

YETKİ GENİŞLİĞİ (TEVSÎ-İ MEZÛNİYET) PRENSİBİNİN MER'Î HUKUKLA MUKAYESELİ OLARAK İSLAM İDARE HUKUKU EKSENİNDE ANALİZİ

AYHAN AK*

The Analysis of Deconcentration Principle in Axis of Islamic Administrative Law in Comparison with Positive Law

Abstract: In this article, the principle of deconcentration has been analyzed by different aspects. Firstly, the principle of deconcentration has been described by its current form in Turkey, then the topic has been discussed by Islamic perspective. With this approach, transferring some duties of central administration to individuals or institutions, reducing the administrative density in central administration, ensuring integrity in the administration, governing the provinces in hierarchy, the systems of governor, the duties and powers of the governors, to meet local needs, provincial expenditures and revenues have been analyzed. The article has been ended up with expressing the results.

Key Words: Deconcentration, Governor, Unity in Governance



* Yrd. Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi İlahiyat Fakültesi, İslam Hukuku ABD.
[akayhan1@gmail.com].

Öz: Bu makalede yetki genişliği prensibi farklı yönleriyle analiz edilmiştir. İlk olarak Türkiye’de pozitif hukukta tanımlanan biçimiyle yetki genişliği açıklanmış, ardından konu İslam hukuku perspektifiyle ele alınmıştır. Bu yaklaşımla merkezin bazı yetkilerini şahıslara veya kurumlara aktarması, merkezdeki idarî yoğunluğun azaltılması, yönetimde bütünlüğün sağlanması, vilayetlerin yetki genişliğine dayalı olarak hiyerarşik yapıda idaresi, valilik sistem teorisi, yetki genişliği kapsamında görev yapan valilerin görev ve yetkileri, yetki genişliğine dayalı olarak görev icrâ eden kişiler için merkezi idarenin üstünde bağlayıcı otorite, yerel ihtiyaçların karşılanması, vilayet harcamaları ve gelirleri yetki genişliği bağlamında İslam hukuku açısından tahlil edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Yetki Genişliği, Vali, Yönetimde Bütünlük



Giriş

Bu çalışmayla merkezden yönetimle yerinden yönetim arasında denge unsuru olarak değerlendirilen “yetki genişliği” (tevsi-i mezûniyet, deconcentration, adem-i temerküz¹) prensibini değerlendirmeyi planlamaktayız. Bu bağlamda öncelikle 1982 tarihli² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 126. Maddesinde³ yer alan “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.”⁴ temel kaidesine istinaden yetki genişliğinin genel çerçevesi ortaya konacak, ardından tespit edilen önemli noktalar İslam hukuku bağlamında analiz edilecektir.

¹ Ekrem Buğra Ekinci, “Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler”, *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları*, 2008, sayı 6, 9.

² Yakın tarih açısından yapılan tahlilde ilk olarak 1876 Anayasası’nda, daha sonra da 1924 Anayasası’nda yetki genişliğine yer verildiği ifade edilmektedir. Bkz. Şerif Mardin, “Adem-i Merkeziyet”, *DiA*, c. IV, s. 366; Nagehan Talat Arslan, “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 2008, c. 32, sayı 2, s. 277, 278.

³ Araştırmacılar, Osmanlı Devleti’ndeki idarî yapının Türkiye Cumhuriyetini büyük oranda etkilediğini ve idarî yapının halen bu minvalde devam ettiğini belirtmektedirler. Bkz. Alper Özmen, “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *IJSES (Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi)*, 2012, sayı 2, s. 175.

⁴ 1982 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 126.

1. Mer'î Hukukta Yetki Genişliği

1.1. “Yetki Genişliği”nin Kavramsal Analizi

Merkezin karar almak ve uygulamak gibi kamu kudretinden doğan yetkilerinin bir bölge veya hizmetin başında bulunan memura tanınması, yetki genişliği olarak ifade edilir. Yetki genişliğini belirtmek üzere tevsî-i mezûniyet tabiri de kullanılır.⁵

Yetki genişliği, bir yerin veya hizmetin başında bulunan görevliye, aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır.⁶ Nitekim yetki genişliği Fransızca “yoğunluğu azaltma” anlamına gelen “deconcentration” kelimesi ile ifade edilmektedir. Bu da yetki genişliğinin mantıksal kurgu olarak merkezdeki yoğunluğu azaltma⁷ yani âdem-i temerküz eksenine oturduğunu göstermektedir.⁸

Yetki genişliği “fonksiyonel yetki genişliği” ve “coğrafi yetki genişliği” şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Fonksiyonel yetki genişliği, merkezi idarenin elindeki bir kısım karar alma ve uygulamaya ilişkin yetkilerin, belli bir konuda faaliyet gösteren kuruluşa devredilmesidir. Coğrafi yetki genişliği ise merkezi idarenin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerinin taşradaki birimlerin yöneticilerine devredilmesidir.⁹

Yetki genişliği anayasal bir ilke olarak kamu yönetimi sisteminde yer almakla birlikte, yeterince açık olmayan bir kavramdır. Anayasa ve yasalarda bu prensibin tanımına, özelliklerine, içeriğine ve diğer boyutlarına ilişkin bir kural bulunmamaktadır.¹⁰ Nitekim bir kısım kararlarda yetki genişliğinin ne dereceye kadar kullanılması gerektiği konusunda net bir

⁵ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, Kalite Matbaası, Ankara 1978, s. 150.

⁶ Cengiz Derdiman, “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık 1995, c. 28, sayı 4, s. 65.

⁷ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul 2001, s. 65.

⁸ Dilşat Yılmaz, “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir inceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2007, c. 11, sayı 1-2, s. 1246.

⁹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 66.

¹⁰ Derdiman, “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, s. 65, 69.

çözüm ve kesin formüller ortaya koyma imkanı yoktur.¹¹ Ancak yetki genişliğini, kamu yönetim sistemlerini bütün olarak analiz edince, temel mantığı itibariyle kavramak mümkün olmaktadır.

1.2. Kamu Yönetim Sistemleri İçerisinde Yetki Genişliği

Kamu yönetiminde hizmet ve faaliyetlerin görülmesinde merkezden ve yerinden yönetim şeklinde iki farklı sistem bulunmaktadır. Herhangi bir ülkede bu sistemlerden sadece birinin uygulandığını söylemek mümkün değildir.¹² Devletler yönetimin farklı kademe ve alanlarında bu sistemlere yer vermektedirler. Yetki genişliği de esas itibariyle merkezden yönetim sistemi içerisinde yer almakla birlikte,¹³ iki farklı sistem arası geçiş niteliğinde ve merkezden yönetimin yumuşatılmış biçimi olarak anlamlandırılabilir.¹⁴ Bu haliyle yetki genişliği, idari teşkilatın vazgeçilmez bir parçasını oluşturmaktadır.¹⁵

150 Bir yaklaşıma göre yetki genişliği adem-i merkeziyetçi anlayışın görünümülerinden biri olmaktadır. Çünkü adem-i merkeziyetin iki görünümünden biri yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan mahalli idarelerken; diğeri, yetki genişliği ilkesine göre oluşturulan il genel yönetimleridir.¹⁶

1.3. Yetki Genişliği Prensibinin Amaçsal Analizi

Yetki genişliğinde temel gaye, merkezden yönetimin sakıncalarını belli ölçüde ortadan kaldırmak ve imkânlar oranında merkezden yönetimde hızlı işleyişi sağlamaktır.¹⁷ Böylece merkezi yönetimin üstlendiği iş ve hizmetler daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmiş olmaktadır.

Merkezî yönetimin, yerel ihtiyaçları yeterince nazara alamaması, kırtasiyeciliği artırması, zaman kaybına neden olması, yerel kalkınmaya

¹¹ Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", 1248.

¹² Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 65.

¹³ Eroğlu, *İdare Hukuku*, s. 151.

¹⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 65.

¹⁵ Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1253.

¹⁶ Arslan, "Mahalli İdareler", s. 266.

¹⁷ Eroğlu, *İdare Hukuku*, s. 150.

bütünüyle uygun olmaması, merkezdeki bürokratların etki ve baskısında kalınabilmesi,¹⁸ bu tür mahzurların giderilmesi için yetki genişliği sistemi ön plana çıkarmaktadır. Böylece ülke yönetiminde bütünlük sağlanmakta, atama yoluyla yetenekli yöneticilerin iş başına gelme olasılığı artmaktadır. Ancak yetki genişliği sisteminin yerel menfaatlerin yeterince korunmaması gibi sakıncalarının bulunduğu da amaçsal analizde göz önünde bulundurulmalıdır.¹⁹

1.4. Yetki Genişliği Prensibinin İşleyiş Biçimi

Yetki genişliğinde karar alma ve uygulama yetkisi, merkez teşkilatındaki şahıslardadır. Yetki genişliği prensibince yetki kullanan kişi/memur, merkez namına hareket eder,²⁰ merkezin emir ve direktiflerine uyar ve merkezin kontrolü altında hareket eder.²¹ Yetki genişliğine sahip görevlinin yetkileri, hukuksal niteliği ve etkisi açısından genişlemiş olur.²²

Doğrudan kanunla alt kademedeki organlara yetki vermek, bakan veya diğer yöneticilerin kendi iradeleriyle yetkilerini diğer kademelere devretmeleri ile yetki genişliği ortaya çıkmış olur. Yetki devri ile yetki ve sorumluluk, devredilen şahsa geçer. İmza yetkisi verilmesi de yetki genişliği prensibinin farklı görünümlerinden biridir. Bazı konularda hangi yetkilerin hangi makamlara devredileceği yasalarda belirtilir. Yetkinin esas sahibi, devrettiği yetkiyi her zaman geri alma hakkına sahiptir. Yetki genişliği çerçevesinde yetkilendirilen kişi görevini vekâleten yürütüyor olsa da vekâlet ettiği makamın yetkilerini kullanabilir. Yetki genişliği prensibi belli bir hiyerarşi ile işletilmektedir.²³ Ancak kanunsuz emir verilmesi durumunda hiyerarşi gücü kesintiye uğramakta, istisnalar dışında, konusu suç teşkil edecek emirler yerine getirilememektedir.²⁴

¹⁸ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 66.

¹⁹ Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1247.

²⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 66.

²¹ Eroğlu, *İdare Hukuku*, s. 151.

²² Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 66.

²³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 65, 66.

²⁴ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 67, 68, 76.

