan egemenliğin, ulusal düzeyin altında bizzat milletin kendisi tarafından kullanılması öngörülmektedir (Aslan, 2006: 214). Anayasanın yarısından fazla maddesinin vilayet, kaza ve nahiyelerin yönetimi konusuna ayrılmış olması, bu konuya verilen önemin bir göstergesidir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 10. maddesinde, “Türkiye coğrafi vaziyet, iktisadi münasebet nokta-i nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasim olup, kazalar da nahiyelerden tereküp eder” ifadesi bulunmaktadır. Böylece “liva”

kademesi kaldırılmış ve mülki idare sistemi dört kademedan üç kademeye indirilmiştir. Bu değişiklik ile, görünüşte livaların vilayete dönüştürülmesi yapılmıştır. Ancak, aslında liva ölçeği esas alınarak vilayetlerin oluşturulması yoluna gidilmiştir (Keskin, 2007: 234). Böylece, Osmanlı Dönemi'ndeki temel yönetim birimi olarak işlev gören sancak temel alınarak vilayetlerin kurulduğu anlaşılmaktadır.

Birinci Büyük Millet Meclisi, vilayete bağlı olan “mülhak” livaları “müstakil” hale getirip doğrudan Ankara'ya bağlamış ve yeni livalar kurmuştur. Böylece, aslında, Osmanlı vilayetleri kaldırılmış ve günümüzün sancak ölçeğindeki illeri oluşturulmuştur (Keskin, 2007: 228). Bu bağlamda, 1920-1924 döneminde 36 mülhak liva müstakil hale getirilmiş ve 6 yeni müstakil liva kurulmuştur.

Mevcut 15 vilayet ve 17 müstakil liva ile birlikte vilayet (il) sayısı 74'e ulaşmıştır (Keskin, 2007: 228). Böylece, Osmanlı döneminden temel bir ayrışma olarak, vilayet idaresi örnek bir yapıya kavuşturulmuştur. Çünkü vilayet, vilayete bağlı (mülhak) liva ve Elviye-yi Gayri Mülhaka (müstakil liva) ayrımı ortadan kaldırılarak, tek tip bir vilayet yapılması ortaya çıkmıştır. Vilayet yapısı altında kaza ve nahiyeler varlıklarını devam ettirmektedirler. Bu yapılanma, oluşturulmak istenen ulus-devletin temel ve belirleyici özellikleri (türdeşleşme, ulusal piyasa için uygun ortam oluşturma gibi) ile uyum içinde olan bir gelişmedir (Akbulut, 2007a: 256-263).

Öte yandan, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile adem-i merkezi bir yapılanma öngörülmektedir. Bu yapılanma içinde tüzel kişiliğe sahip olan vilayetler, dış ticaret ve iç siyaset; şer'i, adli işler; askeri işler; uluslararası iktisadi ilişkiler dışındaki “evkaf, medaris, maarif sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muaveneti ictimaiye” işlerini düzenlemek ve yönetmek üzere yetkili kılınmıştır. Bu bağlamda, 1876 Kanun-ı Esasi'nin görevler ayrımı ilkesine göre merkezin görevlerinin sayılarak ayrıldığı görülmektedir. Görev dengesine bakıldığında, aslî görevlerin yerelde kaldığı dikkati çekmektedir. Bu durumda, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun getirdiği adem-i merkezi yaklaşım içinde yerel idareler aslî ve genel yetkili bir konuma yerleşirken, merkezi idare talî ve özel yetkili bir konumda bulunmaktadırlar (Aslan, 2006: 215).

