



Dr. Kasım TURGUT / Mülkiye Başmüfettişi

Türkiye’de Anayasalarda Âdem-i Merkeziyet Düşüncesi

Anayasaların, hazırlandıkları tarihsel dönemdeki toplumun değer yargılarını yansıttıkları söylenebilir. Bu sebeple, anayasal ve yasal düzenlemelerin tarihsel süreç içinde ele alınması, o toplumun o dönemdeki eğilim ve değer yargılarıyla birlikte değerlendirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Anayasa geleneğimizde, yönetim ilkeleri genellikle “merkeziyet”, “âdem-i merkeziyet” kavramları etrafında tartışılmıştır. Ancak 1961 anayasasına kadar bu iki kavram terim olarak anayasalarda yer almamıştır. 1961 Anayasası’nın 112. maddesinde; “merkezden yönetim” (merkeziyet), “yerinden yönetim”(âdem-i merkeziyet) kavramları yer almıştır.

İlk anayasa olarak Kanun-ı Esasî (1876) kabul edilir. Öncesinde Osmanlı Devletinde yasama ve yürütmeyi bağlayan üstün emredici kurallar bütünü olan bir anayasanın varlığından bahsedilmesi zorluklar

içerir. Öte yandan, Osmanlı devletinde şer-i esaslardan ve örfi kuralardan oluşan bağlayıcı kuralların olduğu da savunulmaktadır. Ancak, Kanun-ı Esasî’den öncesi için yönetim ilkelerini belli bir metin etrafında değerlendirmek oldukça zordur.

Osmanlı devletinde taşra yönetimi, temelde arazi rejimine dayalı askeri ve ekonomik bir düzene göre şekillenmiştir (Ortaylı, 1979). Mülki ayırım, eyaletler ve sancaklar şeklindedir. Osmanlıdaki taşra yönetiminin “yetki genişliği” esasına göre düzenlendiğini savunanlar varsa da; o zamanki ulaşım ve haberleşme koşullarının zorunluluğundan kaynaklanan bu yönetim biçimin âdem-i merkeziyet sayılamayacağı söylenebilir. Çünkü, Osmanlı eyaletlerinin tüzel kişiliği olmadığı gibi, halkın dilek ve isteklerini ortaya koyacak organlar da mevcut değildir. Osmanlıda bu yönetim şekli, Kanun-ı Esasî’de “tevsii mezuniyet” (yetki genişliği) olarak ifadesini bulmuştur (Yayla, 1984: 8).

Günümüzde merkeziyetçilik ekseninde örgütlenen devlet yapılarının kaçınılmayacak bir değişime maruz kaldıkları görülmektedir. Bu sebeple yeni anayasa çalışmalarının anayasalarda belli ilkelerin yer almasından daha ziyade idare sisteminin günün koşullarına göre dönüşümüne odaklanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada, Kanun-ı Esasî’den günümüze anayasalarda idare sistemini belirleyen ilkeler üzerinde durulmaktadır. Yeni Anayasa tartışmalarının gündemde olduğu bir dönemde, muhtemel değişikliklerin Türkiye’nin idare sistemine nasıl yansıtacağını değerlendirebilmek için tarihsel süreçte âdem-i merkeziyet düşüncesinin anayasalara



1876 Anayasasında yer alan ilkelerin adem-merkeziyet lehinde yorumlanması girişimlerine rağmen, o dönemdeki uygulamaların halkın girişim kabiliyetini ve insiyatifini yok ederek, onun yerine bürokrasiyi ikame etmiş olması ile her şeyin bürokrasiye, devlete, başkente havale edilmesi süreci ve anlayışı devam etmiştir

nasıl yansıdığı ve yorumlandığı ele alınmaktadır. Anayasaların yenilediği dönemlerde, her ne kadar liberal düşünce ekseninde şekillenen adem-i merkeziyet anlayışı ön plana çıktığı görülmekle beraber, toplumun içinde bulunduğu koşullar ve siyasi hareketler sebebiyle anayasalarda merkeziyetçi eğilimler baskın çıkmıştır. Böylece, anayasalarda yer alan yönetim ilkeleri merkeziyetçi düşünce yapısı etrafında uygulama alanı bulmuştur.