1.5. Yetki Genişliği Prensibinin Uygulama Alanı/Kapsamı

Anayasa ve yasalarda yetki genişliğine ilişkin açık beyan ve kaidelerin bulunmaması, söz konusu prensibin uygulanmasında bazı sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Yetki genişliği prensibinin hangi görev ve hizmet alanlarını kapsadığı meselesi bunların başında gelmektedir.²⁵

Bu konuda çalışmalar yapan araştırmacılara göre, yetki genişliği prensibi sadece taşra hizmetlerinin yürütülmesinde kullanılmaz. Aynı zamanda merkez teşkilatındaki iş ve hizmetlerin yürütülmesinde de kullanılır. Müsteşarın, bakan adına imza yetkisini kullanması ya da bazı genel müdürlerin bakan adına kararlar alması, yetki genişliğinin merkez teşkilatında uygulanmasının örnekleridir. Ancak yetki genişliği sisteminin nispeten illerle sınırlı olduğunu da belirtmek gerekir.²⁶ Buna göre yetki genişliğinin kullanımında müşahede ettiğimiz birincil unsurlar valilerdir. Ancak kaymakamların ve diğer memurların da yetki genişliği çerçevesinde bazı tasarruflarda bulundukları görülmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki; birden fazla ili içine alacak şekilde yetki genişliğine sahip kuruluşların oluşturulması da mümkündür.²⁷

1.6. Yetki Genişliği Esasına Göre Alınan Kararların Hukuksal Niteliği

Yetki genişliği esasına göre alınan kararların ve yapılan icrâî işlemlerin merkezin karar ve muamelelerinden hiçbir farkı yoktur ve bunlar, merkezi iradenin tâbi olduğu hukuksal hükümlere tâbidir.²⁸ Çünkü yetki genişliği çerçevesinde yetki kullananlar merkezin hiyerarşisine tâbidirler ve merkez teşkilatı içinde sayılmaktadırlar.²⁹

²⁵ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 69.

²⁶ Eroğlu, *İdare Hukuku*, s. 151.

²⁷ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 72, 74.

²⁸ Eroğlu, *İdare Hukuku*, s. 151; Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 67.

²⁹ Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1247.

1.7. Yetki Genişliğinin Temel Karakteristiği

İdare hukuku açısından yetki genişliğinin en önemli özelliği belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama imkânı vermesidir.³⁰ Bu yönüyle yetki genişliği prensibi takdir yetkisini beraberinde getirmektedir.³¹ Yetki genişliği çerçevesinde bir sorumluluk üstlenen kişiler kısmen serbest hareket alanı elde etmiş olurlar. Yöneticiler, takdir yetkileri ile devletin makro plan, program ve politikalarını yerel şartlara göre yorumlayarak³² serbest alan içerisindeki farklı alternatiflerden birini seçer ve buna göre faaliyette bulunurlar. Ancak buradaki belirleyici kayıt, takdir yetkisinin hukuka uygun olarak, eşitlik, kamu yararı ve hizmet gerekleri gibi ilkelere uygun olarak kullanılmasıdır.³³

1.8. Yetki Genişliğinin Birincil Sahipleri: Valiler

Yetki genişliği prensibinin tatbikatına bakıldığında, coğrafi yetki genişliği uygulamasında, bu yetkinin kullanımı açısından valilerin ön planda oldukları görülmektedir. Nitekim Anayasa’da da illerin yönetiminin yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmek suretiyle³⁴ bu durum vurgulanmaktadır. Yetki genişliği çerçevesinde İl İdaresi Kanunu valiyi, il genel yönetiminin başı ve mercii, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanın temsilcisi; ayrıca hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanın “siyasi ve idari yürütme vasıtası” olarak kabul etmiştir.³⁵

Valiler yetki genişliği çerçevesinde yasaların uygulanmasını sağlarlar, ilin her yönden gidişatını düzenler ve denetlerler, emniyet ve asayişini sağlayıcı tedbirler alırlar,³⁶ memurların atamasını yaparlar, törenlerde ve bazı davalarda devleti temsil ederler, halkın dilek ve isteklerini dinler, gereğini yaparlar, ildeki tüm kamu kurum ve yerel yönetimleri teftiş

³⁰ Derdiman, “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, s. 66.

³¹ Yılmaz, Yetki Genişliği İlkesi, s. 1248.

³² Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 65.

³³ Derdiman, “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, s. 73; Yılmaz, “Yetki Genişliği İlkesi”, s. 1249.

³⁴ 1982 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 126.

³⁵ 1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, Madde 9.

³⁶ Ekinci, “Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler”, s. 26.

ederler.³⁷ Bu yönüyle valilik sistemleri, yürütmeden bütünüyle sorumlu olunan kapsayıcı valilik ve sadece içişleri bakanlığının ildeki hizmetlerinden sorumlu olunan sınırlı valilik şeklinde ikiye ayrılmaktadır.³⁸

Vali, yetki genişliğine sahip yönetici sıfatıyla merkezin memuru, il genel yönetimindeki kuruluşların ise amiridir. İlde bakanların talimatlarını yürütmekle yükümlü olan vali, yasalara aykırı emri yerine getirmez. Ancak üst emrinde ısrar ederse, yazılı olarak gönderir ve vali de bu emri uygular. Bu durumda yetki genişliği bağlamında üstün emrini yerine getiren kişi sorumlu tutulamaz. Ancak konusu suç teşkil eden emir, hiçbir şekilde yerine getirilemez. Yerine getiren kişi sorumluluktan kurtulamaz.³⁹

1.9. Yetki Genişliği Prensibinin Ekonomik Boyutu

Yetki genişliği bağlamında yürütülen hizmetlerin giderleri merkezî idare bütçesinden karşılanmaktadır. Aynı şekilde yürütülen hizmet dolayısıyla elde edilen gelirler de merkezî idare bütçesinin gelirleri arasına dahil edilmektedir.⁴⁰

Yetki genişliğinin mer'î hukuktaki genel çerçevesi bu şekilde olup, çalışmanın bundan sonraki kısmında, buraya kadar tevsî-i mezuniyet kapsamında sunulan bilgiler İslam hukuku açısından analiz edilecektir.

2. Yetki Genişliği Prensibinin İslam Hukuku Bağlamında Analizi

Burada yetki genişliği prensibi bağlamında ortaya konan genel çerçevenin incelenmesi neticesinde, söz konusu prensibin anlaşılması ve uygulanmasında dair bir kısım meselelerin İslam idare hukukunda ortaya konan temel ilkeler ekseninde analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda İslam hukukunun temel kaideleri göz önünde bulundurularak merkezin bazı yetkilerinin şahıslara veya kurumlara tanınması, merkezdeki idari yoğunluğun azaltılması, yönetimde bütünlüğün sağlanması,

³⁷ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 71.

³⁸ Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1247.

³⁹ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 76.

⁴⁰ Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1248.

vilayetlerin hiyerarşik yapıda yönetilmesi, yetki genişliği bağlamında valilik sistem teorisi, yetki genişliği esasına göre vazifelendirilen valilerin yetki ve sorumlulukları, merkezi idarenin üstünde görevlileri bağlayıcı unsurlar, yetki genişliği çerçevesinde yerel ihtiyaçların karşılanması, vilayet harcamaları ve gelirleri tahlil edilecektir.

Ancak bu değerlendirmelerden önce idare hukukunun genel çerçevesini ortaya koyması ve yöneticilerin tasarruflarının niteliğini belirlemesi bakımından “raiyye üzerine tasarruf maslahata menuttur”⁴¹ kaidesinin analiz edilmesi anlam taşımaktadır. Bu kaide, devlet başkanlarının ve valilerin halka yönelik tasarruflarının maslahat prensibi ile sınırlandırılmış olduğunu belirtmektedir.⁴² Çünkü yönetim vazifesini üstlenmiş olan kişiler, idaresi altında bulundurdıkları kişilerin maslahatlarını temin etmek ve toplumda adaleti tesis etmekle görevlidirler. İdarenin tasarruflarının, yönetilenlerin maslahatını sağlayıcı nitelikte olması, İslam idare hukukunun en temel prensiplerinden biridir. Bundan dolayı, devlet başkanlarının, halkın maslahatını tespit etme ve maslahata uygun tasarruflarda bulunma konusunda ehil olan kişileri görevlendirmeleri esastır.⁴³

155
OMÜİFD

İdarecilerin toplum menfaatine (kamu yararı) aykırı olarak ortaya koydukları tasarruflar meşrû değildir. Bu sebeple idareciler, haksız sebeplerle cezaların tenfizinden imtina edemez, şahsî hakları heder edemez, hakimlerin kararlarını iptal edemez, haram fiillerin yapılmasına müsaade edemez ve ehil olmayan kişileri görevlendiremezler.⁴⁴

Bu genel açıklamalardan sonra, yetki genişliği prensibinin İslam hukuku bağlamında tahliline geçebiliriz.

⁴¹ Abdulkrim Zeydan, *el-Medhal li dirâseti’ş-şerîati’l-İslâmiyye*, Müessesetü’r-Risâle, Beyrut 2002, s. 82.

⁴² Mustafa Ahmed ez-Zerkâ, *el-Medhalü’l-fikhiyyü’l-âmm*, Dâru’l-Kalem, Dimeşk, 2004, c. II, s. 1050.

⁴³ Zeydan, *el-Medhal*, s. 82.

⁴⁴ ez-Zerkâ, *el-Medhalü’l-fikhiyyü’l-âmm*, s. 1050-1051.

2.1. Merkezin Bazı Yetkilerinin Şahıslara veya Kurumlara Tanınması

Yetki genişliği, bir yerin veya hizmetin başında bulunan görevliye, aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır.⁴⁵

Yetki genişliğinin temelini teşkil eden, merkeze ait yetkilerin başka şahıslara tanınması konusunun İslam idare hukukunda ortaya konan yönetim sistemi çerçevesinde analiz edilmesi özel önem taşımaktadır. Nitekim gerek Mâverîdî (450/1058) gerekse Ferrâ (458/1066), İslam idare hukukunun temel kaynakları olarak nitelendirilebilecek el-Ahkâmü's-sultâniyye isimli eserlerinde imâret (valilik) meselesini ele alırlarken; vâli olarak görevlendirilen kişiye, görev alanı içerisinde halkın idaresi konusunda geniş bir yetki verildiğini ifade etmekte,⁴⁶ böylece merkeze ait olan birçok yetkinin valilere aktarılmış olduğunu vurgulamaktadırlar.

156 Teorik çerçeve itibarıyla merkezin bazı yetkileri valilere intikal etti-
OMÜİFD rildiği gibi pratikte ve tarihi süreçte de devlet başkanları valilere geniş yetkiler tanımışlardır. Hz. Peygamber ve Raşit halifeler döneminden itibaren şekillenen valilik sistemi, Emeviler döneminde adem-i merkeziyetçi bir yapının esas alınmasıyla, valilerin ön planda yer almaları, geniş yetkilerle donatılmaları⁴⁷ ve halife tarafından desteklenmeleri şeklinde tezahür etmiştir. Öyle ki; verilen geniş yetkilere bağlı olarak valiler, görev yaptıkları vilayetlerde⁴⁸ bütün memurları kendileri atamışlar, hatta kendi adlarına para bastırmışlardır.⁴⁹ İslam tarihinin ilerleyen dönemlerinde de devletin büyümesi ve sınırların genişlemesiyle doğru orantılı olarak mer-

⁴⁵ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 65.

⁴⁶ Ebû'l-Hasen Ali b. Muhammed b. Habib el-Basrî el-Bağdadî el-Mâverîdî, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, Dâru'l-Kütübi'l-Arabî, Beyrut 1999, 72; Ebû Ya'lâ Muhammed b. Hasen el-Ferrâ, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, Matbaa Mustafa el-Bâbî, Mısır 1966, 34.

⁴⁷ Ali Kapar, "Emevi Valilerinden Abdülaziz b. Mervan", *İstem*, 2006, sayı 8, s. 49.

