

# SİYASİ İLİMLER ve HUKUK

## SİYASİ TEORİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE ADEMİ MERKEZİYET PROBLEMİ

Prof. Dr. Yavuz ABADAN

### A. Etüdün Metodolojik Temeli

Zamanımızda bilim dallarının bir yandan belli mihraklar etrafında toplanması, öte yandan her bilgi konusunun bir bütün olarak sınırlandırılması eğilimleri, çeşitli hedeflere yönelen metodolojik reform ve uygulama tekliflerinin tartışılmasına yol açmış bulunmaktadır. Bu konudaki görüş ayrılıkları, yüksek bilim müesseselerinin öğretim görevleri yanında araştırma faaliyetlerine verdikleri önem nisbetinde azalıp çoğalmaktadır (1).

Modern bilim, özellikle teknik ve sosyal alanlarda devamlı şekilde ilerlemekte ve zenginleşmektedir. Bu ilerleme, Endüstri ihtilâlinin ve teknik gelişimin zorladığı derinleşme ve uzmanlaşma ihtiyacının tabii bir sunucudur. Az gelişmiş memleketlerin olumlu bir çözüm şekli bekleyen sosyal, ekonomik ve siyasi problemleri de uzmanlaşma ihtiyacını körüklemektedir.

Ayrıca modern «Sosyal ve İktisadi refah devleti=Welfahresta-te» nin, iktisadi gelişime nazım rol aynaması görevini yerine getir-

---

(1) Öğretim ve araştırma konularının ilmi disiplinler halinde belli mihraklarda toplanması yahut her bilgi dalının bağımsız olarak bir bütün halinde sınırlandırılması tezini savunan Üniversitelerde reform teklifleri hakkında Bk : Helmut Schelsky, Einsamkeit und Freiheit. Rowohlt Taschenbuch Verlag GNBH. Reinbeck bei Hamburg, 1963. s. 262, 282. Yazar bu etüdünde, özellikle *Almanya*'da yüksek bilim müesseselerinin kuruluş ve gelişimini bu konu ile ilgili reform teşebbüslerini kritik bir incelemeye tabi tutmaktadır.

mek için, almak zorunda bulunduğu kanuni tedbirler, incelenmesi gereken hukuki materyali kolay kolay altından kalkılamaz bir hale getirmektedir. Böylece bir yandan uzmanlaşma, öte yandan öğretim malzemesinin devamlı şekilde genişlemesi, her bilgi dalında bölümlerin gittikçe çoğalması sonucuna ulaşmaktadır. Bu gelişim, siyasi, sosyal, iktisadi, manevi ilimler alanlarında da yeni yeni uzmanlık bölümlerinin doğmasına sebep olmuştur. Birleşik Amerika Üniversitelerinin gerek öğretim gerek araştırma politikası bakımından bu gelişimin ön safında yer aldıkları herkesçe bilinen bir gerçektir.

Şu kadar ki araştırmaları bereketli kılan, öğretimi kolaylaştıran bu uzmanlaşma, bir gruba giren bilgi dallarının bütün bağlarını koparan anarşik bir dağınıklığa sebep olmamalıdır. Gerçi bugün yeniçağ üniversite kuruluşlarının esas gayesini teşkil eden idealist, universalist felsefi sistem ülküsünü tam anlamile benimseyip uygulamaya imkân yoktur. Ancak akademik fikir ve tartışma hürriyetinin, özellikle sosyal bilimler alanında belirli doktrinlerin yahut önyargıya dayanan kişisel eğilimlerin etkisinden kurtularak disiplinler arasındaki bağlantıları gözden kaçırmayan objektif ve toplayıcı bilgi hedefine yönelmesi de şarttır. Bu yoldan özellikle sosyal ve siyasi ilimlerde sınır karışıklık ve çatışmalarından doğacak çelişmeleri önlemek, dolayısıyla sentetik bir görüş ve anlayışa ulaşmak mümkün olur. Nitekim Birleşik Amerika'da da uzmanlaşma aşırılığına karşı cephe alan bilgi müesseseleri vardır (2).

Siyaset ilmi ve Sosyoloji konusunu, devlet ve toplum hayatının yaygın alan ve belirtilerine uygun olarak, halen çeşitli uzmanlık bölümlerine ayırarak incelenmekte ve araştırmaktadır. Buna karşılık toplum ve devlet problemi, birbirinden farklı görüş ve metod ayrılıklarına dayanan başlıca üç yönlü bir öğretim ve araştırma konusu özellik ve değerini taşımaktadır. Nitekim toplum olaylarıyla ilgili her sorunun, sosyal siyasi ve hukuki görüş açısından, biraz da bahis konusu memleketin sosyal, kültürel ve ekonomik özelliklerine göre değerlendirilmesinde, zorunluktan daha çok sonsuz faydalar vardır.