1.Kanun-ı Esasî’de Adem-i Merkeziyet Düşüncesi

Kanun-ı Esasî’deki adem-i merkeziyet düşüncesini anlayabilmek için, o dönemin düşünce yapısına bakmak gerekir. Kanun-ı Esasî’den önce Islahat Fermanına dayanılarak vilayetlerin yönetimine ilişkin çıkarılan nizamnameler tamamen merkeziyetçi bir anlayışa dayanmaktadır. Kanun-ı Esasî’de yer alan “tevsi-i mezuniyet” (yetki genişliği), “tefrik-i vezâif” (görev ayrımı) ilkelerinin aksine “tâhdidi mezuniyet” ve “cem-i vezâif” esasları bu nizamnamelerde yer almıştır. Çünkü, o dönemde ortaya çıkan olaylar hiç durulmamış ve bu olaylar sonucu “dış baskılarla” yerele verilen yetkiler yöneticilerce siyasi içerikli talepler olarak algılanmıştır. Aslında, taşradan dış baskılarla talep edilen yetkiler siyasi

içerik taşımaktadır. Islahat Fermanı ile Müslüman olanlar ve olmayanların katılacağı mahalli meclislerin kurulması öngörülmüştür. Bu amaçla “Umumiye-i Vilayet Encümeni” adlı nizamname çıkarılmıştır. Bu meclislere adem-i merkeziyet açısından bakıldığında, icrai karar alabilme yetkilerinin olmadığı görülmektedir. Bu oluşumlar yerinden yönetim uygulamasına yakın bir sistem değildir. Bu nizamnamelerde amaç, sadece dış baskıları azaltmak ve masraflara mahalli halkı ortak etmektir. Ancak, bu nizamnamelerde yapılan düzenlemeler Kanun-ı Esasî’deki yönetim ilkelerine kaynaklık ettiği ifade edilebilir. Bunun yanında, Kanun-ı Esasî üzerinde birinci olarak “liberal Osmanlı aydınlarının” etkisi bulunmaktadır. Liberal Osmanlı aydınlarının büyük bir kısmı halkın seçim yoluyla yönetime katılması özlemi içindedir. Kanun-ı Esasî’yi şekillendiren ikinci unsur, Osmanlı Devletinde meydana gelen olaylar ve dış baskılar olarak belirir. Diğer bir unsur ise bu iki etkiye tamamen karşı olan Müslüman-Türk unsurunun etkisidir. Toplumun bu kesimi dış baskılar sonucu en çok ödüne vermek zorunda kalan kesimdir. Padişah, toplumun bu kesiminin daha az ödün vermesi için, Kanun-ı Esasî’yi kendi lehine yumuşatmıştır (Yayla, 1984: 61).

İşte Kanun-ı Esasî’de yer alan yönetim ilkeleri bu ortam içinde şekillenmiştir. Kanun-ı Esasî’nin ilk maddesi; “Devleti Osmaniye’nin yekvücut olduğunu ve hiçbir sebeple ayırım kabul edilmeyeceğini” ifade eder. Bu madde devletin bütünlüğünü vurgu yapar. (Yayla, 1984: 85).

İllerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanması ayrıca görev ayrımının kabul edilmesi âdem-i merkeziyet ilkesinin uygulandığı bir yönetimin belirtileridir. O dönemdeki yaygın anlayışa göre, yerel halkı ilgilendiren, genel menfaatleri ilgilendirmeyen işlerin, yerel idarelere bırakılması, yerel idareler

üzerindeki denetimin istisnai tutulması halinde anayasada var olan âdem-i merkeziyet uygulaması gerçekleştirilmiş olacaktır. Anayasanın bu maddesini âdem-i merkeziyet olarak yorumlayanlardan biri de Prens Sabahattin’dir. Ona göre âdem-i merkeziyet tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif’ten başka bir şey değildir; ancak tevsi-i mezuniyet âdem-i merkeziyetin adı değil tarifidir (Sabahattin, 1950: 53).

