



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

OSMANLI'DA TANZİMAT DÖNEMİNDE MERKEZİYETÇİLİK VE BU
BAĞLAMDA YAPILAN İDARİ DÜZENLEMELER

Hazırlayan

Şerife GÜLPİNAR

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

KARAMAN – 2010



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

OSMANLI'DA TANZİMAT DÖNEMİNDE MERKEZİYETÇİLİK VE BU BAĞLAMDA
YAPILAN İDARİ DÜZENLEMELER

Hazırlayan

Şerife GÜLPİNAR

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Ercan OKTAY

KARAMAN – 2010

OSMANLI'DA TANZİMAT DÖNEMİNDE MERKEZİYETÇİLİK VE BU BAĞLAMDA
YAPILAN İDARİ DÜZENLEMELER

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 01/07/2010

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

İmzası

Başkan Yrd. Doç. Dr. Feriye Akın

Üye : Doç. Dr. H. Mustafa Erman

Üye : Yrd. Doç. Dr. Hasan Güc

Üye :

Üye :

.....
.....
.....

Bu tez, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 08/06/2010 tarih ve 11/07 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. H. Bahadır AKIN
Müdür



ÖNSÖZ

Tanzimat devri pek çok yönüyle bugünü daha sarıh biçimde kavramak isteyenlerin olduğu kadar, tarihe tecessüsle bakışın kendiliğinden doğurduğu ilgi ve alaka sahipleri tarafından kaleme alınan yüzlerce yazıya, kitap ve makaleye konu olmuştur. Bu dönemde devlet kurumları daha önce başlayan modernleşme çabaları dolayısıyla kendinden öncesine kaçınılmaz olarak bağlıdır. Kendinden sonraki I. Meşrutiyet döneminin kurumlarının da altyapısı sayılabilecek bir dönem olan Tanzimat dönemi, bugünkü devlet yapımız içindeki pek çok kurumun tesis edildiği bir zaman dilimidir. Bu dönemde devlet idaresinde etkili bir otorite merkezi olan bürokratlar tarafından planlanan ve uygulanan merkeziyetçilik bu dönemin idari bakımdan en önemli ayırt edici vasıflarından biridir. Bu araştırmada bu vasıftan hareketle dönemin devlet idaresindeki değişiklikler incelenmiştir

Bu çalışma, sosyal bilimlerde yapılacak akademik bir çalışma için, araştırma ve yazma usul ve tekniklerini kavramaya bir zemin teşkil ettiği kadar, bu usul ve çalışma disiplininin ideal neticesi olan ilmi kültür ve kavrayışın edinilmesi için de şahsıma ciddi katkı sağlamıştır. Tanzimat döneminde merkeziyetçi anlayışın yön verdiği devlet teşkilatını anlama adına yapılmış olan çalışmamızın, akademik sürecin başlangıç noktasında durması dolayısıyla hataları barındırması muhakkaktır. Kusurların mazur görülmesi, ileride girişilebilecek akademik çalışmalar açısından müşevvik olacaktır.

Bu çalışmanın tüm evrelerinde en önemli destekçim olan danışman hocam Ercan Oktay'a derin minnet ve teşekkür borçluyum

ÖZET

1839’da ilan edilen Tanzimat Fermanı ile Osmanlı Devleti yeni bir süreç içerisine girmiştir. Bu süreç fikirlerde ve yapılarda pek çok sahada yeniliklerin gözlendiği bir dönem olmuştur. Tanzimat döneminde devlet idaresinde eski usul ve teamüllerin yeni asrın ihtiyacı için kâfi gelmemesinin yanında, memleket içinden ve Avrupa’lı devletlerin de baskıları sebebiyle, idarede yeni usullerin kabulü elzem olmuştur. Devletteki yenileşme fikri merkeziyetçilik etrafında cereyan ediyordu. Esasen tüm unsurları/ milletleri bir arada tutabilme ve böylece devletin siyasal bütünlüğünü koruma kaygısı yanında zor durumdaki mali yapısı da Osmanlı devletini merkeziyetçi yapıyordu.

Bu amaçla bir yandan merkez idaresinde nezaretler ve meclisler oluşturularak, Avrupa ve bilhassa Fransa’dan mülhem kurumlar tesis edilirken diğer yandan taşra idaresinde ilk defa olarak yerel inisiyatif temsil etmesi bakımından belediyeçilik deneyimine girilmiş, iltizam sistemi ve merkezin sıkı kontrolünden bağımsız taşra idarecilerinin yerine muhassıllık meclisleri, vilayet idare meclisleri gibi kısmen katılımcı kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Ancak, Tanzimat döneminde yerel temsil göstergesi olan bu meclis ve idari amirler merkezin sıkı kontrolü altında görev yapmaktaydı.

Bu bakımdan Tanzimat dönemi Osmanlı’da yerel yönetim deneyiminin ilk kez yaşandığı bir dönem olmasına rağmen, bu yerel kurulların oluşturulması ve uygulanması süreçleri temelde merkeziyetçi bir anlayışın ürünüdür.

Anahtar kelimeler; Merkeziyetçilik, Osmanlı'da Merkez ve Taşra İdaresi, Tanzimat Döneminde İdare ve Meclisler.

ABSTRACT

By the Tanzimat Declaration, which was declared in 1839 Ottoman State led to a new period. Tanzimat period was the process, which has been appear a lot of renovation about ideas and structures. Besides the old regulations and traditions in government affairs couldn't enough for new age's requirements, because of the press coming from the inner country and European governments, the new regulations's acceptance were inevitable. The idea of innovation was focusing of centralization. The motivation of setting up the unity of all nations and so besides the wonder of maintain the political unity of the government, the financial conditions also made the Ottoman State centralized.

By this objective in central administration some ministry were setting. While in Europe and particularly in France some significant institutions were being founded, on the other hand for the first time municipality was experienced. İltizam system, the Muhassıllık assembly and city provincial administrative assemblies were started to be founded. However this assemblies, which symbolised the regional government was under the strict control of the centre of administrative board.

The Tanzimat period was an age when regional rule was experienced for the first time, in addition it was considerable with its centralization in administration.

Key Words; Centralization, Central and Regional Administration in Ottoman Empire, Administration and Assemblies in Tanzimat Period.

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|-----|
| ÖNSÖZ..... | I |
| ÖZET | II |
| ABSTRACT | III |
| İÇİNDEKİLER..... | V |
| KISALTMALAR..... | VII |
| GİRİŞ..... | 1 |
| I. BÖLÜM | 9 |
| TANZİMAT DEVRİNE KADAR OSMANLI'DA DEVLET YÖNETİMİ VE MERKEZİYETÇİLİK | 7 |
| I.1.Osmanlı'da Yönetim Anlayışı..... | 7 |
| I.1.1. Mutlak Bir Otorite Olarak Padişah | 11 |
| I.1.2. Divan-ı Hümayun..... | 15 |
| I.1.3. Kul Sistemi..... | 16 |
| I.2.Osmanlı'da İdâri Taksîmat ve Taşra Yönetimi | 18 |
| I.2.1. Eyalet Yönetimi..... | 18 |
| I.2.2. Kaza Yönetimi ve Kadılık..... | 20 |
| I.3. Tımar Sistemi | 23 |
| 1.3.1. İltizam Usûlü ve Sistemin Bozulması | 26 |
| I.4. Tanzimat'tan Önce Merkeziyetçilik Çabaları..... | 27 |
| I.4.1. Sened-i İttifak..... | 31 |
| II. BÖLÜM..... | 35 |
| TANZİMAT DÖNEMİNDE MERKEZÎ İDAREDE YAPILAN DÜZENLEMELER | 35 |

| | |
|--|------------|
| II.1. Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nun İlanı ve Tanzimat Dönemi | 35 |
| II.2. Tanzimat'la Gelen Merkeziyetçilik Arayışı | 38 |
| II.3. Tanzimat'ın Uygulayıcısı Olarak Osmanlı Bürokrasisi ve Bürokrati..... | 47 |
| II.4. Nezaretler ve Tanzimat Meclislerinin İhdası | 52 |
| II.4.1. Meclis-i Vükela..... | 56 |
| II.4.2. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye | 57 |
| II.4.3. Meclis-i Âli-yi Tanzimat | 61 |
| II.4.4. Divân-ı Ahkâm-ı Adliye | 64 |
| II.4.5. Şûra-yı Devlet..... | 65 |
| III. BÖLÜM | 69 |
| TANZİMAT DÖNEMİNDE TAŞRA İDARESİNDE YAPILAN DÜZENLEMELER .. | 69 |
| III.1. Merkeziyetçilik Döneminde Adem-i Merkeziyetçi Pratikler | 69 |
| III.2. Şehremaneti ve Belediyeciliğin Doğuşu..... | 72 |
| III.3. 1839'dan 1864'e Kadar Yapılan Değişiklikler ve Meclisler..... | 79 |
| III.3.1. Muhassıllık Meclisleri. | 79 |
| III.3.2. 1842 İle 1849 Tarihli Düzenlemeler, Memleket ve Eyalet Meclisleri | 84 |
| III.4. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri | 88 |
| III.4.1. Vilayet İdare Meclisleri..... | 92 |
| III.5. Taşra Meclislerinde Merkeziyetçi Etki..... | 94 |
| III.6. Valilik Kurumuyla İlgili Düzenlemeler..... | 97 |
| SONUÇ | 103 |
| KAYNAKÇA..... | 106 |

KISALTMALAR

| | |
|----------|---|
| AİD | : Amme İdaresi Dergisi |
| AÜDTCFD | : Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Cografya Fakültesi Dergisi |
| AÜHF | : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi |
| AÜSBFY | : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını |
| Bkz | : Bakınız |
| C. | : Cilt |
| Çev. | : Çeviren |
| İ.A | : İslam Ansiklopedisi |
| İ.Ü.E.F. | : İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi |
| İ.Ü.H.F. | : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi |
| OTAM | : Osmanlı Tarihi Araştırmaları ve Uygulama Merkezi Dergisi |
| MEBY | : Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları |
| Sad. | : Sadeleştiren |
| TODAİE | : Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü |
| TTK | : Türk Tarih Kurumu |

GİRİŞ

Osmanlı Devleti'nde XVII. yüzyıla gelindiğinde tımar sistemindeki bozulma ve yerini iltizama bırakmasıyla eyalet ve sancak yönetimi bozulmaya başlamıştı. Sancakların gelirleri arpalık olarak dağıtmaya başlamış ve toprak, devletin denetiminden çıkarak fiilen beylerin, yerli güçlü ailelerin malîkaneleri durumuna gelmeye başlamıştı. Bu asrın sonunda ayanın etkisi giderek artmıştı. XIX. yüzyılın başlarından itibaren ise İmparatorluk gün geçtikçe her bakımdan kötü duruma düşmekteydi (Çadırcı, 1997: 13-14).

XIX. yüzyılda toprak kaybının durdurulması ve eski gücüne kavuşabilmek için girişilen askerî-teknik reformların tek başına yeterli olmadığı görülmeye başlamış, idârî, hukukî ve malî reformların kaçınılmazlığı anlaşılmıştır (Ortaylı, 2001: 18). “Bu dönemde artık söz konusu olan şey, sadece ordunun bazı tekniklerini ve sınıflarını garptan gelen bilgi ve nizamla ıslâh etmek değildir...artık ıslâh fikri yerine ilgâ ve yenisinin kurulması prensibi benimsenmektedir” (Tanpınar, 1956: 30).

Tazimat dönemi XIX. y.y. boyunca süren yenileşme, modernleşme sürecinin yeni bir safhasıdır. Gülhane Hatt-ı Hümayûnu, devletin her sahasındaki yenileşme çabalarına eskisinden farklı, reformist bir anlayışla devam edileceğini ilan eden bir belgedir. Ancak bu dönem kendinden önceki dönemle, bilhassa II. Mahmut döneminde yapılan modernleşme girişimleriyle çok ilgilidir ve onun devamıdır. Bu devamlılık, oluşturulan yeni kurum ve kuruluşların yapılarında görülen değişme ve gelişmelerden de açıkça görülmektedir. Bu dönem Osmanlıların hemen hemen bütün değerlerinin yetersiz olduğunu, bunların değiştirilmesi gerektiğini savunanların görüşlerinin denendiği bir zemin olmuştur (Baykara, 1992: 64).

II. Mahmud, imparatorluğu güçlendirmek için merkezî hükümetin yapısında yenilikler yapmaya başladı. Devlet mekanizması yeni baştan kuruldu (Tanpınar, 1956: 35). Bunu yaparken Batı'lı devletlerin teşkilatlarını örnek aldı (Moltke, 1969: 279). 1839'da Gülhane Hattı Hümayûnu'nun ilanı ile beraber ise devlet kendisi için Avrupalılaşmayı resmî bir program olarak ilân etmekteydi. Artık her sahada yeni düzenlemeler söz konusuydu. Nizâm ve tanzîmden, nizâmlar ve tanzîmât tesis ediliyordu. Tanzimat devri ile birlikte, hem yeni kanunlar konuyor hem de yeni teşkilatlar oluşturuluyordu (Ongunsu, 1999: 10).

Tanzimat dönemi, idâri modernleşme ihtiyacının şiddetle hissedildiği bir yüzyıl oldu. Yeni bir idâri düzen, bütün tebanın can ve mal güvenliği, özellikle gayrimüslim tebayaya eşitlik sağlanması ulusalcı ayaklanmaları durdurur sanıldı. Nitekim Hatt'taki hükümlerde tebanın hukukî eşitliği ile adli ve mali ıslahat en önemli iki ilkeydi. Bu da mali sistem ile hukukî mevzuat ve adliye örgütünde reform anlamına geliyordu. Bu ise merkez örgütü kadar eyalet idaresinde de yenilikler gerektiriyordu (Ortaylı, 1985: 20).

Tanzimat hareketini en geniş manasıyla temel müesseseleri bozulan Osmanlı İmparatorluğu'nun, Avrupa'nın ezici üstünlüğü karşısında “yeniden teşkilâtlanma teşebbüsünün kat'i safhası” (İnalçık, 1992: 2) olarak tanımlamak mümkündür. Askeri ve teknik olarak başlayan batılılaşma siyasî ve hukukî bir şekil alıyordu (H. Özdemir, 2001: 142-143). Fransızcadan çevrilen idâri kanunlarla Avrupa krallıkları modeline göre merkezî bir bürokratik devlet sistemi yaratmak amaçlanıyordu (İnalçık, 2005d: 313). Bu amaçla, devlet yönetimindeki bürokratlar disipline edilmiş, Meşrutiyet sürecinin başlangıcı olan Tanzimat döneminin alt yapısını hazırlayacak meclis sistemi ve etkin bürokrasi getirilmiştir (Palmer, 1993: 88).

Osmanlı yaşamının çeşitli alanlarındaki reformlar birbirine bağlı bulunmasına rağmen, yönetim, reform sürecinin merkezinde yer almış ve bu yüzden yönetim yapısıyla idâri sistemin etkinliğinde yapılacak reformlar diğer alanlarda başarılabilir reformları büyük ölçüde etkilemiştir. Her değişikliğin diğer değişikliklere bağlı olduğu bu dönüşlü süreçte, bütün alanlardaki reformların planlayıcısı ve yürütme aracı daima hükümettir. (Davison, 1997: 17-18).

İdâri reformları hayata geçiren Tanzimatçı aydın ve bürokratlarının hedefi, devlet yönetimine ve topluma hakim olmaktı. Demokratik katılımı değil, kanuni, düzgün işleyen, refahı ve bayındırlığı getirecek bir yönetsel yapıyı hayata geçirmektir (Ortaylı, 1990: 65). Batılı idari ve siyasi kurumları aktaran reformcu bürokratlar, bunu İslam toplumunun iyiliği için alınan teknik vasıtalar olarak görüyorlardı (İnalçık, 2005d: 312).

Kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılması (Eryılmaz, 2007: 248) ve bürokrasinin gücü olarak tanımlanabilecek merkeziyetçi bir devlette bu güç mutlak iktidar tarafından kullanılabilir gibi denetlenen bir iktidarın emrinde de olabilir (Ortaylı, 2003: 123). Tanzimat devlet adamlarının Osmanlı milletlerinin bütünlüğünü koruyabilmek için ilk gayesi olan merkeziyetçiliği, “devlet bürokrasisini şubelere ayırmak, memurlara maaş vermek ve hazinenin gelir ve giderlerini bir elden yapıp malî kontrolü kurmak” (Ortaylı, 2003: 125) gibi yeni düzenlemeler oluşturuyordu.

Uygulanan merkezileştirme politikası iki nedenden dolayı gerekliydi. Birinci olarak; bu sayede taşrada hüküm süren feodal beyler tarafından sömürülen, angarya işi yaptırılan halk üzerindeki baskı azaltılacak ve vergideki artış sayesinde devletin geliri artacaktı. İkinci olarak ise, yerel yönetimlerin taşrada oluşturulan meclisler yoluyla

gelişmesi ve bu meclislerde Müslüman olmayanların da temsil edilmesi bir Osmanlı vatandaşlığı bilinci yaratacaktı. Bu ise İmparatorluğu ayakta tutmak ve milliyetçi ayaklanmaların önüne geçmek için bir fırsattı (Weiker, 1968: 464-465). Ulusal uyanışların baş gösterdiği bu dönemde, merkeziyetçi yapı ve denetimi güçlendirerek Osmanlı milletini birlik halinde tutabilmek bütün reform çabalarının ana gayesini teşkil ediyordu. Tanzimat devlet adamlarının merkeziyetçiliği böyle pragmatik bir amaca dayanıyordu.

Yönetimin yeniden yapılanmasında idâri ve malî merkeziyetçilik esas alınarak yetkiler taşradan merkeze aktarıldı. Batı kaynaklı yönetim kurumlarından, daha çok da Osmanlı yönetim geleneğine daha uygun görülen Fransız yönetim sisteminden aktarmalar yapılmaya başlandı (H. Özdemir, 2001: 142-143). İdâri ve malî merkeziyetçilik vilayetlerde vali ve diğer yöneticilerin kısmen temsili nitelikteki meclislere yetkilerini devretmesiyle kendini gösteriyordu. Bu görevlilerin keyfi davranışlarına son verilmesi, halkı dilediği gibi kullanmasının önüne geçilmesi Tanzimat Fermanı'yla vaat edilmişti. Ancak düzenli bir maliye ile zamanında, tam toplanan vergi gelirleri bütün Tanzimat reformları ve yenilik çalışmaları için en gerekli unsurdu. Vilayetlerdeki düzenlemenin temel gayesi buydu. Osmanlı taşrasında kurulan taşra meclisleri de bu amaca hizmet için kurulmuştu. Belediyecilik teşebbüsleri de artık eski kurumların ihtiyaca kâfi gelmemesi gibi pratik amaçlara dönüktü.

Çalışmanın birinci bölümünde Osmanlı Devleti'ni 1839'a taşıyan tarihi süreç incelenmiştir. Osmanlı'da devlet idaresi, merkez ile taşradaki yönetim sistemi ele alınmıştır. Kurulan idare şeklinin merkeziyetçi tarafları ve bu merkeziyetçilik içinde en temel otorite olan padişahın yeri ele alınmıştır. Devlet merkezindeki yönetim faaliyetinde yer alan Divân- Hümayun ve yönetim sahasına devlet adamı yetiştiren bir kurul olarak Kul

Sistemi'ne değinilmiştir. Osmanlı idâri bölünmesiyle ilgili olarak Eyalet ve Kaza yönetimleri ele alınmıştır. Osmanlı taşrasının idâri durumunu anlamada kilit rol oynayan, sistemin işleyişinin toprak sistemiyle olan çok yakın ve iç içe geçmiş ilişkisinden dolayı “asırlarca Osmanlı Devletinin askerî, malî, idarî ve iktisadi kuvvetine temel olan Tımar sistemi” (Üçok, 1943: 527-528) anlatılmıştır. Aynı bölüm içinde Tanzimat'tan önceki merkezîyetçilik çabalarına bakılmış, merkezci devletle, otoritenin paylaşımı anlamında müsbet veya menfi bir şekilde ilişkilendirilen Sened-i İttifak değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde Tanzimat döneminde merkezî teşkilattaki gelişmeler incelenmiştir. “Tanzimat” ve “Tanzimat Dönemi” tabirlerine daha yakından bakılarak açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Merkezîyetçi politikaların uygulayıcısı olarak bürokrasin idarî yenileşmedeki rolüne bakılmıştır. İhdas edilen nezaretler ve meclisler bu bölümün son kısmını oluşturmaktadır. Son döneme gelene kadar devam eden devlet yönetiminin merkezindeki Divân-ı Hümayûn ve onun bünyesi dahilinde iş gören veziriazam, kazasker, defterdar, nişancı gibi kurumların yerine modern anlamda nezaretler, Meclis-i Vükela, Meclis-i Vala ve Meclis-i Tanzimat gibi kurumlar almıştır. Bu kurullar devlet teşkilatında belli bir standart ve nizamın oluşması anlamında bürokrasiyi modernleştiren, merkezîyetçi anlayışla oluşturulmuş kurullardır.

Üçüncü bölümde ise Osmanlı taşra idaresindeki düzenlemeler incelenmiştir. Tanzimatçı yöneticiler, başta şehir içi ulaşım olmak üzere modern belediye hizmetlerinin verilebilmesi için yeni bir idâri yapılanmaya gidilmesi ihtiyacını görmüşlerdi. 3 Kasım 1839 yılında ilân edilen Tanzimat Fermanı ile ülke yönetimi merkezî bir yönetim anlayışıyla yeni baştan düzenlenirken, yerel yönetimler de başta İstanbul şehri olmak üzere ele alınmış ve modern belediyeciliğimizin temelleri yine bu dönemde atılmıştır

(Seyitdanlıoğlu, 1996a). Bu bağlamda Osmanlı merkezîyetçiliğiyle eř zamanlı olarak, onu yerleştirmek amaçlı ortaya çıkan yerel idare denemeleri çerçevesinde önce başkent İstanbul'da ve daha sonra büyük şehirler başta olmak üzere diğer şehirlerde oluşturulmaya çalışılan belediye örgütü izah edilmiştir. Taşra idare teşkilatında kendinden sonraki meclislerin örneğini oluşturan ve modern merkezîyetçi malî sistemi yerleştirmek amacıyla ortaya çıkan Muhassılık Meclisleri'nin yanı sıra, 1842 ile 1849 tarihli düzenlemelerle farklı adlar alarak devam eden idare meclislerindeki ve eyaletlerin mülkî yapısındaki değişiklikler ele alınmıştır.

Vilayet idaresinin hukuki statüsünde önemli bir dönemeç sayılan 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri başlığı altında, daha önceki taşra meclislerinin yetkilerinin geliştirilmesiyle teşekkül eden vilayet idare meclisleri anlatılmıştır. Son başlık altında Tanzimat'ın başından itibaren görev alanları merkezîyetçi devlet eliyle önce çok daraltılan, ancak zamanla genişletilen vilayet'in en üst idarecisi olarak valilerin ve valilik kurumunun çıkarılan nizamnamelerle değişen konumları incelenmiştir.

I. BÖLÜM

TANZİMAT DEVRİNE KADAR OSMANLI'DA DEVLET YÖNETİMİ VE MERKEZİYETÇİLİK

I. 1. Osmanlı'da Yönetim Anlayışı

XIV. y.y.'da bir uç beyliği olarak temâyüz eden Osmanlı İmparatorluğu, farklı ırk, din ve mezhepte insanların bir arada yaşadığı, çeşitli topluluklardan bazılarının tam bir bağlılık, kimilerinin de yarı bağımlı bir statüyle, bir hakimiyet altında toplandığı bir devlettir. Kuruluş dönemine nazaran Osmanlı Devleti coğrafi olarak daha geniş topraklara yayıldıkça ve güçlendikçe daha sıkı bir merkezîyetçiliğe gidildiği ve bu doğrultuda zamanla padişaha da daha geniş yetkiler verildiği görülmektedir. Osmanlı merkezîyetçiliği, başta Balkanlar ve Hicaz bölgesi olmak üzere bazı topluluk ve bölgelere özerk veya yarı bağımsız statüyle belli şartlar altında yaşama imkânı tanıyan uygulamaları da içeriyordu. Bu bakımdan, Osmanlı rejiminin, farklı unsurları asırlarca bir arada ve tek bir otorite himayesinde yaşatan siyasi bir merkezîyetçilikle beraber, idâri bakımdan adem-i merkezîyeti esas alan “mûtedil bir feodalizm” olduğu söylenebilir (Ayverdi, 1975: 298). Toplumsal sistemdeki farklılıkların varlıklarını sürdürmelerine hoşgörü ile yaklaşılması hususu kendi başına adem-i merkezîyetçi (İ.Cem, 1999: 100-111) bir tutumu işaret etmese de, bu hoşgörünün bir sonucu olarak değerlendirilebilecek olan hukukî ve idâri serbestiyet adem-i merkezîyetçilik olarak değerlendirilebilir. Uygulanan çok hukukluluk prensibine göre, her cemaat vergi, yargı, eğitim vs. konularında kendi dinine göre kabul edilen hukuka tabidir. Böylece cemaat usulüne göre teşkilatlanan Osmanlı toplumunda, adli ve idari

teşkilatlanmada dine dayalı bir “adem-i merkezîyetçilik” ve çeşitlilik kendini gösterir (M. A. Ünal, 1999: 189-190).

Yeni alınan yerlerdeki yerli adetler, vergiler, idari taksimat gibi eski düzeni ve amme hizmeti gören her türlü unsuru koruyan Osmanlı bu kurumlara tedricen kendi kalıbını verirdi. Örneğin Balkanlar’da Osmanlı idârî-askerî gücünün temeli olan Tımar sistemini yerleştirebilmek için önceki yerel Hristiyan sipahiler, tımarlı sipahiler olarak yerlerinde bırakılmış ve eski statüleri devam etmiştir (İnalçık, 1964a: 105-106). Esasen geniş coğrafi sınırlara mâlik emperyal bir imparatorluk olarak imparatorluğun hükmünü icrâ edebilme gücü farklı inançtan ve etnik grupları bir otorite altında ve bütünlük içinde tutabilmesinden kaynaklanıyordu. Bu ise bu cemaatleri kendi özel alanlarında serbest bırakmasından; sadece kendi sosyal yaşam alanlarında değil hukukî, idarî anlamda da kendi benliklerine ait unsurları korumalarına müsamaha etmesinden ve zamanla imparatorluk bünyesine intibakının sağlanmasından kaynaklanıyordu.

Merkezîyetçi yönetim, en etkili otorite olan padişahla birlikte onun mutlak gücünü destekleyen yardımcı kurumlar eliyle kuruluyordu. Bu kurumlardan en önemlisi, hükümdarın önemli meselelerde karar verirken devlet adamlarının fikirlerine başvurmasıyla ortaya çıkan Divân-ı Hümâyûn’dur. İdarede bütün yetkiler padişah ve onu temsilen Divan’ın elinde toplanıyordu. Bütün meseleler bu mecliste görüşülür ve son karar mercii olan padişahın onayına sunulurdu. Bu durum merkezi otoritenin güçlenmesini ve mutlak bir merkezîyetçiliği getiriyordu (Halaçoğlu, 1995: 7). Kuruluş ve yükselme devrinde, merkezî bürokrasinin en yetkili kurumu haline gelen Dîvân-ı Hümâyûn, Osmanlı idarî başarısının da en önemli organı olmuştur (Emecen, 1999:158).

XVII. y.y.'da Dîvân-ı Hümâyûn toplantılarının seyrekleştiği ve eski önemini kaybettiği devrede devlet yönetiminde, daha önceki devirlerde de varolmasına rağmen Divan'ın yanında danışma meclisi niteliği taşıyan "Meşveret Meclisi", itibar edilir bir kurum olarak önem kazanmıştır (İpşirli, 1994:187). Bu meclisler yönetimde istişare ve müşterek karar alma mekanizmalarının ağırlığını artırmış olmakla beraber, son ve yargılanamaz karar yine padişahındır.

Eski Türk devletlerindeki devletin bütün hanedanın ortak malı olduğuna dair süregelen anlayış ve sultanın ülke topraklarını kardeşleri ve oğulları arasında paylaşması, Selçuklular'da birden çok otoritenin ortaya çıkmasına ve devleti parçalanmaya kadar götürmüştü. Bu sebeple kuruluştan itibaren hakimiyetin bölünmezliği ilkesi benimsenerek toprakların hanedan üyelerince bölüşülmesine izin verilmemiştir. Ancak bu konuda bir dönemeç noktası sayılabilecek Fatih dönemine kadar merkezi gücün artırılması çabası olmasına rağmen muhalif bir unsur olarak bölgesel güçler varlıklarını sürdürdüler (Taneri, 1978: 161). II. Mehmet'in getirdiği kimi yeni uygulamalar, mesela Fatih Kanunnamesi'nde yazılı olan kardeş katline cevaz veren ilke iktidarın bölünmesini önlemeye ve merkeziyetçi devletin tesisine yönelik bir adımdır. Yine Osmanlı şehzadelerine eyalet valilikleri verilmemesi ve şehzadelerin ancak sancakbeyi olabilmeleri de bu minvalde değerlendirilmelidir. Devletin hakimiyet anlayışını ve otorite kaynağını gösteren pek çok örnekten birini I. Murat'ın Evrenos Bey'e gönderdiği fermanında veya onun bir benzeri olan Kanuni'nin Gazi Balı Bey'e gönderdiği Hatt-ı Hümayun'da görüyoruz. Burada memleketin sahibi olarak Allah ve peygamberden sonra padişahın ismi zikrediliyor (Özdemir, M. Niyazi, 1999: 21). Başka bir gücün bunların üstünde olamayacağı ifade edilerek bir nev'i ikazda bulunuluyor. Bu irade, devletin her yanında fiilen ve prestij bakımından hakim olan

padişahın mutlak gücüne atıfla, buna ortak olabilecek hiç bir girişime müsamaha edilmeyeceğinin ifadesidir.

Geniş imparatorluk toprakları kendine mahsus mülki bir bölünme ve hiyerarşi çerçevesinde idare ediliyordu. Bu birimlerin başında bulunan idareciler merkezin birer temsilcisi konumundaydılar. İmparatorluk topraklarının büyük bir kısmı “Tımar Sistemi” dahilinde tasarruf ediliyordu. Devletin taşrada sipahilere bazı vergi ve yükümlülüklerden bağışıklık karşılığında kendine ait vergi gelirlerini tahsil ettirdiği bir sistem olan Tımar, Selçuklular’ın Bizans, İran ve İslam devletlerinden aldığı “İkta” sisteminin Osmanlı’daki uygulamasının adıdır. Malî, idarî, sosyal vs. pek çok yönden Osmanlı devlet ve toplum yapısını etkileyen ve taşra idaresinin temel eksenini olan Tımar Sistemi sayesinde devlet, askeri teşkilatının önemli bir kısmını taşrada teşkilatlandırmış oluyordu. Dirlik sahibi sipahiler ve sefere giderken yanlarında götürmek zorunda oldukları “cebelü” askerleriyle bu büyük bir orduydü (Üçok, 1944: 85).

Bu yöntem devletin kendi yetkilerini devretmesi ve yetkilerinin parçalanma anlamına geliyordu. Bu anlamda taşrada yerel derebeyleri türetmeye ve adem-i merkeziyetçi eğilimlere zemin hazırlıyordu. Ancak, Tımar Sistemi Osmanlı’da merkezin sıkı denetimi altında uygulanarak çiftçi için ezici bir rejime dönüşmesi engellenmiş, Avrupa’dakine benzer biçimde feodalite ve yerel mütegalibe çıkmamıştır. Fakat daha sonra devletin zayıflaması, merkeziyetçiliğin azalmasıyla feodal eğilimler ortaya çıkmıştır (Üçok, 1943: 541; Ayverdi, 1975: 298). Nitekim XVI. yüzyıl ortalarından sonra devletin içine girdiği iktisadi ve sosyal sıkıntılar sonucu yerel beyler ve ayanlar kendi bölgelerinde daha etkin olmaya başladılar. 1726’daki bir fermanla valilerin artık her bölgenin önde gelen beyleri arasından seçilmesi isteniyordu (Akdağ, 1970: 51). Bu şekilde nüfuz sahibi yerel eşraf ve ağalara taşrada idâri görevlerin verilmesi, katı merkeziyetçilikten bir

sapmayı ifade eder. XIX. y.y.'a gelindiğinde ise yerel güçler merkezi idare açısından ciddi bir tehlike olarak daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmıştı. Bu asırda devlet adamları, bu dönemin reformcu uygulamalarına “Batılılaşma” ile beraber temel kabul edilen “Osmanlıcılık” politikasının ilzam ettiği merkeziyetçi politikaları uygulamaya çalışırken, asi ayan ve paşalarla da mücadele etmiştir.

I. 1. 1. Mutlak Bir Otorite Olarak Padişah

Osmanlı’da devlet; ülke ve milleti değil, en önemli görevi reayayı himaye etmek ve zulümden korumak olan hükümdarı temsil eder ve onun mülkü sayılırdı (İnalçık, 2005b: 184; Özkul, 2000: 521). Osmanlı Devleti, başlangıçtan itibaren takip ettiği merkeziyetçi politika gereği padişahın merkezî gücünün artması için bazı tedbirler almıştır. I. Murat devrinde vezir Çandarlı Halil Hayrettin Paşa’nın bu yönde çalışmaları sayesinde bu gücün artmasını sağlanmıştır. Bu gelişmeler; doğrudan hükümdara bağlı bir yeniçeri ordusunun kurulması, devlet hizmetlerinde padişahın kullarına ağırlık verilmesi ve kadıların merkezdeki Kazasker’e bağlanmasıdır (Taneri, 1978: 161). Fatih döneminden sonra padişahların merkezi otoriteleri çok daha belirgin olarak gözlenir.