Aslında ademi merkezîyet problemi, çeşitli ihtisas bölümlerini kapsayan bu üç disipline de vazgeçilmez ve içten bir ilgi ile bağlan-

(2) Örneğin Boston Harvard Üniversitesinde Prof. Carl Friedrich'in siyasi ilimler branşını temsil ettiği «Litauer» mensupları, Üniversitenin görevini bilim dalları arasında aşırı ihtisaslaşma ve dağılmayı önleyen ve esas disiplinler arasındaki bağlılıkları dikkate alan bir öğretim ve araştırma sistemini savunmaktadırlar.

tılıdır. Ademi merkeziyeti, çok hatalı bir yorumla sadece bir Anayasa meselesi olarak, «yasama, yürütme, yargı erkleri» arasında denge yaratma ilkesi anlamında kullanan ve değerlendiren çevreler vardır. Oysa ki Ademi Merkeziyet, devlette idari yapı ve mekanizmanın kuruluş ve işleyişi ilkesi ile sıkı sıkıya ilgili bir uygulama sisteminden başka bir şey değildir. Şu halde Ademi Merkeziyet konusunda, olumlu bir sonuca ulaşmanın tek şartı, problemin her üç yönünü (siyasi, sosyolojik ve hukuki) kapsayan ilmi ve objektif bir inceleme ve araştırmaya tabi tutmaktır.

Türkiye'de bu güne kadar Ademi Merkeziyet, sosyal ve siyasi şartlar ve gelişmelerle ilgisiz, sadece normatif bir idare hukuku konusu olarak ele alınmış ve incelenmiştir. Bu araştırma ve incelemelerin, memleketin gerçek idari mekanizması ile ilgisiz bazı yabancı ülkelerde geliştirilen nazari ve tatbiki bilgileri özetlemekle yetindiklerini tekrara lüzum yoktur.

Bu yüzden Türkiye'de Ademi Merkeziyet konusunun yeni bilimsel verilere göre ele alınması gerekmektedir. Biz bu tebliğimizde hiç bir zaman Anayasa'da yer almayan ve idarede uygulanma şansına kavuşmayan Ademi Merkeziyet konusunu, sadece siyasi ilimler perspektifinden inceleyip değerlendirmeye çalışacağız. Aslında aşağıda belirtileceği üzere Osmanlı İmparatorluğunda Ademi Merkeziyet konusu, bir siyasi teori halinde, Abdülhamit II istibdadına karşı dışarıda savaşıyor bir sosyolog tarafından ortaya atılmış ve savunulmuştur. Ancak bu teorinin ne memleket halkoyunda, ne de idari tatbikatta en küçük bir yankı uyandırmadığı bundan sonraki açıklamalarımızda belgeleriyle ortaya konacaktır.

### B. Ademi Merkeziyet Terimi

Türkçede Fransızca «Decentralisation» karşılığı olarak kullanılan «Ademi Merkeziyet» terimi aslında çeşitli yorumlara çekilebilen bir anlamı yansıtmaktadır. Decentralisation tabirinin terminolojik vuzuhsuzluğu hemen bütün dillerde tereddütlü anlamlara yol açmaktadır. Gerçekten problemin incelenmesinde en büyük güçlük, Ademi Merkeziyet teriminin, biriminin aksi anlayışlarla çelişmeleri kapsayan çeşitli ayrıntılara elverişli olmasından doğmaktadır.

Nitekim James W. Fesler bu terminolojik özellik ve çapraşıklıkla haklı olarak dikkati çekmektedir. Ona göre, Ademi Merkeziyet, a - İdari bir statik durumu, b - Dinamik bir siyasi gelişim sürecini,

c - İdeal bir kuruluş tipini, d - Ölçülü bir değişim eğilimini belirleme maksadiyle kullanılmaktadır (3). Şu kadar ki bu çeşitli terminolojik kavramlar, ne konuyu yeter derece aydınlatmaya, ne de problemin çözüm güçlüklerini yenmeye yetmemektedir. En büyük güçlük Ademi Merkeziyetin gerektirdiği masrafları, iş gücü, başarılı uygulama, iyi sonuç alma vesaire gibi faktörleri önceden ölçüde değerlendirme imkânsızlığından doğmaktadır.

Ademi Merkeziyet, «adem=yokluk» ve «merkeziyet=bir merkezde toplanma, merkezleşme» sözcüklerinden farsça gramer kurallarına göre kurulmuş olduğu cihetle, bugün için artık eskimiş bir izafet terkidir. Bununla beraber yabancı dil etkilerinden kurtulmuş olarak sadeleşen Türkçeye «Merkezden bağımsızlık» şeklinde aktarılabilecek olan bu deyim, hukuk ve siyasi ilimler literatüründe tutunmuş bir karşılık henüz bulunamamıştır.

Teknik terim olarak Türkiye'de Ademi Merkeziyet, sadece idari açıdan incelenmekte, bu alanda karar ve icra yetkisinin mahallî otoritelere bırakılması anlamına kullanılmaktadır. Oysa ki genel anlamı ile ademi merkeziyet (decentralisation) merkeziyet= (centralisation) ciliğin tam karşıtı olarak, devletin bütün görevlerini karar ve icra yetkilerinin başka organ ve müesseselere verilmesi imkân ve şekillerini kapsamaktadır. Bu görüş açısından ademi merkeziyet probleminin incelenmesini siyasi, idari, ekonomik faaliyet alanlarına şamil olmak üzere başlıca üç mihrak etrafında toplama gerekmektedir. Ancak bu takdirde problem ve çözüm şekilleri hakkında enine boyuna tam ve toplu bir bilgiye ulaşmak mümkün olacaktır.