⁴⁸ Osmanlı idaresinde temel birim olan sancakların üstünde eyaletler bulunuyordu. Eyaletlerin başında beylerbeyi bulunuyordu. 16. Asrın sonlarına kadar beylerbeylik ve valilik olarak ifade edilen idari birimlere, bu dönemden sonra eyalet denmeye başlanmıştır. 16. Asrın sonundan itibaren vilayetlere eyalet denilmesi, valilere verilen geniş yetkilerin işareti olarak değerlendirilmiştir. Bkz. Mardin, "Adem-i Merkeziyet", *DİA*, c. IV, s. 364.

⁴⁹ Ünal Kılıç, "Vali", *DİA*, c. XLII, s. 493.

keziyetçiliğin sıkı sıkıya takibi mümkün olmamıştır. Tarihi vakıa itibariyle merkezietçiliğin bir kısım mahzurları ortaya çıkınca, bu mahzurlar tevsi-i mezuniyet prensibi ile giderilmeye çalışılmıştır.⁵⁰

2.2. Merkezdeki İdarî Yoğunluğun Azaltılması

Yetki genişliğinde temel gaye, merkezden yönetimin sakıncalarını belli ölçüde ortadan kaldırmak ve imkânlar oranında merkezden yönetimde hızlı işleyişi sağlamak⁵¹ ve merkezdeki yoğunluğu azaltmaktır.⁵²

Merkezdeki yoğunluğun azaltılması bağlamında, askerî harcamalar konusunda Mâverdî ve Ferrâ'nın valilerin yetki ve sorumluluklarına dair tahlilleri oldukça dikkat çekicidir. Buna göre vali, muhtelif sebeplerle askerî harcamaları artırmak durumunda kalırsa, söz konusu sebeplerin geçerliliği ve harcamaların artırılması konusunda halife ile istişare etmesi, merkezden görüş alması gerekmez. Çünkü bu konu valinin takdir yetkisi kapsamında bulunmaktadır.⁵³ Mâverdî'nin anlatımı, valilerin, her meseleyi merkeze intikal ettirmemeleri, kendi yetkileri kapsamında kalan problemleri yetkilerini kullanarak çözüme kavuşturmaları, bu suretle de merkezde ortaya çıkabilecek yoğunluğu engelleme düşüncesini ihtiva eder niteliktedir.

Yetki genişliği siteminin merkezdeki yoğunluğun azaltılması yönünde işlevinin başka bir görünümü Osmanlı Devleti'nde tımar sisteminin işleyişi çerçevesinde karşımıza çıkmaktadır.⁵⁴ Nitekim valinin görevlerinden biri tımarların verilmesidir. Buna göre bir sipahi altı bin akçeyi geçen tımarlarda merkezden padişah beratı almak zorunda iken; altı bin

⁵⁰ Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 9, 10.

⁵¹ Eroğlu, *İdare Hukuku*, s. 150. Tarihte aşırı merkezietçi yaklaşımlar neticesinde ayaklanmalar çıkmış, merkezietçi idare biçimi halkın bir kısmına baskı olarak yansımıştır. Nitekim Celalî isyanlarının, merkezietçi yönetim anlayışının neticesi olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bkz.. Mücteba İlgürel, "Celalî İsyanları", *DİA*, c. VII, s. 255.

⁵² Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", 1246.

⁵³ Mâverdî, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 74; Ferrâ, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 35.

⁵⁴ Nitekim Osmanlı eyaletlerindeki idari birimler üniter devlete uygun bir statüde tevsi-i mezuniyet prensibi çerçevesinde merkezden tayin edilen idareciler tarafından yönetilmekte idi. Bkz. Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 11; Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1250.

akçenin altındaki tımarlarda merkeze müracaat emeksizin vali beratı ile söz konusu tımarı alabilecektir.⁵⁵ Bu, yetki genişliği sisteminin merkezdeki yoğunluğu azaltma işlevinin açık bir görünümüdür. Bu şekilde, belli bir meblağı aşmayan tımarlar için merkeze müracaat edilmeyecek ve bu da merkezdeki muhtemel yoğunluğun önlenmesi anlamına gelecektir.

Tevsi-i mezuniyet ile donatılmış görevliler ehliyetli ve liyakatli olduklarında, sistem iyi sonuçlar vermiştir. Ehil ve liyakatli kişileri vali olarak görevlendirme esasına sıkı sıkıya bağlı olan Hz. Ali'nin,⁵⁶ stratejik öneme sahip olan Mısır'a siyasi ve askeri liyakatiyle temayüz eden ve ensardan olması sebebiyle taban desteğine sahip olan Kays b. Sa'd'ı atamış olması,⁵⁷ bu anlamda önemli bir örnektir. Fakat, vali olarak yetkilendirilenler, ehil değillerse, şehirlerde huzursuzluklar baş göstermeye başlamış;⁵⁸ valiler her karar ve uygulamaları için merkezden görüş almaya yöneldiklerinde, tevsi-i mezuniyetle elde edilmek istenen fayda hasıl olmamıştır.⁵⁹

158

OMÜİFD

2.2.1. Yönetimde Kendiliğinden Karar Alıp Uygulama Yetkisi

İdare hukuku açısından yetki genişliğinin en önemli özelliği belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama imkânı vermesidir.⁶⁰ Bu yönüyle yetki genişliği prensibi takdir yetkisini beraberinde getirmektedir.⁶¹ Yetki genişliği çerçevesinde bir sorumluluk üstlenen kişiler kısmen serbest hareket alanı elde etmiş olurlar. Yöneticiler, takdir yetkisi ile serbest alan içerisindeki farklı alternatiflerden birini seçer ve buna göre faaliyetlerde bulunurlar. Ancak buradaki belirleyici kayıt, takdir yetkisinin hu-

⁵⁵ Mehmet İpşirli, "Beylerbeyi", *DİA*, c. VI, s. 71.

⁵⁶ Ünal Kılıç, "Hz. Ali'nin Vali Politikası ve Valileri", *Hz. Ali Sempozyum Bildirileri*, İzmir, 2009, s. 322.

⁵⁷ Ahmet Güzel, "Hz. Ali'nin Atadığı Mısır Valileri ve Muaviye'nin Onlarla Mücadelesinde Uyguladığı Metotlar Üzerine Bir Değerlendirme", *İstem*, 2012, sayı 20, s. 70.

⁵⁸ Kılıç, "Hz. Ali'nin Vali Politikası ve Valileri", s. 323.

⁵⁹ Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 9.

⁶⁰ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 66.

⁶¹ Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1248.

kuka uygun olarak, eşitlik, kamu yararı ve hizmet gerekleri gibi ilkelere uygun olarak kullanılmalıdır.⁶²

Klasik kaynaklarda, vilayetlerin idaresi çerçevesinde takdir yetkisinin kullanımını ifade etmek üzere “(valinin) içtihadına bırakılmış yönetim hakkı”⁶³ ibaresinin yer aldığı görülmektedir. Askerî harcamaların çeşitli sebeplerle artırılması gerekliliğinin ortaya çıkması halinde, takdir yetkisinin valiye ait olduğu, valinin bu meseleyi merkezden görüş alarak çözümlemek zorunda olmadığı vurgulanmak suretiyle; problemin, valinin içtihat yetkisini kullanmasıyla çözümleneceği ifade edilmiştir. Bu haliyle takdir yetkisi İslam idare hukukunda idarecinin inisiyatifine bırakılan konularda içtihatla karar vermesi anlamına gelmektedir.

Kendisine verilen yetki ile vilayetleri idare eden şahısların, yetkilerinin sınırları, ilgili vilayete vali olarak görevlendirildiklerini belirten şartnamede yer almaktadır. Bu belgede yer alan hususlarda valilerin merkezden izin almalarına gerek yoktur. Bu anlamda valilerin takdir yetkilerinin sınırları bellidir. Örneğin vali var olan askerî gücün harcamaları konusunda takdir yetkisine sahip ise de yeni bir askeri kuvvet tesis etme konusunda müstakil takdir yetkisine sahip değildir. Yeni bir ordu tesis etmek veya elindeki askeri gücü artırmak için merkezden (halifeden) izin almak zorundadır.⁶⁴

Eğer vilayette, valinin şartname ile belirlenen görevlerinin dışında kalan bir durum meydana gelirse, vali konuyla ilgili uygulama için merkezden görüş talep eder. Ancak müdahale edilmemesi durumunda telafisi mümkün olmayan sonuçlar ortaya çıkacaksa, vali olaya müdahale eder, fakat yine de meselenin akıbetine dair merkezden görüş ister, buna göre süreç işletilir.⁶⁵

⁶² Derdiman, “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, s. 73; Yılmaz, “Yetki Genişliği İlkesi”, s. 1249.

⁶³ “أنها من حقوق الموكلة إلى اجتهد” bkz. Mâverdî, *el-Ahkâmü’s-sultâniyye*, s. 74.

⁶⁴ Mâverdî, *el-Ahkâmü’s-sultâniyye*, s. 74, 76.

⁶⁵ Mâverdî, *el-Ahkâmü’s-sultâniyye*, s. 76.

Yetki genişliği çerçevesinde görevlendirilen kişinin takdir yetkisine sahip olması, merkezle vilayet arasındaki münasebetin ortaya konması bakımından önem arz etmektedir. Nitekim valinin takdir yetkisinin büyük oranda kısıtlanması ve ortaya koyacağı tasarrufların ekseriyeti için merkezden görüş almak zorunda olması, merkeziyetçi bir yapıyı ifade ederken, takdir yetkisinin son derece geniş olması ve sınırlı sayıda meselede merkeze bağlı olması adem-i merkeziyetçi bir yapıyı belirtmektedir. Yetki genişliği ise takdir yetkisinde ortalama bir standardın benimsenmesidir.⁶⁶

Bütün bu süreçlerde valiler takdir yetkilerini kullanarak karar alıp uygularken, manevî bir kuşatılmışlık içerisinde hakkaniyete uygun olarak⁶⁷ hareket eder, çözümleme ve faaliyetlerinde ortaya koydukları tasarrufların zahiri ile birlikte manevî boyutunu da göz önünde bulundurlar. Vilayetlerin yönetimini üstlenenler, görevlerini hakkıyla yerine getirdiklerinde uhrevî mükafata nail olacaklarının bilinci içerisinde⁶⁸ ve takdir yetkilerini de bu bilinç çerçevesinde kullanmaktadırlar. Nitekim valiler manevi sorumluluk bilinci içerisinde takdir yetkilerini kullandıkları zaman adaletle hükmettiklerinde, toplumda huzur ve barış temin edilmiş olur.⁶⁹ Bundan dolayı, yönetim faaliyetini adil bir şekilde yerine getirmenin, geceleri ibadetle geçirmekten evlâ olduğu belirtilmektedir.⁷⁰

⁶⁶ Bu çerçevede Osmanlı devletinde vilayetler konusundaki yapı ve tarihi süreç içerisinde vilayetlerin statüsündeki değişme anlam ifade etmektedir. Nitekim Osmanlı Devletinin güçlü olduğu dönemlerde merkeziyetçi yapı ağırlıkta olmakla birlikte, devletin zayıflamaya başladığı dönemlerden itibaren merkeziyetçi yapının zayıflaması ve adem-i merkeziyetçi yapının ön plana çıkması dikkat çekmektedir. On dokuzuncu asırda batılı devletlerin, merkeziyetçi yapının terk edilmesi yönündeki baskıları bu durumun örneği olarak zikredilebilir. Bkz. Mardin, "Adem-i Merkeziyet", *DİA*, c. IV, s. 365.