Padişahın bu katı otoritesini tahdit eden bazı denetim mekanizmaları vardır. Öncelikle Padişah Şariat düzenine uymak ve onu uygulamakla yükümlüdür. Onun bu düzene uyup uymadığını saptayacak ve bir tür denetimde bulunabilecek en önemli merci ise Şeyhülislam’dır. Ancak Şeyhülislam’ın padişah tarafından atanması, fetva vermeyerek yetkilerini sınırlamaya çalışan bir Şeyhülislâm’ı görevinden uzaklaştırabilecek ve yerine yenisini getirebilecek olması sebebiyle, bilimsel ve dinsel saygınlıkları büyük birkaç Şeyhülislâm dışında Osmanlı padişahını sınırlandırabilecek hiçbir Şeyhülislâm

çıkmamıştır. Bu yüzden padişahı sınırlayan denetim mekanizmalarından biri olan “Hukuksal Denetim”in örneklerine Osmanlı’da çok az rastlanır (Okandan, 1977: 27). Osmanlı pâdişâhının selâhiyetlerini tahdid edici kuvvetler hukukî olmaktan ziyade fiilîdir. Şer’i Şerif dışında, ordu (bilhassa Yeniçeri Ocağı) ve medreseden yetişme ulema bu gücü sınırlayan kesimlerdir. Padişahın mutlak otoritesini dengeleyen “Eylemsel Denetim” ile merkezî otoritesini büyük ölçüde yitirmiş bulunan padişahın, merkezdeki kulların ve ulemanın gruplaşması sonucu, bu gruplardan biri tarafından zorla tahttan indirilebilmesi mümkündür. Hukukî denetim mekanizmasının gereği gibi çalışmaması, böyle hukuki olmayan ve zora dayanan bir usulü ortaya çıkarmakta ve bu yolla padişahın tahttan indirilmesi Şeyhülislâm fetvalarıyla hukuka uygun bir hale getirilmekteydi. Eylemsel denetim daha çok devletin zayıflamaya başladığı son dönemlerde kullanılmıştır. Padişahlar bu risk karşısında tahtlarını güvence altına alabilmek için sürekli olarak kullarını ve ulemâyı bölme ve onları farklı gruplar halinde tutma politikasını izlemişlerdir (Üçok ve Mumcu, 1982: 189-190).

Ulemanın başı ve ifta makamı olan Şeyhülislamlık, yapılan uygulamaların dini meşruiyet bakımından tasdik edildiği bir merci olmakla beraber, sultanın mutlak gücüne ortak olan bir konumda değildir. Hatta bunun aksine, Osmanlı sultanları çoğu kez, özellikle hakkında geçmiş devir fukahâsının ihtilaf ettiği hususlarda, kadıların hangi dini hukuku tatbik etmeleri gerektiğine karar verecek kadar ileri gitmişlerdir. Kazaskerler ve şeyhülislamlar münakaşalı hukuk konularında muayyen görüşleri beyan ettikten sonra sultanın kararını sorarlardı. Bu tür meselelerin örneklerini sunan bir koleksiyon, XVI. yüzyıldaki büyük Şeyhülislam Ebu’s-Su’ud Efendi’nin meşhur Ma’ruzat’ıdır. Mesela; Onun isteğiyle, Kanuni Sultan Süleyman, *miri* arazi ile ilgili olarak aradan on yıl geçtikten sonra davalara bakılmayacağına ve on beş yıl sonra diğer hiçbir dava yahut muhakeme

olmayacağına karar vermiştir. Ebu's-Su'ud Efendi gibi en kudretli Şeyhülislam bile kendi hukukî görüşlerinin mahkemelerde tatbik edilmesini istediğinde, bunları sultana takdim ederek, ondan kadılarına ve ilgili devlet erkanına uygun emirler çıkarmasını talep etmek zorunda idi (Heyd, 1969: 641).

Osmanlı'da fiilî “Şer'i Şerif”, devletin zamanla meydana getirdiği kanun ve nizamlardır (Akdağ, 1955: 30). Dini esaslara dayalı bir mutlak monarşi olarak nitelendirilebilecek olan Osmanlı Devleti'nin yönetiminde bu nizamlar; İslam Hukuku ve eski Türklerden gelen geleneklerin de etkisiyle oluşan bazı teâmülfî esaslardır (Özçelik, 1974: 159-160). Böylece Şer'i Şerif ve Kanun-ı Münif (örf) denilen iki hukuk kodu ortaya çıkmıştır (Ünal, M. Ali, 1999: 188). Kanun, Şeriat'ın katı hukukuna nazaran, kamu yararı (maslahatü'l-amme) ve özellikle idarî ve siyasî maslahatın gereğine göre yürütülen örfî hukuka dayanır. Şer'î hukuk kadıya tevdi edilirken, örfî hukuk muvakkat kanunnamelere dayanmaktaydı (Heyd, 1969 : 634).

6 Egemenliğin tanrısal kaynağı hakkındaki Türk devlet anlayışıyla İslami dönemin egemenlik anlayışının (sultanın “zıllullah” yani, tanrının dünyadaki gölgesi olması) özdeşleştirilmesiyle, Osmanlı sultanının mutlak gücü pekişmiş oluyordu. Sultani kanunlar yani, padişahların çıkardıkları kanunnameler Şer'î hukukla birlikte İslam toplum ve kültürünün bir parçası haline gelmiş ve Osmanlı'nın merkezîyetçi ve otokratik yapısına katkıda bulunmuştur (İnalçık, 2005a: 74) . Genel kanaatin aksine, kanunların geçerliliği için Şeyhülislam'ın tasvibine ihtiyaç duyulmamıştır. Esasen, kanunların tek hukuki dayanağı, saray fermanlarında ifade edilen sultanın iradesidir. “*Kanunlar* veya *kanunnamelerin* önceden tasvibi alınmak üzere Şeyhülislam'a takdim edildiği hakkında hiç bir delil yoktur”. Ancak kanunlar çıktıktan sonra bir fetvayla te'yid edilirdi (Heyd, 1969: 641).

Padişahın kanun koyuculuk yapması, mutlak egemenlik anlayışından kaynaklanırken, diğer yandan bu gücü daha sarsılmaz hale getiriyordu. Özellikle bilinen ilk kanunname çıkaran padişah olarak Fatih'ten sonra, padişahların gücü eskiye nazaran artmıştır. Eski Türk anlayışından gelen, egemenliği hanedanın ortak malı sayan anlayış yerine egemenliğin tek bir kişinin elinde toplandığı görüşü kabul edilmeye başlanmış ve Fatih Sultan Mehmet, kendisini Roma imparatorlarının varisi sayarak, Roma'ya ait "İmperium" anlayışındaki gibi, kendisini evrensel hakimiyet sahibi bir Roma İmparatoru olarak görmüştür. Egemenliğin kutsallığına dayanarak merkezci, güçlü ve mutlak yetkili bir Osmanlı padişahı tipini meydana getirmiştir (Üçok ve Mumcu, 1982: 171).

Müslüman Osmanlı'da, padişahın varlığında vücut bulan devletin otoritesi, her çeşit otoritenin ötesinde siyâsî ve icraî bir kavram olarak mutlak ve üstün bir nitelik kazanarak yönetime ait alanlar, kanun yapma faaliyeti bakımından sultana özgü sayılmaktaydı (İnalçık, 2005a: 71 ve 77).

Devlete ait bütün mansıp ve memuriyetler, bizzat hükümdar tarafından veriliyordu. Padişahın bir hizmet veya memuriyeti bir şahsa tevcih ettiğini göstermek üzere eline verdiği vesikayı ifade eden "Berat", en basit köy imamlığından veya kasabada cami müezzinliğinden en yukarılarına kadar herhangi bir vazifeye geçebilmek için mutlaka lâzım gelen bir görev tevcih belgesiydi. Devletle ilgisi olmayan bütün iktisadî müesseselerin başına getirilenler dahi, "Berat" almak mecburiyetinde idiler. Bunun gibi Osmanlı hükümdarına mutlak bir salâhiyet veren ve onun başında bulunduğu rejimi de tamamıyla merkezîyetçi bir karakterde tutan unsurlar, İmparatorluğun da devamlılığını temin eden uygulamaların başında geliyordu (Akdağ, 1955: 31).

Yavuz Sultan Selim'in Mısır'ı fethetmesi, oradaki göstermelik halifelige son vermesi ve İslâmiyet'in kutsal yerleri olan Mekke ve Medine'yi de almasıyla Osmanlı padişahının yetki ve nüfuzu artmış, Sünnî İslâm dünyasında tek ve mutlak yetkili duruma gelmiştir. Böylece Fatih'in "Mutlak Yetkili" hükümdar modeli daha da güçlenmiştir. (Üçok ve Mumcu, 1982: 171). XVIII. y.y.'dan itibaren "halifelik" ünvanını kullanmaları da Osmanlı padişahlarının hakimiyetinin tesisinde etkili olmuştur.

Tarih seyir içinde devletin kendisiyle özdeşleştiği padişahın otoritesi herşeyin üzerindedir, hiç kimse padişahın işine karışamaz ve otoritesine sınır getiremezdi. Herkes kendini kanunla bağımlı saydığı halde, padişah kendini kanunların üstünde sayardı. Onun iradesi yalnız İslam Şeriatı ile sınırlı kabul edilirdi (Üçok ve Mumcu, 1982: 171). Osmanlı padişahlarını kanun kontrolü altına koyan hukuki bir değişiklik ancak 1876 Osmanlı Kanun-i Esasi'si ile gerçekleşmiştir. Ancak II. Abdülhamit'in Kanun-i Esasi'yi lağvı, sultanın iradesinin kanunların üzerinde olduğu ilkesinin tekrar geçerlilik kazanması anlamına geliyordu (İnalçık, 2005b: 183).

I. 1. 2. Divân-ı Hümâyün

Osmanlı devletinin kuruluş ve gelişme dönemlerinde pek çok konu Divan-ı Hümâyün'da görüşüldükten sonra padişahın onayına sunulur ve böylece karara bağlanıp, uygulanırdı. Bugünkü anlamda Bakanlar Kurulu, Danıştay, Yargıtay gibi kurumların görevlerini ifa eden Divan'da alınan kararlar, kanunlaşabilmesi için gerekli şartları taşıyorsa ve eğer gerekiyorsa şeyhülislam fetvası alınarak kanun haline geliyordu. Divân-ı Hümâyün kanun yapıcı olarak devletin en önemli yürütme organı olmasının yanı sıra (Halaçoğlu, 1995: 9) yargılama faaliyetinde de bulunuyordu. Osmanlı Devlet yönetiminde

idâri işlerle kazaî işlerin teşkilat bakımından birbirinden ayrılmamış olması, yani aynı kişi ya da kurulların hem idâri hem de yargısal görev ve yetkilerle donatılmış olması göze çarpan bir özelliktir (Derbil, 1948: 136). “En yüksek düzeyde siyaset tesbit ve yapma organı olan” Divan (Heyd, 1969: 645), devlet yönetiminde padişahın sonra en önemli otorite mercii olmasının yanında kanun koyma, yargılama ve yürütme alanlarında bu otoriteyi paylaşan ve bir anlamda sınırlandıran bir kurumdur.

Kuruluş döneminde Divan’ın aslî üyeleri, padişahın dışında sadrazam, vezirler, kadıasker, defterdar ve nişancı idi (İpşirli, 1994: 163-174). Fatih döneminden sonra padişahların katılmadıkları ve kafesli bir bölmenin ardından takibettikleri divân toplantıları zamanla terk edilmiş ve Divan’ın yürüttüğü işlerin büyük bir kısmı sadrazamın İkinci Divânı ve Bâb-ı Âlî tarafından yürütülmeye başlamıştı. Divan toplantılarının zamanla terk edilmesiyle özellikle XVIII. asır sonlarından itibaren meşveret meclisleri (Meclis-i Şûra) onun yerini almaya başlamış ve III. Selim’in tahta geçmesiyle birlikte bu toplantılar daha düzenli yapılar olmuştur (Akyıldız, 1993: 177, 178).

I. 1. 3. Kul Sistemi

Osmanlı Devleti’nin karakteristik bir özelliği olan merkezî mekanizma sayesinde çok çeşitli unsurlar tek çatı altında teşkilatlandırılıbiliyordu. Bu sistemin temelleri, ulema sınıfının yetiştiği ve yönettiği dini eğitim sistemi ile, Enderun’da yetişip buradan askerî ve idâri görevlere gelmeyi sağlayan sisteme dayanmaktaydı (Mardin, 2004: 111). Devlete ileride yönetici olacak “Ümerâ” adı verilen devlet adamlarını çıkaran, devşirme çocukların devlet eliyle özel bir eğitimle yetiştirilmesi olarak tanımlanabilecek olan Kul veya Gulam Sistemi denen bu sistemde önemli olan, bu konumdakilerin padişah

ve hanedana tam bağılıklarıydı (İnalçık,2005b:186). Harpte esir alınan çocukların yanında, Hristiyan tebanın çocukları arasından gösterişli, zeki olması gibi bazı üstün özellikleri olan sekiz on sekiz yaş arası çocuklar Osmanlı saraylarında yetiştiriliyordu (Halaçoğlu, 1995: 37- 38). Devşirme usulüyle toplanan ve özel bir eğitimle yetiştirilen ve sonradan çoğu ihtida eden bu gayrimüslim çocuklar arasından yüksek devlet adamları yetişiyordu. Diğer yandan bu devşirmeler, Osmanlı merkezindeki “Kapıkulu Askeri Teşkilatı”na kaynak oluşturuyordu.

Osmanlılar devlet düzeninin pek çok unsurunu Selçuklu, Bizans, İlhanlı ve Beylikler dönemlerinden tevarüs etmişlerdir. Kul sistemi de bunlardan biridir. Ancak, örneğin “tumar” gibi devralınan diğer düzenlemelerde yapılan değişikliklerde olduğu gibi kul sisteminde de Osmanlılar öncülleri olan devletlere göre bazı değişiklikler getirmiş ve bir sentez oluşturmuşlardır. Osmanlı’da kul kökenliler çok etkili mevkilere yükselseler örneğin Memluklar’da olduğu gibi devlet başkanlığına gelmeleri imkansızdı (Öz, 1999: 49).

I. Murat döneminde temelleri oluşturulan ve Osmanlı devlet yapısına karakteristik teşkil eden başat unsurlardan biri olan Kul Sistemi Yıldırım Bayezid devrinde devşirme usulünün daha yaygın uygulanmasıyla kesin biçimde ortaya çıktı (Taneri, 1978: 161). Fatih Sultan Mehmet, bu sistemi daha da geliştirerek Osmanlı Padişahı'nın egemenliğini pekiştirmiştir. Özellikle İstanbul'un fethinden sonra veziriazamlarını bile devşirmelerden atamaya başlayan Osmanlı padişahı bu şekilde devlet yönetiminde söz sahibi olan eski Türk ailelerinin nüfuzlarını kırarak, devlet işlerini kişisel köleleriyle yürütmeye başlamış ve otoritesini de gene kölelerden kurulu düzenli ve sürekli kapıkulu askerleriyle pekiştirmiştir (Üçok ve Mumcu, 1982: 174,175)

Kul Sistemi sayesinde Osmanlı'da yönetim yetkisine sahip olan ümerânın devlet ve padişah otoritesine bağlılıkları, ait oldukları ve asil olmayan kökenleri ve içinde yetiştikleri eğitim sistemi sayesinde temin ediliyordu. Osmanlı padişahlarının uzun asırlar esnasında İmparatorluğun her tarafında salâhiyetlerini mutlak bir şekilde etkin kılabilmelerinin sebebi bu köle menşeli valiler oldu. Asil olmayan veya köklü bir aileye sahip olmayan aynı zamanda sık sık değiştirilmek, terfi ettirilmek veya nakledilmek suretiyle vazifelerinde de süratli bir hareketlilik yaratılan bu idareciler, hiçbir zaman merkeze karşı gelebilecek nüfuzlu bir zümre teşkil edememiş ve bu hal merkezîyetçi Osmanlı rejiminin ömrünü çok uzatmıştır (Akdağ, 1955: 36).

I. 2. Osmanlı'da İdari Taksimat ve Taşra Yönetimi

I. 2. 1. Eyalet Yönetimi

Osmanlı Devleti'nde taşra idaresi köy (karye), nahiye, kaza, sancak (liva) ve eyalet şeklinde teşkilatlanmıştı. Kendisine bağlı köylerle birlikte nahiyelerin birleşmesiyle kazalar, kazaların birleşmesinden sancaklar, sancakların birleşmesinden eyaletler ortaya çıkmıştır. Eyaletlerin yönetimi "*Beylerbeyi*", sancakların yönetimi ise "*Sancakbeyi*" tarafından sağlanırdı. Kuruluş yıllarında sadece Rumeli için ihdas edilmiş beylerbeyiler belli bir bölgenin idaresinden değil, bütün ordu işlerinden sorumluydular. Nitekim Orhan Bey'in ordu kumandanı Süleyman Paşa bir beylerbeyi idi. Ancak fetihlerle birlikte Rumeli'nin yanına önce Anadolu, daha sonra Rum (Amasya-Sivas) ve Karaman beylerbeyliği de eklenerek sayıları dörde çıktı (Halaçoğlu, 1995: 83 ve 85).

Beylerbeyi, bulunduğu eyalette tımarlı sipahilerin en üstü konumundaydı ve sancakbeyleri üzerinde askeri denetimi vardı. Siyasi işlerde hükümdarın temsilcisi olmak, ili mamur hale getirmek, emrindeki askerleri sürekli hazır halde bulundurmak, halka yapılan zulmü ve işkenceyi önlemek ve bölgede olan hırsızlık, cinayet gibi suçların önüne geçmek için önlemler almak gibi (Göyünç, 1999: 78-79) idâri ve askerî görevleri vardı.

Eyalet yönetiminde beylerbeyi dışında onunla aynı yetkiye sahip “*Mutasarrıf*” denilen bir yönetici daha bulunmaktaydı. Vezir rütbesi almış kişilere hükümet çeşitli nedenlerle uygun görev yeri veremeyince, bunlara geçimlerini sağlamak için birkaç sancağın yönetimini veriyordu. Böyle yerlerin idaresini üstlenen kişilere mutasarrıf denilmiştir. Bazen de başka görevi olan paşa veya vezire ek gelir olarak bazı sancakların yönetimi mutasarrıflık olarak verilmiştir (Çadırcı, 1997: 21). Beylerbeyinin sefere gittiği zaman yerine bıraktığı kişiye ise “*Mütesellim*” denirdi (Halaçoğlu, 1995: 85). Sancağın en üst askeri ve idari amiri olan sancakbeylerinin, mütesellim ve mutasarrıfların görevleri arasında sancaktan toplanacak vergileri merkez hazinesine ulaştırmak, yönettiği bölgenin asayişini ve düzenini sağlamak bulunuyordu (Yaman, 1944: 82-84).

Beylerbeyinin çok geniş yetkilere malik olduğu düşünülse de iktidarları merkezî hükümet tarafından çok sınırlandırılmıştı. Eyaletin defterdarı ve kadısı beylerbeyine sorulmadan, İstanbul’dan atanırdı, beylerbeyi bunların işlerinin yürütülmesine karışamazdı. Emri altındaki sancakbeylerini atayamazdı ancak, olağanüstü durumlarda, kendilerini geçici olarak işten uzaklaştırabilirdi. Defterdarın ve kadının ölümü halinde ise İstanbul’dan yenisi atanana dek, yerlerine birisini getirmek hakkı vardı.

Önemli görülen sorunları beylerbeyi, divanında, kendi emri altındaki yöneticiler ve yüksek rütbeli memurlarla görüşmek zorunda idi. Bununla beraber, bu

görüşmelerde eyaletin yönetimle ilgili çok az sorunu gündeme girerdi. Çünkü eyaletin resmi organları ve bunların işleyişi, hemen en küçük ayrıntılarına dek, İstanbul'dan gelen emirlere tabiydi. Eyaletlerdeki merkeziyetçilik öyle boyutlardaydı ki, örneğin bir kalenin en küçük onarıma giderleri için merkezi hükümetten izin almak gerektiği gibi izin olmadan bir yeniçerinin bir günlük ulufesine ödül olarak bir akçe bile eklenemezdi (Nagy, 1969: 53-54).

I. 2. 2. Kaza Yönetimi ve Kadılık

Klasik Dönem Osmanlı'da *Kaza*, ticari ve kültürel üstünlüğüyle çevrenin merkezi olmuş bir kasaba veya şehirle, böyle bir topluluk merkezini çevrelemiş köylerin teşkil ettiği idari bir birliktir. Eyalet-sancak şeklindeki askerî-idâri teşkilattan ayrı olarak tamamen sivil karakterli bir kaza idaresi mevcuttur. Sancağa tâbi bütün köyler idâri-askerî açıdan sancakbeyine, kazâi açıdan ise kadıya bağlıdır (M. A. Ünal, 1998: 218-219). Kaza, bugünkü anlamıyla idarî bir birim olma vasfını Tanzimat devrindeki düzenlemelerle kazanmıştır. Bu dönemden önce kadıların devlet emirlerini yerine getirmesi bakımından idarî görevleri olmasına rağmen “Kaza”, hiyerarşi içinde “Eyalet” ve “Sancak”tan sonra gelen idâri bir birim değildir.

Kaza adıyla hükümet merkezi kabul edilen ve Divân-ı Hümâyun'a bağlı olan birimin başında hem adlî hem de idarî amiri olan kadı doğrudan doğruya kazaskerin inhasıyla merkezden tayin ediliyor ve merkeze bağlı bulunuyordu (bkz. Uzunçarşılı, 1965). Kadılar yargısal ve idarî işlerin yanında buldukları bölgenin, şehir ve kasabanın beledî hizmetlerini, bugünkü anlamıyla bir noter gibi vekaletnâme ve alım-satım işlerini de yürütürlerdi (Halaçoğlu, 1995: 124). Ayrıca, sultanın idâri ve malî emirlerinin yerine

getirilmesini gözetmekle görevli olması bakımından malî işler denetçisi olmakla birlikte, yöneticilerin yasadışı etkinliklerini derhal hükümete bildirmek yetkisine de sahipti (İnalçık, 2003: 122).

Osmanlı kaza teşkilatı Rumeli, Anadolu ve Mısır olmak üzere üç bölgeye ayrılmakta idi. Rumeli'deki teşkilat ve kadılar Rumeli kazaskerinin, Anadolu ve Mısır'daki teşkilat ve kadılıklar ise Anadolu kazaskerlerinin idaresi altında idi. Kadılıklar seviye itibari ile küçük kadılıklar (kaza ve sancak kadılıkları) ve büyük kadılıklar (mevleviyet) olarak iki gruptu. Kaza kadıları buldukları bölgenin adli, idari ve beledi işlerinin âmiri ve yürütücüsü idi. Ancak bunlardan farklı olarak sancak ve eyalet kadılıkları statü bakımından mevleviyet¹ seviyesinde olup buldukları idarî birimin en büyük âmiri olan sancakbeyi ve beylerbeyi ile işbölümü ile çalışmaktadır (İpşirli, 1994: 263-266).

Kadılar mülkî-idarî açıdan Beylerbeyi ve Sancakbeyleri'nden sonra gelen büyük bir devlet memuru statüsünde bulunduğu için, birçok işler hakkında merkezden gönderilen ferman veya emirlerde Beylerbeyi ve Sancakbeyi'ne hitap edildiği kadar, kadılara da doğrudan doğruya hitap edildiği olurdu. Kadı, üzerine aldığı görevleri atandığı yönetim ünitesi dahilinde bulunan kasaba, nahiye ve köylerde yerine getirirken kendisine yardımcı olmak üzere Naibler, İmamlar, Subaşı, Asesbaşı, Asesler, Kaledizdarları vb. görevliler vardır. Böylece kadının yetki bölgesinde, fizik alanından doğan yatay bir hiyerarşi ortaya çıkmıştır. Bu saha içinde amir, kadının bizzat kendisiydi (Arık, 1997: 25-30).

¹“Mevleviyet” tabiri yüksek kadılıkları ifade etmekle birlikte yüksek medreselerin müderrisliklerini de (kibâr-ı müderrisîn) ifade eder.(İpşirli, 1994, s. 263-266)

Kadılar, şer'î hukukun yanısıra örfî kanun ve hükümlerin, yasaknamelerin icra ve uygulaması ile de görevlendirilmiştir. XIX. yüzyıldan önce bir kadı mahkemesi bir adli mahkemeden daha öte esnaf kethüdalarının ve mahalle imamlarının avarız vergisi gibi bazı vergileri yerel halk arasında dağıtmak, Sultan'a gönderilecek arz ve şikayetleri kaleme almak veya fiyat tesbit etmek gibi çeşitli görevler için bir araya geldikleri bir meclisti (İnalçık, 2005d: 313). Bu bakımdan kadı halkla devlet arasındaki diyalogu sağlıyor, aynı zamanda halkın hükümet idarecileri tarafından baskı altında tutulmasına engel oluyordu. (Arık, 1997: 30).

XVI. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Osmanlı kurum ve kuruluşlarında başlayan bozulma ve çöküntü kadılık ve yargı kurumunu da önemli ölçüde etkilemiştir. Kadıların genellikle görevleri başına gitmeyerek yerlerine naiplerini göndermeleri ya da şehirde bulunan birini naip atamaları, naiplerin çoğunun da yeterli ehliyete sahip olmamaları, yapılan haksız uygulamalar yoğun şikayetlere ve yakınmalara neden oluyordu. Devletin bu bozulmayı bazı tedbirlerle önlemeye çalıştığı görülmektedir. XVII ve XVIII. y.y. boyunca bu konuda çıkarılan padişah fermanlarında “arpalık” şeklinde dağıtılan ve sadece bir gelir kaynağı olarak düşünülen kadılıklara ehil kişilerin nasbedilmesi konusu üzerinde durulmaktadır. (Bkz. Feyzioğlu ve Kılıç, 2005).

XIX. yüzyıl başlarında yargı ile yönetim işleri hemen hemen bütünüyle birbirinden ayrılmaya başlayınca kadıların yetkileri de azalmaya başlamıştır. (Çadırcı, 1985: 80). Özellikle II. Mahmut döneminde, kadıların yalnız yargıyla ilgilenmelerini sağlamaya yönelik önlemlerle şikayetlerin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Önce İstanbul'da daha sonra eyalet ve sancak merkezlerinde ihtisap işlerinin ihtisap nazırlarına bırakılması, nüfus sayımı yapıldıktan sonra nüfus işlerine bakmak ve bir yerden bir yere gidip gelmeyi

denetlemek üzere Defter Nâzırlığı teşkilatının oluşturulması, köy ve mahallelerde muhtarlık teşkilatını kurularak halk ve hükümet ilişkilerinde muhtarlara önem verilmesi, kadınların yetki alanlarını daraltan gelişmelerdi. Yeniçeri Ocağı kaldırıldıktan sonra öncelikle padişah ve ailesine ait vakıf işlerinin, kurulan Evkaf Nezaretine bırakılması ise kadınların vakıflar üzerindeki etkinliklerini azaltmıştı (Feyzioğlu ve Kılıç, 2005: 48). Böylece Osmanlı kadısı diğer yetkileri bir hayli daraltılarak gerçek bir hakim durumuna geliyordu (Çadırcı, 1985: 80).

I. 3. Tımar Sistemi

Osmanlı Devletinde arazi diğer müslüman memleketlerde olduğu gibi esas itibariyle üçe ayrılırdı:

- 1-Araziyi öşriye
- 2- Araziyi haraciye
- 3- Araziyi memleket veya miriye.

1-Araziyi Öşriye; Fetholunan memleketlerdeki müslümanların veya fetihden sonra müslüman olanların mülkiyetinde bulunan ve bu hakları hükümdar tarafından tasdik olunan araziydi. Fetholunan arazinin mülkiyetini hükümdar fethedenlere verirse böyle topraklar da araziye öşriyeden sayılırdı. Araziye öşriye sahipleri toprak mahsûlünün genellikle 1/10 ini devlete ödemek mecburiyetindeydiler.

2- Araziyi Haraciye; Müslüman olmayan (zimmi) kimselerin tasarrufunda bulunup, mülkiyetleri hükümdar tarafından tasdik edilen ve haraç denilen bir vergiye tâbi tutulan araziye denilirdi. Bu haraç, yılda muayyen bir miktar paraya tekabül eden Haracı

Muvazzafa ve müslümanlardan alınan Öşr'e mukabil gayrimüslimlerden arazilerinin verim kabiliyetine göre alınan Haracı Mukaseme'dir.

3 -Araziyi Memleket veya Miriye; Mülkiyeti devletin olan arazinin adıydı. Bu tür topraklar "Tımar Sistemi" içinde dağıtılan arazilerdir. Arazi, tımar sahibinin mülkü olmaz, yalnız ona bu toprakları işleyenlerin vermeğe mecbur oldukları birtakım vergileri toplamak hakkını verirdi. Bu hakka mukabil de tımar sahibi sefer açıldığı zaman savaşa gitmek ve yanında belirli sayıda cebelü (asker) götürmekle mükellefti (Üçok, 1943: 529).

Asırlarca Osmanlı Devletinin askerî, malî, idâri ve iktisadi kuvvetine temel olan Tımar Sistemi'nde (Üçok,1943: 527-528) mülkiyet hakkı devletin olan arazinin bazı ekonomik ve askeri yükümlülükler karşılığında kullanım hakkının belirli niteliklere sahip olan kimselere verilmesi söz konusuydu. Tımar sistemi, Ortaçağ ekonomik şartları altında büyük bir ordunun varlığını sürdürebilmesi endişesinden doğmuş, Osmanlı İmparatorluğunun siyasi yapılanması, ekonomik örgütlenmesi ve toplumsal politikalarının şekillenmesinde etkili olmuştur (İnalçık, 2003: 111).

Temelde devletin uhdesinde olan hak ve yetkilerin tımar sahipleriyle paylaşılması söz konusudur. Bu ise batı Avrupa mânasında bir feodalizmanın meydana çıkabilmesi için ilk adımdır. Ancak Osmanlı İmparatorluğunda merkezi devlet, gücünü tehdit eden bu yoldaki temayüllerle daima şiddetle mücadele etmiş ve tımar teşkilâtı, uzun müddet çiftçi için ezici bir rejime dönüşmemiştir. Fakat sonradan merkeziyetçi devlet kuvvetinin zayıflaması üzerine, garp feodalizmasına benzer durumların meydana çıkmasına sebep olmuştur (Üçok, 1943: 540-541). Yine, Tımarlı sipahilik, devletin merkeziyetçiliğini dikkatle korumasından dolayı, hiçbir zaman bir asalet sınıfı halini

alamamış ve dirlik sahipleri devlet memuru olmak, asker olmaktan başka bir imtiyaz ve menfaat elde edememişlerdir (Üçok, 1943: 544)

Osmanlı klasik sistemi denilen düzen XVI. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde çok çeşitli iç ve dış etkenlerle etkinliğini yitirmeye başlayınca, pek çok kurumda baş gösteren bozulmalar tımar sahasında da etkisini göstermiştir. XVI. yüzyılın başlarından itibaren hızla artan Osmanlı nüfusu, toprak ve nüfus arasındaki dengenin bozulmasına sebep olmuş, bu durum tımar alanlarını ihtiyacı karşılayamaz duruma getirmiştir. Osmanlı akçesinin de değer kaybettiği bu dönemde ehl-i örf, gelir kayıplarını halktan karşılama yoluna gitmiştir. Sonuçta kendisinden gücünün üstünde vergi istenen köylü ağalara borçlanıyor, borcunun ödeyemeyince de toprağını terk etmek zorunda kalıyordu (Akdağ, 1966: 203). Osmanlı İmparatorluğunun büyümesi ile tımarların, zeametlerin ve hasların durmadan değişen gelirlerinin ve bunların gene çok kez değişen sahiplerinin merkezdeki kayıtlarının çok artması geniş merkezî bir örgüt gerektiriyordu. Bunun eksikliği ise, kamu işleri yönetiminin gevşemesinin, çözülmeyen devlet işlerinin çıkmaza girmesinin nedeni olmuştur (Nagy, 1969: 56).

Kanuni Sultan Süleyman'ın ölümü (1566) ve II. Selim'in hükümeti ile Osmanlı tımar teşkilâtında, inhitat ve bozukluk alâmetleri başlar. İnhitatın tamamen baş göstermesi III. Murad zamanındadır (1574 -1595). Bu tarihten itibaren de başa geçen bütün padişahlar ve sadrazamlar Tımar sistemindeki usulsüzlükleri düzeltmeye çalıştılar, ancak ciddi bir başarı sağlanamadı. Nihayet II. Mahmut 1826'da Yeniçerileri ortadan kaldırmaya muvaffak olduktan sonra, artık çiftçiyi sömürmekten başka hiç bir işe yaramayan topraklı sipahi teşkilâtını da ortadan kaldırdı. Fakat tımar sisteminin tamamıyla ortadan kaldırılması ancak Tanzimat'tan sonra olmuştur (Üçok, 1944: 90-92).

I. 3. 1. İltizam Usûlü ve Sistemin Bozulması

Tımar rejiminin bozulması sonucu daha önce memur-askerlere dağıtılan toprak, geliri devlete ödemeyi garanti eden mültezimlere ihale edilmeye başlanmış, garanti altına alınan para ile devlet, ekonomik bir rahatlama sağlamayı amaçlamıştır. Böylece, sipahi ordusu tedricen sahneden çekilirken, Osmanlı geleneksel düzenini sonlandıran süreç başlamıştır (İ.Cem, 1999: 158-174).