Prens Sabahattin kendisine yöneltilen eleştirilere vermiş olduğu cevaplarda kendisinin savunduğu adem-i merkeziyetin, idari özerklik olmadığını Anayasa’nın 108. maddesinin uygulanması olduğunu vurgulamıştır. Teşebbüs-i Şahsi ve Âdem-i Merkeziyet Cemiyetinin programında Anayasanın bu 108. maddesinin uygulamaya konulması hususu yer almıştır. Adem-i merkeziyetin diğer bir unsuru olan, halkın seçimle mahalli yönetime katılması ise, anayasanın 110. maddesinde yer almıştır. Bu madde vilayetlerde seçilmiş kurulların oluşturulmasını öngörmektedir; ancak öngörülen bu meclislerin icrai karar alma yetkileri yine yoktur. Prens Sabahattin’e göre nasıl ki Meşrutiyetle birlikte Mebusân Meclisi idareyi denetleyecektir, illerde de vilayet meclisleri aracılığı ile yönetim denetlenmelidir. Yetki genişliği ile taşradaki memurlara gerekli yetkiler verilirken, vilayet meclislerinin açılması ile de mahalli halkın vermiş oldukları verginin nereye harcandığını denetlemesi gerekmektedir. Prens Sabahattin adem-i merkeziyet düşüncesini anlatırken Kanun-ı Esasî dışına çıkmamıştır. Kanun-ı Esasî’yi yorumlarken siyasi endişelerin doğrudan etkili olduğu söylenebilir. Prens Sabahattin’de adem-i merkeziyet düşüncesinin, o dönemdeki siyasi endişelerden dolayı tam oluşmadığı ileri sürülmüştür (Hanioğlu, 2001: 179).

1876 Anayasasında yer alan ilkelerin adem-merkeziyet lehinde yo-

**Anayasalarda yer alan
yönetim ilkelerinin
yorumlanmasında milli
birlik anlayışı ve milli birlik
anlayışını sağlayacak güçlü
devlet anlayışı hep etkili
olmuştur.**

rumlanması girişimlerine rağmen, o dönemdeki uygulamaların halkın girişim kabiliyetini ve inisiyatifini yok ederek, onun yerine bürokrasiyi ika me etmiş olması ile her şeyin bürokrasiye, devlete, başkente havale edilmesi süreci ve anlayışı devam etmiştir (Yazıcıoğlu, 1995: 36).

**2.1921 Teşkilat-ı Esasiye
Kanununda Âdem-i
Merkeziyet Düşüncesi**

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, Kurtuluş Savaşı esnasında kabul edilmiş, 24 maddeden oluşan bir kanundur. Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda âdem-i merkeziyet düşüncesini anlayabilmek için o dönemin sosyal ve siyasi koşulları gözden geçirilmelidir.

Teşkilatı Esasiye Kanunu kabul edildiği zaman, Osmanlı ülkesi işgal altında bulunuyordu; ancak Osmanlı Devleti fiilen ve hukuken varlığını koruyordu. Bu sebeple, bu dönem iki anayasalı bir özellik taşımaktadır. Böylece, Kanun-ı Esasî'nin, Teşkilatı Esasiye Kanununa aykırı olmayan maddelerinin yürürlükte olduğu varsayılmaktadır.

II. Meşrutiyet ortamında devletin asli unsurunun Türkler olduğu kabul edilmiştir. Böylece, II. Meşrutiyet'le birlikte milli egemenlik ve milli irade anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Bu dönemde Osmanlı ülkesi parçalanmış ve işgal altındadır. Bu sebeple alınan kararların bağlayıcı olmadığı, çünkü milli iradeye dayanmadığı, milli iradenin baskı altında olduğu fikrine dayanılarak Anadolu'da alı-

nan kararlara "meşruiyet" sağlanmış. Bu sebeple, açıkça Osmanlı Devleti'nin reddedilmesi söz konusu değildir. Kurtuluş savaşı milli iradeye dayandırılarak başlatılmıştır. Milletin iradesini temsil eden de Millet Meclisi'dir. Teşkilatı Esasiye Kanunu da millet meclisi tarafından çıkarılmıştır. Başka bir ifadeyle, her kararın millet egemenliğine ve milli iradeye dayandırıldığı bir dönemde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ilan edilmiştir. (Yayla, 1984: 118).

Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ilk maddesi, yönetimin dayandığı düşüncüyü açıklamaktadır. Bu madde; "İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir" şeklindedir. Bu maddeye göre halk yönetime katılmayacak halk bizzat ülkeyi yönetecektir. Dolayısıyla yönetim ilkelerinin âdem-i merkeziyete dayanacağı açıktır. Anayasaya göre Türkiye Devletini T.B.M.M idare edecektir (m. 3). Yürütme ve yasama yetkisi mecliste toplanmıştır. Yasama ve yürütmenin tek elde toplanması her ne kadar merkeziyetçi bir yapı görünümü arz etse de, meclis idarenin temsilcisi ve hiyerarşik üstü konumundadır.

