

KANUN-I ESASI'YE GÖRE TEVSI-I MEZUNİYET İLKESİ

Arş.Gör. Ramazan YILDIRIM (*)

G İ R İ Ş

Her hukuk dalında olduğu gibi, İdare Hukukunda da bazı temel ilkeler vardır. Bunlardan birisi, eski tabiriyle tevsi-i mezuniyet, yeni deyişimle yetki genişliği ilkesidir. Bir hukuk dalında hakim olan herhangi bir ilkenin, günümüzde iyi anlaşılıp ideal bir biçimde uygulanması; onun tarihi kökeninin ve zaman içerisindeki seyrinin bilinmesiyle mümkündür.

Tevsi-i mezuniyet ilkesinin Kanun-i Esasi dönemindeki yorum ve uygulanış tarzı, şüphesiz günümüzdekinden farklıydı. Ancak, bu farklılıklar nelerdi ve nelerden kaynaklanmaktaydı? Bu çalışmada, kısa da olsa bu sorulara cevap verilmeye çalışacaktır.

I- KAVRAM

Türk Anayasalarındaki idari teşkilat ilkeleri, genellikle merkeziyet ve adem-i merkeziyet kavramları içinde tartışılmıştır. Bunun için, tevsi-i mezuniyet kavramını açıklamadan önce, merkeziyet ve adem-i merkeziyet kavramları üzerinde durmak istiyorum.

Merkezden yönetim esasına göre, ülkenin idaresi "başkent" de denilen bir merkezden ve belirli sayılı

(*) Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı

bir veya bir kaç yetkili tarafından sağlanır. Ancak, bu yetkili ya da yetkililer gerek başkentte, gerek taşrada, tüm idari işleri bizzat yapamayacaklarından; kandilerince atanan ve emir ve direktifleri altındaki kişilerden faydalanırlar. Memur, kamu görevlisi veya idari ajan denilen bu kişiler her hangi bir yetkiye sahip olmadıkları gibi, kendiliklerinden bir işe girişemezler ve sadece üstlerinden aldıkları emirleri ve ödevleri yerine getirmekle yetinirler. Ajanlar, asıl ve tek yetkili olan merkezdeki yönetici ya da yöneticilerin yapacakları işleri hazırlar, onlar tarafından kabul ve imza edildikten sonra uygulamaya koyar ve gerçekleştirirler. Merkezden yönetimde idare teşkilatı, sadece bütünlük arzetyip, aynı zamanda tektir ve Devlet idaresinden ibarettir.

Yerinden yönetim esasına göre ise, ülkenin idaresi tek başına Devlet adına ve başkentteki yetkililerce değil, değişik mahallerde oturan insan topluluklarının aralarından çıkan veya çıkardıkları kimseler tarafından onlar adına yürütülür. Böylece, Devlet idaresinden başka halkın kendini yönetmesini sağlayan görev ve yetkileri değişik ölçü ve yoğunlukta örgütler ortaya çıkar. Yerinden yönetim örgütleri Devletten ayrı bir kimliğe, kendine özgü görev ve yetkilere, mal varlığına ve amaçlara sahiptir. Onun için idari işlerden mesuliyet de, kendi aralarında bu genel idarelere aittir(1).

Merkezi idare ilkesinin uygulanmasındaki faydalar şunlardır:

- Merkezi idare esası Devlet idaresinde birliği sağlar.

- Askeri güçler üzerinde sivil idarenin üstünlüğü, sivil idarenin merkezileşmesiyle sağlanmıştır.

- Amme hizmetlerinin verimli bir biçimde yönetilmesi için, gereken uzmanlık ve mali imkanlar, merkezi idare ile daha kolay sağlanmaktadır.

- Merkezi idare ile hizmetlerin ülke satihına eşit düzeyde yayılması sağlanmaktadır.

- Hizmetlerin maliyeti azalmaktadır.

- Kamu görevlileri yerel etkilerden kurtulmaktadır.

Merkezi idare esasının katı biçimde uygulanması durumunda ortaya çıkan sakıncalar şunlardır(2):

- Merkezi idare, bürokrasiyi artırır. Karar alma yetkisinin merkezde olması taşradaki memurun merkezle yazışmasını gerektirir. Gerçekten, uzaktan mahalli ihtiyaçların tesbit edilmesi de zordur. Saptanan mahalli ihtiyaçlar, çoğu kez gerçeklere uymaz.

- Katı merkezi idare esası, demokrasi ilkesine de uygun değildir. Halkın idari faaliyetlere katılmasının sınırlarını daraltır.

Merkezi idare kamu görevlileri ve kamu hizmetleri üzerinde olumsuz etkide bulunabilir. Merkez adına görev yapanlar, hizmet gerekleri yerine, merkezin reyine uymayı tercih ederler.

- Merkezde siyasal gücü elinde bulunduranlar, kendi seçim çevrelerinde kamu hizmetlerinin dağılımına ayrıcalık tanıyabilirler.