Tımar sisteminin zayıflamasıyla birlikte “avarız”, “ımdad-ı seferiyye”, “ımdad-ı hazeriyye” gibi vergilerin toplanmasında vilayet ayanlarına başvurulması, ayanların devlet karşısındaki önemlerini artırmış, müftülerden beylerbeylerine, yeniçerilerden kadıllara kadar geniş kesimler ayan olma yarışına girmişlerdir (Özkaya, 1994: 7-12; Karpat, 2002: 70-75). Ekonomik sıkıntının hat safhada olduğu bu dönemde köylü reaya için ayanlar, devlet karşısında sığınılacak bir otorite merkezi olarak algılanacak kadar güç elde etmişlerdir. (Özkaya, 1994: 7-12).

1702’de iltizamın, sınırlarının daha da genişletilmiş biçimi olan "malikane" olarak verilmesi, yerli mütegalibeleri mukataa bölgelerinin birer derebeyi yapmıştır. Ayrıca 1726’da çıkarılan bir fermanla Enderunlu vali tayini sisteminden vazgeçilip her sancak ya da vilayetin yerli ağalarından belki en kudretlisinin oraya vali yapılmasıyla, Osmanlı miri toprak düzeni işlemez hale gelmiş, güç kazanmış olan köklü ailelere, çevrelerinin üzerinde vali ve mültezim yetkileriyle tam bir derebeyi olma fırsatı kazandırmıştır (Akdağ, 1970: 51). Zamanla Anadolu’da hatta Rumeli’de her vilayet ya da sancakta yavaş yavaş ayanlar arasında büyüklerinden küçüklerine doğru uyruklaşmanın gelişmesiyle, Osmanlı hükümet düzeni, idari yönden merkeziyetçiliğin düşmanı bir karakter kazanmakta idi (Akdağ, 1970: 53). XVIII. yüzyılın sonlarına doğru ayan ve

derebeylerinin gücü, Osmanlı merkezi yönetiminin otoritesini tehdit edebilecek bir boyuta ulaşmıştır. Bu dönemde, Osmanlı topraklarının dörtte üçü ayanlar ve derebeyleri tarafından kontrol edilmekteydi (Ubicini, 1998: 21).

Osmanlı taşra idaresinin yerel nüfuzlulara verilmesi usulü Tanzimat'ın ilanına kadar devam etmiştir (Yücel, 1974: 684-685). Ayanların, zayıflayan Osmanlı hakimiyetiyle birlikte güçlerinin artması ve merkezci yapıya bir tehdit halini almasının neticesi, merkeziyetçiliğin arttığı XIX. yy.'da, devletin bu feodalleri muhatap alarak bir ittifak metninin (Sened-i İttifak) imzalanmasına kadar varmıştır.

I. 4. Tanzimat'tan Önce Merkeziyetçilik Çabaları

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren kısa sayılabilecek bir süre içerisinde gerek nüfus, gerekse toprak olarak büyümesi, sıkı bir merkeziyetçiliği gerekli kılmıştır. Duraklama ve gerileme dönemlerine kadar gayet iyi bir şekilde işleyen merkeziyetçi yapının XVI. yüzyıldan itibaren sarsılmaya başladığı görülmektedir. Bu dönem zorba ve derebeylerin türediği, eyaletlerdeki valilerin merkezi dinlememeye başladıkları böylece ülkenin giderek anarşiye sürüklendiği bir devirdir (Özçelik, 1959: 1).

XVII. y.y.'da da devam eden bu gelişmeler, taşra idaresi ve tımar sisteminin niteliğindeki değişme ile ilgilidir. Harp güçlerinin oluşturulmasında artık eyalet askerleri içinde tımarlı sipahilerin yerini, valilerin kapılarında besledikleri ve çeşitli adlarla anılan askerler almışlardır. Ülke yönetiminin temel birimi olan sancakların idaresi yozlaşmış, bir veya birkaç sancağın gelirinin arpalık olarak dağıtılması usulü yaygınlaşmış, toprak

devletin denetiminden çıkarak fiilen beylerin, yerli güçlü ailelerin malikaneleri durumuna gelmeye başlamıştı (Çadırcı, 1997: 13,14).

Merkez karşısında yerel güçlerin nüfuz ve etkisini artırması, XVII. ve XVIII. yüzyıllarda ortaya çıkan değişme eğilimleri, merkezi iktidara daha fazla güç kazandırma çabaları ile sonuçlanmış, merkezi iktidar kendisinin zayıflamakta olduğunu görerek geleneksel gücünü toplama çabasına girmiştir. XVIII. yüzyıldan itibaren görülen sanayileşme de merkeziyetçi devlet eğilimini güçlendiren bir etkidir (Hülür ve Akça, 2005: 322).

Diğer taraftan Osmanlı Devleti bu dönemde merkeziyetçi bir devletin gerekleri olan “malî, idarî, hukukî alanda standart ve bütüncül bir kontrol” mekanizması kurmak, uzmanlaşmış ve sayıca artmış bir bürokrasi, mükemmelleştirilmiş bir bürokratik kayıt mekanizması tesis etmek (Ortaylı, 2003: 123) gibi devlet idaresi yöntemlerinden yoksundu. Zamanın gerektirdiği yenilikleri yapamamış olması devlet sistemini zayıf hale getirmişti (Ongunsu, 1999: 6-7).

XIX. yüzyıla gelindiğinde ekonomik kaynaklar ve ayanlar üzerinde tam bir kontrol mekanizması kurma gereği ortaya çıktı. Bunun için idareye sadık bir ordunun oluşturulması gerekiyordu (Karpas, 2002: 77-80). Yerli mütegalibe ve ayan taşrada devlet düzenini bozan ve köylü için tehdit oluşturan gerçek bir tehlikeydi. Merkezde ise yeniçeri ordusu devletin sırtında önemli bir kambur, hatta bir urdu (Bkz. Ortaylı, 2003). Siyasi ayrılıkçılık ve bağımsızlık rüzgarlarının esmeye başladığı ve askerî, idarî, iktisadi sahada eskiye nazaran yeni bir anlayışla ıslahatlara girişilen XIX. y.y.’ın ilk padişahı olan III. Selim batının teknik, askeri, ekonomik üstünlüğünü kabul ederek, kendinden önceki padişahların aksine kalıcı ve köklü reformlarla imparatorluğu eski gücüne döndürmeye

çalıştı. Başta askeri reformlarla Selim, bir taraftan Nizâm-ı Cedid adında yeni bir ordu kurmuş diğer taraftan, yeniçeriler dışında kalan mevcut orduda düzenlemeler yapmıştır.

Bu dönemde taşrada mülki alanda yapılan önemli bir değişiklik taşrada valilerin güçlerini ve prestijlerini yerel unsurlar karşısında artırma girişimidir. Bunun için valilerin görev süreleri 3 yıldan az olmamak üzere 5 yıla kadar çıkarılmış, görev süreleri boyunca resmi işlerinde bir suç işlememeleri halinde görevden alınmamaları, yönetimlerinde başarılı olanların görev sürelerinin uzatılmasına karar verilmiştir. Ayrıca taşrada görev yapacak mutasarrıf ve valilerin yönetimde deneyimli, liyakat sahibi, dindar dürüst kimselerden seçilmesi kararlaştırılmıştır (Çadircı, 1997: 11). Yeni düzenlemelerle bir yandan yerel unsurlara karşı halkı koruma isteği göze çarparken diğer yandan, malî, idarî ve adli tedbirlerle devletin taşradaki gücü ve varlığı pekiştirilmek istenmiştir (Findley, 1994: 100-101).

II. Mahmut döneminde ise, önceki merkezileşme çabalarında belirleyici olan saray ve geleneksel Osmanlı kurumlarının güçlendirilmesi yaklaşımından farklı olarak, modern-bürokratik bir temelde şekillenen ve görece geleneksel kurumları dışlayan merkezi bir devlet aygıtı geliştirme yaklaşımı dikkati çeker (Findley, 1994: 52-53).

Ordunun ıslahı çalışmaları ve merkeziyetçi bir siyasetin oluşturulması çabaları içinde ve bu siyaset çerçevesinde aşılması gereken en büyük engellerden olan ayan ve derebeylerin varlıklarına son verilip, yeniçerilerin ortadan kaldırılması (Kuran, 1997: 122-123), devlet yapısında girişilecek diğer reformlar için zemin hazırladı. Seraskerlik (Genel Kurmay Başkanlığı) makamı kurularak askerlikle ilgili işlerin buraya bağlanması, Şeyhülislamlara ilk kez bir büro verilerek Bab-ı Meşihat veya Fetvahane olarak bilinen bu kuruluşun devlet dairesi haline sokulmak istenmesi ve böylece şeyhülislamların popüler ve

etkin gücünün temelini yıkılmak istenmesi (Lewis, 2004: 97-98) gibi uygulamalar II. Mahmut döneminde merkeziyetçiliğin, artık bürokratik işlerlik temelinde belirli standartlarda kurumsallaşmaya giden uygulamalara yönelmekte olduğunu gösteren örneklerdir

Hem İmparatorluğun içindeki hem de dışarıdaki gelişmeler modern bürokratik devlet örgütünün oluşturulmasına katkı sağlamıştır. Özellikle Avrupa'daki gelişmelerin, Osmanlı devletinin varlığını sürdürmesinin askeri gücünün yanında Avrupa devletleriyle diplomatik ilişkilerine bağlı olduğu düşüncesini doğurması, merkezî ve bürokratik bir yapılanmayı gerekli kılmıştır (Findley, 1994: 52-53). Modern bürokratik devletin oluşumuna öncelik verilmesi, bürokratların diğer toplumsal sınıflardan daha ayrıcalıklı bir konuma sahip olmalarını da beraberinde getirmiştir. Bu öncü rol Tanzimat dönemi boyunca reformların liderliğini Osmanlı bürokratlarına yükleyecektir

İdare, akılcı-bürokratik bir yapılanmaya tabi tutularak etkinleştirilmiş ve bu yolla İmparatorluğun gücünü tebaa üzerinde hissettirerek, eyaletlerin merkeze bağlılığı sağlanmıştır. Merkezden eyaletlere atanan ve merkeze bağlı çalışan memurlar aracılığıyla bu yapılanmanın eyaletlerde de yaygınlaştırılmasına çalışılmıştır. Merkeziyetçi bürokratik yapılanma doğrultusunda vilayet yönetimlerinde valilerin maaşa bağlanmasıyla merkezi idareden bağımsız olarak vergi toplayıp harcamalarının önüne geçilmiştir. Yine köy ve mahalle muhtarlıklarının ve posta teşkilatının kurulması merkeziyetçi bürokratik devletin kurulması adına atılmış önemli adımlardır (Ortaylı, 2003: 47-48).

Reformcu padişah II. Mahmut, henüz tam olarak ortadan kalkmayan tımar ve iltizam sistemine 1831'de kalan bütün tımarları kaldırarak son vermiştir. Gelir bakımından Tımara el konması hayal kırıklığı doğursa da sultan bu sayede eyaletler üzerindeki

egemenliğini sağlamlaştırmış ve merkezileştirme politikasına önemli bir adım attırmıştı (Lewis, 2004: 92-93). 1831 yılında yapılan genel nüfus sayımı, eyaletlere ait nüfus ve emlak bilgilerinin tesbitini sağladığı gibi, askerlik işleri, vergilerin tahsili ve bu işlere ait kayıtlarının tutulması gibi konularda merkezi bir yapılanmaya katkıda bulunmuştur (Lewis, 2004: 91). Aynı yılda Takvim-i Vekâyi'nin yayınlanmaya başlanması, merkezi hükümet ile eyaletleri yaklaştırmış, özellikle memurların okumaları sağlanarak merkezin görüş ve politikalarının eyaletlerde etkin olmalarına çalışılmıştır. Yolların yapımı, telgrafın (1855) ve demiryollarının kullanımının başlaması (Lewis, 2004: 95-96) ve seyahatler için “mürur tezkereleri”, ülke dışına seyahat edebilmek için pasaport kullanılmaya başlanması ve ülke genelinde örgütlenmiş olan bir polis teşkilatının hayata geçirilmesinin önemi hakkında araştırmalar yapılması merkezi devlet örgütlenmesi için atılmış adımlardandır (Turhan, 1994: 147-148).

I. 4. 1. Sened-i İttifak

Miri toprak yönetimi gereği mal mülk ve üzerindeki halkın Padişaha ait sayıldığı bir anlayışın geçerli olduğu Osmanlı Devleti'nde bu yapıda ilk defa II. Mahmut iktidara gelince 1808 yılında Âyanlarla yaptığı “İttifak Senedi” ile önemli bir değişiklik oldu. Padişahın ilk defa âyanlara kendisine karşı isyan etme hakkını verdiği sözleşme niteliğindeki bir belgede karşılıklı taraflardan biri olarak padişah otoritesinin uyruklarca sınırlanması, kulların kul olmaktan çıkmaları anlamı taşıyordu (Akşin, 2005: 92). Bu bakımdan senet, Padişahın daha doğrusu ona ait yetkileri kullananların keyfi davranışlarını önlemek yolunda ilk yazılı belge olarak bilinir (Ortaylı, 2003: 36).

Senette Padişah âyanın güvenliğini ve korumasını üstleniyor, buna karşılık âyan da Padişaha bağlılık sözü veriyordu. Bu belge bir yandan, tımar düzeninin bozulmasıyla taşra üzerindeki denetimi zayıflayan devletin yeniden merkezileştirilmesi çabasının bir ürünü; diğer yandan âyana verdiği bir takım haklar dolayısıyla padişahın gücünü artık yerel yöneticilerle paylaşmak zorunda kaldığı bir ikilemin göstergesiydi (Kongar, 1985: 68).

Bazı hukukçulara göre Sened-i İttifak; âyan ve beylerin Padişaha ya da hükümet merkezine kabul ettirdikleri, hatta metnini de bizzat daha önceden hazırladıkları ya da kendisi de bir âyan olan Alemdar Mustafa Paşa'nın II. Mahmud'a zorla kabul ettirdiği bir belgedir. Bunun karşısında ise, Sened-i İttifak'ı merkezin ya da merkez adına davranan Alemdar'ın bir buluşu, formülü ve dayatması olarak algılayan görüş yer almaktadır. Örneğin Kubalı'ya göre, askeri yenilikler için vakit kazanmak isteyen Alemdar, derebeyi kesilen âyanları geçici olarak da olsa tatmin ederek devlete bağlamak için, “çok realist bir düşünceyle” söz konusu senedi tanzim ve kabul ettirmiştir (Kubalı, 1960: 49).

İnalçık'a göre Sened-i İttifak tarihi açıdan “büyük âyânın devlet iktidarını kontrol altına alma teşebbüsünü ifade eder.” Savaş ve ihtilal ortamı içinde iktidarı ele alan âyanlar Padişahın mutlak otoritesi karşısında açıkça kendi durumlarını güvenceye bağlamak amacıyla bu belgeyi kabul ettirmişlerdir (İnalçık, 1964a: 604).

Bu belgeyle âyana bir çeşit “direnme hakkı” tanınıyordu. Âyan baştakilerin keyfi işlemlerine karşı koyabilecek, haksızlığa uğramış olanlar bu karşı koyma sırasında öbür âyandan yardım görecektirdi. Âyana tanınan bu hakları; Osmanlı toplumunun otoritesine her yerde boyun eğdiren merkezci devlet yapısına henüz kavuşmamış olduğu,

tam tersine derebeylerin egemen oldukları feodal bir düzene doğru kaydığını (Soysal, 1997: 19-20; Tanilli, 1990: 82) göstermesi bakımından merkezîyetçilik açısından bir geri gidiş olarak yorumlayan tarihçiler de vardır

Âyanlar kendilerini padişaha ve merkezi otoriteye kabul ettirmiş olsalar da, merkezî otoritenin varlığını tehdit edecek bir özerkliğe kavuştukları söylenemez. Belgenin pratikteki etkisi ve önemi çok sınırlı kaldı. Çünkü Sened-i İttifak'taki esasların uygulanabilmesi büyük çapta, ayanın elbirliğiyle davranabilmesine bağlıydı. Zaten örgütlü ve kurumlu olmayan âyan ise birliğini koruyamadı (İnalçık, 1964a: 609). Gücünü artırıncı bu belgenin aslını yok eden II. Mahmut daha sonra, ulema ve İstanbul halkının desteğini alarak yeniçerileri acımasızca ortadan kaldırıp, Anadolu ve Rumeli'nin önde gelen mülk sahiplerini büyük oranda etkisizleştirmesine (Ortaylı, 2003: 36-37) karşın, bu feodallerin Tanzimat döneminde ve sonrasında eskiye oranla çok daha zayıf olmakla beraber varlıklarını sürdürdükleri ve yeniliklere karşı olumsuz tavır sergilemeye devam ettikleri görülecektir (Berkes, 2006: 245).

Âyanın etkisizleştirilmesi, toplumsal ve ekonomik açıdan önemli gelişmelerin başlangıcı olmuştur. Artık taşranın ekonomik kaynaklarının mutlak hakimiyeti tekrar devletin eline geçerek sultan ve bürokrasinin yönetim yetkisini paylaşacak bir güç odağı kalmadı. Ayrıca bürokrasinin ekonomik kaynakların kontrolü ve yetki paylaşımına neden olabilecek sosyal gruplara tepki geliştirmesi de bu olayın bir sonucu olmuştur (Karpaz, 2002: 83-87). II. Mahmut dönemine damgasını vuran ve bütün reform girişimlerinde belirleyici olan yaklaşım, devletin etkinliğini artırarak, ülke genelinde merkezî kontrolü sağlayan mekanizmaların geliştirilmesiydi. Bu anlamda Sened-i İttifak âyanlar üzerinde

devlet kontrolünü sağlamayı amaçlamış ve Batılı anlamda merkezî bürokratik bir devlete dönüşümün ilk adımlarından biri olmuştur (Mardin, 1998: 167).

II. BÖLÜM

TANZİMAT DÖNEMİNDE MERKEZİ İDAREDE YAPILAN DÜZENLEMELER

II. 1. Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nun İlanı ve Tanzimat Dönemi

II. Mahmut dönemindeki yeniliklerin devamı niteliğinde olan Tanzimat'ın, 3 Kasım 1839 tarihinde, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun okunması ile başladığı bilinmektedir (Tanör, 1996: 56). Enver Ziya Karal Hatt'tın okunmasını anlatırken; Hatt-ı Hümayun'un Mustafa Reşit Paşa tarafından yüksek bir kürsüden okunduktan sonra Padişah'ın Hatt-ı Hümayuna ve ona dayanılarak ileride yapılacak kanunlara saygı göstereceğine dair and içtiğini ve yapılan törenle Tanzimat devrinin başladığını söyler. "Tanzimat" terimi ile Gülhane hattında geçen genel prensiplere dayanan düzen anlatılmak isteniyordu (Karal, 1995a: 170-171). Ancak Tanzimat Fermanı olarak adlandırılan "Gülhane Hattı Hümayunu" ile "Tanzimat"ı birbirinden ayırmak da gerekir. Birincisi daha çok yönetim ilkelerine ayrılmış bir kılavuz ve haklar belgesi iken Tanzimat ise idâri, malî, siyasî, diplomatik ekonomik, vb. alanlara yayılan geniş bir uygulamalar silsilesidir (Tanör, 1996: 56).

Tanzimat Fermanı'nı kendinden önceki benzerlerinden ayıran şey, ilk kez hükümdarın kendi iradesiyle kendi salâhiyetlerine sınır getirdiği, hukuken bağlayıcı bir "charte" (Abadan, 1999: 34), yazılı bir senet olarak yayımlanması ve hükümdarla hükümet arasında ve kamuya açıklanmış bir sözleşme olmasıdır. Bu yönüyle ferman yasama ve yürütme arasında bir ayırım yapıyor gibidir (Berkes, 2006: 215). Gülhane Hatt-ı Hümayunu, "... gelenekçi kalıplar altında Şeriat'a ve gelenekçi devlet anlayışına saygı

göstermekle beraber, kanun ve devlet telakkisinde ve idare prensiplerinde modern kavramlar getirmekte, belirli pratik gayelerle idareyi yeni baştan düzenleme amacını gütmekteydi ” (İnalcık,1964a: 621).

Tanzimat Dönemi, Gülhane Hatt’ının ilanından itibaren, dünyevi toplumsal amaçlara ulaşmak için dünyevi ölçü ve faaliyetleri temel alan ve halkın iyi idaresi için keyfi olmayan ve değişmez ilke ve kuralların uygulanması amacını belirleyen bir dönem olmuştur (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2000: 14). Bu dönemde Osmanlı siyasal sisteminin egemenlik ilişkilerinde meşruluk tanımı değişmiş, yöneten/yönetilen ya da buyruk verme/buyruğa uyma ilişkileri artık dinsel ve geleneksel olmayan yazılı kurallara bağlanmıştır. Bu değişimin özü temsil ilişkisinin, yani yerel meclislerin doğması olmuştur (Tanör, 1996: 90).

Bir başka ifadeyle Tanzimat hareketi “yüksek bir mazisi bulunan Osmanlı İmparatorluğu’nun içinde, zamanla her sahada meydana gelen çöküntünün giderilmesinin ve batıda hızla ilerleyen teknik gelişmelere ayak uydurabilmek için, devletin hemen hemen bütün müesseselerinin yeniden tanzîminin ifadesidir (Yetiş, 1994: 132). Osmanlı yöneticisinin bu dönem için ıslahat veya inkılap yerine kullandığı “Tanzimat” sözüyle kastettiği hukukî yapının ıslahı, kanun ve düzen getirmeydi (Ortaylı, 2003: 111). Tanzîmat hareketi için bir kısım yazarlar “Avrupa’dan mülhem programlı bir ıslahât, reform hareketi”, “Osmanlı devletine Avrupaî bir idâre şekli verme gayreti” derken; bir kısmı ise, “Avrupa’yı memnun etme hareketi” veya “Türkiye’de meşrutî bir idarenin kurulmasına, İslâm-Hıristiyan âlemlerinin birbirine yakınlaşmasına ve barışmasına zemin hazırlayan bir kültür ve ıslahât hareketi” olarak tarif etmişlerdir (Eren, 1997: 710).

Tanzimat Dönemi'nin sınırları belirlenirken; 1839 yılı 3 Kasım'ında (26 Şaban 1255) İstanbul'da Topkapı sarayı yanındaki Gülhane bahçesinde, yerli ve yabancı büyük bir kalabalık önünde Sultan Abdülmecid'in memlekette yapacağını bildirdiği geniş ıslahâtı bildiren Hatt-ı Hümayun'un okunması ile başlayan ve genellikle 1876 yılı Aralık ayında ilân edilen Kanun-i Esâsî'nin yürürlüğe girmesine kadar devam ettiği kabul edilen (Eren, 1977: 709) döneme “Tanzîmât” demiştir. Bazı yazarlar tarafından “Tanzimat Dönemi” tabiri Gülhane Hattı'nın ilanından başlatılarak 1871'e kadar olan zaman aralığını (Findley, 1996: 31) ifade eder. Tarihçiler arasında Tanzimat'ı III. Selim'le başlatanlar olduğu gibi - E. Z. Karal-, bu dönemin II. Meşrutiyet'e kadar -A.H.Ongunsu-, hatta Osmanlı Devleti'nin son demlerine kadar -C. Üçok, A. Mumcu- olan süreyi kapsadığını ileri sürenler de vardır (Tanör, 1996: 14).

Ancak şu söylenebilir ki, bu devri belirginleştiren karakteristikler belirli kişilikler ve iç ve dış şartlar etrafında örülmüş ve bu kişilik ve şartların yerini başkalarına bırakmasıyla, Tanzimat Döneminin kısmen daha katılımcı ve eşitlikçi politikalarla unsurlar arası bütünlüğü sağlamaya yönelik çabaları yerine, 1871'den itibaren baskıcı yöntemleri daha ziyade kullanan padişah otoritesi daha belirginleşmiştir. Tanzimat Fermanı'yla sağlanan can ve mal emniyeti sayesinde güçlü kişilerin sadrazamlık makamına geldiği durumlarda bürokrasi/saray ilişkilerinde 1870'lerin başlarına kadar bir denge kurulabildi. Ancak bu durum bu tarihten sonra saray lehine değişti (Tanör, 1996: 81).

Tanzimat büyük isimler ve bunlara dayalı gruplarla ayakta duruyordu.(Mustafa Reşit Paşa ve O'nun yetiştirdiği Ali ve Fuat Paşalar). Bunların hayattan ayrılmaları ve en son da Eylül 1871'de Ali Paşanın ölümü Tanzimat döneminin kapanışının öteki bir göstergesidir. Çünkü hükümet baskısından kurtulan padişahın sorumsuz eylemleri için bir

engel kalmamış oldu (Berkes, 2006: 310). İçerde yeterli kurumsal ve soyo-politik destekten yoksun olan Tanzimat dışardan İngiltere ve Fransa tarafından desteklenmekteydi. Ancak önce İngiltere ve sonra da 1871 Prusya yenilgisinin ardından Fransa Tanzimat'ı destekleme politikasından vazgeçtiler. Artık uluslararası forumlarda Rusya ve Prusya gibi mutlakiyetçi devletler yükseliyordu. Buna uygun olarak Mahmut Nedim Paşa'nın sadrazamlığı döneminde Rusya'nın desteğine yaslanılacaktı. Bab-ı Ali /Saray dengesi de saray egemenliğine doğru gidiyordu. Çok geçmeden Sultan Abdülaziz iyice ön plana çıktı ve Tanzimat bürokratlarından kurtulan padişahın kişisel yönetimine artık engel kalmadı. Böylece mutlak saray egemenliğine dayalı düzene geri dönüldü (Tanör, 1996: 88).

II. 2. Tanzimat'la Gelen Merkeziyetçilik Arayışı

Tanzimat hareketi, birbirlerinden farklı yönlerde hareket eden ve farklı etkilere sahip olan hareketlerin yıpratığı Osmanlı devlet yapısına güç ve dayanıklılık kazandırma, siyasi birliği sağlama ve bu birliğin dayandığı yapısal unsurları güçlendirme amacından doğmuştur. XIX. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı siyasi bünyesi bir çöküş manzarası arz ediyordu. Devletin dayandığı askeri-teokratik yapı geçerliliğini kaybetmeye başlamıştı. Yenilgilerin de etkisiyle gittikçe artan bir disiplinsizlik orduda hakim olmuş ve bu kurum, nüfuz ve itibarını kaybederek devletin otoritesinin koruyucusu olma konumundan uzaklaşmıştı. Avrupa'daki ulusalcı ve devrimci hareketler Osmanlı tebaası arasında uyanışlara neden olmuştu. Yabancı devletlerin etkileri, kapitülasyonların baskısı ve iç kayıtsızlık bu uyanışı körüklemiştir.

Bu şartlar, ayrılma eğilimine sahip olan unsurları yeni ilkeler etrafında toplayarak farklı unsurlar arasında birliği oluşturacak, düzeni tesis edecek ve ortak

amaçların yerleşmesini sağlayacak güçlü bir yapıya ulaşmayı esas alan merkezî bir idarenin kurulmasını kaçınılmaz kılmıştır (Abadan, 1999: 33-34). Osmanlı’da devlet kendi başına devamlılığının sağlanması gereken bir gayedir. Gülhane Hattı’nda da devletin emniyeti askere, asker paraya, para ise reaya için adil bir idare kurulmasına bağlı görülüyordu. Tanzimat’ı hazırlayan bürokrat grup ve Mustafa Reşit Paşa devletin kurtuluşunu merkezi bir idarede görüyor, devletin menfaatini ve hikmet-i hükümeti her şeyin başına alıyorlardı (İnalçık, 1964a: 616). Bu dönemin ayrılıkçı milletlerini Osmanlı çatısı altında bir arada tutabilmeyi sağlayacak haklarla ve teba arasında ayırım gözetmeyen eşitlikçi anlayış sayesinde Osmanlı siyasi bütünlüğünü sağlamak amaçlanıyordu. Bu bakımdan Tanzimat hem batılılaşmayı öngören bir modernleşme projesi hem de ülkede yaşayanları bir “Osmanlılık” ruhu etrafında birleştirerek devletin bütünlüğünü muhafaza etmek için düşünülen bir çıkış yoluydu. Osmanlılık düşüncesinin pratik bir gaye için bir vasıtadan ibaret oluşunu Akçura şöyle ifade eder; “Osmanlı milleti vücuda getirmek arzusu, pek yüksek bir hayali gayeye, pek yüksek bir ümide doğru yücelmiyordu. Asıl maksat, Osmanlı memleketindeki müslim ve gayri müslim ahaliye aynı siyasi *hakları tanımak ve vazifeleri yüklemek*; böylece aralarında tam *müsavat* husule getirmek; *fikirlerce ve dince* tam *serbesti* vermek; bu *müsavat* ve *serbestiden* faydalanarak, söz konusu ahaliyi aralarındaki din ve soy ihtilaflarına rağmen yek diğerine karıştırarak ve temsil ederek, Amerika Birleşik Hükümetlerindeki Amerikan Milleti gibi müşterek vatanla birleşmiş yeni bir milliyet, *Osmanlı Milleti* oluşturmak ve sonuçta Osmanlı Devletinin sınırlarını muhafaza etmek amacı güdülmekteydi” (Doğan, t.y.).

Bu dönemde “Batının 1838 tarihli ticaret anlaşmasında somutlaşan ekonomik sızması” Osmanlı topraklarının merkezi bir yönetimin denetiminde birleşmesini gerektiren iktisadi bir faktördü. “Çünkü pazarlıklar böyle bir merkezî yönetimle yürütülebilir, bu

pazarlıkların sonuçları ancak böyle bir yönetim aracılığıyla bütün ülkeye dağıtılabılır ve önceki dönemin, feodal merkezkaç eğilimlerinin yarattığı iç engellerden kurtulmuş, tek hukuklu bir alan böyle bir yönetimle oluşturulabilirdi” (Dumont ve Georgeon, 1996: 57).

Merkezileşme gayretlerinin bu dönemdeki önemli bir özelliği Tanzimat reformlarının bürokratik kadrolardan ve Hariciyeden gelen devlet adamları tarafından uygulanmasıdır. Tanzimat döneminde Avrupa'nın herhangi bir devletinde rastlanacak genel modele göre gerçekleştirilen bu merkeziyetçilik; devlet bürokrasisini şubelere ayırmak, memurlara maaş vermek ve hazinenin gelir ve giderlerini bir elden yapıp mali kontrolü kurmaktan ibarettir (Ortaylı, 2003: 125).

Malî sahada yapılacak ıslahat Tanzimat'ın temeliydi. İdâri alanda yapılan ıslahat, mali merkeziyetçilik sistemini uygulamak için bir vasıta olarak kullanılmıştır (Bkz. İnalçık, 1964b). Yapılacak olan idâri reformların başarısının sağlam bir malî tabana bağlı olduğu düşünüldüğünden mâli reformların en önemli parçasını vergi konusundaki düzenlemeler oluşturmuştur (Güran, 2000: 299–301; Ortaylı, 1996: 451).

Tanzimat Fermanı'nda, padişahın Hatt-ı Hümayûnu'nda ve sadrazam talimatlarında maliye için konulan genel esaslar; devlet gelirlerinin doğrudan hazineye gelmesi ve her türlü masrafın hazineden ödenmesi, can ve mal emniyetinin sağlanması, Tekalif-i örfiye ve ihtisap rüsumunun lağvedilerek herkese, sayımı yapılacak olan malına ve servetine göre vergi konulması, bütün memurlara maaş tahsisatı yapılmasıdır (H. Özdemir, 2001: 132).

Bu doğrultuda Bakanlar Kurulu 1 Mart 1840'dan sonra, vali ve diğer yöneticilere sabit maaşlar vermek, terfi etmeye hak kazananları daha önemli görevlere getirmek, Babıali'nin kullanacağı saptanmış vergilere valilerin el koymasını engellemek ve

valilere kendi çıkarları için halkı sağlamak fırsatı veren İltizam usulünü kaldırmak kararını aldı (Sonyel, 1994: 344). Bu yolla kaynakların büyük ölçüde tek elden kontrol edilmesi anlayışı hâkim kılınmış ve sonuçta taşradaki yerel unsurların toplam hâsıladan alacakları payların ve dolayısıyla da güçlerinin azaltılması amaçlanmıştır (Uzun, 2002: 10). Daha sonra İltizam sistemine geri dönülse de, bu görev eskisi gibi valilere ve taşra yöneticilerine verilmemişti (Ortaylı, 2003: 132).

Yapılan düzenlemeler, vergileri halkın emlak ve kudretine göre toplamak, özellikle vergi tahsil işlerini âyanın ve ileri gelenlerin kontrolünden kurtarmak ve böylece onların yaptıkları veya sebep oldukları yolsuzluklara son vermek gayesiyle yapılmıştır (Şener, 1990: 39). Bu çerçevede öncelikle Gülhane Hattı'nda ilan olunan vergi prensiplerinin gereği olarak, memur ve görevliler ile âyan ve şehir ileri gelenlerinin türlü adlarla halktan kendileri için aldıkları her türlü angarya, rüsûm ve aidatlar kaldırılmış ve yeni bir emlak ve nüfus tahriri yapılmıştır (Şener, 1992: 260). Tanzimat hükümleri uyarınca has, tımar ve zeamet gibi eski usuller 1844 yılında kaldırılarak dirliklerin gelirleri de hazinenin idaresi altına alınmıştır. Tımarlı asker yerine zabitleri doğrudan merkezce atanan yeni zaptiye birlikleri kurulmaya başlandı (H. Özdemir, 2001: 137; Bkz. Çadırcı, 1997).

