

BİR MEŞRUTİYET AYDINI EMRULLAH EFENDİ’NİN GÖZÜYLE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE MERKEZİYET, ADEM-İ MERKEZİYET VE TEVSÎ-İ MEZUNİYETİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Şehbâl Deryâ ACAR

Bilindiği üzere Tanzimat Dönemi Osmanlı Devleti’nin siyasi, idari, hukuki, sosyal yaşamındaki radikal değişimleri ve modernleşmeyi yansıtan özel bir devredir. Tanzimat Fermanı’nın yeni yönetim anlayışı açısından dikkate değer özelliklerinden biri, yeni kanunlar yapılacağından söz edilerek, meclisler yoluyla idare etme anlayışını getirmesi olmuştur. Böylelikle yerel düzeyde her birim için oluşturulan meclislerle, halkın yönetimi tanınmasının da önü açılmıştı. Bu alanda Tanzimat’ın en önemli katkısı halkın seçimi ile oluşturulan bu meclislerin, yerel düzeyde yönetime katılımını gerçekleştirmek oldu. Muhassıllık meclisleri ya da memleket meclisleri adı verilen meclisler, bunun ilk örneğiydi. 1840 yılında sancak merkezlerinde kurulan muhassıllık meclislerinin görevi, sancaktan alınan vergilerin miktarını belirlemek ve onların düzenli toplanmasını sağlamaktı. (Eraslan, Olgun, 2006: 23). Bu meclislerde yer alacak kişiler ise seçimle belirlenecekti. Seçimlerde aday olmak için gereken öncelikli şartlardan biri yöre halkından olmaktı. Seçmenlerin taşıyacağı koşulların sınırlılıkları (emlak sahibi olmak şartı vb.) bu mecliste daha çok nüfuzlu kişilerin yer almasına neden olurken bunun yanında muhassıllık meclisleri Osmanlı Türk idari yapısında mahalli idare kurullarının sınırlı yetkilere sahip ilk örneği olmuş, 1864 ve ardından 1871 Vilayet Nizamnameleri ile uygulanmaya başlayan vilayet, kaza ve liva idare meclislerine uzanan gelişmenin de yolunu açmıştır. (Çakan, 2006: 47) Devlet işlerinin daha etkili ve verimli yürütülmesi için oluşturulan bu meclisler vasıtasıyla, Osmanlı halkı ilk kez seçim ve meclis kavramlarıyla tanışma olanağı bulmuştur. Muhassıllık meclisleri ve ardından vilayet idare meclisleri, ilerleyen zamanlarda Osmanlı’nın meşrutiyet rejimine geçişine de bir bakıma alt yapı teşkil etmiştir.

Tanzimat Fermanı’ndan sonra yaşanan diğer gelişmeler de katılım ve eşitlik anlayışını perçinlemeye yöneliktir. 1858 Arazi Kanunnamesi ile devlete ait miri toprakların %70’i özelleştirilmiş, 1867’de yabancılara şehirlerde gayr-i menkul edinme hakkı verilmiştir. Yapılan son düzenlemelerle mahalli temsilde müslim-gayr-i müslim eşitliği fiilen gerçekleştirilmiştir. (Eraslan, Olgun, 2006:

27). 1864’te kabul edilen Vilayet Nizamnamesi önce Tuna eyaletinde uygulamaya konulmuş, ardından 1871 İdare-i Umûmiye-i Vilâyât Kanunu ile ülke vilayet, sancak, kaza, köy olarak idari birimlere ayrılarak teşkilatlandırılmıştır. Burada belediye meclisi üyelerinin seçimle gelecekleri hükmü yer almaktadır. (Çadırcı, 1985: 222). Ayrıca vilayet meclisleri kurma yoluna gidilerek, “vilayet idare meclisleri” oluşturulmuştur. Vilayet meclisi üyeleri; mülki amir ve memurlar ile ruhani reislerden mürekkep tabii üyeler dışında, ikisi müslim, diğer ikisi de gayr-i müslim olmak üzere seçimle belirlenen dört kişiden oluşmaktaydı. Vilayetin itibarlı ahalisinden seçilen vilayet idare meclisi üyeleri, bilindiği gibi ileride Osmanlı’nın çift dereceli seçim sistemi gereğince Osmanlı parlamentosunda ikinci seçmen olarak görev alacaklardır.

Vilayet yönetimini yönlendiren meclislerden biri de 1864 Nizamnamesi’nde ifade edilen “vilayet umumi meclisleri”dir ki bu meclisler, il özel idaresinin çekirdeğini oluşturmaktadır. (Çakan, 2006: 48). Ancak tüzel kişiliği ve akçal yetkileri bulunmayan bu meclislerin tam anlamıyla il özel idaresi sıfatını kazanmaları 1913 tarihli İdare-i Umûmiye-i Vilâyât Kanun-u Muvakkatı ile olacaktır. 1876 Kanun-ı Esasi’nin, illerin yönetiminde tevsî-i mezuniyet [yetki genişliği] ve tefrik-i vezâif [görev ayrılığı] ilkelerini kurallaştırmasından sonra bu kanun ile tevsî-i mezuniyete dayalı bir idare anlayışı vurgulanmış, vilayetlere şahsiyet-i hükmiye [tüzel kişilik] tanınmıştır. Vilayetlerin idaresi; idare-i umumiye ve idare-i hususiye olarak ikiye ayrılmış, vilayet umumi meclislerinin yetki ve görevleri genişletilmiş; ancak üyeliğe seçilebilme koşullarındaki seçkinci anlayış devam etmiştir.

Meşrutiyet döneminde Türk idari teşkilatlanmasına farklı bir yaklaşım geliştiren isim Prens Sabahattin olmuştur. Adem-i merkeziyet taraftarı olan Prens Sabahattin’in görüşleri dönemin yönetim anlayışına ters düştüğü gerekçesiyle İttihatçıların pek çoğu tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Prens’in fikirleri, sınırlı bir aydın grubu tarafından revaç bulsa da ülkenin içinde bulunduğu koşullar dahilinde idari ve sosyal yapının buna uygun olmayışı nedeniyle destek bulamamıştır.

Bu açıdan, Meşrutiyet döneminin ünlü Maarif Nazırı Emrullah Efendi’nin, Yeni Muhitü’l Maarif Gazetesi’nde bizzat kaleme aldığı “İdare-i Vilâyât” başlıklı iki makaleyi, dönemin aydınlarının idari yapılanmaya ilişkin görüşlerini yansıttmasının yanı sıra, Türk idari teşkilatına genel bir perspektif sunması bakımından da yayınlamaya uygun görüyoruz.

Emrullah Efendi sözü edilen ilk makalede; merkeziyet ve adem-i merkeziyet idaresinin esaslarını ayrıntılı olarak arz ettikten sonra Osmanlı birliğini korumak ve devam ettirmek için en uygun idari teşkilatlanma reçetesinin ne olduğu konusunu masaya yatırır. Meclis-i Mebusan'da İdare-i Vilayat Kanununun düzenlenmesine ilişkin kanun layıhasının müzakere edildiği bir sırada Emrullah Efendi'nin, vilayetlerin tanzimine yönelik öne sürdüğü fikirler oldukça dikkat çekicidir.

Emrullah Efendi öncelikle İdare-i Vilâyât Kanunu'nun dayanaklarının ortaya konması görüşündedir. Osmanlı ülkesinin külliye birliği için Meclis-i Mebusan'ın yapacağı kanunların cümlesinde "birlik" esasını birinci derecede önem arz etmelidir. Kanun-ı Esasi, bu esası teyid etmiş; vilayetlerin idaresinin "tevsî-i mezuniyet" ve "tefrik-i vezaif" esasına göre olacağını belirtmiştir. Bu kesinlikle adem-i merkeziyet kaidesi değildir. Desantrilizasyon [adem-i merkeziyet] usulu ile yönetilen yerlerde halkın seçtiği meclisler, o mahale özgü kanun ve kararlar belirlerler. Bu kararları uygulayacak memurlar seçer ve tayin eder, mahalli işlerin karşılanması için vergi tertip ve tahsil ederler. Bu bir nevi milli hakimiyettir. Bu takım işler eğer doğrudan doğruya merkezden veya merkezi hükümetin tayin ettiği memurlar aracılığıyla gerçekleştiriliyorsa bu merkeziyet idaresidir.

Emrullah Efendi merkeziyet ve adem-i merkeziyeti iki ayrı uç; yani "ifrat" ve "tefrit" olarak nitelendirir. Ona göre bu ikisinin ortası ve Osmanlı idari yapılanmasına en uygun olanı tevsî-i mezuniyet usulüdür ki bu, işlerin türüne ve derecesine göre zaman zaman iki tarafa da yönelebilir. İdare-i Vilâyât Kanunu'na esas kabul edilecek asıllar da böyle belirlenmelidir.