⁶⁷ Ali b. Ömer Ebu'l-Hasen ed-Dârekutnî, *es-Sünen*, Beyrut: Dâru'l-Ma'rife, 1966, c. IV, s. 2006.

⁶⁸ Cemal Ahmed es-Seyyid Câd el-Merâkibî, *el-Hilâfetü'l-İslâmiyye beyne nüzümi'l-hükmi'l-muâsıra*, İdâratü't-Da' ve ve'l-İ'lâm, Kahire 1414, s. 214.

⁶⁹ Ebu Ömer Muhammed b. Abdullah es-Seyf et-Temîmî, *es-Siyâsetü's-şer'iyye*, Dâru'l-Meâlim, Beyrut 2007, s. 145.

⁷⁰ Muhammed b. el-Hasen eş-Şeybanî, *el-Kesb*, yy, Dimeşk 1400, s. 48; Ebu Bekir Muhammed b. Ebî Sehl es-Serahsî, *el-Mebsût*, Dâru'l-Fikr, Beyrut 2000, c. XXX, s. 449.

2.2.2. Merkezdeki Bürokratların Valiyi Etkileyebilme Düzeyi

Valilerin merkezdeki bürokratların etki ve baskısında kalabilmeleri,⁷¹ yetki genişliği prensibinin olumsuz yanlarındandır. Bu açıdan İslam idare hukukunda valilerin, merkezin baskı ve etkisi altına alınabilme vaziyeti tahlil edildiğinde, valiyi tayin eden makamın belirleyici olduğu müşahe- de edilmektedir. Eğer vali, doğrudan devlet başkanı (halife) tarafından tayin edilmişse merkezdeki bürokratların valiyi baskı altına alma ve yön- lendirme olasılıkları kısıtlanmakta; İslam idare hukukuna göre bir kısım vezirlerin valileri azletme yetkisi bulunsa da, devlet başkanı tarafından tayin edilen valileri görevlerinden alma yetkileri bulunmamaktadır. Aynı şekilde vezir tarafından atanmış olsa da devlet başkanının onayıyla tayin edilmiş olan valilerin vezirler tarafından görevden alınmaları, azledilme- leri mümkün olmamaktadır.⁷² Bu durumu, halifenin atadığı valilerin, bürokratların baskı ve etkilerinden büyük oranda korunmuş olmaları şeklinde değerlendirmek mümkündür.

İslam idare hukukuna göre, vezirin atadığı valilerin görev süreleri- nin vezirin görev süresi ile mukayyet olması, vezirin görevinden alınması ile onun atadığı valilerin de görev sürelerinin sona ermesi,⁷³ bu şekilde ataması yapılan valilerin büyük oranda kendilerini atayan vezirlerin tesiri altında olmaları anlamına gelmektedir. Meseleyi yetki genişliği düzle- minde değerlendirdiğimizde, söz konusu sistemin merkezden yönetimin yumuşatılmış biçimi olması, tabîi olarak valilerin kısmen merkezin etki- sinde olmasını gerektirmektedir.

Merkezdeki idarî erkânın etkisinin yanı sıra, vilayet sınırları içeri- sindeki erkânın etkisi ve valiyi yönlendirebilme düzeyi önemli bir tahlil alanını teşkil etmektedir. Valilere görevlendirilmeleri sırasında verilen beratlarda, hâkimlerin (kadıların) kendilerine bağlı olduğu belirtilse de

⁷¹ Derdiman, “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, s. 66.

⁷² Mâverdi, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 73.

⁷³ Mâverdi, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 73. Tarihi vakıa ve hukukî tabikata bakıldığında, vali tayininde belli bir zaman sınırlaması yapılmadığı, istifa etmedikleri veya azledilmedik- leri sürece valilerin görevlerine devam ettikleri görülmektedir. Bkz. Kılıç, “Vali”, *DİA*, c. XLII, s. 493.

uygulamada söz konusu yargı mensuplarının hiyerarşiyi aşarak doğrudan merkeze arzda bulunma hakları vardır.⁷⁴ Nitekim vilayet kadısı, müftüsü, alimler ve vali arasında hassas bir denge söz konusudur. Özellikle Osmanlı Devleti'nde bunlardan her birinin Saltanat makamına ya da Dîvân-ı Hümayun'a arzda bulunma yetkilerinin olması, valinin (beylerbeyinin) ölçülü ve adaletli davranmasında önemli bir kontrol mekanizması olmuştur. Öyle ki bazen bölgedeki kadıların ortak şikâyetlerine bağlı olarak valilerin azledilmeleri, cezalandırılmaları veya mallarının müsadere edilmesi söz konusudur.⁷⁵

2.3. Yönetimde Bütünlüğün Sağlanması

Yetki genişliğinin uygulandığı bir yönetim alanında dikkat çeken en önemli hususlardan biri, bu yolla yönetimde bütünlüğün sağlanmış olmasıdır.⁷⁶ Çünkü vilayetlerin yönetiminde merkezin belirleyici olması, ülkenin her bölgesinde genel manada benzer yönetim tarzının işlevselleştirilmesi, merkezin ortaya koyduğu temel prensiplerin uygulanması anlamına gelmektedir.

Nitekim Rasûlüllah'ın (s.a.s.) tatbikatına bakıldığında İslam'ın yaygınlaşıp Müslümanların sosyal ve ekonomik yönden güçlenmelerinden sonra Hz. Peygamber'in valileri genellikle merkezden gönderdiği görülmür. Bu valiler merkezle taşra arasında uyumlu bir çalışma ortaya koymuşlar, bu şekilde, İslam devletinin her vilayetinde benzer siyasi anlayışın yaygınlaşıp yerleşmesi temin edilmiş, yönetimde bütünlük sağlanmıştır. Hilafet görevini üstlenen Hz. Ebu Bekir Hz. Peygamber'in görevlendirdiği valileri yerlerinde bırakmış, ordu komutanlarını, fethettikleri bölgenin valisi olarak görevlendirmiş,⁷⁷ var olan sistemi devam ettirmiş⁷⁸ ve yine yönetimde bütünlüğü ön planda tutmuştur.

⁷⁴ Kadıların ve müftülerin merkezden atanması bu anlamda önemli bir belirleyendir. Bkz. Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 12.

⁷⁵ İpşirli, "Beylerbeyi", *DİA*, c. VI, s. 72.

⁷⁶ Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1247.

⁷⁷ İslam tarihinin ilk döneminde valilik makamında bulunanların çoğunluğunun fetihleri gerçekleştiren komutanlardan oluştuğu görülmektedir. Bkz. Kılıç, "Hz. Ali'nin Vali Politikası ve Valileri", s. 320.

Yönetimde bütünlüğün sağlanması açısından Hz. Ali'nin, iki merkezden yönetilen Fars bölgelerini tek bir valinin yönetiminde toplaması ve tüm Yemen'i bir valinin idaresine vermesi⁷⁹ önemli örneklerdir.

Tarihi süreç içerisinde İslam devletlerinde, yönetimde bütünlüğün sağlanması yönünde önemli teşebbüsler söz konusu olmuştur. Örnek vermek gerekirse, Osmanlı Devletinde valilerin temel görevlerinden biri olan tımarların verilmesi konusunda ortaya çıkan ihtilafların giderilmesinde, beylerbeyilere (valilere) hitaben fermanlar çıkarılmış,⁸⁰ valiliklere gönderilen fermanlarla farklı vilayetler arasında uygulama birliğinin sağlanması hedeflenmiştir.

Yetki genişliği çerçevesinde yönetimde bütünlüğün sağlanması gagesine matuf olarak II. Mahmut döneminde kurulan müşirlik teşkilatı da anlam kazanmaktadır. Nitekim II. Mahmut müşirlik teşkilatını kurarak Anadolu'da bulunan on sekiz eyaletin sayısını dörde indirmiş,⁸¹ böylece yönetimde bütünlük sağlanmıştır.

Yönetimde bütünlüğün sağlanması süreci İslam devletlerinde, bir süreç halinde gerçekleşmiş; yeni fethedilen bölgelerin yerel hukukları, İslam hukukuna uygun olması durumunda ilk anda bütünüyle ilga edilmemiş, bir uyum süresinin verilmesi esas alınmıştır.⁸²

Temel yaklaşım olarak yönetimde bütünlük esas olmakla beraber, teorik düzlemde bu prensiple uygun olmayan imâret-i isti'lâ⁸³ gibi bir kısım istisnalar da müşahade edilmektedir. Nitekim ülke yönetiminde

⁷⁸ Kılıç, "Vali", *DİA*, c. XLII, s. 493.

⁷⁹ Kılıç, "Hz. Ali'nin Vali Politikası ve Valileri", s. 332.

⁸⁰ İpşirli, "Beylerbeyi", *DİA*, c. VI, s. 71.

⁸¹ Yönetimde bütünlüğün sağlanması yönündeki yaklaşım, vilayetlerin farklı statülerde olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim 1861 tarihli Lübnan nizamnamesi, adem-i merkeziyetçiliğe doğru gidişin ilk somut örneği olmuş, Osmanlı devleri Lübnan'da adalet bir bekçi konumuna getirilmiştir. Bkz. Mardin, "Adem-i Merkeziyet", *DİA*, c. IV, s. 365.

⁸² Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 30.

⁸³ Halifenin tayini ile söz konusu olan valiliğe imâret-i istikfâ, vilayetin zor kullanarak ele geçirilmesi ve halifenin zor kullanan kişiyi vali olarak ataması suretiyle gerçekleşen valiliğe imaret-i isti'lâ adı verilmekteydi. Bkz. Kılıç, "Vali", *DİA*, c. XLII, s. 492.

bütünlüğün sağlanması prensibiyle bağdaşmayan bir durum, imâret-i isti'lâ'nın meşru valilik biçimi olarak ifade edilmesidir. Nitekim imâret-i isti'lâ'da, bir vilayetin sevk ve idaresini askerî güçle ele geçiren kişinin kamu yararı gereğince devlet başkanı tarafından vali olarak tayin edilmesi söz konusudur.⁸⁴ Cebir ve şiddetle yönetimi ele geçiren ve mefsedeti önleme düşüncesiyle vali olarak atanan kişilerin farklı vilayetlerde bulunduğu bir devlet yapılanmasında, ülke yönetiminde bütünlükten söz etmek mümkün olmaz. İsti'lâ yönteminin istinaî olarak meşrû valilik türleri arasında kabul edilmesi, İslam idare hukuku sisteminde vilayetlerin maslahat ve menfaatlerinin ülke yönetiminde bütünlüğün sağlanması prensibinden öncelikli kabul edildiğini ve idare hukukuna hâkim olan temel kaideleri göstermektedir.

Bu konuda ifade edilmesi gereken bir diğer mesele, yönetimde bütünlüğün sağlanması prensibinin tatbiki, aynı kalıptan çıkmışçasına bütün vilayetlerde aynı kaidelerin tatbikini ihtiva etmemektedir. Nitekim İslam hukukunda, şartlardaki değişime itibar edilmiş, farklı şartlarda farklı hükümlerin uygulanacağı ortaya konmuştur.⁸⁵ Osmanlı devletinde resmi mezhep Hanefi mezhebi olmakla birlikte, farklı vilayetlerde diğer Sünnî mezheplere göre problemlerin çözümlenmesine müsaade edilmesi⁸⁶ burada zikredilebilir. Farklı mezheplere göre sorunların tahlil edilebilmesi, yönetimde bütünlüğün bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Çünkü yönetimde bütünlük özü itibarıyla makro siyasetin yönlendirilmesine ilişkindir.