Maliye Nezareti tesis edilerek, müstakil ve maliyenin tek sorumlusu durumuna getirildi (Nisan 1840). Böylece, devletin bütün gelir ve giderleri, yine tek elden, yani yeni kurulan nezâret tarafından idare edilmeye başlandı. Ayrıca, nezâretin yazışmalarına bakmak ve nâzıra gördüğü işlerde yardımcı olmak üzere daha sonra Maliye Nezareti Müsteşarlığına dönüşecek olan Mâliye Nezâreti Muavinliği, 12 Receb 1256 (9 Eylül 1840) tarihinde Mâliye Nezâreti'ne bağlı olarak mâlî işlerin etraflıca ele alınıp

görüüleceği Meclis--i Muhasebe-i Maliye kuruldu. Ayrıca, mâlf emirlerin yazılması hususu yeniden düzenlenerek bir çatı altına toplandı. (Akyıldız, 1993: 112-113).

Etkin bir mali bütünlük ve merkeziyetçilik için gerekli olan düzgün ve sistemli bir bütçe ancak 1863'de yapılabilmiş ve ülke çapında bütün giderleri denetleyen bir kurum olarak Divan-ı Muhasebat ancak 1879'da tam anlamıyla kurulmuştur (Ortaylı, 2003: 132). Ancak geç bir tarih bile olsa Tanzimat Dönemi ile birlikte Osmanlı İmparatorluğunda modern anlamda bir bütçe geleneğinin doğduğunu görüyoruz. Merkezi bütçeden sonra vilayetlerde de bütçeler oluşturulmaya başlandı. Nisan 1871 (5 Safer 1288) tarihli "Vilayet Mesarifat-ı Umumiyesi Hakkında Talimat" uyarınca; kazalar ve sancaklarda ayrı ayrı oluşturulan gelir-gider cetvelleri sonucunda toplanan hasılat en sonunda vilayetlerde biriktirilmekte idi. Böylece vilayete bağlı bulunan bütün sancakların (livaların) gelir ve giderinin ne olduğu, hangi tür masraf ve hangi tür vergi gelirlerinden ne kadar para toplandığı belirleniyordu. Bu verilerden de vilayete ulaşan toplam gelir ve masraflar tespit edilmiş oluyordu (Kılıç, 2000: 196).

Ancak özellikle Tanzimat'ın ilk yıllarında verginin merkezde yeterince toplanamaması, Osmanlı para birimi gürüşün değer kaybetmesi ve Kırım Savaşının yol açtığı giderler gibi sebepler bütçe açıklarının giderek büyümesine neden olmuştur (H. Özdemir, 2001:136). Galata'daki yerli bankacılardan yüksek faizle alınan veya Kırım Savaşı sırasında Fransa ve İngiltere'den alınan borçlar ancak geçici bir rahatlama sağladı (Lewis, 2004: 120). Düyun-u Umumiye kurulana kadar Osmanlı yönetimi vergi kaynaklarını ne gerçek miktarıyla tesbit edebilmiş, ne de vergiyi düzenli toplayabilmişti (Ortaylı, 2003: 132-134).

Bürokratik yönetim geleneğinin oluşturulmasını amaçlayan Tanzimat reformlarıyla asıl yapılmak istenen eyalet yönetimlerine çekidüzen vermek ve merkezi yönetimin gelirlerini artırmaktı. Daha ötesi ise merkezi yönetimin taşradaki egemen gruplar üzerinde otoriter bir denetim kurmasıydı (Ortaylı, 1985: 26-27). Tanzimat yöneticileri, eyaletlerde merkezi yönetimin hakimiyetini kurmak için, merkezi hükümetçe görevlendirilen ve merkezi hükümete karşı sorumlulukları olan memurlar atamıştır. Vergileri geleneksel hukuk anlayışları dışında mükelleflerin ödeme gücüne göre toplayan muhassıllar bu memur tipinin örneklerindedir. Böyle yapılarak valilerin özerkliklerinin engellenmesi amaçlanmıştır. Yine eyaletlerin nüfus ve servet eşitliği temelinde alt birimlere bölünmesi, eyalet alt idâri birimlerinde danışma meclislerinin kurulması ve ordunun eyalet birimlerine bölünüp başlarına İstanbul'dan atanan ve İstanbul'a karşı sorumlu olan müşirlerin atanması, merkezî idarenin hakimiyetini artırma çabalarıdır (Shaw ve Shaw, 2000: 117-120).

Eskiden taşra yönetiminde tek söz sahibi olan hem idâri hem askerî otoriteyi, hem de vergi toplama yetkisini elinde tutan paşaların yerine ayrı ayrı otoriteler konuldu. İdâri otoriteyi valiler, adli otoriteyi ulemâ ve mali otoriteyi de muhassıllar-defterdarlar temsil ediyordu (Tanör, 1996: 82). İdâri, adli ve mâli işlerin birbirinden ayrılması ve bu işler için ayrı amirler atanması, merkezin bütün yetkilerin bir tek valinin elinde toplandığı eski anlayışın yerine ikamesine çalıştığı sıkı merkeziyetçiliğin bir tezahürüydü. Ayrıca sivil ve asker bürokrasinin ayrımı, Osmanlı modernleşmesinin getirdiği yapısal bir özelliktir. Bu ayrım sonucu Tanzimat bürokrasisi terfi ve rütbelere standart bir kural ve sınıflama getirdi. İlmiye, askeriye ve mülkiye sınıfı için rütbelerde yatay eşitlik düzenlemesine gidildi. Rütbeler paralel olarak düzenlenmiş, mülkiye sınıfındaki vezaretin karşılığı askeriyede müşirliğe eşit olup hiyerarşinin katmanları arasında paralellik

sağlanmıştı. Bu düzenleme memur maaş ve kadrolarının bilinmesi ve hazineden ödenecek maaşlar için gerekliydi (Ortaylı, 2003: 135, 143).

Tanzimat'ın ilanından sonra Askeri, Mülki ve İlmiye sınıfından memurların rütbe ve derece bakımından karşılıklı konumlarını aşağıdaki tablo göstermektedir

| <u>Mülkiye Sınıfı</u> | <u>Askeriye Sınıfı</u> | <u>İlmiye Sınıfı</u> |
|-----------------------------|------------------------|----------------------|
| Sadrazam | Serasker | Şeyhülislam |
| Rütbe-i ûlâ sınıf-1 evveli | Müşir-Vezir | Sadr-ı Rumeli |
| Rütbe-i ûlâ sınıf-1 sani | Ferik | Sadr-ı Anadolu |
| Rütbe-i sâni sınıf-1 evveli | Mirmiran | İstanbul Payesi |
| Rütbe-i sâni sınıf-1 sani | Mirliva | Haremeyn Mollası |

(Seyitdanlıoğlu, 1999: 87).

Tanzimat kurumlarının pek çoğu ulemanın ve bu sınıfa dahil olan kadıların görev alanını sınırlandırıyor. İfta yetkisini elinde tutan Şeyhülislam için Şeyhüislamlik dairesinin (Bab-ı Meşihat veya Fetvahane) ihdas edilişi, ulemanın devlet dairesi haline sokuluşuna doğru ilk adımdı (Lewis, 2004: 97). Tanzimat'ın merkezîyetçi reformları İlmiye'nin bir diğer mensubu olan kadıları da idari bakımdan taşrada kimi yetkilerini merkezi hükümet organlarına devretmek zorunda bırakmış ve kaza idaresindeki eski güçlü konumları aşınmıştır.

Kadıların idâri alandaki yetki ve salahiyetlerini azaltma çabasıyla daha önce Kazaskerlik makamı ve Sadrazam'a bağlı olan kadılıklar Tanzimat'tan sonra Şeyhülislam'a bağlanmışlardır (Karal, 1995c: 154-155). Böylece kazâi ve idâri olarak en

üst mercii olan kazaskerlikle bağlantıları kesilerek, daha ziyade salt dini bir otorite ve ifta makamı olan Şeyhülislam'ın kazadaki temsilcisi olarak konumları muhafaza edilmek istenmiştir

Kadı naipleri diğer memurlar gibi aylık maaşa bağlanarak bunların doğrudan doğruya vazifeleri ile ilgili olarak aldıkları vergileri (resmi kısmet, resmi tereke ile ilam, hüccet, mürasele, izinname, keşfiyye, seferiyye ve şer'i diğer senetlerden aldıkları harçlar) toplamaları yasaklanmıştı. Bu mahkeme resimlerini toplamaya mahkeme olarak doğrudan doğruya muhassıllar yetkili kılınmıştı (İnalcık, 1964b: 626).

XIX. yüzyıldan önce bir kadı mahkemesi sıradan bir adli mahkemeden daha fazla yetkiyi haizdi. Bir meclis özelliği gösteren ve ayanın, esnaf kethüdalarının ve mahalle imamlarının avarız vergisi gibi bazı vergileri yerel halk arasında dağıtmak, Sultan'a gönderilecek arz ve şikayetleri kaleme almak veya fiyat tesbit etmek gibi çeşitli görevler için bir araya geldikleri bir kuruldu. Tanzimat'la beraber bu tür cemaat faaliyetleri, daha kapsamlı idâri sorumluluklar içeren taşra meclislerine aktarıldı (İnalcık, 2005d: 313). Merkezde ise Meclis-i Ahkam-ı Adliye'ye yasama ve yarı yargı görevlerinin verilmesi ilmiye mensuplarının görev alanlarını daraltan bir uygulamaydı (Lewis, 2004: 114).

Tanzimat'ın devletin merkezi örgütlenmesine getirdiği en esaslı yenilik, meclislerdir. Tanzimat'la birlikte gelişen “kurullar eliyle karar alma”, görev ayrışmasına da imkan sağladı. Bir yanda Meclis-i Ahkam-ı Adliye ve onun ekseninde oluşan kurullar (özellikle Şura-yı Devlet), diğer yanda Meclis-i Vükela ve onun içindeki görev ayrışmasının sağladığı uzmanlaşma, merkezi devlet otoritesini padişahı toplayan geleneksel yapıyı yumuşattı (Tanör, 1996: 81).

Merkezileşmeyle birlikte kalemiyede –ya da 1830’dan itibaren mülkiyede – devasa bir büyüme oldu. Memur sayısının artışı hükümet işlerindeki çeşitlenmeyi ve bu çeşitlenmenin tebanın yaşamına doğrudan etkisini gösteriyordu (Findley, 1996: 22-23). Kanuni Sultan Süleyman’ın 46 yıllık hükümraniği boyunca Divan-ı Hümayun kalemlerinde yaklaşık 2300 ferman ve berat kaleme alınırken, Tanzimat dönemi boyunca Osmanlı merkez kaçılarılarında kaleme alınan vesikaların sayısının yaklaşık yetmiş bin civarında (Ortaylı, 2003: 141) olması yazışmaların ve dolayısıyla bürokrasinin arttığını göstermektedir. Diğer yandan bürokraside gittikçe artan ihtisaslaşma ve artan ilişkilere paralel olarak evrak akışının daha sağlıklı işlemesi amacıyla bakanlıkların yanında 1851’de Babıali Evrak Odası kurulmuştur. 1846 yılında ise yangınlara karşı dayanıklı olarak Hazine-i Evrak adlı modern bir arşiv binası yapılarak belgelerin düzenli saklanması sağlanmıştır.

Bu dönemde devlet fiziki görünüm bakımından da değişerek yeni devlet kurumlarıyla yeni bir görünüm kazandı. Klasik devirde başkentte sadece veziriazam, şeyhülislam, yeniçeri ağası gibi belli görevlilerin devamlı bilgi ofisi vardı. Birçok ofis o görevlinin kendi konağıydı. Tanzimat dönemiyle vilayet, sancak hatta kaza merkezlerinde devlet hizmetleri belirli binalarda yapılmaya başladı. Devlet, hükümet ve mahkeme konağı, karakol gibi yapılar ortaya çıktı (Ortaylı, 2003: 146).

II. 3. Tanzimat'ın Uygulayıcısı Olarak Osmanlı Bürokrasisi ve Bürokrati ²

Osmanlı'da her hükümdar tahta çıktığında adaletsiz uygulamalar ve kötü yönetimi önlemek amacıyla adaletnameler çıkarırdı. Sultan Abdülmecid'in ilan ettiği Tanzimat Fermanı da üslubu ve dayandığı gelenek açısından Osmanlı devlet hayatında özgün bir belge değildir (İnalçık, 1964a: 616-618). Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu diğerlerinden ayıran başlıca özelliklerden biri, "Babialı bürokratlarının düşüncesini ve tasarılarını yansıtmaya daha doğrusu onlar tarafından kaleme alınmış olması ve sivil bürokratlar tarafından yürütülmesidir (Ortaylı, 2003: 99 ve 109).

Devlet otoritesinin, dışarıda Avrupa devletlerine ve içeride de özellikle ayrılıkçı kesimlere karşı birliğin sağlanması açısından yönetimi ve imajı yeniden düzenleme görevinin başında bulunan Osmanlı bürokrati bu dönemde hem reformlara öncülük eden ve yürüten hem de otoritenin saraydan kendilerine geçtiği kesimdir (Ortaylı, 2003: 90).

² Bürokrasi kavramına yaklaşımlar farklılık arz etmektedir. Bunlar arasında Bürokrasiyi kamu yönetiminin bir bölümü ve orada uygulanan usul anlamını veren, „memurların otoritesi altındaki bir yönetim biçimi olarak gören ve Demokrasi, Monarşi ve Aristokrasinin yanında dördüncü bir yönetim şekli olarak gören, bürokrasiyi bir yönetim üslubu olarak değerlendirip devlet yönetiminin bürokrasiyi zorunlu kılan bir alan olduğunu savunan (Bkz.Eryılmaz, 2007: 216; 2008:15), yaklaşımlar yanında, bazen de Bürokrasi terimi, idarenin şekli yapılanmasını, teşkilatlanma içerisindeki muamele kalıpları ve bunların bağlı olduğu kuralları ifade etmek için kullanılmıştır. (Bkz.Akyıldız, 2000: 57-58). Bürokrasi kavramına teorik yaklaşımlar değişmekle birlikte, bu çalışmada bürokrasi terimiyle Osmanlı devlet yönetimine ve bürokrat tabiriyle de devlet yönetiminde yer alan kişilere atıf yapılmaktadır.

Osmanlı devleti gerileme sürecine girişiyle birlikte, ulema ve bürokratlar bu çözümlenin sebepleri ve çözüm yolları konusunda farklı görüşlere sahipti. İslam'ı temsil eden ulemaya göre gerileme, Müslümanların dini görevlerini ihmal etmeleri, inanç zafiyeti içinde olmaları ve buna bağlı olarak himaye güçlerini kaybetmelerine bağlı iken; asker ve memurlardan oluşan bürokratlara göre, devlet yapısındaki zaaf ve bozulmalar gerilemeyi getirmiştir. Bu süreçte, batılı karakterli modernleşmeyi destekleyen Osmanlı bürokrasisi devlet içindeki diğer güç odaklarıyla (ulemâ, asker, âyanlar, hatta sultan) çatışmaya girmiş, iç ve dış gelişmeler ve bu alanlarda karşılaşılan sorunlar akılcı çözümler gerektirdiği için bürokratları ulemadan daha prestijli bir konuma yükseltmiştir (Mardin, 1992: 42-45). Prestijleri ve ellerinde tuttıkları otorite artan Osmanlı bürokratları Batı kaynaklı kurumları Osmanlı ülkesine aktarmıştır.

Tanzimat dönemi boyunca yönetimde yer alan reformcu bürokratlar, otokrasiyi sınırlandırma sorunu üzerinde durmuşlardır. Hükümdar karşısında güvenceye kavuşan bürokrasi, bundan sonra devlet yetkilerini ve otoriteyi yavaş yavaş hükümdardan kendi eline aktarma çabası içine girmiştir (Bkz. Yalçındağ, 1970; Eryılmaz, 1992: 157). Sivil bürokrasinin gelişmesinin başlıca nedeni II. Mahmud'un ölümünden sonra II. Abdülhamid'e kadarki dönem zarfında Bab-ı Ali'de güçlü bürokratların başta olması veya diğer bir ifade ile, gücü saraya intikal ettirecek muktedir padişahların tahta geçmemesidir. II. Abdülhamid döneminde sivil bürokrasiden yana olan bu dengeler saray lehine bozulmuştur (Akyıldız, 2004: 167).

Tanzimat Fermanı kamu görevlilerine can ve mal güvenliği getirdiği gibi böyle bir sorumluluğu yüklenecek olan bürokrasiye yeterli kadroları yaratmak için uygun bir ücret rejimi ve eğitim düzeni kurma gibi olanakları da getiriyordu (Ergun, 2004: 74).

Tanzimat döneminin değişim sürecindeki en önemli aracı olan bürokrasisi ve bürokrati kendisine tanınan bu imkanlardan faydalanarak modernleşme sürecinde ve özellikle Tanzimat'tan itibaren, mâlî ve diplomatik işlevlerin önem kazanması ile siyasal karar mekanizmasında mühim rol oynamaya başlamıştır. Bu mekanizmanın kurumlaşması bir takım kurullar vasıtasıyla olmuştur. Tanzimat dönemine özelliğini veren yapılardan olan ve adeta yasama organı gibi çalışan bu kurullar bürokratlardan oluşuyordu (Heper, 1973: 58).

Bu reformist sivil-asker bürokratların asıl amacı “topluma hâkim” olmaktı. Daha açıkça merkeziyetçi yapıyı güçlendirmek, ayrılıkçı eğilimleri azaltmak ve devleti kurtarmak olarak sıralanabilecek bu amaçlar için çalışacak olan bürokratların kapıkulu yerine devletin hizmetkarı olarak görülüp kabul edilmesi de bu dönemde yerleşmeye başlayan bir anlayış oldu. Dolayısıyla, bu dönem yüksek mülkiye memurları, saray denetiminden uzakta yenilikçi yasalar ve politikalarla İmparatorluk sistemini yeniden kurtarmaya çabalamışlardır (Bkz. Yalçındağ, 1970; Şahin, 2007: 414) Tanzimat reformlarıyla ortaya konan modernleşme, merkezi iktidara yeni bir biçim kazandırmış olsa da, bu süreçte Tanzimat bürokratları kendi kişisel konumlarını sağlamlaştırmaya çabalamaları özellikle en sert muhalifleri olan Genç Osmanlılar tarafından eleştiriliyordu. Bu dönemde Tanzimat bürokratlarının keyfî ve mutlakîyetçi yönetim anlayışları en çok üzerinde durulan konuyu oluşturur (Lewis, 2004; 169-171).

Bu dönem Bâbîâli'nin egemenliğiyle beraber bürokrasinin modernleştiği, güçlendiği, dolayısıyla Türkiye tarihinde modern merkeziyetçiliğin kurulduğu bir dönemdir. Osmanlı bürokrasisi, geleneksel yapısını, ideolojisini, eğitim ve çalışma biçimini, yani toplumu kontrol etme tekniklerini ve biçimini değiştirmektedir (Ortaylı, 2003: 90). Modernleşme ve yeni görev alanları ortaya çıkması ve sivil bürokrasinin üstlendiği birçok yeni ve önemli işlevden dolayı mülkiye

memurlarının sayısı on binleri aşmıştır. Artık yalnız merkez dairelerindeki kâtiplerden oluşmayan mülkiye, taşra yönetimi, adalet, eğitim ve nüfus sayımı gibi alanlarda modern bir sivil bürokrasiden beklenen işlevlerin çoğundan sorumlu hale gelmiştir (Bkz. Yalçındağ, 1970).

Bu dönemde yeni tesis edilen veya adları değiştirilen devlet daireleriyle beraber, eski memurların yerine eğitim, dünya görüşü ve sosyal temel bakımından öncekilerden farklı bir yeni memur kuşağı geçmiştir. Bir yandan bunların mesleki hüner ve dayanışması, öte yandan devlet idaresinin artan güçlüğü, saray egemenliğinin artmasını önlemeye ve iktidar merkezini Bâbîâli'deki paşalara ve memurlara geri getirmeye yardım etti (Lewis, 2004: 99).

Rasyonel sistematizasyon çabaları ve profesyonel sivil bürokrasinin oluşması yeni dönemin en belirgin özelliği idi (H. Özdemir, 2001: 139). Devletin yeni işlevler kazanmasıyla kalemiyenin eski evrak hazırlama işlerinin ötesinde yeni rol kavramları ortaya çıkmaya başladı (Findley, 1996: 370). Tanzimat'la beraber bürokrasi, anonim bir örgüt niteliğini, bürokrat kişi de bir kurulun ve anonim ilişkiler ağı içine giren örgütlerin elemanı kimliğini kazandı. Klasik dönemdeki orta ve alt düzeydeki Osmanlı bürokrati merkez ve taşradaki büyük görevlilerin yanında onların gelir kaynaklarından geçimini sağlayan ve o görevlilerin istihdam ettiği bir kapıkuluydu. Tanzimat'ın memur tipi ise belli nezaret, kuruluş ve vilayet örgütlerinin kaydıhayatla istihdam edilen, terfi, tayin, taltif ve cezalandırması belli kurallara bağlı, hiyerarşide yeri olan bir kişiydi (Ortaylı, 2003: 146). Şahsi ilişkiler ve bağlılıkların yerini belirli ölçüde gayrişahsi kuralların hakimiyeti almış, otorite kişisellikten çıkarak yavaş yavaş kurumsallaşmaya başlamıştır (C.Cem, 1975: 4).

Modern bir bürokratik model benimsenip devlet işleyişi ve memuriyette yeni düzenlemeler yapılırken Tanzimat dönemi bürokrat ve memurunun devlet mekanizmasına karşı ve kendi aralarındaki münasebetleri bakımından eski alışkanlık ve geleneklerinden ayrılmaları da çok kolay olmadı. Örneğin bir sadrazam, mabeyn başkatibine yazdığı arz tezkiresinde, eğer yakınlıkları varsa “devletlu atıfetlu oğlum efendi hazretleri” veya “karındaş-ı a’azz-u ekremim” –en sevgili kıymetli kardeşim- gibi bir hitapta bulunurdu (Ortaylı, 2003: 243) . 1839’dan epey sonra bile Osmanlı memuru padişahla ilişkilerinde geleneksel “adab-ı ubudiyet” kurallarını koruyordu. Saraya yazdıkları yazılarda kendilerinden “kul”, “abd-i memluk” hatta “azad kabul etmez abd-ı memluk” olarak söz etmeye devam ediyorlardı (Findley, 1996: 32).

1839’dan 1906’ya kadar görev yapmış bir Osmanlı memuru olan Aşçı Dede İbrahim Halil’e göre, çevresindeki birçok kişi gibi ona göre de memurların toplumsal dünyası hala eski usta-çırak, hami-mahmi ilişkilerine dayalı şahıslara bağlılık anlayışını yansıtmaktaydı. Bu dönemde kurallardan çok adetlerin biçim verdiği ve birbirinden belirsiz bir biçimde ayrılan sorumluluklar, resmi bağlantının ve evlilik bağının pekiştirdiği iş dışı uğraşlara dayalı bir yakınlık, yani patrimonyal aile üzerine kurulu “personel yönetimi” ve memuriyet anlayışı dönem boyunca işlerliğini korudu (Findley, 1996: 312 ve 305). “Osmanlı yönetimi eski katipler heyetinininkinden çok farklı modern bir bürokrasinin özelliklerini oldukça düzensiz bir tarzda ve uygulamadan çok kavram düzeyinde benimsiyordu” (Findley, 1996: 7).

II. 4. Nezaretler ve Tanzimat Meclislerinin İhdası

Osmanlı'da Divan toplantılarının zamanla terk edilmesi üzerine ilgili işler sadrazamın İkinci Divanı ve Babıali'de görülmeye başladı. XVIII. y.y.'dan itibaren de Divan yerine meşveret meclisi toplanmaya başlamıştır. III. Selim döneminde bu meşveret meclisleri daha düzenli toplanmaya başladı (Akyıldız, 1993; 177).

II. Mahmut devrinde Divan-ı Hümâyûn'un yerini modern hükümet sistemi almaya başlamıştır. Nezaretler oluşturulmuş, Meclis-i Meşveret'in yerini, nazırlardan kurulu *Meclis-i Hass* (*Meclis-i Vükelâ*, *Hass-ı Vükelâ*) tutmaya başlamıştır. Abdülmecid devrinde nezaretlerin sayısının artmasıyla Meclis-i Hass'ın ağırlığı ve önemi de artmıştır (Karal, 1995b; 117).

Yeni kurulan nezaretlerle II. Mahmut, Padişah, sadrazam ve şeyhülislamda toplanmış olan yetkileri, Batı devletlerinde olduğu gibi bakanlıklar arasında paylaştırdı ve geniş bir işbölümü yapıldı. Sadrazamlık ünvanı Başvekalete çevrildi. Sadrazam padişahın mutlak vekilli olmaktan çıktı ve yetkileri bakanlara (nazırlara) devredildi. Yetki alameti olarak mühür, sadrazamda olduğu gibi bakanlarda da bulunması uygun görüldü. Daha sonra Sadrazamlık ünvanına geri dönülse de Başvekalet, bakanlıklar arası işbirliği ve ahengi sağlayan bir şeref yeri oldu. Başvekile yardımcı olmak üzere başvekalet yardımcılığı kuruldu (Karal, 1995a: 152; Akşin, 2005: 118). Böylelikle, uzmanlaşmaya gidilmek suretiyle devlet işlerine işlerlik kazandırılmış olmaktadır (Seyitdanlıoğlu, 2002: 565).

1836 yılında Reisü'l-küttab ismi ve teşkilatı kaldırılarak onun yerine dış ilişkilerin öneminden dolayı, Umur-u Hariciye Nezareti ismiyle bir nezaret kurulmuş ve son Reisü'l-küttab olan Yozgadlı Akif Efendi müşirlik rütbesiyle Umur-u Hariciye Nazırı

olmuştur. Böylelikle Avrupa başkentlerinde daimi şekilde ikamet eden elçilerle ilgili işleri daha düzenli bir şekilde yapmak olanağı sağlanmış (Uzunçarşılı, 1988: 246-247) ve merkezi denetim ve düzenli yazışma akımı sağlanabilmiştir (Ortaylı, 2003: 142). Hariciye Nezareti, Bab-ı Ali'nin reformcu bir anlayışla şekillendirdiği çok önemli bir bakanlık olmasının yanında diplomatlarını Tanzimat zihniyetine göre şekillendirmesiyle XIX. yüzyılın en önemli değişikliklerinden bazılarını geçirdi ve bu değişiklikler zamanla yeni bir seçkin sınıfın (sivil bürokrasi) oluşmasına katkıda bulundu (Findley, 1994: 119).

Divan-ı Hümayun kalemlerinden Çavuşbaşılık ve tezkereci kalemi birleştirilerek Deâvi Nezâreti kuruldu. Adı daha sonra Nezâret-i Adliye olarak değiştirilmiştir (1836). 1836 yılında Sadrazam yardımcısı olarak görev yapan Sadaret Kethüdâlığı makamı Umûr-u Mülkiye Nezâreti'ne, iki yıl sonra da Dahiliye Nezaretine çevrildi (Karal,1995a: 153). Dahiliye Nezaretiyle vilayetler üzerinde düzenli yazışma akımı ve merkezi denetim sağlanabilmiş ve memurların maaş, tayin, terfi gibi özlük işleri yürütülebilir duruma gelmiştir (Ortaylı, 2003: 142).

Darphane-i Amire ile Hazine-i Amire de birleştirilerek Maliye Nezaretine çevrildi (1838). 1836'da Evkaf Nezareti kuruldu (Karal, 1995a: 153). 1839 yılında kurulan Ticâret Nezâreti ile modern Osmanlı kabinesinin iskeleti kurulmuş oluyordu (Karal, 1995a: 153; Seyitdanlıoğlu, 2002: 565).

İçişleri ve dışişleri gibi farklı karakterdeki işler Bâbîâli'de Amedici adı verilen aynı memurlar tarafından görülmekteyken, ayrı birer sınıf ve kariyer halinde düzenlendi. İlerlemede ûla, sâniye, sâlise ve râbia olarak düzenlenen sınıflar kuruldu (Karal, 1995a: 153)

Yürütmenin yapısında büyük çaplı gelişmeler ve yeniden düzenlemeler, Tanzimat döneminin temel görüntüsünü meydana getirmiştir. Nezaretlerin oluşturulması, her nezaretin yaptığı faaliyetler ve geliştirdiği uzmanlık alanları ve kuruluşlar, işlevlerde etkinliği amaçlayan yapısal düzenleme çabalarıydı (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2000: 7).

Başta Meclis-i Vâlâ olmak üzere meclislerin geliştirildiği bir dönem olan (Seyitdanlıoğlu, 1999: 18) Tanzimat'ın yeni yönetim biçimleri açısından en dikkati çeken yanı “*kurullar*” eliyle karar alma ve yönetme tercihidir. Bu kurullar “*meclis*” adını taşımakla birlikte çağdaş anlamıyla meclis, yani seçilmiş kurullar değil, birer uzmanlık komisyonuydular. (Tanör, 1996: 50). Bu dönemde nezaretlerin üzerinde bir konumda olan meclisler; Meclis-i Vükelâ, Meclis-i Âli-i Umumi, Meclis-i Vâlâ-ı Ahkam-ı Adliye, Dar-ı Şura-yı Bâb-ı Âli, Meclis-i Maarif ve Meclis-i Tanzimat'tır (Bkz. Akyıldız, 1993). Bu meclislerden bilhassa Meclis-i Vükela, Meclis-i Vâlâ ve onunla ilgili olarak adı geçen diğer meclisler devlet yönetiminde zaman zaman değişmekle beraber yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerini yürüten ve gelenek ve kurumsallıklarıyla kendinden sonraki dönemlere de mirasını devreden kurumlar oldular. Bu üst kurul niteliği taşıyan meclisler yanında nezaretler bünyesinde kurulmuş meclisler da vardı.

1838'de hükümete ait işleri görüşmek için kurulan *Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Âli*, Tanzimat sonrası salnamelerde bünyesinde Dahiliye, Hariciye, Deavi Nezaretleri ve Şura-yı Devlet bulunan Osmanlı hükümeti anlamında kullanılmıştır (H. Özdemir, 2001: 139). Nezaretlerin üzerinde bir konumu olan Dar-ı Şura'nın görevi, ülkenin dahili, harici, mâli vs. bütün alanlarla ilgili konuları müzakere etmek ve bürokratik olarak üzerinde yer alan Meclis-i Vâlâ'ya sunmaktı. Üyeleri padişahın düşüncesine uygun devlet memurları

arasından atanan meclis üyelerine 1838’de maaş sistemine geçildiği zaman yüksek maaşlar bağlanmıştır (Akyıldız, 1993. 219)

Nezaretler üstü bir meclis olan *Meclis-i Maârif-i Umûmiye*, Abdülmecid devrinde eğitim işlerini teşkilâtlandırmak, yürütmek ve kontrol etmek üzere 1845’te kurulup ilmî daire ve idâri daire olmak üzere iki daire halinde teşkilatlanan ve 1856 da Maârif Nezâreti’nin kurulması üzerine buraya bağlanan bir meclistir. Maarif Meclisi eğitim sisteminin düzene konması ve kurumların modernleştirilmesi işiyle ilgilenmiştir.

Meclisi Âli-i Umumî, Meclis-i Vâlâ’nın daha geniş bir katılımı ile toplanmasıyla oluşan bir meclistir. Tanzimat’ın başından itibaren işlerlik kazanan meclis Tanzimat Meclisi kurulana kadar Meclis-i Vâlâ ile birlikte çalışmış ve birlikte ele alınmıştır. 1855’ten sonra ise Tanzimat Meclisi’nin ihdasıyla bu meclisle organize çalışmıştır. Bu birden çok meclisin birlikte çalışmasının sebebi, çıkarılacak kanunların daha geniş bir katılımı ile izin veren platformlarda tartışılmasını sağlamaktır (Akyıldız, 1993; 185-188).

Devletin en yüksek danışma organı olarak Sadrazamın başkanlığında toplanan Meclis-i Umumî; Heyeti Vükela, Meclisi Tanzimat, Meclisi Vâlâ ve Babı Âlinin yüksek ricalinden teşekkül ediyordu. Meclisin düzenli bir toplantı tarih ve saati yoktu. Sadece gerekli görüldüğü zamanlarda kanun ve nizamname layihalarını incelemek ve karara bağlayarak Padişaha sunmak amacıyla toplanırdı (Arslan, 1991: 80).

Daha alt düzeyde bulunan ve nezaretler içinde çalışan meclisler de bu dönemde tesis edildi. 1836’da devletin her türlü askerlik işlerini düzenlemek ve denetlemek için Bab-i Seraskerî’de kurulan, askerlik ile ilgili kanunlarla, nizamname ve talimatnameleri hazırlamak gibi vazifeleri bulunan *Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî* ; Abdülmecid devrinde topçu sınıfı ile, bu müesseselerin her türlü işlerini görmek ve düzenlemek üzere

Meclis-i Tophâne-i Âmire (Karal, 1995b: 120-121) ; 1843 yılında Mâliye Nezâreti'ne bağlı olarak kurulmuş olan, daha sonra Ticâret Nezâreti'ne bağlanan ve temel görevi zirai üretimin artırılması, dış ticaret dengesinin sağlanması, halkın gelir ve refah düzeyinin artırılması konusunda inceleme ve araştırmalar yaparak önerilerde bulunmak olan *Ziraat Meclisi* (Güran, 1998: 45); 8 Haziran 1844'te Tımar teşkilatı'nın bütünüyle kaldırılmasıyla iç güvenliğin sağlanması için yerine geçen zaptiye teşkilâtı ve İstanbul'da 1845 yılında Zaptiye Müşirliği'nin yanında, *Zaptiye Meclisi* kuruldu. Bunların dışında, *Meclis--i Maliye*, *Meclis-i Bahriye*, *Meclis-i Maâdin* ve *Meclis-i İmâlât-ı Harbiye* de diğer Tanzimat meclisleridir (Seyitdanlıoğlu, 2002: 569).