Merkezi idare esasının bu mahzurlarını ortadan kaldırmak için, bazı ilkeler yardımıyla, yumuşak bir merkezi idare esasına geçilmiştir. Bu ilkenin ilki ve en önemlisi, tevsi-i mezuniyet ilkesidir. Tevsi-i mezuniyet ilkesi şöyle tanımlanabilir

"Tevsi-i mezuniyet, bir bölge ya da hizmetin başında bulunan memura, merkezin karar alma ya da uygulama gibi kamu gücünden doğan yetkilerin tanınmasıdır(3)". Bu suretle görev ve yetkileri sadece merkezin kararlarını, emirlerini ve direktiflerini yürütmekten ibaret olan, kendiliginden hareket etme yeteneğine sahip olmayan memurların yetkileri genişlemiş olur. Memurların yetkilerinin genişletilmesinden ve bu açıdan merkeziyet (centralizasyon) esasının tadilinden ve hafifletilmesinden ibaret olan bu sisteme tevsi-i

mezuniyet veya adem-i temerküz (deconcentration), 82 Anayasası'nın deyiimiyle yetki genişliği denir.

İdari adem-i merkeziyet ile merkezi idare ilkesinin bir çeşidini oluşturan tevsi-i mezuniyet arasında esaslı farklar vardır: Tevsi-i Mezuniyet veya adem-i temerküz, yukarıda açıklandığı gibi, merkez memurlarının yetkilerinin genişletilmesinden ve bunların bazı durumlarda kendiliklerinden icrai karar alabilmelerine izin verilmesinden ibarettir. Mesela merkez bir vilayeti idare etmek için tayin ettiği valiye bazı konularda icrai karar almak ve bunların icrası için de kamu gücünden faydalanmak yetkisini verir. Bu yetkiler esas itibariyle merkezde olduğu halde, merkezin bu yetkileri kendisinde muhafaza etmekle beraber kısmen o vilayette bulunan valiye tanımıştır. Ancak vali o yetkileri kendi adına kullanamaz. Böyle bir durum bir nevi feodalite olur. Mahalli halk veya hizmet adına da kullanamaz. Esasen memur (vali) halkın veya hizmetin ihdas ve teşkil ettiği bir organ değildir. Halk ile vali veya hizmetle memur arasında doğrudan doğruya hiç bir hukuki bağ yoktur. Vali veya memur merkeze bağlıdır. Yetki merkeze aittir, vali ya da memur yetkisini doğrudan doğruya merkezden almaktadır.

Halbuki adem-i merkeziyette icrai karar alma gücü ve yetkisi ilgililere, yani mahalli idarelere ve hizmet adem-i merkeziyet kurumlarında da hizmette veya hizmetin fertlerindedir, karar, bu yetki sahiplerinin kurdukları organlar eliyle ve tamamen mahalli halka veya hizmete izafe edilerek verilir. Bunun için idari tasarrufun unsurunu oluşturan irade; ne merkezin ne de organın iradesidir. Bu irade, doğrudan doğruya mahalli halkın, hizmet kurumunun iradesi olduğu gibi, bu iradeden veya tasarruftan çıkan hukuki sonuç ve durumlar da tamamen mahalli halka veya hizmete aittir. Duguit'e göre tevsi-i mezuniyet sadece memuriyet veya memur bakımından bir adem-i merkeziyettir. Halbuki adem-i merkeziyette muhtariyet devletten ve bunun tezahürü olan merkezi idareden tamamen ayrı ve müstakil bir varlığa tanınmıştır. Hukuki tasarruflar, idari fiil ve işlemler, bu müstakil varlık ve teşekkül adına yapılmaktadır(4).

Bu nedenlerden dolayı idari muhtariyet, merkezden ayrı bir varlığı olan ve temsil ettiği bölge veya hizmet adına kararlar ittihaz etmeye yetkili organların varlığını gerektirdiği halde, yetki genişliğinde böyle bir ayrı teşekkül veya organlar yoktur. Ancak hiyerarşiye dahil merkez memuru, merkezden kendine kanunla veya kanuna dayalı bir idari kararla verilmiş olan yetkiye dayanarak merkezin alabileceği kararları kendisi alabilir. Bu durumda asıl irade sahibi gene merkez olduğu için, merkez memurunun aldığı kararlar hiyerarşik denetime tabidir. Halbuki adem-i merkeziyette organların aldığı kararların merkezle bir ilgisi olmadığı için, bu kararlara da merkezi idare, hiyerarşik yoldan itiraz edemez.