2.4. Vilayetlerin, Yetki Genişliği Esasına Göre Hiyerarşik Yapıda

İdaresi

Yetki genişliği prensibi belli bir hiyerarşi ile işletilmektedir.⁸⁷ Bu kapsamda vali, vilayette devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanın temsil-

⁸⁴ Mâverdi, *el-Ahkâmü's-sultânîyye*, 77; Ferrâ, *el-Ahkâmü's-sultânîyye*, s. 37.

⁸⁵ Zeydan, *el-Medhal*, s. 86.

⁸⁶ Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 31.

⁸⁷ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 76.

cisi; ayrıca hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanın “siyasi ve idari yürütme vasıtası” olarak kabul etmiştir.⁸⁸

Yetki genişliğinde görülen hiyerarşik işleyişin İslam hukukunda vali,⁸⁹ emir ve âmil kavramları ekseninde⁹⁰ niyabet çerçevesinde ortaya çıktığı görülmektedir. Buna göre İslam idare hukukunda vali, devlet başkanının nâibi (vekili) konumundadır, vilayette merkezi idareyi temsil eder,⁹¹ hiyerarşi bakımından vilayetteki kadı, müftü ve diğer ilmiye ricalinin üstündedir⁹² ve halifenin iradesi ile bu niyabet ilişkisi sonlandırılabilir. Nitekim Hz. Osman döneminde Kûfe halkı, muhtelif gerekçeler ileri sürerek vali Velîd b. Ukbe’nin azlini talep etmişler; Hz. Osman ortaya atılan iddialara itibar etmese de zahire göre hükmetmek suretiyle valiyi azletmiş, böylece aralarındaki niyabet ilişkisini sonlandırmıştı.⁹³

Hiyerarşik yapının işletilmesi ve valilerin görevlerinin sona ermesi ya da azledilmelerinde bütünüyle objektif kriterlerden söz etmek mümkün değilse de genel manada “İslam’a uygun olarak yönetim süreçlerini işletmenin” temel kriter olduğu söylenebilir. İslam’a uygunluk temel kriter olmakla birlikte, bunun işletilmesinde büyük oranda subjektivitenin var olduğu; valilerin, azledildikten sonra adeta kıvranır duruma geldikleri, mağdur oldukları, mazul valilerin devlet ricaline müracaat ederek yardım ister hale geldikleri ifade edilmektedir.⁹⁴

Hiyerarşik işleyiş bağlamında verilen bilgiler, yetki genişliği sistemi ile İslam idare hukukundaki valilik sisteminin mukayesesini ihtiva etmek-

⁸⁸ 1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, Madde 9.

⁸⁹ Her ne kadar ele alınan konuyla doğrudan ilgili de olsa, valiliği, yetki genişliği bağlamında tespit edilen soru ve sorunlar çerçevesinde ele almayı uygun görmekteyiz. Dolayısıyla çalışmanın yetki genişliği ekseninden kaymaması için valilik konusuna gereken oranda yer verilecektir.

⁹⁰ Kılıç, “Vali”, *DİA*, c. XLII, s. 492.

⁹¹ Ekinci, “Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler”, s. 26.

⁹² Vali (Beylerbeyi) vilayette vekil-i saltanat olarak görev yapmaktadır. Bkz. İpşirli, “Beylerbeyi”, *DİA*, c. VI, s. 71, 72.

⁹³ Muhammed Ziyâuddin er-Rayyis, *en-Nazariyyâtü’s-siyâsiyyetü’l-İslâmiyye*, Dâru’t-Türâs, Kahire ty, s. 53.

⁹⁴ İpşirli, “Beylerbeyi”, *DİA*, c. VI, s. 70.

le birlikte; İslam'da ortaya konan valilik sisteminin bütünüyle yetki genişliği sistemi ile muvafık olduğu iddiasını mündemiç değildir. Yetki genişliği sistemi, merkeziyetçilikle adem-i merkeziyetçilik arasındaki dengeyi ifade etmesi bakımından İslam'ın her alan için söz konusu edilebilecek olan "orta yol" prensibi ile muvafık olması itibarıyla tercih edilebilir nite-lik taşıyabilir ve İslam'ın ortaya koyduğu valilik sistemini, diğer sistemlere kıyasla daha iyi ifade eden bir sistem olarak değerlendirilebilir.⁹⁵ Ancak idarenin mahiyeti gereği, donuk bir idare sisteminin İslam devletinin hakimiyeti altında bulunan bütün vilayetlerin ihtiyaçlarına cevap üretmesinin mümkün olmayacağı ortadadır. Bu sebeple farklı vilayetlerde, şartların ve ortamın gereği olarak merkeziyetçilikle adem-i merkeziyetçilik uçları arasında değişkenlik gösteren bir yönetim anlayışının benimsenmesi, bin üç yüz yıllık kategorik İslam hukuk düşüncesinin tabii sonucu olarak görülmelidir.

166
OMÜİFD

Bunun örneği olarak Osmanlı Devleti'nde şahit olduğumuz özel statü ile yönetilen vilayetler zikredilebilir. Çıkarılan nizamnameler özel statü ile yönetilen vilayetlerde uygulanmamış, ayrıca Yemen, Hicaz ve Mısır da genel vilayet sisteminin dışında tutulmuş; Yemen mahalli hanedanların, Hicaz ise Mekke emirlerinin idaresine bırakılmış, Osmanlı idaresi burada sadece asayiş temin etmekle meşgul olmuştur.⁹⁶ Bu bakımdan Osmanlı Devleti'nin her vilayetinde hiyerarşinin işleyişi aynı şekilde değildi. Bir kısım vilayetlerde tevsi-i mezuniyete dayalı merkezi bir yapı, diğer bir kısmında adem-i merkeziyetçi özellikler taşıyan mümtaz eyaletler vardı, hiyerarşi bu çerçevede işletilmekteydi ve bu yapı tarihi süreç içerisinde ton değiştirerek devam etmişti.⁹⁷

⁹⁵ Yönetim, meşruiyetini Hz. Peygamber'in tatbikatından almaktadır. Bu sebeple tevsi-i mezuniyeti tatbikatın getirdiği zorunlu bir sonuç olarak değil, hukukun tabii sonucu olarak görmek gerekir. İkinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 19.

⁹⁶ Mardin, "Adem-i Merkeziyet", *DİA*, c. IV, s. 365.

⁹⁷ Modern hukukçuların tevsi-i mezuniyet olarak ifade ettikleri Osmanlı idari sistemi, yalnızca normal eyaletler için bahis mevzuu idi. Mümtaz eyaletlerde idari, hatta bazen de siyasi adem-i merkeziyetçiliğe varan bir yapı söz konusu olmuştur. Bkz. İkinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 14, 83.

Bu noktada valilerin güç ve otoritesinin vilayetlerde belirleyici olduğunu vurgulamak gerekir. Nitekim Valilerin güçlü ve otoriter olmaları vilayet içerisindeki anlaşmazlık ve gruplar arası çatışmaların çıkmasını engellemek bakımından son derece önemli olmaktadır. Bu bakımdan Endülüs valisi Abdülaziz b. Musa b. Nusayr'ın öldürülmesi sonrasında Endülüs'te ortaya çıkan iç problemler ve kabileler arası çekişmeler zikredilebilir.⁹⁸

Yapılan açıklamalar, yetki genişliği sisteminin esasını teşkil eden hiyerarşik yapının, değişik tonlarda İslam idare hukukunda yer bulduğunu göstermektedir.

2.5. Yetki Genişliği Bağlamında Valilik Sistem Teorisi

2.5.1. Valilik Sistemlerinin Farklı Açılardan Tasnifi

Valilik sistemleri, genel bir tasnifle yürütmeden bütünüyle sorumlu olunan “kapsayıcı valilik” ve sadece içişleri bakanlığının ildeki hizmetlerinden sorumlu olunan “sınırlı valilik” şeklinde ikiye ayrılmaktadır.⁹⁹

Burada verilen valilik sistem tasnifinin İslam idare hukukundaki görünümünün imâret kavramı ekseninde¹⁰⁰ “imâret-i âmme” ve “imâret-i hâssa” şeklinde olduğunu müşahade etmekteyiz. İmâret-i âmme genel (kapsayıcı) valiliği, imâret-i hâssa¹⁰¹ ise özel (sınırlı) valiliği ifade etmektedir.¹⁰²

⁹⁸ İsmail Hakkı Atçeken, “İlk Endülüs Valisi Abdülaziz b. Musa b. Nusayr”, *Selçuk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 2002, sayı 14, s. 87.

⁹⁹ Yılmaz, “Yetki Genişliği İlkesi”, s. 1247.

¹⁰⁰ Abdurrahman b. Muhammed b. Süleyman Şeyhizâde, *Mecmau'l-enhur fi şerhi mülteka'l-ebhur*, Dâru'l-Kütübî'l-İlmiyye, Beyrut 1998, c. III, s. 159.

¹⁰¹ İmâret-i hâssayı fonksiyonel yetki genişliği olarak değerlendirmek mümkündür. Konuyla ilgili bilgi için bkz. Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 66.

¹⁰² Mâverî, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 72; Ebu Bekir Alaeddin Ebu Bekir b. Mes'ûd b. Ahmed el-Kâsânî, *Bedâiu's-sanâi' fi tertîbi's-şerâi'*, Dâru'l-Kitâbî'l-Arabî, Beyrut 1982, c. VII, s. 58. Klasik İslam idare hukuku kaynaklarında müşahade edilen çerçevede bu olmakla birlikte, Osmanlı Devleti'nde özellikle on yedinci asırdan itibaren vali kelimesinin yerine beylerbeyi tabirinin kullanıldığı görülmektedir. Bkz. İpşirli, “Beylerbeyi”, *DİA*, c. VI, s. 69.

Görevlendirilen valinin yetkilerinin sınırını ve valiliğinin türünü ortaya koyan unsur, valilik kararnamesidir. İslam'ın ilk dönemlerinden itibaren valiler, kararname ile görev mahallerine gitmişlerdir. Özellikle Hz. Ömer döneminde valiler yetki ve sorumluluklarını ayrıntılı olarak ihtiva eden ahitnamelerle (kararname) vilayetlere gönderilmekteydiler.¹⁰³ Devlet başkanının istişareleri neticesinde atanan valiler¹⁰⁴ görevlendirildikleri vilayetlere şartname/kararname/ahitname/berat ile gider ve bu şartnamede belirtilen esaslar doğrultusunda hareket ederlerdi. Gerek imâret-i âmmede gerekse imâret-i hâssada valilere verilen şartnamelerde görev ve sorumlulukları bulunur; valiler, buna göre vilayetleri idare ederlerdi. Yönetimde yetki karmaşası olmaması için şartnamenin teferruatlı ve ihtimallere kapalı olması esastı.¹⁰⁵

Burada valilerin görev ve yetki sınırlarının yazılı olarak ortaya konması bakımından, Hz. Ömer'in Ebû Musâ el-Eş'arî'ye gönderdiği mektuba¹⁰⁶ ayrıca değinmek gerekir. Çünkü bu mektup adeta vali atama kararnamesi niteliğinde olup, Ebû Musâ el-Eş'arî'nin valilik vazifesi sırasında tabi olacağı kuralları ihtiva etmektedir. Hz. Ömer, bu mektubunda güçlü ve zayıfa eşit davranılmasını, hüküm vermeden önce meselenin büyük boyutlarıyla anlaşılmasını, haramı helal kılacak uygulamalardan kaçınılmasını, her hal ve karda hakka riayet edilmesini, hakkında açık hüküm bulunmayan konularda hakkaniyete en uygun olan hükmün verilmesini ifade etmektedir.¹⁰⁷

Şartnameler, kimi zaman bir şahsın bölge valisi olarak görevlendirilmesini ve kendisine bağlı vilayetlere vali atama yetkisini ihtiva edebil-

¹⁰³ Kılıç, "Vali", *DİA*, c. XLII, s. 493.