II. 4. 1. Meclis-i Vükela

Tanzimat'la beraber önemli bir yenilik meclislerin ihdası olmuştur. Merkezi devletin yeniden düzenlenmesi bakımından diğer bir yenilik de devletin ana organları arasında görev (fonksiyon) ayrılığının ve *kabine usulü*'nün uygulanmasıdır (Tanör, 1996: 50).

Nezaretlerin kurulması ile bugünkü anlamda bakanlar kurulunun çekirdeği oluşturulmuş oldu. Sadrazamlığın kaldırılıp Başvekalet'in kurulması ile (30 Mart 1838), bu makam sembolik bir memuriyet haline dönüştü. Bunun sonucu daha önce kurulan Meclis-i Meşveret ve Meclis-i Şurâ'nın yerini Meclis-i Hass ya da diğer adıyla Meclis-i Vükelâ (Vükelâ-yı Saltanat-ı Seniyye Ve Azâ-yı Meclis-i Hass) aldı. Sadrazamın başkanlık ettiği bu meclis Bâb-ı Âlî'de toplanırdı. İlk mecliste bulunan üyeler Adliye Reisi, Hâriciye Nâzırı, Mâliye Nâzırı, Hazîne-i Hassa Nâzırı, Evkâf-ı Hümâyûn Nâzırı, Ticâret Nâzırı, Zaptiye Müşiri, Müsteşar-ı Sadr-ı Âlî, Vâlide Kethüdâsı idi (Karal, 1995b:117).

Şeyhülislam, Serasker ve Meclis-i Vâlâ reisi de meclisin üyeleri idi. Ancak her üyenin her toplantıya katılmadığı ve üye sayısının sık sık değiştiği görülmektedir. Mesela görüşülecek konu çok önemliyse üst düzey yöneticiler, veya uzmanlık isteyen bir konuya meclis üyeleri içinden ihtisas sahibi üyeler toplantıya katılırdı (Akyıldız, 1993; 182-184)

Meclisin üyeleri padişah tarafından tayin edilirdi. Üyeler göreve başlarken yemin ederlerdi. Haftada iki defa toplanılırdı. Devletin önemli işleri burada görüşülürdü. Alınan kararlar bir arz tezkeresi ile padişaha sunulur, Padişah uygun gördüklerini bir irâde ile yayınlardı (Seyitdanlıoğlu, 2002: 566). Böylece alınan kararlar son karar mercii olarak padişahın onayıyla kanunlaşırdı.

Devletin en yüksek yasama ve yürütme organı olan ve nezaretler arası koordinasyonu sağlayan kurul olarak Meclis-i Vükela, eskinin Divanı'ndan ziyade Avrupa kabine sistemi esas alınarak kurulmuştur. Ancak tam olarak iki modele de uymamaktadır. Divan'ın yaptığı gibi yargılama ve atama yapma yetkileri bulunmuyordu. Üyelerinin padişah tarafından atanması, bağımsız bir varlığının ve kolektif sorumluluk ilkesinin olmaması da bu meclisi Avrupa'daki benzerlerinden ayırıyordu (Akyıldız, 1993; 181).

II. 4. 2. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye

Osmanlıda çok uzun süren çöküntünün durdurulabilmesi için hukuk kaidelerine ilişkin bir takım düzenlemelerle (Onar, 1956: 25) eski hukuk sistemini ya da müesseselerini kaldırmak yerine yönetsel kurullar oluşturup bu yönetsel kurullara yargısal görevler verilmişti (Derbil, 1948: 137). Bünyesinde idari ve yargı yetkilerini bulunduran Meclis-i Vâlâ, Tanzimat'ın ilk modern meclisiydi.

Selim döneminde yapılan Meclis-i Meşveret'e benzer bir meclis II. Mahmut döneminde de önemli devlet işleri için toplanmaya başlamıştı. Örneğin, Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından birkaç gün sonra *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*'nin ilk şekli diyebileceğimiz bir toplantı yapılmıştı. Ancak o zaman sadece danışma meclisi niteliği taşıyan bu toplantılara II. Mahmut son yıllarında resmi bir hüviyet kazandırmıştır (Çadırcı, 1997; 185). Bu kurul Divân-ı Hümâyun'un yerine padişahın ve hükümetin danışma kurulu olarak işlev görecek ve ilan edilmesi düşünülen Tanzimat Fermanı ile girilecek yeni düzende reformların planlanıp uygulanacağı merkez görevini üstlenecekti (Adalet İşleri Yüksek Meclisi) (Karal, 1995a: 153). 24 Mart 1838 tarihinde kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye'ye 1839'da Gülhane Hatt-ı Şerifi ilan edildikten sonra fermanda belirtilen genel ilkeleri kanun biçiminde hazırlama görevi verilmiş ve batıdaki parlamentoların işleyişine benzer iç kurallar getirilmişti (Davison, 1997: 11). Esasen bu kurum Mustafa Reşit Paşa'nın şahsılıktan uzak bir kanun yapma biriminin oluşması için verdiği uğraşının ve padişahı ikna çabalarının da bir sonucuydu (Mardin, 2004: 132).

Gülhane Hatt-ı Şerifi bu kuruluşun yeni üyeler ilavesiyle genişletileceğini belirtiyordu. Bundan birkaç ay sonra, 1840 Martında çıkarılan Hatt-ı Hümayun bütün Tanzimat döneminde çeşitli şekillerde merkezi bir rol oynamış olan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye'nin yeniden düzenlenmesine ait ayrıntıları belirtiyordu (Lewis, 2004: 108). Çeşitli belgelerde meclisin amacı, Tanzimat ve mülki düzenlemeleri görüşmek, gerekli kanun ve tüzükleri daha fazla kişinin fikrine başvurarak hazırlamak olarak ifade edilmektedir (Akyıldız, 1993; 193). Bir başkan, beş üye ve iki kâtipten oluşan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'de tüm alt meclislerde alınan kararlar görüşülür, sonra Padişahın onayı ile yürürlüğe girerdi (Öztuna, 1986: 537). İlk belgelerde Dâr-ı Şûrayı Bâbîâli ve Meclis-i Vâlâ ikisi birlikte "Mecâlis-i Âliyye" olarak adlandırılıyordu (Akyıldız, 1993;

189). Ancak daha sonra Dâr-ı Şûrayı Bâbîâli'nin dağılmasıyla üyelerinin bir kısmı Meclis-i Vâlâ'ya katılmışlardır.

Tanzimât Fermânı ile Meclîs-i Vâlâ için yeni bir dönem başladı. Ülke yönetimini, eğitim-öğretimi, maliye ve ekonomiyi ilgilendiren yasa ve yönetmeliklerin hazırlanmasından, ağır suç işleyenlerin, kamu malını zimmetine geçirenlerle rüşvet alan memurların yargılanmalarına kadar uzanan faaliyet alanının yanı sıra alınan kararların, çıkarılan yasa ve yönetmeliklerin uygulanması görevini de üstlenmiştir (Çadırcı, 1999: 183). Meclis-i Vâlâ en geniş anlamıyla “Tanzimat-ı Hayriye”nin yürütülmesi yetkisine sahipti (Seyitdanlıoğlu, 1999; 115). Dâr-ı Şûrayı Bâbîâli ve Dâr-ı Şûrayı Askerî’de ele alınan bütün konular burada tekrar müzakere edilip, yapılan değişikliklerle padişaha sunulurdu. Meclisin gerekli nizamnamelerin hazırlanması yanında uygulamasını gözetmek gibi önemli bir işlevi de vardı. Bu geniş yetkiler Meclis-i Vâlâ’yı Tanzimat’ın “hâmi-i hakiki”si yapıyordu (Akyıldız, 1993; 193 ve 197; Çadırcı, 1997; 187). Meclisin devlet görevlilerini yargılama yetkisi de vardı. Halktan gelen şikayetler yanında yerel meclislerden gelen yakınmalar da yargılama sebebi olabiliyordu (Bkz. Çadırcı, 1997; 239).

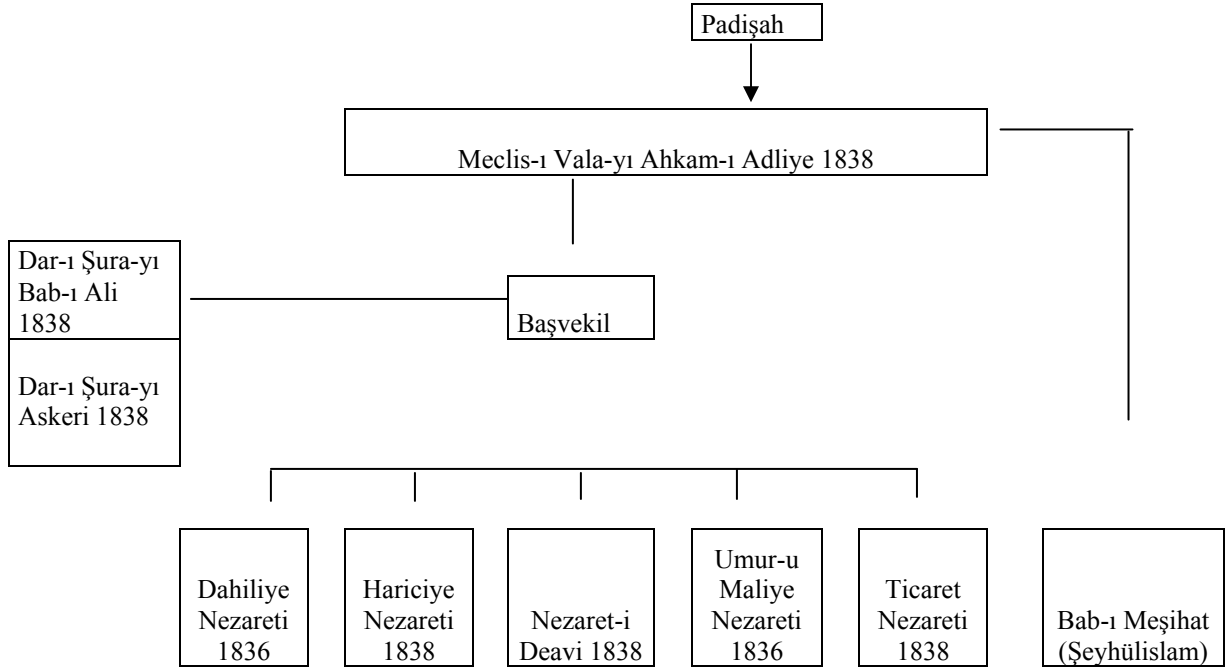
Meclis-i Vâlâ, Tanzimat’taki meclislerin temelini oluşturmuştur. İmparatorluğun son kırk yılındaki parlamenter geleneği buraya kadar indirmek mümkündür (Ortaylı, 2003: 125). Padişahın onayını almak koşuluyla memleket idaresinde bakanların ve diğer meclislerin üstündeki konumuyla parlamenter sistemlerde görülen meclislere benzer yetkilerle donatılması Meclis-i Vâlâ’yı söz konusu sisteme geçişte önemli bir basamak yapmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1999:25).). Meclis-i Vâlâ bu dönemde Hariciye Nezaretiyle beraber bütün reformların uygulayıcısı ve denetleyicisi oldu. Hemen bütün yenilikler bu iki kurumun imzasını taşır (Akyıldız, 1993; 193).

Meclis Tanzimat'ın ilk dönemlerinde tekkelerin ianesinden açılacak okula, onarılacak camiden memurların yolsuzluğuna kadar bütün idari işleri denetleyen ve karar veren uzmanlaşmamış bir kurul olarak çalışmıştır (Ortaylı, 2003: 140). Bu idâri sorumluluk alanları oldukça geniştir. Örneğin, “ ...bayındırlık işleriyle ilgilenmek, ülkenin herhangi bir yerinde çıkan bir yangınla ilgili gelişmeleri takip etmek, resmi binaların yapımlarını kararlaştırıp denetlemek, Rodos Adasındaki kalenin çürüyen toplarının yenilenmesi ya da gayrimüslim ibadethanelerinin tamiri ve genişletilmesi, merkez ve taşra yönetim örgütünün kurulmasının yanısıra buralara atanacak yöneticilerin seçilmesi, görevden alınması, özlük işlerinin görülmesi gibi işler Meclis-i Vâlâ'nın idari yetkileri içerisindeydi.” (Karahanoğlu, 2005; 116).

Uygulamada istenen gelişmenin sağlanamaması sonucu 1845'te çıkarılan bir Hatt-ı Hümayunla padişah askeri reformlar dışında kalan alanların yeterince anlaşamadığını ve başarı sağlanamadığını söylüyordu. Bu Hattı Hümayûn çerçevesinde halkın reformlara katılımını sağlamak amacıyla, her eyaletten güvenilir iki kişi İstanbul'a çağırılmıştır. Sultanın attığı bu adım, Meclis-i Vâlâ ile meşveret etmek gibi daha önce görülmemiş bir uygulamaydı. (Lewis, 2004: 112-113). Halk katılımının bizzat padişah tarafından talep edildiği ve Meclis-i Vâlâ'ya davet edilerek en üst makamda kendilerine reformlar konusunda görüş sorulan ve danışılan halk temsilcileri cesur bir katılım sergilemeseler bile bölgelerinin sorunlarını ortaya döktüler. Bu meşveret anayasal monarşinin için bir prova gibiydi (Ortaylı, 2003: 149) .

Meclis-i Tanzimat kurulduktan sonra Meclis-i Vâlâ'nın kanun yapma (teşrî) yetkisi bu kuruma devredildi. Önemi azalan Meclis yargı ve daha önemsiz işlere bakmaya başladı (Akyıldız, 1993; 195).

Meclis-i Vâla ve Merkezî Hükümet (1838-1839)



(Seyitdanlıoğlu, 1999: 25).

II. 4. 3. Meclis-i Âli-yi Tanzimat

1854'te yeni stil ordunun Ruslar karşısında zayıflığı, reformların içinin boşluğunu ortaya çıkarınca, padişah Avrupa'yı Osmanlı Hükümetinin iyi niyetine inandırabilmek için daha önce 1852'de azledilen Mustafa Reşit Paşa ve reformcuları tekrar iktidara getirdi. Uygulamaya çalışılan yenilikler içinde Meclis-i Vâlâ'nın iki daireye ayrılması da vardı (Lewis, 2004: 113). Meclis-i Vâlâ'nın işlerinin yoğunluğu ve reformların yavaşlaması sonucu, Tanzimat bürokratlarının reformların yürütülmesinde etkili aracı olan meclisin etkisini kaybetmesiyle daha yetkili bir kuruma ihtiyaç duyuluyordu (Akyıldız, 1993; 250). Bu amaçla 1854'te yürütmeden bağımsız ve her

konuda yasa hazırlama, önerme ve onun teklifi olmaksızın yasaların onaylanmasının mümkün olmadığı bir yasama organı geliştirilmeye çalışılmış ve Meclis-i Ali-yi Tanzimat tesis edilmiştir (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2000: 11). Meclisin kurulmasında etkili olan başka bir unsur; ikinci Tanzimat kuşağı olarak bilinen Ali ve Fuat Paşalar ve etraflarındaki insanların, Mustafa Reşit Paşa'nın başını çektiği birinci kuşağı fazla muhafazakar bulmaları, reformların daha hızlı yapılmasını istemeleri ve bu sebeple de Meclis-i Vâlâ'nın gücünü azaltmak istemeleriydi. Bu yönüyle Tanzimat Meclisi eski ve yeni bürokratlar arasındaki muhalefet ve çekişmenin de bir neticesiydi (Akyıldız, 1993; 252).

Bu meclisin görev ve yetkileri ile ilgili kuralları belirleyen nizamnameye göre, “Devlet umurunun ıslahı için gerekli her türlü usul ve nizamı yeniden müzakere ve mütalaa etmek, nezaret ve dairelerce düzenlenen layihaları tetkik ve tasdik etmek gibi yetkiler yanında, ısdar edilen bir kanun da ancak bu meclisin muvafakati ile yürürlükten kaldırılabilecekti. Heyet-i Vükela'nın görevi suiistimalden dolayı muhakemeleri de bu meclis tarafından yapılacaktır” (Arslan, 1991: 80). Hem Meclis-i Vükela'nın kendisine gönderdiği, hem de kendisinin yetersiz bulunduğu alanlarda kanun tasarıları ve nizamnameler hazırlayıp Meclis-i Vükela'ya sunacaktı. Kanun tasarısı hazırlamak Tanzimat meclisinin, uygulamaksa Heyet-i Vükela'nın göreviydi (Akyıldız, 1993; 254-255).

İçinde nazırların, ulemanın ve yüksek rütbeli memurların bulunduğu Meclis-i Ali-yi Tanzimat, kanun yapıcı yanıyla ve tartışmaların yapıldığı gerçek bir parlamento oldu denebilir (Ortaylı, 2003: 148). Bütün reform programlarının genel sorumluluğunu uhdesinde tutan (Lewis, 2004: 115) ve en üstün şura niteliği taşıyan meclisi, her yıl padişah bir nutukla açar, nutuktaki konular tartışılır, onlara cevaplar hazırlanırdı. Bu uygulama, hükümdarı anayasalı bir devlet başkanı gibi gösterme gayreti olarak görülebilir.

Şura üyeleri diğer Tanzimat meclislerinde olduğu gibi halkın seçimine dayanmıyordu. Sivil yönetim, ulema, ordu ileri gelenleriyle Müslüman olmayan cemaat temsilcilerinden padişah tarafından atanan kişilerden kurulu şura, idare edileni değil, yöneteni temsil ediyordu (Berkes, 2006: 219).

Meclis-i Âli-yi Tanzimat, Tanzimat dönemi hukuk reformlarının gerçekleştirilmesi kadar, mahkemelerin kuruluş, işleyiş ve yaygınlık kazanmasında önemli işlevler görmüştür. Meclis-i Vâlâ'nın ikiye bölünmesiyle ortaya çıkan diğer meclis Meclis-i Ahkam-ı Adliye ise Osmanlı İmparatorluğunun yüksek mahkemesi ve bir tür Adliye Nezareti fonksiyonu gördü (Ortaylı, 2003: 148-149).

Ancak önce ikiye bölünen Meclis-i Vâlâ daha sonra yeniden birleştirildi: Sultan Abdülmecit devrinin son yılında meydana gelen buhranı gerekçe gösteren İngiliz elçisi, Islahat Fermanı konusunda düşündüklerini bir muhtıra ile Babîâli'ye bildirmişti. Bu muhtırayla; Meclisi Ahkâmı Adliye ile Meclisi Tanzimat'ın yerine, temel görevi ıslahatın tatbikatına nezaret etmek olan, hem istişarî, hem de icraî ve adli yetkilere malik bir meclisin kurulması teklif ediliyordu. Bu teklif Babîâli tarafından dikkate alınarak, 1861 yılında 6 Muharrem 1278 tarihli bir hattı hümayun ile Meclisi Tanzimat, Meclisi Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye'ye ilhak edildi (Karal, 1995c: 144-145).

Bu dönemde çıkarılan nizamname ile Meclisi Ahkâmı Adliyenin tertibi ile görev ve yetkileri yeniden düzenlendi. Buna göre, Meclisi Ahkâmı Adliye biri mülki idare, diğeri kanun ve nizamlar, üçüncüsü de yargılama işlerine bakmak üzere üç daireye ayrılıyordu (Arslan,1991: 81) .

II. 4. 4. Divân-ı Ahkâm-ı Adliye

Gülhane Hattı Hümayununun ilanından hatta 1837 yılından itibaren 1868 yılına kadar geçen sürelerde Meclisi Ahkâmı Adliye ve Meclisi Tanzimat bazen ayrı ayrı ve bazen de birleştirilerek var olmuştur. Meclisi Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye ile Meclis-i Tanzimat'ın birleştirilmesinden yedi yıl sonra, adli teşkilatın idâri teşkilat ile birleşik bir şekilde çalışmasının sakıncaları fark edilmiş, bu sakıncaları bertaraf edebilmek için de bu iki birimin tamamen birbirinden ayrılması gerektiği sonucuna varılmıştır (Görelî, 1953: 5).

Bu iki kurumun yeniden ayrılması Ali Paşa'nın sunduğu öneriden sonra gerçekleşmiştir. Ali Paşa Girit'te bulunduğu sırada Osmanlı İdaresinde esaslı değişiklikler yapılması gerektiği kanaatine varmış ve bu hususta düşüncelerini İstanbul'a bildirmiştir. Ali Paşa bu layihada Avrupa ihtilallerinden sonra ortaya çıkan yeni prensipleri ve bunlara göre kurulan devlet idarelerini açıklayarak, Osmanlı İmparatorluğunda, ırk ve mezhep ayırt edilmeksizin, tebaanın siyasi haklara sahip olmasına dayanan bir idarenin kurulması, eğitim sisteminin güçlendirilmesi ve mevzuatın yenileştirilmesi (Öztuna, 1967: 42) yoluyla yeni bir reform ihtiyacını ortaya koyuyordu.

1868'de çıkarılan bir irade ile Meclisi Ahkâmı Adliye, Şurayı Devlet ve Divanı Ahkâmı Adliye adıyla tekrar ikiye ayrılmıştır (Görelî, 1953: 5; Davison, 1997: 12; Ortaylı, 1999: 297).

Bütün Nizamiye mahkemelerinin bu kurul çatısı altında birleştirildiği Divanı Ahkâmı Adliye (Berkes, 2006: 220 ve 224), adli işlere müteallik kanunların hazırlanması ve tatbiki ile meşgul oluyordu. Aynı zamanda bu kanunları tatbik eden en yüksek adli mahkeme mevkiinde bulunuyordu (Onar, 1956: 30). Bu açıdan bir temyiz mahkemesi olan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye biri medeni ve diğeri ceza davalarına bakan iki şubeden

oluşuyordu. (Mardin, 2004: 139). Aynı zamanda istinaf mercii olarak da çalışmış olmasına karşın 1870 yılında bu mahkemenin istinaf bölümü kaldırılmış ve geriye kalan temyiz bölümü günümüz Yargıtay'ının temelini teşkil etmiştir (Üçok ve Mumcu, 1982: 323). Daha sonra adı Adliye Nezareti (Mayıs 1868) olarak değişmiştir (Mardin, 2004: 139).

II. 4. 5. Şûra-yı Devlet

Tanzimat Döneminde idari teşkilat bakımından görülen en bariz ve önemli karakter bu teşkilatın tamamen Avrupa ve bilhassa Fransa'daki teşkilata benzer bir şekilde kurulmuş olmasıdır (Onar, 1956: 30). Meclis-i Vâlâ'nın; görev alanlarının çoğalması ve diğer başka sebeplerden iki ayrı meclis şeklinde ayrılması ve tekrar birleşmesinden sonra son olarak 1868'de Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûra-yı Devlet birbirinden ayrılmıştı. İdâri konularda en üst karar mercii olan ve Fransız Danıştay (Conseil d'Etat) örnek alınarak (Lewis, 2004: 121) oluşturulmuş olan Şûra-yı Devlet, hem ilgili davaların yeniden görüldüğü bir temyiz mahkemesi, hem de kanun taslağı hazırlayan bir kurumdu (Mardin, 2004: 139).

Adli ve idâri yargı ayrımını gerektiren ve Şûra-yı Devlet'in kurulmasında etkili olan sebepler, sistemin işleyişindeki aksaklıklar yanında Jön Türklerin, Tanzimat'ı çok otokratik, çok merkezi bulmaları ve tebaaya yönetime katılma imkanı vermek istemeleri oldu. Ayrıca, bu kararda, Avrupalı diplomat, konsolos, tacir ve gazetecilerden gelen, İmparatorluktaki gayrimüslim uyrukların hükümete katılımlarının sağlanması konusundaki eleştiriler de etkili olmuştur (Shaw, 1970'den aktaran: Karahanoğulları, 2005; 136). Bir başka etken ise taşrada 1864 Vilayetler Nizamnamesinden itibaren idâri ve adli yargı ayrımı yapılarak, yetkinin taşra meclisleri ve Nizamiye Mahkemeleri arasında

dağıtılmış olmasıydı. Şûra-yı Devlet'in kuruluşuna ilişkin 29 Nisan 1868 tarihli Takvim-i Vekâyi'de yayımlanan Takrir-i Âli'de aynı yapıyı merkezde de tesis etme amacına yönelik bir düzenleme yapıldığı belirtilmekteydi (Karahanoğulları, 2005; 137).

Şurayı Devlet nizamnamesinde görevleri sayılırken, bu birimin bireyler ile hükümet arasındaki davaları görmeye salâhiyetli olduğunu söyleyerek adli ve idâri yargı ayrımını açıkça belirtilmiştir (Onar, 1936: 11). Bir yandan idâri ve adli yargı ayrımı yapılırken diğer yandan devletin yürütmeyle ilgili işleri diğer görevlerinden ayrılıyor, bu ayrımla idâri yargı ve yürütme alanları şurayla ilişkilendiriliyordu. Sultan Abdülaziz verdiği bir söylevde Şûra'yı, yürütme gücünün din, adalet ve mülkiye işlerinden ayrılmasının bir görünüşü olarak nitelemiştir (Berkes, 2006: 220). Ancak Şûra-yı Devlet'in söz konusu yargısal yetkileri oldukça sınırlıydı ve verdiği kararlar Sadaretin onayı olmadan kesin hüküm olamıyordu (Onar, 1966: 703-704).

İçlerinde müslümanların yanı sıra gayrimüslimlerin de bulunduğu üyeler padişah tarafından atanmaktaydı (Kalaycoğlu ve Sarıbay, 2000: 11). Üyelerin üçte biri gayrimüslimlerden oluşuyordu. Bu durum mutaassıp kesimlerin ve Genç Osmanlılar'ın sert eleştirilerine sebep oluyordu (Arslan, 1991: 89-90). Şura'nın kuruluş sebeplerinden biri olarak Avrupa'lı farklı kesimlerden gelen, gayrimüslim uyrukluların hükümete katılımlarının sağlanması yönündeki baskıların etkili olduğu (Karahanoğlu, 2005; 136) dikkate alınacak olursa gayrimüslim tebanın katılımı bir gereklilik olmuştur. Bu sayede şura temsili bir özellik kazanıyordu.

Şûra-yı Devlet'e ilişkin nizamnamede, görev ve yetkileri şu şekilde sayılmıştır (Cin ve Akgündüz, 1990: 288-289):

- 1) Her çeşit kanun ve tüzük tasarılarını incelemek ve hazırlamak

- 2) Kanun ve tüzük ile kendisine verilen işleri tetkik edip karara bağlamak
- 3) Kanun ve tüzüklere ilişkin olarak devlet dairelerinden gelen evrak konusunda görüş bildirmek
- 4) Her türlü mesele hakkında istenildiğinde görüş bildirmek
- 5) İl idare kurullarının ıslahata dair verecekleri kararları mahallerinden gelen komisyonlarla birlikte müzakere etmek ve karara bağlamak
- 6) Memurları yargılamak
- 7) Devletle fertler arasındaki davalara bakmak
- 8) İdare ile Adli merciler arasındaki ihtilafları tetkik etmek ve çözümlmek

Şûra, teşkilat ve görevleri yönünden en yüksek idâri yargı müessesesi niteliğini taşımakla beraber, aynı zamanda bir yasama meclisi niteliğinde idi. Yani sınırlı monarşi rejimi için küçük bir tecrübe mahiyetini arz etmekte, Meşrutiyete doğru atılmış bir adım olarak ortaya çıkmaktadır. Hakeza bazı tarihçiler Şûrayı, bir yasama meclisi tecrübesi ve liberal yeni bir idareye doğru atılmış ciddi bir adım olarak görmüşlerdir (Arslan, 1991: 81-82) . Ancak şurayı gerçek bir yasama meclisi olarak kabul etmeyen yazarlar da vardır. Mesela Okandan: “...sureta teşriî ifasına iştirak ettirilmiş olmasına rağmen, hükümdarın mutlak salâhiyeti karşısında teşriî iktidarı haiz bir organ mahiyeti mevcut değildir” diyerek şuranın öyle bir görüntü vermesine rağmen ideal ölçülere vurunca, hükümdarın mutlak gücü karşısındaki sınırlı yetkilerinin, kurulu yasama organı yapmadığını söylemektedir (Okandan 1940’tan aktaran: Karahanoğlu, 2005; 149).

Şûrâ-yı Devlet'in riyasetine ilk defa ıslahatçı ve liberal fikirli bir aydın olan Mithat Paşa tayin edildi (Arslan, 1991: 88). Şûra kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek amacıyla ilk önce beş daireden teşekkül ettirilmiştir (Öztuna, 1967: 42). 1870 yılında Maarif dairesi kaldırılarak bu dairenin görevleri Mülkiye dairesine devredildi. 1872 yılına gelindiğinde ise sadrazam Mahmut Nedim Paşa döneminde daire sayısı Tanzimat, Muhakemat ve Dahiliye adıyla üçe indirildi (Derbil, 1948: 138).

Ancak daha sonra Mithat Paşa başkanlığında yeniden düzenlenmiş ve idâri, adli, bayındırlık hizmetleri ve reformlar adları altında dört daireye ayırarak tekrar genişletilmiştir (Davison, 19997: 119). Şura, Mithat Paşa'nın başkanlığı döneminde anayasa akımının kaynağı oldu. 1876 Kanun-ı Esasisi bu şura ile ilişkili kişilerin etkisi altında hazırlandı (Berkes, 2006: 220).

III. BÖLÜM

TANZİMAT DÖNEMİNDE TAŞRA İDARESİNDE YAPILAN DÜZENLEMELER

III. 1. Merkeziyetçilik Döneminde Adem-i Merkeziyetçi Pratikler

Osmanlı'da Tanzimat dönemi, saraydan bürokrasiye geçen merkezi otoritenin genelde devlet yönetimini ilgilendiren her alanı ve özelde merkezdeki ve taşradaki uzantılarıyla idâri yapı ve faaliyetleri, merkezin sıkı gözetimi ve dikkati altında tuttuğu bir dönemdir. Ancak modern merkeziyetçi bir devlet sisteminin tesis edilmesiyle neredeyse aynı tarihte Osmanlı'da vilayetlerde yerel katılımın sağlandığı meclislerin kurulması ve belediyecilik girişimleri de başlamıştır. Bu olgu “Türkiye’de yerel yönetim geleneğini modern merkeziyetçilikle yaşıt” yapar (Ortaylı, 1985; 31).

İmparatorluğun en çok merkeziyetçi olmak zorunda olduğu bir dönemdeki bu düzenlemeler, adem-i merkeziyetçilik kaygısıyla değil günün şartlarının zorlamasıyla gelinen noktada girişilen reform çabaları ve çıkış arayışıyla ilgiliydi. Bu yeni kurulan mahalli kurumların yerel temsilcilerin ve halkın katılımının sağlanması yoluyla demokrasiyi tesis etmek gibi bir amacının olmaması ve yerel yönetim olgusunun *pragmatik* bir biçimde ele alınması, neden aynı dönemde merkeziyetçilikle birlikte adem-i merkeziyetçilik sayılabilecek uygulamaların yan yana durduğunu izaha yardımcı olabilir. Örneğin mali reformların sonuca ulaşabilmesi için İltizam usulünün kaldırılmasındaki gaye, artı değeri doğrudan, aracısız hazineye aktarmaktır. Ancak bunun vergi tahsiline memur edilen Muhassıllık Meclisleri’ne yerel temsilcilerin kabul edilmesi asıl gayeyi teşkil etmemektedir (Keleş, 1992: 94-98). 1838 Balta Limanı Anlaşması ile birlikte liberal

iktisadi politikalarının uygulanması ve 19. yüzyıl Türkiye'sinde tarımda, sanayide büyük değişim ve buna bağlı vergi sistemindeki modernleşme olgusu merkezî bürokrasiyi ister istemez eyalet idaresindeki yerel gruplarla işbirliği yapmaya iten iktisadi bir sebeptir (Eryılmaz, 1992: 192-224).

Tanzimat'ın başından itibaren modern hükümet sistemi ve ihdas edilen meclisler sadece merkezdeki işlerle ilgili kurullar değildiler. Bu meclislerden en önemlisi olan Meclis-i Vâlâ'nın taşra meclisleriyle görüşmesi kimi zaman görüş alışverişi şeklinde olmaktaydı. Ancak bütün meclislerin üzerinde idâri ve yargısal yetkisi dolayısıyla Meclis-i Vâlâ'nın eyalet meclisleriyle münasebetleri ve yazışmalarından anlaşılmaktadır ki, uygulamada da her konuda denetim ve yargılama yaparak vesayet bağı kurulmuştur. Gösterilebilecek pek çok örnekten biri olarak Meclis-i Vâlâ'nın, merkezde yaptığı inceleme sonucunda, eyalet meclislerine verdiği talimatla; “Niğde kaymakamı Zeki Efendi kötü idaresinden, hediye alarak yolsuzluklar yapmasından ötürü görevden alınarak, yerine Bereketli Maden Müdürü Ali Seyyid Efendi'nin atanması Konya valisi ve Anadolu'ya müfettiş olarak gönderilmiş bulunan İsmet Paşa tarafından Meclis-i Vâlâ'ya bildirilmiş; Meclis-i Vâlâ tarafından adı geçenin Konya Eyalet Meclisinde yargılandıktan sonra İstanbul'a gönderilmesi istenmiştir” (Karahanoğulları, 2005; 123).