II KANUN-İ ESASİ'DEN ÖNCEKİ DURUMUN KISA DEĞERLENDİRİLMESİ

Osmanlı imparatorluğu'nda, Tanzimat'tan önce mahalli adem-i merkeziyet prensibine ve mahalli idarelere hiç yer verilmemiş, ancak eyalet idarelerinde çok geniş bir yetki genişliği esası kabul olunmuştur. II. Mahmut devrinde bunun reaksiyonu olarak sıkı bir merkeziyet sistemine gidildi. Merkeziyet hareketleri Tanzimattan sonra da devam etti. Tanzimatı takip eden yıllarda eyaletlerde kurulan teşkilatlarla oralardaki memurları merkeze (Bab-ı Alf'ye) bağlamak ve bir zamanlar geniş bir tevsi-i mezuniyet ilkesinin sonucu olarak, hüranlık haklarına ve mültezimlerin temettülerine iştirak eden valileri, maaşlı ve sorumlu birer memur statüsüne sokma gayesi güdüldü. Valinin mutlak yetkileri, bir taraftan yeni kurulan idare meclisleri ile istişare mecburiyetiyle, diğer taraftan da askeri kumandan ve defterdarın yetkileriyle sınırlandırılmıştı(5).

Tanzimattan sonra kurulan bu sıkı merkeziyet usulünün mahzurları çok geçmeden kendini gösterdi. Bunları bertaraf etmek için 28 kasım 1852 fermanı yayınlandı. Bu fermanla memurlardan bazıları tamamen valilerin emir ve idareleri altına veriliyor, ve bunların fiil ve hareketlerinden valiler sorumlu tutuluyordu. Valilere aynı zamanda, kendi idaresi altındaki memurları azaltmak yetkisi de verilmişti. Bu

şekil-de yetkileri genişletilen valiler,eyaletlerin umumi idaresinden sorumlu bulunuyorlardı.

Yeni idâri taksimata göre ülke, eyaletlere; eyaletler sancaklara; sancaklar da kazalara bölünüyordu. Bir eyalete bağlı bulunmayıp da doğrudan merkeze bağlı bulunan sancaklar da vardı. "Vali, Mutasarrıf, ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat" adlı 22 eylül 1858 tarihli talimname de ülkeyi;eyalet,kaza ve kariyelere bölmekte;eyaletin idaresini valilere,livaların idaresini kaymakamlara, kazaların idaresi de müdürlere vermekteydi(6). Eyaletler çeşitli livalardan, livalar kazalardan, kazalar da kâriyelerden oluşmaktaydı.Bu idâri birimlerin her birinin büyüüp küçülmesi padişahın kararnamesine bağlı bulunmaktaydı. Vali eyaletin bütün işlerinin mercii ve sorumlusu, Devletin özel vekili ve temsilcisi sayılmaktaydı. Ayrıca vali her işinden dolayı şahsen sorumlu tutulmaktaydı. İcra kudreti valiye verilmiş ve vali bütün kanun, nizamname, emir ve tembihin tatbikiyle sorumlu tutulmaktaydı. Vali sadece Dahiliye Nezaretinin bir memuru değil, hükümetin bütün dairelerinin bir temsilcisi durumundaydı(7).

Müstakil sancaklar, birer mutasarrıf idaresine verilmişti. Mutarrıflar da valilerin yetkilerini haizdi. Kaymakam ve müdürler ise kendi mntıkalarında vali ve mutasarrıfların emir ve gözetimleri altında aynı vazifelerle sorumluydular(8).

Eyaletlerdeki sıkı merkeziyet hem merkezinin işlerini çoğaltıyor, hem de mahalli işleri aksatıyordu(9). Bunları önlemek için de yeni esaslar konmak istendi. Yeni esasların her yerde yeknesak bir biçimde uygulanacağı kabul ediliyordu. Fakat yeni işlerde tecrübeyle hareket etmenin daha başarılı olacağı düşünülüydü. Bunun için Tuna Vilayeti plot bölge sayıldı. Daha sonra aynı esaslar çerçevesinde yeni vilayetler oluşturuldu. 1865 tarihinde Vilayet Nizamnamesi yayınlanarak, Bagdat ve Yemenden başka her eyalette uygulandı(10).Bu nizamname ve 1870 değişikliği ile, sıkı merkeziyetten yavaş yavaş ılımlı ve disiplinli bir tevsi-i mezuniyete doğru gidilmiştir (11).

III- İLKENİN KANUN-İ ESASI'DE YER ALIŞ ŞEKLİ

A- TESBIT VE TERCİHLERİ ETKİLEYEN ORTAMLAR

Yetki Genişliği ilkesinin hangi siyasi ve fikri ortamda belirlendiği ortaya konmadığı takdirde, bu ilkenin niçin aşağıda görülecek olan tartışmalara ve değişik yorum ve uygulamalara neden olduğunu anlamak zordur.