İllerin yönetimi, Büyük Millet Meclisi tarafından atanacak vali ve seçimle oluşturulacak şûralara verilmiştir. Ancak bu konumda valinin görevi, seçimle gelen ve icra yetkisi bulunan heyet ile merkezi devletin çatışmasına müdahale etmek olarak görünmektedir. İllerin altında kaza ve

nahiye kademeleri yer almaktadır. Kazalara tüzel kişilik tanınmamıştır. Nahiyelere ise, kendi kendilerine yönetim için özerk bir statü içinde tüzel kişilik verilmiştir. Aslında, yönetsel ve toplumsal örgütlenmenin nahiyeler üzerinden kurulması söz konusu olmuştur. Nahiyeler halkın seçeceği nahiye şûrası ve bu şûranın seçeceği idare heyeti ile nahiye müdürü tarafından yönetilecektir. Bütün bu idari yapılanmayı denetleme görev ve yetkisi ise, umumi müfettişlere tanınmıştır (1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun söz konusu adem-i merkeziyetçi yaklaşımı, dönemin toplumsal koşullarının bir ürünüdür. İşgal edilmiş bir ülkede, Kuva-yı Milliye biçiminde yerel direnişlerin başladığı bir ortamda, yerel güçlerin desteğini alabilmek, birinci öncelik taşıyan bir konudur. Bu ortamda, Mustafa Kemal ve arkadaşlarının, milli mücadeleye desteği yaygınlaştırmak için yerel güçlerin savaş anındaki yerel iktidar taleplerine olumsuz cevap verebilme şansları bulunmuyordu. Ayrıca o dönemde ağırlığı hissedilen "halkçılık" anlayışının da, yerele geniş özerklik tanınması yolundaki etkileri de göz ardı edilemez (Önen ve Reyhan, 2009: 21). Bu koşullar altında, yerel güçlere dayanan Anadolu Devrimi, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile yerel güçlere öncelik veren bir anlayışı benimsemiş ya da benimsemek zorunda kalmıştır (Aslan, 2006: 216).

Kurtuluş Savaşı sürecinde ortaya çıkan adem-i merkeziyetçi yaklaşım savaşın kazanılması sonrasında etkisini yitirmeye başlamıştır. Savaş sonrasında devletin yapısını da değiştiren Mustafa Kemal ve arkadaşlarının "ulus" ve "ulus-devlet" inşa sürecine girerken merkeziyetçi bir anlayışı benimsedikleri görülmektedir. Bu doğrultuda, üç yıl sonra 1924

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun adem-i merkeziyetçi yaklaşımı, dönemin toplumsal koşullarının bir ürünüdür. İşgal edilmiş bir ülkede, Kuva-yı Milliye biçiminde yerel direnişlerin başladığı bir ortamda, yerel güçlerin desteğini alabilmek, birinci öncelik taşıyan bir konudur.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile adem-i merkeziyetçi yaklaşımın yerini merkeziyetçi bir yaklaşımın aldığı görülmektedir. Bu yaklaşım, yerel meclisleri kapsamakta ise de, bu meclisler üzerinde merkezin sıkı bir denetimi söz konusudur.

Savaş esnasında cepheyi bölmek için yerele öncelik veren Anayasa ve yasa tasarıları gündeme getirildiyse de, bu tasarılar kanunlaşma sürecini tamamlayamamışlardır (Önen ve Reyhan, 2009: 21) Dolayısıyla, 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun bu hükümleri uygulamaya geçememiş, hatta livaların kaldırılması, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile uygulanabilmiştir (Tönük, 1945: 259; İçişleri Bakanlığı, 1972: 21).

Bu dönemde, mülki idare sisteminin kapsayıcılığı açısından önemli sayılabilecek bir gelişme, İstanbul'un açıkça mülki idare sistemine dahil edilmesidir. Osmanlı Döneminde

bir vilayet örgütlenmesi olmayan başkent İstanbul, özel bir statü ile yönetilirdi. İstanbul'a vali atanmaz, Sadrazamlık tarafından doğrudan yönetilirdi. II. Meşrutiyet Dönemi'nde 22 Temmuz 1909 (1325) tarihli bir Kanun ile İstanbul'da ilk defa Vilayet teşkil olunmuş, ancak İstanbul Hükümet Merkezi olduğundan şehirde vilayetin varlığı pek hissedilmemiştir (İstanbul Valiliği, 2014). Uygulamada bazen ayrı vali ve şehremini, bazen valiye şehremini vekaleti ve bazen de şehreminiye vali vekaleti verilmiştir. Bununla birlikte, Milli Mücadele Döneminde İstanbul'a atanan ilk Vali, Şebinkarahisarlı Esat Bey, 7 Ekim 1922 tarihinde göreve başlamıştır (İstanbul Valiliği, 2011). Bir yıl sonra, 13 Ekim 1923 tarihinde, Ankara yeni devletin başkenti olarak belirlenmiştir.