Devlet görevlerinin dağılımı konusunda akla gelen ihtimaller ise şu kategoriler etrafında toplanabilir :

I. Tam ve mutlak (total) bir merkeziyetçilik İlk, Orta, hatırlanması Yeniçağ siyasi teorilerinden intikal etmiş, örneği en bol sistem çözüm şeklidir. Buna karşılık mutlak anlamda bir merkezden bağımsızlık, siyasi birliği temelinden yıkacağı için, hukuk ve devlet düzeni ile bağdaşabilecek bir ilke olmaktan yoksundur. 1961 Türkiye Anayasası, bu anlayışa katılarak, «İdarenin kuruluş ve görevleri bir bütün olduğu, bu alanda gerekli tedbir ve sorumlulukların kanunla düzenlenebileceği ilkesini kabul etmiştir. (Mad. 112. f. 2)

(3) James W. Fesler, Yale University. Approaches to the Understanding of Decentralisation. J. P. S. A. Sixth World Congress, Genova, September 21 - 24, 1964 s. 1 - 3.

II. Ölçülü ademi merkeziyet sistemi, özellikle demokratik idarelerde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Bu usulün uygulanmasında birbirinden farklı iki örnek üzerinde durulmak gerekir:

a - Coğrafi bir ayrıma göre, bölgeler halkının seçtikleri meclislere ve bunların organlarına tanınan karar ve icra yetkileri, bu konuda ilk örneği temsil eder. Nitekim T. C. Anayasası «Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağını» (Mad. 115 f. 1) belirttikten sonra, mahalli idarelerin vasıf ve yetkilerini tesbit etmektedir.

Buna göre, «Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan genel karar organları, halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçimleri kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı (4) esaslara göre yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur (5). Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı kaynakları sağlanır» (Mad. 116. f. 1, 2, 3, 4).

b - Ademi merkeziyet, coğrafi kavram dışında özellikle iktisadi bakımdan teknik veya görevsel bir anlamı da içerisine almaktadır. Bu takdirde görev esasına dayanan bir ademi merkeziyet tipi bahis konusudur. Bu sistemde belli başlı örnekleri, daha çok kamu sektörü dışındaki mesleki grupların seçim yolu ile yetki verdikleri idari kuruluşlar temsil ve teşkil etmektedirler. Türkiye'de Ticaret Odalarında seçilen idare heyetlerinin yetkileri, mesleki bir grubun güveninden kaynak almaktadır. Fransa'da «Sosyal Güvenlik = Sécurité social» sandıkları da bu kategori içinde mütalâa olunabilirler.

(4) 1961 Anayasasının 55 inci maddesi seçim ehliyetini usul ve şartlarını belirtmektedir. Buna göre «Vatandaşlar kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme ve seçilme haklarına sahiptirler. Seçimler, serbest, gizli, tek dereceli; genel oy, açık sayım ve döküm esaslara göre yapılır» (Mad. 55 f. 1, 2).

(5) Anayasa yalnız genel ve mahalli seçimlerin değil, bütün idari tasarrufların denetimini de yargı erkine tabi kılmıştır: «İdarenin hiç bir eylem ve işlemi hiç bir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz» (Md. 114. f. 1). Bu esası Anayasasının «Cumhuriyetin nitelikleri» başlığını taşıyan 2 nci maddesindeki «hukuk devleti» vasfının tabii bir sonucudur.

III. Geniş anlamda ademi merkeziyetin özel bir belirti şekli de, işlerin yönetiminde bir mihrakda toplanmayı önleyen «ademi temerküz = déconcentration» usulüdür. «D... = ademi merkeziyet» gibi, iki farklı yön ve anlamda belirmektedir. Bu usulün esası, belli âmme hizmetlerinin merkezî devlet organlarının kontrolüne tabi idari birimlere verilmesidir.

a - Coğrafi hatta iktisadi bakımdan ademi temerküzün Türkiye'de örneği, iller ve onlara bağlı idari kademelerdir. Nitekim Türk Anayasasına göre, «İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir» (Mad. 115. f. 2, 3). İllerin ve onlara bağlı kademe ve müesseselerin gerekli görüldüğü zaman ve ölçüde merkezî organlar tarafından kontrolü sistemin tabii icabıdır. Belediye ve köyler de Türk Anayasasının açıkça belirttiği gibi, bu çeşit ademi temerküz kategorisi içerisinde yer almaktadırlar.

b - Teknik anlamda ademi temerküz, bir kamu tüzel kişiliğine (6) muhtar bir görev ve vasıf vermeksizin bazı teknik ve iktisadi işleri yürütme yetkisinin verilmesi halinde bahis konusudur. Memleketimizde bu tür ademi temerküzün tipik bir örneği «Toprak Ofisi» teşkilâtıdır. Çeşitli iktisadi devlet teşekküllerinin, benzer taraflarına rağmen, bu kategori içinde mütalâa edilmeleri hususu önemli bir tartışma konusudur. Türkiye'de idari müesseselerin daha çok Fransa'daki gelişimin etkisi altında kaldıkları göz önünde tutulursa, bu konuda iki memleket arasında gerek nazari gerek tatbiki benzerliklere şaşmamak gerekir (7).

Ademi merkeziyet ilkesinin uygulanmasında aynı müesseseye hem milli, hem mahalli görev verilmesi mümkündür. Bu çift rol milli menfaatlerin genel ve üstün, mahalli meselelerin özel ve tali sayılmaları zorunluğu sebebiyle «İdari Vesayet» problemini doğurur. Bu konu, hiç şüphesiz iktisadi kalkınma durumundaki memleketler için özel bir önem taşır. Türkiye'deki iktisadi kalkınma plânlaması konusunda bu hususa ayrıca değinilecektir.