1- 1876 Ortamı

Kanun-i Esasi'nin hazırlandığı günlerde, İmparatorluğun içinde bulunduğu ortamı etkileyen unsurları üçe ayırmak mümkündür. Birinci unsur: Devlet yönetimini etkileyebilen bazı liberal aydınların düşünce ve fiilleridir. Bu unsuru oluşturanların başında Mithat Paşa gelir. Bunun yanında Ziya Paşa ve Namık Kemal gibi o çağda Avrupa devletlerinin meşrutiyetçi hürriyetçi, demokratik ve hukuk devletine yönelen, keyfi idareyi reddedip, halkın seçim yoluyla yönetime katılmasına inanan ve bu tür uygulamaların özlemi içindeki aydınlar da vardır. Nitekim Mithat Paşa'nın hazırlandığı ferman müsveddesinde "Devlet-i Osmaniye Avrupa ahengine dahil olduğundan tarık-i terakkide komşuları ile hemrû olabilmek için onlar gibi usullere tevfiğ-i hareket eylemesi lazım olup usûl-i meşrutiyet ise terakiyât-ı milelin esbâb-ı asliyesinden biri olmakla kavanın-i şer'îye ve âdât-ı kavmiyemiz dairesinde işbu usûl-i hükümetin kabulünü ilân eylerim(12)" gibi cümleler bulunmaktaydı. Namık Kemal tarafından Kanun-i Esasi'nin de, "... cümlesi müteaddid şerhleri ve esbabı mücibesi mazbatalarıyla beraber nazardan geçirilerek intihab edilen kavaidin hale tatbiki ..." süritiyle "... bitirinceye kadar lâkal bin kitap karış" tırılarak hazırlandığı(13) belirtilmektedir.

Ortamı etkileyen ikinci unsur içte meydana gelen ve bir kısmı dış kaynaklı olay ve baskılardır(14). Bunları etraflı bir biçimde anlatmak konunun dağılmasına ve esasından uzaklaşmaya neden olacağı için, kısaca özetlemek daha uygun görünmektedir: Tanzimat ve İslahat Fermanları, çeşitli umutlar yanında dış baskılarla yü-

rürlüğe konmuştur(15). Ancak olaylar da hızla gelişiyordu. İmparatorlugun ekonomisi bozulmuş, dış borçlardan bilgisizce faydalanılmış, 1875 yılında Hersek, Karadag ve Belgrad ayaklanma ve karışıklıkları; Girit ve Mısır olayları patlak vermiş; Slavcılık akımı "otokrasi", "milliyetçilik" ve "ortodoksluk" parolasıyla Osmanlı Devletini tehdit etmeye başlamıştı.

1876 yılında gelindiği zaman, hadiselerin daha da hızlanıp, Kanun-i Esasi'nin ilân edildiği 23 Aralık 1876'ya doğru devlet yöneticilerini soluk soluga kovaladığı görülmektedir: Bu tarihi hadiseler şöylece sıralanabilir: 30 Ocak 1876: Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun notası "din özgürlüğünün tanınması, vergi yönetiminin düzeltilerek, toplanan verginin o bölgeye harcanması, yapılacak ıslahatın hristiyan ve müslümanlardan meydana gelen bir komisyon tarafından uygulanmasının istenmesi Mayıs 1876 Selanik karışıklıkları; Temmuz 1876 Sırbistan ve Karadag ile savaş, 30 Ekim 1876 Rusya'nın ültimatomu, 2 Aralık 1876 Avrupa devletleri temsilcilerinin İstanbul'daki Rus ilçiliginde çalışmalara başlamaları, 23 Aralık 1876 Tersane konferansının başlaması ve aynı gün Kanun-i Esasi'nin ilanı.

Çeşitli hadislerden kaynaklanan dış baskılar ve istekler farklı gayelerle de olsa bazı yönetici ve aydın çevrelerin özlemleriyle birbirine yaklaşmıştır. Hatta dış baskılar, bir ölçüde söz konusu çevrelerce kullanılabilmiştir(16).

Ortamı oluşturan üçüncü unsur ise aslında en güçlüsü, fakat her iki yönden gelen baskılar sebebiyle en fazla taviz vermek zorunda olan muhafazakar ve müslüman Türk toplumdur. Padişah ve kendisine bağlı çevrenin, mümkün olan ölçüde az taviz vermeye çalıştığı; meşrutiyeti meşverete dönüştürecek hükümlerle Kanun-i Esasi'yi Padişah lehine çok yumuşatığı aşikardır(17). Gerçekten de, Kanuni Esasi tasarısı o devrin meşrutî anayasaları üzerindeki incelemelerle, özel ve karma bir kurul tarafından hazırlanırken de, Heyet-i Vukelâ'ya takdim edildikten sonra da, üçüncü unsurun enerjik müdahalesini görmüş ve kişilik değiştirmiştir.

Çünkü her şeye rağmen hakim olana çevre, bu çevredir.