Diğer siyasî-idârî değişimlerde olduğu gibi yerel yönetim denemelerinin de, yönetimden halka empoze edilen bir süreç izlemesi ve halkın, bu hareketlerde aktif bir rolü ve inisiyatifinin olmaması Osmanlı'daki uygulamaları batıdaki benzerlerinden ayırıyor ve bu yapıları görünürde adem-i merkezci ama aslında merkezi denetimin işletildiği yerel meclisler haline sokuyordu. Bu haklar halkın mücadelesi sonucu değil, tepeden bir ihsan olarak verildiği için, yine tepeden kolayca geri alınabilir durumdadır. Oysa Batı'daki idarî-

siyasî değişiklikler, halktan yönetime doğru intikal eden bir etkinin ve mücadelenin sonucuydu (Eryılmaz, 1992; 15,16).)

Dönemin Şartlarının mecbur ettiği merkezietęi sistemin yerleŐtirilmesi ihtiyacının yanında gayrimüslim unsurların siyasal katılımı ve etnik haklarının verilmesi yönündeki dış devletlerin baskıları da mahalli idarelerin statüsünü belirleyen bir unsurdur (Ortaylı 1985; 21). 19. yüzyıla gelindiğinde Osmanlı Devleti'nin uymak zorunda olduğu Batı etkisinin ürettiği siyasi norm, alışık olunanın çok ötesinde bireysel ve cemaatsel özgürlüklere işaret etmekteydi. Osmanlı'nın cemaatleri evrensel kıstaslarla hak ettikleri özgürlükleri talep etmeye başlamıŐlardı (Mahçupyan, 2009). Bilhassa Tanzimat Fermanı'yla bu talep gayrimüslimlerin içinde yaŐadıkları pek çok alanda cevabını bulmuŐ, Müslümanlarla aynı haklar onlara da tanınarak bütünlük korunmaya çalışılmıştır. Müslüman olmayan halkın Müslümanlarla birlikte iştirak ettiği mecralardan biri de yerel meclisler oldu.

İdarenin artan görevleri ve erken müdahalesi, yerel halkın yardımını daha doğrusu bir ölçüde rızasını gerektiriyordu. 1840'lı yıllardan itibaren önce muhassıllık meclislerinde sonra vilayet temyiz divanlarında, ziraat komisyonu, mal sandığı ve belediye meclislerinde yerel temsilcilerin bulunması, sadece merkezi hükümet bürokratlarının tek taraflı tasarrufu veya dilemesiyle gerçekleŐmedi. Merkezi hükümetin gücü bu grupları dıŐlayabilecek düzeyde değildi. Demokratik değil, yalnızca kanuni ve adil bir yönetimin gerçekleştirilmesi için yönetilenlere de danıŐmak ve onların yardımını almak bir zaruretti (Timur, 1989: 107-110).

III. 2. Şehremaneti ve Belediyeciliğin Doğuşu

Osmanlı'da yerel yönetim geleneğinin sorunlu başladığını görürüz. Özellikle yerel yönetim kuruluşlarımızın hem ilki olması hem de ağırlıklı olarak yerel yönetim hizmetlerini yerine getiren ana kuruluş olması nedeni ile belediyeler, bu sorunlu başlangıcın örneğini oluşturmuştur. Belediyelerin güçlü birer sivil toplum kuruluşu olarak ortaya çıkmamasının sebepleri olarak, bu kuruluşların batılılaşma hareketlerinin önemli bir parçası olması, toplumsal taleplerden kaynaklanmayıp tepeden inme olması ve mali kaynakları yetersiz köksüz kuruluşlar olması sayılabilir (Tekeli, 1983; 7).

Tanzimat'tan önce şehir yönetimi ve belediyecilikle ilgili işlerin ne şekilde, hangi kişi veya kurum tarafından yapıldığına baktığımızda karşımıza kadılar ve onun idâri birimi olan kazalar çıkar. Etrafındaki köy ve kasabalarla belirli büyüklükteki bir yerleşim birimi olan kazanın idarecisi olan kadı, hem şer'î ve idâri yargının başı hem belediye başkanı hem de merkezi yönetimin temsilcisidir (Ortaylı, 1985; 116). Osmanlı kadısı, kendi adlî faaliyet bölgesi içinde merkezî otorite demektir (Lewis, 1955; 169). Kadılık Osmanlı'da taşra yönetiminin temelini oluşturuyordu. Osman Gazi'nin tayin ettiği ilk memurun kadı ve subaşı, ilk koyduğu verginin ise belediyeye ilgili pazar vergisi "bac" olması bu bakımdan dikkate değerdir (Eryılmaz, 2007; 184).

Kadılar şehir yönetimi için merkezden atanan devlet görevlileriydi. Bu bakımdan kadılık bir memuriyet olarak karşımıza çıkmaktadır. Kendilerine yardımcı olan subaşı, naip, imam ve muhtesip gibi görevlilerle birlikte bunlar bir bütçeden ödenen belirli maaşları olan kişiler değildi. Gelirleri halkın ödediği vergiler ve cezalardan karşılanırdı (Ortaylı, 1985; 113-116). Belediye işleriyle ilgili görevliler, şehremini, şehirnaibi, ayan ya da şehir kethüdası, köy kethüdası ve çöplük subaşısı gibi memurlardı. Bu memurlukların

büyük kentlerde en önemlisi âyanlık veya şehir kethüdalığı, küçük yerlerde ise köy kethüdalığı idi. XIX. yüzyıla kadar vergilerin toplanmasından askerlik işlerinin yürütülmesine kadar birçok işe bakan şehir kethüdası halkla merkezi hükümet memurları arasında bağlantıyı sağlıyordu. Hükümet memurları halktan alacakları vergilerle yöre halkına yüklenecek masraflara ilişkin defterleri düzenlerken, şehir kethüdasıyla ilişki kurmak zorunluluğunu duyuyorlardı (Ortaylı, 1974: 65-76). Bu dönemde yörenin bazı işlerinin yine o bölgenin kimi esnaf grupları veya köylülere bazı vergi bağışıklıkları karşılığında yaptırılması söz konusuydu. Bu, kadınlara beledi işlerde yardımcı bir unsurdur.

Etkin katılımı içermesi bakımından Osmanlı Devleti Tanzimat'a gelene kadar gerçek yerel yönetimlere sahip değildi. Bazı yerel karar mekanizmaları kurulmuştu. Âhiler bunun örneğini oluşturur. Ancak bu olgunun yerel yönetim tabiriyle pek bir ilgisi yoktur. Çünkü yerel yönetim esas olarak, " ne bazı örgütlü tarikatlerin ne de esnaf gruplarının varlığı ile değil, fakat hemşehrilerin mali-iktisadi güçlerini yönetimde kurumsallaştırmaları ile oluşur. Devamlılık ve hukukî bir kişilik kazanmak yani kurumsallaşmak söz konusudur "(Ortaylı, 1990: 64) . Osmanlı'da ise taşra halkının mahalli idareciler karşısında kendi müşterek güçleriyle oluşturdukları ve katılıma izin veren bir yapı mevcut değildir. Bölge halkları burada ancak merkezden atanan devlet görevlilerinin kendi bölgelerinin ihtiyaçlarını gidermek ve gerekli işleri gördürmek için kendilerine başvurduğu, etkin olmayan bir unsurdur.

XIX. y.y.'da kadılık kurumu devlet yönetiminin diğer alanlarındaki bozulmadan etkilenip zaafa uğramıştır. Zamanla kadının görevini yeni anlayışla kurulan birimlere bıraktığını görüyoruz. Kadının özellikle Yeniçeriliğin lağvından sonra en önemli destekçisini kaybetmesi ve şehrin belediye işlerini göremeyecek duruma gelmesi üzerine,

öncelikle bu işlevi yerine getirmek amacıyla 1826'da İhtisab Nâzırlığı ve ona bağlı olmak üzere taşrada da İhtisab Müdürlükleri oluşturulmuştur. Ancak İhtisap kurumu da belediye hizmetlerini görmekte fonksiyonel olamamış ve kent yönetimi ciddi sorunlar ile karşı karşıya kalmıştır (Seyitdanlıoğlu,1996a). Zaman içinde imparatorluğun başkentinde 1845'te bir polis örgütü ve 1846'da Zaptiye Müşiriyeti kurulunca İhtisap Nazırlığının görevi de yalnız narh işleri ve esnaf kontrolüyle sınırlı kalmıştı.1851'de ise tamamen silik bir duruma geldi (Ortaylı, 1985:117).

Öte yandan, 1836 yılında kadının kentin yönetimine ilişkin görevlerinden birisi olan vakıfların denetlenmesi işi de Evkaf Nâzırlığı'nın kurulması ile birlikte bu nazırlığa bırakılınca, kadılık kurumunun şehrin yönetimine ilişkin görevleri tamamen son bulmuştur (Seyitdanlıoğlu,1996a). Bu dönemde kontrol altına alınmaya çalışılan taşra idarecilerinin daha önceki geniş yetki alanları, merkezi denetime mümkün olduğunca açık hale getirilmeye çalışılıyordu. Kadıların kısılan yetkileri de, artık gelişen Osmanlı şehirlerinin eski anlayışla yönetilemez oluşunun müşahade edilmesi gibi sebepler kadar, taşranın mülki olduğu kadar beledî açıdan da kontrol altında tutulmasını ilzam eden merkeziyetçi sistemdir. Hem geleneksel sistemin çöküşü hem de yeni doğan ihtiyaçlar yeni yönetim biçimlerini ve kent gelişimini denetleyecek bir sistemi gerektiriyordu. Yönetim tarzının yanı sıra yeni benimsenen ekonomik ilişkiler ve yeni kent merkezleri, yeni bir altyapı ve yeni kurumlar getiriyordu. Bu dönüşüm, kadılık, ihtisap ağalığı, mimarbaşılık gibi geleneksel Osmanlı idâri kurumları yoluyla sağlanamazdı (Dumont ve Georgeon, 1996:57).

Tanzimat ile birlikte artık merkez, yerel hizmetleri hükümet örgütü ile arasında, vesayetin geniş örgüsü bulunan kurumlara bırakmıştır. Örneğin yol geçitlerinin

güvenliğini vergi bağışıklığı karşılığında sağlayan derbentçi köylülerin görevi onlardan alınıp, hükümetin kolluk kuvvetlerinin mesuliyetine verilmişti. Mültezimlik yerine vergi, yetkili muhassıllar ve onlara yardımcı olarak yerel halkın temsilcileri ve ruhani reislerden oluşan devamlı kurullar (Muhassıllık Meclisleri) tarafından toplanır olmuştur (Şener, 1990: 51-56).

Modern belediyeciliğin Osmanlı'daki ilk denemesi olan Şehremaneti'nin kurulması Tanzimat'ın ilanından epey sonraya rastlar. Kadıların, Evkaf ve İhtisap Nezaretlerine devrettiği yetkilerinden sonra özellikle temizlik, aydınlatma, kaldırım, kanalizasyon gibi önemli hizmetler aksayınca, bu belediye hizmetinin sahipsiz kalması, batı tarzı bir belediye kurulmasını isteyenler için sağlam bir argüman oldu. Osmanlı Devletindeki elçiliklerin, dolayısıyla Avrupalı güçlü devletlerin yönetim mekanizmasındaki etkili kişiler üzerindeki etkisi, belediyeciliğin oluşturulmasındaki tarz ve biçim üzerindeki tesirini de gösterdi ve 16 Ağustos 1854 (2 Zilhicce 1271) tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla bir belediye teşkilatı kurulup, İhtisap Nezareti ortadan kaldırıldı (Ergin, 1936: 122) .

Yeni kuruluşun mazbatası 13 Haziran 1854 (27 Ramazan 1271) tarihinde Meclis-i Tanzimat tarafından hazırlanarak yürürlüğe konuldu (Seyitdanlıoğlu,1996a). Şehir Meclisi on iki üyeden oluşmaktaydı. Şehremini ve yardımcısıyla birlikte bu sayı on beşe çıkmaktaydı. Şehremaneti, merkezi idarenin bir şubesi olarak kurulmuştu ve ticaret, nafia ve maliye nezaretleriyle ilişkilendirildi ve Şehremini Meclis-i Vâlâ'nın tabii üyesi olarak kabul edildi. Gelir kaynaklarının hükümet bütçesinden karşılanacak olması belediyenin anlamının tam olarak anlaşamadığını göstermekteydi (Eryılmaz, 1992: 201).

Şehremaneti, İstanbul halkının zaruri ihtiyaçlarından olan eşyanın kolaylıkla tedarikini temin edecek; narh işlerine bakacak; yol ve kaldırım yapacak; şehrin temizlik işlerine bakacak; çarşı ve pazarları denetleyerek; daha önce İhtisap Nezaretince toplanmakta olan devlet vergi ve resimlerini tahsil edip hazineye teslim edecektir (Toprak, 1990: 76).

İstanbul'da Şehremaneti'nin kuruluşunu sağlayan yakın neden Kırım Savaşı olmuştur. Rusya ile girişilen bu savaşta Osmanlı İmparatorluğu'nun müttefikleri olan Avrupalı İngiliz, Fransız ve İtalyan ordularının gelmesi kentin nüfusunu olağanüstü artırmış, temizlik, sağlık ve ulaşım sorunları giderek büyümüştür. Öte yandan, Osmanlı şehri gerek iç yapısından gelen ekonomik ve demografik değişiklikler ve gerekse dış dünya ile artan ticarî ilişkilerin meydana getirdiği büyüme ile yapısal bir değişim geçirmiş ve özellikle İmparatorluğun Akdeniz liman kentleri artan ve çeşitlenen nüfus yapıları ve gelişen iktisadi ve ticari faaliyetleriyle, meydana gelen bu yapısal değişimin gerektirdiği yeni idâri örgütlenmeye giderek artan bir biçimde ihtiyaç duymaya başlamıştı (Ortaylı, 2000: 107-108).

Gerek merkezle olan bağından, gerek yetersiz meclis üyelerinden dolayı Şehremaneti istenen başarıyı gösteremedi. Bunun üzerine Şehremâneti'ne yardımcı olmak üzere 9 Mayıs 1855'te daha ziyade nüfuzlu ecnebilere oluşan "İntizam-ı Şehir Komisyonu" kuruldu. Komisyon, çalışmaları sonucunda hazırladığı Nizamname-i Umumi'de 1857 yılında İstanbul şehri çevresi ile birlikte on dört belediye bölgesine ayrıldı. Hükümete, kaldırım, kanalizasyon, sokak temizliği, aydınlatma gibi konularda tavsiyelerde bulunuyordu. Hizmetler için yeni vergiler koyulması öngörülüyor ve şehrin

gelir kaynakları belirtiliyordu. Nizamname Aralık 1857’de padişahın onayıyla yürürlüğe girdi (Seyitdanlıoğlu, 1996a).

Ancak sadece 6. Daire-i Belediye’den bahsedilen nizamnamede diğer dairelerin tedricen teşkil edileceği belirtiliyordu. Altıncı Daire görevlerini Bâb-ı Âli’nin gözetiminde yapacaktı, ama hareket serbestliği verilen bir devlet ofisi gibi çalışacaktı. Karar ve talimatları daire meclisi alacak, daire reisinin onay ve direktifleriyle işler yürüyecekti. Uygulamada Altıncı Daire işletmeci belediyeciliğin ilk örneğini verdi. (Ortaylı, 1985: 133-137).

Daha sonra 1868 tarihli Dersaadet İdâre-i Belediye Nizamnâmesi ile diğer daireler de faaliyete geçirildi (Lewis, 2004: 394-395). Belediyeciliğin olumlu olumsuz yönlerinin görüldüğü ilk kuruluş olarak Altıncı Dairenin imtiyazları 25 Eylül 1877’de Dersaadet Belediye Kanunuyla kaldırılıp diğer belediyelerle aynı konuma geldi. Bu kanunla İstanbul Şehremaneti 20 belediye dairesine ayrıldı. “Dairelerin organları; şehremaneti ve şehremaneti meclisiydi. Padişah tarafından atanan 6 üye şehremaneti meclisini oluşturuyordu. Ayrıca şehremaneti meclisi, belediye dairesi meclisleri reisleri, şehremaneti meclisi ve daire meclislerinin kendi aralarından seçtikleri ikişer üyeden oluşan bir Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kurulmuştur. Bu cemiyet mayıs ve ekim olmak üzere yılda iki kez toplanmaktadır.” 1877’de Şehremaneti bir tür belediyeler birliği gibidir. Dairelerin faaliyetlerini kontrol eder ve daireleri ilgilendiren ortak işleri yürütür (Toprak, 1990: 76-77).

22 Ocak 1871 (29 Şevval 1287) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi taşra belediyelerinin yasal dayanağı meydana getirmekteydi. Nizamnameye göre vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehir ve kasabada belediye işleriyle

ilgili bir reis ve bir muavin ile altı üyeden oluşan bir belediye meclisi kurulması öngörülüyordu. Mühendis ile memleket tabibi, meclisin tabii üyesidir. Meclis reisi memurlar arasından seçilecek, mutasarrıfın tayini valinin onayı ile göreve başlayacaktı. Meclisin toplanma süresi haftada iki gündür toplantı için üye yeter sayısı ise üyelerin üçte biridir (Ergin,1936: 213 -214). Meclisin görevi 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesinde İstanbul Belediyesine verilmiş olanlarla aşağı yukarı aynı mahiyeti taşımaktadır (Eryılmaz, 1992; 201).

Selanik, Beyrut, İzmir, Tuna, Kıbrıs, Bağdat gibi bazı Osmanlı şehirlerinde, 1877 Belediye Kanunundan önce 1864 Vilayet Nizamnamesinin belirsiz de olsa hükümlerine dayanarak belediye kurma girişimleri başarıyla tamamlanmıştı. Bunun sebebi buraların liman kentleri ve ticari yoğunlukları dolayısıyla toplayıcı özellikleri ve buralardaki bazı grupların, tüccar ve yabancı uyrukluların şehir yönetiminde modern ve düzenli belediye hizmeti istemesindendi (Ortaylı, 1985: 157).

Ülkemizde şehir ve kasabalarda belediye teşkilatının yaygın bir şekilde kurulması, 5 Ekim 1877 (27 Ramazan 1294) tarihinde yürürlüğe giren, Vilayetler Belediye Kanunu ile gerçekleşti. Dairelerin bütçe tanzimi, mukavele akdi, mülk sahibi, alacaklı-borçlu olma, vergi tahsili gibi kamu tüzel kişinin yapabilecekleri tüm işlemleri yürütme yetkileri vardır. 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu, bugün uygulanmakta olan 1580 Sayılı Belediye Kanununun, 1930 yılında kabul edilmesine kadar yürürlükte kaldı. Vilayet Belediyeler Kanunu, belediyeye adeta tüzel kişilik de kazandırıyordu. Kanun şehrin imarı için istimlak yetkisini açık olarak düzenlemekte ve belediyelere bazı yeni görevler yüklemekteydi (Eryılmaz, 1992: 201).

III. 3. 1839'dan 1864'e Kadar Yapılan Değişiklikler ve Meclisler

III. 3. 1. Muhassıllık Meclisleri

Tanzimat devlet adamlarının temel amaçları, yeniden kuvvetlendirerek Osmanlı İmparatorluğunu korumaktı. Bu amaç, merkezi idarede reform yapılmasını, yerel yönetimlere söz hakkı tanınmasıyla merkezi denetimi birleştirecek esneklikte bir taşra idaresi yaratılmasını ve imparatorluk dahilindeki tüm halkların bağlılıklarının sürdürülmesini gerektiriyordu (Davison, 1997: 182). Muhassıllık kurumu da temelde devletin hayatiyet ve gücünün devamı ve yeniden kazandırılması için en önemli meselesi olan vergileri düzenli toplayabilmek ve mali bütünlüğü sağlayabilmek için yerel temsilciler önderliğinde ama merkezin de kontrolü altında sağlanabilecek bir vergi toplama sistemi öngörmekteydi.

Bu konuda Tanzimat Fermanı özellikle iltizam sisteminin yerini alacak muntazam bir vergilendirme sistemi sözü vermektedir. İltizamın kalkması adeta bir ihtilaldi. Vali, âyan ve memurların türlü adlarla topladıkları paralar kalkıyordu. Yöneticiler halktan keyfi olarak para istemek için pek çok şeyi vesile edebiliyordu. Örneğin bir yere gelen görevlilerin ora halkından kendileri ve maiyetlerinin hayvanlarının bakımını, ulakların beygir talep etmeleri gibi usullere son verilmiş oldu (Akşin, 2005: 127).

İltizamın kaldırılmasıyla Bâb-ı Âli, taşraya vergi tahsilinden sorumlu vali derecesinde yetkili muhassıllar gönderdi. Malî yenilikler ve iltizam usulünün kaldırılması meyanında vilayetlere gönderilen muhassıllara burada yardımcı olacak Muhassıllık Meclisleri adında kurullar tesis edildi. Bu uygulamada daha önce II. Mahmut döneminde valilere yardımcı olması amacıyla oluşturulan Meşveret Divanı örnek alınmıştı. Meşveret Divanı, II. Mahmut döneminde bir ara müşir rütbesiyle eyaletlere gönderilen valilerin;

yılda bir kere bağılı sancakların naib, kadı, voyvoda gibi ileri gelenleriyle güvenlik işlerini, vergi konularını tartışıp karara bağladıkları divanlardı (Dursun, 1998: 99). Savaşlarda alınan mağlubiyetlerin ekonomik sonuçları, askeri reformların maliyetleri ve vergilerin toplanmasında aracılardan çokluğu ve çeşitliliği Tanzimat döneminde mâli açıdan merkezi yapılanmayı gerekli kılan temel nedenlerdir. Tanzimat döneminde merkezden gönderilen muhassılların önemli bir amacı vergi tahsilinde aracılardan kaldırarak merkezi ve sağlıklı işleyen bir vergi sistemi ortaya koymaktı (Akyıldız 2004: 28-29).

“Muhassıllar ellerine verilen talimatı gittikleri yerlerde bütün memleket ileri gelenleri önünde okuyup, anlamını açıklayacak ve bundan sonra her yerde kurulan Muhassıllık Meclisleri üyeleri ile birlikte; memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve peşin tahsilini yapacak, gerekli masraflar, (ödemeler ve maaşlar) buradan karşılanacak, artanı hazineye gönderilecekti” (Ortaylı, 2000: 33). Muhassıllara uymaları gereken noktaları bildiren Talimat-ı Seniyye ve bir de tezkire veriliyordu. “Buna göre önce köy ahalisinin emlak ve akarı ile verecekleri verginin yaklaşık miktarı belirlendikten sonra asıl kazada bulunan halkın emlak ve akarı hatır ve gönüle bakılmayacak ve bir fert bile istisna tutmayacak hakkaniyetle tahrir olunmalı deniyordu. Yine aynı tezkirede kazanın ileri gelenleri; müftü, hatip, imam vb. eskiden beri vergi vermedikleri için şimdi karşı gelebilirlerdi. Fakat muhassıllar kazada emlak olan kim olursa olsun vergi vermesini sağlamaya çalışacaklar, ellerinde eğer berat veya emr-i âli varsa alacaklardı” (Temettuat Defterleri,2002). Muhassıllık Meclislerinde muhassıl ve maiyet memurlarından başka (mal, emlak ve nüfus katipleri), o yerin hakimi, müftüsü, askeri zabıt ve memleket ileri gelenlerinden (vücut) dört kişinin katıldığı on kişilik bir meclis kurulacak, bu meclise gayrimüslim halk bulunan yerlerde metropolit veya hahambaşı gibi ruhani reisler, iki nefer

kocabaşları da girecektir. Hazırlanan nizamnamede seçim usulü ve seçilecek kişilerin vasıfları -akıllı, afif ve muteber- açıklanıyordu (Ortaylı, 1985: 34-37).

Bu meclis haftada iki üç gün toplanarak vergi yazımı ve diğer sorunları görüşüp karara bağlayacaktı. Bu meclislere muhassıl başkanlık edecekti. Vilayet merkezi olan livada müşir başkanlığında oluşturulacak aynı nitelikteki meclisler daha geniş yetkilerle çalışacaktı. Eyaletin diğer sancak ve kaza merkezlerinde var ise ferik yoksa muhassıl, hakimüş'şeri, ve zabtiye memuru arasından kur'a ile başkan seçilecekti (Ortaylı, 2000: 34). Başkan olanın okuma yazma bilmesi şart koşulmuştu. Muhassıl bulunmayan kaza ve kasabalarda ise 5 kişilik küçük meclisler bulunuyordu (Akşin, 2005: 127).

Küçük kaza meclisleri bağımsız çalışmayıp, livadaki muhassıllık meclisine bağlıydılar. Sancak merkezindeki Liva Muhassıl Meclisi ise vergi işleri kadar, yargıya ve idareye ait işlerde de inceleme ve karar alma yetkisine sahipti. Özellikle Tanzimat devri başlarında, valilerin klasik yetkilerinin kısmen azaltılmasından dolayı, eyalet idaresinde doğan boşlukları bu kurulların doldurması istenmişti (Ortaylı,1985: 35). Yeni idarî yapılanmaların ortaya çıkardığı bu meclisler, teorik olarak valiye yardımcı olmakla birlikte pratikte merkezî yönetimin verdiği geniş yetkileri ve üyelerin yerel nüfuzları sayesinde bölgenin idarî işlerinde aktif olmuşlardır. Böylece meclislerin etkileri altında kalan, ayrıca idam cezasını uygulama ve suçluları cezalandırma yetkileri elinden alınan valiler temsil ettikleri makam açısından büyük oranda işlevsiz bir duruma indirgenmiştir (Ma'oz, 2006: 169).

Tanzimat'tan itibaren iki yıla yakın süren uygulama olumlu sonuç vermeyince 1842 Martından geçerli olmak üzere yeniden iltizam usulüne dönmüştü (Çadircı, 1997: 225). Merkezî hükümet sistemde köklü bir değişiklikle vergi gelirlerini artırmayı

amaçlıyordu. Ancak istediği gelir artışını elde edemediği gibi, gelirlerin azalması gibi ilginç bir sonuçla karşı karşıya kaldı (M. Nuri Paşa, 1980: 293).

Başarısızlığın sebepleri farklıydı. Muhassıllar bazı yerlerde yerel temsilcilerin istek veya baskıları sebebiyle öngörülen vergiyi toplayamazken, bazı yerlerde ise merkezin gözüne girmek için halkı hadden fazla vergi vermeye zorladılar. Meclislerdeki çeşitli nüfuz gruplarının mücadelesi veya bazen meclise hakim olmaları, diğer yandan merkezî idâre ajanlarının aciziyeti ve yetkisizliği karışıklıklara da sebep oldu. Bulgaristan'daki Niş ve Vidin isyanlarına benzer şekilde, Anadolu'da da çeşitli yerlerde vergi ve karantina gibi sebeplerden yerel isyanlar çıktı. Muhassıllar, vergilerin belirlenmesi ve belirlenen vergilerin kaydı esnasında yaşanan memnuniyetsizlikler dolayısıyla, eşrafla ve onların kışkırttığı halkla çatışmaya düştüler. 1840 yılında Tokat'ta Muhassıl Hilmi Efendi'nin böyle bir durum sonucu bir grup tarafından öldürülmesi karışıklık ve çatışma ortamını gösteren bir örnektir (İnalçık, 1964b; Ortaylı, 1985: 42-43). Bu başarısızlığın en büyük sebeplerinden biri bu göreve atanan kişilerin mültezimlere yakın ilişkileri olanlardan seçilmiş olmalarıydı. Büyük ailelerin çıkarları zedelendiği için vergi vermede direnmeleri mal varlıklarını vakfetmiş gibi göstermeleri de önemliydi. Ayrıca maaşa bağlanan memurların aylık tutarları geliri yutup gitmişti. Hatta bazı kazaların bütün gelirleri giderlerini ancak karşılar duruma gelmişti (M. Nuri Pasa, 1980: 293).

Muhassıllar merkezden gönderilen müfettişlerce denetlenerek çeşitli sebeplerle eksik ve kusurlu olanlar halktan gelen şikayetler de dikkate alınarak Meclis-i Vâlâ tarafından azlediliyordu. Buna dair pek çok örnekten birkaçı şöyledir; “Karamürsel Muhassılı Kapıcıbaşı İsmail Ağa, hâcegândan Niğde Muhassılı Tahir Bey, Milas Muhassılı Aziz Ağa işlerinde gereği gibi çalışmadıkları ve ‘Tanzimat-ı Hayriyye usul-ı muadelet

şumûlüne muhalif vaz ve hareketleri istihbar ve tahkik kılınarak' görevden alınmaları kararlaştırılmıştı. Eskişehir Muhassılı Kapıcıbaşı Mehmed Emin Ağa, yetersizliğinden görevinden alınarak, Bilecik Muhassıllığı Eskişehir'le birleştirilip müderrislerden Reşit Efendi'ye verilmişti. Denizli Muhassılı Ratip Efendi de aynı gerekçeyle azledilmiş, yerine Hacı Mesrur Ağa atanmıştı. Alaşehir Muhassılı Kapıcıbaşı'lardan Rikabzade Mehmed İzzet Bey, naib ve zabtiye memuru ile meclis üyeleri, anlaşarak halktan fazla vergi almışlar ve muhassıl bir kısmını zimmetine geçirmişti. Meclis-i Vâlâ'da yargılanan Mehmet İzzet Bey suçlu görülerek cezalandırılmıştı” (Çadırcı, 1997: 208 vd.).

“Muhassıllık meclisleri gerçekte merkezi yönetimin taşradaki organlarıydı. Yerel önderlerin buraya tayinle veya sözde seçimle girmeleri yerel yönetimin başlangıcı sayılırdı. Ancak, yerel yönetimin merkezi yönetimin fonksiyonları ve organlarıyla birlik içinde oluşu yerel yönetimin noksan doğuşuna ve devlet gelirlerini ve miri araziye yerel eşrafın ele geçirmesine neden oldu” (Ortaylı, 1985: 36). Muhassıllık kaldırılınca meclislerin de adları değiştirildi. Bu kuruluş "Memleket Meclisi" olarak adlandırıldı ve 1849'a kadar varlığını sürdürdü ve yetkileri artırılan valilerin başkanlığında görevlerine devam ettiler. Ancak, yapısında ve işleyişinde önemli bir değişikliğe gidilmedi. (Çadırcı, 1997: 208; Ortaylı, 1985: 43) . Muhassıllar kalkmasına rağmen zamanla vilayetlerde defterdar, onların daha soluk bir kopyası haline geldi (Akşin, 2005: 128).

Muhassıllık Meclisleri geniş tabanlı bir katılıma izin vermemesine rağmen, Osmanlı milletini ilk kez seçim olgusuyla karşılaştırmıştır. Gerçi meclislere seçilenler ya o bölgenin ileri gelenleri, ya mülki amirin tayin ettikleri, ya da cemaat ileri gelenlerinin saptadıkları kişilerdi (Ortaylı, 1985: 34-37). Ancak bu meclisler maliyede geleneksel yöntemlerle gerekli iyileştirmenin yapılamayacağı tesbitinin bir sonucuydu ve

merkeziyetçi yapı modern yöntemlerle ve kurumsal uygulamalarla geliyordu. Katılımın tesis edilmesi amacı meclislerin ihdasında rol oynamadı. Ancak Muhassıllık Meclisleri işlevsiz kalınca bir nevi onun devamı olan Memleket ve Eyalet Meclislerine dönüştü. 1864 Statüsüyle kurulan idare meclisleri de yine Muhassıllık Meclislerinin zamanla gelişerek yeni işlevler kazanmış, idâri, kazâi yetkilerle donatılmış ve katılımı daha çok önceleyen kurullar olmuşlardır. Tanzimat dönemi, meclislerin karar mekanizmalarında etkili olduğu bir dönemdir. Dönemin taşrasında meclis geleneğinin başlangıç noktasında ise Muhassıllık Meclisleri durur.

III. 3. 2. 1842 İle 1849 Tarihli Düzenlemeler, Memleket ve Eyalet Meclisleri

Muhassıllardan beklenen netice elde edilemeyince bunun sorumlusu olarak görülen Mustafa Reşit Paşa 1841 Mart'ında azledilmiştir. Yeni yönetim muhassıllıkları derhal kaldırdı. Valiler hem asayiş hem de maliye işlerinde yetki sahibi oldular. 1842 ortalarında çıkarılan bir ferman, yeni müessese ve usullerin devlet ve halk için uygulamada çıkan güçlükler sebebiyle kaldırılıp eski yöntemlere geri dönüldüğünü gösteriyordu. Vergiler yeniden iltizamla toplanmaya başlarken muhassıllıklar yerine defterdar adı altında yetkili maliye amirleri tayin edilmeye başladı (İnalcık, 1964b: 641).

Eyalet yönetiminde 1842 düzenlemesiyle köklü ve kalıcı değişiklikler gerçekleştirildi. Eskinin Muhassıllık Meclisleri Memleket Meclisi adını alarak 1849'daki düzenlemeye kadar varlıklarını devam ettirdi. Eyalette "Büyük Meclis" adı altında oluşturulan kurul, vali başkanlığında, defterdar, kadı, müftü, müslüman halkın seçtiği temsilciler ile müslüman olmayanların dini liderleri ve temsilcilerinin katılmalarıyla

toplanmaktaydı. Bu meclis, sancak meclislerinin kararlarını inceleyip sonuca bağlamanın yanı sıra, eyaletin yönetim, maliye, güvenlik, bayındırlık, eğitim-öğretim işlerine bakmakla yükümlü idi. Ayrıca, mahkeme görevi yaparak devlet memurlarını yargılıyor, ağır suç isleyenlerin soruşturmasını yapıyordu (Çadırcı, 1999: 184,185).

Bu düzenleme ile bir kaç köyün bağlandığı köyle sancak arasında idarî yeni bir birim olmak üzere “kaza” oluşturuldu. Daha önce kaza, mahkemenin bulunduğu yer, yani adlî bir birimdir. 1842'den itibaren idarî nitelik kazanmış ve imparatorluğun yıkılışına dek varlığını sürdürmüştür. Yönetici olarak Eşraf-ı Hanedandan ve seçilerek gelen bir müdür atanıyordu. Bu şekilde atamaları yapılan kaza müdürlerinin çoğu, eskiden ayanlık, voyvodalık gibi görevlerde bulunarak idari ve mali konulardan anlayan şahıslar içinden seçilmiş ve bunlar ise, görev süreleri boyunca eski tutum ve alışkanlıklarından ayrılmayarak bir çok yerde sızlanma ve şikayetlere yol açmışlardır. Müdürlerin seçilerek gelmesi ileri bir adım olarak değerlendirilebilir. Ancak bu da muhassıllığın kaldırılmasından sonra iltizama geri dönülmesiyle vergi gelirlerini düzenli toplamak amaçlı bir girişimdir (Çadırcı, 1997: 225).

Sancak idaresinde önemli bir değişiklik yapılmadı. Muhassıl yerine yine merkezden atanan yöneticiye “kaymakam”, onun başkanlığında toplanan ve muhassıllık meclislerinin yerini alan kurula da “Küçük Meclis” denildi. Bu Meclis, Kaymakamın başkanlığında mal müdürü, hakim (naip), tahrirât ve mal başkâtipleriyle müslüman ve müslüman olmayan toplulukların seçerek görevlendirdikleri temsilcilerden oluşuyordu. Haftanın belirli günlerinde toplanarak, yönetim, maliye, eğitim-öğretim, belediye hizmetleriyle ilgili konuları görüşüp karara bağlıyordu. Ayrıca şer’i konular dışındaki hukuk davalarına bakmakla yükümlü idi. Sancağın mâliye işleri *mâl müdürü*’ne verilmiş,

nüfus ve tahrirât işleri de ayrı birimler olarak faaliyete geçirilip, kaymakamın bu işlere doğrudan karışması önlenmişti (Çadırcı, 1997: 225).

Bu dönemde Muhassıllık Meclisleri'nin yerine kurulan ve sancak merkezlerinde kaymakamın eyalet merkezinde ise valilerin başkanlık ettiği Memleket Meclisleri 1842 ile 1849 yılları arasında Tanzimat'ın taşrada uygulanmasında önemli roller üstlenmişlerdir. Bu meclisler bir anlamda taşrada Meclisi Vâlây-ı Ahkam-ı Adliye'nin küçük birer örneği idiler. Başta vergilerin herkesin gelirin göre alınması, gelir-gider takibi, güvenliğin sağlanması, idarecileri denetleme gibi görevlerin yanında sağlık, eğitim, bayındırlık ve eğitim gibi konularda kararlar almıştır (Çadırcı, 1993: 4). Muhassıllık Meclislerinden yapı ve işleyiş bakımından pek farkı olmayan bu meclisler, yönetim ve yargılama konusunda merkezi idareye yardımcı ve onun bir uzantısı konumundaydılar.

1842 değişikliğinde meclislerin yetkilerine ve oluşumuna dokunulmamış, buna karşılık, yerel yöneticilerin yetkileri artırılmış, idari kademedeki yöneticilerin büyük çoğunluğu askeri yöneticilerle değiştirilmiş ve bu yöneticilerin yanında danışman olarak İstanbul'dan atanan defterdarlar ve katipler görevlendirilmiştir (Shaw'dan aktaran: Karahanoğulları, 2005: 76).

Taşra teşkilâtında yapılan bu köklü değişiklikler, uygulamada ortaya çıkan sorunlar göz önünde tutularak 15 Ocak 1849'da Meclis-i Vâlâ'da hazırlanan ve çıkarılan, "Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat-ı Seniyye" olarak adlandırılan bir yönetmelikle yeniden düzenlendi. Memleket Meclisleri; Eyalette, "Eyalet Meclisi", sancak merkezlerinde ise "Küçük Meclisi" adını aldı. Müşirlere ise eyaletlerin mali sorumluluğu yeniden verilmeyerek bu iş defterdarlara bırakıldı (Çadırcı, 1997: 208) . Düzenleme ile

meclislerde hükümet memurlarının ağırlığı ve merkeziyetçilik eğiliminin artırıldığı görülür (Ortaylı, 1985: 43).

Talimatnameyle vali, defterdar, kaymakam, kaza müdürlerinin ve meclislerin görevleri ayrıntılı biçimde yeniden belirlenmiştir. Giriş bölümünde Tanzimat'ın amacı belirtildikten sonra, uygulamada başarı sağlamak için Edirne Eyaleti'nden başlamak suretiyle ülke yönetiminin yeni baştan düzenlendiği ifade ediliyordu. Tanzimat'la birlikte idârî ve mâlî alanlarda uygulanması kararlaştırılan bazı değişikliklere ayrıntılı bir şekilde yer verilmekte ve eyalet meclisi üyeleri başta olmak üzere eyalet, sancak ve kazalardaki bütün devlet memurlarının görev ve sorumlulukları belirtilmekteydi. Eyalet valilerinin görevleri de valisi buldukları eyalette Tanzimat'ın bütünüyle uygulanması için her türlü, mülkî, beledî ve malî ıslahatın yapılarak, güvenliğin korunması, hukuk kurallarının yerine getirilmesi ve eyalet meclisince alınacak kararların yürürlüğe konulmasını sağlamak olarak özetlenmiştir (Talimâtname için bkz. Çadircı, 1997: 218-225). Bu döneme kadar vali, mütesellim, âyân ve şehir ileri gelenlerinin yürüttükleri işlerin bütünü resmi bir kuruluş olan meclislerce üstlenilmektedir (Çadircı, 1985: 276). Düzenlemeyle valilerin yetkilerinin azaltıldığı buna karşılık meclislerin güç ve konumlarının artırıldığı görülmektedir.

Giriş ve dokuz bölüm halinde düzenlenen bu yönetmelik 68 maddeden oluşuyordu ve 1864 Vilâyet Nizamnâmesinin yürürlüğe girmesine dek geçerli oldu (Çadircı, 1999: 184,185).

III. 4. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri

1845'lerden beri Dürzilerle Marunilerin çatışmalarının sürmesi üzerine 9 Haziran 1861'de yayınlanan Cebel-i Lübnan Nizamnamesi örneğinde görüldüğü gibi Avrupa'lı devletlerin baskılarını kırmak ve İmparatorluk sınırları içindeki Hıristiyan tebaanın, kötü şartlar altında buldukları iddialarını önlemek üzere 1863 yılı sonlarında Ali ve Fuat Paşalar taşra yönetiminde reform uygulamalarına giriştiler (Keleş, 1992: 97-98; Yazıcı, 1994: 73). 7 Kasım 1864'deki Vilayet Nizamnamesiyle, Tanzimat'tan sonra taşra yönetiminde sistemli ilk düzenleme yapılmıştır (Sencer, 1986: 79). Nizamnamesine göre eyaletler kaldırılarak yerine livalardan oluşan vilayet üniteleri kurulacaktı. Nizamname hazırlanırken Niş'de başarılı bir valilik yapan ve karışıklıkları düzene koyan Mithat Paşa'nın tecrübelerinden yararlanılmıştır. Bir ön uygulama alanı olarak Mithat Paşa'nın valiliğinde Tuna vilayeti seçilmiş ve genel nizamnameden farklı olmayan ayrı bir nizamname daha hazırlanarak ilk uygulama buradan başlamıştı.1865 yılı başında başarılı Tuna tecrübesi sonucunda Anadolu, Arabistan ve Rumeli kıtasında bazı vilayetlerde de uygulamaya geçildi.

1864 Vilayet Nizamnamesiyle,"eyalet" sisteminden "vilayet" (il) sistemine geçildi. Ülke vilayet, sancak, kaza ve köylere ayrıldı. Önceden taşranın mâli, idâri, adli örgütlenmesi sancak temelindeydi. Eyaletler askeri bir koordinasyon ünitesiydi. Yapılan değişiklikle sancak üst birim olarak vilayete bağlanıyordu (Ortaylı,1985: 53-59). Vilayetlerin yönetimi valiye, sancağınki mutasarrıfa ve kazanın yönetimi kaymakama verildi. Nizamnamede nahiye, iyi tarif edilmemişse de alt birim olarak zikredilmiştir. Bu dönemde oluşturulan vilayetler, eski eyaletten büyük birimlerdi. Birkaç eyalet birleştirilerek, bazen de mevcut eyaletlerin büyüklükleri aynen korunarak vilayet haline dönüştürüldü (Eryılmaz, 2007: 125 ve 127). Vilayetler ve kazalar yeniden düzenlenirken,

merkezden uzak, ticari faaliyetler sonucunda belirli bir gelişmişlik kazanan ve gelişmişlikleri derecesinde merkezi yönetimin kontrolünden uzaklaşan İzmir ve Beyrut gibi şehirler İmparatorluğun vilayet merkezleri yapılarak merkezi idarenin etki alanında tutulmaya çalışılmıştır (Kasaba, 2005: 137-139).

Ruşçuk, Vidin, Niş eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan ve pilot bölge olarak seçilen Mithat Paşanın valiliğindeki Tuna Vilayeti modeli 1867 yılındaki “Vilayetler Nizamnamesi”yle diğer vilayetlere de teşmil edilmiştir (Ortaylı, 1974: 35-42).

Nizamnamede Fransız taşra yönetim sistemi “departemente” usulü esas alınmıştı. Yalnız etnik ve dini çeşitlilik hazırlanan nizamnamenin özünü Fransa gibi ulusal bir devletinkinden ayırıyordu. Adem-i merkezîyetçi herhangi bir hüküm merkezi kontrolü sağlayan başka bir hükümle dengeleniyordu (Ortaylı, 1985: 53-54).

Nizamname uyarınca vilayetlerde İstanbul’daki bürokratik yapıya paralel idari birimler kuruldu ve yeni makamlar meydana getirildi. Vilayet içindeki mahkemelerden hükümet merkezine gönderilen, ilâm ve şer’î vesikaların mümeyyizi olmak ve nizami davalara bakacak hukuk ve cinayet temyiz meclislerine başkanlık etmek üzere *Müfettiş-i Hükkâm-ı Vilayet* adıyla ilmiye sınıfından *bir şer’î işler memuru*, yazışmaları yürütecek *mektupçu*, yabancılarla ilgili işlere bakacak *Umur-u Ecnebiye Müdürü* ya da politika memuru, bayındırlık işleri için *Nafla Müdürü*, tarım işleriyle ilgili olarak *Ziraat Müdürü*, atandı. Sancaklardaki mutasarrıfın maiyetine atanan mal müdürü, tahrirat müdürü, naip ve müftü vilayetlerdeki idari yapının sancaktaki şefleriydi (Eryılmaz, 1992: 197)

Köyler ve mahalleler 1864 Nizamnamesiyle belirgin bir şekil almış ve mülki yapımızda vazgeçilmez bir kurum olmuştur. Buna göre şehir ve kasabalardaki en az elli hane bir mahalle, her bir mahalle de bir köy (karye) hükmünde kabul edildi. Her köyde ve

mahallede her sınıf ahali için iki muhtarla, en az üç en çok on iki kişiden oluşan bir ihtiyar meclisinin kurulması öngörüldü. Köylerin bağlı olduğu yönetim birimi kazalardı (Eryılmaz, 2007: 189).

Nizamname mülki idarenin her kademesine üyelerinin bir kısmı seçimle işbaşına gelen “idare meclisleri”ni ortaya çıkardı. Vilayet için oluşturulan iki türlü meclisten birincisi “*Vilayet İdare Meclisi*”dir. Vilayet ve alt birimlerindeki bu meclislerin yanında yılda bir defa toplanan ve bir tür danışma organı olan “*Vilayet Umumi Meclisi*” de vilayet yönetimine dahil edildi (Eryılmaz, 2007: 125). Bu meclisler 1840’larda Mustafa Reşit Paşa’nın kısmen temsili nitelikte örgütlediği eyalet meclislerinin yerine geçen kurullardır. Bu dönemdeki yerel ve vilayet meclisleri daha temsili ve kısmen seçime dayanan bir temelde yeniden oluşturuyordu (Davison, 1997: 146).

1866’da çıkan bir tebliğ vilayetlerin yeniden düzenlenmesini şu nedenlere dayandırıyor; Bürokrasinin her bölümünün bir merkeze bağlanması ve yürütme gücünün işlerlik kazanması, yargının düzenlenmesi, Memleket (Muhassıllık) Meclislerinin düzenlenmesi, üyelerin halk tarafından seçilmesi ve memleketin sorunlarına vilayet meclislerinde çözüm sağlamak, üyelerin oy birliğiyle vatanın zenginliğinin artması için reformun uygulamaya konması.

Vilayetlerde merkezin organı olarak teşkilatlandırılan kurullar eliyle devlet yönetimine işlerlik kazandırmak ve merkeziyetçi yönetimi güçlendirmek mümkündür. Nitekim Nizamnamenin Edirne, Trablusgarp, Bosna, Erzurum ve Halep’te uygulamaya konmasıyla bazı meyveler alınmaya başladı. Afrika’da üç asırdır özerk bir yönetimi olan Trablusgarp’da bile merkezi yönetim ağırlığını duyurmaya başladı (Ortaylı, 1985: 55 ve 61).

Bu Nizamname 1871'deki Vilayet Nizamnamesi'ne kadar geçerliliğini korudu. 22 Ocak 1871 (29 Şevval 1287) tarihinde yayınlanan İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet Nizâmnâmesi ile vilayet, sancak, kaza ve köylerin yönetim yapısı ve görevleri ayrıntılı olarak belirlenmekteydi. Rumeli'de 10 vilayet ve 44 sancak, Anadolu'da 16 vilayet ve 74 sancak, Afrika'da 1 vilayet ve 5 sancak bu düzene göre örgütlendi. Bunların yanı sıra *elviye-i gayri-mülhaka* diye adlandırılan bazı livâlar idarî bakımdan doğrudan merkeze bağlanmış bulunuyordu. Farklı durum ve statülerinden dolayı bu nizâmnâmenin dışında kalan topraklar da vardı. Bunlar Lübnan, Mısır, Bosna, Girit Adası, Hicaz ve Yemen bölgeleri ve başkent İstanbul idi (Seyitdanlıoğlu, 1996b).

1871 Nizâmnâmesi, vilâyet, livâ (sancak), kazâ, nahiye ve köy yönetimini ayrıntılı bir şekilde belirlemektedir. Vâli muavinliği ilk defa bu nizâmnâmeyle tesis edilmektedir. Vilâyet merkezinde vâlinin yanı sıra görev yapacak mülkî amirlerin görev ve sorumlulukları belirlenmektedir. Vali ve yanındaki görevliler her yıl sonunda yapılan işleri bir raporla merkezî hükümete bildireceklerdi. Böylece devlet, elinde bulunanları, yapılan ve yapılacak olan işleri takip ve kontrol edebilecek, rasyonel bir şekilde planlayabilecekti. İlk kez bu nizâmnâmeyle oluşturulan nahiyede ise, nahiye müdürü mülkî amir olacaktır. Köyler seçimle gelen muhtarlar tarafından yönetilen en küçük idarî birim olarak bırakılmıştı (Seyitdanlıoğlu, 1996b).

1871 Nizâmnâmesi'ne hakim olan anlayış, bundan önceki nizâmnâmelerde de görüldüğü gibi merkezî bir idare tarzını daha gelişmiş ve uygulanabilir bir hale koymaktır. Hiç şüphesiz, bu Tanzimatçı liderlerin İmparatorluğun dağılmasını önlemek için giriştikleri reformların ve Osmanlılık ideolojisinin bir parçası idi (Seyitdanlıoğlu, 1996b). 1871 nizamnamesiyle 1864 düzenlemesine göre idare meclislerinde merkezi hükümet

memurlarının sayısının artırılarak seçilmiş üyelerin rolünün azaltılmak istenmesi (Ortaylı, 1985: 68-69) de devletin meclislerde asıl yetkiyi mahalli gruplara değil merkezin memurlarına vermek istemesindedir.

Vilayetlerin düzenlenmesiyle ilgili olarak 1871'den sonra 1876 yılında İlk Osmanlı Mebuslar Meclisinin çıkardığı Vilayet Kanunu kanunlaşmadığından 1913 yılında çıkarılan geçici kanuna kadar 1871 tarihli nizamname yürürlükte kalmıştır (Ortaylı, 1985: 61).

III. 4. 1. Vilayet İdare Meclisleri

Vilayet idare meclisleri, tabii ve seçimle gelen üyelerden kurulmaktaydı. Tabii üyeler şer'i işler müfettişi, defterdar, mektupçu ve hariciye müdüründen meydana geliyordu. Seçimle gelenlerse ikisi Müslüman ve ikisi gayrimüslim toplam dört üye idi. Vilayet idare meclisinin başkanlığını vali yapmaktaydı (Eryılmaz, 2007: 125).

İdare meclislerindeki dört üyenin seçimle gelmesi, vilayet meclislerine yarı temsilcilik niteliği kazandırmıştır (Berkes, 2006: 220). Bu, yerel halkın idareye katıldığına bir kanıttı. Ancak vilayet idare meclislerinin bağımsız bir yerel yönetim de değildi. Cevdet Paşa idare meclisleriyle ilgili olarak “Devlet, memurlarına yardım etmeleri için ahaliden adam istiyor, onlar da bunları intihab ediyor” diyordu. Merkezi hükümetin halk temsilcilerini istemesi siyasal katılımı sağlamak değil hükümetin koyduğu usul ve prensipleri daha kolay uygulamak içindi (Ortaylı, 1985: 68-69).

Vilayet meclislerinin “idâri” ve “yargı” alanına ilişkin görevleri vardı. İdâri görevleri, hükümetin gerek gördüğü her türlü satın almaların ve sözleşmelerin yapılması,

öşür ve diğer vergilerin yasalara göre iltizama verilmesi, devlet ormanlarının müzayedesini, kamuya ait binaların bakımı ve korunması, belediye meclislerinin aldıkları kararların denetlenmesi, ziraat ve ticaretin geliştirilmesi, genel sağlığın korunması, kazaların ve köylerin kurulması, birleştirilmesi gibi konuları içeriyordu.

Meclisin yargı görevi ise, memurlar hakkında disiplin ve ceza kovuşturması yapmak, vergilerle ilgili anlaşmazlıkları çözmek, hükümetle mültezimler arasındaki ihtilaflara bakmaktı. Özel hukukla, şer'îye mahkemelerinin kapsamına giren konular, meclisin yetkisi dışındaydı (Eryılmaz, 2007: 125-126). Vilayet idare meclisi liva ve kaza belediye daire ve meclislerinin karar, faaliyet ve giderlerini de kontrol ediyordu. Meclislerin toplantı usulü, zamanı, kararların uygulanış tarzı gibi konulara ilişkin bir nizamname çıkmamış, bu konular valilerin sağduyusuna bırakılmıştır (Ortaylı, 1985: 68-69).

Vilayetlerin alt birimleri liva ve kazalarda ise mutasarrıf ve kaymakam başkanlığında vilayettekine benzer biçimde liva ve kaza idare meclisleri vardı. Liva idare meclisi, mali, bayındırlık, eğitim, tarım, ticarete ait işlerini görüşüp karara bağlardı. Mutasarrıf başkanlığındaki meclis kadrosunu, vilayetteki memur üyelerin livadaki temsilcileri olan tabii üyeler ve seçilmiş dört üye oluşturuyordu. Hukuki sorunlara ve adli davalara müdahale etmezdi. Liva idare meclisleri hem kazanın hem nahiye meclislerinin üst organıydı. Kaymakam başkanlığındaki kaza idare meclisleri ise hareket ve karar yeteneği en az olan organdı. Bu meclisler en küçük sorunları bile yazışma konusu haline getirmiş, vilayet yönetiminde kırtasiyeciliği artırmışlardır (Ortaylı, 1985: 76-77).

Vilayet Umumi Meclisleri; vilayet düzeyinde yerel temsilcilerden oluşan ve memleket sorunlarını vilayetin yöneticilerine bildiren, daha doğrusu ricada bulunan ve

danışma görevini yerine getiren bir organdı. Bugünün İl Özel İdarelerinin çekirdeği bu organlardır. Her livanın her kazasından müslim ve gayrimüslim iki temsilci liva merkezinde bir araya gelir, kendi aralarından üç kişiyi seçerek vilayete gönderirlerdi. Yılda bir defa toplanan meclisin gündemini vali belirlerdi. Yolların ve kamu binalarının yapım ve onarımı, tarım, ticaret ve vergilerle ilgili liva ve kaza ahalisinin isteklerini görüşürdü. Görüşme sonuçları vali tarafından merkezi hükümete sunulurdu. Kurulun kesin karar ve uygulama yetkisi yoktu. Kararları görüş bildirmek ve temenniden ibaretti. Meclislere tüzel kişilik, mali kaynak ve bütçe olanakları verilmemiştir.

Meclis üyelerinin yarısının Müslüman yarısının gayrimüslimlerden oluşması, dini cemaatler halinde yaşayan Osmanlı toplumunun, XIX. yüzyıl dünyasının eşitlikçi ve katılımcı yönetim hareketlerine ayak uydurulması için düşünülmüş bir önlemdi. Vilayet umumi meclisleri, imparatorluğun içinde bulunduğu şartlar ve temsili sistem konusundaki kuşkuyla gerçek bir yerel yönetim organı olamadı. Burada amaç halkın yönetime katılımı değil, merkezi yönetimin işlerini kolaylaştırmak ve onun gücünü taşrada “temsili” görüntü altında artırmak ve Avrupa devletlerinin baskılarını azaltmak ihtiyacının bir ürünüydü. Bu nedenle merkezin denetim ve gözetimine tabi bir meclisli yönetim benimsendi (Eryılmaz, 2007: 126-127).

III. 5. Taşra Meclislerinde Merkezîyetçi Etki

Osmanlı’da merkezîyetçilik arayışı vergi toplamayı amaçlamaktaydı. Çünkü en çok gereken askeri reformların yapılabilmesi mali kaynak ve düzenli toplanacak vergiye bağlıydı. Merkezin vergi toplayabilmesi, çoğu yerel güçlerin kontrolündeki eyaletlerde, merkezi yönetimi tam olarak tesis etmeyi gerektiriyordu (Findley, 1996: 20). “Mali

merkezileşme arayışına doğal olarak idari merkezileşme eşlik etmekte, daha doğrusu mali merkezileşme, idari merkezileşme aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kararlara katılımın tahsili kolaylaştıracağı düşüncesiyle mali merkezileşme, temsili yapılar aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır” (Karahanoğulları, 2005: 74).

Hem idâri hem mâlli bakımdan merkeziyetçi devlet meclisler üzerinden kendi otoritesini oluşturmaya çalışmıştır. Muhassıllık meclislerinden itibaren adları farklı da olsa meclisler görev ve fonksiyon bakımından temelde birbirinin devamı niteliğindedirler. Taşra meclisleri ile, Osmanlı tebası ilk kez yönetim sürecine, seçmen veya temsilci olarak, katılma hakkı elde etmiştir. 1840’dan itibaren oluşturulan muhassıllık meclislerinden sonra, 1864 ve 1871 vilayet nizamnameleriyle mahalli grupların merkezi idarenin kararlarına katılmaları kurumsallaştırılmıştır. Bu kurullar, parlamenter yönetime doğru giden ilk adımlar olarak merkez-vilayet yakınlaşmasında önemli işlev görmüşlerdir. İlk Osmanlı mebuslar meclisi üyeleri, vilayet idare meclisi üyeleri arasından seçilen, valinin tayin ettiği kişilerden oluşmuştur (Ortaylı, 2000: 22). Bu özelliği dolayısıyla bazı tarihçiler Osmanlı temsili hükümetinin kökenlerini taşra meclislerinde bulmaktadır. -Shaw bu gözlemcilerden biridir- (Bkz. Karahanoğulları, 2005).

Bu dönemde vilayet meclislerinin merkezdeki meclislerle ve merkezi hükümetle olan sıkı bağı ve denetimsel ilişkisi de dikkat edilmesi gereken bir konudur. Tanzimat’ın merkezde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye olarak kurduğu sistem ile taşrada muhassıllık meclisi olarak kurduğu sistem aynı mantığa dayanmakta ve birbiriyle bütünleşen bir yapı arz etmektedir. Meclis-i Vâlâ’nın tüm meclislerin üzerindeki konumu ve meclisleri denetlemesi, meclislerdeki memurları yargılaması gibi durumlar onu kaçınılmaz olarak taşra meclisleriyle ilişki içine sokuyordu. Meclisler sahip oldukları idâri

alana ve yasama alanına ait yetkiler dolayısıyla Meclis-i Vâlâ'nın taşradaki prototipi gibiydi. (Karahanoğulları, 2005: 74-93)

Taşrada meclislerle artırılmaya çalışılan merkezîyetçilik, başta taşra eşrafı olmak üzere yerel güçlerin açık ve gizli tepkisi ile karşılaştı. Önceleri direnişe geçen eşraf, yeni idarî örgütlenme ilerledikçe, bu sefer de idare meclislerine ve benzer organlara üye olup, nüfuzlarını sürdürme imkanını elde etmeye çalıştılar (Ortaylı, 1985: 31). Seçimle gelen eşraf nüfuzunu artırmak için meclis üyeliklerini bir mecra olarak kullanmıştır. Bazı küçük yerlerde merkezi memurların ağırlıklarına ve merkezin sıkı denetimine rağmen iki grup arasında çıkan çatışmalarda yerel eşraf ve ağaların merkezi otoriteyi etkileri altına aldığı görülmektedir. 1850 Vidin isyanının sebebi de meclisteki ağaların memurları kendi etkileri altına alarak eyalet valisinin otoritesini sarsmalarıdır (İnalçık, 1992; 77).

Güler'in görüşü ise âyanların meclislerdeki varlığının âyan, yerel çıkar grupları ile yerel ve merkezî bürokrasi arasındaki ilişkileri güçlendirip, pekiştirdiği yönündedir. "Feodal rant", yerel ve merkezdeki feodal gruplar arasında bu meclisler vasıtasıyla bölüşüldü ve âyan, mültezim gibi kişilere ayrıcalıkları sınıf olarak verildi. Böylece bu kesim meclis üyeliği statüsüyle ayrıcalıklarını olabilecek en etkin biçimde kullandı. Yerel meclislerin temsil tabanının yalnızca âyan ve eşrafı, bunun da en üst kesimini kapsayacak kadar dar tutulması bu kesimlerin gücünü artırdı (Güler, 1992: 83). Âyan, voyvoda gibi nüfuzlu kişiler "vücu-u belde" adı altında meclislere giriyor ve yenilikler konusunda muhalefet ediyorlardı. Bu Tanzimat'ın uygulamasını zorlaştıran bir etkendi. Ziya Paşa'nın ifadesiyle Tanzimat-ı Hayriye derebeylik, yeniçerilik gibi zalimane usulleri kaldırmış olsa da, taşrada derebeyliği o gün halen mevcuttu fakat isimleri başkaydı. Bunlardan biri

konsoloslar, diğeri de meclis azası olan nüfuz ve servet sahibi kişilerdi (İnalçık, 1964b: 635).

III. 6. Valilik Kurumuyla İlgili Düzenlemeler

Tanzimat'ın merkeziyetçi devlet adamları, yönetim örgütünün Tanzimat ilkelerine uygun çalışabilmesi için valilerin istibdatçı yönetimine son vermek, bunun için de valiler dahil eyalet yöneticilerini maaşa bağlayıp yetkilerini sınırlandırmak ve merkeze bağımlı tutmak, bu arada halkın yönetime katılmasını ve valilerin meşveretle iş görmesini sağlamak gerektiğini görmüşlerdi (Sencer, 1986: 77).

Tanzimat'ın başında Muhassıllık Meclislerinin kurulmasından itibaren özellikle mali işler bu meclislere devredilip valilerin bu konulara doğrudan karışmaları önlenerek yetkilerinin kısıtlandığını görüyoruz (Çadırcı, 1997: 225) . Vilayet idaresinde Reşit Paşa'nın böyle bir meclisi oluşturmasındaki asıl amaç Avrupa'ya hoş görünmek düşüncesi ile birlikte en önemlisi, valileri kontrol altına alarak halka zulmetmelerinin önüne geçmektir. Oluşturulan bu yeni teşkilatla eyaletler Bâbîâli'ye yani merkeze bağlanıyordu. Valiler maaşa bağlanarak bir memur konumuna getiriliyor ve merkeze bağımlılıkları artırılıyordu. Defterdar ve askeri kumandanın yetkisi olmadan iş yapamıyorlardı (Engelhard, 1328: 99-100).

Tanzimattan önceki dönemde valilerin oldukça keyfi davranışları halkı bezdiriyordu. Bir vali veya mütesellim halktan herhangi birinin malını çeşitli tehditlerle müsadere edebiliyordu veya yargılanmadan başka cezalar verebiliyordu. Tanzimat'tan sonra bu keyfiyet ortadan kalktı (M.Nuri Paşa, 1980; 288). Artık istediklerini idam eden,

kendi hesaplarına vergi toplayan ve eyaletlerdeki servet kaynaklarını istedikleri gibi kendi menfaatlerine uygun olarak kullanan valiler yoktu. Bunlar, kurulan idare meclisleri ile görüşmeden bir şey yapamamaktaydılar (Göreli,1952: 19).

Tanzimat döneminde daha önceki dönemde valilik yapmış büyük devlet adamları Tanzimat yasalarına aykırı davranışlarla suçlanarak Meclis-i Vâlâ'da yargılanmışlardır. “Edirne Müşiri Nafiz Paşa, Kocaeli Müşiri Akif Paşa, Konya Valisi Hakkı Paşa, Ankara Müşiri Davud Paşa, Edirne Vâlisi Rüstem Paşa, Bozok ve Kayseri Muta-sarrıfı Celâl Paşa, Meclis-i Vâlâ'da yargılanarak cezalandırılan üst düzey yöneticilerden bazılarıdır ”(Karal, 1995b: 152). Mustafa Nuri Paşa tarihinde “Tanzimat’ın getirdiği kuralların yerleşmesinin bu gibi ibret verici örneklere muhtaç” olduğunu yazmaktadır (M.Nuri Paşa, 1980: 288).

Muhassıllık Meclislerinden sonra 1842 statüsüyle valilerin vilayetlerdeki etkisinin eskisine göre artırıldığını görüyoruz. Ancak vilayet yönetimine önemli değişiklik getiren 1849 yılındaki nizamnameyle meclisler güçlendirilirken mahalli idarecilerin ve valilerin görev alanları oldukça sınırlandırılmıştır (Bkz. Çadircı, 1985).

Tanzimat’ın uygulama sürecinde istenen neticeye varılamaması nedeniyle merkezden eyaletlere gönderilen fermanlarda Tanzimat prensiplerine ve uygulanmasına vurgu yapılmaktaydı. 1849 tarihli yönetmelikle valilerden Tanzimat’ın öngördüğü ıslahatları yapmaları ve eyalet meclislerinde alınan kararlara uymaları istenmiştir. Valilerin sayılan görevleri arasında devlet gelirlerinin ve toplanan vergi miktarının doğruluğu konusunda defterdar ve kaymakamların işlerinin, maaş ve masrafların kontrolü de vardı. Bu konulardaki usulsüzlüklerde hukuki işlem yapmak, güvenliğin sağlanması, görevlilerin belirlenen vergiler dışında halktan para almaması da onun sorumluluk alanına giriyordu.

(Çadırcı, 1987: 226-227). Söz konusu fermanlarda, vergilerin tahsilinde zorluk çıkaranlar, vergi meseleleri dolayısıyla halkı tahrik edenler ve görevini kötüye kullanan yöneticilerin cezalandırılması hususları ile yeni tedbirlerin uygulanması meseleleri eyaletlerde valilerin eline bırakılmaya başlanmıştır (İnalçık, 2006: 123). Düzenlemeyle valiler birer uygulayıcı konumuna düşmüşlerdi. Yerel meclisler kararlarda daha etkili olmaya başlamıştı. Yerel meclislerin kararlarının ise ancak Meclis-Vâlâ'nın onayından sonra kesinlik kazanması, uygulamayı ve dolayısıyla valilerin işlerini zorlaştırıyordu (Çadırcı,1987: 226-227).

Vilayetlerdeki idâri amir vasfı devam eden, ama görevini merkezin daha sıkı kontrolü altında yapan valilerle ilgili düzenlemeler istenilen iyileşmeyi sağlayamamıştır. Yasa dışı uygulamalar, aksaklıklar devam etmiş, arzu edilen başarı elde edilememiştir. Böylece, Tanzimat'la birlikte güçlendirilen merkeziyetçi sistemin sakıncaları çok geçmeden baş göstermiştir. Bunları ortadan kaldırmak için 28 Kasım 1852 (15 Safer 1269)'de bir ferman yayınlandı (Engelhard, 1328: 100). Bu ferman ile Bâbîâli'ye bağlı bir memur durumuna düşen valilere, eski yetkilerinin iade edilmesi düşünülmüştü. Valiler, maiyetlerindeki memurların davranışlarından sorumlu ve bu kişileri azletme yetkisine de sahip olmuşlardır. Bunun dışında asayiş ve genel nizamın korunabilmesi için valilere geniş yetkiler verilmişti. Eyalet idaresi ile ilgili olarak alınan yeni önlemler ile eyaletlerin merkeze bağımlılığı azaltılıyordu (Kılıç, 2009: 50).

Taşra idaresinde önemli değişiklikler içeren bir diğer düzenleme de 22 Eylül 1858 (13 Safer 1275) tarihli "*Vülatı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaiifini Şamil Talimat*" idi. Bu talimatname hem mülki bölünme ve hem de vali, mutasarrıf ve kaymakamların görev ve yetkileri bakımından önemli hükümler içermektedir. Talimatnamenin valilerle ilgili kısmında, eyaletlerde hükümetin tam bir

temsilcisi olmak bakımından geniş yetkiler verilmiştir. Buna göre vali, eyalette her işin mercii ve nazırı, devletin özel vekili ve muhatabıdır. Eyaletin bütün işlerinden sorumludur. Eyalette, genel yürütme yetkisine sahip olmakla bütün kanun, tüzük ve emirlerin uygulanmasıyla görevlidir. Mahkeme ve meclislerin uyuşmazlıklarının çözülmesine yardımcı olur, kimsenin hakkının kaybolmamasına, memurların görevlerini tam olarak yerine getirmelerine dikkat eder. Eyalet içindeki defterdar, kaymakam, müdür ve diğer memurların amir ve merciidir. Vali, kişi, belediye ve yol güvenliğine dikkat eder ve gözetir. Eski görevlerinden farklı olarak eyalet içinde eşkıyaya karşı eyalet kolluğunu ve meclislerce görüşüldükten sonra o yerdeki askeri birlikleri göndermekle yükümlüdür. Devlet gelirinin tahsiline gayret eder. Vali, halktan kararlaştırılan vergiden fazlasının alınmamasına ve devlet mallarının boşuna harcanmamasına dikkat eder. Valilere, görevden alınan kaza müdürlerini atama yetkisi de verilmiştir. Mülki işleri Bâbîâli'ye yazacağı gibi şer'îye, askeriye, bahriye, hariciye, maliye, kolluk ve vakıf işlerini ve diğer konuları ilgili makamlara yazar (Tönük, 1945: 117- 128).

Sıkı bir kontrol mekanizması kurularak valiler ve müstakil mutasarrıfların danışma gereği duydukları icraatlarında ilgili nezaretlere müracaat etmeleri, Dahiliye Nezareti dışındaki nezaretlerle yaptıkları yazışmaları her iki ayda muntazam bir rapor halinde hazırlayıp göndermeleri istenmekte idi (Tönük, 1945: 13).

Özellikle 1858 talimatnamesi ile eyalet işlerine daha çok önem verilmeye başlanmıştır. Ancak eyaletlerde yetersiz teşkilat, yolsuzluklar ve bütün kararların ancak merkezdeki Meclis-i Vâlâ tarafından tasdik edildikten sonra yürürlüğe girmesi işlerin gecikmesine sebep oluyordu. Vergilerin toplanmasında yolsuzlukları önlemek için uyulması öngörülen karmaşık yöntemler, hazine gelirlerinin alınmasını engelliyor ve

bundan valiler sorumlu tutuluyor, eyaletlerin herhangi birinde çıkan bir karışıklık da idarenin kötü olduğuna bağlanarak yöneticiler sıklıkla değiştiriliyordu. Kısa süreli görev yapan valiler de başarısız oluyorlardı. Bu dönemde devletin eyalet yönetimlerine ilişkin olarak bir ıslah ve düzenleme çabasına girmiş olduğu ve durmadan nizamnameler, yönetmelikler, talimatnameler yayınladığı görülmektedir (Kılıç, 2009: 54 ve 60) .

Tanzimat Fermanının ilanı ile birlikte Osmanlı klasik sisteminde eyaletlerin alt birimi olan sancaklar temel idari birim olma özelliğini bu dönemde de korumuşlardır. Kaymakamların atamaları ve diğer özlük işleri bağlı buldukları Dahiliye Nezareti tarafından yapılırdı. Doğrudan bakanlığa bağlı olmalarına rağmen kaymakamların taşrada yetkileri valilere karşı sorumlulukları sebebiyle sınırlı idi. Kaymakamlar sancaklarda mevcut sancak meclislerinin başkanı idi. Meclislerde alınan kararların icrası kaymakamlarca yapılırdı. Maliyeyi ilgilendiren konular dışında kaymakamların doğrudan hükümetle yazışması yasaktı. Bu yazışmalar vali ve eyalet meclisleri aracılığıyla yapılıyordu (Çadırcı, 1987: 237-240).

Tanzimat'ın taşra idaresine getirdiği önemli bir değişim de yönetici kesimin sivillerden gelmesi ve askeri ve sivil ayrımı yapılması olmuştur. Tanzimat'ın ilk yıllarında başında Serasker bulunan Osmanlı ordusu beş ayrı bölgeye ayrılarak başlarına müşirler atanmıştı. Böylece valilerin orduyla ilişkilerine son verilmiş oluyordu (Akşin, 2005: 128).

Eskinin asker sınıfından gelme “Beylerbeyi” ve “Sancakbeyi” tabirleri yerine, Tanzimat'la birlikte sivil idareciler olan “vali” ve “mutasarrıf” geçmiştir. Askerlerden de vali ve mutasarrıf tayin edildiği oldu ama onların durumu da mülkiyeden gelenler gibiydi. Bir vali ve mutasarrıfa nadiren askeri kumandanlıklar verilmiştir. Bu suretle mülki idare tamamen sivilleşmiştir. Bir eyalette vali ve bir sancakta mutasarrıf, protokol ve salahiyet

bakımından eyalet ve sancaktaki kumandanın üstündedir. Benzer uygulama diğer mülki birimler için de geçerli hale geldi. Kazaları ilmiye sınıfından kadılar değil, mülkiyeden gelme kaymakamlar, Nahiyeleri de yine ilmiye mensubu naibler (kadı muavinleri) değil, siviller idare etmektedir. Böylece hem askeri hem de ilmî-dîni- kazâi sınıf, mülkî idareden alınmışlardır (Öztuna, 1994: 197).

SONUÇ

Osmanlı'da reform sürecinin Tanzimat'ı içine alan bölümü, kendinden önceki döneme göre öncelikle reform düşünce ve tasavvurunda yeni ve farklı bir algının ortaya çıktığı bir tarihi süreçtir. Yenileşmenin sadece askeri ve teknik alanlarla sınırlanmayıp, batı kaynaklı modernleşme anlayışının, idâri, hukukî, mâli alanlarda da bir yenilik gerektirdiği ve esasen büyük devlet olmanın, Avrupa'lı büyük devletler sistemine dahil olmayı da gerektirdiği yönündeki bir bilincin kendini iyice hissettirdiği XIX. yüzyılda, girişilen yeni düzenlemelere verilen adla "Tanzimat", bu gerçeği saptayan Osmanlı devlet adamının bir projesi olmuştur.

Reformlar Avrupa menşeli olmakla beraber reform hareketlerinin arkasındaki temel dürtü, Avrupa'nın gözünü boyamak değil, tersine, çeşitli alanlarda bazı Batılı fikir ve kurumların benimsenmesini ya da uyarlanmasını içeren iç reorganizasyon tedbirleriyle imparatorluğu yeniden canlandırmaktı (Davison,1997). Bu dönemde yeni örgütlenmelerin oluşması ve idâri reformların yapılması, kul sistemini ortadan kaldırmıştı. Osmanlı bürokrasisinin bir unsurunu teşkil eden sivil bürokrasi, yapılan bu düzenlemeler sonucu, padişaha karşı gücünü artırmış ve ülke yönetiminde etkin bir unsur haline gelmiştir. Ekseriyetle Osmanlı Hariciye'sinden yetişen bürokrat grup, merkezdeki nezaretlerle meclisler ve taşradaki kurullar kanalıyla idareyi merkezileştiriyordu, (Tanör, 1996: 83). Bu meclis ve divanlar hem idaredeki uzmanlaşma ve şubeleşme ihtiyacına cevap vermekteydi (Ortaylı, 2003:140), hem de halkın idareye katılımı için fırsat doğurmuştu.

Merkezdeki ve vilayetlerdeki meclisler daha çok kişinin düşüncesine başvurularak karar alma mekanizması kuruyorlardı. Ancak merkezdeki meclisler için son karar mercii padişahın kendisi olmaya devam ediyordu. Taşra meclislerinin kararları ise

Meclis-i Vâlâ'dan onay almadan kesinleşmiyordu. Bir yandan meşveret ve kararlara katılımı artırıcı taraflarıyla halk inisiyatifi, kısmi temsil gibi olanaklar yaratılmaktayken diğer yandan merkezden denetim faktörü etkinleştiriliyordu.

Merkezdeki yeni yapılanma ve görev ayrışması sayesinde başlangıcı Tanzimat'tan önceye dayanan nezaretlerin teşkilatlandırılmasına devam edilmiştir. Yine merkezdeki meclisler sayesinde dönem içinde yargı faaliyeti tedricen yasama ve yürütme işlerinden, yani devlet işlerinden ayrılmıştır. 1868'de Şura-yı Devlet'in kurulmasını düzenleyen Takrir-i Ali'de: "Görevi devletin işlerini yerine getirmek olan yürütmenin, hukuki meselelere müdahalesinin olmaması ve her birinin kendi bağımsız dairesinde işlemesi, esaslı kurallardandır" deniyordu (Seyitdanlıoğlu, 1999: 57). Merkeziyetçi bürokratik devlet için gerekli olan erklerin birbirinden ayrılması yolunda, merkezdeki meclisler önemli bir aşamadır.

Vilayetlerdeki meclisler ve ilk kez modern belediyeçiliğin denendiği Şehremaneti ile belediyeçilik alanında ilk deneyim tecrübe edilmiştir. Taşra İdare Meclisleri Birinci Meşrutiyet denemesine hazırlık yaparcasına seçimlerin yapıldığı, tartışmaların olduğu ve halk temsiline dayanan meclis pratiğinin yapıldığı ilk mecra oldu.

Ancak Tanzimat döneminde devlet teşkilâtında ve idârî yapısında girişilen ve imparatorluğun o zamana kadar içinde bulunduğu şartlara nazaran cüretkâr sayılabilecek ıslahât teşebbüsleri, çoğu kazanımlarına rağmen maalesef istenen neticeyi vermedi. (İnalcık, 1992: 9). Modernleşme çabalarının sadece kurumlara Avrupa'daki benzerleri gibi adlar verme ve dış görünüş kazandırma gibi yüzeysel çabalar olarak kalması (Lewis, 2004: 97) istenen başarının sağlanamamasındaki etkenlerden biridir. Yenilik çabalarının görüntüde kalması eski ile yeninin yan yana yaşamasında etkili oldu (Tanör, 1996: 91).

Batılı kurumların eski kurumların yanında faaliyet göstermesi Tanzimat'ın ve Osmanlı modernleşmesinin temel çelişkisiydi (Tunaya, 1960: 27). Bu çelişki modern uygulamaların yerleşmesini zorlaştırıyordu. Mali konudaki yetersizlik ise modern idari düzenlemeler için gerekli parasal kaynaktan yoksun kalan ve aynı döneme rastlayan istikrazların daha çok yıprattığı Osmanlı Devleti'nin en zayıf yanıydı.

Türkiye idaresini modernleştirmek, merkezileştirmek yolunda önemli adımlar atılan bu devir “görkemle açılıp rezaletle kapanan değil, hüznü ve buhranlı bir atmosferde başlayıp devam eden bir devir” oldu (Ortaylı, 2003: 122). Osmanlı devlet adamlarının başlattığı reformlar yeterli ve tam başarılı olmasa da, Osmanlı ülkesini uygar bir düzene götürmek çabasıyla bir süre daha ayakta tuttu (Ortaylı, 2003: 112).

KAYNAKÇA

- ABADAN, Yavuz (1999). Tanzimat Fermanı'nın Tahlili. *Tanzimat I* içinde (ss.31-58). İstanbul: MEBY.
- AKDAĞ, Mustafa (1955). Osmanlı Müesseseleri Hakkında Notlar. *AÜDTCF Dergisi Tarih Araştırmaları Dergisi*. C.XIII, (1-2). Ankara. 27-51
- AKDAĞ, Mustafa (1966). Genel Çizgileriyle XVII. Yüzyıl Türkiye Tarihi. *AÜDTCF Dergisi Tarih Araştırmaları Dergisi*. C.IV. (6-7). Ankara. 201-248.
- AKDAĞ, Mustafa (1970). Osmanlı Tarihinde Ayanlık Düzeni Devri 1730 – 1839. *AÜDTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*. C.VIII-XII. (14-23). Ankara. 51-61.
- AKŞİN, Sina (2005). Siyasal Tarih 1789–1908. *Türkiye Tarihi III Osmanlı Devleti 1600-1908*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- AKYILDIZ, Ali (1993). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform (1836-1856)*. İstanbul: Eren Yay.
- AKYILDIZ, Ali (2004). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- ARIK, Feda Şamil (1997). Osmanlılar'da Kadılık Müessesesi. *OTAM*. (8). Ankara. 1-72.
- ARSLAN, Süleyman (1991). Tanzimat Döneminin Yarattığı Bir Yargı Organı Şura-yı Devlet. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Prof. Dr. Jale G. Akipek'e Armağan*. Konya.
- AYVERDİ, Sâmiha (1976), *Türk Tarihinde Osmanlı Asırları*. C. 2 İstanbul: Damla Yayınevi.
- BAYKARA, Tuncer (1992). *Osmanlılarda Medeniyet Kavramı ve Ondokuzuncu Yüzyıla Dair Araştırmalar*. İzmir.
- BERKES, Niyazi (2006). *Türkiye'de Çağdaşlaşma*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

- CEM, Cemil (1975). Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış. *AİD*. C.8 (3). Ankara: TODAİE
- CEM, İsmail (1999). *Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi*. İstanbul: Can Yayınları
- CİN, Halil ve Akgündüz, Ahmet (1990). *Türk-İslam Hukuk Tarihi*. C. I. İstanbul.
- ÇADIRCI, Musa (1985). Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864). *Yusuf Hikmet Bayur’a Armağan* içinde (ss. 257-277) Ankara: TTK.
- ÇADIRCI, Musa (1987). Tanzimat’ın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler (1840-1856). *Mustafa Reşit Paşa ve Dönemi Semineri Bildirileri, Ankara 13-14 Mart 1985* içinde (ss. 97-105). Ankara: TTK.
- ÇADIRCI, Musa (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C.2 (5). TODAİE. 3-12.
- ÇADIRCI, Musa (1997). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*. Ankara: TTK.
- ÇADIRCI, Musa (1999). Tanzimat (Ed. Güler Eren). *Osmanlı* içinde (C.6, ss.183-198). Ankara :Yeni Türkiye Yay.
- DAVİSON, Roderic.H.(1997). *Osmanlı İmparatorluğunda Reform* (Çev.Osman Akınbay). İstanbul: Papirüs Yayınları.
- DERBİL, Süheyp (1948). *İdare Hukuku, Cilt. I. İdari Kaza-İdari Teşkilat.*(2. Baskı). Ankara.
- DOĞAN, İlyas (t.y.). *Tanzimat Sonrası Osmanlı Aydınlarında Çağdaşlaşma Sorunu ve Arayışlar*. <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/cmkm.htm>. Erişim Tarihi: 07/ 06/ 2008.

DURSUN, Davut (1998), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasî-İdarî Gelişme. (Ed. Davut Dursun, Hamza Al). *Türkiye'de Yönetim Geleneği* içinde. İstanbul: İlke Yayını.

DUMONT, Paul ve GEORGEON, François (1996). *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*. İstanbul: Yurt Yayınları.

ENGELHART, Edouard Philippe (1328). *Türkiye ve Tanzimat: Devlet-i Osmaniye'nin Tarih-i Islahatı* (Çev. Ali Reşad). İstanbul: Mürettibin-i Osmaniye Matbaası.

EMECEN Feridun, (1999), Kuruluşundan Küçük Kaynarca'ya (Ed. E. İhsanğlu). *Osmanlı Devleti Tarihi (Osmanlı Devleti'nin Kuruluşunun 700. Yılı Armağanı)*. I, İstanbul.

EREN, Ahmet Cevat (1977). Tanzimat, *İslam Ansiklopedisi* içinde (C. XI. ss.709-765). İstanbul.

ERGİN, Osman Nuri (1936). *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*. İstanbul: İ.Ü.H.F. İktisat ve İctimaiyat Enstitüsü Neşriyatı. No:3

ERGUN, Turgay (2004). *Kamu Yönetimi*. TODAİE .

ERYILMAZ, Bilal (1992). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayını.

ERYILMAZ, Bilal (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.

FEYZİOĞLU, Hamiyet Sezer ve KILIÇ, Selda (2005). Tanzimat Arifesinde Kadılık-Naiplik Kurumu. *AÜDTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*. C.24 (38). 31-53.

FİNDLEY, Carter V. (1994), *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform-Babıali (1789-1922)* (Çev. Latif Boyacı- İzzet Akyol). İstanbul: İz Yayıncılık.

FİNDLEY, V.Carter (1996). *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* (Çev.: Gül Çağalı Güven). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları.

GÖRELİ, İsmail Hakkı (1952). *İl İdaresi*. Ankara: AÜSBFY.

- GÖRELİ, İsmail Hakkı (1953). *Şurayı Devlet*. Ankara: AÜSBFY.
- GÖYÜNÇ, Nejat (1999). Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat'a Kadar), *Osmanlı içinde* (C.6. ss. 77-88). Ankara.
- GÜLER, Birgül (1992). *Yerel Yönetimler*. Ankara: TODAİE .
- GÜRAN, Tefik (1998). 19. yy. Osmanlı Tarımı Üzerine Araştırmalar. İstanbul: Eren Yayınları.
- GÜRAN, Tefik (2000). XIX. Yüzyıl Temettuat Tahrirleri, *Osmanlı Devleti'nde Bilgi ve İstatistik içinde* (ss.75-94). (Der. Halil İnalçık, Şevket Pamuk). Ankara: Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayın No.2396.
- HALAÇOĞLU, Yusuf (1995). *Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*. Ankara: TTK Basımevi.
- HEPER, Metin (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi*. Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayını.
- HEYD, Uriel (1969). Eski Osmanlı Ceza Hukukunda Kanun ve Şeriat.
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/37/731/9319.pdf> Erişim Tarihi: 17/ 03/ 2010.
- HÜLÜR, Himmet ve AKÇA, Gürsoy (2005). İmparatorluktan Cumhuriyete Toplum ve Ekonominin Dönüşümü ve Merkezileşmenin Dinamikleri. *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*. (17). 311-341. <http://www.turkiyat.selcuk.edu.tr/pdfdergi/s17/hulur.pdf> Erişim Tarihi: 03/ 03/ 2010.
- İNALCIK, Halil (1964a). Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayûnu. *Bellekten*, C.XXVIII (112). Ankara: TTKY. 603-622.
- İNALCIK, Halil (1964b). Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri. *Bellekten*, C.XXVIII (112). Ankara: TTKY. 623-690.
- İNALCIK, Halil (1992). *Tanzîmât ve Bulgar Meselesi*. İstanbul: Eren Yayınları.

İNALCIK, Halil (2003). *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*. (Çev. Ruşen Sezer). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

İNALCIK, Halil (2005a). Türk Tarihine Türe (Törü) ve Yasa Geleneği. *Doğu-Batı Makaleler I* içinde (ss.64-85). Ankara: Doğu Batı yayınları.

İNALCIK, Halil (2005b). Osmanlı Tarihi Üzerinde Kamuoyunu İlgilendiren Bazı Sorular. *Doğu-Batı Makaleler I* içinde (ss.181-195). Ankara: Doğu Batı yayınları.

İNALCIK, Halil (2005c). Kültür Etkileşimi, Küreselleşme. *Doğu-Batı Makaleler I* içinde (ss. 267-294).Ankara: Doğu Batı yayınları.

İNALCIK, Halil (2005d). İkinci Bin'de Türkler. *Doğu-Batı Makaleler I* içinde (ss.297-318). Ankara: Doğu Batı yayınları.

İPŞİRLİ, Mehmet (1994). Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı. (Ed.E. İhsanoğlu) *Osmanlı Devleti ve Medeniyet Tarihi* içinde (C.1. ss.139-282). İstanbul.

KALAYCIOĞLU, Ersin ve SARIBAY , Ali Yaşar (2000). Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Politik Değişim (Ed. Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay). *Türkiyede Politik Değişim ve Modernleşme* (içinde ss.3-20). İstanbul: Alfa Yayınları.

KARAHANOGULLARI, Onur (2005). *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*.

<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/turkiyedeidariyargitarihi.pdf>

Erişim Tarihi: 04/ 05/ 2010.

KARAL, Enver Ziya (1995a). *Osmanlı Tarihi*. C.V. Ankara: TTK.

KARAL, Enver Ziya (1995b). *Osmanlı Tarihi*. C.VI. Ankara: TTK.

KARAL, Enver Ziya (1995c). *Osmanlı Tarihi*. C. VII. Ankara: TTK.

KARPAT, Kemal H. (2002). *Osmanlı Modernleşmesi* (Çev. Akile Zorlu Durukan ve Kaan Durukan). Ankara: İmge Kitabevi.

KASABA, Reşat (2005). *Dünya, İmparatorluk ve Toplum* (Çev. Banu Büyükkal). İstanbul: Kitap Yayınevi.

KELEŞ, Ruşen (1992). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.

KILIÇ, Selda (2000). Tanzimat Sonrası Osmanlı Vilayet Bütçeleri. *AÜDTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*.C.XX(31).193-208.

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/28/184.pdf> Erişim Tarihi: 24/ 09/ 2009.

KILIÇ, Selda (2009). Tanzimat'ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Osmanlı Valileri ve Valilik Kurumu. *AÜDTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*.C.XXVIII (45).43-62.

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/941/11710.pdf> Erişim Tarihi:24/ 09/ 2009

KONGAR, Emre (1985). *Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*. İstanbul: Remzi Kitabevi.

KUBALI, H. N. (1960). *Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*. İstanbul: Tan Matbaası.

KURAN, Ercüment (1997). *Türkiye'nin Batılılaşması ve Milli Meseleler*. Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.

LEWIS, Bernard (1955). *Türkiye: Batılılaşma* (Çev. H. Topçuoğlu). (Ed. Gustave E. von Grunebaum). *İslam Medeniyetinde Birlik ve Çeşitlilik* (Chicago ve Liege Üniversitelerinin ortak yönetimi altında Liege ve Spa şehirlerinde 1953 yılı Eylül ayında düzenlenmiş Milletlerarası Kongre). University of Chicago Press. 153-177.

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/305/2881.pdf> Erişim Tarihi: 17/ 03/ 2010.

LEWIS, Bernard (2004). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*.(9. Baskı). Ankara: TTK Basımevi.

MAHÇUPYAN, Etyen (17/ 09/ 2009). *Yoksa darbe normal mi? (1)*. Zaman.

MARDİN, Şerif (1991), *Türkiye'de Din ve Siyaset*, İstanbul: İletişim Yayınları.

MARDİN, Şerif (1998). *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu* (Çev. Mümtaz'er Türköne , Fahri Unan ve İrfan Erdoğan). (2. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

- MARDİN, Şerif (2004). *Türk Modernleşmesi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- MA'UZ, M. (2006). Tanzimat'ın İlk Yıllarında Modernleşme Hareketinin Suriye Siyaseti ve Toplumunu Üzerinde Etkisi (Çev. Hayrettin Pınar). (Ed. Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu). *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu* içinde (ss.169-185) Ankara: Phonix.
- MOLTKE, Helmuth Von (1969). *Moltke'nin Türkiye Mektupları* (Çev. Hayrullah Örs). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- MUSTAFA NURİ PAŞA (1980). *Netayic ül-Vukuat Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi* (Sad. Neşet Cağatay). C. III- IV. Ankara: TTK.
- NAGY, Gy. Káldy (1969). XVI. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda Merkezî Yönetimin Başlıca Sorunları. *AÜDTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*. (12-13). Ankara. 49-57. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/836/10600.pdf> Erişim Tarihi: 05/ 09/ 2010.
- ONAR, Sıddık Sami (1936). *Türk İdare Hukukunun Tekamül Safhaları ve Bugünkü Esaslar*. Ankara.
- ONAR, Sıddık Sami (1956). *İdare ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durum*. İstanbul.
- ONAR, Sıddık Sami (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. (3.Baskı). C. I-II. İstanbul: Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası.
- .ONGUNSU, A. H. (1999). Tanzimat ve Amillerine Umumi Bir Bakış. *Tanzimat I* içinde (ss.1-12). İstanbul: MEBY.
- OKANDAN, Recaî Galip (1977). *Amme Hukukumuzun Ana Hatları*. C.I. Ankara.
- ORTAYLI, İlber (1974). *Türkiye İdare Tarihi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- ORTAYLI, İlber (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. Ankara: Hil Yayın.

ORTAYLI, İlber (1990). Yerel Yönetim; Devraldığımız Miras. *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslar arası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar* içinde (ss.63-74). Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yayınları.

ORTAYLI, İlber (1996). Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler. (Ed. Vecdi Akyüz ve Seyfettin Ünlü). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 1* içinde (ss. 445-466). İstanbul.

ORTAYLI, İlber (1999).Tanzimat Devri ve Sonrası İdarî Teşkilât. (Ed. E. İhsanoğlu), *Osmanlı Devleti Tarihi (Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu'nun 700. Yılı Armağanı)*. C I. İstanbul .

ORTAYLI, İlber (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840- 1880*. Ankara: TTK Yayınları.

ORTAYLI, İlber(2001). *Gelenekten Geleceğe*. İstanbul: Ufuk Yayını.

ORTAYLI, İlber (2003). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: İletişim Yayınları.

ORTAYLI, İlber (2008). *Osmanlıda Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

ÖZ, Mehmet (1999). Osmanlı Devleti'nin Kuruluş ve Büyüme Sürecine Dair. *Türk Yurdu* içinde (ss. 47-49). C. 19-20. (148-149). Ankara: Evren Yayıncılık.

ÖZÇELİK, Selçuk (1959). Sened-i İttifak. *İ.Ü.H.F.D. C.XXIV* (1- 4). İstanbul. 1- 12.

ÖZÇELİK, Selçuk (1974). *Esas Teskilat Hukuku Dersler*. C. 1. İstanbul: Fakülteler Matbaası.

ÖZDEMİR, M. Niyazi (1999). Osmanlı Devlet ve Medeniyetinin Temellerine Genel Bakış. *Türk Yurdu* içinde (ss. 148-149). C. 19-20. Ankara: Evren Yayıncılık.

ÖZDEMİR, Hüseyin (2001). *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları.

- ÖZKAYA, Yücel (1994). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık*. Ankara: TTK Yayınları.
- ÖZKUL, Osman (2000). Osmanlı Devleti'nin Kuruluş ve Gelişme Döneminde Ulemanın Yeri. *Yeni Türkiye Dergisi*. C.6 (33). Ankara. 521–534.
- ÖZTUNA, Yılmaz (1986). *Osmanlı Devleti Tarihi* C.I. İstanbul: Faysal Finans Yayını
- ÖZTUNA, Yılmaz (1967). *Türkiye Tarihi*. C.12 (XIX-XX Asırlar). Hayat Yayınları,
- ÖZTUNA, Yılmaz (1994). *Büyük Osmanlı Tarihi* C. 9. İstanbul: Ötüken Neşriyat,
- PALMER, Alan (1993). *Osmanlı İmparatorluğu, Son Üçyüz Yıl, Bir Çöküşün Yeni Tarihi* (Çev. Belkıs Çorakçı Dişbudak). İstanbul: Sabah Kitapları.
- SENCER, Muzaffer (1986). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. İstanbul.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1996a). Yerel Yönetim Metinleri IV, Şehremaneti'nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler* içinde (C.5.ss.75-82). (3). <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri4.htm>. Erişim Tarihi: 05/ 04/ 2010.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1996b). Yerel Yönetim Metinleri VI, 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler* içinde (C.5. ss.89-103).(5). <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri6.htm>. Erişim Tarihi: 06/ 04/ 2010.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1999). *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*. (2. Baskı). Ankara: TTK.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (2002). Yenileşme Dönemi Osmanlı Devlet Teşkilatı (Ed. Hasan Celal Güzel). *Türkler* içinde (C.13. ss. 561-576) Ankara: Yeni Türkiye Yay
- SHAW, Stanford J. ve SHAW, Ezel Kural (2000). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye* (Çev. Mehmet Harmancı). C.2. İstanbul: E yayınları.

- SOMEL, Selçuk Akşin (2001). Osmanlı Reform Çağında Osmanlılık Düşüncesi (1839-1913) (Ed.Tanıl Bora ve Murat Gültekingül). *Modern Türkiye’de Siyasî Düşünce, C 1, Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi* içinde (ss.88-116). (2.Baskı). İstanbul: İletişim Yay.
- SONYEL, Salahi R. (1994). Tanzimat ve Gayri-Müslim Uyruklar. *Tanzimat’ın 150.Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu* içinde (ss.339-351).Ankara: TTK Basımevi.
- SOYSAL, Mümtaz (1997). *100 Soruda Anayasa’nın Anlamı*. (11. Baskı). İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- ŞAHİN, Ali (2007). Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi. (Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe). *Kamu Yönetimi Yapısal ve İşlevsel Sorunları*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- ŞENER, Abdüllatif (1990). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- ŞENER, Abdüllatif (1992). Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Reformları. *150. Yılında Tanzimat*, içinde (ss. 259-277). (Yay. Haz. Hakkı Dursun Yıldız). Ankara: TTK.
- TANERİ, Aydın (1978). *Osmanlı Devleti’nin Kuruluş Döneminde Hükümdarlık Kurumunun Gelişmesi ve Saray Hayatı- Teşkilatı*. Ankara: AÜDTCF Yay.
- TANİLLİ, Server (1990). *Devlet ve Demokrasi*. İstanbul: Say Yayınları.
- TANÖR, Bülent (1996). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. (Genişletilmiş 3. Baskı). İstanbul: Afa Yayınları.
- TANPINAR, Ahmet Hamdi (1956). *XIX. Asır Türk Edebiyatı Tarihi*. (2. Baskı). İ.Ü.E.F.Yay. İstanbul: İbrahim Horoz Basımevi.
- TEKELİ, İlhan (1983).Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi. *AİD*. C. 16 (2). 3-22.

- TİMUR, Taner (1989), *Osmanlı Kimliği*, İstanbul: Hil Yayınları.
- TOPRAK, Zafer (1990). Tanzimat'tan Cumhuriyete Şehremaneti. *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar*. Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yayınları.
- TÖNÜK, Vecihi (1945). *Türkiye 'de İdare Teşkilatı*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- TUNAYA, Tarık Z.(1960). *Türkiye 'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*. Ankara: Siyaset İlmî Serisi.
- TURHAN, Mümtaz (1994). *Kültür Değişmeleri*. İstanbul: Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayınları.
- UBİCİNİ, M. A.(1998). *Osmanlı 'da Modernleşme Sancısı* (Çev. Cemal Aydın). İstanbul: Timaş Yayınları.
- URL, *Temettuat Defterleri* (08/ 06/ 2002). <http://www.os-ar.com/print.php?sid=81> Erişim Tarihi: 07/ 06/ 2008.
- UZUN, Ahmet (2002). *Tanzimat ve Sosyal Direnişler*. İstanbul: Eren Yayınları.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (1947), *Osmanlı Tarihi*, C.I, Ankara: TTK Yay.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (1965). *Osmanlı Devleti 'nin İlmiye Teşkilâtı*. Ankara.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (1988). *Osmanlı Devletinin Merkezi ve Bahriye Teşkilatı*. Ankara: TTK Yayınları.
- ÜÇOK, Coşkun (1943). Osmanlı Devlet Teşkilatından Tımarlar. *AÜHF Dergisi*. C.I. (1-4). 525-551. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/220/1851.pdf> Erişim Tarihi: 09/ 01/ 2010.
- ÜÇOK, Coşkun (1944). Osmanlı Devlet Teşkilatından Tımarlar, *AÜHF Dergisi*. C.II.(1).73-95. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/225/1909.pdf> Erişim Tarihi: 19/ 02/ 2010.

- ÜÇOK, Coşkun ve MUMCU, Ahmet (1982). *Türk Hukuk Tarihi*. (3.Baskı). Ankara: AÜHF Yayınları
- ÜNAL, Tahsin (1998). *Türk Siyasi Tarihi*. İstanbul: Kamer Yayınları.
- ÜNAL, Mehmet Ali (1998). *Osmanlı Müesseseleri Tarihi*. Isparta: Kardelen Kitabevi.
- ÜNAL, Mehmet Ali (1999). Osmanlı Hukukunun Tarihi Gelişimi ve Ulema Sınıfı, *Türk Yurdu* içinde (ss.188- 191). C.19-20. (148-149). Ankara: Evren Yayıncılık
- WEİKER, W.F (1968). The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform. *Administrative Science Quarterly*. C.13. No.3. Special Issue on Organization and Social Development.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1970). Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *AİD*. C.3 (2).
- YAMAN, Talat Mümtaz (1944). Osmanlı İmparatorluğu Teşkilatında Mütesellimlik Müessesesine Dair. *Türk Hukuk Tarihi Dergisi*. C. I. Ankara. 75-105.
- YAZICI, Nesimi (1994). Tanzimat Dönemi Basın Konusunda Bir Değerlendirme. *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*.Ankara: TTK Yayınları.