Anayasanın 10. maddesinde ülkenin vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazalarında nahiyelelere ayrılmasını öngörmüştür. Vilayetlerin ve nahiyelerin tüzel kişiliğe haiz olduğu, kazaların ise tüzel kişiliği olmayan mülki birim olarak düzenlenmesi öngörülmüştür. Nahiye ise vilayetler gibi hem tüzel kişiliğe sahip hem de mülki birimdir (m. 16). Yine yasada mahalli işler-merkezi işler ayrımı yapılmıştır (m. 11). Burada mahalli işlerin ve merkezi işlerin bir kısmının hem vilayetlere hem de nahiyelelere verilmesi öngörülmüştür. Kazalar ise idari ve inzibati bir yönetim olarak düşünülmüştür.

Mahalli idarelerin umumi müfettişlerin denetimi altında olacağı (m. 23) fikri ile yeni bir denetim anlayışı getirilmiş, valiliklerin mahalli idareler

üzerindeki denetim yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Valiler sadece mülki birim olan kazalar üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Buna karşılık tam bir mahalli idare biçimindeki nahiye üzerindeki denetim kaldırılmıştır. Tüzel kişiliğe sahip olan vilayet idaresinde vilayet şurası, vilayet reisi ve idare heyeti olarak üç organ vardır. Vilayet şurası, mahalli genel karar organıdır. Teşkilatı Esasiye, vilayet meclislerine devletin temel yetkileri dışında kalan konularda karar alma yetkisi vermiştir. Yani vilayet meclisleri devletin siyasi, askeri, adli, milletlerarası ilişkileri dışında kalan konularda mahalli idare olarak karar alma yetkisine sahiptir. Vilayet idaresine bu derece geniş karar alma yetkisi verilmesi tefriki vezâif kuralının uygulamasında mahalli idarelerin asıl yetkili, merkezi idarenin ise sınırlı ve istisnai yetkili olduğunu göstermektedir. Bu durum âdem-i merkeziyet ilkesinin anayasada tam olarak yer almasının bir sonucudur. Ayrıca valiler tüzel kişiliğe sahip vilayet idaresinin başında değildir. Vilayet yönetiminin başında vilayet meclisinin kendi içinden seçtiği vilayet reisi vardır. Vali mahalli idareleri dışarıdan izlemekle ve olumsuz durumları merkeze bildirmekle yetkilidir. Yani mahalli işler ve merkezi işler bu işleri görececek olanlar açısından da tam ayrıma tabi tutulmuştur. Tüzel kişiliğe sahip nahiyelelerin yönetimi de vilayetlerin yönetimiyle aynıdır. Merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetimi ise umumi müfettişlere bırakılmıştır. Bu müfettişlik sisteminin olması tam anlamıyla özerkliğin olmadığını gösterir; ancak mahalli idarelerin müfettişler aracılığı ile denetlenmesi vesayet anlamına gelmez (Yayla, 1984: 128).

Bu değerlendirmeden sonra, 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda âdem-i merkeziyet düşüncesinin bu düşüncüyü gerçekleştirecek mahalli idarelerin organlarıyla var olduğu söylenebilir. Bu anayasada âdem-i



1921 Anayasası'nda "adem-i merkeziyet" geniş kapsamlı bir biçimde ele alınmış, yerel yönetimlerin muhtariyeti kabul edilmiştir. Ancak, bu hükümler, uygulama alanına geçememiştir. Bununla birlikte, Türk anayasa geleneğinin, yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan anayasasıdır. 1921 Anayasasının öngördüğü ölçüde bir yerinden yönetim anlayışı bugüne kadar Türkiye'de gerçekleşmemiştir.

merkeziyet asıldır. Halkın kendi kendini idare edeceği anayasaya dayalı geniş yetkilerin verildiği tüzel kişiliğe sahip mahalli idareler öngörülmüştür. Merkezin yetkileri olabildiğince sınırlandırılmış merkezi idarenin temsilcileri taşrada sadece idari ve kolluk görevlerine sahip mahalli idarelerle ilişkilerde gözetmen konumuna getirilmiştir.