2. KURULUŞ VE TEK PARTİ DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE

Heper (2006: 41), devlet geleneği içinde Osmanlı döneminden Cumhuriyete, belli başlı politikaları toplum kesimlerinden bağımsız tespit edebilme gücüne sahip aşkın bir devlet anlayışı ve zayıf bir toplum mirasının kaldığına işaret etmektedir. Bu bağlamda, Osmanlı döneminde olduğu gibi, Cumhuriyet döneminde de bürokratik seçkinler aşkın devleti, toplumu bir arada tutabilmek için vazgeçilmez bir araç olarak görmeye devam etmişlerdir. Bu doğrultuda, merkeziyetçi bir yaklaşım içinde tekçi bir devlet yapılanması düşüncesinin egemenliği ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, ulus-devlet inşa sürecinde Osmanlı Devleti'ne göre daha homojen bir mülki yapının kalmış olmasından dolayı, daha şanslı olan Cumhuriyetin kurucu kadroları, merkezden çevreye doğru ulusu inşa projesini gerçekleştirebilmenin yolu olarak merkeziyetçi mülki idare anlayışını

benimsemişlerdir (Gönen ve Reyhan, 2011: 547).

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1876 Kanun-ı Esasîsi ile kapitalizmin aynı sermaye birikim rejiminde kabul edilmiştir (Aslan, 2006: 233). Bu iki anayasa arasında benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır. 1876 Kanun-ı Esasîsi asıl olarak yarı-sömürge koşullarında, emperyalist ve komprador güçlerin etkisi ile kabul edilmiş iken, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu tam bağımsızlık koşullarında ulusal güçler tarafından kabul edilmiştir (Aslan, 2006: 233). Bu, iki anayasa arasındaki temel farktır. Her iki anayasanın da kapitalizmin liberal birikim koşullarında ortaya çıkması, aralarındaki benzerliği oluşturmaktadır. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda, egemenliğin sahibinin millet olması ve millet adına kullanımının TBMM'ye verilmesi ile egemenlik konusunda 1876 Kanun-ı Esasî'den tamamıyla ayrılmıştır.

Egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğunu hüküm altına alan, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yasama yetkisi ve yürütme erkini, TBMM'de toplamaktadır. Ancak Meclis, yürütme yetkisini kendi üyeleri arasından seçeceği Cumhurbaşkanı ve bu makamın görevlendireceği bakanlar kurulu eliyle kullanır. Böylece kuvvetler birliği içerisinde, görevler ayrımı kabul edilmiştir. Meclis, yürütme alanına giren kimi yetkilere de sahiptir. Ayrıca meclis, yasaları yorumlamak gibi, yargıya ilişkin yetkilere de sahip kılınmıştır.

Cumhuriyetin ilanından sonra yürürlüğe konulan 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun dayandığı adem-i merkezîyetçilik ilkesinin tersine, 1876 Kanun-ı Esasî ile aynı çizgide merkezîyetçi bir yaklaşım benimsenmiştir. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununa göre, merkezi idare aslî ve genel, yerel idareler ise tali ve özel yetki-

li olarak kabul edilmektedir (Aslan, 2006: 237). Bu doğrultuda, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununda vilayetlerin yönetimini düzenleyen üç madde yer almaktadır (89, 90 ve 91. maddeler). Bu maddelerde, ülkenin coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler bakımından vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların nahiyelere ayrılacağı ifade edilmektedir. Vilayetler, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliği olduğu belirtilmektedir. Ayrıca vilayetlerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesine göre yönetileceğine işaret edilmektedir.