Diğer İdare Hukuku ilkeleriyle birlikte, tevsi-i mezuniyet ilkesi de bu ve dış unsurların tayin ettiği ortamda kabul edilmiş ve ona göre yorumlanıp uygulanmıştır. Bir yandan mümtaz (ayrıcalıklı) eyaletlerin durumu dikkate alınırken diğer yandan da vilayetlerin idaresinde "hukuku" merkezîyeti muhafaza ile beraber tevsi-i mezuniyet usulü" kabul edilmiştir(18)

II. Meşrutiyet Ortamı

a- Düşünceler

İmparatorluğu yöneten II. Abdulhamit'in Kanun-ı Esasi'yi uygulamadan kaldırması ve mutlak monarşiye dönmesi karşısında aydın çevreler bu rejimin yıkılması için birleşmişti. Ancak yıkılan rejimin yerine, ne konmalıydı? Devleti toparlayıp geliştirmek için neler yapılmalıydı? Bu soruların cevabı doğrudan doğruya İdare Hukuku ilkeleriyle ilgili olmuştur. Bu gaye ile, Jön Türkler etrafında kutuplaştıkları iki temel görüş de bu ilkelere yönelmekteydi. Bir yanda ülke birliğini tek kurtuluş yolu olarak gören ve merkezîyetçiliği savunan ittihatçılar vardı. Öte yanda da, kurtuluşu şahıslardan başlayıp onlardaki teşebbüs ve idarecilik yeteneğini geliştirerek yaratılacak çağdaş Batı tipi cemiyette arayan adem-i merkezîyetçiler vardı. Bu temel görüş ayrılığı, siyasi teşkilatlanmayı da, daha sonraki Anayasa yorum ve uygulama ve eleştirilerini de, etkilemiştir(19).

1902'de yapılan I. Jön Türk Kongresinde, II. Abdulhamit rejimini ortadan kaldıracak ve devleti kurtaracak inkılabı, hiç bir yabancı devleti işe karıştırmadan yapmak isteyenler; İttihat ve Terakki Cemiyeti'ni kurdular. İnkılabın ancak yabancı devletlerin yardımıyla gerçekleşebileceğini savundular da "Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziye-i Cemiyeti'ni kurdular(20).

b- Olaylar ve Uygulama

Kanun-ı Esasi'nin idareye ilişkin ilkeleri de

tıpkı diğer ilkeleri gibi askıdaydı. Fakat çalışmada üzerinde durulmayan dış baskılar yüzünden sık sık gündeme geliyor, idareciler tarafından hem baskılara sebep olan, hem de bunları atlatmaya yarayan bir diplomatik silah gibi karşılanıyor, ya da kullanılıyordu. Hatta Kanun-i Esasi'nin kendisi bile öyleydi. Mutlakiyet devrinin sonlarına doğru, ülkenin çeşitli yerlerinde, yabancıların baskısı altında alınmış yarım yamalak tedbirlerle ülke idare edilmeye çalışılıyordu(21).

II. Meşrutiyete doğru, idarecilerin dış baskılardan kurtulma çabaları ve bu yüzden yönetim ilkelerinde görülen çeşitlemeler, vakıanın sadece bir yönünü gözler önüne sergilemektedir. Bu yönün ağır bastığı bir gerçektir. Fakat sonraki yorumların değerlendirilmesinde tek başına ele alınırsa yanıltıcı olabilir. Bunun için Kanun-i Esasi'nin bizi ilgilendiren uygulamasını bir de içe dönük olaylarla gözden geçirmek gerekmektedir.

Herşeyden önce, Kanun-i Esasi kısa süre sonra askıya alınmıştır. Mithat Paşa ve arkadaşları devre dışı bırakıldıktan sonra Kanun-i Esasi'nin sözü bile geçmez olmuştur. Artık padişahın yasama ve genel olarak mülki işlerindeki istişare kurulu, Şûrâyı Devlet'tir. Başka bir deyimle Halkın vekilleri yoluyla idareyi denetlemesi anlayışı uygulanamaz durumdaydı.

Bu arada, vilayetleri ve nahiyeleri düzenleyecek kanunların tasarıları, 19 Mart 1877'de Meclis-i Mebusan'nın açılış nutkunda, padişah adına "meclise havale" vaadiyle açıklanmış üstelik ilk toplantıda 101 maddesi de görüşülen Teşkil-i Vilayet Kanunu Tasarısı, Meclis tatil edilince kanunlaşmamıştı.

Aslında I. Meşrutiyet döneminin gerçek yüzünü gösteren uygulama örnekleri, II. Meşrutiyet ortamının oluşmasındaki başlıca iki rolden birini oynadığı söylenebilir. Gerçekten ilk ve en etkili rolü, dış baskılar ile devlet ve idare bütünlüğünü bozan emri vakiler oynarken, ikinci rolü de II. Abdulhamid dönemindeki uygulanan yönetim usulü üslenmiştir(22). Bu uygulamanın vasıfları şunlardır: Vilayetlerin sayısı çoğalmış, tayin edilen valiler tecrübeden yoksun ve

selahiyetleri son derece azdır. Merkeziyet usulü katı bir biçimde uygulanmaktadır(23), Merkeziyet usulü katı bir biçimde uygulanmasına rağmen, haberleşme ve posta yeterli düzeye getirilememiş; ve merkeziyet usulünün mahzurları daha da artmıştı. Merkeziyet usulünün bu kadar yoğun derecede uygulanması karşısında, teftiş ve murakabe usulünün de kusursuz olması akla gelmektedir. Ancak teftiş ve murakabe raporları da usulü merkeziyet yüzünden dikkate alınmamakta, yeni ve faydalı teklifler mahzenlerde çözümlenmektedir(24).