¹⁰⁴ Temîmî, *es-Siyâsetü's-şer'iyye*, s. 264. Nitekim raşit halifeler döneminde valiler Hz. Peygamber'in tatbikatında olduğu üzere istişare ile belirlenmekteydi. Bkz. Kılıç, "Hz. Ali'nin Vali Politikası ve Valileri", s. 323.

¹⁰⁵ Ferrâ, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 35; Mâverdî, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 73.

¹⁰⁶ Bkz. Dârekutnî, *es-Sünen*, c. IV, s. 2006.

¹⁰⁷ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Abdüsselam Arı, "Hz. Ömer'in Ebû Mûsâ el-Eş'arî'ye Gönderdiği Mektubun Yargılama Hukuku Açısından Analizi", *İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi*, 2003, sayı 2, s. 86-87. Söz konusu mektuba dair tartışmalar için bkz. Yaşar Kandemir, "Ebû Mûsâ el-Eş'arî", *DİA*, c. X, s. 190-192.

mekteydi. Nitekim daha sonra bu nitelikteki valileri ifade etmek üzere eyalet valisi ifadesi kullanılmaya başlanmıştır.¹⁰⁸

Valilik sisteminin işleyişi bakımından halifenin atadığı valilerle vezirlerin atadığı valiler şeklinde bir ayrımın İslam idare hukukunda var olduğunu belirtmek gerekir. Buna göre vezirlerin atadığı valilerin görevleri vezirlerin azli ile sona ermekte, halife isterse bu valilerin tekrar atanmaları suretiyle vazifelerine devam etmelerini sağlayabilmektedir.¹⁰⁹

Halifenin görevlendirdiği valilere gelince, onlar, halife ölse de görevlerine devam ederler; halifenin ölümü ile halifenin görevlendirdiği valinin görev süresi sona ermez. Çünkü vezirin görevlendirdiği vali görevini vezire niyabeten (vekaleten) yapmakta iken; halifenin görevlendirdiği vali, söz konusu görevi bütün Müslümanlara niyabeten ifa etmektedir. Bundan dolayı da halifenin ölümü ile bu durumdaki valinin görevi sona ermez. Valilik sisteminde önemli bir yere sahip olan özel valiler, toplumun sevk ve idaresi gibi belli konularda görevlendirilen, yargılama ve vergilerin toplanması gibi süreçlere müdahalesi söz konusu olmayan valilerdir.¹¹⁰

Genel valide aranan şartlarla özel valide aranan şartlar arasındaki temel fark, genel valilikte, özel valiliğe ilave olarak ilim sahibi olmanın şart koşulmasıdır. Çünkü genel vali mukâheme işleri ile de sorumlu iken; özel valinin böyle bir sorumluluğu bulunmamaktadır.¹¹¹

2.5.2. Cihat Valiliği

İslam idare hukukuna dair eserlerde valilik sistemleri bakımından “imâret-i cihâd” kavramı dikkat çekmektedir. Bu kavramın izahına bakıldığında cihat valiliğinin, müşriklere karşı savaş ve cihat farızasını yerine getirmekle mükellef kılındığı müşahede edilmektedir. Ortaya konan görev tanımlaması, cihat valiliğinin ayrı bir valilik türü olduğu izlenimini

¹⁰⁸ Kılıç, “Vali”, *DİA*, c. XLII, s. 492.

¹⁰⁹ Ferrâ, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 34; Mâverdi, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 73.

¹¹⁰ Mâverdi, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 74.

¹¹¹ Mâverdi, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 76.

oluştursa da sistemin işletilme şekli, cihat valiliğinin de genel valilik ve özel valilik şeklinde ifade edilen ayrım içerisinde mütalaa edileceğini göstermektedir. Nitekim Mâverdî'nin belirttiği üzere, cihat valisine sadece savaş sevk ve idare vazifesi verilmişse, verilen görev, imâret-i hâssa kapsamında değerlendirilecek; savaşın sevk ve idaresi ile birlikte, ganimetleri taksim etme ve andlaşma yapma yetkisi verilmişse imâret-i âmme kapsamında kabul edilecektir.¹¹²

Cihat valiliğinin, özel ve genel valilik şeklindeki tasnif içerisinde değerlendirilmesi, söz konusu valilik kategorisinin ehemmiyeti ve işlevi bakımından taşıdığı değerin ihmali anlamına gelmez. Cihadın özellikle uluslararası ilişkilerde İslam'ın temel kavramlarından biri olması ve Allah kelamını yüceltme vazifesini ifade etmesi, cihat valiliğinin ehemmiyetini ortaya koymak bakımından yeterli görülmelidir.

170
OMÜİFD

Buna göre, cihat valiliği bağlamında bakıldığında, günümüz devlet yapılanmalarında ordu komutanı olarak nitelendirilen şahısların, İslam idare hukuku yapılanması içerisinde imâret-i cihâd kavramıyla ifade edildiğini belirtmek gerekir.

2.6. Yetki Genişliğine Göre Vazifelendirilen Valilerin Yetki ve

Sorumlulukları

Valiler yetki genişliği çerçevesinde yasaların uygulanmasını sağlayıp vilayetin her yönden gidişatını düzenler ve denetlerler, emniyet ve asayiş sağlayıcı tedbirler alırlar, memurların atamasını yaparlar, bazı davalar da devleti temsil ederler, halkın dilek ve isteklerini dinler, gereğini yaparlar, vilayetteki tüm kamu kurum ve yerel yönetimleri teftiş ederler. Vali, yetki genişliğine sahip yönetici sıfatıyla merkezin memuru, vilayetteki kuruluşların ise amiridir.¹¹³

İslam idare hukukunda ortaya çıkan çerçeveye bakıldığında, valilerin yetki ve sorumluluklarının şu şekilde ifade edildiği görülmektedir:

¹¹² Mâverdî, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 79; Ferrâ, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 39.

¹¹³ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 71, 76.

Bölgedeki ordunun teçhiz, sevk ve idaresi,¹¹⁴ yargı faaliyetlerinin sürdürülmesi, hâkimlerin tayini, memurların görevlendirilmesi,¹¹⁵ vergilerin toplanması ve ilgili yerlere harcanması, tımarların verilmesi,¹¹⁶ dinin korunması, halkın ırzının muhafazası, cezaların tatbiki, hakların sahiplerine ulaştırılması, namazlarda imamlık yapılması, hac farızasının edası konusunda kolaylaştırıcı tedbirlerin alınması, sınır vilayetlerinde bulunulması halinde düşmana karşı cihat edilmesi.¹¹⁷

Bütün bu görevleri bir üst başlıkta toplamak gerekirse, valilerin temel görevleri iyiliği emretmek ve kötülüğü yasaklamaktır.¹¹⁸ Valiler, bu görevleri hakkıyla yerine getirdiklerinde mükâfatlandırılacaklarının; ihmalkâr davrandıklarında ise cezalandırılacaklarının bilinci içerisinde hareket etmişlerdir.¹¹⁹

Nitekim valilerin ticaret yapmalarının ve hediye almalarının yasaklanması bu düşünceye dayanmaktadır. Bu çerçevede valilerin denetimi ya doğrudan devlet başkanı ya da onun görevlendirdiği müfettişler aracılığıyla gerçekleştirilirdi.¹²⁰ Denetim bazen valinin merkeze çağırılması, bazen de halifenin vilayete gitmesi suretiyle gerçekleştirilir, kimi zaman bu süreçlere halk da dâhil edilirdi.¹²¹

¹¹⁴ Osmanlı Devleti'nde valilerin hayatlarının yaklaşık üçte ikisi cephelerde savaşarak geçmekte idi. Bkz. İpşirli, "Beylerbeyi", *DİA*, c. VI, s. 72.

¹¹⁵ Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 28.

¹¹⁶ İpşirli, "Beylerbeyi", *DİA*, c. VI, s. 71.

¹¹⁷ Mâverdi, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 72; Ferrâ, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 34. Bazı dönemlerde valilerin çoğu yetkileri şehirlerdeki memurlara devredilmiş, valilerin görevleri orduyu komuta etmek ve namaz kıldırmakla sınırlı kalmıştır. Bkz. Kılıç, "Vali", *DİA*, c. XLII, s. 493.

¹¹⁸ Temîmî, *es-Siyâsetü's-ş-şer'îyye*, s. 272.

¹¹⁹ Merâkibî, *el-Hilâfetü'l-İslâmiyye beyne nüzûmî'l-hükmi'l-muâsıra*, s. 214. Nitekim Hz. Ali, muhakeme sonucu suçlu bulunan valilerine had cezası tatbik etmiştir. Bkz. Kılıç, "Hz. Ali'nin Vali Politikası ve Valileri", s. 331.

¹²⁰ Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 28.

¹²¹ Kılıç, "Vali", *DİA*, c. XLII, s. 493.

2.7. Merkezi İdarenin Üstünde Görevlileri Bağlayıcı Unsurlar

Yetki genişliği sisteminde kanunsuz emir verilmesi durumunda hiyerarşi gücü kesintiye uğramakta, istisnalar dışında, konusu suç teşkil edecek emirler yerine getirilememekte; bu haliyle, konusu suç teşkil eden tasarrufları icra etmemek gibi temel kaideler, valiler için bağlayıcı olmakta, bu tür kurallar merkezi yönetimin otoritesini aşacak keskinlikte anlaşılmaktadır. Kural olarak vali, yasalara aykırı emri yerine getirmez. Ancak üst emrinde ısrar ederse, vali de bu emri uygular. Bu durumda yetki genişliği bağlamında üstün emrini yerine getiren kişi sorumlu tutulamaz. Ancak konusu suç teşkil eden emir, hiçbir şekilde yerine getirilemez. Yerine getiren kişi sorumluluktan kurtulamaz.¹²²

Bu açıdan İslam idare hukuku sistematğinde merkezî idarenin emir ve talimatları dinî esaslara uygunluk denetimine tâbîdir. Çünkü yönetim süreçlerinin tayininde din, temel belirleyici konumundadır.¹²³ Nitekim Hz. Osman'ın Velid b. Ukbe'yi valilik görevinden azletmesi sürecinde ileri sürülen temel gerekçe valinin Hristiyan bir gençle gece eğlencelerine iştirak ederek şarap içmesidir. Kûfe'liler Velid b. Ukbe'yi vali olarak istemedikleri için böyle bir iftira atmışlar; Hz. Osman, bu iddiaların doğru olmadığını bildiği halde zahire itibar ederek şahitlerin beyanları doğrultusunda hüküm vermiş ve valiyi azletmiştir.¹²⁴ Bu örnek de valilerin merkezî iradenin ötesinde, ilahî buyruklarla kayıtlı olduklarını,¹²⁵ Kur'an ve sünnete aykırı faaliyette bulunmama, helallere ve haramlara riayet etme¹²⁶ mesuliyetlerinin bulunduğunu ortaya koymaktadır.¹²⁷

¹²² Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 76.