1924 yılındaki Teşkilat-ı Esasiye Kanununda, 1876 Kanunu-ı Esasî'nin iki temel ilkesi (yetki genişliği ve görev ayrımı) esasında, tekçi (üniter) devlet formülü ile yeni bir düzen oluşturulduğu; bu formülün içinin ise, köy (1924), vilayet (1929) ve belediye (1930) yasalarıyla yetki genişliğinin baskın olarak kullanıldığı merkezîyetçilikle doldurulduğu görülmektedir (Aslan, 2006: 238).

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun ilkeleri doğrultusunda 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı *Vilayet İdaresi Kanunu* çıkarılmıştır. Sadece illerin genel yönetimini kapsayan bu Kanun, 1913 tarihli geçici kanunun illerin genel yönetimi ilgili bölümünü yürürlükten kaldırmıştır. 1426 sayılı Kanun, illerin, yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre yönetileceğini, ülkenin coğrafi durumu ve ekonomik ilişkilere göre illere, ilçelere ve bucaklara ayrıldığını ifade etmektedir. Böylece, Anayasa'ya uygun olarak taşra yapılanmasının bir örnek bir yapıya kavuşturulduğu ve liva kademesinin mülki idare kademeleri arasından çıkarıldığı görülmektedir.

1426 sayılı Kanunun asıl amacı, yetki genişliği ilkesinin daha esaslı biçimde vurgulanmasıdır (Onar, 1952: 587). Merkezîyetçi bir örgütlenme ve yönetim bölümlenmesi biçimin-

de ortaya çıkan vilayet idaresinde uygulanmak istenen yetki genişliği ilkesi, valiye verilen yetkilerde kendini gösterir (Onar, 1952: 587). Vali, il genel yönetiminin başı ve mercii olup, ilin genel yönetiminden sorumludur. Vali aynı zamanda, ilde devletin ve her bakanlığın temsilcisi ve bakanlıkların idari ve siyasi yürütme aracıdır.

Öte yandan bu Kanun, hükümetçe gerekli görülen illerde merkez ilçe örgütü ve kaymakam bulundurulmasına imkân tanımaktadır. Bununla birlikte bu Kanunun yürürlükte olduğu süre içerisinde illerde merkez ilçe teşkilatı oluşturulamamıştır. Yalnızca, İstanbul ilinin merkezinde 10 ilçe, Ankara'da da Çankaya ilçesi kurulmuştur (İçişleri Bakanlığı, 1973: 266).

Kaymakam, ilçede en yüksek hükümet memuru olup, ilçenin genel yönetiminden sorumludur. Valiye benzer görevleri bulunuyorsa da, temsil sıfatı bulunmamaktadır.

1928 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından BMM'ne sunulan bir teklif ile tam teşekküllü nahiye konusunun gündeme geldiği ve bütün iller kapsamında tam teşekküllü 1.500 nahiye ihtiyacı olduğunun öngörüldüğü anlaşılmaktadır (Dahiliye Vekaleti, 1933: 276).

1426 sayılı Kanunda tam teşekküllü nahiye konusu düzenlenmektedir. Nahiye müdürü, nahiyede en yüksek hükümet memurudur. Kanun nahiye idare memurlarını saymaktadır. Buna göre nahiyelerde nahiye katibi, zabıta memuru, hükümet hekimi veya sıhiye memuru, nüfus tapu ve vergi memurları ile gereği kadar tali memur bulunacaktır. Bu bağlamda, 1928 yılından itibaren tam teşekküllü nahiyelerin kurulmasına hız verildiği ve uygulamadan elde edilen sonuçların olumlu görüldüğü anlaşılmaktadır (Keskin,

2007: 272). Keskin (2007: 272)'in tespitlerine göre, Cumhuriyetin on beşinci yıl dönümüne denk gelen 1938 yılında, tam teşekküllü nahiye sayısı 323 ve teşkilatsız nahiye sayısı ise 671 olmak üzere toplam nahiye sayısı 994'dür.