1921 Anayasası'nda "adem-i merkeziyet" geniş kapsamlı bir biçimde ele alınmış, yerel yönetimlerin muhtariyeti kabul edilmiştir. Ancak, bu hükümler, uygulama alanına geçememiştir. Bununla birlikte, Türk anayasa geleneğinin, yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan anayasasıdır. 1921 Anayasasının öngördüğü ölçüde bir yerinden yönetim anlayışı bugüne kadar Türkiye'de gerçekleşmemiştir (Yazıcıoğlu, 1995: 13).

3.1924 – Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda Adem-i Merkeziyet Düşüncesi

1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda açıkça merkeziyet ve adem-i mer-

keziyet terimleri kullanılmamıştır. Bunun yerine Kanuni Esaside yer almış olan, tefrik-i vezâif ve tevsi-i mezuniyet kavramları yer almıştır.

1924 Teşkilatı Esasiye Kanunundaki yönetim ilkelerini, diğer anayasalarda olduğu gibi, ülkenin bulunmuş olduğu siyasi ortam büyük ölçüde etkilemiştir. Bütün kanunların milli iradeye dayandırıldığı 1921 döneminde, adem-i merkeziyet düşüncesi ağırlıkta olmuştur. Ancak 1924'te yönetim ilkelerini belirleyen esas unsur bu dönem içinde uygulanan düzendir. Bu süreç içerisinde T.B.M.M ve hükümetinin uyguladığı idari politikalar merkeziyete doğrudur.

Bu dönemde bir taraftan milletin egemenliği ilkesi ve demokrasinin vazgeçilmez unsur olduğu vurgulanırken, aynı zamanda savaştan çıkmış yeni bir devletin, çağdaşlaşmaya ihtiyacı olduğu ve ülkenin her yanının eşit derecede kalkındıracağından hareketle her şeyin mahalli yönetime terk edilemeyeceği vurgulanmıştır. Yani bu dönemin iktisadi, sosyal ve siyasi ortamı hem merkeziyet hem de adem-i merkeziyet düşüncesinin anayasada yer almasına sebep olmuştur. Ancak, bu dönemin mahalli idare yaklaşımını belirleyen unsur egemenlik, demokrasi ve halkçılıktır.

1924 Teşkilatı Esasi Kanunu'nda adem-i merkeziyet terimi kullanılmamıştır. Vilayet, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe haiz olduğu (m.20) ve vilayetlerin işlerinin tevsi-i merkeziyet ve tefrik-i vezâif (görev ayrımı) esasına dayandığı (m. 91) belirtilmiştir. Nahiye ise, 1921 den farklı olarak tüzel kişiliğe sahip değildir. Nahiye mülki birim olarak kaza yönetimi ne yaklaştırılmıştır. Şehir ve kasaba terimi ise bugünkü anlamda belediyeleri kapsamaktadır.

Anayasada yer alan "tevsi-i mezuniyet" (yetki genişliği) ilkesini adem-i merkeziyet düşüncesinin ifadesi ola-

rak yorumlayanlar olmuştur. Bu görüşte olanlara göre, yetki genişliği ve görev ayrımı kavramları birbirini tamamlayan kavramlardır ve illerin idaresi bir bütündür. Yetkilerin mahalli karar organı olan meclise verilmesi adem-i merkeziyet olarak yorumlanmıştır. Bu yaklaşıma karşı tevsi-i mezuniyeti merkezden yürütülmesi zor olan bir takım işlerin mahallinde bulunan idarelere yetki vererek gördürülmesi, yönetimi âdem-i merkeziyete yaklaştırsa da, bunun adem-i merkeziyet olmadığını ileri sürenler de olmuştur. Bu görüşe göre, adem-i merkeziyet kavramı olarak anayasada yer almamıştır ve adem-i merkeziyet sonuçta federasyona gittiği için kabul edilmemiştir. Yetki genişliğini, bazı yetkilerin mahalli karar organlarına değil sadece mülki amirlere verilmesinden ibaret sayanlar, anayasadaki bu ilkeyi merkeziyetin belirtisi olarak görmüşlerdir (Yayla, 1984: 148).

Yetki genişliği anayasada açıkça yer aldığına göre, yetki genişliği asıldır. Yetki genişliğini bu şekilde, yani asil yetki olarak ele alınca, bunun anlamı, merkezi hükümet tarafından kullanılan yetkiler sayıldıktan sonra kalan yetkilerin hepsinin yetki genişliği esas çerçevesinde mahallinde kullanabileceği anlamına gelmektedir. Bu durumda 1924 anayasasında yer alan yetki genişliği ne tam olarak merkeziyet, ne de tam olarak adem-i merkeziyet olarak yorumlanabilir.