¹²³ Ebû'l-Hasen Ali b. Muhammed b. Habib el-Basrî el-Bağdadî el-Mâverdi, *Nasihatü'l-mülûk*, Mektebetü'l-Felâh, Kuveyt 1983, s. 67.

¹²⁴ Rayyis, *en-Nazariyyâtü's-siyâsiyyetü'l-İslâmiyye*, s. 53.

¹²⁵ Merâkibî, *el-Hilâfetü'l-İslâmiyye beyne nüzûmi'l-hükmi'l-muâsıra*, s. 214.

¹²⁶ Dârekutnî, *es-Sünen*, c. IV, s. 2006.

¹²⁷ Temel yaklaşım böyle olmakla birlikte nasslara ve dinin genel prensiplerine aykırı tasarruflar ortaya koyan valiler de olmuştur. Emevilerin Irak Valisi Halid b. Abdullah el-Kasrî bunun örneği olarak zikredilebilir. Bkz. Musatafa Demirci, "Emevilerin Irak Valisi Halid b. Abdullah el-Kasrî'nin Hayatı ve Faaliyetleri", *Dinbilimleri Akademik Araştırma Dergisi*, 2004, sayı 3, s. 74.

Nitekim Hz. Ali de vali olarak görevlendirdiği kişilerin ehil olmasına riayet ettiği kadar İslam'ın prensiplerine uygun bir yönetim tarzı ortaya koymalarına da özen göstermiş; gerektiğinde valileri denetime tabi tutmuş ve icabında cezalandırmıştır.¹²⁸

Vilayetlerin birer emanet olarak tanımlanıp,¹²⁹ emaneti ehline verme düşüncesiyle istişare yoluyla valilerin belirlenmesi¹³⁰ de yetkilendirilen valilerin tasarruflarında nasslarla mukayyet olduklarını gösteren başka bir örnektir.

2.8. Yetki Genişliği Çerçevesinde Yerel İhtiyaçların Karşılanması

Merkezî yönetimin, yerel ihtiyaçları yeterince nazara alamaması, yetki genişliği sistemini ön plana çıkarmaktadır.¹³¹ Ancak yetki genişliği sisteminin yerinden yönetim sistemine kıyasla yerel menfaatlerin yeterince korunmaması gibi sakıncalarının bulunduğu amaçsal analizde vurgulan- sa da¹³² söz konusu sistemin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim¹³³ arasında dengeleyici bir sistem olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

173

OMÜİFD

Burada, Hz. Peygamber ve Raşit halifeler dönemlerinde katı ve sert tabiatlı kişilerin vali olarak görevlendirilmemesi konusunda hassas davranılmış olması,¹³⁴ İslam idare hukukunda halkın valilere ulaşabilmeleri ve meseleleri arz edebilmeleri, böylece yerel ihtiyaçların karşılanabilmesi konusunda oldukça hassas bir yapının var olduğunu göstermektedir.

Nitekim yerel ihtiyaçlarla merkezin talepleri arasındaki dengeyi ve kimi zaman bu dengenin yerel ihtiyaçlar lehine bozulmasını ifade etmek bakımından özellikle Hz. Osman döneminde dikkat çekici örnekler bulunmaktadır. Nitekim Hz. Osman, bölge halkının valiler hakkındaki ta-

¹²⁸ Kılıç, "Hz. Ali'nin Vali Politikası ve Valileri", 333.

¹²⁹ Kâsânî, *Bedâiu's-sanâi'*, c. VII, s. 99.

¹³⁰ Temîmî, *es-Siyâsetü's-şer'îyye*, s. 264.

¹³¹ Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", s. 66.

¹³² Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1247.

¹³³ Mahalli idarelere geniş yetkiler tanıyan temel ilke, adem-i merkeziyet olarak ifade edilmektedir. Bkz. Mardin, "Adem-i Merkeziyet", *DİA*, c. IV, s. 364.

¹³⁴ Kılıç, "Hz. Ali'nin Vali Politikası ve Valileri", s. 322.

leplerini dikkate almış, siyaset ve gidişatından vilayet halkının razı olmadığı valilerin, gerekli gördüğünde azline, görevden el çektirilmelerine hükmetmiş ve yeni valiler görevlendirmiştir.¹³⁵

Bu meselenin bir diğer örneğini Abbasî yönetiminde müşahade etmekteyiz. Nitekim Abbasiler döneminde merkezden yönetime ağırlık verilmesi sebebiyle valilerin otoritesi zayıflamış, daha sonraki dönemlerde merkezi otoritenin gücünü kaybetmesi sebebiyle valilik görevlerini yürüten bazı valiler bağımsızlık ilan etmişlerdir.¹³⁶

Merkeziyetçi yönetim anlayışı ile adem-i merkeziyetçi yönetim anlayışı arasındaki denge arayışını ifade etmesi bakımından Osmanlı Devleti'nde on dokuzuncu asrın ikinci yarısında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi de önemli bir örnek teşkil etmektedir. Nitekim bu nizamnamede merkeziyetçi yönetimle adem-i merkeziyetçi yönetim arasında denge sağlanmasını amaçlanıyor¹³⁷ ve yetki genişliği olarak nitelendirilebilecek bir yönetim sisteminin işlevselleştirilmesi öngörülmüyordu. Bu anlamda İdare hukukçuları genel olarak, klasik dönemde Osmanlı Devleti'nin tevsii mezuniyetle yönetildiği konusunda görüş birliği içerisindeyler.¹³⁸

İslam'a göre, vilayetlerde yaşayan kişilerin haklarının korunması idare hukukunun temel prensiplerindendir.¹³⁹ Vilayet halkının haklarının korunması ve gözetilmesinin temel prensip olarak ortaya konması, bu sistem çerçevesinde görevlendirilen valilerin, yerel ihtiyaçlar karşısında duyarsız kalmasını imkânsız hale getirmektedir.

İslam'ın ortaya koyduğu temel prensiplerden biri de bölgenin adil bir şekilde yönetimi konusunda halkın valiye yardımcı olmasıdır.¹⁴⁰ Halkın valiye yardım etmesinin, vilayet yönetim sisteminde esas olarak ka-

¹³⁵ Rayyis, *en-Nazariyyâtü's-siyâsiyyetü'l-İslâmiyye*, s. 53.

¹³⁶ Kılıç, "Vali", *DİA*, c. XLII, s. 493.

¹³⁷ Mardin, "Adem-i Merkeziyet", *DİA*, c. IV, s. 365.

¹³⁸ Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 13.

¹³⁹ Merâkibî, *el-Hilâfetü'l-İslâmiyye beyne nüzümi'l-hükmi'l-muâsıra*, s. 214.

¹⁴⁰ Merâkibî, *el-Hilâfetü'l-İslâmiyye beyne nüzümi'l-hükmi'l-muâsıra*, s. 214.

bul edildiği bir yapılanmada yerel ihtiyaçların karşılanması bakımından büyük bir sorun yaşanmayacağı açıktır.

Ahitnamelerde valilerin görevlerinin yanı sıra halkın görevlerine de yer verilmesi ve halkın vali hakkındaki şikâyetlerini şehre gelen müfettişlere, diğer memurlara veya doğrudan devlet başkanına ulaştırabilmele-ri,¹⁴¹ vali ile halk arasında sıkı bir görev-sorumluluk ilişkisinin kurulduğunu, bu yolla yerel ihtiyaçların temininde hassas bir yapılanmanın ortaya konulduğunu göstermektedir.

2.9. Yetki Genişliği Kapsamında Harcamalar ve Gelirler

Yetki genişliği bağlamında yürütülen hizmetlerin giderleri merkezî idare bütçesinden karşılanmaktadır. Aynı şekilde yürütülen hizmet dolayısıyla elde edilen gelirler de merkezî idare bütçesinin gelirleri arasına dâhil edilmektedir.¹⁴²

İslam idare hukukunda, valilerin gelirleri genel olarak merkez bütçesi içerisinde mütalaa edilmektedir. Nitekim el-Ahkâmü's-sultâniyye türü eserlerde valilerin görevleri aktarılırken, merkeze ait gelirler olan haraç ve zekât vergilerinin valiler tarafından toplanacağı ve elde edilen gelirlerin belirlenen sarf yerlerine harcanacağı ifade edilmektedir.¹⁴³ Bu durum, valilerin yetki genişliği olarak ifade edilebilecek biçimde, merkez adına faaliyet göstermeleri, merkez bütçesi kapsamındaki vergilere dair toplama ve harcama yetkilerinin bulunması¹⁴⁴ anlamına gelmektedir.

Nitekim valiler askerî giderlerin temininde vilayet bütçesinden harcama yetkisine sahiptirler. Vilayet bütçesinin elverdiği ölçüde haklı gerekçelere dayalı olarak harcamalarda artırım yapabilirler. Bu gibi konularda harcama yapmak üzere vilayet bütçesinde imkân varsa, merkezi bütçeye müracaat edilemez.¹⁴⁵

¹⁴¹ Kılıç, "Vali", *DİA*, c. XLII, s. 493.

¹⁴² Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi", s. 1248.

¹⁴³ Mâverîdî, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 72; Ferrâ, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 34.

¹⁴⁴ Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 10.

¹⁴⁵ Mâverîdî, *el-Ahkâmü's-sultâniyye*, s. 74.

Kendisine ayrıca maaş tahakkuk ettirilmeyen vali,¹⁴⁶ toplanan haraç vergilerinden artan miktarı, genel kamusal hizmetlerde amme menfaatine uygun olarak kullanılmak üzere merkeze, beytü'l-mâle gönderir.¹⁴⁷ Bu haliyle vilayet bütçesi ile merkezî bütçenin birlikte değerlendirildiği görülmektedir.

Fakat haraç vergileri için söz konusu olan, artan miktarı merkeze gönderme mesuliyetinin zekât gelirleri için söz konusu olmadığı; artan zekât gelirlerinin, sarf yerlerinden vali tarafından uygun görülen birine verileceği vurgulanmaktadır.¹⁴⁸ Bu durum, vilayet bütçesi ile merkez bütçesi arasında ayrılmaz bir iç içeliğin bulunduğu değil, sınırlı birlik-teliğin bulunduğu işaret etmektedir.

Haraç ve zekât gelirlerinin artması durumunda vilayet ve merkez bütçesi arasında ortaya çıkan ilişkinin, aynı gelirlerin eksik olması durumu için de geçerli olduğu görülmektedir. Buna göre vilayetin haraç gelirleri askerî harcamalar için yeterli olmazsa, vali giderlerin temini için merkezi bütçeye başvurur. Çünkü ordunun donatılması, merkezin vazifesidir. Ancak zekât gelirlerinin yetersiz olması durumunda, zekât memurlarının ve zekâttan istifade eden kişilerin ihtiyaçlarının karşılanması için merkezî bütçeye müracaat edilmez. Çünkü bunlar yeterlilik esasına göre işleyen süreçlerdir. Zekât bütçesinde ne varsa, ilgili yerlere harcama yapılır. Yoksa harcama da söz konusu olmaz.¹⁴⁹

Gelirler ve giderler konusunda valinin yetki sınırını ve rolünü anlamak bakımından “âmil” kavramı ayrı bir önem taşımaktadır. Nitekim valilerin gelirler ve giderler konusundaki etkinlik ve işlevleri sebebiyle, vergi memurları için kullanılan “âmil” kavramının valiler için de kullanıldığı müşahade edilmektedir.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Ekinci, “Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler”, s. 28.