(6) Türk Anayasasına göre «Kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulabilir» (Mad. 112, f. 3).

(7) Mukayese için, Bernard Gournay, La décentralisation en France. Communiqué pour VI em Congrès mondial de AISP à Genève 21 - 25 September, 1964. s. 1-5.

## Ademi Merkeziyet İlkesinin Fikri Kaynakları

Ademi merkeziyet ilkesinin esas fikri kaynağını felsefi idealleri yansıtan romantik ütopyalara bağlamak mümkündür. Tabii hukuk doktrininin saf ve hür tabii hal tasavvuru «Cynique» lerden kopup Ortaçağ ideallerini aşarak, «Morus» (1478 - 1535) lar «Rousseau» (1712 - 1778) ler üzerinden, idari bakımdan muhtar «küçük» bölgeler ve «Köy Cumhuriyetleri» özlemini kuvvetlendirmiştir. Bütün faziletlerin, öz tabiatı canlandıran küçük kasaba ve köylerde yaşayan temiz insanlar arasında yeşerip geliştiği buna karşılık büyük şehirlerin yapma, bozucu, sıkıcı atmosferinde ancak baskıcı rejimlerin merkeziyetçi tahakkümünün hür ve yaratıcı çabaları köstekleyip kısırlaştırdığı kanısının yaygın bir hal alması, bu fikir akımının önlenilmez bir sonucu olmuştur.

Bu fikri ve siyasi baskıdan kurtulmanın ilk çaresi, idari küçük ünitelerin, kendi serbest ve bağımsız gelişimine bırakılmasında aranmıştır. Gerçek anlamda «vatandaş erdemi» (arete) ne dayanan demokrasinin buralarda kökleşebileceğine inanılmıştır. Bu kanaatin kökleşmesinde klâsik Yunan teorisinin ideal site tasavvuru, geniş ölçüde etki yaratmıştır. Buna göre örnek site bir «Megalopolis = büyük şehir» değil, derli toplu, bütün hemşerilerin birbirlerini tanıdıkları ve gönülden bağlandıkları bir «Kaliopolis = güzel ve estetik şehir» olmalıdır (8).

19 uncu yüzyıldan itibaren sosyalist doktrinler de, kendi açılarından ademi merkeziyet ilkesini farklı gerekçelerle savunma yolunu tutmuşlardır. Onlara göre, ademi merkeziyet halka dayanan bir hareket olması itibariyle, demokrasiyi gerçekleştirip yerleştirmek için yapılmalı, kapalı bir ada hayatı süren bölgelerin milli bünye içinde yer almalarını sağlamalıdır. Bu görüş açısından ademi merkeziyetin esas hedefleri, iktisadi refah, toplum kalkınması, sosyal adalet, halkın sosyal ve siyasi çabalara katılması ilkelerini gerçekleştirmektir. Görülüyor ki bu yön -liberal demokrasinin aksine- hürriyeti, ademi merkeziyetin gayeleri arasına sokmamaktadır.

Bu ilkelere dayanarak Hindistan'da 1959 da Narayan'ın «Hindistan idaresinin reform plânı»na dayanılarak demokratik ademi merkeziyet sistemi kurulmuştur. Bu plân ile Mahatma Gandhi'nin

(8) Türkçede «Hisar=Site» terimleriyle karşılanan eski şehir devletinin yunancası «Polis», lâtincesi «Civitas»dır. Aristoteles, ideal bir site nüfusunun ikibin ile dörtdübin aileden kurulması tezini savunmaktadır. Plato ise ideal sitenin en çok 5040 aileyi barındırması gerektiğini ileri sürmüştür.

«Kendi kendine yeten ve kendi kendini idare eden Köy Cumhuriyetleri» ilkesine dayanan **Panchayati Raj** (Köy Şuraları) kurulmuştur. Gandhi, merkezden idarenin sömürücükle sonuçlanacağı tezini savunuyordu. «Panchayati Raj», liberalizme aykırı partisiz bir demokrasi sistemini benimsemekle beraber, halkın idareye iştirakinde ferdi yaratıcılığı esas tutuyordu.

Köy şuralarının seçimlerine, ferdi yaratıcılık ilkesi sebebiyle komünistler, partisiz demokrasi prensibi yüzünden de Kongre Partisi resmen katılmamışlar, ancak bunlar dolambaçlı yoldan seçim mücadelesine iştirak ederek yerine göre kilid mevkileri elde etmeyi başarmışlardır.

Büyük ümitlerle karşılanan «köy şuraları», başlangıçta oldukça önemli başarılar göstermişlerdir. Ancak memleketin umumî havasına hâkim olan ümitsizlik dalgası, zamanla bu alana da sirayet etmiş, özellikle yüksek kademedeki idarecilerin bilgisizlik ve ehliyet-sizliği, gelişmeyi geniş ölçüde engellemiştir (9).