1426 sayılı Kanun il ve ilçe idare meclislerini kaldırarak, yerlerine idari yargısal (kazaî) ve istişarî görevleri olan idare kurullarını getirmiştir. Aslında, idare meclislerine ilişkin köklü değişiklik, 9 Ocak 1926 tarihinde kabul edilen 714 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklik ile Kanunu Muvakkat'ın 62. ve 64. maddeleri değiştirilerek, bu meclislerdeki seçilmiş üyelikler kaldırılmıştır. Böylece meclis yapısı yerine, atanmış memurlardan oluşan bir heyet/kurul yapısına gidilmiş, idare meclisi adı da, "idare heyeti" olmuştur. Bu doğrultuda, 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'nda oluşturulan vilayet idare heyetinde, valinin başkanlığında mektupçu, defterdar, maarif müdürü, nafia başmühendisi ile sıhhiye ve ziraat müdürleri; ilçe idare kurulu ise, kaymakamın başkanlığında, tahrirat kâtibi, mal müdürü, hükümet hekimi ve tarım memuru yer almaktadır.

1426 sayılı kanunun uygulandığı dönemde bir ara parti-devlet bütünleşmesi süreci yaşanmıştır. 1924 yılında Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve 1930 yılında Serbest Cumhuriyet Fırkası kurulması ile başlayan çok partili siyasal yaşam denemeleri başarılı olamamıştır. Bu başarısızlık üzerine, 1930'lu yıllarda tek parti yönetiminin güçlendirilmesine yönelik çabaların görüldüğü bir süreç ortaya çıkmıştır. 1931'de toplanan Cumhuriyet Halk Fırkası'nın III. Kurultay'ında, Kemalizm partinin resmi ideolojisi haline getirilmiş ve aynı zamanda "altı ok" olarak adlandırılan ilkeler kabul edilmiştir. 1935'te toplanan IV. Bü-

yük Kurultay'da CHF adı, CHP'ye dönüştürülmüş ve parti-devlet bütünleşmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır (Solak, 2013: 285). Katı bir devletçilik politikası izleneceği ilan edilmiştir. Öte yandan Genel Sekreter Recep Peker ise, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir parti devleti olduğunu ifade etmiştir.

1936 yılına gelindiğinde Atatürk ve CHP yöneticileri tarafından, parti faaliyetleri ile hükümet yönetimi arasında daha sıkı bir yakınlık ve uygulama birliği sağlandığı takdirde, hükümet uygulamalarının halk tarafından benimsenmesinin daha kolay olacağı düşüncesinden hareketle Parti Genel Sekreterliği'nin bir bakan tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır (Solak, 2013: 285). CHP Genel Sekreteri, müfettişler ile bazı vali ve yerel yöneticiler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar nedeniyle 15 Haziran 1936'da Recep Peker Genel Sekreterlik görevinden Atatürk tarafından alınmıştır (Solak, 2013: 286). Bu gelişmeler üzerine, 18 Haziran 1936 tarihinde CHP Genel Başkan Vekili ve Başvekil İsmet İnönü parti teşkilatına gönderdiği bir genelge ile parti bünyesinde yapılan esaslı değişiklikleri duyurmuştur (Solak, 2013: 286). Buna göre, İçişleri Bakanlığı ile Parti Genel Sekreterliği birleştirilmiş, Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya Genel Yönetim Kurulu üyesi yapılmış ve par-

ti genel sekreteri olarak 19 Haziran 1936'da görevine başlamıştır. Dâhiliye Vekili parti genel sekreteri olurken, her ilin valisi de parti il başkanlığına atanmıştır. Bu gelişme, devletin partileşmesinden ziyade, partinin devletleşmesi anlamına gelmektedir. Akşin (2009: 215)'e göre, bu sebeple, parti bürokratikleşme tehlikesi karşı karşıya kalmış ve etkinliğini yitirme sürecine girmiştir.

13 Şubat 1937 tarihinde CHP'nin ilkelerinin (altı ok) Anayasa'ya girilmesi ile parti-devlet bütünleşmesi daha üst bir düzeye ulaşmıştır. Parti-devlet bütünleşme sürecinde, 1937 yılında vekillere yardımcı olmak ve devlet adamı yetiştirmek amaçları doğrultusunda siyasi müsteşarlık kurumu oluşturulmuştur (Övgün, 2007: 814; Birlik, 2010). Siyasi müsteşarlar vekillerin altında görev yapmakla birlikte, vekaletlerde yapılan işlerle ilgili CHP'ye rapor vermektedir. 23 Şubat 1937 tarihinde vekaletlere siyasi müsteşar atamaları yapılmıştır. Ancak bu uygulama süreklilik kazanamamıştır. Siyasi Müsteşarlık Kanunu kabul edilmesinden yaklaşık dokuz ay sonra faydalı olmadığı düşüncesi ile kaldırılmıştır (Birlik, 2010: 290).

Sonuç itibarıyla, 1939'da toplanan V. CHP Kurultay'ından sonra parti ve devlet arasındaki sıkı bağların gevşemeye başladığı bir sürece girilmiştir.

1426 sayılı kanunun getirdiği esaslar ve valiyeye tanıdığı yetkiler, kısa aralıklarla yayınlanan çeşitli yasalarla aşındırılmıştır. Örneğin, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, valilerin nahiye müdürlerinin tayinindeki yetkilerini, 1706 sayılı Jandarma Kanunu, valilerin jandarma üzerindeki bazı yetkilerini kaldırmış ve Maliye Teşkilat Kanunu defterdarı, valilik hiyerarşisinden çıkarmıştır (Onar, 1952: 589). 1947 yılında toplanan 1. İdareciler Kongresi, 1426 sayılı

1426 sayılı Kanun il ve ilçe idare meclislerini kaldırarak, yerlerine idari yargısal (kazaî) ve istişarî görevleri olan idare kurullarını getirmiştir.

Kanunun etkinliğini kaybettiği sonucuna varmıştır. Kongre raporu, 1426 sayılı Kanunun getirdiği yetki genişliği ilkesinin, başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere, bütün bakanlıklar ile hükümet tarafından, teşkilat ve diğer kanunlar aracılığı ile fiilen ortadan kaldırıldığını ortaya koymuştur (İçişleri Bakanlığı, 1947: 390). Kongre, yeni bir kanun ile yetki genişliği ilkesinin yeniden uygulamaya geçirilmesi talebini dile getirmiştir.

1426 sayılı Kanunun yetki genişliği ilkesi kapsamında etkisinin azaldığı tespiti yapılan 1. İdareciler Kongresi'nde, bu gelişmenin sebepleri arasında, özellikle "devletçiliğin" anayasal bir ilke haline gelmesine, vurgu yapılmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 1947: 390). Devletçilik yaklaşımının doğal bir sonucu olarak, kamu hizmetlerinde artış olmakla kalmamış, aynı zamanda bu hizmetler genişlemiş ve çeşitlenmiştir. Böyle olunca, kamu hizmetlerinin tahsisli olarak yürütülmesi için tüzelkişiliğe ve idari özerkliğe sahip kuruluşlar oluşturulmuştur. 1. İdareciler Kongresi'nde çeşitli bakanlık ve genel müdürlüklerin ülke genelinde 26 farklı bölgede faaliyet gösterdiği belirlenmiştir. 1924 Anayasasında¹ bölge örgütlenmeleri öngörülmediği için, bölge örgütlenmelerine gidip belli ilkeler ile yönlendirilememiştir. Böyle olunca, bölge örgütlenmeleri bir örneklikten uzak ve düzensiz bir seyir izlemiştir. Bu durumda, 1426 sayılı Kanun'un öngördüğü yetki genişliğinin etkisinin azalması, büyük ölçüde, ülkenin sosyo-ekonomik yapısındaki radikal değişiklikten kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, devletin ekonomik alana doğrudan müdahalesiyle ortaya çıkan erken-Fordist süreç karşısında 1426 sayılı Kanun etkinliğini kaybetmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1973).

Türkiye'de II. Dünya Savaşı'nın başladığı ve Avrupa'nın kendi içinde boğuşmaya başladığı 1939 yılına kadar ayrılıkçı isyanların devam ettiği görülmüştür.

Mülki idarenin tarihi gelişimi içinde "umumi (genel) müfettişlik" uygulaması da yer almaktadır. 1927 yılında 1164 sayılı kanun ile birkaç vilayeti ilgilendiren ve bu vilayetlerin ortak faaliyetleri ile çözülebilecek durumlarda o vilayetler üzerinde umumi müfettişlik kurmaya ve ihtiyaç ortadan kalktığında bunları kaldırmaya hükümet yetkili kılınmıştır. İçişleri Bakanlığına bağlı, genel olarak bölgelerindeki emniyet ve asayiş sağlamakla, yasaların uygulanmasını izlemekle ve denetlemekle görevli olan umumi müfettişlikler, bakanlara ait olan ancak Bakanlar Kurulu kararıyla kendilerine devredilen yetkileri de kullanırlardı (İçişleri Bakanlığı, 1972: 27). Böylece, yeni kurulan devlete karşı ortaya çıkan ayrılıkçı isyanların önüne geçilebilmesi için güvenlik konusunda etkinliği sağlamak amacıyla geçici bir tedbir olarak genel müfettişlik kurumunun oluşturulduğu ifade edilebilir.

Öte yandan, Koçak (2010: 293-294), umumi müfettişliklerin "asayiş" ile doğrudan ve yakın ilişkisinin ön planda olmasının doğal karşılanması gerektiğine vurgu yaptıktan sonra, bu kurumların "islahatçı" misyonlarının da göz önünde bulundurulmasına dikkat çekmektedir. İslahatçı misyondan kastedilen, umumi müfettişlik kapsamına giren illerin sosyo-ekonomik durumlarının iyileştirilmesine yönelik çaba-

lardır. 1164 sayılı Kanuna dayanılarak merkezleri Diyarbakır, Edirne, Erzurum ve Elazığ olmak üzere dört genel müfettişlik kurularak, bunlara kararnamelerde belirtilen 20 il bağlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 1972: 27). Ayrıca 1945'te Adana, Gaziantep, Hatay, İçel illerini kapsayan Beşinci ve son müfettişlik kurulmuştur (Koçak, 2010: 293-294). Genel müfettişliği oluşturan kanunun uygulanmasına yönelik olarak, 1927 ve 1945 yıllarında çıkarılan iki yönetmelik ile genel müfettişlerin görev ve yetkileri düzenlenmişti.

Bir mülki yönetim birimi olmayan, daha çok güvenlik ve ulusal birlik düşünceleriyle kurulmuş olan genel müfettişliklerin görevlerini ve dönemlerini tamamladıkları gerekçesiyle uygulamadan kaldırılması görüşü, 5442 sayılı yasanın görüşülmesi esnasında dile getirilmekle birlikte (İçişleri Bakanlığı, 1972: 27) 1164 sayılı kanun, 1952 yılında çıkarılan 5990 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Türkiye'de II. Dünya Savaşı'nın başladığı ve Avrupa'nın kendi içinde boğuşmaya başladığı 1939 yılına kadar ayrılıkçı isyanların devam ettiği görülmüştür (Kazgan, 2009: 59). Dış etkilerin yarattığı uygun konjonktür yanı sıra, sorunlu bölgelerde asayişin sağlanmasına yönelik olarak alınan önlemlerle birlikte "umumi müfettişlik" kurumunun da etkisiyle istenilen amaca ulaşıldığı anlaşılmaktadır. Böylece misyonunu tamamlamış bir kurum olarak umumi müfettişliklerin, ortadan kaldırıldıkları görülmektedir.

KAYNAKÇA

Çapar, S. (2015) *Türkiye ve Fransa'da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara: TİAV. (151-165).

1 1945 yılında Teşkilatı Esasiye Kanununun adı "Anayasa" olarak değiştirilmiştir.