Emrullah Efendi, desantrilizasyon düşüncesini irdellemek için öncelikle şu sorulara yanıt arama çabasına girer: Adem-i merkeziyette sözü edilen idari bağımsızlık nereye verilmelidir? Söz konusu mahal neresi olmalıdır? Emrullah Efendi bu mahallin adının ne olması gerektiğine dair gerekli açıklamaları yaptıktan sonra şunları vurgular: "Avrupa lisanlarında komün olarak adlandırılan mahaller bir ülkenin tabii ve asıl parçalarıdır... Medeniyet komün ile başlamıştır... Medeniyet, Medine'den gelmiyor mu? Kur'ân'da Karyet-ül-ensar olarak geçen Medine-i Münevvere'ye atfen adı geçen "karye"nin sözlükteki karşılığı "komün"dür... Teşkilat-ı Vilâyât Nizamnamesi'nde komün kelimesi nahiye olarak çevrilmiş ise de bu kastedilen manaya karşılık olarak kullanılamaz. Adem-i merkeziyet denilen idari bağımsızlığın mahalli, karye

olabilir... Her karye veya nahiye, kendi özel idarelerinde hakimdirler, kendi işlerinde hiçbir tarafın emir ve vesayeti altına girmezler."

Emrullah Efendi, adem-i merkeziyetin savunucusu Sabahattin Bey'in İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne hitaben yayınladığı açık mektuplardan biri üzerinden alıntılar yaparak Sabahattin Bey'i ve görüşlerini eleştirir: "Siz ne demek istediğinizi hakkıyla bilmiyorsunuz!"... "Meseleyi tam manasıyla kavrayamıyorsunuz ya da maksadınızı açıkça söylemeye cesaret edemiyorsunuz!..." "Sizin, fikrinizde sakladığımız adem-i merkeziyet, Osmanlı ülkesinde kabul görmeyecektir; ifadelerinizden anlaşıldığı üzere kastettiğiniz; adem-i merkeziyet-i idari adı altında gizli bir adem-i merkeziyet-i siyasidir..." "Sizin arzu ettiğiniz adem-i merkeziyet, bu memleket için bugün ve gelecekte bir felakettir. " gibi keskin ifadelerle Sabahattin Bey'in adem-i merkeziyet hakkındaki görüşlerini tenkit eder.

Emrullah Efendi, "İdare-i Vilâyât" başlıklı yazısının ikinci makalesinde tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidelerini irdeler. Tevsî-i mezuniyet, mahalli işlerin yürütülmesinde merkeziyet kaidesi mucibince merkeze tanınmış olan idari yetkileri vilayetlere yine merkezin tayin ettiği valiler aracılığıyla vermektir. Bir memleketin idaresinde 3 tür hizmet son derece önemlidir. Bunlar: İcra, müzakere ve kazadır. Memleketlere göre bu idari hizmetler tek bir kişiye veya bir heyete bırakılabilir veyahut icra hizmeti bir ele, müzakere ve kaza işleri ayrı ellere verilmek suretiyle tevdi edilebilir. İşte tefrik-i vezaif kaidesi budur. Emrullah Efendi, tefrik-i vezaif hususunda İdare-i Vilâyât Kanunu layıhasını tetkikle görevlendirilen bir encümenin tefrik-i vezaif hakkındaki beyanını ciddiyetten uzak bulur. Encümenin: "Tefrik-i vezaif, bir devlette hükümetin yüklendiği görevleri önem derecelerine göre ayırarak taksim etmek, bunların bir kısmını merkezi hükümete tahsis ederek diğer kısımlarını lüzum ve ihtiyaçlar dahilinde vilayetlere ve belediyelere vermektir." tespitini hiçbir yönüyle doğru bulmaz.

İlk makalede Prens Sabahattin'in adem-i merkeziyet ile ilgili görüşlerine eleştiri getiren Emrullah Efendi, bu tenkit yazısından sonra aldığı bir mektuptan bahseder. İsimsiz olarak gönderilmiş olan bu mektuptan bölümler aktarır ve bu yolla Sabahattin Bey'e yönelttiği eleştirileri sürdürür. Mektup sahibi, Sabahattin Bey'in maksadının adem-i merkeziyet-i siyasi değil; Kanun-ı Esasi'nin tarif ettiği tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesinden ibaret olduğuna işaret etmektedir. Ayrıca, Kanun-ı Esasi'nin 108. maddesindeki "Vilâyâtın usul-i idaresi tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecat-ı

nizam-ı mahsus ile tayin kılınacaktır.“ bendindeki esaslara Sabahattin Bey’in sadık kaldığını da ilave eder. Emrullah Efendi, Prens Sabahattin’in adem-i merkeziyet hakkındaki görüşlerine açıklama getirmeye çalışan mektup sahibinin ikna çabalarına karşılık; ‘Sabahattin Bey’in kastettiği idari adem-i merkeziyetin siyasi mahiyette olduğunun bizzat Sabahattin Bey’in ifadelerinden açıkça anlaşıldığı’ yanıtını verir ve yazısını burada sonlandırır.

Sonuç olarak; Türkiye’de idari yapıya ilişkin tartışmaların muayyen dönemlerde ortaya çıkarak varlık gösterdiğini görüyoruz. Bugün olduğu gibi geçmiş dönemlerde de konuya ilişkin farklı yaklaşımlar geliştiren aydınlar olmuş, kimisi toplum tarafından kabul görürken kimisi de dönemin koşulları gereğince yeterince anlaşılammıştır.

Genel hatlarıyla incelendiğinde, devletin idari teşkilat hususundaki belirleyiciliğinin her dönemde kendisini hissettirdiği göze çarpmaktadır. Bununla birlikte Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde hayat bulan vilayet umumi meclisleri ve vilayet idare meclisleri, Cumhuriyet dönemine de tevâris etmiş, mahalli idare teşkilatındaki bu yapılanma günümüze kadar varlığını sürdürmüştür.

YENİ MUHİTÜ’L MAARİF GAZETESİ

İDARE-İ VİLÂYÂT

-I-

Vilayetlerin tanzimat-ı idariyelerine müteallik olan layiha-i kanuniye, Meclis-i Mebusan’da müzakere edilmek üzeredir. Bu kanunun ehemmiyetinden bahsetmeye lüzum yok. Fikrimce, kuvâ-yi devleti tefrik ve tanzim ve hukuk-ı eşhâsı tedvin ve temin eden Kanun-ı Esasi’den sonra kuvve-i icrâiyenin medâr-ı muamelâtı olan idare kanunları, birinci derecede hâiz-i ehemmiyet olan müdevvenât-ı teşrî’yedendir. Bu kanunlar içinde mertebe-i evvelîde İdare-i Vilâyat Kanunu gelir. Bir kanunun tanzim ve tedvini için evvela o kanunun mübtenî ve müstenid bulunduğu esasları, usul ve mebâdiyi tayin etmek, sâniyen mevâddını bu usul ve mebâdiye tefrî’eylemek icap ve iktizâ’ eder. Kanunların müzakeresinde de bu tarîke riâyet eylemek şarttır. Bizim yapacağımız İdare-i Vilâyat Kanunu’nun istinad edeceği asıllar ne olmalıdır? Evvel-emirde bunları tayin etmeliyiz. Bir devletin en birinci şart-ı bekaa ve terakkisi onun vahdetidir. İtikâdimca Osmanlı Devleti’nin vahdeti, yani cümlemizin arzu ettiği vahdet-i

Osmaniye, memleketimizin vahdet-i siyasiye, vahdet-i teşrî’ye, vahdet-i idariyesini temin ile mevcut olabilir. Memleket olur ki vahdet-i siyasiyesi mahfûz olduğu halde vahdet-i teşrî’ye ve vahdet-i idariyesi mefkudtur. Devlet olur ki vahdet-i siyasiyesiyle beraber vahdet-i teşrî’yesi mevcut olur; fakat vahdet-i idariyeden mahrumdur.

Memleketimizin vahdet-i Osmaniyesi ise hem siyaseten hem teşrî’yen hem idareten vahdetinde yani vahdet-i tâmmesindedir. İşte Meclis-i Mebusan’ın yapacağı kanunların cümlesinde bu esas-ı vahdet, birinci derecede şâyân-ı dikkattir. Kanun-ı Esasi, bu vahdet-i tâmmeyi temin eylediği gibi Meclis-i Mebusan’da teşekkül etmiş olan fırkalar – programlarına nazaran – bu emelde, bu emel-i aziz vatan-perverânede müttefik-i aleyhtir.

Evet, Kanun-ı Esasi, memleket-i Osmaniye’nin vahdet-i siyasiye ve teşrî’yesiyle beraber vahdet-i idariyesini de teyîd ve temin eylemiştir. Kanun-ı Esasi’de vilâyâtın idaresi, tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif kaidesine tevfiik edileceği tasrîh ediliyor. [belirtiliyor]. Bu kaide katiyen adem-i merkeziyet kaidesi değildir. Sonra izah edeceğim. Adem-i merkeziyet idare ile bir memleketin vahdet-i idariyesi temin edilemez.

Hükümetin sıyânet [koruma] ve muhafaza ile mükellef bulunduğu mesâlih ve menâfi’-i memleket ikiye tefrik edilebilir: Mesâlih veya menâfi’-i umumiye, mesâlih veya menâfi’-i hususiye, mesâlih veya menâfi’-i umumiye doğrudan doğruya tek mil memlekette âmm [genel] ve şâmil olan mesâlih ve menâfi’dir. Mesâlih veya menâfi’-i hususiye, bir cüz-i memlekete ait olan mesâlih ve menâfi’dir ki bunlara menâfi’-i mahalliye dahî tâbir edilir. Mesâlih-i umumiye, doğrudan doğruya hükümet (Gouvernement) umûrudur. Buraya adem-i merkeziyet taalluk etmez. İkinci sınıf mesâlih ve menâfi’ ki sırf idare (Administration) işleridir. İşte merkeziyet, adem-i merkeziyet usulünün mahall-i tatbiki bu kısım umûr-ı idariyedir. Mesâlih-i mahalliye idaresini, kâmilan ahali tarafından müntehib meclislere ve vekillere terk etmek, hükümet-i merkeziyenin bu bâbta hiçbir güne vesâyet-i idariyesi bulunmamak. İşte mânâ-yı kemâline masrûf olan adem-i merkeziyet (Décentralisation). O surette ki bu usul ile idare olunan mahallerde müntehib-i ahali olan meclisler, oralara mahsus kanun ve nizam hükmünde mukarrerât ittihâz eder. Mesâlih-i mahalliye için vergi tarh ve tahsil eder, mukarrerât-ı mezkureyi icra edecek memurlar intihâb ve tayin eder. Yani bir nevi hakimiyet-i milliye icrâ eyler. Bilakis mesâlih-i umumiye gibi mesâlih-i hususiye ve mahalliye dahî doğrudan doğruya veya nasb ve tayin eylediği memurları vasıtası ile hükümet-i merkeziye tarafından

idare olunmak, merkeziyet idare demek olur. Biri emr-i idarede ifrât, diğeri tefrittir. Birinde hükümet-i merkeziyye hiç karışmıyor, ikincisinde bütün bütün karışıyor. Bunun ikisi, ortası yani hadd-i evsâtı ki vahdet-i idariyeyi ihlal etmeyen bir adalet-i idaredir. Kanun-ı Esasî'nin tasvib ve takrir eylediği, tevsî-i mezuniyet usulüdür ki merkeziyet ve adem-i merkeziyet beyninde bulunur, mesâlih-in nevine göre derece derece kâh bir tarafa kâh diğeri tarafa meyil ve teveccüh eder. İşte İdare-i Vilâyât Kanunu'na esas olabilecek asıllar böyle tayin edilir. Vahdet-i siyasiye ve teşrî'ye ile beraber vahdet-i idariye matlub olan yerlerde bu kanunun esasî mâkul ve musîb bir tevsî-i mezuniyettir. Vahdet-i teşrî'ye ve idariye gözetlemeyen memleketlerde ise riâyet olunan esas; adem-i merkeziyettir. Emr-i idarede istibdâd ise merkeziyet kaidesine istinâd eder.

Adem-i merkeziyet, mesâlih-i hususiyenin idaresinde vesâyet-i hükümetin derece-i taallümüne göre muayyen bir istiklâl-i mahalliden ibaret olduğuna göre, idare-i hususiye itibarıyla bu istiklâl-in mahall ve merciini tayin eylemek en birinci meseledir. Evet, adem-i merkeziyet usulünde bu istiklâl-i idari nereye verilmelidir? Mahall ve mevzii neresi olmalıdır? Mâlumdur ki hükümet-i vâhîde tahtında idare olunan bir memleketin ecza-yı asliye-i tabîyesi, Avrupa lisanlarında komün dedikleri mahallerdir. Bir memleket, arazi-i mahdûdadan ibaret değildir. Bu arazide çapca teşekkül eden komünlerin heyet-i mecmuasıdır. Bedeviyet ki halkın aşiret halinde vâsî' arazide geşt ü güzâr [gezme] eylemeleridir. bu halde komün yok demektir. Arazi vardır, ahali vardır; fakat henüz devlet lazımı olan memleket yoktur. Medeniyet, komün ile başlamıştır. Zaten medeniyet, Medine'den gelmiyor mu? Komün nedir? Memleketin bir cüz-i arzında tutan ve temekkün eden [yerleşen] efrâd-ı insan kümesi. Toplu bir halk ki bir mahalde yerleşir, bir makarr-ı müşterek teşkil eder, o mahall ise burada yerleşen ahali beyninde bir mana-yı sebt-i sabite takarrür eyler. İşte bu suretle komün vücuda geldi demektir. Komün, bir köy olabilir, bir kasaba veya belde olabilir, bir şehir olabilir.

Görüyorsunuz ki bir komünün teşekkülü, emr-i ittifâkidir, tabiidir, tarihidir. Bir memleketin idare nokta-i nazarından taksimat-ı mülkiyesinin vücudu ise ittihâzıdır, ca'lîdir, nizâmîdir, yani karar-ı hükümet ile hâsıldır. Fakat bu kanun ve nizam ile karar-ı hükümet ile komün ihdâs edilemez. Kendiliğinden mevcut olan bir komün kanun ile, nizam ile hükümet tarafından itiraf edilir, resmen kabul ve tasdik olunur, idare-i umumiye-i hükümette ona bir mevki temin edilir. İşte bu suretle tayin eden bir komünde 3 sınıf-ı asliye mevcut olmak lazım gelir.

- 1) Komün bir kıta-i idariyedir.
- 2) Bir vahd-i idaridir.
- 3) Bir şahs-ı medenidir.

Bu sıfatlar gerçi taksimat-ı mülkiyenin diğeri cüz'lerinde de bulunur fakat komün kanundan evvel mevcut olduğu halde, diğeri aksâm-ı mülkiye, kanundan sonra mevcut bulunur. Komünün asaleti, kadem-i vücudu tarih ile sabit bir hakikattir. Vâkıâ, tarih ile müspettir ki bir komünün teşekkülünde hiçbir ca'liyet yoktur. Onun hikmet-i vücudu hakayık-ı tarihiyede, vakayi'-i içtimâiyede görülür. O hakayık ve o vakayi' ki aralarında tabiaten ittihad ve ittifak olan eşhâsın bir nokta-i arzda içtimâ ve istikrarları ile zâhir ve bu takarrübten [yakınlaşma] tevellüd eden menâfi-i müştereke ile kâimdir. Komün olur ki menâfi-i hayatiyeleri, mâişet ve meşguliyetleri, sanat, ziraate, çiftçiliğe, arazi işletmeye tevakkuf eder.[bağlı olur]. Komün olur ki menâfi-i hayatiyesi ticaret ve sanayi ile temin olunur. Bu ittifakın esbâb-ı adidesi [bir çok sebepleri] vardır ki burada tafsilini sadeden hariç addediyorum. Azamiyet-i ahaliyi ticaret ile, sanayi ile tevaggul eden [sürekli olarak uğraşan] komünlere "belde" deriz. Daha büyük olursa şehir deriz. Sırf ziraat ile meşgul olan komünlere "köy" diyoruz. Hem ziraat hem sanayi ve ticaret ile geçinen komünlere ise lisanımızda kasaba tabir edebiliriz. (1) Belde ve şehirlerde ticaret ve sanayi galiptir. Maarif müterakkidir. Kasabalar ise hem köy hem beldedir. İkisinin de hayat-ı iktisâdiyelerine mütênâsiben iştirak eder.

(1) Kamûsta kasaba hem karye hem küçük belde manasına geldiği mestûrdur. [yazılmıştır]

Şimdi komün kelimesini lisanımızda ne tabir ile ifade edeceğiz. İyi bir kelimemiz var, her ne kadar istimâl-i nâs bunu vaz'-ı aslisinden çıkarmış, ıstılahât-ı resmiye [resmi terimler] dahî o istimâle kapılmış ise de ihtiyacımıza binâen tashih-i mânâ ile istimâl eylemek pek mümkün görünür. Bu bâbda kamûstan istişhâd edeceğim.

(Kamûs: Karye mısır-ı câmia denir. Müellifin basâirde beyanına göre karye nâsın içtimâ eyledikleri mevziden ibarettir. Bu cihetle şehirden ve köyden eamm [en genel] olur; lakin örfen köyde istimâli şâyi'dir.)

İşte kamûsun şu tarifinden anlaşılıyor ki karye lafzı tamamen komün kelimesinin mürâdifidir.

Örf-i nâsta karyenin köyde istimâl-i şâyi' olması bu istimâlde devam için bir sebab-i kâfi teşkil etmez. Teşkil ve istimâl-i kelimâtta tarîk-i âmiyâne ile yani örf-i nâs ile, tarîk-i âlimâne yani örf-i ulemanın farkı vardır. Karye lafzının komün mânâsına olarak ilm-i idare ıstılâhında kabul ve istimâl olunmasına örf-i nâs mani olamaz. İstilahâtta itibar, örf-i ulema'dır. Hususiyile ıstılâhta kabul edilen bir kelime, kabul olunduğu mânâyâ göre istimâl-i nâsa intikal eylemek için o kadar uzun zaman beklemek de lazım değildir.

Karyenin komün gibi belde manasına olarak istimâli yalnız lisan-ı ilimde değil lisan-ı celil-i Kur'ân'da da vârid olmuştur. Bundan azim şahit olamaz. İşbu "Alâ recül min-el karyet'in azîm" âyet-i kerimesinde karyetinden murâd, Mekke-i Mükerrreme ile Taif beldesidir. Kezâlik coğrafya-yı İslamîde 'Karyet-ül-ensâr', Medine-i Münevver'e'dir.

Şu izahata nazaran ıstılâh-ı idaride karye kelimesini komün mânâsında alabiliriz. Lisanca buna hiçbir mani yok. Halbuki lisanımız için bu istimâlde zaruret vardır. Teşkilat-ı idariyede en mühim bir cüzi-i hâss bir kelime bulmak her halde lazımdır. Gerçi Teşkil-i Vilâyât Nizamnamesi'nde komün kelimesi nahiye ile tercüme edilmiş ise de bu tabir lafzen ne de mânen mânâ-yı matlubu ifade edemez. Evvela nahiye, kamûsta tarif olduğuna göre cânib mânâsınadır ki karargahtan alargaca olan semtten ibarettir. Bu mananın komün tabiriyle hiçbir münasebeti yok.

Saniyen Teşkil-i Vilâyât Nizamnamesi'nde nahiye sırf bir ihdâs nizamıdır. Yani nizam ile icad olunan bir taksim-i mülkidir ki birkaç kurâdan mürekkep ve hükümetçe bir müdürün idaresine verilmiş bir daire-i idarenin nâmıdır. Küçük bir kaymakamlık demektir. O halde tarif-i nizamiye göre de nahiye dediğimiz şey komün değildir. Almanya'nın taksimat-ı idariyesinde müttehiz olan Bayaj (Baillages) tercümesi olabilir. Teşkilat-ı cedide-i mülkiyede komün esasına göre bu mana-yı ifade edecek bir tabir-i cedide ihtiyacımız der-kârdır ki bu da karye kelimesidir. Binaenaleyh makalemde bademâ komün yerine karye tabirini istimâl edeceğim.

Karyenin ne olduğunu anladık. Bu mahiyet bize pekala gösterir ki mesâlîh-i hususiyenin temeşşiyetinde adem-i merkeziyet denilen istiklal-i idarinin mahall ve mevzii karye olabilir; her karye kendi umûr ve hususâtını tesviye eylemek, emvâl-i menkule ve gayr-i menkulesini idare eylemek hususunda müstakil ve muhtar bulunmak, bütün bu hususâtı, kendileri tarafından müntehib vekillere gördürmek, hiçbir tarafı ne karyenin bulunduğu kazanın, ne

livanın ne vilayetini ne hükümet-i merkeziyenin vesâyet-i idariyesine tâbi bulunmamak. İşte karye itibariyle adem-i merkeziyet idare bundan ibaret olur. İşte İsviçre' de karye ve kantonlar bu usul ile idare edilir.

Bu usulde adem-i merkeziyet idarenin tayin mahallinde bir kaide-i tabiiyyeye riâyet edilmiş oluyor, yani memleketin usul-ı idaresinde teşekkülât-ı tabiiye ve tarihiyeden ibaret olan karyelerden bed ediliyor [başlanıyor] , aşağıdan yukarı gidiliyor, karye esas ve mebd'e' oluyor. Yine bu kaideye tevfiikan adem-i merkeziyet idarenin karyeden sonra mahall-i tabiisi Rejyon (Région) yani nahiye olmak lazım gelir. Rejyon veya nahiye nedir? Rejyon veya nahiye az çok vâsi kıta-i arz'dır ki tabiat-ı iklimiyesi ile avârız-ı sathiyesi ile etrafındaki araziden temeyyüz eder ve ahalisinin asıl, mizaç ve âdât ü ahlak [töre] hususlarındaki vahdet ve tevâfuku ile tayin eyler. Karye gibi nahiye dahî teşekkülât-ı tabiiye ve tarihiyedir. Bir kanun ve nizam ile bir taksim-i suni ile ihdât edilemez.

İşte ikinci derecede adem-i merkeziyet-i idariyenin mahall-i temerküzü ittihad-ı iklim ve tabiat, emzice ve âdât ile menâfi-i mahalliyesi de bittabi müttehiz [birleşik] bulunan nahiye olmak lazım gelir.

Adem-i merkeziyeti nefy-i merkeziyet yani idare-i mahalliye hususunda merkez hükümete alakası münkatı' bulunmak suretiyle tefsir edecek olursak- ki teşkilat-ı mülkiye emrinde usul-i tabiiyeden olan karye veya nahiyeden bed olduğuna göre en doğru bir tefsirdir- diyebiliriz ki bir memlekette adem-i merkeziyet idare, her yerin kendi menâfi-i hususiyesini mahallerinde intihâb-ı ahali ile teşkil edilecek meclislerin mukarrerâtına ve bu mukarrerâtın icrasını yine ahali tarafından intihâb olunan vekillere bırakarak o mahaller için kanun ve nizam hususi hükmünde olan mukarrerât-ı mezkureyi merkezin tasdikine ve yine bu mukarrerâtın icralarını merkezden istîzâne talik etmemek suretiyle cereyan eder. Sahîh bir tabir ile işlerinde ilâ-ül-merkez bir meyl ve teveccüh bulunmamak demek olur. Daha doğrusu bu mahalli ve hususi işlerde merkez yok demektir. İşte usul-i tabiiyeden karye veya nahiye kendi kanun ve nizamlarını kendileri yapmak, kendileri icra etmek, bu hususlarda hiçbir merkeze rabt olunmamak adem-i merkeziyet idarenin şekl-i tabiisi ve saltanat-i milliye nazariyesinin kurâya ve nevâhiye râci bir suret-i tatbikidir.

Filvaki, beyan ettiğimiz usule göre her karye veya nahiye kendi idare-i hususiyelerinde hakim olmak kaziyesini kabul eylemek lazım olur. Hakim olmak demek kendi işlerinde hiçbir taraftan vesâyet kabul etmemek, hiçbir taraftan emir almamak, kendi işinin yegane amiri kendi olmak demektir. Adem-i

merkeziyet ki tam mânâsıyla budur ve hudud-ı siyasiyenin lazımı ve şart-ı gayr-i müfârıkı [olmazsa olmaz] olan vahdet-i idariyeyi ta esasından ihlal eder.

Burada bir istitrâd yapacağım. Adem-i merkeziyet-i idariye şu tarif ve tafsil ettiğimiz mahiyetine nazaran ademi-i merkeziyet usulünün müdâfi'-i şehîri Sabahattin Bey'in İttihad ve Terakki Cemiyet-i Muhteremesi'ne hitab ile neşrettiği açık mektupların birinci numerosunda tesadüf ettiğimiz âtîdeki fıkrâ üzerine bahse taalluku cihetiyle bir tenkit yürütmek isterim, bakalım ademi-i merkeziyet memleketimiz için dediği gibi bir düstûr-ı tedavi midir?

“Hayat-ı umumiyeimizin tenemmüvünü [gelişip büyümesini], ihtiyâcât-ı mütezâyide-i mahalliyemize uyacak, az masrafla en çok iş görecek, merkeziyet-i siyasiyeyi kuvvetleştirecek, mefkud olan Vahdet-i Osmaniye'yi mevcut edecek, faaliyet-i içtimâiyemizin inkişâfına, Âl-i Osman'ın riyaset-i lazimesi altında hakimiyet ve istiklal-i millimizin takarrürüne alet olacak bir adem-i merkeziyet-i idari ile temin etmek.”

İşte fıkrâ. Sabahattin Bey'in iltizam ettiği adem-i merkeziyet idare tabir-i mutlakından bizim anladığımız mânâ, yukarıdan beri tarif ve izah eylediğimiz adem-i merkeziyetten başka bir şey mi, yani kurâ ve nevâhînin idare-i mahalliyede istiklal ve saltanatı değil mi? Yoksa hakimiyet ve istiklal-i millinin takarrürüne alet olacak, mefkud olan vahdet-i Osmaniye'yi mevcut edecek olan adem-i merkeziyet-i idari, diğer suretle mi tasavvur ediliyor? Vahdet-i Osmaniye nasıl bir adem-i merkeziyet ile temin edilecek? “Âl-i Osman'ın riyaset-i lazimesi”, “merkeziyet-i siyasiyeyi kuvvetleştirecek” gibi sözler ile beslenmek istenilen nazariyenin ihâtâsı nereye kadar varacak? Bu sözler pek kapalı; kendileri cesaret etmiyorsa, müsaadeleri ile biz biraz açalım: Sabahattin Bey'e hitaben diyorum ki: Adem-i merkeziyet vadisinde çok bahsettiniz, yazdınız; fakat doğrusu ya ben adem-i merkeziyetten, sizin ve rüfekânızın kast eyledikleri mânâ-yı hakikiyi sarfhan bir türlü anlayamadım. Zannederim anlayan da olmadı hatta diyebileceğim, belki siz de ne demek istediğinizi hakkıyla bilmiyorsunuz, mahiyet-i meseleyi olduğu gibi ihâtâ edemiyorsunuz, tasavvurunuz kati 'bir renk veremiyorsunuz, yahut maksadınızı açık söylemeye cesaret edemiyorsunuz. Evet maksadınız nedir? Usul-i tabiiye ve tarihiyeden olan karyelere, nahiyelere mi hakimiyet-i idariye vermek istiyorsunuz yoksa teşkilat-i nizamiyeden olan taksimat-ı mülkiyeye mi istiklal-i idare bahşetmek fikrindedir? Fransa ve İtalya 'da tatbik olunan usul-i idareyi mi tercih ediyorsunuz yoksa İsviçre ve Avusturya-Macaristan'da câri ve müesses olan

kavâide mi taraftar bulunuyorsunuz? Acaba Avusturya-Macaristan hükümetini takliden memleket-i Osmaniye'de hükümet-i idariyede müstakil bir Arabistan, bir Makedonya, bir Arnavutluk mu tesis etmek istiyorsunuz, yoksa İngiltere usul-i idaresini mi memleketimize tatbik etmek tasavvur ediyorsunuz? Açık söyleyiniz. Eğer Fransa ve İtalya usul-i idarelerini taklit etmek istiyorsanız, biraz yaklaşınız. Çünkü bu iki memlekette bilmeniz lazım gelir ki adem-i merkeziyet ile tercüme ettiğimiz, desantrilizasyondan ziyade Kanun-i Esasimizin tasvip eylediği tevsî-i mezuniyet esasına muâdil dekonsantrasyon (déconcentration) usulü câridir. “Bugün Fransa'da teşkilat-i kadime tarihiyeden Rosinyol [Roussillon], Langdok [Languedoc], Provens [Provence], Şampani [Champagne] eyaletleri yok, departmanlara münkasım [bölünmüş] yalnız bir Fransa var.” Biz de de vilayetlere, sancaklara münkasım bir memleket-i Osmaniye vardır. Suriye, Irak, Makedonya gibi isimler, tarih ve coğrafyada muteberdir. Fakat usul-i idare-i hükümette anâsır-ı mülkiyeden değildir. Fransa inkılab-ı kebirî o vakte kadar vahdet-i idariyeden mahrum olan bu memlekete vahdet-i siyasiye ve kanuniyenin mütemmeme olan vahdet-i idariyeyi temin için ilk hatveyi [adımı] attı. Fransa 'da o vakte kadar vahdet-i idariye olmadığı gibi vahdet-i kanuniye de yok idi ve Voltaire bu hali ne belîğ bir surette ifade ediyor. Evet Voltaire diyor ki: Fransa 'da seyahat edenler, posta arabalarını tebdil ettikçe kanunun da tebeddül ettiğini görürler. Devlet-i Osmaniye 1281 tarihinde ıslahat-ı idariyeden olarak eyalet usulünü ilga ile, vilayet taksimatını ihdâs ile büyük bir hatve-i terakki etti. İşte şimdi de hükümet-i meşrûtamız Kanun-ı Esasi'nin tekeffül ettiği vahdet-i siyasiye ve kanuniyenin icabına ve yine o kanunun vaz' etmiş olduğu tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif aslına göre vahdet-i idariyesine temin edecek mesâlih ve menâfi-i hususiye-i mahalliyeye; sizin tabiriniz vechile ihtiyâcât-ı mütezâyide-i mahalliyeye uyacak, faaliyet-i içtimaiyenin inkişâfına alet olacak bir İdare-i Vilâyât Kanunu vücuda getiriyor. Şimdi size sorarım: Merkeziyet-i siyasiyeyi kuvvetleştirecek şey, Kanun-ı Esasi'nin tasvib eylediği tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif usulüne tevfikân yapılacak bir kanun ile temin ve teyid edilecek vahdet-i idariye midir? Yoksa icabât-ı tarihiyeden olarak bazı memleketlerde revaç bulan ve tarafınızdan bu memlekete tatbiki şiddetle iltizam edilen adem-i merkeziyet midir? Eğer tasavvur buyurduğunuz, memleketimiz için yegane çare-i tedavi bulduğunuz adem-i merkeziyet, İsviçre ve Avusturya-Macaristan devletlerinde câri olan adem-i merkeziyet ise vahdet-i teşrî'yeyi mahall ve tefrika-ı siyasiyeye mûsil olan [ulaştırın] bu adem-i merkeziyeti kabule memleketimiz mütehammil değildir.

Evet, buna ne şekli-i meşrutiyetimiz ne Kanun-ı Esasımız müsait değildir. Zaten efkâr-ı umumiye-i millet de böyle bir nazariyeyi reddeylemekte bizim ile beraberdir. Siz galiba vatandan uzak yaşadığınız için memleketimizi uzaktan görüyorsunuz, yakından bilmiyorsunuz, olduğu gibi takdir edemiyorsunuz, galiba tarih-i Osmaniye de iyi tetkik etmemişsiniz. Mefkud addettiğiniz vahdet-i Osmaniye'yi, memleketimizde teşettüt-i idariye ve ihtilâf-ı kanuniyi mucip olacak böyle bir adem-i merkeziyette buluyorsanız çok hata ediyorsunuz. Avrupa tarihlerinde icra etmiş olduğunuz tetkikat-ı tarihiye, bu tetkikat-ı hakîmâne icra edilmiş ise, size ispat etmeli idi ki müessesât-ı siyasiye ve idariyenin vakte, memlekete göre hükümet vücutları vardır. Hiçbir hadise-i tarihiye ve medeniye yoktur ki onu icap eden hüküm ve esbâbı sebk etmiş olmasın.

Avusturya-Macaristan'da, İsviçre'de bugün gördüğünüz adem-i merkeziyet, o memleketlerin tarih-i siyasilerinde, eşkâl-i sabıka-i idariyelerinde, ahvâl-i hususiyelerinde mevcut olan müessirâtın netâyic-i karîbe veya baîdelerinden ibarettir. Fransa'da böyle bir adem-i merkeziyet bulunmaması yine o esbâb-ı tarihiyenin o memlekette âmîl olmamasıdır. Bizde ise ne mazide ne halde hiç öyle şeyler yoktur. İtiraf ederim ki Devlet-i Osmaniye idare-i siyasiye ve mülkiyesince vâki olan hatâiyâtı neticesi olarak vakit vakit bazı yerler için adem-i merkeziyet idare-i kabulüne mecbur olmuştur. Fakat o zamanlar lehülhamd geçti. Hükümet-i meşrût-i Osmaniye, vahdet-i Osmaniye'yi yalnız vahdet-i siyasiye ve teşrî'ye olarak değil, bu iki vahdetin lazım ve mütemmemi [tamamlanmış] olan vahdet-i idariye ile de temine bütün mevcudiyetiyle azmetmiştir. Buna emin olunuz, sizin fikrinizde sakladığınız adem-i merkeziyet, bu memlekette, memleket-i Osmaniye'de cây-i kabul görmeyecektir, çünkü sizin aradığımız – ifadelerinizden tereşşuh ettiğine göre – memleketimiz için nâfi ve kâfi olan tevsî-i mezuniyet değil, adem-i merkeziyet-i idari tabiri altında müstetir [gizli] bir adem-i merkeziyet-i siyasiyedir, ne kadar saklamaya çalışsanız o yine görünüyor, gelelim 3. şıkka.

Adem-i merkeziyetten maksadınız İngiltere usul-i idaresini tavsiye ise teslim etmelidir ki İngiltere'de tesis eden şekli-i idare bu memleketin mahsusat-ı tarihiyesinin, avâmîl-i içtimâyesinin icâbâtındandır. Bununla beraber 1884 tarihinden beri İngiltere usul-i idaresinde demokrasi fikirleri icra-i tesir etmesine rağmen şunu da itirafa mecbursunuz ki İngiltere'de merkeziyet idareye şâyân-ı ehemmiyet bir meyil hasıl olmuştur. Evet o tarihten sonra İngiltere hükümeti, adem-i merkeziyeti tahdid edecek, bir nevi vesâyet-i idariye tesis eylediği gibi

merkez hükümette bu maksadı îfa eylemek üzere Mesâlîh-i Mahalliye Nezareti ihdâs eylemiştir. İngiltere'de olduğu gibi az masrafla çok iş görmek yolunu tavsiye ediyorsanız, hepimizin arzu ettiği bir şey; fakat İngiltere'de olduğu gibi vilayetlerimize, sancaklarımıza, kazalarımıza, mahalleri ağınyâsından fahri valiler, mutasarrıflar, kaymakamlar nasb etmek, fahri vekiller intihâb eylemek, gerek mesâlîh-i umumiye-i hükümeti, gerek menâfi-i mahalliye bunlarla idare ettirmek, acaba memleketimiz için kâbil-i tatbik [uygulanabilir] bir şey midir?

Sâniyen bilirsiniz ki ekser noktalarda menâfi-i umumiye-i hükümet ile menâfi-i hususiye-i mahalliye mülâbis [ilişkili] ve müsterektir. Birini ihmal, diğeri de ihmale bâdî olur. Memleketin menâfi-i umumiye ve hususiyesi taht-ı emniyette cereyan edebilmek üzere İngiltere gibi bu umuru mahallerinde tevdi edecek muktedir elleri, hal-i memleketimizde bulabilecek misiniz? Bunlar terakki-i maarife, terbiye-i siyasiyenin tekâmülüne vâbestedir. [bağlıdır]. Zaman ile kâbil-i husul şeylerdir. Hülâsa sizin arzu ettiğiniz adem-i merkeziyet, bu memleket için hâlâ ve âtiya bir felakettir.

Şimdi gelelim asıl sadede. Merkeziyet dediğimiz vakit, yukarıdan beri beyan ettiğimiz aslın bütün bütün zıttını murâd edeceğiz. Tanzimat-ı idariyede karye ve nahiye gibi usul-ı tâbiyeden başlamayacağız. Bir de memleketin arz itibarıyla tehâlûf-i iklim ve tabiatından ahali itibarıyla aslen ve irken tebâyünden [zıtlığından] kat'-ı nazar ederek bütün memleketi bir vâhid tam adıyla küsura, küsür-ı mülkiyeye ayırmak, bu suretle ayrılacak her cüz'-i mülke merkezden idare memurları nasb ve tayin eylemek, umum-ı memlekete ait olan mesâlîh-i umumiyenin, gerek taksimat-ı mülkiyeden her yerine müteallik olan mesâlîh-i hususiyenin idarelerini kavânin ve nizâmât-ı devlet dairesinde ve merkezden tebliğ olunan evâmîr ve talimata tevfikân idare-i umura memurlarını mecbur eylemek, hemen bütün umur-ı idareyi, merkezden istîzâna tâlik etmek, merkezden verilecek emirlere göre hareket olunmak. İşte merkeziyet idaresinin levâzımı.

Görülüyor ki adem-i merkeziyet idarede, ilel-i merkez yok, an-ül merkez yok, merkeziyet idarede hem an-ül merkez hem ilel-i merkez var. Birinde hakimiyet-i idare kurâ ve nevâhîde müteferrik, ikincisinde hakimiyet-i idariye merkezde mahfuz ve müctemî. [toplantı]. Biri ifrât, diğeri tefrit olan bu iki tarîk-i idaresinin hadd-i mutavassıtı [ortalaması] olarak tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif kaidesi vardır. Adem-i merkeziyet ve merkeziyet usulünün fevâid ve muhassenâtından ve memleketimize en ziyade muvâfık [uygun] olan işbu

tevsî-i mezuniyet tefrik-i vezâif kaidesinin mahiyetinden gelecek makalede bahsedeceğimiz.

**Emrullah, “İdare-i Vilâyat -I-”, Yeni Muhit’ül Maarif Gazetesi,
No: 1, s. 6-13, 14 Nisan 1327 (27 Nisan 1911)**

İDARE-İ VİLÂYÂT -II-

Emr-i idarede merkezîyet ve adem-i merkezîyet asıllarının neden ibaret olduğunu birinci makalede arz etmiş idik.

Bu makalede tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif esasından bahsedeceğimiz. Bu üç suret-i idarenin taksimat-ı mülkiye ile rabitaları pek ziyade şâyân-ı dikkattir. Adem-i merkezîyette taksimat-ı idareye ıktâ’-i tabîyeye tevâfuk eder. Birinci makalede adem-i merkezîyet in mahall-i tatbiki nahiye (Région) ve karye olduğunu söylemiş idim. Merkezîyet idarede ise taksimat-ı tabîyeye riâyet edilmez. Ona bedel taksimat-ı sunîye ittihâz edilir. [kabul edilir]

Şöyle ki hükümet memleketin haritasını açar, bir satıh-ı hendesî taksim eder gibi cesâmetçe mümkün mertebe yek-diğerinden çok mütefâvit [farklı] olmamak üzere bir kısmet-i arazi icra eder. Memleketin avâırız-ı tabîyesini, cibâlini [dağlarını], evdiyesini [vadilerini], sularını, meskûn olduğu halkın ırken ve medeniyeten ihtilâfını âdât ve emzicece [mizaçlar bakımından] farkını nazar-ı dikkate almaz. Yalnız bir şeye dikkat eder ki o da merkez-i hükümet olan mahall-i taksim-i idarinin mümkün olduğu kadar vasatında bulunsun. İdare bir sanattır; tabiat arzın, tarihin icap ve ihdâs eylemiş olduğu ihtilâfât-ı mahalliyeyi derece derece ref’etmeye himmet eder ve bu emele yine sanat ile muvaffak olur. Nasıl? Memleketin bir cüz’ünü diğerinden kat’ ve tefrik eden [bölme ve ayırma] cibâl-i manianın üstünden altından caddeler açarak demiryollar yaparak, bir tarafından öbür tarafına geçilmez olan büyük nehirlerin üzerinden şimendiferler geçirerek, velhasıl her türlü esbâb-ı mevâride ve muhabereyi tevsî’ ve tekmil ederek.

İşte adem-i merkezîyette ıktâ’-i tabîyenin muktezasına riâyet olunduğu halde merkezîyette, ihtilâfât-ı tabîye gözetilmeyerek taksimat-ı mülkiye ittihâzı kaidedir. Fransa İnkılâb-ı Kebirini müteâkip tarihinde Konvansiyon namıyla mâruf olan meclis-i millî icâbât-ı tabîye üzerine müttehiz olan taksimat-ı

kadime-i mülkiyeyi ref’ ederek departman usulünü vaz’ eylemiştir. Mamafih taksimat-ı mülkiyenin, usul-i merkezîyete göre tayin ve ittihâzında ahvâl-i tabîyenin, sevâbık-ı tarihiyenin tesiri yok değildir. Arz üzerinde teşkilat-ı medeniyenin vücudu coğrafi, tarihi, siyasi, iktisadi bir takım esbâba nevttir.

İşte bu esbâbın âsârındandır ki memleketin dahilinde mühim mühim beldeler, büyük büyük şehirler tesis eylemiştir. Bunların birer merkez idare olması zaruridir.

Saniyen ıktâ’-i tabîyeye tevâfuk eden taksimat-ı kadime-i mülkiyenin sırf idare nokta-i nazarından ittihâz olunacak taksimat-ı cedidenin tayininde tesir-i mühimi der-kârdır. [aşıkardır] Bunun içindir ki merkezîyet aslına tevfiikan merkezden ayrılan aksâm-ı mülkiyenin merkez idareleri yine taksimat-ı tabîyenin merâkiz-i idaresi bulunmak zaruri olduğu gibi vilayetlerin de o taksimatın taksimiyle teşkil olunmasında da zaruret görülmüştür.

Adem-i merkezîyette taksimat-ı mülkiye kanundan, nizamdan evvel teşekkül eder, ba’de kanun ve nizam bu teşkilatı tasdik eyler.

Merkezîyette asıl olan taksimat-ı mülkiye ise ihdâsât-ı nizamiyedendir ve vahdet-i idare-i memleket ancak bu ikinci suret-i taksim ile temin edilebilir.

Hükümet, memleketi arz eylediğim vechile aksam-ı idareye tefrik eyledikten sonra buralara merkezden memurlar nasb ve tayin eder. Gerek mesâlih-i umumiyenin gerek mesâlih-i hususiyenin rü’yet ve temşiyetini [yürütme işini] bunlara tefviz eyler. Mesâlih-i umumiye yani menâfi’-i devlete doğrudan doğruya taalluk eden mesai bu memurlar ya resen veya istizan üzerine merkezden telakki edecekleri evâmir ve talimata kavanin ve nizamat-ı mevcudeye tevfiikan rü’yet ederler.

Mesâlih-i hususiye veya mahalliyeye gelince bu nev’ işleri de merkezden istizan ile telakki edecekleri o emre talik eylemek mecburiyetinde bulunurlar ise merkezîyet idare kaidesi tahtında hareket etmiş olurlar, kavanin ve nizamat-ı devlete nazaran mesâlih-i mezkurenin idare ve rü’yeti hususlarında merkezin o salahiyeti valilere verilmiş ve artık bu hususatta merkezden ayrıca emir almaya mecburiyet kalmamış ise tevsî-i mezuniyet asl-ı idarisi tatbik edilmiş olur.

Hulâsa, tevsî-i mezuniyet umur ve mesâlih-i mahalliyenin idare ve temşiyetinde merkezîyet kaidesi mucibince merkeze tanınmış olan salahiyet-i idariyeyi vilayetlere vermektir. Adem-i merkezîyetin mahall-i tatbiki taksimat-ı tabîye ve tarihiyedir. Mahalline münhasır olan işler ahalinin müntehibi olan

heyetler ve vekiller marifetiyle tezekkür ve icra edilir; hükümet-i merkeziyenin bu babda müdahale ve vesayeti yoktur. Merkeziyette mesâlih-i umumiye gibi mesâlih-i hususiye dahi merkezden idare ve rü'yet edilir; tevsî-i mezuniyette mesâlih ve menâfi'-i umumiyenin temşiyetinde merkeze ait olan salahiyet hükümet-i merkeziyenin nasb ve tayin eylediği valilere verilir.

Şimdi Kanun-i Esasi'de vilâyâtın idarelerine müteallik [bağlı] olarak tevsî-i mezuniyet tabirine müteallik olarak tevsî-i mezuniyet tabirine terdîfen [ilaveten] ityân edilen [söylenilen] tefrik-i vezaif terkinin mahiyetini tahdid ve taayyün edelim.

Hükümet tarafından Meclis-i Mebusan'a tevdi edilmiş olan İdare-i Vilâyât Kanunu layihasını tetkike memur edilen encümen-i mahsusun esbâb-ı mucibe mazbatasının bir fıkrasında tefrik-i vezaif esas-ı idarisinin tarifi sadedinde şöyle deniyor: "Tevsî-i mezuniyet ancak memurun hakkında kabil-i tatbiktir. Tefrik-i vezaif bilakis ahaliye taalluk eder. Tefrik-i vezaif bir devlette hükümetin deruhde ettiği vezaifi ehemmiyetlerine göre aksam-ı müteaddideye taksim etmek, bunlardan bir kısmını hükümet-i merkeziyeye tahsis ile aksam-ı sâiresini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere tevdi ve tahmîl eylemektir."

Encümen, tefrik-i vezaif hakkında beyan eylediği şu nazariyeyi tetkikat-ı ciddiye üzerine bina eylemediği anlaşılıyor. İdare-i Vilâyât'ta tefrik-i vezaif kaidesi umur-ı hükümetten hangileri merkeze, hangileri vilâyâta ait olmak lazımdır, bunların enva' ve derecâtını tayin eylemek değildir. Bu keyfiyet zaten muayyendir. Merkeziyet veya adem-i merkeziyet, gerekse tevsî-i mezuniyet usulü, bir mahallin veya taksimat-ı mülkiyeden bir yerin kendine has ve münhasır olan umûruna taalluk eder. Umum-ı memlekete ait olan umûrda adem-i merkeziyet veya tevsî-i mezuniyet mevzu bahis olamaz.

Umûr ve mesâlih-i hükümet ya umumidir, tekml memlekete taalluk eder ya hususidir yani yalnız bir mahallin menâfi'ne ait olur. Binaenaleyh bu esas-ı mevzuata göre tefrik-i vezaifte aranılacak cihet, hükümetin deruhde ettiği vezaifi, ehemmiyetlerine göre aksam-ı müteaddideye taksim etmek, bunlardan bir kısmını hükümet-i merkeziyeye tahsis ile aksam-ı sâiresini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere tevdi ve tahmîl eylemektir nazariyesi hiçbir vecih ile doğru olamaz.

Dediğim gibi bu aksam-ı vezaif umumiyet ve hususiyet ile bizâtihi [kendiliğinden] muayyendir.

Bakınız tefrik-i vezaif nazariyesi nedir? Bir memleketi idare etmek bir emr-i muhtelittir ki birtakım hidemâtin tanzim ve tensîkını icap eder. Bu hidemât-ı idariye ise üçtür: İcra, müzakere, kaza.

Hidemât veya vezaif-i idariyenin bu suretle taksimi kuvâ-yı devletin (kuvve-i teşriye, kuvve-i adliye, kuvve-i icraiye) tefriki nazariyesinde mesned-i idarenin salahiyeti dairesinde olarak idare mefhumunun tahlili neticesidir. İcrasız idare olmaz. Bir memleketi idare eylemek için birtakım ef'alın ifası lazımdır. Bu ef'alın envai, adâdı, ne kadar muhtelif, ne kadar kesir olursa ise olsun, cümlesi icra nam-ı idarisi tahtında müctemidir. Fakat icra işi evvel-ül- fikr ahir-ül-amel mazmununca icradan evvel müzakereyi müstelzimidir. Evvel teemmül etmeli, saniyen icra etmeli. Demek ki, müzakeresiz de idare olamaz. Bu pek tabiidir. İlm-i nefsidir. Evet insanda ef'âl-i ihtiyariyenin musaddarı kuvve-i iradiyedir. Fakat bu kuvve-i akıl tenvir ve irşad eylemelidir. İnsanda bir fiil-i ihtiyariyi icra etmeden evvel müzakere-i nefsiye ne ise umur-ı idarede icradan mukaddem müzakere odur.

Emr-i idarede şu zikrettiğimiz iki hizmetin yani hizmet-i icraiye ve hizmet-i tezekkürkiye ifa edildiği sırada hukuka taalluk eden ihtilafat ve münazaat [çekişmeler] zuhur edebilir. Müzakere neticesinde verilen bir karar, bir icra ahirin hukukuna dokunabilir, kendileri bu karar veya icradan mutazarrır olanlar veya kendilerini mutazarrır addedenlerin davalarını istima' eylemek [dinlemek, kulak vermek], ihkak-ı hakk etmek [bir hakkı usulü dairesinde yerine getirmek], münazaat-ı hadiseyi fasl eylemek [neticelendirmek] de lazım olur ki bu da kaza işidir. İşte kazai idaride umûr-ı idarede müzakere ve icra hususlarını itmam eden üçüncü bir kısım-ı idaridir. İdare-i devlette kuvve-i teşriye ile kuvve-i kazaiye ve kuvve-i icraiyenin tefrikine kadar mühim ve lazım ise idare-i hükümet de kuvve-i icraiyenin o suretle yine üçe tefriki o derece lazımdır.

Bir memleketin idaresinde bu üç nev' hizmet nazar-ı itibara alınmak ve o dairede mesânid-i idare teşkil eylemek en birinci vazifedir. Bu babda muhtelif surette hareket edilebilir: Ya hidemât-ı mezkurenin üçü de yed-i vahitte veya yed-i kesirede cem' edilir yahut tamamen veya kısmen tefrik edilerek ayrı ayrı ellere tevdi edilir. Mesela memleket olur ki orada icra, müzakere, kazadan ibaret olan hidemât-ı idariye şahs-ı vahide veya eşhas-ı müteaddideden mürekkep bir heyete tefvîz olunmuştur. [Bırakılmıştır] Memleket olur ki icra hizmeti bir ele, müzakere ve kaza işleri ayrı ellere tevdi edilmiştir. İşte emr-i idarede tefrik-i vezaif kaidesi budur.

İstitrâd:

İlk nüshada münderic olan İdare-i Vilâyât makalesinde Sabahattin Bey'in İttihat ve Terakki Cemiyet-i Muhteremesi'ne hitaben neşrettirmiş olduğu açık mektupların birincisinde müsâdif olduğum [rastladığım] şu: “Hayat-ı umumiyemizin tenemmüvünü ihtiyacat-ı mütezâyide-i mahalliyemize uyacak, az masraf ile en çok iş görecektir, merkeziyet-i siyasiyeyi kuvvetleştirecek, mefkud olan vahdet-i Osmaniye'yi mevcut edecek faaliyet-i içtimaiyemizin inkişafına Âl-i Osman'ın riyaset-i lazimesi altında hakimiyet ve istiklal-i millimizin takarrürüne alet olacak bir adem-i merkeziyet-i idari ile temin etmek.” fıkrası üzerine bir tenkit icra etmiş idim.

Selanik'te Yahılar'da Kerim Efendi mahallesinde mukîm H. imzası ile aldığım bir mektupta Sabahattin Bey'in adem-i merkeziyetten maksadı benim anladığım gibi adem-i merkeziyet-i idari namı altında gizli bir adem-i merkeziyet-i siyasiye olmayıp Kanun-ı Esasi'nin tarif eylediği tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidelerinden ibaret olduğu ifade ve ispat müddeası zımında şevâhid-i atıye irad ediliyor:

Mektuptan:

“İlan-ı meşrutiyetten birkaç sene evveldi, Sabahattin Bey'in o zaman Paris'te neşrettikleri “Terakki” gazetesindeki - bugün bunlardan mürekkep koleksiyona malik olduğum için bahtıyarım - merkeziyet ve adem-i merkeziyet unvanı altında yazdıkları bir makale şöyle başlıyor idi: “Hakkında hiss-i hürmet beslediğimiz dostlarımızdan birisi başımıza bir adem-i merkeziyet çıkardınız diyordu. Adem-i merkeziyeti bizden evvel Kanun-ı Esasi 108. Maddesinde “Vilâyâtın usul-i idaresi tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecat-ı nizam-ı mahsus ile tayin kılınacaktır.” bendi ile mevzu bahis etmiş idi.

Yine Mektuptan:

“İlan-ı meşrutiyeti müteakip verdikleri birçok konferanslarda çıkardıkları izahlarında bu esastan hiç ayrılmamışlar idi. İkinci izahlarında şöyle demişler idi: “Lisanımıza adem-i merkeziyet diye tercüme edebildiğim Décentralisation idari ve siyasi namlarıyla ayıran ben değilim. Hukuk-ı idare mütehasıslarıdır. Müdafaa etmekte olduğumuz tarz-ı idarenin ise Kanun-ı Esasi'nin 108. maddesiyle Vilâyât Nizamnamesi'nde mevcut olan usulün tatbikinden başka bir şey olmadığını bu usul-i müdafaaaya başladığım zamandan beri iddia

edegeldiğim gibi menfâ-yı ihtiyariden avdetimden sonra da mükerreren tefsir ve izaha çalıştım. İttihat ve Terakki Cemiyeti programının İdare-i Vilâyâta ait maddesi Kanun-ı Esasi'nin aynı meseleye müteallik fıkrasını tasdik ettiği program ise Cahid Bey tarafından kabul edildiği için demek oluyor ki kendisinin itiraz ettiği tarz-ı idare adem-i merkeziyet-i idari değil adem-i merkeziyet-i siyasi? ...Fakat buna biz de hem Cahit Bey'den çok evvel itiraz etmiş idik ...”

Sabahattin Bey'in İdare-i Vilâyât hususunda takip eylediği mesleği müdafaa eden sahib-i mektup bir yerde aldanıyor. Yukarıya nakleylemiş olduğum fıkralara güvenerek müdafaa eylediği adem-i merkeziyet Kanun-ı Esasi'nin tarif ettiği tevsî-i mezuniyetten başka bir şey olmadığına bizi de ikna eylemek istiyor. Biz bu makalelerde merkeziyet, adem-i merkeziyet, tevsî-i mezuniyet birbirinden ayrı ve pek farklı usul-i idare olduğunu beyan eyledik. Bir kere daha hulasa edelim: Merkeziyet, menâfi' ve mesâlih-i hususiyenin temşiyeti mahallerine bırakarak hükümet-i merkeziyenin bu babda salahiyet ve vesayeti bulunmamak demektir. Yani o nev' işlerde merkez, merkeze müracaat etmek, merkezden emir almak yok. Merkeziyette umur ve mesâlih-i mezkure merkezden idare ve rü'yet olunmak, hükümet-i merkeziye mesâlih-i mahalliye kendi tarafından mensup olan memurine gördürmekle iktifâ' etmez. Merkezden istizan ile verilecek emirlere ta'lik eder.

Tevsî-i mezuniyette umur ve mesâlih-i hususiyeyi rü'yet hususunda merkez hükümet yerine hükümetin nasb eylediği valiler kâim olur. Hükümet-i merkeziyenin salahiyeti [yetkisi] tayin eylediği valilere intikal eder. İşte merkeziyet ile tevsî mezuniyet beynindeki fark. Bu halde adem-i merkeziyet hiçbir vakit Kanun-ı Esasi'nin tarif eylediği tevsî-i mezuniyet değildir, olamaz. Adem-i merkeziyet ile tevsî-i mezuniyeti siyyân [eşit] addetmek bu iki asl-ı idarinin mahiyetlerini idrak edememektir. Demek oluyor ki Sabahattin Bey bilmeyerek başına iş çıkarmış.

Sözümü bitirmeden evvel sahib-i mektuba diyorum ki ben ne “Terakki” gazetelerini okudum, ne Sabahattin Bey'in konferanslarını dinledim, ne neşrettiği izahnameleri gördüm. Ben yalnız usul-i idare-i memleket hakkında kendilerinin son ve açık mektuplarında okuduğum ve makalelere naklelediğim fıkra üzerine ve bu fıkranın da bir cümlesi üzerine itiraz eyledim ve bu cümleden Sabahattin Bey'in adem-i merkeziyetten maksadı, tevsî-i mezuniyet veya kendi tabirince adem-i merkeziyet-i idariden siyasi mahiyette bir fikir ve meslek olduğunu anladım ve o ifadelerden başka bir şey anlayamaz idi. O cümleyi burada yine tekrar edeceğim.

“Âl-i Osman’ın riyaset-i lazimesi altında hakimiyet ve istiklal-i millimizin takarrürüne alet olacak bir adem-i merkezîyet-i idari ile temin etmek.”

Şimdi sorarım. Şu tavsif olunan mahiyetteki bir adem-i merkezîyet-i idari ne demektir? Bunun tevsî-i mezuniyete delâlet edecek bir noktası var mıdır? Tabire dikkat: Merkezîyet kaldırılıyor yerine Âl-i Osman’ın riyaset-i lazimesi ikame ediliyor. Burada isti’ mâl edilen riyaset tevsî-i mezuniyetin değil bir adem-i merkezîyet-i siyasinin lazımıdır.

Emrullah

Emrullah, “İdare-i Vilâyat -II-”, Yeni Muhitü’l Maarif Gazetesi, No: 4, s. 1-5, 25 Mayıs 1327 (7 Haziran 1911)

KAYNAKÇA

- Berkes, Niyazi, Türkiye’de Çağdaşlaşma, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul. 2008.
- Çadırcı, Musa, Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1985.
- Çadırcı, Musa, “Tanzimattan Cumhuriyete Ülke Yönetimi”, Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C.I, s.122, İstanbul, 1985.
- Çakan, Işıl, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme”, Amme İdaresi Dergisi (Aralık 2006’dan Ayrı Bası), C.39, S. 4, s.45-73, 2006.
- Eraslan Cezmi, Olgun Kenan, Osmanlı Devleti’nde Meşrutiyet ve Parlamento, 3 F Yayınevi, İstanbul, 2006.
- Ortaylı, İlber, “Tanzimat Devri ve Sonrası İdari Teşkilat” Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi I, İstanbul, s.283-293, 1994.
- Ortaylı, İlber, Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.
- Tekeli, İlhan, Belediyecilik Yazıları (1976-1991), IULA-EMME Yerel Yönetim Dünyası, İstanbul, 1992.
- Yayla, Yıldız, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsî-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul, 1984.

EK-1: Yeni Muhitü’l Maarif Gazetesi, No: 4, 25 Mayıs 1327 (7 Haziran 1911)