### **Doktrin Açısından Problemin Değerlendirilmesi**

Ademi merkeziyet probleminin doktriner açıdan incelenmesi, «Gayeler bilgisi» niteliğindeki «Siyasi Bilimler» konusu olarak ele alınmak gerekir. Bilindiği üzere -klâsik devirdeki anlayışın aksine devlet teorisi ile ilgisini kesen modern «Siyasi bilim veya bilimler toplum veya devletin ulaşmayı tasarladıkları hedeflerin önem ve verimlilik ilkelerine göre değerlendirilip uygulanması imkân ve şartlarını objektif incelemelerle tesbit esasına yönelmişlerdir.

Bu görüş ve çıkış açısından ademi merkeziyet bir gaye değil, sadece toplumun belli hedeflere yönelip ulaşmasını sağlayacak bir tutum ve uygulama şekli olarak anlaşılmalıdır. Başka bir deyimle, bütün toplum ve siyaset konularında olduğu gibi, ademi merkeziyet, sosyal bütünün siyasi, sosyal, ekonomik gelişimindeki amaçları gerçekleştirmeye yönelen bir düşünce ve uygulama sisteminin devlet düzenine ve halkoyuna aktarılmasından başka bir anlam taşımamaktadır.

Bu bakımdan aslında ademi merkeziyet, devlet varlığının korunup gelişmesini sağlayacak o alanlarda, son hedeflere ulaşma «vasıtası» anlamına gelmektedir. Oysa ki idealist ve romantik bazı eğilimler, ütöplast bir anlayışla ademi merkeziyet müessesesini bir va-

(9) Tafsîlât için Bk. Report A. H. Somjee, Recent Indian Experience of decentralisation, VI, IPSA World Congress, Geneva.

sıta olmaktan çıkarıp, son gaye haline getirmişlerdir. Bu görüşün nazari bakımdan aksak tarafı, a - Devlet gayelerinin çeşitlilik ve renkliliği, b - Siyasi birliğin, vatandaşların saadet ve refahını gerçekleştirme aracı olup başlı başına bir amaç sayılamayacağı gerçeğiyle çatışmasıdır.

İdealizm ve romantizm, Schiller'in, sosyal ve beşeri münasebetlerin yüklediği bütün şekil ve bağlılıklardan kurtulma özleyişini dile getiren «Hürriyetin yalnız rüyalar aleminde mümkün olduğu» (10) tezine uygun felsefi bir ademi merkezîyet teorisi geliştirmiştir. Aslında Sovyetlerin proleterya dışındaki sosyal sınıfların ortadan kaldırılması ile gerçekleşecek ve devletin ölümü (son bulması) ile sonuçlanacak sınıfsız toplum anlayışı ile merkezi otoriteyi federatif muhtar teşekküller de eritmeyi savunan «Yugo - Slav» denemesinin de ütöpik - hayali bir ademi merkezîyet kategorisi içinde mütalâa edilmesi, belli görüş ve metodolojik düşünce açılarından tartışılma konusu olabilir.

#### *A — Prens Sabahaddin ve Ademi Merkezîyet*

Türkiye'de doktrin açısından ademi merkezîyet sorununu, Osmanlı İmparatorluğunda demokrasi ve hürriyetin gerçekleşmesi davası olarak ilk ortaya atıp ilmi delillerle savunmaya çalışan Prens Sabahaddin Bey olmuştur. Ademi merkezîyet realist ve pozitivist bir görüşle sadece teknik bir idari reform konusu olarak ele alındığı takdirde, ideal değer taşıyan hürriyet ve demokrasi kavramlarıyla doğrudan doğruya bir ilgi kurmaya çalışmak yersiz bir gayretkeşlik sayılabilir. Ancak Sabahaddin Beyin yaptığı gibi, ademi merkezîyet yüzyıllarca süren mutlakiyetçi bir rejimin tasfiyesine yönelen bir siyasi doktrin haline gelince, konunun hürriyet ve demokrasi ile organik bağlılığı ilk plâna geçer.

Osmanlı devletinde mutlakiyetçilik ve merkezîyetçilik, İmparatorluğun kuruluş politikası ile gelenekleşip kökleşmiş bir siyasi sistemdir. Gerçekten Osmanlılar, Rumeliye geçtikten sonra bir yandan Anadoludaki derebeylik artıklarını temizleme ve merkezi otoriteyi tek elde toplama amacıyle yeni fethedilen ülkelere göç etmeyi teşvik eden ve gerekirse zorlayan bir iskân politikası gütmüşlerdir. Öte yandan Abbasi Halifesi Mütevekkil'in 1540 ta ölümünden sonra Osmanlı hükümdarları çifte bir hâkimiyet sistemiyle sultanlıkla halifeliği kendi ellerinde toplamışlardır. Böylece devlette bütün kud-

(10) Yavuz Abadan, Hukuk Fakültesi Dergisi İstanbul 1940, s. 5 - 12.

retleri (summa potestas) tek elde toplayan aşırı derecede mutlakiyetçi ve merkeziyetçi hakimiyet sisteminin Machiavelli'nin siyaset teorisini etkilediği (11) ve Jean Bodin'in «üstünde ve altında başka bir benzeriyle bağdaşmayan üstün bir kudret» olarak tanımladığı modern hakimiyet anlayışına (12) örneklik ettiği tarihî bir gerçektir (13).