Yetki genişliği gibi aynı maddede yer alan görev ayrımı (tefrik-i vezâif) kuralı da merkeziyet, ya da adem-i merkeziyet olarak yorumlanmamıştır. Çünkü yukarıda ifade ettiğimiz gibi adem-i merkeziyet kavramının bazı sebeplerden dolayı anayasada yer almasından özellikle kaçınılmıştır. Daha sınırlı bir adem-i merkeziyet için yetki genişliği ve görev ayrımı kavramları kullanılmıştır.

Görev ayrımı kavramı, genel

görevler-mahalli görevler ayrımı yapıldığı şeklinde yorumlanmıştır. Siyasi mahiyette olmayan, mahalli nitelikte olan görevler mahalli idareler tarafından halkın katılımıyla yapılmaktadır. Bu ilke yönetimleri adem-i merkeziyete yaklaştırmaktadır. Ancak bu tam anlamıyla adem-i merkeziyet değil, idari adem-i merkeziyet olarak değerlendirilmiştir.

1924 Anayasası'nda tefriki vezâif (görev ayrımı) ilkesi yer almış; ancak görev ayrımının hangi esaslara göre belirleneceği anayasada yer almamıştır. Bunun belirlenmesinin kanunla yapılması öngörülmüştür. İl İdaresi Kanunu hazırlanırken siyasi ve milli işler ayrımı yapılmıştır (Yayla, 1984: 156). Bu işlerden siyasi ve milli olanların merkezde, siyasi nitelikte olmayan işlerin vilayetlere ve belediyelere verilmesi öngörülmüştür. Merkeze ait görevler için "devlet işleri" terimi de kullanılmıştır. Bu şekildeki bir görev ayrımından devlete ait olan işlerinin bir kısmı (kolluk, askeri ve idari işler) aynı zamanda mahalli idare vasfı taşıyan il özel idareleri ve köylere yetki genişliği esasına göre verilmiştir. Bu sebeple, il özel idareleri ve köyler merkezi idareye daha yakın olmuşlardır.

Devlete ait olan işler ayrıldıktan sonra geri kalan işlerin mahalli idarelere bırakılması, aslında tam anlamıyla adem-i merkeziyet ifadesidir; ancak idari örgütlenmede devlet işlerinin bazıları vilayet idarelerine bırakılmıştır. Çünkü bu şekilde yönetim daha etkin olacaktır. Belediyelerde durum daha farklıdır. Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulmuştur. İl özel idareleri ve köylerde de mahalli müşterek ihtiyaçları öngörülmüştür; ancak bu mahalli müşterek işler yanında devlet işleri ağırlıktadır.

1924 Anayasası'nda "görev ayrımı" ilkesi ile yalnız vilayetlerle ilgili olarak adem-i merkeziyetin daha kısıtlı bir şekli öngörülmüştür. Görev ayrımı daha çok vilayetlerle ilgilidir.

Aynı zamanda, "tevsii mezuniyet" yetki genişliği tamamen mülki idareyle ilgili olarak öngörülmüştür.

4.1961 Anayasası'nda Adem-i Merkeziyet Düşüncesi

1961 anayasasında yönetim ilkelelerinin belirlenmesinde 1950-1960 yılları arasındaki aşırı merkeziyetçi uygulamaların etkisi yanında, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren var olan, idarenin birliğini bütünlüğünü sağlama anlayışı etkili olmuştur. 1961 Anayasası'nda asıl belirleyici olan, 1950-1960 arasında gerçekleşen aşırı merkeziyetçi uygulamalar etkili olmuştur. Bu dönemde mahalli idareler için getirilen siyaset yasağı ve idari denetim, 1961 Anayasası'nda demokrasinin gereği olarak mahalli idarelere geniş yer verilmesine sebep olmuştur. Bu sebeple 1961 anayasasında yönetim yapısı demokratik hukuk devleti anlayışı içinde anayasa ile güvence altına alınmış, mahalli idareleri düzenlerken diğer taraftan ülkenin birliğini bütünlüğünü koruma amacı esas belirleyici olmuştur.