¹⁴⁷ Mâverdî, *el-Ahkâmü's-sultânîyye*, s. 74; Ferrâ, *el-Ahkâmü's-sultânîyye*, s. 35.

¹⁴⁸ Mâverdî, *el-Ahkâmü's-sultânîyye*, s. 74.

¹⁴⁹ Mâverdî, *el-Ahkâmü's-sultânîyye*, s. 74.

¹⁵⁰ Kılıç, “Valî”, *DİA*, c. XLII, s. 492.

İslam'da serbest piyasanın esas olmasına itibarla valiler iktisadi hayata karışmamış; ticaret ve sanayi ile uğraşmamış, bu alanı özel sektöre bırakmışlar;¹⁵¹ böyle olunca, gelir ve harcama dengesi bütünüyle iktisadi hayatın işleyişi üzerine kurulmamıştır.

Sonuç

Yetki genişliği kapsamında yapılan araştırma ile ulaşılan sonuçlar şu şekilde sıralanabilir:

Merkezî yönetimin uhdesinde bulunan bir kısım görev ve yetkilerin valilere aktarılması, İslam idare hukukunun teorisine uygun olduğu gibi pratiğine de uygundur ve tarihte, merkezin valilere devrettikleri yetkiler, kendilerine verilen ahitname ile kayıt altına alınmıştır.

Yetki genişliği sisteminin temel gerekçelerinden biri olan, merkezdeki idarî yoğunluğun azaltılması, İslam idare hukuku sistemi içerisinde de geçerlilik taşımakta olup; valilerin görev ve yetkilerinin tanziminde merkezdeki yoğunluğun azaltılması, yetki genişliği sisteminin doğrudan görünümü olan takdir yetkisinin kullanılması ve bu şekilde karar alıp uygulanması, İslam idare hukukunda ortaya konan yönetim tarzı ile muvafık olup, takdir yetkisinin çerçevesi zamana ve şartlara göre farklılık arz etmektedir.

Yetki genişliği sisteminin olumsuz yönü olarak nitelendirilen, merkezdeki bürokratların valiyi etkilemeleri, İslam hukukunda ortaya konan yönetim anlayışı bakımından, valiyi atayan kuruma göre anlam kazanmaktadır. Halifenin atadığı valiler büyük oranda bürokratik etkilerden arındırılmış durumda iken; vezirlerin atadıkları valiler, başta atayan vezir olmak üzere, bürokrasinin müdahalesine daha açık konumdadırlar.

Valilerin merkezden atanması ve vilayette merkez adına faaliyet icra etmeleri, farklı vilayetlerde merkezin onayından geçen yönetim anlayışlarının hâkim olmasına ve buna bağlı olarak yönetimde bütünlüğün sağlanmasına zemin hazırlamış, özel statüsü bulunmayan vilayetlerde ben-

¹⁵¹ Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler", s. 34.

zer uygulamalar ortaya konmuş; böylece, yetki genişliğinin olumlu yanlarından biri olarak zikredilen, yönetimde bütünlük gerçekleştirilmiştir.

Vilayetler hiyerarşik yapıda yönetilmiş, vali kendi tasarrufları bakımından merkezi idareye karşı sorumlu olduğu gibi, vilayetlerdeki görevliler de valiye karşı hiyerarşik olarak sorumlu tutulmuştur. Bu anlamda vali ile hâkimler arasında güçlü bir hiyerarşik bağdan söz edilemeyeceği, hâkimin merkezle arasındaki hiyerarşik bağının vali ile olan hiyerarşik bağından daha güçlü olduğu belirtilmelidir.

Yetki genişliğinde görüldüğü gibi, İslam hukukunda yer bulan valilik sisteminde de valiler için merkezi otoritenin ötesinde ve üstünde bağlayıcı prensipler bulunmaktadır ki; bunlar, dinin ortaya koyduğu kurallardır. Valinin tasarrufları, merkezi iradeye uygunluk denetiminden önce ilahi iradeye uygunluk denetimine tabidir.

178 Yetki genişliği yerel ihtiyaçların sağlanması konusunda merkeziyetçi
OMÜİFD yönetimle adem-i merkeziyetçi yönetim arasında dengeyi ifade etmektedir. İslam idare hukukunda görülen vilayet yönetim yapılanmasında, yetki ve sorumlulukların paylaşımı, ahitnamelerde valinin görevleriyle birlikte halkın görevlerinin de yazılmış olması, yerel ihtiyaçların karşılanmasında azami düzeyde hassas bir dengenin teşekkülüne zemin hazırlamıştır.

Yetki genişliğinde valinin harcama ve gelirler konusunda merkezi bütçe adına tasarruflarda bulunmasının, İslam idare hukukunda yer bulan valilik sisteminde bütünüyle işlevsel olduğunu söylemek mümkün olmamaktadır. İslam'a göre vali bazı alanlarda merkezi bütçe adına tasarruflarda bulunurken; bir kısım tasarruflarda merkezi bütçeden bağımsız olarak icraatlar ortaya koymaktadır.

Buna göre, İslam idare hukukunda bütünüyle yetki genişliği sisteminin benimsendiği iddia edilemez. Ancak özellikle İslamî yapıda baskın olarak yer bulan "orta yol" düşüncesiyle uyumlu olmasından, merkeziyetçi yönetimle yerinden yönetim arasında denge niteliği taşımasından hareketle yetki genişliğinin, İslam idare hukukundaki valilik sistemini en

iyi ifade edebilecek kavram olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, valilik sisteminin merkeziyetçilik ile adem-i merkeziyetçilik arasında değişken bir yapı arz ettiği, bölge şartlarının bu değişkenliğin temel belirleyeni olduğu ifade edilmelidir.

Bu çerçevede, makro politika, program ve hedefler merkezî yönetim tarafından belirlenmeli, ayrıntı sayılabilecek nitelikteki konular, yetki genişliği ile yetkilendirilmiş görevlilere bırakılmalıdır.

Kaynakça

- 1949 Tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu.
 1982 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
 Arı, Abdüsselam, “Hz. Ömer’in Ebû Mûsâ el-Eş’arî’ye Gönderdiği Mektubun Yargılama Hukuku Açısından Analizi”, *İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi*, 2003, sayı 2, ss. 85-99.
 Arslan, Nagehan Talat, “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 2008, c. 32, sayı 2, ss. 263-282.
 Atçeken, İsmail Hakkı, “İlk Endülüs Valisi Abdülaziz b. Musa b. Nusayr”, *Selçuk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 2002, sayı 14, ss. 65-87.
 Demirci, Musatafa, “Emevilerin Irak Valisi Halid b. Abdullah el-Kasrî’nin Hayatı ve Faaliyetleri”, *Dinbilimleri Akademik Araştırma Dergisi*, 2004, sayı 3, ss. 61-74.
 Derdiman, Cengiz, “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık 1995, c. 28, sayı 4, ss. 65-80.
 İkinci, Ekrem Buğra, “Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler”, *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları*, 2008, sayı 6, ss. 7-84.
 Eroğlu, Hamza, *İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, Kalite Matbaası, Ankara, 1978.
 Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001.
 el-Ferrâ, Ebû Ya’lâ Muhammed b. Hasen, *el-Ahkâmü’s-sultânîyye*, Matbaa Mustafa el-Bâbî, Mısır, 1966.
 Güzel, Ahmet, “Hz. Ali’nin Atadığı Mısır Valileri ve Muaviye’nin Onlarla Mücadelesinde Uyguladığı Metotlar Üzerine Bir Değerlendirme”, *İstem*, 2012, sayı 20, ss. 41-74.
 İlğürel, Mücteba, “Celalî İşyanları”, *DİA*, c. VII, ss. 252-256.
 İpşirli, Mehmet, “Beylerbeyi”, *DİA*, c. VI, ss. 69-74.
 Kandemir, Yaşar “Ebû Mûsâ el-Eş’arî”, *DİA*, c. X, ss. 190-192.
 Kapar, Ali, “Emevi Valilerinden Abdülaziz b. Mervan”, *İstem*, 2006, sayı 8, ss. 43-49.

- el-Kâsânî, Ebu Bekir Alaeddin Ebu Bekir b. Mes'ûd b. Ahmed, *Bedâiu's-sanâi' fî tertîbî's-şerâi'*, Dâru'l-Kitâbî'l-Arabî, Beyrut, 1982.
- Kılıç, Ünal, "Hz. Ali'nin Vali Politikası ve Valileri", *Hz. Ali Sempozyum Bildirileri*, İzmir, 2009.
- _____, "Valî", *DİA*, c. XLII, ss. 492-494.
- Mardin, Şerif, "Adem-i Merkezîyet", *DİA*, c. IV, ss. 364-367.
- el-Mâverîdî, Ebü'l-Hasen Ali b. Muhammed b. Habib el-Basrî el-Bağdadî, *el-Ahkâmü's-sultânîyye*, Dâru'l-Kütübî'l-Arabî, Beyrut, 1999.
- _____, *Nasîhatü'l-mülûk*, Mektebetü'l-Felâh, Kuveyt, 1983.
- el-Merâkibî, Cemal Ahmed es-Seyyid Câd, *el-Hilâfetü'l-İslâmîyye beyne nüzümü'l-hükmi'l-muâsıra*, İdâratü't-Da've ve'l-İ'lâm, Kahire, 1414.
- Özmen, Alper, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", *IJSES (Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi)*, 2012, sayı 2, ss. 171-175.
- er-Rayyis, Muhammed Ziyâuddin, *en-Nazariyyâtü's-siyâsiyyetü'l-İslâmîyye*, Dâru't-Türâs, Kahire, ty.
- es-Serahsî, Ebu Bekir Muhammed b. Ebî Sehl, *el-Mebsût*, Dâru'l-Fikr, Beyrut, 2000.
- eş-Şeybânî, Muhammed b. el-Hasen, *el_Kesb*, yy, Dimeşk, 1400.
- Şeyhizâde, Abdurrahman b. Muhammed b. Süleyman, *Mecmau'l-enhur fî şerhi mülteka'l-ebhur*, Dâru'l-Kütübî'l-İlmiyye, Beyrut, 1998.
- et-Temîmî, Ebu Ömer Muhammed b. Abdullah es-Seyf, *es-Siyâsetü's-şer'iyye*, Dâru'l-Meâlim, Beyrut, 2007.
- Yılmaz, Dilşat, "Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir inceleme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2007, c. 11, sayı 1-2, ss. 1245-1254.
- ez-Zerkâ, Mustafa Ahmed, *el-Medhalü'l-fıkhiyyü'l-âmm*, Dâru'l-Kalem, Dimeşk, 2004.
- Zeydan, Abdulkerim, *el-Medhal li dirâseti's-şer'iati'l-İslâmîyye*, Müessesetü'r-Risâle, Beyrut, 2002.