Bu mutlakiyetçi ve merkeziyetçi sistem, «Kızıl Sultan» adı verilen Abdülhamid II. nin 33 yıllık (1876 - 1909) hükümdarlığı süresinde korkunç ve karanlık bir baskı rejimi haline geldi. Bu devre «Jön Türk» ihtilâlcileri tarafından Abdülhamid'in tahttan indirilmesi ile sona erdi. Kızıl Sultan'ın istibdadına karşı içte gizli, dışta ise açık mücadeleye girişmiş bulunan Jön Türk akımı, İmparatorlukta bulunan çeşitli unsurlara mensup aydınları saflarında toplamıştı.

Jön Türklerin «İttihat ve Terakki Fırkası» mihrakında toplanan çoğunluk grubu, İmparatorluğun merkeziyetçi geleneğine bağlı kalmış, pratik bir hedef olarak sadece mutlakiyeti yıkmakla yetinme fikrini savunmuştur. Buna karşılık Sabahaddin ve yakın bir kaç arkadaşından kurulu «Hürriyetçiler=Akrar» grubu, ilmi ve sosyolojik tahlillerden kaynak ve kuvvet alan bir siyasi doktrine dayanarak yalnız şekil değişikliği ile yetinmeyip sosyal ve siyasi bünyede köklü ve esaslı inkilâplar yaratma amacını güdüyorlardı (14).

### B. Prens Sabahaddin'in Kişiliği ve Doktrini

1878 de İstanbul'da doğmuş bulunan Sabahaddin, Kızıl Sultanın kız kardeşi Seniha sultanla evli bulunan damat Mahmut Paşanın ikinci oğludur. Önceleri Adalet bakanlığını ve has müşavirliğini yaptığı kayın biraderi ile Mahmut Paşanın arası, Abdülhamid'in zalim idaresi yüzünden açılmıştır. Bütün uyarma çabalarının boşa git-

- 
- (11) Machiavelli, *Il principe*. Chap. III. IV. 2, 3. de Türk devletinin devrin en kudretli, özellikle virtu, ya dayanan siyasi bir kuruluş olduğunu belirtiyor.
- (12) Bodo Dennoubitz, Machiavelli, Bodin, Hobbes, Hamburg 1948, s. 30. Georg Fickel. *Der Staat bei Bodin*, Leipzig 1934. s. 50
- (13) YavuzAbadan. *Die Entwicklung des Verfassungsrechts in der Türkei*. Jahrbuch des Öffentlichen Rechts Bd. Bd. 9. s. 355.
- (14) Daha 1908 den çok önce Paris'de türkçe olarak çıkarılan «Meşveret» birinci grubun; «Terakki» gazetesi de diğer grubun yayın organı idiler. Jön Türklerin özellikle Prens Sabahaddin'in siyasi fikirleri hakkında Bk. Şerif Mardin «Jön Türklerin Siyasi Fikirleri» Türkiye İş Bankasının kültür yayınları Ankara, 1964. Sh. 215 ve sonrası.

tiğini gören Mahmut Paşa, istibdatla mücadele için 1899 yılında iki oğlu ile gizli olarak memleket dışına çıkmış, 48 yaşını henüz doldurmadan 17 Ocak 1903 tarihinde Brüksel'de vefatına kadar bir daha yurda dönmemiştir.

Mahmut Paşanın yabancı diyardan kayın biraderine gönderdiği iki mesajın ilkinde ve sonucusunda şu açık ithamlar vardır: «İdare şekliniz hiç bir kanuni târza ve doğru halife gidişine, hatta Avrupa hükümdarları usulüne de benzemiyor (.....). Hükümdarlığınızda daha ziyade bir kaç bin sene evvel yaşayan tiranlara müşabih noktalar var» (Yıl 1899/sonu)... «Bu devri istibdat ve zulüm devam ettiği müddetçe vatanımdan, ailemden uzak olarak burada ölmeği, memlekette refah ve saadet içinde yaşamaya tercihte firaşı ihtizarda (ölüm döşegi) bile tereddüt etmem» (15).

Bu davranış gösteriyor ki Sabahaddin, mutlakiyet ve merkezi yetçiliğe karşı mücadelesini babasından tevarüs etmiş ayrıca siyasi görüşünü ilmi bir temele dayandırmaya çalışmıştır. Prens Sabahaddin Fransa'da geçen on yıllık mücadele hayatında (1899 - 1908) Le Play sosyolojisinin temsilcileriyle sıkı bir temas kurmuş, siyasi doktrinini bu münasebetin geniş etkisi altında geliştirmiştir. Babası ile Paris'e sığındığı zaman henüz 21 yaşında olan Sabahaddin, siyasi mücadele organı olarak yayınladığı Türkçe «Terakki» gazetesindeki yazıları dışında Fransızca ve İngilizce neşriyatta da bulunmuştur (16).

Bu yazılarında geliştirdiği ana düşünce, Osmanlı İmparatorluğunun geleceğini, «Teşebbüsü şahsi ve ademi merkeziyeti idare» formülü ile ferdiyetçi ve hürriyetçi bir gelişim imkân ve ihtimaline bağlamasıdır. Onun kesin inanışına göre, Türk aydınları, tarihi gelişimin de gerektirdiği bir yönde bir kuruluş ve kurtuluş yolunu seçmişlerdir: «Sous le régime que les hommes éclairés veulent établir et dont ils préparent l'avénement la Turquie deviendra proprement une facteur important du progrès en prolengent l'Europe

(15) Ahmet Bedevi Kurau, «İnkilâp Tarihimiz ve Jön Türkler». Tan Matbaası 1945 s. 98 ve 158. Ayrıca Mahmut Paşa 3 Haziran 1900 de Abdülhamid'e çektiği bir telgrafta kendisini «meşru bir hükümdar tanımadığını» bu sebeple de emirlerine itaat caiz olmadığını açıklamaktadır. Bedevi, op cit. 110.

(16) Sabahaddin, konusunu bir ideolog olarak ele almış ve o yönde geliştirmiştir. Dış alemde yarattığı etkiler, o günün şartlarına göre, son derece önemlidir. Sabahaddin'in ilk yayınlanan yabancı dildeki eseri, «Les Turcs et le Progrès» başlığını taşımaktadır. «La Revue» Dergisi, 15 Decembre 1905. s. 433 - 448.

moderne dans une partie de l'Asie et même dans une portion du continent Africain» (17).

### C — Doktrinden Aksiyona

Prens Sabahaddin (18) Osmanlı İmparatorluğunda siyasi teorisinin uygulanması fırsat ve imkânına kavuşmamıştır. Aslında Sabahaddin'in, bir sosyolog ve nazariyeci olarak ortaya attığı tezin amacı, çökmekte olan Osmanlı İmparatorluğunun devamını sağlayacak çözüm şeklini aramaktan ibarettir.

Ona göre, İmparatorluğun devamını sağlamak iki şartın yerine getirilmesine bağlı idi :

1. Beliren yeni siyasi şartlara uyarak devlete modern bir idare şekli vermek. Sabahaddin, 1876 Anayasasının müstebit bir hükümdar tarafından felce uğratılmasından kazandığı tecrübe sonucu, sadece şekil bakımından «Meşrutiyetin ilânı» ile hedefe ulaşılacağı kanısında değildi. Onun dileği, devlet idaresinde kökten bir değişiklikle merkeziyetçi geleneği yıkararak, İmparatorluğu yoğuran çeşitli unsurların müşterek duygu ve işbirliğine dayanan örnek bir «milletler topluluğu» vücuda getirmek böylece dağılma ve parçalanma ihtimallerini önlemektir. Oysa ki aynı amacı güden «Tanzimat Fermanı», milliyetçilik duygusu ile alevlenmiş grupları pekiştirip birleştireceği yerde bağımsızlık eğilimlerine hız ve kuvvet kazandırmıştı.

Çökmekte olan bir İmparatorluğun tek kurtuluş çaresi olarak ileri sürülen «ademi merkeziyet» formülünün devleti aynı akıbete sürüklediği, Sabahaddin beyin idrak ettiği İkinci Meşrutiyet devrinin olayları ile sabit olmuştur. Nitekim Sultan Hamit II. istibdadına karşı Türklerle ön plânda yer alıp savaştan ve Kızıl Sultan'a sonsuz bir suikast tertipleyen Ermeni cemaatinin önemli temsilcilerinden biri olan Van mebusu Vartakes'in, Talât Paşa ile konuşması, Sabahaddin'in idealist bir iyimserlikle ortaya attığı tezin, Türk olmayan unsurlarca nasıl yorumlanıp uygulanmak istendiğini belirtmektedir.

Rusya'da idam mahkûmu iken ayağından yararlanarak Türkiye'ye geçebilen Vartakes, devrin İçişleri Bakanı ile bu konuşmasında pantolonunun arka cebindeki tabancaya davranarak «Siz Ermenilere ademi merkeziyet hakkı tanımazsanız biz almasını biliriz»

(17) La Revue, sh. 448.

(18) Osmanlı hanedanına mensup olmakla beraber Sabahaddin hiç bir zaman hakkı olan «Prens» vasfını hayatında ve yazılarında kullanmamıştır.

tehdidini savurmuş, Talât Paşa'dan «Aman Vartakes, dikkat et böyle bir savaşta kimin hangi tarafın kazanacağı belli olmaz. Allah o günleri göstermesin» cevabını almıştı (19).

2. Sabahaddin'in doktrini üzerine kurduğu ikinci prensip «şahsi teşebbüs» ilkesi idi. Ona göre sosyal ve siyasi bünye değişikliği ferdi ve özel inisyatiften kuvvet alan bir iktisadi gelişme ile tamamlanmalı idi. Zamanında revaçta bulunan sosyal ve siyasi ilimler teorisinden ilham alan ve Anglo - Saksonları örnek tutan bu düşünce, terbiye sistemimizin yep yeni bir hedefe yönelmesi gerektiğine dayanıyordu. Bunun için de kendi deyimiyle «kışla ve memurluk» zihniyetinden sıyrılıp bütün kuvvetleri serbest ve liberal iş ve demokrasi idealini gerçekleştirme amacına yöneltmeye ihtiyaç ve zaruret vardı.

Sabahaddin 1905 ten itibaren yerleştiği Paris'de «Jön Türk» mukavemetini hamleci bir davranışla en etkili bir duruma ulaştırmak istiyordu. Aslında Jön Türklerin çeşitli yönlerde dağılmış bütün mücadeleleri, aksiyona geçme konusunda birleşiyorlardı. Bu sebeple Sabahaddin'e bir fikir adamı olarak, ilmi Metodlar çerçevesinde bir aksiyon programının hazırlanmasını rica ettiler.

Sabahaddin senelerce ülkü edindiği bir siyasi reformu gerçekleştireceğine inandığı «Teşebbüsü Şahsi ve Ademi Merkezîyet Cemiyeti»nin on maddelik programını hazırladı. Bu programda (20) Mithat Paşa ve arkadaşlarının hazırladıkları 1876 Kanunu Esasi»sinin Fransızca metninde yer almış bulunan «Décentralisation» terimi olduğu gibi yer almıştı. Sabahaddin'in Hıristiyan unsurların istibdada karşı mücadeleye istekleriyle katılması amacını güden bu hüküm özellikle «İttihat ve Terakki Cemiyeti» taraftarlarından gelen şiddetli bir tepki ve muhalefetle karşılaştı. İleri sürülen gerekçe «ademi merkezîyet, merkez yok» demektir. «Merkez olmayınca da memleket yok olur» (21), demogojisinde özetlenmiştir.

(19) Birinci Dünya Savaşında Almanya'nın liderlik ettiği Dörtler İttifakında yer alan Türkiye'nin harp süresince kaderine hükmetmiş olan Talât Paşa kabinesi, 7 Ekim 1918 de çekilmişti. Üç kabine arkadaşı ile (Talât, Enver, Cemal Paşalar) Almanya'ya sığınmış olan Talât Paşa Berlin'de bir ermeni tarafından öldürülmüştür.

(20) İlk önce «Şûrayı Ümmet» gazetesinin 27 Temmuz 1906 tarihli ve 95 numaralı sayısında yayınlanan programın tam metni için bk. Ahmed Bedevi Kuran : İnkilâp Tarihimiz ve İttihad ve Terakki.. İstanbul, Tan Matbaası 1948, s. 234 - 235.

(21) Tafsîlât için Bk. Ahmed Bedevi Kuran : İnkilâp Tarihimiz ve Jön Türkler, s. 170 ve sonrası.

1908 İnkilâbından sonra fikirlerini yayma emeli ile Türkiye'ye dönen Sabahaddin, sosyal ve siyasi şartların elverişsizliği yüzünden korkunç bir anlayışsızlıkla karşılaştı. İttihad ve Terakki ile bir anlaşma imkânını hazırlamak isteyen aracılardan çabaları, «Ey fazilet, bütün varlığımızla nefsimizi temsil ettiğin ideale vakfetmek istiyoruz» sözünü bir hareket düsturu olarak benimseyen stoacı feylesofun prensiplerinde en küçük bir tavize yanaşmayan mukavemetiyle karşılaştı. Hayatının fikri bakımdan en olumlu devresini tamamen ilmi çalışmalara vererek, 1948 de İsviçre'de vefat etti.

Türkiye'nin siyasi hayatında uygulama bakımından yeter bir etki yaratmayan Sabahaddin'in ilmi çalışmaları 1906 dan itibaren başta Fransa olmak üzere Batı'da 1930 lardan sonra da kendi kuşağını temsil eden eski arkadaşları delâletiyle Türk aydınları arasında ilgi ile izlenen bir inceleme konusu olmuştur (22).

## S O N U Ç

Ademi merkeziyet problemi sadece Türkiye'de değil, bütün dünyada çözümlenmesi güç sosyal ve siyasi şartlara göre değişen güçlükler ve hal şekilleriyle karşılaşmaktadır :

1. Ademi merkeziyet sisteminin yararlılığı nüfus dağılımının statik değil, dinamik olmasına bağlıdır. Çeşitlilik ve hareket ahenğin şartıdır. Aksi halde kutuplar arasında önlenmesi güç gerginlikler doğar.

2. Ademi merkeziyetin mutlak olması dağınıklık doğurur. Aşırı ferdi hürriyete bağlılık, anarşiye sürüklenme tehlikesini yaratır.

3. İdari reformlar, siyasi düşünceler ve coğrafî şartların etkisi ile gelişir. Örneğin Türkiye'de kendi kendine yeter birim olan İzmir ile az gelişmiş Hakâri'de ademi merkeziyetin başarı şansı çok farklıdır.

4. *Memleketimizde ademi merkeziyet bir geleneğe sahip değildir. Öte yandan geleneklere bağlılık da ağaların, mahalli otoritelerin tahakkümüne yol açar. Muhafazakârlık sosyal hareketliliğin gelişimini engeller.*

(22) Bu çalışmaların çeşitli memleket ve çevrelerdeki yankıları hakkında Bk. Fındıkoğlu Z. Fabri, Le Play Mektebi ve Prens Sabahaddin, İstanbul, 1948, s. 76 sonrası,

5. Üst ve alt kademeler arasında değma ihtimali bulunan anlaşmazlıklar teknik güçlükler doğurur. Bu görüş açısından siyaset ilminin konuya ışık tutacak yeni terimler ve çözüm ihtimalleri getirmesi lüzumludur.

6. Türkiye'de bir köy Bakanlığının kurulması, ademi merkezîyet ilkesiyle çelişme halinde bulunmasına rağmen, organik bağlar bulunmayan köy birimleri arasında halkın bilgi ve inisiyatifi ile gelişecek bir toplum kalkınması amacına ulaşma imkânı güçlüklerle karşılaşmaya mahkûmdur.

7. İktisadi ve plânlı kalkınma davası, ademi merkezîyet konusunda ortaya yeni ve çapraşık problemler çıkarmaktadır.