1961 Anayasası'nda diğer anayasalarda olduğu gibi, "devletin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği" ifadesi yer almıştır.

1961 Anayasası'nda, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramlarına yer verilmiştir. Ayrıca mahalli idareler tek tek sayılarak anayasayla güvence altına alınmıştır. Böylece mahalli idarelerin kanunla çoğaltılamayacağı veya azaltılamayacağı açıkça belirtilmiştir. Ayrıca mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri yargı yoluyla olacağı anayasada yer almıştır. Bu 1924 Anayasası'nda olmayan açık bir güvence olmuştur.

1961 Anayasasında kullanılan, yerinden yönetim teriminin adem-merkeziyet terimi yerine kullanıldığı

madde gerekçesinde açıkça belirtilmiştir (Yalçındağ, 1995: 8).

1961 Anayasası'nda önceliklerden farklı olarak açık ve ayrıntılı bir şekilde hizmet yerinden yönetim ilkesini getirilmiştir ve idari adem-i merkeziyetin tamamlanması sağlanmıştır. 1924 Anayasası'nda illerin yönetimi idari adem-i merkeziyet esasına göre düzenlenmesi sağlanmıştı. Anayasada hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına değinilmemişti. Bu anlamda anayasalar karşılaştırıldığında, daha geniş olarak adem-i merkeziyete yer verildiği söylenebilir.

1961 Anayasası yetki genişliği esasını kabul etmiş, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak belli kamu hizmetlerin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede yetki genişliğine dayanan kuruluşların oluşturulmasına fırsat verilmiştir.

1961 Anayasasında asıl amacın, demokrasi ve hukuk devletini sağlamak olduğu belirtilmiştir. Yönetimde de, bu amaç çerçevesinde mahalli idareler daha ayrıntılı düzenlenerek özerklikleri güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Daha geniş anlamıyla yerinden yönetim ve demokrasi asıl amaçtır. Ancak 1961-80 arasında anayasal ilkeler çerçevesinde yapılmaya çalışılan bütün reformlara rağmen mahalli idareler konusunda hemen hemen hiçbir önemli düzenleme yapılmamıştır. 1913 tarihli İl İdaresi Kanunu, 1924 tarihli Köy Kanunu, 1930 tarihli Belediye Kanununun bazı maddeleri hariç değişiklik yapılmamış hatta yerinden yönetimi kısıtlayıcı birtakım gelişmeler olmuştur.

5.1982 Anayasası'nda Adem-i Merkeziyet Düşüncesi

1982 Anayasası yönetim ilkeleleri açısından 1961 Anayasasından farklı değildir. Anayasada idarenin bütünlüğü vurgulanmış, yerinden yönetim ve merkezden yönetim esasları sınırlı kabul edilmiştir. Taşra yönetimi il belediye ve köy olarak



Geçmiş dönemdeki anayasalarda yönetim ilkelerinin ne şekilde yer aldığı, uygulama açısından bir anlamının olmadığı görülmektedir. Anayasalara adem-i merkeziyet düşüncesinin etkili bir şekilde yansıdığı dönemlerde dahi, idari sistemin merkeziyetçilik ekseninde oluşturulması önlenememiştir.

sınırlandırılmış ve mahalli idareler anayasal güvence altına alınmıştır. Ayrıca, büyük şehirler için özel yönetim birimlerinin kurulması kabul edilmiştir. 12 Eylül'den önce devletin ve milletin bütünlüğünü bozmaya yönelik anarşi hareketleri, 1982 Anayasası'nın ilkelerini belirlemede etkili olmuştur. Çünkü tasarlanan devletin gücü, doğrudan doğruya merkezi idarenin yani merkeziyetçiliğin güçlenmesi ile ilgilidir. Bu sebeple 12 Eylül'den sonra kabul edilen kanun karar ve düzenlemeler merkezi idarenin güçlendirilmesi yönünde olmuştur. 1961 Anayasası'nda olmayan mahalli idare organlarının merkezi hükümet tarafından görevden uzaklaştırılması merkeziyetçi anlayışın bir göstergesidir.