İttihat ve Terakki taraftarlarına göre, devlet idaresi bir bütün olarak kalmaz da idari özerkliklerle yönetilirse parçalanacaktır. Özetlenen bu görüş, önemli ölçüde II. Meşrutiyet idaresini etkelemiştir ve tabii, yönetim ilkelerinin yorumlanıp uygulanmasında tartışmaların devamına yol açmıştır.

3- Merkeziyet Usulü

Kanun-i Esasi de diğer Anayasalar gibi merkeziyet usulünü, özel olarak belirtmek ihtiyacını bile duymadan kabul etmiştir. Gerçekten de kısaca açıklamak gerekirse merkeziyet usulünün bütün unsurları(25). Kanun-i Esasi tarafından öngörülmüştür.

a) Devletin Bütünlüğü

Devletin bütünlüğü, Kanun-i Esasi'nin 1. maddesinde açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu maddeye göre, hiç bir ayrıcalık tanınmamıştır. Ancak "Eyalet-i Mümtâziyeler" bu bütünlüğün istisnalarını oluşturmaktadır. Fakat bu istisna dışında, Devletin bütünlüğünün, idaresinin de bütünlüğünü mutlaka gerektireceği tabiidir. Aslında, idarenin bütünlüğü, adem-i merkeziyetin mutlak bir reddini gerektirmezse de, merkeziyetin varlığına da en büyük delildir(26).

Merkezi idaresinin bütün Osmanlı Ülkesine yayılan bir teşkilatı bulunduğu açıktır. Nitekim, 109. madde, vilayet, liva, ve kaza birimlerini öngörmektedir. Gerçi bu birimlerin yanında seçilmişlerden meydana gelen merciler de vardır. Fakat, bunlar, meşrutiyet anlayışının

bir sonucudur ve "bütün" olan idarenin murakabesi içindir.

b) Merkezde Toplanan Yetkiler

Kanun-i Esasi, ister ilk şekliyle olsun, ister değişik metniyle olsun; merkeziyet usulünün bütün önemli unsurlarını toplamıştır. Her türlü kural koyma yetkisi merkezdedir. İdareye ilişkin kurallar da bu yetkinin kapsamı içerisindedir. (Kanun-i Esasi. md.7).

Bunun yanında silahlı kuvvetlerin komutanlığı, bütçe, ve mâli konulardaki yetkiler de bu usulün unsurlarıdır. Kısaca devlet egemenliğinin kullanılmasını ifade eden idari yetkiler merkezde toplanmıştır.

B- KANUN-I ESASI'YE GÖRE TEVSI-I MEZUNİYET İLKESİNİN YORUMU

Bu ilke tefrik-i vezaif (görevlerin ayırımı) ilkesi ile birlikte, 108. maddenin 112. maddeye kadar olan ve "vilayet" başlığını taşıyan onbirinci fasılda yer almaktadır(27).

Tevsi-i mezuniyet ise bir konuda yetki sahibi olmayı da ihtiva ettiğine göre, tevsi-i mezuniyetin karşılığı olarak "yetki genişliği" tariminin kullanılması yanlış değildir.

Ancak Kanun-i Esasi döneminde bu ilke iki manada yorumlanmıştır:

1- Tevsi-i Mezuniyeti Adem-i Merkiziyetle Bağlantılı Görenler:

Bunların başında Prens Sabahattin gelmektedir. Müellif şöyle demektedir: "... adem-i merkeziyet" programı altında idari muhtariyete asla taraftar olmadığımız derhal meydana çıkar, "idari kelimesiyle ... tasrih ettiğimiz "adem-i merkeziyet" idaresinin, muhtariyet veya heyeti mümtâze usulleriyle hiç bir münasebeti olmayacağına açıklığına rağmen sâbık idare

tarafklarının mütemadi teşvikleri altında kelimenin manası büsbütün değiştiriliyor. ...". Demekki müellife göre adem-i merkeziet idaridir, fakat idari muhtariyet değildir. Adem-i merkeziet kelimesinin mânâsı da, siyasi nedenlerle değiştirilmektedir(28).

Tevsi-i mezuniyet ile tefrik-i vezâif ilkesini, tek bir ilke olarak ele alan müelliflerden birisi, Prens Sabahattin'dir. Ona göre; "adem-i merkeziet, tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâiften başka bir şey değildir. Ancak tevsi-i mezuniyet, idari adem-i merkezietin adı değil tarifidir"(29).

İkinci Meüllif Mustafa Zihni Paşa'dır. Ekseriyetine bizzat şahit olduğunu yazdığı ve örneklerle zenginleştirdiğı, "Tevsi-i Mezuniyet Yahut Kitab-ı İdaremizden Bir Sahife" adlı eserinde; tevsi-i mezuniyet ile adem-i merkezieti idari terimlerini aynı manada kullanmıştır(30).

Üçüncü meüllif, Muslihiddin Adil'dir. Ona göre tevsi-i mezuniyet adem-i temerküzü de gerektirirken, adem-i temerküz, tevsi-i mezuniyeti mecburi kılmamaktadır. Tevsi-i mezuniyeti, adem-i merkeziet içinde bir derecedir, ve adem-i temerküzden daha geniştir(31).

2- Tevsi-i Mezuniyeti Merkezietle Bağlantılı Görenler

Kanun-i Esasi'nin 108. maddesini, tevsi-i mezuniyeti, bu günkü anlamına yaklaşarak yani yetki genişliğı anlamıyla yorumlayan Mustafa Eşref ise şu açıklamayı yapmaktadır: "...Hükümet-i Merkezietin nâsib ve tayin ettiği rüesay-ı memurinin ittihâz-ı karar ve icra hususundaki selahiyetlerini tevsi ve onlara esasât-ı mukarrerât-ı ihzâr ile mükellef fenni ve ilmi mücalis terfik etmek suretiyle idare; yine usul-i merkezietin ki, buna deconcentration denir" diyor ve "memleketimiz için en iyi usulün bu olacağını belirtiyor(32).

Mustafa Eşref'göre; siyasal endişelerin de etkisi altında 108. madde adem-i merkezietle ilgili değildir,

merkeziyetin ılımlı bir derecesidir. Meclisler de olsa olsa bilimsel ve teknik kararlar hazırlama kurullarıdır. Asıl icrâî kararları alabilenler, selahiyetleri tevsi edilen merkez memurlarıdır.

Tevsi-i mezuniyet ilkesini, merkeziyet usulüyle bağlantılı olarak açıklayan belgelerden biri de, "İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunu" tasarısı üzerinde çalışan Encümeenin raporudur. Raporda, Kanun-i Esasi'nin 108. maddesi hatırlatıldıktan sonra; "takdim olunan kanun layihası bu maddenin emrettiği nizâm-ı mahsusundan başka bir şey değildir" diyor ve tevsi-i mezuniyet tarif ediliyor(33): "Encümenimizin fikrince tevsi-i mezuniyet devâir-i merkeziye kudreti karar ve icrasından bir kısmını maiyet memurlarına tevdi etmektir. ...Tevsi-i mezuniyet ancak memurun hakkında kabili tatbiktir." Burada görüldüğü gibi, tevsi-i mezuniyet açıkça merkeziyet usulünün bir uygulama derecesinden ibarettir.

Maarif Nazırı Emrullah'ın açıklamaları ise çok daha politik ve daha karmaşıktır. Müellif, 108. maddenin açıklamasında politik gayelerin dikkate alınmasını açıkça belirtiyor. Siyasi birliğin idari birlikle beraber işlenmesi söz konusuysa, "makul olan tevsi-i mezuniyettir" diyor. Demekki, tevsi-i mezuniyet idarenin bütünlüğüne ayrdımcı olan bir usuldür. Tabii bu arada, merkezi hükümet istibdadını da önler. Belki bu noktaya kadar, tevsi-i mezuniyetin orta bir yol niteliğini kondugu söylenebilir. Fakat müellif; "Kanun-i Esasi'de Vilayâtın idaresi tevsi-i mezuniyet ve terfiki vezaif kaidesine tevfiik edileceği tasrih edilir. Şimdi-den söyleyeyim ki, bu kaide itilafçıların ve taraftarlarının zannettiği gibi adem-i merkeziyet kaidesi değildir" diyor(34).

Görüldüğü gibi müellif, tevsi-i mezuniyet-i ortalama bir yol olarak sunmaktadır ama; 108. maddenin adem-i merkeziyet ihtiva etmediğini ileri sürmesi, idarenin bütünlüğü ilkesine öncelik tanınması ve nihayet icrâî kararlar bakımından nahalli seçilmiş organları neredeyse reddeden yaklaşımı karşısında bu usulü, merkeziyete biraz daha yaklaştırdığını söylemek mümkündür(35).

S O N U Ç

Tevsi-i Mezuniyet ilkesi, Tanzimattan önce çok geniş bir uygulama alanı bulmuştu. Ancak o dönemde, yazılı bir Anayasa metni olmadığı için, ilke kendisini sadece uygulamada göstermiş, fakat her hangi bir hukuki metinde yer almamıştı.

Tanzimat dönemindeki yeni düzenlemeler, sıkı bir merkeziyeti beraberinde getirmişti. Ancak bu sıkı merkeziyet, çeşitli siyasi ve sosyal rahatsızlıklara sebep olmuş, hattâ devlet idaresinin işlemlerini güçleştirmişti. Bunun üzerine Tanzimat döneminin sonlarında (Kanuni Esasi'nin ilânına kadar), tekrar tevsi-i mezuniyet prensibi çerçevesinde yeni düzenleme ve uygulamalara şahit olunmuştur.

Tevsi-i mezuniyet ilkesi. Kanuni Esasi'ye girişini, idari ihtiyaçlarından çok siyasi gelişmelerin yapmış olduğu baskılara borçludur. Bu siyasi baskıların büyük bir bölümünü, Yabancı devletlerin baskıları oluşturmaktadır. Yabancı devletlerin amacı, İmparatorluğun iyi bir şekilde yönetilmesini sağlamaktan ziyade, İmparatorluk içerisindeki gayrimüslimler üzerinde nüfuz sahibi olmaktır. İç baskılar ise daha çok Avrupa'da eğitim görmüş, kurtuluşu Avrupa devletleri tarzında teşkilatlanmada gören ve çoğu dış destekli aydın kesimden gelmektedir.

II. Abdulhamid'in Kanun-i Esasi'yi uygulamadan kaldırması ve tekrar sıkı merkeziyetçiliğe dönmesi karşısında, bu aydın kesim birleşti ve Abdulhamid'in tahtan indirilmesi konusunda anlaştı. Ancak daha sonra ikiye bölündüler. Bir grup idari bütünlüğü savunup, tevsi-i mezuniyeti merkeziyetçiliğin yumuşatılmış bir şekli kabul etti. Bu grup, İttihat ve Terrakki mensuplarıydı. Diğer grup ise, yabancı devletlerin yardımına devletlerin yardımına dayanan adem-i merkeziyetçilerdi. Bunlar tevsi-i mezuniyeti idari adem-i merkeziyet şeklinde yorumlamışlardı. Bu grubun mensupları arasında Meşhur Prens Sabahattin de vardı.

B I B L İ Y O G R A F Y A

- AKIN, İlhan, : **Kamu Hukuku**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1974.
- DURAN Lutfi, : **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1983.
- GOZUBUYUK, Şeref: **Yönetim Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983.
- GULAN, Aydın, : "Babanzade Mustafa Zihni Paşa ve" Tevsi-i Mezuniyet Yahut Kitab-ı İdaremizden Bir Sahife" Adlı Eseri", I.H.I.D., Yıl, 6, S.1-3.
- KUNTAY M.Cemal, : **Namık Kemal, C. II**, İstanbul, 1956.
- ONAR, S.Sami, : **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, "3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- OKANDAN, R.Galib, : **Anne Hukukumuzun Ana Hatları**, I. U. Yayınları, No:1681, İstanbul, 1971.
- ÖZÇELİK, Selçuk, : **Esas Teşkilat Hukuku Dersleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1976.
- YAYLA, Yıldızhan: **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, I.U. Yayınları No:2986, İstanbul, 1982.

D I P N O T L A R

- (1) Duran, Lutfi **Idare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1983, s.48.
- (2) Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s.31.
- (3) Onar, S.S., **Idare Hukukunun Umumi Esasları**, 3.Bası, C.II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.597.
- (4) Onar., a.g.e., s.614.
- (5) Onar., a.g.e., s.704.
- (6) Ibid, s.705.
- (7) Onar, a.g.e., s.705.
- (8) Ibid.
- (9) Gülan, Aydın, "Babanzade Mustafa Zihni Paşa ve "Tevsi-i Mezuniyet Yahut Kitab-ı Idaremizden Bir Sahife Adlı Eseri", İ.H.I.D., Yıl, 6, S.1-3, s.115.
- (10) Onar, a.g.e., s.705.
- (11) Ibid, s.706.
- (12) Okandan, R. G., **Anne Hukukumuzun Ana Hatları C.I**, İ.U.Yayınları No: 1681, İstanbul, 1971, s.135.
- (13) Kuntay, M. Cemal., **Namık Kemal**, C.II, İstanbul, 1956, s.92.
- (14) Yayla, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, İ. U., Yayınları, No:2986, İstanbul, 1982, s.60.
- (15) Akin, İlhan, **Kamu Hukuku**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1974, s.301-303.
- (16) Yayla, a.g.e., s.61.
- (17) Okandan, a.g.e., s.135.
- (18) Yayla, a.g.e., s.63.
- (19) Ibid, s.64.
- (20) Ibid.
- (21) Yayla, a.g.e., s.70.
- (22) Yayla, a.g.e., s.71
- (23) Ibid., s.72.
- (24) Ibid., s.75.
- (25) Onar, a.g.e., s.445-446.
- (26) Yayla, a.g.e., s.75.
- (27) Özçelik, Selçuk **Esas Teşkilat Hukuku Dersleri**,

C.II, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1976, s.78.

(28) Yayla, a.g.e., s.84.

(29) Ibid, s.83.

(30) Gülan, a.g.m., s.127.

(31) Yayla, a.g.e., s.90.

(32) Ibid, s.91.

(33) Ibid.

(34) Yayla, a.g.e., s.93.

(35) Ibid, s.94.