Sonuç

Anayasa geleneğimizde merkeziyet-adem-i merkeziyet tartışmaları, tevsii mezuniyet (yetki genişliği) tefrik-i vezâif (görev ayrımı) kavramları etrafında gerçekleşmiştir. Çün-

kü, merkeziyet veya adem-i merkeziyet kavramları hiçbir anayasada yer almamıştır. 1961 Anayasası'nda merkezden yönetim, yerinden yönetim kavramlarına yer verilmiştir. Ancak, anayasa metninde özerklik (muhtariyet) kavramının kullanılmamasından özenle kaçınılmıştır.

Anayasalarda yer alan yönetim ilkelerinin yorumlanmasında, milli birlik anlayışı ve milli birlik anlayışını sağlayacak güçlü devlet anlayışı hep etkili olmuştur. 1876'da tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezâif kavramları anayasa ilkesi olmasına rağmen, mutlak bir merkeziyetçilik uygulanmıştır.

1921 Anayasası'nda adem-i merkeziyet ilkesine geniş yer verilmesine rağmen, uygulamada kanunlar düzeyinde merkeziyetçi uygulamalar hakim olmuştur. 1924 Anayasası'nda, tekrar Kanun-ı Esas'deki ilkelere dönmüştür. Bu dönüşte etkili olan unsur, var olan uygulamalardır ve kısa sürede merkezin yetkisini artıran kanunlar çıkarılmıştır.

Anayasalarda yer bu ilkelerle uygulamadaki farklılığın asıl sebebi, anayasa metinlerinde yer alan ilkelerin kanun koyucu düzeyinde bağlayıcılığının sadece düşünce düzeyinde kalmasıdır. Bu durum, anayasal idare anlayışının tam olmaması sebebiyle anayasadaki ilkelerin uygulamaya geçirilmesi önlenmiştir, şeklinde yorumlanabilir.

1961 Anayasası'nda ise, idarenin düzenlenmesi daha ayrıntılı olarak ele alınmış ve kanunları çıkaranları bağlayıcı hale getirilmiştir. Anayasada yer alan ilkelerin uygulamada etkisini göstermesi kısmen anayasa

mahkemesi kararları ile gerçekleşmiştir.

Anayasada var olan idareye ilişkin ilkelerin kanuni düzenlemelerle bağlayıcı hale getirilmesi gerekmektedir. Bu sebeple 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası'nda yer alan yönetim ilkeleri daha bağlayıcı olmuştur; ancak adem-i merkeziyet açısından çok şey değişmemiştir. Anayasalarda yer alan ilkeler ve bunların yorumlanması adem-i merkeziyeti sağlamaya yönelik gelişmesine rağmen, uygulamada sürekli merkeziyetçi eğilimler hakim olmuştur.

Geçmiş dönemdeki anayasalarda yönetim ilkelerinin ne şekilde yer aldığı, uygulama açısından bir anlamının olmadığı görülmektedir. Anayasalara adem-i merkeziyet düşüncesinin etkili bir şekilde yansıdığı dönemlerde dahi, idari sistemin merkeziyetçilik ekseninde oluşturulması önlenememiştir. Günümüzde merkeziyetçilik ekseninde örgütlenen devlet yapılarının kaçınılmaya- cık bir değişime maruz kaldıkları görülmektedir. Bu sebeple yeni anayasa çalışmalarının anayasalarda belli ilkelerin yer almasından daha ziyade idare sisteminin günün koşullarına göre dönüşümüne odaklanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Son söz olarak, yeni anayasa tartışmalarının olduğu günümüzde idare sistemiyle ilgili ilkelerin nasıl şekilleneceği konusunda, geçmişte olduğu gibi, toplumda var olan siyasi talepler ve kaygıların belirleyici unsur olarak kendilerini gösterecekleri söylenebilir.

KAYNAKÇA

Hanoğlu, M. Ş. (2001) Bir Siyasal Düşünür Olarak Doktor Abdullah Cevdet ve Dönemi. İstanbul: Üçdal Neşriyat. / Ortaylı, İ. (1979) Türk İdare Tarihi. / Sabahattin, P. (1950) Türkiye Nasıl Kurtarılabılır. Türkiye Basımevi. / Yazıcıoğlu, R. (1995) "Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı. Haziran 1995. / Yazıcıoğlu, R. (1995) Bu Sistem Değişmeli: Alternatif Bir Yaklaşım. Erzurum: Biray Yayıncılık. / Yalçındağ, S. (1995) "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt 4. Sayı 2. / Yayla, Y. (1984) Anayasalarda Yönetim İlkeleri, Tevsii Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif.