



II. MEŞRUTİYET SONRASI TAŞRANIN İDARİ DÖNÜŞÜMÜ:

KÜTAHYA ÖRNEĞİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Rakip YALÇIN

Kütahya-2019

T.C.
KÜTAHYA DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**II. MEŞRUTİYET SONRASI TAŞRANIN İDARİ DÖNÜŞÜMÜ:
KÜTAHYA ÖRNEĞİ**

Danışman:
Prof. Dr. Özgür ÖNDER

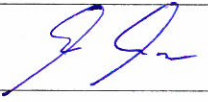
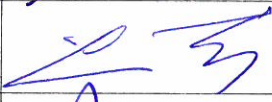
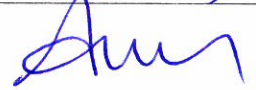
Hazırlayan
Rakip YALÇIN

KÜTAHYA – 2019

Kabul ve Onay

Rakip YALÇIN'ın hazırladığı "II. Meşrutiyet Sonrası Taşranın İdari Dönüşümü: Kütahya Örneği" başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği / ~~oyçokluğu~~ ile kabul edilmiştir.

08/08/2019

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Red
Prof. Dr. Özgür ÖNDER (Danışman)		
Doç. Dr. Ahmet TÜRKAN		
Doç. Dr. Alper ÖZMEN		

Doç.Dr.Ayhan KAHRAMAN
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “II. Meşrutiyet Sonrası Taşra İdaresinin Dönüşümü: Kütahya Örneği” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

01.01/2019

Rakip YALÇIN

ÖNSÖZ

II. Meşrutiyet döneminde yaşanan değişiklikler kısa bir tarih aralığında yaşanmış olsa da bu dönemde yapılan düzenlemeler, yaşanan tartışmalar ve neden olduğu sonuçlar itibariyle sadece Türkiye Cumhuriyeti'ni etkilemekle kalmamış Osmanlı Devleti'nin bakiyesi olan farklı etnisite ve inanişsa sahip birçok devleti de etkilemiştir. Bu devletleri kuranlar ya da kuruluşunda etkili olan isimler II. Meşrutiyet döneminde Meclis-i Mebusan'da veya Bab-ı Âli'nin bir dairesinde çalışmış memurlar ve bu dönüşümün içinde bizzat yer almış kişilerdir. Bu yönüyle günümüzde Türkiye Cumhuriyeti başta olmak üzere bu devletlerin geçirdiği idari dönüşümün tarihsel kökenleri de Osmanlı Devleti'nin II. Meşrutiyet döneminde yaşadığı idari dönüşümde aranmaktadır. Bu durum idare tarihimizle ilgili araştırmaların ne derece önemli olduğunun da kanıtını oluşturmaktadır.

Osmanlı taşra idaresiyle ilgili çalışmaların azlığı bir yana yapılmış çalışmaların merkezi idarenin bakış açısıyla ele alınmış olması taşra idarelerinin II. Meşrutiyet döneminde geçirdiği dönüşümün etkileriyle ilgili bizlere çok sınırlı bilgi sunmaktadır. Bunun yanında genel yazın, yaşanan dönüşümün içsel etmenlerini iyice irdelemeden bir ön kabulde değişimi bir dışsal baskı ve zorunluluk olarak belirtmesi idari kültürümüzü bilerek veya bilmeyerek göz ardı etmeye de neden olmaktadır.

Lisans döneminde Kütahya'nın eski evlerini, sokaklarını gezerken kamu yönetimi öğrencisi olmak hasebiyle şehrin idare tarihini hep merak ederdim. Ancak tarihte birçok medeniyete ev sahipliği yapmış, şehzade sancağı olmuş ve Anadolu Beylerbeyliği merkezi olarak yüz yıllarca kullanılmış olduğu halde Kütahya idare tarihi ile ilgili yapılmış bir çalışmanın bulunmaması garip bir tezat oluşturmaktaydı. Araştırma konusunu seçilirken bu durum çok belirleyici oldu. İşte bu çalışmada da 1908 yılında yaşanan değişimi taşradan inceleyerek bu alanda mevcut olan akademik boşluğu bir nebze gidermeye çalıştık.

Çalışmanın hazırlık ve yazım sürecinin uzun bir zamana yayılması, kaynakların birçok farklı şehir ve kütüphanede bulunması pek çok kişinin çalışmada emeğinin geçmesine neden olmuştur. Söz gelimi İstanbul'a her gidiş gelişimde ulaşım noktasında büyük yardımları olan Selam Çini sahibi Metin Karakaya'ya ve onunla tanışmama vesile olan Resul Uğurlu'ya bir teşekkür borçluyum. Yıllarca komşuluk ettiğimiz ve

komşu hukukunun çok ötesinde şahsıma yardımları dokunan Abdil Kardeş ve ailesine her vakit medyunu şükranım. Yardımsever ve samimi kişiliğiyle çalışmaya ilgisi ve tavsiyeleriyle çokça yardımı dokunan Yıldırım Beyazıt Üniversitesi'nden sayın Prof. Dr. Erkan Tural'a bir teşekkür bu manada eksik kalacaktır. Değerli fikir ve tavsiyeleriyle çalışmaya katkı sağlayıp tez savunmamda bulunan Kütahya Dumlupınar Üniversitesi'nden Doç. Dr. Ahmet Türkan ve Eskişehir Osmangazi Üniversitesi'nden Doç. Dr. Alper Özmen hocalarıma da bu manada büyük bir teşekkür borçluyum. Her ne kadar danışmanım olması için beni peşinden bir sene boyunca koştursa da çalışmayı titizlikle takibi ve bir hoca öğrenci resmiyeti dışında bir abi gibi hatalarımı ve eksikliklerimi yüzüme vurmada akademik yetkinliğini olgun kişiliğiyle ortaya koyan sevgili danışmanım sayın Prof. Dr. Özgür Önder'e sade bir teşekkür ifadesi şahsına duyduğum minnetin kesinlikle tercümanı olamayacaktır. Saha ve arşiv araştırmalarında bana her türlü kolaylığı sağlayan Kütahya Vahit Paşa Yazma Eserler Kütüphanesi'nden Halil Bey'e, Kütahya Mustafa Yeşil Kütüphanesi'nden Emine Hanım'a ve Hocazade Rasih Efendi'nin fotoğrafını kendi arşivinden benimle paylaşma cömertliğinde bulunan Hakan Bey'e, Kütahya Çini Müzesi'nden Seher Hanım'a, Suna ve İnan Kırış Vakfı'na bağılı Pera Müzesi'nden Ulya Soley Hanım'a, İBB Atatürk Kitaplığı Kütüphanesi'nden Ufuk Mazlum Bey'e, Ankara Milli Kütüphanesi, Kütahya İl Halk Kütüphanesi, Bursa İnebey Yazma Eserler Kütüphanesi ve Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivleri çalışanlarının tümüne çok teşekkür etmekle beraber isim isim zikredemediğim için hoşgörülerine sığınıyorum. Yetişmemde ve uzun süren bu çalışma süresince bana gösterdikleri sabır için aileme özellikle de bütün ailenin yükünü sırtlayan kardeşlerim Atib ve Ferhat'a bir teşekkürden çok daha fazlasını borçluyum. En nihayetinde çalışmanın kusursuzluğunu iddia etmenin en büyük kusur olması cihetiyle çalışmadaki bütün kusurlar ve eksiklikler şahsıma aittir.

ÖZET

II. MEŞRUTİYET SONRASI TAŞRA İDARESİNİN DÖNÜŞÜMÜ: KÜTAHYA ÖRNEĞİ

YALÇIN, Rakip

Yüksek Lisans Tezi, Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Özgür ÖNDER

Temmuz, 2019, 185 sayfa

Taşra idare tarihi çalışmaları özellikle kamu yönetimi literatürü açısından çok fazla çalışılmış konulardan değildir. Taşra idareleri, kamu yönetimi disiplini literatüründe genellikle merkezi devlet ve siyasi başkentlerin bakış açısıyla çalışılmıştır. Çalışmanın da konusunu oluşturan II. Meşrutiyet ve onun politik/yönetimsel sonuçlarına taşradan ziyade payitahttan bakılmıştır. Tarihte önemli bir idari merkez olmuş olan Kütahya ili özelinde kamu yönetimi ve idare tarihi açısından bir inceleme ya da araştırmaya rastlanılmamıştır. Dolayısıyla bu çalışmada II. Meşrutiyet sonrasında imparatorlukta ortaya çıkan zengin bir siyasi iklim çerçevesinde taşrayı ilgilendiren idari düzenlemelerin, gelişmelerin ve değişimlerin birinci el belgeler üzerinden incelemesi yapılacaktır. Elde edilen bulgularla 1908 sonrasında savaş yıllarına kadarki dönemde Kütahya'daki idari gelişme ve süreçler analiz edilecek, yorumlanacak ve değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: II. Meşrutiyet, Taşra İdaresi, İdari Dönüşüm, Kütahya

ABSTRACT**ADMINISTRATIVE TRANSFORMATION OF THE PROVINCES
AFTER THE II. CONSTITUTIONAL PERIOD: THE EXAMPLE OF
KÜTAHYA****YALÇIN, Rakip****M. Sc. Thesis, Department of Management Sciences****Supervisor: Prof. Özgür ÖNDER****July, 2019, 185 page**

Historical studies of the provincial governments are not particularly worked out in terms of public administration literature. The provincial administrations have been studied in the literature of public administration discipline from the point of view of central state and political capitals. The subject of the study is II. Constitutionalism and its political/administrative consequences which have been largely viewed from the capital rather than provincial administration. In the Kütahya province, which has been an important administrative center in the past, no examination or research has been found in terms of public administration and administrative history. Therefore, in this study the administrative regulations, developments and changes related to the county in the context of a rich political climate emerging in the empire after the II. Constitutional Monarchy will be examined through first hand documents. With the findings obtained, the administrative developments and processes in Kütahya from 1908 to war years will be analyzed, interpreted and evaluated.

Keywords: II. Constitutional, Provincial Administration, Administrative Transformation, Kütahya

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
FOTOĞRAF VE TABLO LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI TAŞRA İDARESİ: KAVRAMSAL, TEORİK VE TARİHSEL ÇERÇEVE

1.1 İDARE’NİN ÖRGÜTLENMESİNE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE	7
1.1.1 Merkeziyetçilik (Merkezden Yönetim Kavramı)	7
1.1.2 Âdem-i Merkeziyetçilik (Yerinden Yönetim Kavramı)	8
1.2.1.1 İdari Âdem-i Merkeziyetçilik (İdari Yerinden Yönetim)	9
1.1.2.2 Siyasi Âdem-i Merkeziyetçilik (Siyasi Yerinden Yönetim).....	10
1.1.3 Taşra İdaresine Teorik Bakış	11
1.1.3.1 Merkez Dışında Ara Kurumlar Arayışı	11
1.1.3.2 Merkez-Çevre ve Devlet Geleneği Yaklaşımları.....	12
1.2 TAŞRA İDARESİNİN TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDEKİ GELİŞİMİ	15
1.2.1 İmparatorluklarda Taşra İdaresi	15
1.2.2 Feodalite, Burjuvazi ve Komün İdaresi	17
1.2.3 Modern Devletlerde Taşra İdaresi	18
1.3. OSMANLI TAŞRA İDARESİ	19
1.3.1 Osmanlı Klasik Dönem Yönetim Düşüncesinin Temelleri	19
1.3.1.1 Toprak Üzerindeki Örgütlenme: Mülkileşme	20
1.3.1.2 Daire-i Adalet Teorisi	23

1.3.2 Osmanlı Taşra İdaresinin Temelleri ve Modern Yönetim Arayışları	28
1.3.2.1 Osmanlı Merkeziyetçiliğinin Yeniden İnşası: Kameralizm	33
1.3.2.2 Eyaletten Vilayete İdari Dönüşüm	34
1.3.2.3 Merkeziyet ve Âdem-i Merkeziyet Tartışmaları	40
1.3.2.3.1 Tevsii Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif	44
1.3.2.4. Taşra İdaresinin Yasal Dayanakları	44

İKİNCİ BÖLÜM

II. MEŞRUTİYET'İN İLANINA KADAR OSMANLI TAŞRA İDARESİ VE KÜTAHYA

2.1. OSMANLI DEVLETİ'NDEN ÖNCE KÜTAHYA'DA İDARİ DÜZEN.....	52
2.1.1. Kütahya'nın Türk Hâkimiyetinden Önceki İdari Önem ve Vaziyeti.....	52
2.1.2. Türk İslam Devletleri Döneminde Kütahya'da İdari Düzen.....	53
2.2. OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİNDE KÜTAHYA'DA İDARİ DÜZEN.....	55
2.2.1. Tanzimat Öncesi Kütahya'da İdari Yapı ve Düzen	55
2.2.2. Tanzimat Sonrası Statü Kaybı: Anadolu Beylerbeyliğinden Muhassıllık ve Sancak İdaresine.....	58
2.3. KÜTAHYA'DA İDARE MECLİSLERİ DÖNEMİ	62
2.4. VİLAYET NİZAMNAMELERİ VE KÜTAHYA'DA TAŞRA İDARESİNİN GENEL DURUMU	70
2.4.1. 1867 Tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi Uygulamasında Kütahya İdaresi	70
2.4.2. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi Uygulamasında Kütahya İdaresi.....	79
2.5. 1876 KANUN-İ ESASİ VE SONRASI TAŞRA MÜLKİ İDARESİNDE DÜZENLEMELER.....	83
2.6. LAYİHALAR DÖNEMİ VE BİR LAYİHA ÖRNEĞİ OLARAK ŞEMSEDDİN SAMİ'NİN LAYİHASI.....	91

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ VE KÜTAHYA TAŞRA İDARESİNİN DÖNÜŞÜMÜ

3.1. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ SİYASAL, HUKUKİ VE İDARİ DÖNÜŞÜM	96
--	----

3.1.1. Didar-ı Hürriyet ve Taşrada Yaşananlar	96
3.1.2. II. Meşrutiyet Döneminde Taşra İdareleri İle İlgili Anayasal/Yasal Düzenlemeler	99
3.1.2.1. II. Meşrutiyet'te Merkeziyet ve Âdem-i Merkeziyet Tartışması ve Taşraya Yansımaları	100
3.1.2.2. Siyasal Partiler ve Taşra Politikaları	102
3.1.3. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatti	118
3.1.4 Taşrada Güvenlik: Zaptiye Teşkilatı ve Taşrada Güvenlikle İlgili Düzenlemeler	125
3.1.5 Taşra İdaresinde Sivil Bürokrasi Askeri Bürokrasi İlişkisinin Dönüşümü ..	127
3.2 II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ TAŞRA İDARESİ VE KÜTAHYA	132
3.2.1. 1908 Devrimi ve Taşrada Güç Dengesi.....	132
3.2.2. II. Meşrutiyet Devrinde Taşrada İdari Taksimat	139
3.2.3 Taşrada Artan Merkeziyetçilik ve Bürokrasi.....	145
3.2.4 II. Meşrutiyet Reformlarının Kütahya İdaresindeki Yansımaları.....	152
SONUÇ.....	158
EKLER.....	162
KAYNAKÇA	172
İNDEKS	184

FOTOĞRAF LİSTESİ

- Fotoğraf 1** Osmanlı bürokrasisinin modernleşmesi ve merkezileşmesinin taşrada en görünür şekli olan idare binası ve bürokratik dairelerin toplandığı Kütahya hükümet konağı evlerin arasından bariz bir şekilde görülmektedir. 50
- Fotoğraf 2** Osmanlı döneminde çekilmiş Aizanoi antik kentindeki Zeus tapınağı 53
- Fotoğraf 3** Birçok önemli çalışmayla beraber Kütahya’da öğretmenlik yaptığı yıllarda kaleme aldığı “Kütahya Şehri” adlı çalışmasıyla Kütahya şehir tarihine büyük katkı sağlayan İsmail Hakkı Uzunçarşılı’nın Balıkesir milletvekili iken çekilmiş fotoğrafı. 58
- Fotoğraf 4** II. Meşrutiyet gösterileri sırasında Kütahya mutasarrıfı Ahmet Fuat Paşa’yı zorla trene bindirerek Kütahya’dan gönderen ve II. Meşrutiyet devrinde Kütahya idaresi üzerinde büyük etkiye sahip eşraftan Hocaşade Rasih Efendi. 94
- Fotoğraf 5** 1923 yılı yazında yapılan Büyük Millet Meclisi ikinci devre seçimlerinden Kütahya seçim sandığı kurulu ve halktan bir grup..... 111
- Fotoğraf 6** Kütahya’da on beş sene görev yapıp yıllarca çözülmemiş birçok probleme de köklü çözümler üreten ve 1908 Devrimi’nde ayaklananlar tarafından zorla İstanbul’a gönderilen Kütahya Mutasarrıfı Giritli Ahmet Fuat Paşa. 135
- Fotoğraf 7** Büyük idari ve siyasi değişimlerin toplumu fikirsel anlamda yeni bir merhaleye taşıdığının en büyük göstergesi toplumun ürettiği sanatın buna uygun olarak şekillenmesidir. Kütahya’da üretilen II. Meşrutiyet döneminin propaganda kelimeleri olan “hürriyet, müsavat, adalet ve uhuvvet” kelimelerinin üzerine işlendiği çini vazo ve ortasında “yaşasın meşrutiyet” yazılı çini tepsi. 153

TABLO LİSTESİ

- Tablo 1** 1907-1912 yılları arasında Kütahya merkez mutasarrıflığında görev yapmış memurlar ve yaşanan memur rotasyonunu gösterir tablo 147

KISALTMALAR

H.	Hicri
M.	Miladi
R.	Rumi
HAT.	Hatt-ı Hümayun Tasnifi
BEO.	Bâb-ı Âlî Evrak Odası
ŞD.	Şura-yı Devlet Evrakı
DH.MKT.	Dâhiliye Nezareti Mektubi Kalemî
DH.MUİ.	Muhaberat-ı Umumiye İdaresi Belgeleri
DH.ŞFR.	Dâhiliye Nezareti Şifre Evrakı
DH.SN.THR.	Dâhiliye Nezareti Sicill-i Nüfus Tahrirat Kalemî
Y.PRK.DH.	Yıldız Perakende Evrakı Dâhiliye Nezareti Maruzatı
Y.PRK.AZJ.	Yıldız Perakende Evrakı Arzuhal Jurnal
Y.PRK.BŞK.	Yıldız Perakende Evrakı Başkitabet Dairesi Maruzatı
A.}DVN.	Bab-ı Asafî Divan-ı Hümayun Kalemî
A.}MKT.	Sadâret Mektubî Kalemî Belgeleri
A.}MKT.MVL.	Sadaret Mektubi Kalemî Meclis-i Vala Evrakı
A.}MKT. MHM.	Sadaret Mektubi Mühimme Kalemî Evrakı
A.}MKT. UM.	Sadaret Mektubi Kalemî Umum Vilayat Evrakı
A.}MKT.DV.	Sadaret Mektubi Kalemî Deavi Evrakı
HR.SYS.	Hariciye Nezareti Siyasi
HR.SFR.3.	Hariciye Nezâreti Londra Sefareti Belgeleri
HR.MKT.	Hariciye Nezareti Mektubi Kalemî Evrakı
HSD.TVP.	Tevfik Paşa Evrakı
MVL.	Meclis-i Vala Evrakı
İ.MVL.	İrâde Meclis-i Vâlâ
İ.DH.	İrade Dâhiliye
İ.MSM.	İrade Mesail-i Mühimme
İ.ŞD.	İrade Şura-yı Devlet

İ.MMS.	İrade Meclis-i Mahsus
İ.HB.	İrade Harbiye
TODAİE	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
Vb.	ve benzeri
Vs.	ve saire



GİRİŞ

Osmanlı Devleti on dokuzuncu yüzyılda gerek idari gerek sosyal anlamda yüzyılı aşan bir değişim ve dönüşüme uğramıştır. Bundandır ki Ortaylı, bu yüzyıla “İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı” adını vermektedir. Bu yüzyılda özellikle II. Meşrutiyet döneminde yaşanan değişiklikler kendi dönemini etkilemekle kalmamış zamanını aşan zihni bir değişikliği de beraberinde getirmiştir. Örneğin, merkeziyet âdem-i merkeziyet tartışmaları yaşanmaya başlamış, siyasal partiler Türk siyasal hayatına girmiş, seçme ve seçilme hakkı tanınmış, dernek kurma, toplantı ve gösteri hakkı gibi günümüzde temel siyasal haklar bireylere tanınmıştır.

II. Abdülhamid’in Birinci Meşrutiyeti askıya alması ve “baskıcılığına” karşı harekete geçen İttihatçılar mevcut sistemi değiştirmek için her yolu denemişlerdir. Nihayetinde 1908 yılında büyük değişimlere yol açacak II. Meşrutiyet’in ilanı ve Yıldız Sarayı üzerine kurulan baskı II. Abdülhamid tarafından Kanun-i Esasi tekrar yürürlüğe sokulmasına yol açmıştır. Kanun-i Esasi’nin yürürlüğe sokulmasıyla amaçlarının ilk aşamasına erişen İttihatçılar kendi düşüncelerine uygun olarak ülkeyi imar edecek projeler üzerine çalışmaya başlamışlar ve gerek toplumsal yapıda gerekse de bürokratik yapıda köklü değişiklikler yapmaya girişmişlerdir. Dâhiliye Nezareti ve dolayısıyla vilayetler bu dönemde en çok düzenlemenin yaşandığı kurumların başında gelmiştir.

Ancak Osmanlı Devleti’nin idare tarihi ve özellikle de taşra idaresi ile ilgili kamu yönetimi alanında yapılmış çalışmaların sayıca sınırlılığı bu alanda büyük bir eksikliğe neden olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu üzerine yapılan araştırmaların genel manada merkez teşkilatı üzerine odaklanmaları taşrayı ve taşra idarelerinin göz ardı edilmesine neden olmuştur. Bunun neticesi olarak geçmişten günümüze taşra teşkilatının geçirdiği değişimler sadece vilayet nizamnameleri, düsturlar ve yakın tarihli çalışmalarda belgeler üzerinden okumayı mecburi kılmıştır. Bu da on dokuz ve yirminci yüzyıl taşra teşkilatlarının geçirdiği dönüşüm hakkında eksik ve yetersiz bilgiye neden olmaktadır.

Çalışma bir nebze de olsa bu alandaki eksikliği gidermekle beraber Osmanlı taşrasının bütünü hakkında bir sonuca varmayı imkânsız kılmaktadır. Çünkü Osmanlı Devleti’nde idari bölgelerin stratejik, dinsel, sosyal ve siyasal durumlarına göre sınıflandırılmaları taşra idarelerinin bir bütün halinde incelenmesini olanaksız hale

getirmektedir. O zaman şöyle bir soru akla gelmektedir. Neden çalışmada birçok taşra idaresi arasından Kütahya idaresi tercih edildi? Şehzadelerce idare edilmesi ve uzun bir süre Anadolu Beylerbeyliğinin merkezi olması Kütahya'nın idare tarihi açısından Osmanlı devrinde birçok şehrin sahip olamadığı zengin bir idari birikime sahip olmasını sağlamıştır. Merkezi idareye yakınlığı, gelişen ulaşım ve iletişim imkânlarından da faydalanan ilk idari birimlerden olması ve bunların neticesinde gerek idareciler gerekse de memurlar açısından en çok tercih edilen idari birimlerden olmuş olması merkezi kararların taşra idarelerinde ne gibi sonuçlara yol açtığını incelemek için Kütahya'yı en uygun tercih sebebi haline getirmektedir. Bundan dolayı Kütahya tarihini merak edenler çalışmayı okurken şehrin idare tarihini, konu ile ilgili araştırma yapan araştırmacılar da Osmanlı taşrasının geçirdiği idari değişim ve dönüşümün sebep ve sonuçlarını okumuş olacaklardır. Bu yönüyle çalışma hem Kütahyalıların hem şehir tarihçilerinin hem de Osmanlı taşra idaresini araştıran araştırmacıların başvurup faydalanabilecekleri bir kaynak niteliği taşımaktadır.

Çalışmanın “Osmanlı Taşra İdaresi: Kavramsal, Teorik ve Tarihsel Çerçeve” başlığını taşıyan birinci bölümünde Osmanlı'nın kuruluşundan çöküşüne kadar geçen sürede Osmanlı taşra teşkilatının geçirdiği değişim ve dönüşümün genel bir görüntüsü verilmektedir. Yaşanan değişimlerin ışığında kamu yönetimi literatüründe yeni incelenmeye başlanan Adalet Yönetimi gibi kavramsal, teorik tartışma ve açıklamalarla Osmanlı'da taşra nedir, nasıl idare edilir, idari değişimi gerektiren sebepler nelerdir ve başat aktörleri kimlerdir gibi sorulara konu ile ilgili yapılmış çalışmalardan cevaplar aranmıştır. Bu bölüm sonraki bölümlerde yaşanan değişimi anlamak açısından önemli bir katkı sağlayacaktır.

“II. Meşrutiyet'e Kadar Osmanlı Taşra İdaresi ve Kütahya” adlı ikinci bölümde ilk olarak Kütahya'nın tarihte hangi devletler tarafından yönetildiği ve idari önemini artıran nedenlerin neler olduğu incelenmiştir. Eyalet düzeninden vilayet sistemine geçiş, Tanzimat'ın ilanı arifesinde oluşturulan taşra idare meclisleri, 1867 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri düzenlemelerini ve bu düzenlemelerin ışığında Kütahya idaresinin durumunun ne olduğunun arşiv belgeleri üzerinden incelenmesi yapılarak II. Meşrutiyet dönemine nasıl bir Kütahya idaresinin miras kaldığı gösterilmeye çalışılmıştır. Her ne kadar çalışmanın esas odak noktası 1908-1914 yılları arasında taşrada yaşanan değişimi incelemek olsa da Tanzimat'ın ilanından II. Meşrutiyet'e kadar geçen sürede Kütahya

idaresinin geçirdiği değişim belgeler üzerinden incelenerek II. Meşrutiyet döneminde yaşanan idari değişimin daha iyi anlaşılması amaçlanmıştır. Bunda Ortaylı'nın “Tanzimat, Türkiye tarihinde devrim değil, devrim hazırlayıcı sonuçlar doğuran bir harekettir” şeklindeki tanımlamasının etkisi büyüktür (2017: 297). Son olarak II. Abdülhamid döneminde taşra idarelerinin durumunu ve taşra idareleriyle ilgili yapılan çalışmalar ele alınarak II. Meşrutiyet dönemine kadar Kütahya idaresi üzerinden Osmanlı taşra idaresinin geçirdiği değişim ve dönüşüm açıklanmaya çalışılmıştır.

On dokuzuncu yüzyılda merkezi idarede olduğu gibi taşra idarelerinin de yeniden yapılandırılmaya çalışılması bu kapsamda birçok yeni düzenlemenin hazırlanmasına yol açmıştır. Taşra ile ilgili genel yazın bu dönemde çıkarılan kanunların büyük çoğunluğunun Avrupa ve özellikle de Fransız kanunlarının tercüme edildiği ön kabulünü taşımaktadır. Ancak bu konuda yeni yapılan çalışmalar bu düşünceye karşı çıkarak etkilenmenin mutlaka yaşandığını ancak altı yüz yıllık devlet geleneğine sahip bir devletin yeni idari sistemini tercüme ettiği kanunlar üzerine bina etmeyeceğine işaret etmektedirler (Tural, 2015; Önen ve Reyhan, 2011).

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünü oluşturan “II. Meşrutiyet Dönemi ve Kütahya Taşra İdaresinin Dönüşümü” başlığını taşıyan bölüm kendi içerisinde ikiye ayrılmıştır. İlk kısım, II. Meşrutiyet döneminde taşra idareleriyle ilgili temel tartışmaların ve düzenlemelerin ele alındığı kısmı oluştururken ikinci kısım bu tartışma ve düzenlemelerin Kütahya idaresi üzerinde meydana getirdiği değişimi göstermektedir. Söz gelimi birinci kısımda 1908 değişiminin Kütahya'da ve genel olarak Osmanlı taşrasında nasıl karşılandığı, halkın “didar-ı hürriyetten, adalet, hürriyet, müsavat ve uhuvvet” kelimelerinden ne derece haberdar olduğu ve II. Meşrutiyet'in ilanını hazırlayan iç ve dış etmenlerin neler olduğu gibi soruların cevabı aranmıştır. II. Meşrutiyet'in ilanına neden olan problemlerin bu dönemde yapılan yeniliklerin öncelikli nedenini oluşturmuş olması yukarıdaki sorulara verilen cevapların dönemin düşünce yapısını ve ruhunu anlamak açısından ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Sonrasında, taşra idareleri ile ilgili yapılan düzenlemelerin seyrini belirlemede büyük etkiye sahip merkezîyet âdem-i merkezîyet tartışması ele alınmış ve dönemin yeni siyasi aktörü olan siyasal partiler ve taşra politikaları geniş bir şekilde incelenerek dönemin idari anlayışı ve bu idari anlayışın 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'ne ve güvenlikle ilgili düzenlemelere nasıl yansıdığı gösterilmeye

çalışılmıştır. Yine, II. Meşrutiyet döneminde en çok tartışılan konulardan olan sivil bürokrasi askeri bürokrasi ilişkisinin taşrada nasıl bir dönüşüm geçirdiği incelenerek aynı tartışmanın taşrada nasıl bir seyir izlediği ve ne gibi sonuçlar verdiği incelenmeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölümün ikinci kısmında ilk olarak 1908 Devrimi'nin neden olduğu olaylar itibariyle Kütahya'da nasıl bir güç dengesine yol açtığı ve taşra egemenlerinin yeni idari düzendeki güç arayışı ele alınmıştır.

Mülki taksimat konusunda önemli değişikliklerin yaşandığı bu dönemde değişen mülki kademelendirme incelenmiş ve Kütahya idaresindeki yansıması ele alınarak bu değişikliğin taşra idarelerinde nasıl bir sonuca neden olduğu incelenmeye çalışılmıştır.

Yine çalışmanın bu kısmında II. Meşrutiyet döneminde artış gösteren merkezîyetçilik ve bürokrasinin Osmanlı taşrasında nasıl karşılandığı, artan merkezîyetçilik ve bürokrasiye karşı nasıl bir tepki verildiği de açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu bölümde, II. Meşrutiyet'in ilanından Birinci Dünya Savaşı'na kadar geçen sürede idari anlamda yaşanan değişim ve dönüşümün Kütahya idaresi üzerinden bir okuması yapılmıştır. Netice itibariyle çalışma, II. Meşrutiyet devrinde taşrada yaşanan idari değişimin Tanzimat yeniliklerinden bağımsız olmadığını, Cumhuriyet döneminde taşra idareleriyle ilgili yapılan değişikliklerin de kaynağını II. Meşrutiyet devrinde yapılan yeniliklerin oluşturduğu iddiasını da taşımaktadır.

Nitel araştırma yöntemiyle hazırlanan bu çalışma ciddi bir arşiv ve saha araştırmasına dayanmaktadır. Örneğin, yazında merkezi idarenin düzenlemesi olarak birçok çalışmada idare meclislerinin yapısından ve işleyiş tarzından bahsedilse de bu meclislerin aldığı kararların ve uygulamada ne gibi sonuçlar verdiğine dair bilgi bulunmamaktadır. Saha ve arşiv araştırması neticesinde idare meclislerinin aldığı kararların bulunduğu defterlere ulaşılarak akademik anlamda bu meclislerin II. Meşrutiyet döneminde uygulamada ne gibi sonuçlar verdiğini ve bu meclislerde ne tür kararlar alındığı ilk kez incelenmiştir. Çalışmamızın diğer önemli kaynağını ise Osmanlı dönemindeki birçoğu yeni incelenen farklı tasniflerdeki resmi yazışmalar, devlet ve vilayet salnameleri oluşturmaktadır. Yine dönemle ilgili biyografi, otobiyografi ve süreli yayınların da taraması yapılarak II. Meşrutiyet değişiminin bireyler ve kamuoyu üzerinde oluşturduğu etki incelenmeye çalışılmıştır. Son olarak, çalışmaya dönemle

ilgili fotoğraflar da eklenerek yazılan bilgilerin zihinde canlanması amaçlanmıştır. Çalışmanın bu anlamda hem Kütahya şehir tarihine hem de Türk idare tarihine ciddi anlamda katkı sağlayacağı umulmaktadır.





BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI TAŞRA İDARESİ: KAVRAMSAL, TEORİK VE TARİHSEL ÇERÇEVE

1.1 İDARE’NİN ÖRGÜTLENMESİNE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1.1 Merkeziyetçilik (Merkezden Yönetim Kavramı)

Merkezileşme (merkezileşme, merkezi yönetim, merkezcilik, özeysel yönetim) siyasi iktidarın veya otoritenin merkezi kurumlarda yoğunlaşması anlamında kullanılan bir kavramdır (Heywood, 2012: 335). Merkezden yönetim kavramı, genel nitelikteki kamu hizmetleriyle ilişkili olmak kaydıyla politika, karar ve icra yetkilerinin/işlevlerinin merkezi bir organın ya da organların elinde toplanmasını ifade eder. Kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlama amacı taşır ve bunu hiyerarşik yapısı içinde gerçekleştirir. Merkezden yönetimler kamusal mal ve hizmetleri siyasi kararların alındığı merkezde planlayıp yönetirler. Bu kamusal hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler de merkezden yönetildiği gibi tüm bu faaliyetlerin sürdürülmesinde personel de menşeyini aynı kaynaktan alır (Eryılmaz, 2001, 58-60).

Merkezin uzakta bulunan bir örgüte belli işlevleri yerine getirmesine yetecek yetkilerin kendi namına kullanmak üzere devretmesi anlamında kullanılan yetki genişliği (deconcentration, delegation) kavramına “yetki göçerimi” de denilmiştir. Yetki genişliğine merkeziyetçi olduğu kadar âdem-i merkeziyetçi yapılarda da başvurulabilmiştir (Keleş, 2011: 21-22). Bu açıklamalar günümüzde merkeziyetçiliğin devletler tarafından nasıl anlaşıldığını ve uygulandığını gösteren açıklamalardır. Merkeziyetçi anlayışın oluşmasında ve tanımlanan şekliyle kabul görmesinde Avrupa devletlerinin modern devlete doğru evrilirken geçirdikleri değişim büyük etkiye sahiptir.

Avrupa’da feodalizmde başlayan değişim beraberinde yeni bir üretim anlayışını getirmiştir. Yeni üretim anlayışı doğal olarak siyasal yapı üzerinde de etkili olmuş ve beraberinde onu da değişime zorlamıştır. Sermaye birikimini artırmak ve ulusal bir pazar oluşturmak amacıyla harekete geçen merkezi mutlak güç ekonomik, siyasal ve kültürel alanda birlik sağlayabilmek için güçleri merkezde toplamak zorunda kalmıştır. Bu durum merkeziyetçilik düşüncesinin artmasına ve en nihayetinde ulus devlet inşasına giden bir yol açmıştır. Fakat merkeziyetçilik anlayışı uygulamada

lkeler arasında farklılıklar göstermiştir. Söz gelimi İngiliz merkeziyetçiliği ile sert merkeziyetiliğine çözüm olması amacıyla decentralisation (dem-i merkeziyet) anlayışını ortaya çıkaran Fransız merkeziyetçiliği birbirinden farklı özellikler göstermektedir (nen ve Reyhan, 2011: 48-53). Kapitalizmin zorlamasıyla Osmanlı Devleti de merkezileşme eğilimlerine kapılmıştır. Osmanlı merkeziyetçiliği monarşik idari sistemin hüküm sürdüğü Fransa'ya benzer şekilde gelişme göstermiştir. Önen ve Reyhan, Osmanlı merkezileşmesinin i ve dış konjonktürden kaynaklı daha karmaşık bir yapı gösterdiğini belirtmektedirler. Onlara göre Osmanlı merkeziyetçiliğinin kendine özgü birtakım görünümler kazanması hakkında "kapitalizmin sanayi aşamasına geçtiği, dolayısıyla mutlak monarşi yerine halk egemenliğe[ine] dayalı rejimlerin uygulamaya girmeye başladığı, Batı Avrupa'nın, sanayileşme süreciyle yakından alakalı olmak üzere emperyalist bir döneme girdiği, kapitalizmin gelişimine çok şey kattığı milliyetçiliğin Avrupa'ya dalga dalga yayıldığı ve Osmanlı Devleti'nde de yankı bulmaya başladığı bir süreçte Fransa'dan katbekat büyük, farklı ekonomik yapıların ve ilişkilerin bulunduğu coğrafyasında çok etnili, çok dinli ve mezhepli, çok kültürlü ortamında imparatorluku yapısından vazgeçmeden merkeziyetçiliği uygulamaya sokuyordu" açıklamalarını delil olarak getirmektedirler (2011: 55-56). Çalışmanın ileriki sayfalarında görüleceği üzere Osmanlı merkeziyetçiliğini beka endişesiyle hareket eden merkezi idarecilerin bir tasarrufu olarak değerlendiren görüşler de bulunmaktadır.

1.1.2 Âdem-i Merkeziyetçilik (Yerinden Yönetim Kavramı)

Âdem-i merkeziyet kavramına etimolojik olarak bakıldığında "dem-i" ifadesi yokluk anlamında merkezsizleşmeye tekabül eder. Ancak bundan ziyade merkezden ynetilmeme, özerk yönetim, yetki dağılımı gibi anlamlara gelir. Âdem-i merkeziyetçi yapılarda yetki ve sorumluluklar ulusal birimlerden transfer yoluyla aktarılır ve böylelikle kavram yerel özerklik genişlemesi olarak anlaşılır (Heywood, 2012: 335). Yerinden yönetimler (dem-i merkeziyet, decentralisation), yasal çerçevede aynı ülke içinde yerel ve ayrı organlara/yetkilere sahip yapılar olup merkezden emir almaz, kendi kararlarını kendileri verirler. Belli sınırlar içinde siyasi merkezce denetlenen adem-i merkeziyetçi yapıların ayrı bütçeleri bulunur (Tortop vd., 1993: 92).

Lipson'un da ifade ettiği üzere yerel topluluklar "bir dayanışmanın doğurduğu ortak çıkarlar ve ortak tecrübelerden kurulmaktadır" (Lipson, 1978: 364). Bu bağlamda

âdem-i merkeziyetçiliğin halkın ihtiyaçlarına daha vakıf, duyarlı ve halka daha yakın idari birimler olduğu kadar iktidarı frenleme ve dengeleme anlamında da özgürlükleri koruyacağı varsayılmaktadır (Heywood, 2012: 337). Yereldeki kesimlerin kararlara katılımı sağlanabileceği gibi meşruiyet sorunu da yaşanmayacağı da bir başka ön kabuldür. Ancak Lipson'un da ifade ettiği gibi bunun garantisini vermek her zaman mümkün olmayabilir: "Yörelerde [yerelde] zorbalıklar olabileceği gibi hürriyetler de olabilir. Yöresel [Yerel] özerklik merkezdeki diktatörlüğe meydan okuma olanağını verir; merkezden örgütlendirilmiş hürriyet de yöresel bir zorbayı (otokrati) yenilgiye uğratabilir" (Lipson, 1978: 374).

Fransa'da merkeziyetçiliği yumuşatmak adına ortaya çıkan decentralisation (âdem-i merkeziyetçilik), monarşik idari sistemle yönetilen Osmanlı'da merkeziyetçilikle birlikte uygulanmaya başlanmıştır (Ortaylı, 1985: 29). Âdem-i merkeziyetçilik modernleşme döneminde Osmanlı'da merkezi idarenin sahip olduğu bazı yetkileri Fransa gibi katı bir merkeziyetçiliğe girmeden bilerek ve isteyerek taşraya devretmesi şeklinde görülmüştür. Bu yönüyle âdem-i merkeziyetçilik Avrupa'nın aksine yapay ve yukarıdan aşağıya doğru bir yetki devrini göstermektedir.

Âdem-i merkeziyet düşüncesi uygulamada merkeziyetçilik düşüncesinden daha karmaşık bir yapı göstermektedir. Merkeziyetçilik düşüncesinde sert bir merkeziyetçilik, yumuşatılmış bir merkeziyetçilik gibi iki tür uygulama şekli bulunurken âdem-i merkeziyetçilikte idari, siyasi ve hizmet yönünden âdem-i merkeziyetçilik gibi uygulama türleri bulunmaktadır. Nitekim bu farklı tanımlamalar yüzünden Osmanlı aydınları ve devlet adamları âdem-i merkeziyetçiliğin usulünde ittifak ettikleri halde usulün esasında ayrılığa düşmüşlerdir (Güler, 2012). Bu ayrılık Jön Türk grubunu ikiye ayırdığı gibi II. Meşrutiyet döneminde en çok tartışılan konuların başında gelmiştir. Aşağıda en çok tartışma konusu olan idari ve siyasi âdem-i merkeziyet düşüncelerinin tanımı yapılarak sonraki bölümlerde bu iki kavram arasındaki idari farkın anlaşılması amaçlanmıştır.

1.2.1.1 İdari Âdem-i Merkeziyetçilik (İdari Yerinden Yönetim)

İdari âdem-i merkeziyetçilik, yerel vasıftaki kamu hizmetlerinin iktisadi, ticari, kültürel ve teknik gibi bir takım işlevlerin merkezin hiyerarşisi dışında devletin hükmü

şahsiyetinden ayrı kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir. Federalizmde olduğu gibi çatı bir hukuki-siyasi metinle egemenliğe dair bir statü tanınmayan bu yapılar, aşırı merkeziyetçiliğin sorunlarını aşmak adına halkın yönetimde söz sahibi olmasını sağlayarak yerelde ihtiyaçlarla kamu hizmetlerde denge sağlamayı amaçlar. Kendi kendine yeten ve yönetimde serbestliği ifade eden idari yerinden yönetimler kendilerine ait müstakil bir bütçeye sahip oldukları gibi karar mercilerini de kendileri oluşturmaktadırlar. (Eryılmaz, 2001, 69-70). Literatürde yer (coğrafya) ve hizmet (işlevsel) yönünden ayrılan bu idari yerinden yönetimler üniter sistemlerde idari bir bütünlük kapsamında merkeze yatay bir şekilde bağlanır. Bu yönünden dolayı Osmanlı Devleti'nde taşra idareleriyle ilgili hazırlanan düzenlemelerde esas ifade edilen ve uygulanmaya çalışılan âdem-i merkeziyetçilik tanımı idari âdem-i merkeziyetçilik tanımıdır.

1.1.2.2 Siyasi Âdem-i Merkeziyetçilik (Siyasi Yerinden Yönetim)

Siyasi âdem-i merkeziyetçilik (federalizm), bir devlet dâhilinde iktidarın coğrafi olarak dağıtıldığı yasal ve siyasal yapılara tekabül eder. Bu yapılarda siyasal olarak birinin diğerinin altında olmadığı iki ayrı yönetim düzeyinin varlığı zorunludur. Egemenliğin paylaşıldığı siyasi yerinden yönetim yapılarında yönetim düzeyleri (federal-federe) arasındaki yetki ve sorumluluklar yazılı anayasada belirlenir ve genellikle de iki kamaralı meclis bulunur (Heywood, 2012: 328-30). Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış ve federal devlet ile eyaletler arasında paylaşılmıştır. Yerel birim ünitelerine yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık veren siyasi yerinden yönetim sistemleri ulusal hükümet karşısında ikinci derece egemen kuruluşlar olarak da nitelenebilir. Federal sistemlerin örgütsel ifadesi çok merkezliliktir (Eryılmaz, 2001: 67-68).

Federal yönetim yapılarının, geniş coğrafi alana sahip ülkeler ve çok kültürlü ve sosyo-ekonomik farklılıkları olan devletlere daha uygun düştüğü söylenebilse de coğrafi büyüklük diğer farklılıklara göre daha az öneme haizdir. Zira federalizm, Amerika Birleşik Devletleri gibi büyük coğrafi alanlara sahip devletlerde görüldüğü gibi İsviçre gibi küçük kantonlardan oluşan devletlerde de görülebilmektedir (Eryılmaz, 2001: 69).

Siyasi âdem-i merkeziyet içerdığı anlam itibariyle dönemin ruhuna ve genel idari anlayışına zıt olduğu gibi imparatorlukların parçalandığı milliyetçilik gibi düşüncelerin arttığı bir dönemde taşra idarelerini siyasi bir âdem-i merkeziyet düşüncesine göre düzenlemek devleti kendi eliyle parçalamak anlamı taşımıştır. Nitekim II. Meşrutiyet döneminde dış ülkelerin kışkırtmaları sonucunda bazı milletlerin devletten ayrılması âdem-i merkeziyeti savunanlara “vatan haini” damgası vurulmasına neden olmuştur. Siyasi âdem-i merkeziyetçilik, taşıdığı ve neden olduğu bu anlam yüzünden Osmanlı’dan günümüze âdem-i merkeziyetin ateşli savunucuları tarafından bile açıkça dile getirilmemiş ve uygulanması düşünülmemiştir (Reyhan, 2007).

1.1.3 Taşra İdaresine Teorik Bakış

1.1.3.1 Merkez Dışında Ara Kurumlar Arayışı

Modern devletin bir tarafta dayandığı egemenlik anlayışında ortaya çıkan dönüşüm diğer yandan da iktisadi ve sosyal ihtiyaç, beklenti ve davranışlardaki değişimler idari yapının hem merkez hem de bu merkez dışında yeniden düşünülmesi ve kurgulanmasını gerektirmiştir. İmparatorluklardan modern döneme evirilen devlet teşkilatlanmasında taşra ya da eyalet tarzı idari yapılar çoğu zaman tartışma ve ihtilaf konusu olmuştur. Özellikle devletin klasik alanı olarak da ifade edilebilecek maliye, adliye ve güvenlik konularında taşrada yaşanabilecek sıkıntıların muhatap yeri siyasi başkent olmuştur. Tabi zamanla bu klasik alanı fazlasıyla aşan modern sorunlar da gün yüzüne çıktıkça ara kurumların nasıl tasarlanması gerektiği de teoride tartışmaların odağını oluşturmuştur.

Rousseau ve Kant “özgür kentli” ile “özgür devlet” arasında mahalli idare gibi ara kurumların sokulmasına ihtiyaç görmemişlerdir. Turgot (1727-1781) ve Jeremy Bentham (1748-1832) gibi faydacılar (utilitarians) ülkenin genel çıkarları ile bireysel çıkarlar arasında bağlantı kuracak alt birimlerin gerekliliğinden bahsederler. Turgot, merkezin dışında düşünülen yerel yönetim diyebileceğimiz ara kurumları “hiyerarşik sistem” olarak en altta köy belediyeleri, sonra 15 kilometre çapında bir çemberde 30 tanesi bir seçim çevresi (municipalite d’élection) olacak şekilde bir birim, yine bunlardan 30 tanesi de il belediyelerini (municipalité de province) meydana getirecektir. Böylelikle krallığın tamamı 30 il belediyesine ayrılacaktır. Bu görüşler bilahare

Fransa'yı komünlere, kantonlara, ilçelere ve illere ayıran Siéyes'in görüşlerini etkilediği gibi Fransız İhtilali sonrası yeni yönetim örgütünü de etkilemiştir. Bir başka faydacı Bentham da mahalli idarelerin merkezi idarelerce düzenlenmesinin en fazla sayıda insana en büyük mutluluğu sağlayabileceği düşüncesinden hareketle; kamu hizmetlerini karşılamak üzere ülkenin 20 eyalete bölünmesi, bunlardan her birinin 20'şer ilçeye bölünmesi ve yine her ilçenin de aynı sayıda alt bölümlere ayrılmasını öngörmüştür. Bentham bu düzenlemede seçimle göreve gelen başkan ve meclise yerel vasıflı kamu hizmetleri sunabilmek adına vergi ve kamulaştırma konularında yetki verilmesini ancak bu mercilerin parlamento ve bakanların yönetim ve denetimine tabi olacaklarını ifade etmiştir (Keleş, 2011: 35-37).

Faydacıların ara kurumların düzenlenmesi ile ilgili görüşleri Bonaparte tarafından seçime dayalı olmaktan çıkarılmış ve atanmışlarla yürütülen bir duruma getirilmiştir. Bu düzenleme Bonaparte'nin Avrupa'da işgal ettiği birçok ülkeye yayılmıştır. Bu düzenlemenin temel özelliği, merkezi idarenin taşradaki temsilcileriyle yerel çıkarları temsil eden ve merkezi idarenin vesayeti altındaki bu ara kurumlar arasında bir uzlaşmaya dayanmasıydı. Faydacılar dışında merkez ve ara kurumlar tartışmasını demokrasi ve yerellik ilişkisi üzerinden okuyan düşünürler de olmuştur. John Stuart Mill'in 1861'de *Temsili Hükümet* adlı eserine göre "yerel nitelikte olan her hizmet yerel yönetimlerce görülmelidir". Bu ifadesiyle Mill, İngiliz mahalli idare sistemine de katkı sunan ve özerk mahalli idarelerle demokrasiyi zorunlu olarak birbirleriyle ilgili gören yaklaşımı mahalli idareleri siyasal eğitimin okulu olarak görmüştür. Geç de olsa Prens Sabahattin üzerinden âdem-i merkeziyet tartışmaları ile tanışacak olan (Keleş, 2011: 36-40) Osmanlı düşünce hayatında demokrasi, katılım, yerel temsil ve gelişme konularının bugün bile tazeliğini koruduğu söylenebilir.

1.1.3.2 Merkez-Çevre ve Devlet Geleneği Yaklaşımları

Osmanlı Devleti'nin taşrayla olan ilişkisini açıklamaya yönelik Şerif Mardin'in "merkez-çevre" ile Metin Heper'in "devlet geleneği" yaklaşımlarının temel argümanlarını kısaca incelemek gerekmektedir. Merkez-çevre paradigmasına göre ara sınıfları bulunmayan ve saltanat sistemi ile yönetilen Osmanlı Devleti değişim ve dönüşümleri Avrupalı devletlerden farklı olarak yaşamış. Yenilikler tepeden inme bir şekilde hazırlanmış ve uygulanmıştır. Yenilikçi padişahların öncülüğünde başlayan bu

eğilim modernleşme taraftarı bürokratlar tarafından daha da üzerinde durularak bir aydınlar despotizmi şeklinde topluma dayatılmış ve “merkez ile çevre”, “devlet ile toplum” arasındaki ayrılık daha da artmış “tepedeki modernist-laik elitler ile muhafazakâr-dindar halk arasındaki bağ tamamen kopmuş[tur]” (Önen ve Reyhan, 2011: 37). Ortaylı da “merkeziyetçi reformları yürütenler, imparatorluk tarihinin aydın mutlakiyetçileriydi” diyerek yeniliklerin toplumun reaya denilen yönetilen alt sınıfın isteği üzerine değil de yönetici sınıf tarafından yapıldığını ifade etmektedir (2017: 141). Heper ise Osmanlı Devleti’nde merkez dışında bir güce, sivil toplum veya benzeri oluşumlara izin verilmediğini merkez-çevre ilişkisi mali kaynaklar üzerindeki denetimi kaybettiği dönemde dahi merkez-çevre arasında iktidar yarışı yaşanmadığını ve merkez ile çevre arasındaki ilişkinin temel niteliğini koruduğunu ifade etmiştir (2006: 70-71). Bu konuda literatürde bugüne kadar pek kullanılmayan 16. yüzyılda yazılmış “Şerefname” adlı eserin yazarı da Heper (2006) ile benzer görüşleri ifade ederek Osmanlı Devleti’nin iktidarı paylaşmak istemediğini ve taşranın merkez idaresine karşı girişeceği bir iktidar yarışına da hiçbir şekilde izin vermediğini ifade etmektedir (Bitlisi, 2013). Şerif Mardin de konu hakkında, Avrupa devletlerinin merkezileşme sürecinin feodal esaslar yüzünden merkez ile çevrenin uzlaşmak zorunda kaldığını ancak Osmanlı Devleti’nde ise feodal denilebilecek bir sistem olmadığından Avrupa ile benzer bir uzlaşının da olamayacağını buna mukabil Osmanlı devletinde merkez ile çevre arasında her zaman çatışmaların yaşandığını görece özerkliklerin de sınırlı düzeyde kaldığını ve hiçbir zaman kurumsallaşmadığını ifade etmektedir (Mardin, 1973: 170). Önen ve Reyhan ise bu iki kavramın bazı yönlerine itiraz ederek merkez-çevre ve devlet-toplum karşıtlığı üzerinden yapılacak açıklamaların 19. yüzyılın tamamı ve 20.yüzyılın ilk çeyreğinde Osmanlı Devleti’nin ve Cumhuriyet’in kuruluş döneminin mülki idarede geçirdiği dönüşümleri açıklamakta yeterli düzeyde bir çerçeve çizemeyeceğini ifade etmektedirler. “Ayrıca, toplum ve/veya çevre kategorisi altında yapılan bir genellemenin taşradaki farklı sınıfsal durumları dikkate almamaya, taşrayı bir bütün olarak değerlendirmeye, taşra egemenlerine de homojenlik atfetmeye yol açması bağlamında toplumsal gerçekliği bütün boyutları ile kavramaya yetmeyeceği...” kanaatini taşıdıklarını ifade etmektedirler. Onlara göre merkez ve yerel terimleri tespitleri kolaylaştırmak için “yöntemsel ayrımlardır” Merkez ile taşra egemenlerinin¹

¹ Osmanlı Devleti’nde taşra egemenleri kimdir gibi akla gelen bir soruya karşılık verilecek net bir cevap

her ne kadar bazı dönemler çatışma yaşadığını kabul etseler de bütün sürecin çatışmalı ve merkezin hegemonyası üzerinden şekillendiği konusuna şerh koymaktadırlar. Kısacası merkez ile taşranın birbirini tamamlayan parçalar olduğunu ve çatışma ile uzlaşmanın bir arada bulunduğunu ifade etmektedirler (Önen ve Reyhan, 2011: 41-42). Önen ve Reyhan'ın “merkez-çevre” ile “devlet geleneği” kavramlarına karşı getirdikleri eleştiriler 19. yüzyıldan Cumhuriyet'in ilanına kadar geçen süre için doğrudur. Ancak bu eleştirilerin tüm Osmanlı tarihi boyunca da geçerli olduğu söylenebilir. Osmanlı Devleti'nin hâkimiyet süresini göz önüne aldığımızda Osmanlı'nın kuruluşundan Cumhuriyet idaresine kadar geçen sürede tek ve değişmez bir taşra politikasından bahsedilemez. Tüm idari güçlerin merkezde toplandığı dönemlerde taşrada merkezi hegemonyanın hüküm sürdüğüne şüphe yoktur. Fakat merkezde idari anlamdaki zayıflıklar taşra egemenlerinin güçlenmesine sebep olmuştur. Bab-ı Âli'ye karşı iktidarını güçlendirmek isteyen padişahlar taşra egemenleri ile ilişkilerini güçlendirerek merkezi bürokrasiye karşı iktidarlarını kuvvetlendirmeye çalışmışlardır. II. Abdülhamid döneminde taşra egemenlerinin bir nevi devlet mezarlığı sayılabilecek bir yere defin edilmeleri Bab-ı Âli'ye karşı güçlenmek isteyen padişahların taşra egemenlerine verdiği değeri de göstermektedir. (Çuluk, 2009). Önceki satırlarda bahsedilen Şerefname adlı kaynakta Osmanlı Devleti ile ona bağlı Kürt Eyaletlerindeki Beyler arasında cereyan eden ilişkilerden bahsederken Osmanlı Devleti'nin hâkimiyetini güçlendirmek için beyler ve aşiretler arasındaki ihtilaflardan yararlandığı ve merkezi idareye yakın beyleri taşra idarelerinde güçlendirmeyi ve yönetime getirmeye çalıştıkları ifade edilmektedir (Bitlisi, 2013). Böylece taşra egemenleri ile bir nevi karşılıklı ilişki kurarak onların taşradaki idari varlığını kabul edip taşra idaresini buna uygun olarak düzenlemektedirler. Suavi Aydın, Heper ve Mardin'in yaklaşımlarını Bitlisi ile benzer ifadeleri kullanarak eleştirmektedir. Aydın'a göre İmparatorlukta bir merkez-çevre ilişkisinden çok merkezin birçok bölgesel idari güçle girdiği politik ve hukuki bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişki neticesinde bölgesel aktörlere padişah adına yönetmelerine izin verilmesinden bahisle de merkezin taşra üzerindeki tahakkümünü reddetmektedir (2006:

yoktur. Fakat ağa, bey, eşraf, ayan, şeyh ve aşiret reisi gibi taşrada söz sahibi olup taşradaki halk nezdinde karizmatik bir kişiliğe, ekonomik, sosyal veya siyasal bir güce sahip olup taşranın idaresinde merkezi idareyle pazarlık yapabilecek kişiler taşra egemeni olarak adlandırılabilir. Bunlar kişisel kabiliyetlerine göre taşrada öne çıkanlar ve bir cemaat/tarikat ya da aşiret mensubiyeti cihetiyle arkasında büyük bir insan kitlesi bulunduranlar şeklinde iki gruba ayrılabilir. Nitekim kişisel kabiliyetlerine göre taşrada sivrilmiş kişilerin de büyük çoğunlukla arkalarından gelenler onların elde ettikleri gücü devam ettirmek adına öne çıkmaya çalıştıkları görülmektedir.

82). Önen ve Reyhan, on dokuzuncu yüzyılda merkez-çevre çatışmasının şiddetlendiği tezini de eleştirerek merkezileşmenin merkezi bürokrasinin tahakkümü ile tek taraflı olarak gerçekleşmediğini ifade etmektedirler. Onlara göre süreç; “merkez ile taşra arasında, merkezin değişik katmanlarının kendi içlerinde, taşranın değişik katmanlarının kendi içlerinde ve bunların merkezdeki katmanlar ile aralarında ortaya çıkan gerilimler, çatışmalar, diyaloglar ve uzlaşmalar/mutabakatlar sarmalı içerisinde ilerlemiştir” (Önen ve Reyhan, 2011: 45). Dolayısıyla Osmanlı’da merkez-çevre ile devlet geleneği açıklamalarına göre daha geniş bir perspektifle taşra idaresini açıklamaya çalışmışlardır.

1.2 TAŞRA İDARESİNİN TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDEKİ GELİŞİMİ

1.2.1 İmparatorluklarda Taşra İdaresi

Ortadoğu’da kurulan devletlere bakıldığında Ortaçağ Batı Avrupa’ında olduğu gibi küçük devletçiklerin yaşama şansı olmadığından bu devletlerin imparatorluk olarak varlıklarını sürdürdükleri görülür. Ancak ulaşım, iletişim ve kontrol araçlarının yetersizliği (posta, bürokrasi, para sistemi vb) merkezîyetçi-devlet tipinin teknik olarak varlığına engel olmuştur. Köylü ve zanaatkâr kesimleri daima yerel kontrol gruplarının yönetimine bağlanmışsa da bu yerel güçler devlet kuracak hukuki, iktisadi ve idari altyapıya sahip olmamışlardır. Bundan dolayı merkezi devlet gücü hâkimiyetini sağlamış bununla birlikte pratikte mali, idari kontrol ile bayındırlık ve ulaştırma hizmetleri kıtalar düzeyinde örgütlenen bir merkezce değil daha küçük birimlerce sağlanmıştır (Ortaylı, 2007: 23-24).

Roma İmparatorluğu’nda devlete yeni katılan topraklar olarak “municipe”lere birtakım yerel ve siyasal yetkilerinden daha ziyade idari özerklik tanınmıştır (Keleş, 2011: 32). İran Sasani Devleti de merkez dışındaki çevreyi askeri sisteme dayalı bir eyalet sistemi ile idare etmiştir. Padhgos denilen dört ordu bölgesine (Horasan, Nimruz, Hvarvaran ve Avahtar) ayrılan bu eyaletlere padhgosban denilen ve hanedandan bir kral naibi ve komutan atanmıştır. Padhgosların bölünmesi ile marzbanlıklar kurulmuş ve bu eyalet yöneticilerine de marzban denilmiştir. Zamanla merkezi kontrolün küçük birimlerde denetimin daha kolay olabileceği düşüncesi ile kurulduğu düşünülen marzbanlıklar eyalet yönetiminin temel birimi haline gelmiştir. Marzbanların altında azat denilen şövalyeler ve köy reisleri olarak dihanlar konumlanmıştır. Mali, idari ve

adli görevleri bulunan dihkânlar aralarında shahrig denen bir kethüda seçmişler ve bu temsilci de eyalet valisi marzbana karşı sorumlu kılınmıştır (Ortaylı, 2007: 28-29).

Bizans imparatorluğu'nun siyasi merkez dışındaki taşra/eyalet yönetimi Roma ve İran kurumlarının etkisi altında zaman içinde değişim göstermiştir. İmparatorluk başlarda iki bölüme/eyalet (Oriens [Küçük Asya-Mezopotomya Suriye] ve Illyricum [Balkanlar]) ayrılmış ve bunların başına praefectus (sivil vali) ve magister militia (askeri yetkili) ünvanlı memurlar atanmış, ancak zamanla artan savaş ve savunma ihtiyacı bu yetkilerin tek kişide toplanmasına neden olmuştur. 6. Yüzyıl'da Iustinianus Afrika ve İtalya'da fütuhata girişince kral naibi derecesinde ve askeri-sivil yetkilere haiz eksarhialar kurulmuştur. İmparatorluk genişledikçe daha küçük parçalara ayrılmış ve buralara strategos (askeri valiler) atanmıştır. 9. Yüzyılda sayıları otuz sekize çıkan ve Thema sistemi denilen bu taşra idareleri Bizantinist Vasiliev'e göre İran Sasani Devletinden mülhemdir. Bu strategoslar kral naibi derecesinde ve doğrudan imparatora bağlanmıştır. Themalar da thurmalara bölünerek taşra/eyalet sistemi idari olarak daha küçük birimlere taksim edilmiştir. Bizans merkezin bir kopyasını maliye ve yargı gibi temel idari unsurlarla taşrada da kurmuş ve bu birimlere valinin astı olmasına rağmen doğrudan imparatorla yazışma imkânı verilerek hem otorite bölünmüş hem de kontrol sistemi kurulmaya çalışılmıştır. Themanın valileri aynı zamanda piskoposlar ve merkezi görevlilerce de denetlenmiştir. Themalar ticaret güzergahlarının değişimi ve orduların konumuna göre sınır değişikliklerine uğramıştır (Ortaylı, 2007: 39-40).

Osmanlı Devleti'nde ise eyalet yönetiminin en büyük idarecisi Beylerbeyi'dir. Beylerbeyi toprakların genişlemesi ile yönetimi kolaylaştırmak, denetim ve eşgüdüm sağlamak adına Anadolu Beylerbeyliği ve Rumeli Beylerbeyliği olarak ikiye ayrılmıştır. Ancak zamanla toprakların genişlemesi ve vezir sayısında yaşanan artış yeni eyaletlerin kurulmasına ve bunların vezir rütbesindeki kişilerle idare edilmesine yol açmıştır. Ortaylı, Melik'ul umera ve Pervane gibi unvanlara sahip bu yöneticilerin bir kurum olarak Orta Asya Türk aşiret sistemine dayandığını Fuat Köprülü'den aktarmaktadır (1976: 6). Tanzimat dönemiyle birlikte merkezde yaşanan idari değişim havası taşraya da yansımış taşra idaresi eyalet sisteminden vilayet sistemine geçmeye başlamıştır. Vilayetleri yönetmek için de merkezin birer memuru hükmünde olan valiler

görevlendirilmiştir. Güvenlik problemlerin yaşandığı bölgelere diğer imparatorluklarda olduğu askeri sınıftan gelen ve “müşir vali” denilen idareciler atanmıştır.

Görüldüğü üzere farklı din, etnisite, kültür, dil ve idari anlayışa sahip olsalar da imparatorluklar taşra idarelerinde benzer uygulamalarda bulunmuş ve benzer bir değişim yaşamışlardır. Ortaylı, bu benzerlikle ilgili olarak “Eyalet (veya taşra) yönetimi, eski İran, Roma, Sasanî, Bizans ve Abbasi dönemlerinden beri Akdeniz ve Orta Doğu bölgesinde benzer esaslar üzerine kurulmuştur” demektedir (1976: 4-5). Bu durum Weber’in Osmanlı idari anlayışını patrimonyal (geleneksel) kategoride değerlendirmesi ve diğer imparatorluklardan farklı bir gelişim aşaması yaşadığını ifade etmesinin doğruluğu yansıtmadığını göstermektedir. Ortaylı, Orta Doğu devletleriyle Batı Avrupa devletlerinin taşra idareleriyle ilgili yaşadıkları idari değişim farklılığını bazı nedenlere dayandırmaktadır. Ona göre, on üçüncü yüzyıl Avrupa’sında tarım teknolojisinin hızla gelişmesi tarımsal ürünün artmasına bunun da köydeki fazla nüfusun şehirlere göç etmesine yol açtığını ve böylece zanaatın gelişmesine doğru bir gelişme yaşandığını ifade etmektedir. Buna karşılık Orta Doğu bölgesinde yakın çağlara kadar ulaşım ve tarımsal bir zenginliğin oluşmamasıyla beraber kentleşmedeki yavaşlığın idari değişimde yaşanan temel farklılık nedenleri olarak göstermektedir. “Osmanlı taşra yönetimi, dayandığı ilke ve uygulamalar bakımından, hem bu oluşum ve gelişmenin doruğunu, hem de çağdaşlaşan dünya karşısındaki çöküşünü ifade eder” (1976: 5).

1.2.2 Feodalite, Burjuvazi ve Komün İdaresi

Roma’nın merkezi otoritesinin sarsılıp yıkılmasından sonra Avrupa’da ortaya çıkan sistemin adı feodalite olmuştur. Feodal sistemin oluşmaya başlaması ile birlikte tipik yönetsel birim küçülmüş ve bu yönetsel birim senyör (derebeyi/feodal bey) ve onun sayıca az asatları arasındaki ilişkilerle tanımlanmaya başlamıştır. Senyörler geniş topraklar üzerinde kuvvetli bir yerel otorite kurduğundan bu döneme “yönetsel yerelleşme” dönemi de denebilir (Ergun & Polatoğlu, 1984: 46). Feodal dönem merkezi otoritenin paylaşarak egemenliği atomize birimler arasında paylaşılması olarak tezahür etmiştir. Komünler, Batı ve Orta Avrupa’da çok eski dönemlerden itibaren varlığını sürdürmüş, tarihsel olduğu kadar kavram olarak da birlikte paylaşımı, ortak

yararlanmayı ve müşterek sahip olunmayı ifade eden, temel ve en küçük ölçekte örgütlenme kademesi olarak nitelenebilir (Bozkurt, 1998: 150).

Komünler, feodalite düzeninde bir kentin ya da “burg”un kendi kendini yönetme hakkının “Charte” (berat) ile kazanmış burjuva grubu olarak nitelenebilir. Aslında komün, burjuvanın kendi idaresini sağladığı ve zamanla feodal baskılardan kurtulduğu kenttir. Komünler, geleneklerin sürdürülmesi, güvenliğin tesisi ve düzen için karşılıklı dayanışma içinde olmuştur. Kral ve senyör denilen derebeyleri komünlerin özgürlüklerini kabul ederken komünlerde onların otorite alanlarına saygı duyup sadık kalmışlardır (Hamamcı, 1981:86-87). Ancak burjuvazinin kentlerde ticaret erbabı olarak iktisadi beklentileri zamanla siyasal taleplere dönüşünce Batı Avrupa tarihinde yerel, kentsel ve anayasal gelişmelerin de önünü açılmıştır. Komünler kral ve derebeylerine karşı yürüttükleri siyasal ve ekonomik mücadelede özgürlüklerini elde etmişlerdir.

Orta Doğu’da dolayısıyla Osmanlı Devleti’nde ise Avrupa’nın aksine idari bir güce sahip derebeyi denilecek bir toprak sahibi bulunmadığı gibi bir ticaret burjuvazisi de oluşmamıştır. Burjuvazi sınıfının bulunmaması üzerindeki egemenlik kuracağı komün tipi idarelerin oluşmasını engelleyen bir durum olmuştur. Bahsi geçen idari tiplere benzeyen dönemler oluşsa da Osmanlı taşrası Avrupa tipinden bu anlamda farklı bir taşra idari aşaması yaşamıştır.

1.2.3 Modern Devletlerde Taşra İdaresi

Modern devletin formu olarak ulus-devletlerden önce kamu yönetimin temel kurumu kentti ve il, ulus, imparatorluk gibi daha geniş yapılar ikinci planda kalıyordu. Kentte yaşayanlar kendilerini öncelikle kentli olarak tanımlıyorlardı. Ulus-devletin ortaya çıkışı bu kademelenmede yer değişikliği yapmıştır. Ulusçuluk ve ulus-devlet kavramıyla birlikte devletin müstakil kente nispetle ideolojik üstünlüğü de kabul edilmiştir (Keleş, 2011: 35). Modern devlet kendi ulusal ekonomik ve siyasal alanını ördükçe yeni bir bürokratik örgütlenme biçimini de inşa etmiştir. Modern devletin bu süreçte başvurduğu idari, siyasal ve iktisadi araçlar merkezîyetçilikle birlikte yürümüştür. Siyasal bir başkentten alınan ve uygulanan kararların merkezin dışında da yürütülmesi gerekliliği taşra idarelerinin modern bir formda oluşturulmasını gerektirmiştir.

Merkeziyetçi modern devlet başkentte sağlamaya çalıştığı kamu düzeni, güvenliği, refah ve esenliği taşrada da sağlamak adına adli, idari, mali ve askeri örgütlenme düzenine geçmiştir. Kurulan taşra idareleri merkezin kopyası ya da minyatür bir hali olarak dizayn edilmiş ve atamalar da merkezden belli rotasyonlara tabi olarak yapılmıştır. Siyasal egemenliğin merkezden taşraya yansması günlük hayatın düzenlenmesine ilişkin düzenlemelerle olmuştur. Modern devletler merkez dışındaki alanın yönetilmesi için farklı isimlendirme (il, ilçe. Bölge vb) ve yaklaşımlarla (yetki genişliği vb) dizayn ettikleri taşrada siyasal ve ideolojik tercihlerine göre yerinden yönetim birimlerine de ihtiyacı hissetmişlerdir. İdarenin bütünlüğü gibi ilkeler üniter devletlerde ve siyasi yerinden yönetim federal devletlerde başvurulan yöntemler olmuştur.

1.3. OSMANLI TAŞRA İDARESİ

1.3.1 Osmanlı Klasik Dönem Yönetim Düşüncesinin Temelleri

Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde taşra teşkilatı Divan-ı Hümayuna bağlı eyalet ve kaza birimlerinden oluşmaktadır. Eyalet yönetim birimine Divan-ı Hümayundan askeri sınıfa mensup “bey” ünvanlı biri yönetici olarak atanırken; kaza idaresine de sultanın hukuki yetkilerine sahip ilmiye sınıfından “kadı” yöneticilik yapmaktadır. İki idareci de direk merkeze bağlıdır. Birbirlerinden emir almazlar. Ancak birbirlerini kontrol ederek taşrada işlerin düzgün gitmesi ile yükümlüdürler (Ortaylı, 2018: 59-61). Merkezi idare adeta aralarına “kontrol” ve “denge” (checks and balance) mekanizması kurarak iki yöneticinin de hem halka haksızlık etmelerinin önüne geçmeye çalışmış hem de merkezi idare bu vesile ile taşradaki yöneticilerden haberdar olması sağlanmaya çalışılmıştır.

Klasik dönemde Osmanlı taşrası dört idari merkeze ayrılmıştır. Bunlar eyalet, sancak, kaza ve köydür. Daha sonra dış ülkelerin baskısıyla nahiye adı verilen idari birimler kurularak bu sayı beşe çıkacaktır. Kazaların birleşmesi ile oluşan sancaklarda bazı dönemlerde tecrübe kazanmaları için şehzadeler atanırken genel teamül olarak sancak idarecileri “saray görevlileri, ümera çocukları, alaybeyi, za'im, defter kethüdası, tımar ve hazine defterdarı gibi taşra yöneticilerinin arasından seçilirdi” (Kılıç & Kılıç, 2013: 62-64). Yüzünü Avrupa'ya dönen Osmanlı'da toprakların genişlemesi ile

fetihlerin kolaylaştırılması ve kalıcılığının sağlanabilmesi için Rumeli topraklarında hem idari hem askeri bir yönetim birimi olarak Manastır'da Rumeli Beylerbeyliği kurulmuştur. Rumeli fetihleri ile ilgilenen Osmanlı idarecileri Anadolu'da Karamanoğulları'na karşı da idari ve askeri bir birim kurmak zorunda kalmıştır. Burada kurulan beylerbeyliğine Anadolu Beylerbeyliği ismi verilmiştir. Anadolu Beylerbeyliğinin merkezi ilk önce Ankara iken daha sonra Timurtaş Paşa döneminde merkez olarak Kütahya tercih edilmiştir. Beylerbeyi kendi bölgesinde hükümdarın en büyük temsilcisi, taşranın da en büyük idari ve askeri yöneticisidir.

Bu dönem için bahsedilecek bir diğer konu toprakların genişlemesi ile yeni kurulan eyaletler ve bunlar arasındaki imtiyazlı eyaletlerin idaresi ve durumu ile ilgilidir. Osmanlı Devleti'nin hâkimiyetindeki Sakız Cumhuriyeti, Eflak, Boğdan ve Erdel Beylikleri, Kırım Hanlığı ve Mekke Emirliği imtiyaz sahibi eyaletlerdir. Bu eyaletler içişlerinde serbest olup idarecileri Osmanlı Devleti'nin kendi halklarından soylu birini yönetime getirmesi ile yönetilmektedirler. Bu eyaletlerden de Mekke Emirliği ile Kırım Hanlığı dışındakiler senelik bir vergi vermekle mükellefler. Böyle bir ayrıma gidilmesinden anlaşıldığına göre Osmanlı Devleti bazı bölgelerde sıkı bir idari denetim kurmaya çalışırken bazı bölgelere özerklik vererek toprak üzerinde kademeli bir otorite kurmayı kendine politika edinmiştir (Reyhan, 2013: 99-101).

Kuruluş döneminde askeri fetihler ve güvenlik konularının belirlediği taşra teşkilatında düzenli bir sistem kuran Osmanlı Devleti, klasik dönemde elde ettiği toprakları devlete asker sağlayan, sınırlarda güvenlik ve iç bölgelerde ise huzuru temin edecek gerektiği zaman merkezi orduya asker yetiştiren yöneticilerin ellerine bırakmıştır. Buna göre klasik dönemde taşra teşkilatının temelini tımar sistemi ve bu dönemin sonuna doğru uygulanmaya başlanan iltizam sistemi oluşturmaktadır.

1.3.1.1 Toprak Üzerindeki Örgütlenme: Mülkileşme

Devletin düzenlediği ve miktarı hesaplanmış gelir kaynağına dirlik ismi verilmektedir. Bu düzenlemeye göre devlet sahip olduğu toprağın kullanımını köylüye vererek vergisini merkez adına asker yetiştiren ve devletin hakkı olan vergiyi toplayan, sorumluluğu altındaki topraklarda devletin otoritesini sağlamakla görevli sipahi adlı devlet memuruna vermektedir. Böylece “ekonominin nakdi ölçülerde işlemediği bir dönemde bu sistem sayesinde devlet, aynı olarak toplanan vergilerin merkezi hazineye

aktarılması işleminden kurtulup toplanan vergileri yerinde kullanmış oluyordu” (Reyhan, 2013: 93). Sipahinin reaya üzerinde herhangi bir tahakküm ve tasarruf hakkı yoktur. Reaya yani yönetilenler ise toprağı işleyip vergisini sipahiye vermek zorundadır. Tımarlı sipahinin toprağını terk eden ya da sebepsiz yere üç yıl üst üste ekmeyenden ya da vergisini vermeyenlerden toprağı geri alma hakkı vardı. Devlet bu hakkı tımarlı sipahiye vererek reaya elindeki toprağın atıl bir vaziyette kalmaması, vergilerin düzenli ve devamlı bir şekilde toplanması ve en önemlisi asker yetiştirilmesinin aksamamasını hedeflemiştir. Reaya ile tımarlı sipahi arasındaki hukuki hak ve görevleri kanunname, adaletname ve aradaki sorunun çok büyüdüğü zamanlarda da fermanlar ile sağlamaya çalışmıştır. İki sınıfın sahip olduğu haklar ve karşılıklı sorumlulukları “Tahrir Defterleri”nin başlarında sancak kanunnamelerinde açıkça ifade edilmiştir. Tımar olarak verilen topraklar eğer sistemin işlenişi ile ilgili bir sorun oluşturmuyacaksa tımar sahibi öldüğünde varislerine verilerek üretimin ve sistemin devamlılığı sağlanmak istenmiştir. Denilebilir ki kuruluş devrinde taşra teşkilat yapısını fetihler ve güvenlik belirlerken klasik dönemde elde edilen toprakların kullanımı ve asker yetiştirilmesi belirlemektedir.

Genişleyen toprakların yönetiminin zorlaşması ve tımar sisteminde baş gösteren sorunlar XVII. yüzyılın başlarında iltizam adı verilen sistemin de tımar sistemi ile beraber uygulanmasına sebep olmuştur. Buna göre kanunların belirlediği devlete ait gelirlerin üç yıl için belli şartlarla kişilere ihale yoluyla verilmesi sistemine iltizam sistemi adı verilmektedir. En yüksek bedeli verip bu ihaleyi alan kişiye de mültezim adı verilmektedir. Vergilerin toplanması ve merkez hazinesine ulaştırılması ile vergiye konu olan işleri yürütme ve vergi mükellefleri üzerinde mültezim dirlik sahibi gibi sorumludur. “Osmanlı kamu personeli sisteminde ilmiye-seyfiye-kalemiye arasında paylaşılan üçlü işlevsel ayrışma, taşra yönetimine de yansıtılmıştır” (Reyhan, 2013: 95). Merkezi idare, taşra teşkilatının adli ve örfi kesimini direk kendine bağlı bir hale getirerek kuruluş döneminde kurduğu kontrol ve dengeler sistemini devam ettirmiştir. Aralarında çıkacak bir anlaşmazlık durumunda bu kesimler şikâyetlerini birbirlerinden bağımsız bir şekilde doğrudan merkezi idareye iletebilmektedirler. Taşra idaresinde, örfi ve adli bir ayırım güdülmesi adil bir yönetim sağlamak ve halkı haksızlık yapabilecek idarecilere karşı korumak esasına dayanmaktadır. Aradaki bu ayırım adli ve örfi idarecileri çatıştırmak için yapılan bir dengeleme sistemi değildir. Tam aksine iki idari birim halkın refahı için ortak çalışmak zorundadırlar. Klasik dönemde buna ek olarak

mali-idari yetki de defterdara verilmiştir. Ancak defterdarın tek başına bir yetkisi yoktur ve bulunduğu idari merkezin yöneticisine bağlıdır. Merkezi idare defterdar ile taşrada yeni bir idari profil kurmaya çalışmaktan ziyade merkez için giderek daha büyük bir sorun haline gelmeye başlayan vergi sistemini düzenlemek ve yerel güçler ile idarecilerin etkisinde kalmaması için doğrudan merkezi idareye bağlanan bir memuriyet oluşturmaktan başka bir şey değildir. Nitekim merkezi idare taşradaki her kademe için belli bir hanedan veya zümrenin imtiyaz sahibi olmasının önüne geçebilmek için devlet görevlerinin dönüşümlü bir şekilde göreve getirmeye çalışmıştır. Böylece merkezi idare bu görevlilerin yerel aileler ya da toplumsal güç odaklarıyla birleşmesinin önünü alarak kendisine karşı bir harekete de girişmelerini engellemeyi amaçlamıştır.

Osmanlı Devleti hem kuruluş döneminde hem de klasik dönemde “merkeziyetçi yapıyı, yatay/mekânsal örgütlenmede taşraya hâkim olabilmek için ‘tımara sistemiyle,’ dikey/sınıfsal örgütlenmede tebaaya/üreticiye hâkim olabilmek için ‘kul sistemi’ uygulamaları ile kurmaya çalışmış” (Reyhan, 2013: 101). Ancak XVI. yüzyılın sonlarında çözülmeye başlayan merkeziyetçi sistem Osmanlı merkez ve taşra egemen sınıfların gaye ve çıkarlarına göre yeniden örgütlenme ve tanımlanma yoluna gitmek zorunda kalmıştır. Örneğin merkezi idarede ilk defa vezir-i azamlık makamına gelmesi istenen bir paşa bu makama gelmesi karşılığında bazı şartlar öne sürmüş ve nihayetinde şartları kabul edilerek sadrazamlık makamına gelmiştir. Bu durum hem sadrazamlık makamının hem de Bab-ı Âli’nin devlet yönetimi içindeki ağırlığını padişaha karşı artırmıştır. Yine bu dönemde malikâne ismi verilen yeni bir toprak yönetim biçimi ortaya çıkmıştır. Bu yeni sistemin iltizam sisteminden farkı tahrir neticesinde belirlenen gelirler, has-zeamet-tımar adlarıyla dirlik olarak verilirken malikâne usulü ile verilen bu topraklar verilen kişiye vergisini vermeye devam ettiği sürece kiralanmıştır. Toprak sisteminde yaşanan bu değişim tımarlı sipahilerin zayıflamasına sebep olurken, Osmanlı taşrasında ayanların güçlenmesine neden olmuştur. Bu da bir sonraki dönemin en büyük sorunlarından biri olarak merkezi idareyi meşgul edecektir.

Osmanlı taşra idaresi en büyük ve kalıcı değişiklikleri Tanzimat döneminde yaşadı. Yukarıda ifade edildiği üzere Osmanlı Devleti kuruluş ve klasik dönemlerinde taşra teşkilatını tımar sistemi üzerine bina etmişti. Ancak tımar sistemine bağlı vergi düzeni bozulunca iltizam sistemine geçmek zorunda kalmıştır. İltizam sisteminde devlet alacağı vergileri önceden hesaplayarak ihaleye vermektedir. İhaleyi alan mültezim

devlete peşin ödediği miktardan daha fazlasını kazanabilmek için halka ağır vergiler yükleyerek taşrada huzursuzlukların başlamasına sebep olmuştur. Bu sorunları ortadan kaldırmak amacıyla II. Mahmut zamanında başlayan mali ıslahatlar neticesinde vergilerin merkezi hazineye daha düzenli bir şekilde aktarılmasına özen gösterilmiş ve bunun için Maliye Nezareti kurulmuştur. Tanzimat dönemi askeri, siyasi ve mali kriz gibi birçok alanda yeniliklerin yapıldığı bir dönemdir. Ancak bu dönemin taşra idareleriyle ilgili en önemli özelliği mali merkezîyetçiliği oluşturmak adına çalışmaların yapılmaya başlanması olmuştur. “Eyalet yönetimindeki değişiklikleri mali kaygıların belirlediğini göz önünde bulundurursak, Osmanlı Devletinde mali alanda yapılan değişikliklerin taşra yapısını doğrudan etkileyeceğine hiç şüphe yoktur” (Uyanık, 2013: 114-115). Tanzimat Fermanıyla gelen yeniliklerden olan herkesin eşit ve geliri ile orantılı vergi vermesi prensibinin uygulanabilmesi için taşrada temelden bir değişimin yapılması ve bununla ilintili olarak vergi mükelleflerinin mal ve mülk sayımının yazımının yapılması gerekiyordu. Bu amaçla 1830 yılında II. Mahmut mal ve nüfus sayımı yaptırarak yenilikleri tamamlamak istemiştir.

1.3.1.2 Daire-i Adalet Teorisi

Devlet örgütlenmesinde yargı gücünü ve yargılama işlevini oluşturan adli yapının devlet örgütlenmesine bağımsızlık ilişkisi ile bağlı bulunması nedeniyle idari anlamda bir ölçüde farklılaşan adalet yönetimi kamu yönetimi disiplininin ayrı olarak düşünmek ve anlamaya çalışmak olanaklı gözükmemektedir. Bunun tam aksine adalet yönetimi, kamu yönetiminin bürokratik modeline benzer bir şekilde örgütlenen kamu yönetimi disiplinin bir parçası olarak ele alınması gereken bir çalışma alanıdır. Kamu yönetimi ile adli alan arasında bu alanların kendi içlerinde uzmanlaşması iki disiplin arasında anlamsız bir kopukluğa neden olmuştur.² Kilim, çalışmasında adalet yönetimi olgusunun üç farklı çağrışımları olan üç farklı yaklaşımla okunduğunu ifade etmiştir. Bunlardan ilki adliyeye atıfla, “adliye yönetimini” ifade eden kentlerdeki artan mahkeme sayıları ve sundukları hizmetin çeşitlenmesi ile büyük bir işletmeye

² Aradaki bu kopukluğun giderilmesi ve bu alandaki ortaklığın gerekliliğine dair bir farkındalık oluşturmak amacıyla 2003 yılında TODAİE’de “adalet yönetimi” adı altında bir yüksek lisans programı başlatılmıştır (Kilim 2009: 1-3). Ancak “adalet yönetimi kavramı, Türkiye’de devletin adli alandaki rolünü ve işlevini değiştirmeye yönelik güncel reform dalgası dolayısı ile gündeme giren yeni bir kavramdır” (Kilim, 2009: 8). Hatta bu alanda yapılmış tek çalışma Esra Ergüzeloğlu Kilim tarafından “Türkiye’de Adalet Yönetimi” adlı basılmış doktora çalışmasıdır.

dönüştükleri ve profesyonel işletme bilgisi yönetiminin yargısal görev dışındaki yönetsel işleri ifade etmesinden dolayı buna “işletme odaklı yaklaşım” ismini vermektedir. İkinci kullanım biçimi ise “yargı örgütü”, “yargı örgütlenmesi” vurgulaması yüzünden buna “örgüt odaklı yaklaşım” ismini vermektedir. Üçüncüsü ise bir uyuşmazlık ya da suçun ortaya çıkması ile yargılama sonunda verilen kararın uygulanması sürecini temel alan “süreç odaklı yaklaşım” ismini vermektedir. Kilim, kamu yönetimi ile hukuk disiplinlerini bir araya getiren bu üç yaklaşımın zayıf noktasını ise tarihsel bir çözüleme yapabilmekten yoksun olmasını göstermektedir. Adalet yönetimini salt bahsedilen süreçler ışığında açıklamaya çalışmak adli reformların oluşturulduğu dönemdeki siyasi atmosferi, dönemin şartlarını, ekonomik ve sosyal yapıyı göz ardı etmeyi ve yapılan çalışmaların anlaşılmasını engellemeye yol açmaktadır. Kilim, tarihsel bir çözümleme yapabilmek amacıyla konuya bir öneri de getirmektedir. Ona göre adli alan; “uyuşmazlık, hak kaybı ve suç kabul edilen durumlarda uyumu yeniden sağlama, haksızlığı giderme ya da cezalandırma amacıyla düzenlenen/oluşan kuralları, bu kuralları uygulayan örgüt ve görevlileri, uygulanan yöntemleri içeren ilişkiler bütünüdür.” Böylece adli alan analitik bir araç olarak kullanılacak ve toplumsal ilişkilere odaklanan bu tanımla ile tarihsel ve mekânsal farkları olan topluluklarda geçerli olabilecek daha geniş bir hareket alanı bulacaktır (Kilim, 2009: 10-13). Kilim, çalışmasında tarihsel bir çözümleme yapabilmek amacıyla haklı olarak adalet yönetiminin kökenlerini Osmanlı adalet sistemine kadar götürmektedir.

Osmanlı Devleti’ndeki ilmiye teşkilatı kaynağı şer’iata dayanan şer’i hukuku uygulamaktadır. Bunun yanında örfi hukuk ismi verilen ve Türk toplumunun eskiden beri uygulaya geldiği kimi kanunlar da şer’i kanunlarla birlikte uygulanmıştır. İlmiye teşkilatına bağlı taşranın en önemli görevlilerinden olan kadı şer’i hukuku uygulamanın yanında birçok farklı türden görevi de yerine getirmektedir. Örneğin “mali, idari, eğitim öğretim vb. kaza-i olmayan görevlerin tevdi edildiği de olmuştur” (Atar, 2001: 68). Kadılar üst merci olarak kazaskerlik makamına bağlıdır. Atanmaları ya da görevden alınmaları kendi iç düzenleri çerçevesinde yapılmaktadır. Buna göre Padişahın dahi onları atama ya da görevden alma gibi bir yetkisi bulunmamaktadır (Uzunçarşılı, 2014: 107). Bu durum Osmanlı’da hukuk uygulayıcısı olan kadı’nın yargı bağımsızlığına sahip bulunduğu da delil oluşturmaktadır. Günümüzde ilçe denilen ancak Osmanlı’da kaza ismi verilen idari birimin başında yönetici olarak da bulunmaları ve bu denli farklı

alanlarda yetki sahibi olmaları kadıyı taşrada çok önemli bir aktör haline getirmiştir. Bu yönüyle kadı Osmanlı taşra araştırmalarında çok önemli bir mevkide bulunduğu gibi adli ve idari vasıflarını bir arada bulundurması onu adalet yönetimi için de çok önemli bir aktör haline getirmiştir.

“Adalet, Osmanlı yazarları tarafından üzerinde en fazla durulan mefhumlardan biridir. Adalet, kurulu düzenin temel direkleri arasında son derece mühim bir unsur olarak telakki edilmiştir” (Unan, 2012: 105). Bu yüzden yönetimin olduğu her yerde adalet doğal olarak bulunması gereken unsurların başında gelmektedir. Klasik dönem Osmanlı adalet yönetimi kendinden önce hüküm süren devletlerde olduğu daire-i adalet felsefesi üzerine bina edilmiştir. Daire-i adalet felsefesinin esas fikir sahibi Muallim-i Evvel Aristo’dur. Ancak Kınalızade Ali Çelebi, daire-i adalet felsefesini alıp formülleştirerek Osmanlı münevverlerine bırakmıştır. Söz gelimi daire-i adalet formülü:

“Adldir mucib-i salah-ı cihan
Cihan bir bağdır divarı devlet
Devletin nazımı şeri’attir
Şeri’ate olamaz hiç haris illa melik
Melik zabt eylemez illa leşker
Leşkeri cem’ edemez illa mal
Malı kesb eyleyen raiyettir

Raiyyeti kul eder padişah-ı âleme adl” (Kınalızade, 2014: 1090)

Bu formüle göre devletin varlığı ve devamı kanuna, kanunların varlığı ve devamı bir yöneticiye, yöneticinin de bunları elde edip koruması için askere, askerin varlığı ve devamı malın devam ve varlığına, malı kazanan ya da tedarik eden ise raiyyete yani bir devletin idaresinde bulunan insanların üretimine ihtiyaç vardır. Bu daire metaforunda da görüldüğü üzere her bir daire hem bir öncekine hâkim hem de mahkûm olacak bir şekilde formüle edilmiştir. Aslında Doğu düşüncesinde ve onun da özelinde Osmanlı’da adalet yönetimi Kilim’in ifade ettiği gibi kamu yönetimine bağlı “bir alt başlık” alanı değildir (2009: 1). Merkezi idarede padişahın çıkardığı fermanların Şeyhülislamın fetvasıyla yürürlüğe sokulması ve kazaskerlerin divan üyeleri aralarında yer alması gibi örneklerde görüldüğü gibi adalet yönetimi kamu yönetimi ile bir bütün halindedir. Taşra idarelerinde de kadı ile bey arasındaki ilişki yine adalet yönetimi ile

kamu yönetiminin birbirini tamamlayan parçalar olduğunu göstermektedir. İdarecilere hem dünya hem ahiret saadeti kazanmak için öğüt niteliğinde yazılmış siyasetnameler adalet ile yönetimin ayrılmaz bütünlüğünden ve yukarıdaki örnekte görüldüğü üzere adalet ile yönetim ilişkisini bir piramit veya alt üst ilişkisini andıracak bir şekilde değil de bir daire şeklinde açıklamaları adalet ile yönetimi eşit gördüklerine en büyük delildir. Yine Kınalızade'nin formüle ettiği daire-i adalet kavramı ile aynı yerde bulunan Süryanice bir yazıttan aktardığı “Mülkle adl iki biraderlerdir ki birbirinden müstağni değillerdir” cümlesi yaşadığımız coğrafyada adalet ve yönetimin bütüncül bir bakışla ele alındığını göstermektedir (Kınalızade, 2014: 1090). Bedri Gencer de geleneksel çağda adalet ve yönetimin birbirinden ayrı bir şekilde düşünülmediğine işaret ederek şöyle demektedir. “Hâlbuki bütüncül bir dünya görüşüne sahip geleneksel çağda adalet, günümüzdeki hukuk ile siyaset felsefesini birbirine bağlayan tabii hukukun dayandığı ana değerdi. Bu yüzden adalet ideali, Namık Kemal gibi Osmanlı aydınlarının hukuk ve siyaset alanındaki bütün düşüncelerinin eksenini oluşturuyordu” demektedir (Gencer, 2012: 229). Nitekim Gencer çalışmasının devamında adalet düşüncesinin ve adalet ile yönetimin ayrılmazlığının bir işareti olarak Avrupa’da mutlakîyetçi monarşi devrinde ortaya çıkan Kameralizm ve aydın despotizmi denen siyasi felsefeyi de bu düşüncenin bir yansıması olarak ifade etmektedir (Gencer, 2012: 233).

Burada gözden kaçırılmaması gereken iki noktaya değinmekte fayda bulunmaktadır. Bunlardan ilki, İslam dini ve onun kurallar bütünü olan şeriat kanunları sadece dini öğretiler ve farzları ifade etmekle kalmamıştır yönetim, eğitim, iktisat gibi birçok farklı nitelikteki konuya da değinmekte ve bu alanları da düzenlemektedir. Yeni gelen din bireylerin en ufak âdetine kadar her hareket ve tavrına bir ölçü belirlemiştir ki bunların çoğunluğu farz olmaktan ziyade tavsiye niteliği taşımaktadır ve bunlara uyulmasını teşvik etmiştir. Bu yönüyle şeriat bir hukuk bütünü olmaktan çok yaşam şekli halini almaktadır (Zubaida, 2008: 20). İkinci nokta, burada dikkat çeken detay neredeyse tüm siyasetname ve İslami metinler incelendiğinde adlin içe ve dışa dönük, ahlaki ve sosyal iki alt-anlamının olduğu görülmektedir. Söz gelimi gerek hadis ve ayetlerde gerekse de Nizamülmülk’ün siyasetnamesinde (Nizamülmülk, 2014), ve Kınalızade’nin Ahlak-ı Ala’i’sinde (Kınalızade, 2014) hükümdarın da Allah’a karşı reayasından sorumlu olduğu ve onlara zulmetmesi durumunda ahiret hayatında çok büyük cezaya çarptırılacağı şeklinde uyarılar yapılmakta halka karşı sorumlu bulunduğu

bilincini aşılayarak adaletin dışsal/sosyal yönü üzerinde durmaya çalışmaktadırlar. Adaletin içsel/ahlaki yönü ise idarecinin kendine karşı olan vazifelerini hatırlatmayı amaçlamaktadır. Buna göre idareci sahip olduğu yetkiyi fütursuzca kullanamaz. Çünkü onu da her daim gözetleyen ilahi bir güç bulunmaktadır ve bu ilahi gücün emanet olarak verdiği bu yetkiyi kötü kullanırsa öteki dünyada bunun vebalinin çok ağır olacağı gibi düşüncelerle idarecileri bir taraftan korkutmaya çalışarak yönetilenlere karşı vazifelerini hatırlatmaktadır.

Kapitalistleşme sürecinde devletler ekonomik ilişkileri korumak ve ticaretlerini geliştirmek için sistemli bir mekanizma kurma ihtiyacı hissetmişlerdir. Osmanlı Devleti kapitalizmin etkisine girdiği Tanzimat döneminde her alanda değişikliklere sahne olduğu gibi adalet yönetimi'nde de değişikliklere sahne olmuştur. Ancak bu yönetimde devlet tekeli bulunmamaktadır. Osmanlı'da adli yönetim, ilmiye teşkilatı ile cemaat ve toplulukların dinsel temellere dayalı kurallara göre oluşturdukları bir işbölümü ya da işbirliğine dayanmaktadır. Buna göre her dini grubun³ kendi anlayışına uygun olarak bir yargılama usulü bulunmaktadır. Ancak hapis gibi durumlarda bu cemaat ya da toplulukların icra yetkisi bulunmadığından hükmün kazası için hükümlüyü Osmanlı'daki yetkili mercilere teslim etmektedirler. Bu yönüyle Osmanlı'da adalet yönetimi çok hukuklu bir adalet modeli yapısına dayanmaktadır. Bu durum hukuki bir karmaşa ortamının oluşmasına neden olmuştur. Her ne kadar klasik dönemde bu sistem düzgün bir şekilde yüzyıllarca işlemişse de merkezizetçiliği artırma düşüncesinde olan devletler için çok hukuklu bir yapı kontrol edilemez bir durum arz etmektedir. İlk olarak ticaret mahkemelerinin kurulmasıyla başlayan idari-adli alan ayrışması taşrada da bu anlamda köklü bir değişikliğe neden olmuştur. Çok hukuklu yapıyı düzenlemek ve birleştirmek için gayrimüslim tebaa ve batılı devletlerin baskısıyla Tanzimat döneminin de ruhuna uygun olarak taşrada Nizamiye Mahkemeleri kurulmaya başlanmıştır. Böylece taşrada birçok görevi bulunan kadının yetkileri ellerinden alınarak taşrada da idari-adli alan ayrışması yaşanmıştır. Kadıların yetkileri diğer dini temsilcilerin de üye olarak bulunduğu taşra meclislerine devredilmiştir. Bunun neticesi olarak taşrada adalet yönetimi ve idare alanları birbirinden ayrılmaya ve merkezileşmenin de neticesinde her

³ Hatta aynı dinin farklı mezhepleri arasındaki farklılıklar da göz önünde bulundurulmuş ve her türden topluma kendi yapısına uygun adalet sistemi uygulamasına belli ölçülerde Osmanlı Devleti tarafından izin verilmiştir.

biri kendi alanında uzmanlaşmaya başlamışlardır. Diğer taraftan Gencer'in de belirttiği üzere çöküş sürecinde devletin içine düştüğü savaş ve toprak kayıpları siyasetnamelerde görülen daire-i adalet formülü düşüncesinin de değişmesine neden olmuştur. Artık klasik daire-i adalet düsturu yerine ayakta kalmak için geleneksel “misilleme” düsturu sayesinde değişen şartlara uyum sağlama yani tedbir söylemi yer almıştır. “Böylece denilebilir ki adalet, artık düzenleyici veya önleyici bir ana ilkeden çok, hasta siyasi beden için düzeltici, yan bir ilke olarak işleyecekti” (Gencer, 2012: 233-234).

1.3.2 Osmanlı Taşra İdaresinin Temelleri ve Modern Yönetim Arayışları

Osmanlı Devleti'nin klasik döneminin sonunda dünya ekonomisiyle entegre olmaya başlamasıyla kavramsal anlamda bir değişime uğramasına neden olmuştur. Artık taşra idareleri merkeze sadece asker ve vergi sağlayan idari birimler değildir. Ürettikleri ve sahip oldukları kaynaklarla küresel ticaretin bir parçası durumuna gelmişlerdir. Bilhassa Avrupa'da feodalizm sisteminde başlayan dönüşüm farklı üretim tarzlarının meydana çıkmasına sebep olurken toplumsal-siyasal örgütlerin de bu değişim ve dönüşümden etkilenmesine neden olmuştur. Sermaye birikiminin belli bir aşamasında taşradaki güç odakları ve özerk kent yönetimleri gibi merkez dışındaki iktidar odakları ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bütün ülkenin merkezi ve mutlak bir güç altına alınmaya çalışılması siyasal, kültürel ve ekonomik bütünlüğün sağlanmaya çalışılarak iç ve dış dinamiklerin etkili olduğu karmaşık yapılar altında çok aktörlü yeni bir toplum inşasına doğru yol alınmasına neden olmuştur. Merkezi idare kapitalizmle bağlantılı olarak şekillenirken, kapitalizmin gelişmesi merkezileşme eğilimini daha da güçlendirmiştir. Merkezileşme eğilimi ile çöken feodalizm yerini ulus-devlet sistemine bırakmaya başladı. Bu merkezileşme eğilimi Osmanlı gibi çok milletli devletlerde ağırlık bulunca bu sefer merkez ile taşra ilişkilerinin niteliği üzerine tartışmalar yapılmaya başlandı. Bu dönemin aydın ve devlet adamları arasındaki en popüler ve temel tartışma konusu olan “modernleşme, batılılaşma, çağdaşlaşma gibi tanımlamalar ile adlandırılan bu büyük dönüşümünün temelinde merkezileşme arzusu yatmaktadır” (Önen ve Reyhan, 2011: 16).

18 ve 19. yüzyılda Batı Avrupa devletlerinin yaşadığı dönüşümler, bu devletlere diğer dünya devletlerine karşı bir üstünlük kazandırmıştır. Kazanılan bu üstünlük deneyimi insanlığın ortak ilerlemesinin bir yönü olarak teorileştirilmeye

başlanmıştır. Akültürasyon denilen bu durum Osmanlı üzerindeki etkisini başta askeri olmak üzere eğitim, idari ve kültürel alanda da artırarak devam etmiştir. Buna göre klasik modernleşme anlayışı, “...dünya toplumlarının unilinear [dizisel] bir gelişme çizgisi izleyen bir sosyal değişme sürecini takip ettiklerini, gerçek gelişmenin ancak endüstrileşmiş Batı ülkelerinin sundukları modelleri aynen benimseme ölçüsünde tamamlanmış olacağı anlamını taşımaktadır” (Unat, 1970: 19-20). Bu tanıma göre bir tarafta sanayileşmiş, gelişmiş Batılı ülkeler diğer tarafta ise geleneğe bağlı değişim ve dönüşüme kapalı toplumlar ayrımı yatmaktadır. Nitekim Köker de buna işaret ederek şöyle demektedir, “Batılı olmayan toplumlardaki değişim süreçlerini açıklamak amacıyla geliştirilen modernleşme kuramı her şeyden, “modern” ve “geleneksel” olarak nitelenen iki toplum tipinin karşılaştırılmasına dayanmaktadır” (Köker, 2007: 39). Modernleşme anlayışına göre geleneksel yapıdaki toplumlar kendi içsel dinamiklerine sahip olmadıklarından geri kalmışlardır. Bu yüzden bu ülkelerin sosyo-ekonomik içsel dinamikleri üzerinden değil de dışsalılıklar çerçevesinde açıklanmaktadır. Osmanlı Devleti’nde ise modernleşme kuramının grift birkaç argümanı bulunmaktadır. Önen ve Reyhan’a göre bu argümanların birincisi geleneksel bir toplum yapısına sahip Osmanlı’da değişimin tarihsizliğidir, ikincisi dışsal nedenlerden kaynaklandığını ve son olarak üçüncüsü ise değişimin değişen toplumun dışında yer alan güçler tarafından yapıldığının ileri sürülmesidir (2011: 18-19). Bunları sırasıyla kısaca açıklamak gerekirse, ilk olarak değişimin tarihsizliği konusunda Osmanlı Devlet ve toplum yapısının 19. yüzyılda yaşadığı değişim ve dönüşümün hiçbir tarihsel alt yapısı ve ayağı olmadan “...birden bire gerçekleşen, yeni ve hakikaten de daha önce örneği görülmemiş bir olgu olarak” değerlendirilmesidir (Haj, 2000: 110). Toplumun kendi kendine yenileşmeyeceğinin öne sürülmesi değişim ve dönüşümün birden bire ortaya çıktığının ileri sürülmesine sebep olmuştur. İkinci argüman, “değişemeyen” olarak tanımlanan toplumda birden bire gelen bu değişim ve dönüşümün toplumun siyasal kültüründen ya da iç sosyo-ekonomik hareketlerin dışında aranılmasıdır. Buna göre bazı yazarlar modernleşmeyi Avrupa baskısı ve dış zorlamaların sebebi olarak görürken; bu düşüncüyü reddedenler de yönetenlerin düşüncelerinin değişimine ve Avrupa karşısında devletin bekası derdine düşmüş devlet adamlarının kaygılarını temel açıklama olarak getirmektedirler. Böylece değişim ve dönüşümün sebepleri Osmanlı toplum yapısında değil de milletler arasındaki güç mücadelesinde aranmaktadır. Üçüncü ve son argüman

ise ilk ikisi ile de bağlantılı olarak değişimin yukarıdan aşağıya dayatılan bazı yenilikçi padişah ve devlet erkanı tarafından yapıldığı fikridir. Bu argümana göre modernleşmede toplumun herhangi bir dâhiliyeti yoktur. Osmanlı’da modernleşmenin aniden 19. yüzyılda ortaya çıktığı biçimindeki temel çıkarımlara karşı Kemal Karpat’ın da işaret ettiği üzere “esas karşılaştırma klasik dönem kurumlarıyla 19. yüzyılda ortaya çıkan kurumlar arasında yapılmasıdır” (2002: 16). Ancak Osmanlı’da 16. yüzyılın sonlarından başlayarak Osmanlı aydın ve devlet adamları tarafından padişahlara ve devlet erkânına sunulan risale ve layihalar neticesinde devletin klasik kurumlarının bozulması olarak adlandırılan argümanın Önen ve Reyhan’ın da işaret ettiği üzere “... Osmanlı yazarlarının bakış açısından “bozulma” olarak görülen durumun bir dönüşüm olması ihtimali üzerine düşünmek gerekir ve onların bakış açıları üzerine bir tarihsel analizi oturtmamak gerekir” (2011: 20). Osmanlı bürokratlarının bozulma diye açıkladıkları durum devletin adalet teorisindeki bozulmaya ve bu alanda yönetimin adaleti tekrar tesis etmesi için yenilikler yapması gerektiği noktasında toplanmaktadır. Yapılan açıklamalara katılmakla beraber eksik birkaç noktayı belirtmek gerekiyor. 18. yüzyılın sonlarından başlayıp 19. yüzyıl sonlarına kadar devam eden “Batılılaşma” denilen çaba Osmanlı aydın ve bürokratlarında merkeze eski gücünü kazandırma şeklinde gözükmektedir. Ancak bozulma olarak görülen durum Osmanlı siyasi ve idari kültürünün üstüne bina edildiği daire-i adalet teorisi ile alakadardır. 17.yüzyılın başlarından itibaren başlayan Avrupa’daki ekonomik hareketlerin Osmanlı Devleti’ni etkilediği yadsınamaz. Bu baskı modernleşme ya da batılılaşma hareketlerini ve devletin eski güç ve ihtişamına tekrar döndürme çabalarının Osmanlı Devleti’ndeki ilk modernleşme belgesi sayılan Tanzimat Fermanında dahi kendine yer bulmuştur. “Yüz elli sene var ki; gavail-i müteakibe ve esbabı mütenevviaya mebni şer’i şerife ve kavanin-i münifeye inkıyad ve imtisal olunmamak hasebiyle evvelki kuvvet ve mamuriyet bilakis zaaf ve fakre mübeddel olmuş” (Kili ve Gözübüyük, 2006: 11). Burada aydın ve bürokratlar eski kanun ve şeriata uyulmadığından dolayı devletin böyle bir vaziyete düştüğünden şikâyet etmektedirler. Bizce bozulma olarak adlandırılan durumu düzeltmek ve modernleşme gayesi için yapılan yeniliklerin Osmanlı toplum ve devlet yapısında kabul görmemesi ve uygulamada sorunların yaşanmasında üç etken rol oynamıştır. İlk olarak, buradaki esas sorun Avrupa’daki başta ekonomi olarak siyasi, askeri, teknolojik ve idari anlamdaki değişimin çağın gerektirdiği bir değişim olarak

görülmeyip buna uygun yasaların yapılmasında geç kalınmasıdır. İkinci etken, baskın muhafazakâr kimliğine rağmen savunmacı bir modernleşme taraftarı Ahmet Cevdet Paşa gibi gelenek ile modernleşme arasında sentez kuran devlet adamlarının yeniliklerin alâlacele yapılmasından ve bir oldubittiye getirilmesinin beklenen menfaati veremeyeceğini savunmalarıdır. Cevdet Paşa tarihinde, ilk köklü yenileşme hareketlerinin başladığı III. Selim dönemini anlatırken yapılan her yenilikte Avrupa'yı taklit etmelerini ve gerekli gereksiz her alanda yenilikler yapılmasını eleştirerek “Bütün bütün bir alafranga yola döküldüler ve lüzumlu lüzumsuz her konuda Avrupa usulüne tevfik-i hareket eder oldular” demektedir (Ahmet Cevdet Paşa, 1309: 147). Netice itibarıyla böyle eleştirilerin dikkate alınmaması yeniliklerin kalıcı olmamasında bir diğer etken olarak gözükmektedir. Üçüncü etken, iyi veya kötü yapılan yeniliklerin bir devletin var oluş sebebi olan kurumsallaşma kavramı gözetilmeden, yapılan yeniliklerin yeniliği yapan padişah ya da devlet adamının hayatıyla mukayyet olmasındandır. Osmanlı tarihine bakıldığında kalıcı yeniliklerin uzun süre tahtta kalan padişahlar döneminde yapıldığı ve uygulandığı görülür. Örneğin II. Mahmut'un otuz yıl süren saltanatı olmasa Osmanlı Devleti için radikal sayılabilecek yeniliklerin kurumsal bir düzen alacağı şüphelidir. Öte yandan çoğu iyi eğitim almış olan İttihat ve Terakki partisi üyelerinin uzun gaye, emel ve hayallerine rağmen iktidarı ele geçirdikleri 1908 yılından sonra gerek iç sorunlar gerekse de dış baskılar yüzünden günü birlik çözümlerle hareket etmeleri ve Tural'ın (2009) ifadesiyle bir “kanun-u muvakkata çılgınlığına” kapılmaları devletin çöküşünü de beraberinde getirmiştir.

Bağımlılık kuramı, batı ülkeleri tarafından kapitalist sistem içine çekilen Osmanlı modernleşmesini ekonomik yönden açıklamaya yönelik bir kuramdır. Osmanlı Devleti ile ticaretlerini artıran Avrupalı Devletler Osmanlı Devleti'nin iç dinamikleri ile sosyo-ekonomik yapısına etki etmeye başlamışlardır. Bu etki özellikle Avrupalı Devletlerin Osmanlı merkezileşmesini neden desteklediklerinin de önemli bir kanıtını oluşturur (Tezel, 1994: 63). Ayanlar Avrupa'da olduğu gibi piyasa gücünün baskısına uyarak taşra idarelerinde giderek güçlenmeye başlamışlardır. 17. yüzyılda malikâne denilen ve şahısların toprak sahibi olması da bu durumu tetikleyen bir başka nedendir. Ayanlar artık devlet için sadece vergileri toplayan ve asker yetiştiren bir zümre değil padişahla Sened-i İttifakı imzalayıp yönetimde bile söz sahibi olmaya başlayan taşra egemenleri haline gelmişlerdir (Özkaya, 2014). Ayanlar sahip oldukları gücü bazen

taşrada ahaliyi korumak için kullanırken bazen de kendi çıkarları adına toplumun isteklerini görmezden gelmişlerdir. Nitekim Osmanlı taşrasında çıkan isyanların büyük çoğunluğu ayan, kadı ve naip gibi taşra egemenleriyle devlet memurlarının halka haksızlık etmeleri sonucunda halkın bir tepkisi olarak ortaya çıkmıştır. Kendi bölgelerinde bağımsızmışçasına hareket eden paşa ve ayanların ticareti baltalayan hareketleri başta yabancı tacirleri özellikle de İngilizleri rahatsız ediyordu. Osmanlı Devleti'ndeki siyasi kararsızlık idare yapısının bozukluğu ile can ve mal güvenliğinin ticareti sekteye uğratıp bir tehdit halini alması Avrupalı devletlerin Osmanlı Devleti'ndeki merkezileşme çabalarında rol oynamasındaki diğer sebepleri oluşturmuştur (Tezel, 1994: 63-64). Ancak Osmanlı'daki modernleşmenin sadece dış etkenlerin baskısıyla oluştuğunu ifade etmek yanlış olacaktır. Ortaylı da “Batılılaşma bir dış zorlamadan çok, bir iç kararın sonucu” olduğunu ifade etmektedir (2017: 28). Nitekim yeni kanunların yapılması ve düzenin sağlanarak devletin eski güç ve konumuna eriştirilmesi için birçok Osmanlı aydın ve devlet adamı çaba harcamıştır. Avrupa baskısının daha fazla hissedilmeye başlandığı bir dönemde dahi yeni bir kanun yapmak hususunda Ali Paşa gibi bazı devlet adamları Fransız medeni kanunun tercüme yoluyla alınmasını isterken buna karşı çıkan Cevdet Paşa gibi bazı devlet adamları devletin beka sorununa çözüm bulmak için Mecelle adlı medeni kanun kitabının hazırlanmasına öncülük ederek yeniliklerin sadece dış baskılar sonucu olarak yapılmadığının da bir göstergesidir.⁴ Burada başka bir sorun ortaya çıkmaktadır. Modernleşme, gerek dışsal nedenlerden kaynaklansın gerekse de iç karar alıcılar tarafından alınan kararlar sonucunda olsun ikisi arasındaki ortak nokta alınan kararlarda merkezi yönetenlerin belirleyici olduğu gerçeğidir. Taşradaki tarihsel köken ile toplumsal koşullar ise göz ardı edilmektedir. Böyle bir açıklama Osmanlı tarihinin içsel hareketlerin göz ardı edilmesine neden olmuştur. Bu düşünceye göre modernleşme hareketleri bazı yenilikçi padişah ve bürokratların tercihleri olarak sunulmaktadır (Kansu, 2015: 27). “Bu durumda merkezileşme Osmanlı toplumunun içsel sosyo-ekonomik dinamiklerinin zorladığı bir unsur olmaktan çıkarılmakta ve neredeyse bireysel tercih meselesine indirgenmektedir” (Önen ve Reyhan, 2011: 36).

Osmanlı Devleti'nde modernleşme taraftarlarının fikirlerinin ağır basmasıyla dönemin gelişmiş devletleriyle ilişkiler arttırılarak onlardan faydalanılmaya

⁴ Gelenek ve Modernleşme arasındaki sentezi yakalamaya çalışan Osmanlı devlet adamları incelendikçe bu konu hakkındaki görüşler giderek daha güçlenecektir.

başlanmıştır. Yapılmak istenen her yenilikte olduğu gibi Osmanlı modernleşmesinin de kendine rol model olarak aldığı bir devlet vardı. Dönem itibari ile dünyada sözü geçen ve modernleşmesi ile sanayi çağını tamamlamış iki devlet bulunmaktadır. Bu devletler İngiltere ve Fransa'dır. Rol model olarak alınan devlet dönemin devlet adamları tarafından Osmanlı Devlet yapısına benzerliğinden dolayı Fransa olarak tercih edilmiştir. Bu tercih, Osmanlı merkezileşmesinin, Fransız modeli merkezileşmesine olan benzerliğinden dolayıdır. Ortaylı'nın da işaret ettiği üzere, "Tanzimat dönemi reformcuları, model olarak Fransa'yı seçtiler. Bu, ne ihtilal Fransa'sına ne de monarşiye olan düşünsel bağlılık ve özenmeyle ilgili bir adaptasyon değildir. Fransa'nın merkeziyetçiliği, Osmanlı reformlarına uygun gelmiştir" (2017: 159). Bu tercihte birçok etkenin rol oynadığı şüphesizdir fakat Ortaylı'nın da ifade ettiği üzere esas tercih sebebi Osmanlı yenileşmesinde Fransız merkeziyetçiliğinin uygun bulunmasıdır.

1.3.2.1 Osmanlı Merkeziyetçiliğinin Yeniden İnşası: Kameralizm

Osmanlı merkez bürokrasisinin kuruluşundan beri sistematik bir büro yönetimine sahip olduğu bilinmektedir (Findley, 2014: 59-60). Ancak değişen dünya şartları devletlerin idare şeklini değiştirdiği gibi bürokratik sistemlerinin de değişmesini zorunlu kılmıştır. Osmanlı bürokrasisi modernist padişahlar ve devletin düştüğü durumdan kurtulması için çalışan devlet adamlarının çabalarıyla bilhassa Tanzimat'tan sonra modern bir bürokratik sisteme geçmeye başlamıştır. Gerek merkezi teşkilat yapısında gerekse de taşra teşkilatlarında yenileşmeler artan bir hızla başlamış ve birçok kanun ve nizamname çıkarılmıştır. Ancak bu yenilikler kendiliğinden ve birden ortaya çıkan ya da bir devlet adamının kafasında birden beliren ışık gibi ortaya çıkan geliş güzel fikir ve düşünceler değildir. Bunların ciddi bir araştırma ve alt yapısı bulunmaktadır. Özellikle Tanzimat döneminde, sanayileşme aşamasını tamamlamış modern bir yönetim ve büro sistemine sahip Avrupa devletlerinden kendine örnekleme almasıyla başlamıştır. Bu konuda sefirlik görevinde bulunan devlet adamlarının etkisi büyük olmuştur. Nitekim ilk elçilerin, elçilik yaptıkları yerdeki bürokratik sistemle ilgili verdikleri bilgiler aslında yeni düzenin nasıl şekilleneceğini önceden göstermeye başlamıştır (Findley, 1996: 37; 2014: 160; Erdem, 2010: 182-184). Bu devletler içinde de özellikle devlet ve toplum yapısına uygun Fransa ve büyük değişimlerle Avrupa'da kendine yer edinmeye başlayan Prusya yeni yapılacak yeniliklerde örnek alınan

Ülkelerin başında yer almışlardır. Bu iki örneğin ortak noktası ise Osmanlı'nın monarşik idari yapısına uygun olan merkeziyetçi yapıyı güçlendirmeyi odak noktalarına almalarıdır.

Prusya'da ortaya çıkıp daha sonra Avusturya İmparatorluğunda da uygulanan ve "rejimin sürdürülebilirliğini" esas alan Kameralizm, Osmanlı devleti için can suyu olarak görülmüştür (Aktel vd., 2015: 83). Çünkü Osmanlı Devleti'nin de başında bir dizi sorun olarak bulunan ve bir türlü de düzeltilemeyen rüşvet, iltimas, idari ve mali düzensizliğe, Almanlar Bismark'ın öncülüğünde çözüm bulmuşlar ve Avrupa'da kendilerinden giderek söz ettirmeye başlamışlardır. Tanzimat ncesi ve sonrasında dahi Osmanlı devlet adamlarının esas arayışının devleti eski g ve ihtişamına tekrar döndürme çabaları da düşünüldüğünde en iyi çözüm olarak Kameralizm sistemini uygulamayı görmüşlerdir. Kameralizmin tercih edilmesinde bu saydıklarımızın yanında başka faktörler de etkili olmuştur. Örneğin Osmanlı Devleti'nin sorunlarını çözmek için "yardım eden" diğer Avrupa devletlerinin aksine Alman uzmanların ülkeleriyle olan bağlarını kesmeden resmi bir şekilde ordu ve bürokrasiye memuriyet hizmeti sunmalarıdır (Ortaylı, 1981; 48). Bu durum paralı çalışan bir uzmandan ziyade iki ülke arasında samimiyet ve dostluğun nişanesi olarak da algılanmasına neden olmuştur. Almanya'nın geç emperyalizm hareketlerine başlaması İngiltere ve Fransa'nın, Osmanlı toplum ve aydınlarında oluşturduğu güvensizlik ve nefretin Almanya'ya karşı bulunmamasına yol açtığı gibi Osmanlı aydınlarında bir "ocuksu heyecana" neden olmuştur (Ortaylı, 1981; 7). Bu güven ve samimiyetin oluşmasında ise yine İngiltere, Fransa ve Rusya'nın aksine, Almanya'nın özellikle de taşra politikalarının değişmeye başladığı ve azınlıkların bağımsız hareketlere giriştikleri bir zamanda Osmanlı'nın tebaiyetinde bulunan azınlıkları kışkırtacak herhangi bir siyasal harekette bulunmaması da örnek gösterilebilir (Ortaylı, 1981; 108). Sıralanmaya çalışılan bu nedenler Osmanlı Devleti'nin Kameralizm sistemini neden örnek alıp uygulamak istediğinin gerekçeli nedenlerini oluşurmaktadır.

1.3.2.2 Eyaletten Vilayete İdari Dönüşüm

Osmanlı Devletinde Kanuni Sultan Süleyman'a kadar olan dönemde Rumeli ve Anadolu Beylerbeyliği bulunmakta idi. Bu dönemde toprakların genişlemesi ile orantılı olarak kazaların ve dolayısıyla eyaletlerin sayısı da artarak otuz dördü bulmuştur. III.

Selim döneminde eyalet sisteminde yapılan değişiklikle eyalet sayısı yirmi sekiz olarak belirlenmiş ve vezir sayısı da eyalet sayısı ile sınırlandırılmıştır (Karal, 2017: 71). Eyalet sayısının artması eyalet idarecileri olan beylerbeyinin yetkilerinin azaltılmasını da beraberinde getirmiştir. II. Mahmut döneminde daha da düzenli bir hal alan merkezileşme çabaları taşra idarecileri üzerinde de etkili olmuştur. Bu dönemde valilerin vilayetin dolayısıyla da halkın sırtından haksız bir şekilde geçinmelerini engellemek için maaşa bağlanarak birer memur haline getirilmeye çalışılmıştır (Karal, 2017: 155). Ancak bu hemen mümkün olmamıştır.

On yedinci yüzyılın sonundan itibaren devletin bozulan düzeni ve çözüm için gerekli tedbirlerin neler olduğunu araştırmak için yazılan Kitab-ı Müstetab risalesi gibi risale ve raporlarda merkezden atanan idarecilerin ellerine emanet verilen yetkilerini kötüye kullandıkları ve mali düzene zarar verdikleri yazılmıştır (Yücel, 1988). Bu sorunun üstünden gelebilecek bir düzenleme vücuda getiremeyen merkezi teşkilat sonraki yıllarda bu sorun için daha çok çaba sarf etmek zorunda kalmıştır. Merkezileşme çabalarının başladığı 18. yüzyılın sonları Osmanlıda sınıfsal değişimleri de beraberinde getirmiştir. “Kapitalizmin zorladığı bu dönüşüm, ayanlar gibi taşranın eski ayrıcalıklı sınıflarının yerlerini yavaş yavaş yeni gruplara bırakmaya başlamasında somutlaşıyordu” (Önen ve Reyhan, 2011: 115). Merkezileşme sınıfsal değişikliklerle birlikte farklı milletleri idaresi altında bulunduran Osmanlı Devletini yüzyılın mergup (rağbet gören) düşüncesi olan milliyetçilik noktasında da etkiledi.

Mısır valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa’nın isyanı ve Osmanlı Devletinin bir valisine karşı koyamaması bürokrasisinin merkezileşmeye ve taşrada bir değişimin elzem olduğuna inanmalarına yol açmıştır.⁵ Aslında 1864 Vilayet Nizamnamesi artık merkezi idarenin eski idari tarzla taşranın idare edilemeyeceğinin ve yeni bir idari düzenlemenin şart olduğunun da belgesini oluşturur. İnalçık, Tanzimat reformlarını ifade ederken “idari teşkilatta yapılan ıslahat valilerin nüfuz ve yetkilerinin azaltılması amacını gütmekte idi” diyerek Tanzimat’ın idari reformlarının vali gibi bireysel ayrıcalıklara sahip idarecilerin yetkilerini kısıtlama amacı güttüğünü ifade etmektedir

⁵ Yine aynı dönemde merkez idareyi kendiyle çokça meşgul eden Tepedelenli Ali Paşa isyanı ve İstanbul’a getirdiği orduyla II. Mahmut’un saltanat koltuğuna oturmasını sağlayan Alemdar Mustafa Paşa gibi büyük güç ve etkiye sahip ayanın bulunması bürokrasinin modernleştirilmesi ve merkezileştirilmesinin otoritenin ve düzenin sağlanması için bir zorunluluk olarak görülmüştür.

(İnalçık, 1964: 626). Merkezi idare her kesimin isteğini ifade edebildiği ve bireysel ayrıcalıklara sahip idareci ve kişilerin haksızlıklarının önüne geçebilmek için köylerden eyaletlere kadar tüm birimlerde muhassıllık meclislerini kurduştur. Muhassıllık meclislerinin esas amacı her ne kadar vergi düzenlemesini sağlamak ve haksız kazançların önüne geçmek olsa da bu yeni düzen idari anlamdaki değişiklikleri de zorunlu kılmıştır. Zürcher’de buna “Merkezi seviyedeki gelişmelerden belki de daha önemli olan şey, taşra idaresindeki reformların, (Gülhane Hattı’nda ilan edilmiş olduğu gibi) daha adil ve daha etkin bir vergilendirme sistemi kurma girişimleri ile bir arada ilerliyor olmasıydı” diyerek idari değişikliklerle vergi düzenlemelerinin beraber yapıldığını belirtmektedir (2018: 79). İç politika bu değişikliği ifade edilen sebeplerden ötürü mecburi kıldığı gibi bazı Osmanlı tebaası üzerinde etkisi olan düvel-i ecnebiye’nin (yabancı devletlerin) de bu değişiklikte büyük katkısı olmuştur. Bilhassa Cebel-i Lübnan ve Girit nizamnamelerinin neticesinde bu bölgelerin devletten ayrılması merkezi teşkilatı bu konuda daha çok çaba sarf etmeye itmiştir. Değişikliği gayrimüslim tebaanın sevinçle karşılamasına karşılık Müslüman tebaanın değişikliğe tepki göstermesi de değişikliğin daha çok gayrimüslim tebaayı ilgilendirdiği ve yabancı devletlerin baskısı ile yapıldığını göstermektedir. Cevdet Paşa sorunları çözmek için görevlendirildiği Maraş’ta halkın, Paşa’nın⁶ böyle bir fermanı söylememesi halktan saklaması gerektiğini söylediklerini ve buna tepki olarak da görevli oldukları bazı yükümlülükleri yerine getirmek istemediklerini yazmıştır (Ahmet Cevdet Paşa, 1991: 89-90). Müslüman tebaanın tepki göstermesi değişikliği istemediğinden değil gayrimüslim tebaa ile aralarındaki sosyal statünün değişmesine karşıdır.

Tanzimat ile birlikte iyice kuvvetlenen merkezileşme eğilimleri daha sistematik bir taşra politikasını da zorunlu kılmıştır. Taşrada mali ve idari anlamda tam bir düzen kurmak isteyen merkezi idare atadığı idarecilerin keyfiliklere son vermek ve halka zulümlerini önlemek amacıyla bazı dönemlerde yetkilerinde kısıtlamalara gitmiştir. Ancak bu yetki kısıtlaması çözüm olamamıştır. Karar verme yetkileri kısıtlanan taşra idarecileri, taşra ile ilgili alacakları en basit konularda bile merkezi idareye danışmak zorunda kalmışlardır. Bu durum merkez teşkilatının iş yükünü bir hayli artırdığı gibi

⁶ Burada bahsedilen Paşa ünvanlı kişi Tanzimat’ı ilan eden Mustafa Reşit Paşa’dır. Mustafa Reşit Paşa Gülhane Parkında fermanı ilan ettikten sonra devlete bağlı tüm idari merkezlere bir suretini göndererek taşra idarecilerinin bu fermanı bütün tebaaya duyurmalarını emir vermiştir.

taşıra da çözüm bekleyen işlerin gecikmesi ile de neticelenmiştir. Bir taraftan Avrupalı devletlerin baskıları diğer taraftan iç sorunların artması merkezi idarenin taşıra yapısında yeni bir değişikliği zorunlu hale getirmiştir. Bu amaçla Fuat Paşa taşıra idari bir reform düşüncesiyle merkezi idareyi taşıranın basit işlerinin verdiği yükten kurtarmak ve eyalet ile sancakların büyütülerek başlarına tevsi-i mezuniyete/yetki genişliğine sahip yetenekli ve tecrübe sahibi idarecileri seçerek merkezi idareyi bu yükten kurtarmaya çalışmıştır. Bunun için ilk olarak bir vilayet nizamnamesi yazdırıp bunu denemek için de Rusçuk, Vidin ve Niş eyaletlerini birleştirerek Tuna Vilayeti ismi altında büyük bir idari birim oluşturup başına da nizamnameyi hazırlayan ekipte çalışmış Mithat Paşa'yı getirmiştir (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 111). Fransız vilayet sistemine benzeyen bu sistem daha çok Avrupalı devletlerin ve gayrimüslim tebaanın baskı ve istekleri sonucu olduğundan uygulanmasına da ilk olarak Osmanlı Devletinin, Avrupa'ya en yakın olan Rumeli bölgesi seçilmiştir. Mithat Paşa'nın dirayetli idareciliği ile bölgede sorunlar azalmış ve düzen tesis edilmiştir. Yapılan nizamnameden olumlu geri bildirimler alan merkezi idare, Tuna Vilayet Nizamnamesini 1867 yılında yaptığı bir düzenleme ile 1864 Vilayet Nizamnamesi esas tutularak diğer taşıra merkezlerinde de uygulamaya çalışmıştır.⁷ Osmanlı tebaası çok etnikli bir yapı arz ettiğinden tek düze bir nizamname ile taşıranın diğer bölgeleri de yönetilemezdi. Bu amaçla 1864 Vilayet Nizamnamesi üzerinde, bölgelerin haiz olduğu özellikler de göz önünde bulundurularak bazı değişiklikler yapılmış ve tüm taşıra idarelerinde uygulanması için çalışılmıştır. Ancak düzenlemeler beklenen neticeyi vermemiş ve Osmanlı Taşıra teşkilatında yapılan bu mülki düzenlemenin sürekli değiştiğini 1864'ten sonra azalma gösteren eyalet sayısının 1870'lerde tekrar artışa geçtiğini ve merkezi idare ile bağı zayıflayan bazı bölgelerin özerk yapıları kabul edilerek eyalet-i mümtaze (ya da muhtare olarak da adlandırılmaktadır) olarak adlandırılmaya başlanmıştır (Tural, 2004a: 106). Örneğin 1868 yılında Girit adasında çıkan bir isyan Avrupalı devletlerin Osmanlı Devletine yeni bir müdahale fırsatı vermiştir. Avrupalı Devletlerin baskısından kurtulmak için Girit adasında uygulanmak üzere yeni bir Nizamname ile bir dizi nizamname hazırlayan Osmanlı Devleti Girit'in kendisinden ayrılmasına mani olamamıştır (Karal, 2011: 231).

⁷ Önen ve Reyhan, (2011: 161) dipnot 23'te (ayrıca bkz. dipnot 93), Abdülhamit Kırmızı'nın, (2007: 26) 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Tuna Vilayet Nizamnamelerini aynı nizamname olarak ifade ettiğini ve bunun da doğru olmadığını ifade etmektedirler. Benzer olsalar dahi arada küçük farkların bulunduğu konusunda Selda Kılıç'ın (1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa, 2005, Tarih Araştırmaları Dergisi, cilt XXIV, sayı 37, s. 102-103) çalışmasını kaynak göstermektedirler.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesini tamamlamak üzere 1871 yılında yeni bir nizamname hazırlanmaya başlanmıştır. Bu nizamnamenin hazırlanmasında ise Tanzimat'ın diğer önemli bir ismi olan Ali Paşa etkili olmuştur (Sait Paşa, 1977: 18). 1871 Nizamnamesinde 1864 Nizamnamesinden farklı olarak birkaç nokta bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 1864 nizamnamesinde mülki idare kademelerinde açıkça belirtilmeyen nahiye diye bir birimin tanımlanmasıdır. 1871 Nizamnamesine göre mülki idare vilayet, liva, kaza, nahiye ve karye olarak belirlenmiştir. İkinci fark, 1864'te merkez sancağı mutasarrıfının vali yardımcısı olarak düşünülmesiyle kaldırılan Vali muavinliği (yardımcılığı) 1871 yılında tekrar oluşturulmuştur ve sorumlu olacağı görevler tanımlanmıştır. Üçüncüsü ise vilayete atanan bütün memurların görevleri 1864 Nizamnamesine göre daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bütün bu farklar Osmanlı Devletinin taşrada giderek daha çok merkeze bağlı bir yapı inşa etmek istediğinin de göstergesidir. Nitekim Kırmızı'da buna işaret etmek için şöyle demektedir. “Vilayet Nizamnamesi'nin gücü vilayette merkezileştirme yoluyla idareyi âdem-i merkezileştirmiş olması[dır]” (Kırmızı, 2007: 99).

Osmanlı idarecileri kurumsal bir düzenleme yapamayınca duruma göre kısa vadeli çözümler üretmek zorunda kalmışlardır. Dönemin büyük devlet adamlarından olan Cevdet Paşa da bu sorunun kısa dönemli çözümlerle sonuca ulaşamayacağını ve daha düzenli ama uzun dönemli planlanan bir düzenleme ile sorunların çözüleceğini ifade etmektedir. Sözelimi Cevdet Paşa her dakika adaletin yerine gelmesine ihtiyaç duyulduğu gibi mülki düzenin de güzel bir şekle sokulmasının zorunlu olduğunu “fakat bu babda ibtida bir meseleye karar verilip onda sebat olunmak lazımdır” demekle yeniliklerin kurumsal bir vaziyet almamasının sorunları devam ettireceğini ifade etmektedir (Ahmet Cevdet Paşa, 1991: 102). Cevdet Paşa bu düşüncesinde haklı çıkmıştır. 1871 yılında Vilayet Nizamnamelerinin mimarlarından olan Ali Paşa vefat edince kurdukları mülki düzende sarsılmalar başlamıştır (Tevfik, 2006: 410). Ahmet Lütfi Efendi ise Ali Paşa'dan sonra sadrazamlık makamına gelen Damat Mahmut Nedim Paşa'nın kurulmuş mülki düzeni kaldırdığını yazmaktadır (Ahmet Lütfi Efendi, 1991: 28-29). 1875 yılında Hersek'te çıkan isyan Osmanlı mülki düzenine Avrupalı Devletlerin müdahalesine tekrardan kapı açmıştır. İsyandan faydalanan Avrupalı Devletler bilhassa Rusya, Osmanlı Devletini yeni bir mülki düzenleme yapmaya zorlamışlardır. Bunun neticesinde 1876 yılında İdare-i Vilayet adında bir talimat

yayınlanmıştır. Bu talimat Önen ve Reyhan'ın da ifade ettiği üzere “Avrupalı Devletleri yatıştırmak” gayesini taşımıştır (2011: 237). Bu talimata göre valilerin görevleri asıl ve geçici görevler olarak ikiye ayrılmıştır. Geçici görevler 1876 İdare-i Vilayet Talimatı ile beraber yayınlanan Adalet Fermanı'nda belirtilen görevlerdir. Esas ya da asli görevleri ise daha önceki Nizamnamelerde belirtildiği üzere mülki düzeninin sağlıklı bir şekilde işlemlerini sağlamaktır.

1864 Nizamnamesinde Avrupalı Devletlerin baskısına rağmen nahiye konusunda mülki idarede bir düzenleme yapılmamasına karşın 1871 Nizamnamesinde nahiyenin idari şekli, sorumluluk ve görev alanı ayrıntılı bir şekilde açıklanması yabancı devletlerin Osmanlı üzerinde artan baskısını göstermektedir. Yapılan düzenleme ile her kazada birbirine yakın köy ve çiftlikler birbirlerine yakınlıklarına ve ilişkilerine göre (aynı din, aynı millet vb.) dairelere bölünüp nahiye ismini alacaktır. Nahiye idaresine atanmış bir nahiye müdürü bulunmaktadır. Nahiye müdürünün seçimle değil de atama ile görev yapması Osmanlı Devleti'nin hem Avrupalı Devletlerin baskılarına rağmen sorunu kendi çıkarlarına göre çözmek istediğinin hem de merkezileştiğinin göstergesidir. Nahiye sorunlarını çözmek ve bu sorunları üst makamlara iletmek için kurulan nahiye meclisleri uygulamada merkezin başına daha çok sorun çıkarmıştır. Kırmızı, düzenlemeyle valiye ait görevlerin daha açık tanımlandığını, nahiyenin idari birim olarak tanımlandığını, yapısı ve niteliğinin ortaya konulduğunu açıklamaktadır. Ancak vilayet memurlarının valiye karşı durumları ile merkez teşkilatlarına karşı olan sorumluluklarını belirsiz bırakıldığını ifade etmektedir (Kırmızı, 2007: 31).

Önen ve Reyhan, farklı din ve kültüre sahip tebaanın bahsi geçen düzenlemeyle oluşturulan yerel meclislerde yaşanan temsil sorununu yapılan birçok salname çalışmalarını da kaynak göstererek belirtmektedirler (Önen ve Reyhan, 2011: 215-233). Buna göre her tebaadan seçilecek temsilci sayısında sorunlar yaşanmıştır. Gayrimüslim tebaanın çoğunlukta olduğu yerlerde nizamnamenin her bölge için eşit sayıda temsilci belirlemiş olması nahiye meclislerinde tebaa arasında eşit olmayan bir temsile sebep olmuştur. Bunun yanında aynı dine sahip tebaa arasında mezhep farklılıklarının bulunması işi daha da karmaşık bir vaziyete sokmuştur. Bu durum gayrimüslim tebaa ile Müslüman tebaa arasında sorunların yaşanmasına ve Avrupalı Devletlerin baskısının da devam etmesine neden olmuştur.

1876 İdare-i Vilayet Nizamnamesi Talimatı ile tekrar gündeme gelen konulardan biri nahiye meselesi olmuştur. Devlet adamları düzenlemekten kaçındıkları nahiye konusunu bu dönemde Rusya'nın da baskısıyla daha ayrıntılı bir şekilde düzenlemek zorunda kalmışlardır. Bu amaçla 1876 İdare-i Nevahiye Nizamnamesi'ni hazırlamışlardır. Bu yeni düzenlemeye nahiyelerin iki tür oluşturulma şekli belirlenmiştir. İlki, iki yüz ve daha fazla haneye sahip yerler ayrı ayrı nahiye olarak belirlenmiştir. İkincisi, iki yüz haneden az köy ve mahallelerin birleştirilmesi yoluyla oluşturulan nahiye biçimidir. Nahiyelerin başlarında yine müdürler bulunmaktadır. Nahiye idaresinde müdüre yardımcı olmak üzere ahaliden seçilmiş en az dört en fazla sekiz kişi bulunmaktadır. Seçilen kişiler bölgenin etnik nüfusuna göre değişmektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 245). Her ne kadar nahiye meselesi konusunda yeni düzenlemeler yapılsa da bu sorunlar çözüm bulmamıştır. Böylece nahiye konusu Cumhuriyet rejimine kadar devam eden tartışmalarda yerini almıştır.

Bu dönem için ortaya çıkan bir diğer tartışma konusu merkeziyetçi politikalarını artıran Osmanlı Devleti'nde liberal âdem-i merkeziyetçi düşünce ile merkeziyetçi düşünce arasındaki tartışmalardır.

1.3.2.3 Merkeziyet ve Âdem-i Merkeziyet Tartışmaları

Merkeziyetçilik ile âdem-i merkeziyetçilik arasındaki tartışma, Tanzimat ile birlikte iç ve dış dinamikleri çözemeyen Osmanlı devlet adamı ve aydınların İmparatorluk düşüncesi ile çağın büyük devletlerinin yöneldiği ulus-devlet düşüncesi arasında kalmalarının neticesidir. Yaşanan tartışma uluslararası ticari ilişkilerin artması ile liberal politikaları savunan devlet adamlarının çoğalması, azınlıklar için yapılan ıslahat hareketleri ve kapitülasyonlar gibi idari, hukuki ve siyasi sorunların algılayış farklılıklarından ileri gelmektedir. Dönemin büyük güçleriyle yapılan ittifak ve ilişkilerin de bu tartışmada büyük etkileri vardır. Ancak tartışmanın esas alevlendiği dönem ise Ahmet Rıza yönetimindeki merkeziyetçi düşünceye sahip İttihat ve Terakki Cemiyeti ile Teşebbüs-i Şahsi ve Âdem-i Merkeziyet Cemiyeti⁸ lideri Prens Sabahaddin'in öncü olduğu cemiyetler arasında II. Meşrutiyetten sonra yaşanmıştır. Merkeziyetçilik ve bu bağlamda yerel idareler üzerine yapılan açıklamaların çoğunluğu

⁸ Sonradan farklı isimlerle adlandırılmıştır fakat Prens Sabahaddin'in liderliği perde altında da olsa hep devam etmiştir.

başlangıç olarak Osmanlı'da başlayan merkeziyetçi yapıyı esas almakta ve bunun Cumhuriyet idaresi ile birlikte daha da güç kazandığını ifade etmektedirler. Bu tartışmaların Avrupalı devletlere göre görece daha geç bir zamanda yapılmasında birçok sebep olmuştur. Bunlardan birincisi ve en önemlisi yerel idareler ile ilgili olarak yapılan “geleneksellik” vurgusu ve açıklamasıdır. Avrupalı toplumlarda yerel idareler feodalizm sayesinde krala yani merkezi idareye karşı kendi menfaatleri esas olmak kaydıyla kendilerini savunmuşlardır. Merkeziyetçi bir yapıya geçilmeye başlandığında da yüzyıllar süren savaşlardan iyice tecrübe sahibi olmuş savaş istemeyen ancak bununla beraber haklarını gerek merkezi idareye gerekse de diğer feodal idarelere karşı koruma altına almaya çalışmaları doğal olarak merkezi idare ile aralarında bir düzen tesis etmiştir. Yaptıkları bu çatışma ve uzlaşmalar yerel idarelerde bir geleneğin oluşmasını, aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmiş bir düzene sahip olunmasını ve mutlak yönetimlere rağmen varlığını devam ettirebilmelerine sebep olmuştur. Ortaylı da bu durumu şöyle ifade etmektedir. “Altı yüzyıldan beri Avrupa’da mahalli idareler, krallıklara, cumhuriyetlere, ihtilallere rağmen bünyelerini koruyarak ve geliştirerek yaşamışlardır” (Ortaylı, 1985: 10). Avrupalı toplumların aksine, Doğu’da yerel idarelerde bir geleneğin oluşması için uygun zemin olmadığından mülki anlamdaki yenilikler yukarıdan aşağıya doğrudur bu yönüyle de yapaydır ve mutlakçılık döneminin bir eseri olması hasebiyle de çelişkili bir duruma sahiptir. Esasen tamamen Müslüman toplumlarda idareye hangi devlet gelirse gelsin idari sistemin esas olan İslami anlayış değişmeyeceğinden⁹ ve bunun yanında siyasetnamelerde çokça bahsedilen adalet kavramı ile farklı toplumların farklılıklarının göz önünde bulundurularak idare edilmeleri merkez ile taşra arasında Avrupa’daki gibi bir çatışma ortamının oluşmasını engellemiştir. Yeniliklerin yukarıdan aşağıya doğru bir yön izlemesi konusunda ise “Türkiye’de yerel yönetim geleneği[nin] merkeziyetçilikle yaşıttır denilebilir” (Ortaylı, 1985: 29). Bu durum taşra idareleriyle ilgili çalışmaların merkeziyetçilik düşüncesinin kuvvetlendiği dönemlerde meydana geldiğini göstermektedir. Osmanlı Devleti’nde merkezileşme eğilimlerinin başladığı Tanzimat dönemi yerelleşme ve yerel idarelerle ilişkilerin yoğunlaşmaya başladığı dönemlere denk gelmektedir. Nitekim Cebel-i Lübnan ve Tuna Vilayet Nizamnamesi gibi

⁹ Dönemin iki büyük gücü Yavuz Sultan Selim ile Safevi hükümdarı Şah İsmail arasında yapılan savaşlarda Şah İsmail, İslam’ın siyasi bir yorumu olan Şii’liği devletin resmi dini haline getirip dini politikleştirmesine değin devam etmiştir.

düzenlemelere başlanması Tanzimat dönemi ve onun sonrasına denk gelmektedir. Merkezileşme eğilimlerinin arttığı bu yüzyılda bütünselliği korumak adına yapılan bu çalışmalar beraberinde gücün merkezde toplanmasını, idari gücün devletin her bölgesinde daha etkin işlemlerini sağlamak ve daha hızlı karar alabilmeyi gerektirmiştir. Ancak bu durum taşra idarelerinde başlayacak sorunları da beraberinde getirmiştir. Fransız merkeziyetçiliğini örnek alan Osmanlı Devleti bu sorunları aşabilmek için taşra örgütlenmeleri ile ilgili de çalışmalar yapmak zorunda kalmıştır. Bu amaçla bazı yetkileri taşra idarelerine aktarmaya çalışmışlardır. *Decentralisation* adı verilen bu durum Osmanlı aydınları arasında merkez ve taşra ilişkilerinin niteliği konusundaki tartışmaları alevlendirerek günümüze kadar çözilemeyen bir tartışma konusunun açılmasına sebep olmuştur. Fransa gibi kral ve yerel güçlerin çokça çatıştığı ve hem monarşi hem anayasal monarşi ve hem de cumhuriyet rejimlerini tecrübe etmiş bir ülkeden böyle bir kavramın alınmış olması kavramın tam olarak neyi ifade ettiği ile ilgili tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Abadan, *decentralisation* kavramı üzerine yapılan tartışmaların esasının terminolojik vuzuhsuzluğundan ileri geldiğini ve bütün dillerde tereddütlü anlamlara yol açtığını ve en önemlisi de “âdem-i merkeziyet teriminin, birbirinin aksi anlayışlarla çelişmeleri kapsayan çeşitli ayrıntılara elverişli olmasından” doğduğunu ifade eder (Abadan, 1965: 31). Osmanlı Devletinde, *decentralisation* kavramının karşılığı olarak âdem-i merkeziyet kavramı kullanılmıştır. Bu tartışma, Tanin gazetesi yazarı Hüseyin Cahit ile Teşebbüsü Şahsi ve Âdem-i Merkeziyet Cemiyeti reisi Prens Sabahattin arasında yaşanmıştır. Her ikisi de idarede âdem-i merkeziyet düşüncesinin uygulanması fikrini taşımasına rağmen kavramın tam olarak neyi ifade ettiği ile ilgili bilinmezlik tartışmaların yaşanmasında en büyük etkiye sahiptir. Birgül Ayman Güler de Hüseyin Cahit ile Prens Sabahaddin’in Osmanlı’da âdem-i merkeziyet’in uygulanması konusunda hem fikir olduklarını fakat bir türlü uzlaşamadıklarını “Çünkü usulde anlaşıyor, ancak usulün ilkesinde (esas’ında) farklı düşünüyorlardı” (Güler, 2012) demekle aralarındaki tartışmanın kavramın esası ile ilgili kısımdan kaynaklandığını ifade etmektedir. Öncelikle şunu belirtmek gerekiyor ki âdem-i merkeziyet, merkeziyetçiliğin karşıtı bir kavram değil bilakis onu tamamlayan merkezde alınan kararların taşrada uygulanmasını kolaylaştıran ve taşra sorunlarını yakından takip edebilmek amacıyla üniter bir devletin en klasik örneği olan Fransa’da ortaya çıkmış ve gelişmiş bir kavramdır. Ancak âdem-i merkeziyetin birkaç farklı türü

bulunmaktadır. Bunlardan ilk ikisi siyasal ve yönetsel âdem-i merkeziyetçilik ayrımıdır. Hüseyin Cahit ve Prens Sabahaddin'in de üzerinde en çok tartıştığı ve tartışma ateşinin günümüzde dahi dinmediği bu iki âdem-i merkeziyet kavramı taşıdıkları siyasal ve yönetsel anlamlar ile büyük önem ifade etmektedirler.

Bunların yanında “günümüzde mali ve ekonomik âdem-i merkeziyet türleri de ayrı kategoriler olarak değerlendirilmektedirler” (Önen ve Reyhan, 2011: 72). Biz burada konumuzu doğrudan ilgilendiren idari âdem-i merkeziyet ile siyasi âdem-i merkeziyet kavramları üzerinde daha çok duracağız. İdari âdem-i merkeziyet, merkez tarafından belirlenen çerçeve içerisinde taşra idarecilerinin idari işlerde serbest bırakılmasıdır. Merkez teşkilatı bunu birbiri ile bağlantılı iki kavramla sağlamaktadır. Bunlar, tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaif'tir.

Siyasi âdem-i merkeziyet ise Cebel-i Lübnan, Girit ve Şarki Rumeli bölgelerinde yapılan ıslahatların bu bölgelerin Osmanlı Devletinden ayrılması ile neticelenmesinin verdiği tecrübe ve iticilik ile olacak hem âdem-i merkeziyet savunucuları hem de merkeziyet taraftarları bunun Osmanlı Devletinde uygulanmaması noktasından fikir birliği etmektedirler. Çünkü siyasi âdem-i merkeziyet düşüncesinde hem idari hem siyasi karar alma ve uygulama serbestisi bulunmaktadır. Dönem itibariyle de merkezi idare tarafından verilen bu haklar taşra idarelerinin devletten ve dolayısıyla merkezi yapıdan ayrılımlarının kolaylaşmasına neden olmaktadır. Günümüzde siyasi âdem-i merkeziyet kavramını federalizm sistemi karşılamaktadır.

Kapitalistleşme sürecinde merkezileşme eğilimleri artan Osmanlı Devleti birbirinden farklı din, kültür ve sosyal yapıya sahip toplumları “Osmanlı tebaası/toplumu” adı altında birleştirebilmek ve de bununla beraber devleti içine düştüğü vaziyetten kurtarabilmeyi kendisine amaç edinmiştir. Bu amaçla idari âdem-i merkeziyet kavramı ile Osmanlı idarecileri mülki yapıda taşra sorunlarına daha uygun çözümler bulabilmek, medeniyetler karması şeklindeki tebaasının birbirinden farklı istek ve arzularına cevap verebilmek ve dönemin en çok kullanılan kelimelerinden olan özgürlüğün Osmanlı'da da uygulanması amacıyla merkeziyetçi yapıyı biraz yumuşatacaktır. Ancak siyasi bir muhtariyet fikrine de yukarıda da değindiğimiz üzere kesin bir karşı duruş sergileyerek uygulamaya koymaya çalışmışlardır.

1.3.2.3.1 Tevsi Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif

Tevsi-i mezuniyet günümüzde kullanılan anlamıyla yetki genişliğidir. Bununla taşra idarecilerine taşrada merkezi idareye ait bazı yetkiler verilerek taşranın idare edilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bilal Eryılmaz, bunun da iki şekli olduğunu ifade etmektedir. Bunlardan ilkinde fonksiyonel yetki genişliği ismi verilmektedir. “Fonksiyonel yetki genişliği, bir kamu kurumunun karar alma ve yürütmeye ilişkin bir kısım yetkilerinin, kendi hiyerarşisi içindeki alt kademedeki yöneticilere verilmesidir.” İkincisine ise coğrafi yetki genişliği ismi verilmektedir. “Coğrafi yetki genişliği ise, merkezi idarenin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerinin taşradaki birimlerinin yöneticilerine devretmesidir” (Eryılmaz, 2001: 66). Merkezi teşkilat böyle bir yolla hem merkezi idarenin iş gücünü azaltmayı hem de taşranın isteklerine daha muvafık ve hızlı cevap verebilmeyi amaçlamaktadır. Ancak Önen ve Reyhan yetki genişliğinin âdem-i merkeziyetin ilk eğilimini oluşturduğunu fakat “bununla birlikte yetki genişliğinin âdem-i merkeziyetçiliğin değil de, merkeziyetçiliğin bir unsuru olarak” görüldüğünü aktarmaktadırlar (Önen ve Reyhan, 2011: 72; ayrıca bkz. Reyhan, 2007). Eryılmaz, yetki genişliğine sahip idarecilerin bu yetkiyi merkez adına kullanmaları ve esas yetkinin merkezi idareye ait olmasından dolayı yetki genişliği kullanılarak alınan kararların merkezi idarenin hiyerarşik denetiminde olduğunu ve bu yönüyle de yerinden yönetim ilkesinden ayrıldığını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2001: 66-67). Çünkü yerinden yönetimde alınan bazı kararlar halkın seçtiği ve merkezi hiyerarşiye bağlı olmayan yerel idare organları tarafından alınmaktadır.

Tefrik-i vezaif kavramının günümüzdeki karşılığı görevler ayrımıdır. Buna göre tefrik-i vezaif, bayındırlık, eğitim, ulaşım vb. yereli ilgilendiren konuların Osmanlı’daki Meclis-i Umumiler gibi meclis ve karar alma serbestisine sahip birimlere devredilmesidir. Bu kavramda tartışma konusu ise “En başta yerel hizmetlerin ne olduğu, nasıl belirleneceği sorusu gündeme gelmektedir. Nelerin genel çıkara, nelerin yerel çıkara ait olarak tanımlanmasında nesnel bir ölçütün” olmamasıdır (Önen ve Reyhan, 2011: 81).

1.3.2.4. Taşra İdaresinin Yasal Dayanakları

Sürekliliğin esas alındığı kamu yönetiminde yapılan değişiklikler kurumların karar verme ve işleme şekli ile bireylerin birbirlerine karşı ve devlete karşı hak ve

yükümlülüklerini belirlemek ve bir düzen altına almak amacıyla yapılan reformları kanunlaştırılmak zorunluluğunu taşımaktadır. Anayasal ya da yasal düzenlemelerin tarihi süreçle beraber incelenmesi toplumun geçirdiği değişimi ve temel karakteristiği hakkında ipuçları vermektedir. Bu durum, Osmanlı’da Tanzimat’la birlikte taşrada yaşanan idari değişimi anayasal ya da yasal düzenleme değişiklikleri üzerinden inceleme zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Tanzimat’tan önce taşra idaresi esas itibariyle sancaklar ve sancakların da birleştirilmesiyle oluşan eyaletler şeklinde düzenlenmiştir. Bu sancak ve eyaletlerin bazıları stratejik (Kırım vb), dini (Mekke ve Medine), sosyal ve siyasal (Doğu vilayetleri, Suriye vb.) durumlarına göre imtiyazlara sahip bölgeler olarak belirlenmiştir (Reyhan, 2013: 100). Bu durum mülki düzende bölgelere göre farklı uygulamaların yaşanmasına neden olmuştur. Bu farklılığın da neticesinde yasal düzenlemeler daha çok problem yaşanan bölgelere has olarak padişah fermanı şeklinde hazırlanmış bu da Tanzimat öncesi taşra ile ilgili günümüzdeki anlamıyla yasal düzenlemelerden bahsetmeyi zorlaştırmıştır. Tanzimat’a kadar olan dönemde taşra teşkilatını topraktan alınan vergi üzerine kuran Osmanlı Devleti vergilerin toplanması konusunda sorun yaşamasından dolayı iltizam sistemine geçmiştir. İltizam sisteminde devlet memurlarının ve eşrafın halka karşı yaptıkları haksızlıkların arttığını gören merkezi idare bu sefer valilerin yetkilerini kısıtlama yoluna gitmiştir. Ancak bu durum da çözüm olmamış ve valilerin yetkileri tekrar arttırılmıştır. Bu durum Osmanlı Devletinde merkeziyetçilik kavramının giderek daha çok yerleşmeye başladığının da göstergesi olmuştur (Önen ve Reyhan, 2011: 142-144). Tanzimat Fermanının ilan edilmesiyle birlikte merkezi idarede büyük değişimler başladığı gibi taşra idaresinde de değişimler yaşanmaya başlamıştır. Tanzimat’ın ilanından sonra Osmanlı Devleti zamanla “eyalet sisteminden” vazgeçerek Fransa’da uygulanan “vilayet sistemine” geçiş yapmaya başlamıştır.

1861 yılında Avrupalı devletlerin bölgedeki bazı azınlıkları kışkırtması ve baskısıyla Cebel-i Lübnan eyaletine özerk bir statü tanınmıştır. Buna göre eyalet, merkezden atanan Hristiyan bir mutasarrıf tarafından yönetilecek ve bu mutasarrıfın başkanlığında eyaletteki etnik kesimlerin temsilcilerinden oluşan bir vilayet meclisi görev yapacaktır. Ancak Cebel-i Lübnan’a tanınan bu ayrıcalıklar Babiali bürokratlarının başını çok ağrıtabilecek ve taşra idareleri ile ilgili yeni düzenleme

arayışlarına sevk edecektir. Avrupalı devletlerin daha çok içişlerine karışmasını önlemek ve yine bu devletlerin öne sürdükleri Hristiyan tebaanın kötü şartlar altında bulunduğu iddialarını çürütmek amacıyla 1864 yılında Osmanlı Devleti'nin farklı bir bölgesinde yeni bir düzenleme yapılmıştır. Mithat Paşa'nın fikir babası olduğu ve ilk vali sıfatıyla da görev aldığı bu düzenleme Niş, Silistre ve Vidin'in birleştirilmesiyle oluşturulan Tuna Vilayetinde uygulanmıştır. Mithat Paşa'nın başarılı idareciliği sayesinde olumlu geri dönütlerin alındığı 1864 Vilayet Nizamnamesi bazı eksiklikleri de giderilerek 1867 yılında çıkarılan bir ferman ile devletin tüm bölgelerinde uygulanmaya çalışılmıştır.

1867 yılında çıkarılıp tüm ülkede uygulanmaya çalışan bu vilayet nizamnamesi eksiklikleri her ne kadar giderilmeye çalışılsa da Osmanlı Devletindeki kozmopolit toplum yapısı ve il meclislerindeki temsil sayısının Müslüman ve gayrimüslim tebaa arasında problem olması nedeniyle 1867 Vilayet Nizamnamesinin tüm tebaaya uygulanması bu anlamda zorlaşmıştır. 1867 Vilayet Nizamnamesinin bahsi geçen bazı belirsizliklerini tamamlamak ve mevcut problemlere çözüm bulmak amacıyla 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır (Tural, 2005: 71-83). Bu nizamnamenin bir özelliği de nahiye konusunun ilk kez ele alındığı yasal düzenleme olmasıdır. Nitekim nahiye meselesi bu düzenlemeden sonra da gündeme gelecek ve yeni yapılacak düzenlemede kendine genişçe bir yer bulacaktır. Ayrıca taşra örgütlenmesinin vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy biçiminde sınıflandırılması da 1871 Nizamnamesiyle olmuştur. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin bir diğer özelliği de İstanbul dışında belediye kurulmasının ilk yasal zeminini hazırlamasıdır. Tüm bu nedenlerden dolayı Findley, 1871 İdare-i Umumiye kanununun “modern bir yerel yönetim sistemi oluşturmada, sivil bürokrasinin başkent dışında üstlendiği idari rollerin artırılmasında ve halkın, siyasi ve bürokratik süreçlere katılım oranının artırılmasında” bir dönüm noktası olduğunu ifade etmektedir (2014: 211).

Osmanlı Devleti yeni düzenlemelerle her ne kadar tebaasını memnun edip Avrupalı devletlerin baskısından kurtulmaya çalışsa da istediği derecede muvaffak olamamıştır. Birikmiş sorunlar devlet adamlarının önünde dağ gibi dururken merkezi idarede de yenileşme hareketleri devam etmektedir. Merkezi idare mutlak monarşi karşıtlarının baskısıyla meşruti monarşi bir idare tarzına geçerken yapılan değişikliklerin güven altına alınması adına ilk anayasal faaliyetler de başlamıştır. 1876

yılında Birinci Meşrutiyet anayasası da denilen Kanun-i Esasi hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun-i Esasi il idaresi hakkındaki maddelere yer vererek tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif yani günümüz Türkçesiyle yetki genişliği ve görevler ayrımı esasını getirmiştir. Yetki genişliği ve görevler ayrımının getirilmesiyle âdem-i merkeziyet kavramı ifade edilmiş ve bununla valilerin yetkileri genişletilmiştir. Bunun da bir yansıması olarak valilerin görevleri bu kanunda ikiye ayrılmıştır. Kanundaki ismi ile Vazife-i Islâhiye'nin amacı adalet fermanında belirtilen hükümleri güzel bir şekilde fiil ve icraata geçirmektir. Vazife-i Daime ise Vazife-i Islâhiye'nin icrasından sonra bunu güzelce takip edip korunmasına dikkat etmekle beraber mülki görevleri devletin menfaatine ve memlekete muvafık (uygun) bir surette yerine getirmektedir diye tarif edilmektedir.¹⁰ Taşra idareleri ile ilgili 1876 Anayasasında yer alan diğer önemli bir konu vilayet genel meclisleridir. Bu meclisler bugünün il özel idarelerine de kaynaklık teşkil eden ancak onlardan daha geniş yetki ve görev alanına sahip bir yerel meclis niteliğindedirler. Merkezi idare, tercüme yoluyla Batıdan aldığı ticaret kanunu ve serbest ticaret politikalarına uygun olarak bu meclislere bayındırlık, sanayi, ticaret, tarım, eğitim ve vergi gibi birçok önemli konuda yetki ve görev vererek bahsi geçen problemleri taşrada çözmeyi amaçlamıştır. Parlak, 1876 Anayasası döneminde il idaresi hakkında Meclis-i Mebusan'ın çalışmalar yaptığını hatta Şurayı Devlet'in "Vilayetler Kanunu" tasarısını hazırladığını ancak Meclis-i Mebusan'ın kapatılmasıyla bir daha gündeme gelmediğini yazmaktadır (Parlak, 2002: 40). Findley, taşra idareleri ile ilgili 1871 yılında yapılan köklü değişikliklerin 1876 Anayasasında yapılamadığını, bununla beraber 1876 Anayasasının taşra idarelerinde kuvvetler ayrılığı ve âdem-i merkeziyete dayanan yeni bir düzenleme öngördüğünü ifade etmektedir (2014: 288). 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesinde kendine yer bulan nahiye meselesi Avrupalı Devletlerin özellikle de Rusya'nın baskısıyla 1876 yılında İdare-i Nevahi Nizamnamesi adıyla özel olarak çıkarılan bir yasa ile kendine genişçe yer bulmuştur (Önen ve Reyhan, 2011: 242-244).

II. Abdülhamid'in 1876 yılında Osmanlı-Rus savaşını neden göstererek Meclis-i Mebusan'ı kapattırması sivil bürokratik hegemonyayı zayıflatarak saray merkezli bir idareye geçilmesine neden olmuştur. 1876 ve 1908 yılları arasında köklü sayılabilecek yeni kanunlar çıkarılmamıştır. Bu dönemde hukuki çalışmalar daha çok

¹⁰ Orijinal metin için "Düstur, 1. Tertip, C. III, s. 24-33; Metnin transkripsiyonu için Erkan Tural, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 14, sayı 1, Ocak 2005, s. 85-91" kaynaklara bakılabilir.

1876 ve öncesinde çıkarılmış yasaların eksikliklerinin giderilmeye çalışılarak uygulanması şeklinde olmuştur. Findley'in 1876 yılından sonra meşrutiyet karşıtı olarak gördüğü Cevdet Paşa'nın 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nden sadece bir yıl sonra kaleme aldığı eserinde ifade ettiği sözlerin II. Abdülhamid döneminin taşra politikası anlayışını yansıttığı söylenebilir (Findley, 2014: 257). "Her an ü dakika ihkak-ı hukuk ile icra-i adalet lazım geldiği gibi hüsnü idare-i memlekete dahi bila-imhal ikdam olunmak vacibat-ı umurdan olduğuna mebni mehakimin suret-i matlubede tanzimiyle beraber umur-u mülkiyeyi bir hüsnü hale koymak vacibat-ı umurdandır. Fakat bu babda ibtida bir mes'eleye karar verilip anda sebat olunmak lazımdır" (Ahmet Cevdet Paşa, 1991: 102). Kısacası Cevdet Paşa burada ilk iki cümle ile siyasetnamelerin üzerinde en çok durduğu adalet kavramına atıf yaptıktan sonra yöneticilerin kendilerine idari işlerde bir başlangıç noktası seçip bir karar kılmasının ve o karar üzerine hareket etmesinin lazım geldiğini ifade etmektedir. Nitekim yazısının devamında bu konuyu daha da açıklamakta ve ikide bir kanun çıkarmaktansa çıkarılan kanunların uygulanmasına devam edilmesi gerektiği konusunda ısrar göstermektedir (Ahmet Cevdet Paşa, 1991: 102-103). II. Abdülhamid'in saltanat yıllarında devlet işlerinde eskisi kadar olmasa da hala etkili Tanzimat'ın dört adamından biri olan Cevdet Paşa'nın bu fikirlerinin II. Abdülhamid'i etkilediği düşünülebilir. Buna karşılık Kırmızı, "Vilayet Nizamnamesi'nin, gücü vilayette merkezileştirme yoluyla idareyi âdem-i merkezileştirmiş olması, kuklaların bütün iplerini elinde toplayan II. Abdülhamid'in işine yaramıştır" demektedir (Kırmızı, 2007: 99-100). Böylece Abdülhamit Kırmızı, II. Abdülhamid döneminde taşra idarelerini düzenleyen yeni düzenlemelerin yapılmayışını nizamnamelerin güçlü merkeziyetçi anlayışına ve II. Abdülhamid'in otoriter kişiliğine bağlamaktadır.

II. Meşrutiyet'in ilanı ile II. Abdülhamid'in tekrar tesis etmiş olduğu saray merkezli idare dağılmış bunun yerine İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin güdümünde bir sivil bürokrasi hegemonyasına geçilmiştir. Ancak bu dönemde gerek iç gerekse de dış sorunlar bitmemiş tam tersine giderek artış göstermiştir. Bunun neticesinde İttihat ve Terakki Cemiyeti hem iç ve dış problem ve baskılara cevap verebilmek hem de devri sabık ya da istibdat devri diye adlandırdığı II. Abdülhamid döneminde kurulan idari sistemi değiştirmeye ve kaldırmaya çalışmıştır. Bu durum daha önce bahsettiğimiz üzere bu dönemde bir kanun-i muvakkata çılgınlığına düşülmesine neden olmuştur. Bu

değişimin en başında da İttihat ve Terakki'nin II. Abdülhamid'e olan muhalefeti sırasında destek aldığı Ermeni ve Rumlar ile kendilerini gayrimüslim tebaanın koruyucusu olarak gören dış güçlerin baskısıyla taşra idaresiyle ilgili yapılan değişiklikler yer almıştır. 1910 ve 1911 yıllarında son hazırlıklar yapılarak 1913 İdare-i Umumiye Vilayet Kanunu Muvakkati çıkarılmıştır. II. Meşrutiyet Meclisi her türlü istibdada karşı olduğunu beyan ederek her alanda istibdadı kaldıracağını ve halkın söz sahibi olacağını ifade etmişlerdir. Bu amaçla 1913 Kanunu Muvakkatini hazırlarken 1864 ve 1871 düzenlemelerinin merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğunu hatta “tevsii mezuniyet” ve “tefrik-i vezâif” yerine “tahdid-i mezuniyet” ve “cem'i vezâif” ilkelerinin bu kanunlarda yer aldığını ileri sürmüşlerdir (Güler, 2000: 17). Ancak hazırladıkları 1913 İdare-i Umumiye Vilayet Kanunu Muvakkati'nde 1876 Kanun-i Esasi'nin 108. Maddesinde geçtiği üzere âdem-i merkeziyeti tanımlamışlardır.

1913 düzenlemesinin en ayırt edici özelliği “il genel idaresi” ve “il özel idaresi” adları altında vilayet idaresinde ikili bir ayrıma gidilmesidir. Buna göre il genel idaresi yetki genişliği ilkesine göre; il özel idaresi ise görev ayrımı ilkesine göre çalışacaktır. Güler, 1913 düzenlemesinin taşrayı merkezin doğal bir uzantısı olarak değil de genel olarak vilayetlerin yönetimini düzenlemekte olduğunu ve vilayetlerle merkezi idarenin görev alanlarını belirlediğini ifade etmektedir. Ancak bu durumun vilayetleri merkezi idareye karşı özerk hale getirmeye yol açtığını, idareyi yerel güçlerin/bölgesel egemenlerin tekeline kaydardığını, zaten var olan cemaat ayrıcalıklarını artırdığını ve dış baskılara karşı 35 yıl boyunca devam eden mücadeleden ödün verildiğini ifade etmektedir (Güler, 2000: 18-19). 1913 İdare-i Umumiye Vilayet Kanunu Muvakkati 1914 yılında savaşın başlamasıyla yürürlüğe girmemiştir. Ancak özellikle il özel idaresi ve iller idaresi ile ilgili düzenlemeler gerek 1921 Anayasasında gerekse de 3360 sayılı il özel idaresi yasasına kaynaklık etmiştir.

Fotoğraf 1 Osmanlı bürokrasisinin modernleşmesi ve merkezileşmesinin taşrada en görünür şekli olan idare binası ve bürokratik dairelerin toplandığı Kütahya hükümet konağı evlerin arasından bariz bir şekilde görülmektedir.



Kaynak: İBB Atatürk Kitaplığı Koleksiyonu



İKİNCİ BÖLÜM

II. MEŞRUTİYET'İN İLANINA KADAR OSMANLI TAŞRA İDARESİ VE KÜTAHYA

2.1. OSMANLI DEVLETİ'NDEN ÖNCE KÜTAHYA'DA İDARİ DÜZEN

2.1.1. Kütahya'nın Türk Hâkimiyetinden Önceki İdari Önem ve Vaziyeti¹¹

Bir şehrin önemi birçok farklı etkene bağlı olsa da geçmişte onu önemli kılan nedenlerin ilki, ticaret yolları üzerinde bulunması, ikincisi, dini hüviyete sahip bir mekân olması, üçüncüsü, önemli bir idari bölge konumunda olma ve son olarak da gelişmiş bir kültür birikimine sahip olmasıdır. Kütahya'nın tarihine bakılırsa tüm bu özellikleri taşıdığı ve gerek Türklerden önce gerekse de sonra önemli bir şehir konumunda bulunduğu görülebilir.

Şehrin ismi Kotyoeüm veya Kutuom isminden zamanla değişerek Kütahya'ya dönüşmüştür. Kütahya, Türklerden önce Frigyalılar, Romalılar ve Bizanslılar döneminde de önemli bir şehir statüsünde bulunmuştur. Ancak esas önemini Bizanslılar zamanında piskoposluk merkezi ve önemli bir ticaret merkezi olarak kullanılmasında kazanmıştır. Şarl Teksiye'nin Küçük Asya adlı eserinden alıntı yapan Uzunçarşılı 1832 yılında Kütahya'yı ziyaret eden Teksiye'nin bir mezar taşında okuduğu şu ifadeleri alıntı yapmaktadır. “Protospater (Emperyal) ve Asye jeneral, Allah'ın kulu Greguar burada uyuyor. Onuncu devrinin 31 Ağustos 6279” (Teksiye, 1832: 322'den Aktaran Uzunçarşılı, 1932: 7). Buna göre mezar taşında yazan tarih Romalıların kullandıkları ve her devresi on yıl sayılan tarihi hesaba göre miladi 1071 yılına tekabül etmektedir. Ayrıca yine aynı kaynakta lahitin ortasındaki kartal resminden bu şahsın İmparatorlukta yüksek bir mertebede bulunduğu ifade ediliyor. Protospater (kılıç taşıyan) lakabı Bizans devlet saraylarında özel mevkii ve rütbeyi ifade etmektedir (Uzunçarşılı, 1932: 7-8).

Diğer taraftan kültürel anlamda da Kütahya geçmiş tarihlerden beri önemli bir konuma sahiptir. Örneğin Osmanlı dönemindeki ismi Sazanos olan Çavdarhisar ilçesindeki Aizanoi antik kentinin Roma döneminden kalma Zeus tapınağı ve yirmi bin

¹¹ Kütahya tarihi ile ilgili birçok kaynak bulunmakla beraber hiçbir kaynak merhumu muhterem İ. Hakkı Uzunçarşılı'nın Kütahya'da öğretmenlik yaparken araştırmaları neticesinde yazdığı “Kütahya Şehri” adlı kaynak kadar kapsamlı değildir (Aksel ve Öğretmen, 2010: 381-386). Bahsi geçen diğer kaynakların da Uzunçarşılı'nın kaynağını esas alarak yazılmış olmalarından dolayı burada temel kaynak olarak Uzunçarşılı'nın “Kütahya Şehri” adlı eseri referans olarak kullanılacaktır.

kişilik amfisiyle çok önemli bir idare ve kültür merkezi olduğu tarihi kayıtlardan anlaşılmaktadır (Uzunçarşılı, 1932: 4-6).

Fotoğraf 2 Osmanlı döneminde çekilmiş Aizanoi antik kentindeki Zeus tapınağı



Kaynak: İBB Atatürk Kitaplığı Koleksiyonu

2.1.2. Türk İslam Devletleri Döneminde Kütahya’da İdari Düzen

Kütahya’nın Türklerin eline geçmesi kesin olarak bilinmemekle beraber Neşri tarihine göre Alaeddin Keykubad döneminde şehrin alındığı yazılmaktadır (Neşri, 2014). M. 1233 senesine ait Yoncalı hamamı kitabesinde bulunan tarih de bunu desteklemektedir (Uzunçarşılı, 1932: 21). Kütahyalılar arasındaki genel kanı şehrin, Selçuklu komutanlarından İmadüddin Hezar Dinari tarafından fethedildiğidir. Selçuklular dönemi taht kavgalarından ve Bizans ile yapılan çatışmalardan dolayı Kütahya sürekli el değiştirmiştir. Anadolu Selçuklu devletinin Moğol egemenliğine girmesi birçok beylik gibi bir sınır beyliği olan Germiyanogulları’nın da bağımsız hareket etmesine sebep olmuştur. Germiyanogulları’nın tam olarak ne zaman Kütahya civarına geldikleri ve Bizans sınırına yerleştirildikleri kesin olarak bilinmemektedir (Uzunçarşılı, 1932: 26). Germiyanogulları Kütahya’yı beyliklerinin merkezi olarak

kullanmışlardır. “Mesalikülebsar” adlı kitaptan alıntı yapan Uzunçarşılı, Germiyan hükümdarı Yakup Beyin büyük hükümdarlar gibi vezir, kadı, saray erkânı, kalem ehli, birçok konak, teşrifat ve merasim ehli gibi hâsılı kelam bir büyük hükümdara lazım olan bütün saltanat âlemlerine sahip olduğunu yazmaktadır (Uzunçarşılı, 1932: 41). Bu durum Kütahya’nın Osmanlı idaresinden önce de önemli bir idari merkez olduğunu göstermektedir.

Bu dönemde Selçuklu Devleti’nin zayıflaması ve Selçuklu Devleti’nin yerini alabilecek başka da güçlü devletin bulunmaması beylikler arasındaki mücadeleleri artırmıştır. Kütahya ve çevresinin birçok farklı beylik ve devletin kesişim noktasında bulunması Kütahya ve çevresinin bu konuda daha da önemli bir idare merkez haline gelmesine neden olmuştur. Bu durum diğer taraftan Osmanlı Beyliği ile Karamanoğulları arasında kalan Germiyanogulları’nın topraklarını güvende tutmak adına ciddi anlamda bir devlet sistemi yürütmek ve büyük miktarda askeri güç yetiştirmek zorunda bırakmıştır. Germiyanogulları’nın en büyük rakibi olan Karamanoğulları ile Osmanlıların akraba olması toprakları bu iki beylik arasında bulunan Germiyanogulları’nı endişelendirmiş ve kendilerini buna benzer bir ittifak yapmak zorunda hissetmişlerdir. Topraklarını korumak adına kızını Yıldırım Beyazıt’la evlendiren Süleyman Şah M. 1381 yılında çeyiz olarak Kütahya, Simav, Eğrigöz (Emet) ve Tavşanlı’yı Osmanlılara vermiştir. Böylece Germiyanogulları tarihinde büyük bir ittifak şekli olan “akrabalık kurmakla” idari düzenlerini devam ettirmeye çalışmışlardır. Bahsi geçen yerlerin Osmanlı hâkimiyetine girmesiyle Yıldırım Beyazıt şehzade sıfatıyla Kütahya’ya yerleşmiş ve bu bölgeyi yönetmeye başlamıştır. Ancak Yıldırım Beyazıt’ın tahta geçmesi ve Timur ile yapılan Ankara savaşından sonra Osmanlı’nın zayıflaması diğer tüm beylikler gibi Germiyanogulları’nın da Osmanlılara çeyiz olarak verdikleri yerleri geri almalarına sebep olmuştur. Ankara savaşından sonra Osmanogulları beyliğindeki taht kavgalarından dolayı Germiyanogulları topraklarını bir süre daha ellerinde tutmuşlardır. II. Yakub’un yaşlanması ve topraklarını bırakacağı bir varisinin bulunmaması ve bu arada Osmanlı beyliğinin idaresini ele geçiren yeğeni Mehmet Çelebi’nin durumunu göz önünde bulunduran Germiyan Beyi hâkimiyetindeki yerleri Çelebi Mehmet’e vasiyet etmiştir. Bu tarihten sonra Kütahya ve çevresi kesin olarak Osmanlı hâkimiyetine girmiştir (Uzunçarşılı, 1932: 88). Miladi 1428 yılında Osmanlı’ya geçen Kütahya ve Germiyanogulları’na bağlı diğer şehirlere Umur Beyin

oğlu Osman Çelebi vali olarak tayin edilmiştir. Bu tarihten Fatih Sultan Mehmet zamanına kadar Kütahya bir vilayet gibi idare edilmiştir. O dönem Anadolu Beylerbeyliğinin merkezi olan Ankara’da bulunan İshak Paşa Karamanoğulları Beyliği ve Menteşe Beyliğinin çıkardıkları sorunları çözmek adına Kütahya’da ikamet etmeye başlamıştır. Kütahya bu tarihten yani Miladi 1451’den Beylerbeylik ve Eyalet teşkilatı kaldırılana kadar Anadolu Beylerbeyliğinin merkezi olarak devam etmiştir (Uzunçarşılı, 1932: 88-89).

Bu dönemde beylikler arasındaki mücadeleler ile beraber savaşların devam etmesi ve idari düzeni sağlayıp devam ettirecek güçlü başka devletin bulunmaması idari düzenin kurulmasını ve düzenli bir taşra idaresini geciktirmiştir. Osmanlı Devleti güçlenip düzeni sağlayana kadar bahsi geçen durum Kütahya için olduğu gibi tüm Anadolu’da da devam etmiştir.

2.2. OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİNDE KÜTAHYA’DA İDARİ DÜZEN

2.2.1. Tanzimat Öncesi Kütahya’da İdari Yapı ve Düzen

Kanuni Sultan Süleyman döneminde Osmanlı toprakları otuz eyalete ayrılmıştır. Merkezi Kütahya olan Anadolu Beylerbeyliği zamanımızda dahi ticari, kültürel ve idari olarak önemli şehirler statüsündeki “Kütahya, Saruhan (Manisa ve çevresi), Aydın, Kastamonu, Menteşe, Bolu, Ankara, Karahisarı Sahip (Afyonkarahisar), Çangırı (Çankırı), Teke (Antalya ve çevresi), Hamit (Denizli’nin Acıpayam ilçesi ve çevresi), Sultanönü (Eskişehir), Karasi (Balıkesir), Bursa”¹² isimleriyle on dört sancağa ayrılmıştır (Uzunçarşılı, 1932: 89). Kütahya bu sancaklar arasında Anadolu Beylerbeyliğine merkez olarak seçilmiş ve bu seçimden dolayı da bir statü göstergesi olan “paşa sancağı” ismi Kütahya için kullanılmaya başlanmıştır. Kütahya sancağına bağlı kazaların sayısı zamanla değişime uğramakla beraber Uzunçarşılı (1932: 96-97) Kütahya kazalarını; Kütahya, Uşşak, Eğrigöz (Emet), Gediz, Tavşanlı, Güre (Küre, Eşme kazasının nahiyyelerinden), İnay (Eşme köylerinden), Eşme (Manisa’nın kazası), Sirke (Eşme’nin merkez kazalarından), Silinti (Kula’nın

¹² İsmail Hakkı Uzunçarşılı’nın “Kütahya Şehri” (Uzunçarşılı, 1932) adlı çalışmasında eski isimleriyle yazdığı bazı yerleşim yerlerinin günümüzde kullanılan isimlerini ve bağlı bulundukları idari merkezi “Osmanlı’da Yer Adları” (Sezen, 2017) adlı çalışmadan tamamladık.

nahiyelerinden), Homa (Çivril Köylerinden), Dazkırı (Dinar'ın güneyinde bir köy), Baklan (Çal kazasının nahiyesi), Dağ ardı (Simav'ın nahiyesi), Banaz (Uşak kazasının nahiyesi), Çal, Şeyhlu (Işıklı- Çivril'in köylerinden), Geyikler (Dinar), Kula, Çarşamba (Buldan), Ezine (Sarayköy), Honaz (Denizli'nin nahiyesi), Balat (Balıkesir kazalarından- Dursun bey), Lazikiyye namı diğer Denizli, Bozöyük (Bilecik'in kazalarından), Bozkuş maa Gılcan (Uşak'ın merkez köylerinden), Çakırca (Kırkağaç), Toyla veya Tavile maa Osmaneli (Lefke- Bilecik iline bağlı bir ilçe), Kazıklı (Denizli'nin Kazıklıbel ilçesi), Siçanlı (Sincanlı- Afyonkarahisar nahiyesi), Gököyük (Eşme'nin batısında) olarak belirtmektedir.

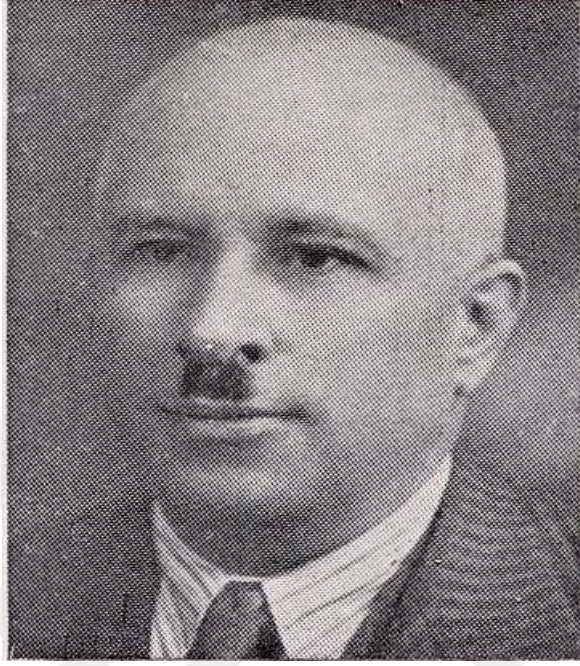
Osmanlının taşra idaresi dış baskılar ve iç problemlerin artmasıyla değişime uğramak zorunda kalmıştır. Ancak bu dönemde bir iç sorun iken Avrupalı devletlerin müdahaleleriyle hem iç hem dış sorun haline gelen Mısır valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın isyanı hem Kütahya hem de Osmanlı Devleti için büyük değişimlerin ateşini fitilleyen bir olay olmuştur. Mısır'da güçlenen Kavalalı Mehmet Ali Paşa Osmanlı'nın dış güçlerle olan mücadeleleri ve içteki sorunlarından faydalananarak Aka bölgesini oğlu İbrahim Paşa kumandasındaki bir ordu ile almaya çalışmış karşısında güçlü bir ordu bulamayınca Kütahya'ya kadar olan bölgeleri ele geçirmiştir. Sadrazam Reşit Mehmet Paşa, Mısır ordusunu durdurmak için tayin edilmiş ancak Konya ovasında esir edilmiştir. Bunun üzerine boşalan Sadrazamlık makamına Kütahya'da bulunan Anadolu valisi ve Karahisar ve Menteşe sancakları mutasarrıfı Mehmet Emin Rauf Paşa ikinci kez sadarete davet edilmiştir. Ve kendi yerine de halkın itimat ettiği Dürriade Hacı Reşit Ağayı mütesellim olarak bırakıp İstanbul'a gitmiştir. Hünkâr İskelesi antlaşması ile Ruslara mağlup olan Osmanlı devletinin Kavalalı Mehmet Ali Paşa olayı ile daha da zayıflayıp Rusların etkisine girmesinden çekinen İngiltere ve Avusturya'nın araya girmesi ile iç problem olan Kavalalı Mehmet Ali Paşa olayı bir Avrupa meselesi haline gelmiştir. Mehmet Ali Paşayı Avrupalı devletlerin yardımı ile barışa zorlayan Osmanlı devleti Mısır ordusu ile Kütahya'da tarihte Kütahya Antlaşması olarak bilinen antlaşmayı imzalayarak İbrahim Paşa'nın Kütahya'dan ayrılması sağlanmıştır. Uzun yıllar Kütahya halkı Mısır Ordusunun işgalini Arapların geldiği zaman olarak ifade etmişlerdir (Uzunçarşılı, 1932: 100-102).

M. 1451 yılında İshak Paşa'nın Kütahya'ya gelip burayı Anadolu Eyalet merkezi yapmasından 1832 yılına kadar 381 sene Anadolu Eyaletlerinin merkezi Kütahya olmuştur. Miladi 1833 yılından sonra Mısır ordusunun çekilmesiyle Halil Kamil Ağa muhassıllıkla Kütahya'da görevlendirilmiş. Halil Kamil Ağadan sonra Miladi 1835 senesinde Çerkez Hafız Mehmet Paşa livalıkla Kütahya muhassılı olmuştur. Miladi 1839 yılında Kütahya ile beraber Karahisar ve Eskişehir sancakları Kütahya'da ikamet etmek üzerine Tayyar Paşa'ya verilmiş ve Miralayla idaresi emir olunmuştur. Miladi 1841 yılında Kütahya, Kocaeli, Bolu, Eskişehir, Karesi (Balıkesir), Karahisar-ı sahip (Afyonkarahisar), sancaklarıyla beraber Hüdavendigâr Eyaleti kurulmuş ve kaymakamlarla idare edilmiştir. Bu sancaklara uzaklıkları eşit miktarda olan Kütahya eyalet merkezi kabul edilmiş ancak eyalet ismine Hüdavendigâr ismi verilmiştir. Miladi 1842 yılında Dilaver Paşa'nın Eyalet müşirliği zamanında eyalet merkezi Kütahya'dan Bursa'ya alınmıştır. Kütahya yerine Bursa'nın yeni eyalet merkezi olarak seçilmesindeki nedeni Uzunçarşılı, Dilaver Paşa tarafından Kütahya kaymakamı Şerif Paşaya verdiği buyrultudan aktarmaktadır. Miladi 1842 tarihli buyrultuda “Bursa sancağı eyaleti cesimi olarak külliyetlu mal ve vergi ile mukayyed olduğundan fi mabat Bursa'nın merkez müşiri ve kürsii eyalet olunması hususuna irade-i seniyye-i şahane müteallik buyrularak hareket ve azimeti halisanemiz lazım gelmiş...” (Uzunçarşılı, 1932: 103-106).

Netice-i kelam edilirse Kütahya Mehmet Çelebi'nin idareyi ele geçirip güçlenmesi ile beraber Kütahya'da idari düzen kurulmuş ve bu düzen her alanda olduğu gibi Fatih Sultan Mehmet döneminde sağlam bir zemine oturtulmuştur. Yukarıdaki satırlarda Germiyanogulları idaresinden bahsedilirken, Germiyanogulları'nın idari düzeni sağlamak ve korumak için bir devlete lazım olan her tür idari sistem ve düzene sahip oldukları ifade edilmiştir. Osmanlı döneminde de Beylerbeyinin emir ve direktifleri Divan-ı Hümayunun küçük bir örneği olan “Anadolu Divanında” çıkarılır. Beylerbeyliği merkezinde, defter kethüdası, defter muhasibi, alay beyi, çavuşlar kethüdası, tımar defterdarı, çavuşlar emini, kethüda yeri, kale dizdarı, cebeci ve topçu kethüdaaları, tımar ve zeamet Subaşıları, evkaf zabitleri, yeniçeri serdarı ve benzeri Saltanat merkezinde bulunan birçok memurun bulunması Beylerbeyliğinin bir idare merkezi haline gelmesine sebep olmuştur. Daha sonrasında ise Osmanlı Devletinin başına geçecek şehzadelerin de maiyetleri ile beraber Kütahya'da valilik yaptıkları göz

önüne alınınca şehrin idari anlamda hareketli ve önemli bir idari merkez haline gelmesi kaçınılmaz olmaktadır¹³ (Emecen, 2008: 105-108; Emecen vd, 2017).

Fotoğraf 3 Birçok önemli çalışmayla beraber Kütahya’da öğretmenlik yaptığı yıllarda kaleme aldığı “Kütahya Şehri” adlı çalışmasıyla Kütahya şehir tarihine büyük katkı sağlayan İsmail Hakkı Uzunçarşılı’nın Balıkesir milletvekili iken çekilmiş fotoğrafı.



Kaynakça: <https://archives.saltresearch.org/handle/12345678929169FFT730112>

2.2.2. Tanzimat Sonrası Statü Kaybı: Anadolu Beylerbeyliğinden Muhassıllık ve Sancak İdaresine

Tanzimat yeniliklerinden önce Osmanlı Devletinde idari, mali ve askeri olmak üzere birçok alanda yeniliklere ihtiyacın olduğunu gerek isyan ve toplumsal tepkiler gerekse de yazılmış layihalar açık bir şekilde göstermiştir. Ancak Tanzimat arifesinde yaşanan bazı olaylar yeniliklerin daha hızlı ve ciddi bir şekilde uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. Bunlardan esas önemli olanı ise Osmanlının bir valisinin kendisine isyan edip topraklarını işgal etmesi ile sorunun devletlerarası bir problem halini almasıdır. Bahsi geçen bu vali önceki satırlarda ifade edildiği üzere Kavalalı Mehmet

¹³ Şehzadelerin maiyetleri ve şehzadelerin idarecilik yaptıkları bölgelerdeki idari canlılığı gösteren şu çalışmaya bakılabilir. “Emecen & Mete ve Bilgin (2017), Osmanlı İdari Teşkilatının Kaynakları Şehzade Divanı Defterleri-Manisa Şehzade Sarayı Divanı (1544-1594)- ,Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara”

Ali Paşa'dan başkası değildir. Osmanlı Devleti'nin uzun süredir bastıramadığı Mora isyanını bastıran Kavalalı Mehmet Ali Paşa bu hizmeti karşılığında çok büyük isteklerde bulununca Osmanlı idarecileri bu istekleri ret ile beraber bu valinin tedibini (cezalandırılmasını) de istemiştir. Ancak Kavalalı Mehmet Ali Paşa buna Suriye bölgesini işgal ile Anadolu topraklarına oğlu İbrahim Paşa önderliğinde asker göndermekle cevap vermiştir. Mısır ordusunu durdurmak için görevlendirilen Sadrazam Reşit Mehmet Paşa'nın yanlışlıkla Mısır ordusuna esir düşmesi Sadrazamlık makamının boşalmasına neden olmuştur¹⁴. Bunun üzerine boşalan Sadrazamlık makamına Kütahya'da Anadolu valisi olarak görev yapan Mehmet Emin Rauf Paşa getirilmiştir (Uzunçarşılı, 1932: 101). Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın kalkıştığı bu isyan Kütahya için ise ayrı bir önem daha taşımaktadır. Çünkü Mısır ordusunun ilerleyişinin durdurulamayışı Mısır ordusunun Anadolu Beylerbeyliğinin merkezi olan Kütahya'ya kadar olan bölgeleri ele geçirmesine sebep olmuştur.

Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın bu isyanı Osmanlı Devleti'nin başını çok ağartmıştır. Osmanlı Devleti büyük imtiyazlar içeren Hünkâr İskeleyi Antlaşmasını Rusya ile imzalamak zorunda kalmıştır. Bir belge dizisinden anlaşıldığına göre bu antlaşma karşılığında Rusya Osmanlı Devleti'ne askeri yardımda bulunacak ve Mısır ordusunun İstanbul'a yürümesi durumunda askeri ve donanması ile yardım edecektir (HAT./356-19993; HAT./362-20136; HAT./366-20234; HAT./366-20246; HAT./367-20289; HAT./368-20345). Rusya'nın bu denli Osmanlı üzerinde etkili olmasını kabul etmeyen Fransa ve özellikle de İngiltere olaya dâhil olmuşlardır (HAT./362-20111; HAT./368-20345). Ve bir iç sorunun dış sorun haline gelmesiyle de dış güçlerin içişlere müdahalesini kolaylaştırmıştır. Nitekim artık Avrupalı güçler azınlıkları da bahane ederek Osmanlı merkez ve taşra idarelerine karışarak bunlar üzerindeki etkilerini giderek artırmaya başlamışlardır. Osmanlı idarecileri için ise Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın bu isyanı mevcut taşra problemlerine tuz biber olmuş, Osmanlı idarecilerinin taşra politikasında ve taşra idaresinin mahiyetinde değişikliğe gitmesini zorunlu kılan sebeplerden olmuştur.

¹⁴ Sadrazam Reşid Paşa'nın İshaklı'da esir edilmesi ve göz hapsinde bulundurulmasıyla Mısır ordusu hakkında temel bilgiler HAT./349-19795 kodlu Hatt-ı Hümayunda bulunmaktadır.

Vezir sayısının giderek artması onların sancak idarelerine de atanması zorunluluğunu doğurmuştur. Bu da Anadolu Beylerbeyliğinden bazı idari merkezlerin ayrılarak Anadolu Beylerbeyliğinin giderek küçülmesine neden olmuştur. Mehmet Ali Paşa'nın bu isyanı ile Avrupalı devletlere Osmanlı üzerine baskı kurma gücü geçmiştir. Bu baskıya engel olmak amacıyla Osmanlı Devleti halkın idareye katılımını artırmak adına muhassıllık meclislerini getirmiştir. Böylece Mısır ordusunun çekilişinden sonra da Kütahya'ya Anadolu Beylerbeyliği iade edilmemiş ve Kütahya muhassıllık idaresine çevrilmiştir. 1833'de Kütahya'nın ilk muhassılı Halil Kâmili Ağa olmuştur. Yine bu dönemde II. Mahmut Yeniçeri Ocağını kaldırıp ayanlara özellikle Kavalalı Mehmet Ali Paşa gibi hem ayan hem de idarecilik yapan valilerin gücünü kırmak amacıyla “müşir valiler” sistemini kurmuştur. “Böylece yerel ayandan olan Valilerin gücünü iyice zayıflatarak merkezi idareyi güçlendirmiştir” (Kırmızı, 2007: 22). 1849 yılında Sultan Abdülmecid'in onayından geçen “Bu defa saye-i şevketvaye-i cenab-ı mülkdaride tertib ve teşkil olunmuş olan eyalet meclislerine verilecek ta'limat-ı seniyyedir” adlı düzenleme valilerin gücünü meclisler vasıtasıyla iyice kontrol altına alarak onları sınırlandırmaya çalışmıştır. Ancak tüm bunlar Kütahya için artık büyük bir önem atfetmemektedir. Zira Kütahya Kavalalı Mehmet Ali Paşa isyanından sonra (M. 1451 yılında sahip olduğu) Anadolu Beylerbeyliği merkezliği olma ya da diğer ismi ile “Paşa Sancağı” vasfını kaybetmiş ve 1832 yılında muhassıllık statüsüne indirilmiştir. 1841 yılında ise Kütahya, Kocaeli, Bolu, Eskişehir, Karasi ve Karahisarı-sahip sancaklarıyla birlikte yeni bir eyalet merkezi oluşturulmuş ve bahsi geçen sancak merkezlerine eşit uzaklıkta olan Kütahya bu sancaklara merkez kabul edilmiştir. Eyalet ismi ise değiştirilerek Hüdavendigâr eyaleti ismini almıştır. Ancak bu durum da Kütahya için uzun sürmemiş yukarıdaki satırlarda ifade edildiği üzere Dilaver Paşa'nın eyalet müşirliği zamanında yani 1842 yılında eyalet merkezi Kütahya'dan Bursa'ya taşınmıştır (Uzunçarşılı, 1932: 103-105).

Bu değişimde üç faktörün ya da üç farklılığın etkili olduğu düşünülmektedir. Birincisi, Bursa ve Kütahya'nın sahip oldukları nüfus miktarı arasındaki fark. İkincisi, bu dönemde Osmanlı Devletinde ticaretin büyük kısmını elinde bulunduran gayrimüslim tebaanın iki şehirdeki toplam nüfus içindeki payı ve son olarak da, Bursa'nın Payitahta görece daha yakınlığı, deniz ulaşımı ve dolayısıyla deniz ticaretine sahip olmasıdır. Bahsi geçen tarihe en yakın H. 1287 ve 1311 (M. 1871 ve 1895) tarihli

Hüdavendigâr Vilâyet Salnamesinde toplanan vergi miktarı ile ilgili net bir bilgi verilmemektedir. Bu nedenle belgede eyalet merkezinin değiştirilmesine neden olarak gösterilen “toplanan verginin çokluğu” ibaresinin ne kadar doğruluğu yansıttığı bilinmemektedir. Ancak H. 1287 ve 1311 tarihli Hüdavendigâr Vilâyeti Salnamesinde yer alan nüfus bilgisine göre iki yerleşim yerindeki toplam nüfus arasında büyük bir fark olmamasına rağmen gayrimüslim tebaa arasında dört katı gibi çok büyük bir fark bulunmaktadır¹⁵ (Hüdavendigâr Vilâyeti Salnamesi, 1287: 151-153; Hüdavendigâr Vilâyeti Salnamesi, 1311: 314-320). Bu da salnamelerde her ne kadar toplanan vergi miktarıyla ilgili bir bilgi bulunmasa da zengin ticaret erbabı olan gayrimüslimlerin çoğunlukta bulunduğu Bursa’da toplanan verginin de yüksek olduğuna işaret etmektedir.

Diğer taraftan 1838 yılında İngilizlerle imzalanan Baltalimanı Antlaşması sonucunda İngiliz şirketlerin sermaye birikimi ve rekabeti zorlaştıran endüstriyel üretimi klasik tarzda üretim yapan Osmanlı tebaasını zor duruma düşürmüştür. Bursa ile ilgili yapılmış bir çalışma bize Bursa’nın bu durumdan gerek ham gerekse de mamul olarak üretilen ipeğin ihraç edilmesi ile Duyun-i Umumiye Yönetimi ve Reji İdaresi’nin de Bursa’da modern bir üretim tarzına geçişi hızlandırdığını ve fabrikalaşmanın giderek arttığını göstermektedir (Kaplanoğlu, 2006: 94-107). Kütahya’da ise endüstriyel üretimle rekabet edecek bir fabrikalaşmanın Cumhuriyet idaresine kadar oluşmadığı bilinmektedir. Bu iki durum bize eyalet merkezinin değişmesi kararının mali, demografik ve ulaşım nedenlerinden dolayı verildiğini göstermektedir. Ortaylı da bu durumun bütün Osmanlı taşrasında yaşandığını şöyle ifade etmektedir “İktisadi konularda karar alma güçsüzlüğü ve sermaye kuruluşlarına sahip olmamak, başlangıçtan beri ülkemizde mahalli idarelerin gelişmesini önleyen bir olgudur” (Ortaylı, 2017: 189).

¹⁵ H. 1287 tarihli Vilâyet Salnamesinde, Bursa merkez kazasında toplam nüfus 35.809 iken toplam nüfus içindeki gayrimüslim tebaa 12.883’tür. Kütahya’nın merkez kazasında ise toplam nüfusu 33.366 iken yine toplam nüfus içindeki gayrimüslim tebaanın nüfusu 3.224’tür (Hüdavendigâr Vilâyeti Salnamesi, 1287: 151-153). H. 1287 tarihli Hüdavendigâr Eyaleti Salnamesinde Kütahya’ya bağlı kazalarda bulunan gayrimüslim tebaa yazılmadığından biz de burada karşılaştırma yapabilmek için bahsi geçen iki yerleşim yerindeki merkez kazalarda bulunan gayrimüslim tebaayı esas alarak yazdık. H. 1311 tarihli Hüdavendigâr Vilâyet Salnamesinde Kütahya’ya bağlı sancak ve nahiyeler dâhil toplam nüfus 326.665 iken gayrimüslim tebaa 14.094’tür. Bursa’ya bağlı sancak ve nahiyeler dâhil toplam nüfus 304.752 iken gayrimüslim tebaa 56.991’dir (Hüdavendigâr Vilâyeti Salnamesi, 1311: 314-320).

2.3. KÜTAHYA'DA İDARE MECLİSLERİ DÖNEMİ

1839 Tanzimat Fermanı ve 1856 Islahat Fermanı'nın getirdiği yenilikler taşrada da uygulanmaya çalışılmış ve bunun için gerekli çalışmalara başlanmıştır. Bunun için öncelikle, bu dönemde yeni ortaya çıkan ve bütün etnik ve dini yapıları “Osmanlılık” fikri altında toplayarak tüm dünyada olduğu gibi Osmanlı Devletine bağlı milletler arasında filizlenip güçlenmeye başlayan “ulusçuluk” fikri de önlenmeye çalışılmıştır. Diğer taraftan dış güçlerin Osmanlı taşra mülki idaresine gayrimüslim tebaayı da bahane ederek karışmaya çalışmaları taşra mülki yapısında düzenleme ve değişikliklerin yapılmasının ikincil zaruriyetini oluşturmaktadır. Nitekim Cenk Reyhan da meclislerin kurulma amacını şöyle ifade etmektedir “Meclislerin kurulması mantığı, siyasal, mali ve ekonomik konularla ilgilenen, tartışmaya ve dayanışmaya dayalı bir organın oluşturulmasıdır” (Reyhan, 2015: 57). Osmanlılık düşüncesinin bir yansıması olarak farklı etnik yapı ve dindeki tebaanın taşra idarelerinde temsil edilmeleri ve taşrada alınacak idari kararlara katılabilmeleri için vilayet, sancak ve kaza idari birimlerinde bütün tebaayı temsil edecek idare meclisleri kurulmuştur. Böylece her ne kadar günümüzdeki anlamıyla olmasa da “seçim” ve “temsil ilkesi” alt idari birimlere kadar uygulanmasının ilk örneğini oluşturmuştur (Davison, 2004: 169; Ortaylı, 2017: 186-188). Bu meclisler önceki satırlarda bahsettiğimiz üzere ilk başta valilerin gücünü meclisler vasıtasıyla sınırlandırma üzerine hareket etti ise de sonrasında getirilen “müşir valiler” sistemi ile de valileri hem idari hem askeri yetkilerle donatmışlardır daha doğrusu artık seçilen valiler askeri sınıf arasından seçilmeye başlanmıştır. Osmanlı Devleti, Alemdar Mustafa Paşa, Tepedelenli Ali Paşa ve Kavalalı Mehmet Ali Paşa gibi merkezi idareye sorun çıkarıp devleti düşürdükleri zor durumla bir daha karşılaşmamak ve idareyi merkezileştirmek adına bu adımları atmıştır. Ancak toprak genişliği, etnik çeşitlilik, dış güçlerin baskıları ve bazı bölgelerin özel bir idari statüye sahip olması taşra mülki idaresinde merkeziyetçiliğin bir iki nizamnameyle düzenlenemeyeceğini bunun için uzun bir zaman gerektiğini göstermektedir.

Meclis sistemi başta eyalet merkezlerinde “Büyük Meclis”, sancak merkezlerinde ise “Küçük Meclis” adını almaktadır. 1849 yılından sonra eyalet sisteminin vilayet sistemine değişmesi ile büyük meclis “Eyalet Meclisi”, küçük meclis ise “Sancak Meclisi” adını alarak isim değişikliğine uğramışlardır ancak bu yapılarında

herhangi bir değişikliğe neden olmamıştır. Başta meclis üyeleri resmi memurlardan oluşmakta ise de önceki satırlarda bahsedildiği üzere bu meclislere 1842 yılından sonra seçimler vasıtasıyla seçilenler de üye olmuşlardır. Büyük Meclis döneminde meclislerde “defterdar, zaptiye müdürü, kaymakam ve kaza müdürü” varken seçimlerle söz konusu meclislere Müslüman ve gayrimüslim tebaadan seçilenler de dâhil olmuşlardır. Taşra meclisleri ile ilgili düzenleme ve değişiklikler, taşrada idari düzenin sağlanması ve kurumsallaşma için hazırlanan Vilayet Nizamnamelerinde yer almaya başlamıştır. Nitekim 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri arasında idare meclisleri ile ilgili değişiklikler yapılmıştır (Tural, 2005: 95-103). Ortaylı, İdare Meclisleriyle ilgili olarak “Toplanan meclislerin görev ve yetkilerini kesinlik ve açıklıkla belirten hiçbir nizamname veya talimatname” olmadığını ifade etmekte ve yine devamında “1864’ten itibaren vilayet, liva ve kaza idari meclisleri, vilayet bütçesini, giderleri, okul, hastane vs. gibi kuruluşlar için yapılacak harcamaları tartışmışlardır. Ancak merkezi hükümet memurlarının bu meclislerdeki seçimli üyelerden ve ruhani reislerden asıl beklediği, arazi anlaşmazlıklarının çözümlenmesiydi” demektedir (Ortaylı, 2017: 186). Belgelerden incelendiği kadarıyla Kütahya idare meclisinde idari alanda alınmış kararlar tavsiye niteliğinde kalmıştır. Örneğin Uşak kaza müdürü ve Çal kaza müdürünün becayişleri ile ilgili Uşak kazası, kaza müdürleri ile ilgili mazbatayı Kütahya meclisine gönderirken Kütahya meclisi de konu hakkındaki yazıyı eyalet meclisine göndermiş ve nihayetinde konu hakkındaki nihai karar eyalet müşirinin tezkiresi ile gerçekleşmiştir (A.}MKT./118-58). Bu durum bize dönemin idari anlayışını göstermekle beraber idari kararlarda müşir valilerin sahip oldukları yetkinin büyüklüğüne de işaret etmektedir. Diğer taraftan modern bürokrasi kurgusunun en önemli özelliği olan hiyerarşik sisteme uygun olarak Kütahya sancak meclisinin de kendisine bağlı iki idari birim arasında yapılacak bir becayişin bile eyalet merkezinin oluru olmadan yapılamadığını göstermektedir.

Yine belgelere yansıyan bir başka durumun da Muhassılların ve meclis azalarının yaptıkları haksızlıklar ile Osmanlı Devleti’nin en büyük problemi olan verginin toplanması problemi oluşturmaktadır. Bunun ilk örneği 1845 yılında Şeyhlü¹⁶ kaza müdürünün vergilerde yaptığı yüksek zamlar ile ilgili suçunu örtmek amacıyla

¹⁶ Şimdiki ismi Gümüşsu olan bu idari merkez geçmişte Homa, Geyikler, İshaklı ve Dazkırı isimleri ile de isimlendirilmiştir (Sezen, 2017: 313).

kaza müftüsü ile beraber meclis üyelerinin değiştirilmesi için mahzar (arzuhal, dilekçe) hazırlaması ve Maliye Nezareti'nin bu değişim talebine itibar etmemesi ile ilgili belge oluşturmaktadır (A.}MKT./35-70). İkinci örnekte ise 1846 yılında Kütahya Meclisi, merkezi idareye mevcut muhassılları Müftizade İbrahim Bey'in her hal ve muamelesinden çok memnun olduklarını ve görevine devam etmesini istedikleri konusunda bir mazbata yazmışlardır (A.}MKT./63-22). Ancak bundan sadece bir yıl sonra bazı belgeler bu mazbatanın doğruluğu yansıtmadığını, Muhassıl ve meclis üyelerinin birbirlerini kollamaya çalıştıklarını ortaya çıkarmıştır. Bahsi geçen belgelerde Kütahya Muhassılı İbrahim Bey döneminde, İbrahim Bey ile Kütahya meclis azasından Hacı Hüseyin Efendi'nin halkı borçlandırarak arazilerine el koymaları ve ortakçı olarak aldıktan sonra da haklarını faizle hesap ettikleri iddiası üzerine bu kişilerin mağdurlarla mahkeme edilmeleridir (MVL./25-39). Bu mahkeme neredeyse üç ay gibi bir süre sonra sonuçlanarak bahsi geçen suçların kabul edildiği, İbrahim Bey ile Hacı Hüseyin Efendi'ye karşı halkı harekete geçiren Kütahya halkından Doğalarlı Hoca Osman Efendi¹⁷ hakkında gerektiği şekilde muamele edileceği belirtilmiştir (MVL./27-25). Diğer bir örnekte ise 1847 yılında Kütahya Muhassılı olan Latif Efendi'nin Karahisar-sahip muhassılı iken zimmetine para geçirmesine ilişkin tahkikatın yapılmasını Bursa Meclisi'ne havale edilmesidir (A.}MKT.MHM./7-40). Bu tahkikatın nasıl sonuçlandığıyla ilgili herhangi bir belge bulunamadı. Ancak Latif Efendi'nin ayrılmasından hemen sonra yerine gelen Erzincanlı Hacı İzzet Bey'in de tayin tarihinin yine Teşrinievvel ayında olması Latif Efendi'nin hemen görevden uzaklaştırıldığını göstermektedir.

Bu dönemdeki problemler sadece meclis üyeleri ile diğer görevliler arasında birbirini kollama şeklinde değildir. Aralarında anlaşma olduğu gibi anlaşmazlıklar da vukua gelmiştir. 1840 tarihinde bazı Kütahya Meclis azaları ile Kütahya muhassılı Tayyar Paşa arasında vukua gelen anlaşmazlığın (İ.MVL./6-98) düşmanlık şeklini aldığı görülmektedir (İ.DH./21-992). 1852 yılında Kütahya Muhassılı Tahir Efendi ile naibi arasında da zıtlasma yaşanmış ve mahkemelik bir duruma gelmişlerdir

¹⁷ 1852 (H. 1269) yılına ait bir belgede yine Doğalarlı Osman Efendi bu sefer Kütahya müftüsü sıfatıyla meclis azaları ile ilgili şikâyetini merkezi idareye bildirmiştir. Önceki belgelerden de görüldüğü üzere Osman Efendi ciddi bir kamuoyu gücüne de sahiptir. Nitekim arkasına aldığı güç sayesinde ve bu şikâyetleri sonucunda meclis azalarının çoğunun borçlu olduğu bir diğer meclis azası Karabet'in de meclisten çıkarılmasına neden olmuştur. Bunun üzerine Karabet, Kütahya Müftüsü Osman Efendi hakkında şikâyetle bulunmuştur (A.}MKT.MVL./50-47).

(A.}MKT.UM./138-1). Yine 1855 yılında Kütahya Kaymakamı Cemil Paşa, Karahisar meclis azası Ali Bey'i ve mal ve evkaf müdürünü şikâyet etmiş (A.MKT.UM./211-47) ancak şikâyet ettiği kişilerin ceza almalarını göremeden vefat etmiştir (HR.MKT./145-35). Bir başka anlaşmazlık da meclis seçimleri yeniden yapıldığında eski ve yeni meclis azaları arasında da düşmanlığın yaşandığı ve merkezi idarenin yine taşra mülki idaresine müdahalede bulunulmasına neden olduğudur (A.}MKT.UM./78-74). Bir başka belgede de Gediz kaza meclisinden altı kişinin azledilmesi ve yerlerine seçilen yeni azaları istifa etmeye zorlamaları ile ilgili konuda merkezi idare tarafından tahkikat yapılması isteğidir (A.}MKT.UM./374-73). Tüm bu belgelerde görüldüğü gibi yaşanan anlaşmazlıklar idarenin işlerliğini ve yapılan ya da yapılması düşünülen değişiklik ve hizmetlerin yapılmasına mani olan en önemli sebeplerden sadece biridir. Yaşanan bu çatışma ve anlaşmalar her halükarda yönetilen kesime ağır bir fatura şeklinde dönmüştür. Çünkü yapılan düzenleme ve değişiklikler yaşanan çatışma ve anlaşmalardan dolayı kaymakamın, meclis üyelerinin ya da memurların yerlerinin değiştirilmesi ile neticelenmiştir. Yeni gelen kaymakam, meclis üyesi ya da memurun yeni görev yerine alışması normal olarak zaman alacağından yapılacak hizmetlerin aksamasına ve Tanzimat'ın taşra idareleri için öngördüğü yeni idari düzenin uygulanmasında gecikmelere neden olmuştur.

Meclis seçimleri yapıldıkça yani taşra meclis sistemi ile ilgili tecrübeler arttıkça Kütahya idare meclisinde yolsuzluk ve haksızlıkların azalmaya başladığı ancak kaza ve nahiye birimlerinde ise haksızlık ve yolsuzlukların artış gösterdiği görülmektedir. Özellikle meclis azaları arasında halef-selef çatışmaları ya da kaza kaymakamları ile meclis azaları arasında anlaşma yapılarak halka haksızlıkların yapıldığı görülmektedir. Birinci örneğimiz Gediz Meclis'i Azalığından çıkarılan Hacı İbrahim Ağa, Hacı Mustafa Ağa ve biraderlerinin halka zulmettikleri şikâyeti üzerine tahkikat yapılmasıdır (A.}MKT.UM./340-88). Yapılan tahkikat neticesinde uygunsuz hareketlerinden dolayı azledilen Gediz kazası müftüsü ile meclis azalarından Hacı Mustafa, Azmizade Hacı İbrahim ve Ayarzade Mustafa Ağa'nın yerlerine gelenlerin de aynı hareketlerde bulunduklarından dolayı kaza işlerine karıştırılmamaları ile ilgili bir yazı gönderildiğini görmekteyiz (A.}MKT.UM./383-21). Belgeden görüldüğü üzere kendileri haksızlık yapmakla kalmamışlar yerlerine seçilenlere de aynı haksızlıkları yapmak noktasında zorlamaya çalışmışlardır. 1858 yılında zimmetlerine para geçiren

Uşak Kaza Müdürü Nuri Bey ile Uşak sandık sorumlusu Mardiros'un azledilerek mahkeme edilmeleri ile kaza meclisine vekâleten Uşak ahalisinden Süleyman Ağa'nın tayin edilmesi istenmiştir (A.}MKT.MVL./105-19). Yeri gelmişken Uşak sandık sorumlusu Mardiros ile Kütahya mutasarrıfı Motoş Paşa arasında 1859 yılında yaşanan problemi ve seyri meclisler döneminde taşra mülki idarelerinde, mülki idarenin kişisel problemler yüzünden bu idari yapıların nasıl işlemez hale geldiğini göstermekte ve bu konu hakkında önemli bir delil teşkil etmektedir. Bir belgede Uşak sandık memuru Mardiros'un¹⁸, Kütahya mutasarrıfı Motoş Paşa hakkında sahte senetle alacak iddiasında bulunup Motoş Paşa hakkında merkezi idarede kötü bir intibaa neden olduğu görülmektedir (A.}MKT.UM./387-24). Nitekim bu şikâyetlerin neden olduğu kötü intibain Motoş Paşa ve belgelerde Motoş Paşa'nın "adamı" diye ifade edilen Ömer Ağa adındaki şahısın uzun süre merkezi idarenin tarassut ve sıkı denetimi altında kalmalarına neden olduğunu görmekteyiz. Motoş Paşa'nın idarecilik yaptığı dönemde bütün mesaisini bu problemlere ve bu problemlerin neden olduğu mahkemelere harcadığı ifade edilebilir.

Tüm bu anlaşmazlıklar ve çözüm önerilerinin merkezi idarece yapılmasından anlaşıldığına göre taşra idaresinin -Doğalarlı Osman Efendi'nin kamuoyu oluşturmaları ve aşağıda yaptıkları aktarılan Kütahya Muhassılı Osman Seyfi Efendi'nin taşra mülki idaresi ile ilgili merkezi idareye yazdığı tavsiyeler ayrı tutulursa- sorunların çözümünde gevşek davranıldığı ve günümüzde dahi memurların en büyük problemlerinden olan inisiyatif kullanmak yerine üst merciden çözüm üretilmesini beklemek probleminin tarihi kökeninin çok eskilere dayandığı görülmektedir.

Yine meclisler döneminde göze çarpan bir nokta da taşra idaresinin nasıl olması gerektiği ve memurların görevleri ile ilgili Meclis-i Vala tarafından gönderilen belgelerdir. İlk olarak yapacağı bazı işlerle ilgili Kütahya Muhassılı Osman Seyfi Efendi'ye yazılı olarak bazı maddelerin verildiğidir (A.}MKT.MVL./5-15). Bir yıl sonra da memurların görevleri ile ilgili bir yazı yine Meclis-i Vala tarafından Kütahya Meclisi'ne gönderilmiştir (A.}MKT./154-77). Böylece Tanzimat döneminin idari düşüncesine uygun olarak yeni idari yapı görevlendirilen idarecilere bu şekilde verilerek

¹⁸ Bazı belgelerde ismi Bedros olarak yazılsa da genelde belgelerde ismi Mardiros olarak geçmektedir. O yıllara ait salname bulunmadığından kesin olarak isminin Bedros mu yoksa Mardiros mu olduğu öğrenilemedi.

eski düzen değiştirilmeye çalışılmıştır. Taşranın nasıl idare edilmesi gerektiği ile ilgili verilen kararlardan herhalde memnun kalmayan Kütahya Muhassılı Osman Seyfi Efendi idarenin nasıl olması gerektiği ile ilgili Muhassıl, naib ve mal müdürünün mührünü taşıyan bir yazıyı Maliye Nezaretine göndermiştir (İ.MSM./8-149). Bunun üzerine Meclis-i Vala yazılı olarak Maliye Nezaretine iletilen önerileri görüşmüş ve bazılarını muvafık görmekle Meclis-i Valaca uygulanması istenilen noktaları da ekleyip belirttikten sonra tezkireyi Kütahya Muhassılına geri göndermiştir (İ.MSM./8-160). Ancak Osman Seyfi Efendi'nin bu vaziyeti bir istisna teşkil etmektedir. Çünkü hiçbir Kütahya muhassılı bir daha idarenin daha fazla işlerlik kazanması için böyle bir yola başvurmuyacaktır. Merkezden gelen emirleri uygulamakla yetineceklerdir.

Meclisler döneminde bir problem de meclise faiz işi ile ilgilenen kişilerin aza olmaları ve yaptıkları bu faizcilik işini elde ettikleri idari yetkiyle de kötüye kullanmaları sonucunda Kütahya idaresinde yolsuzluk ve haksızlıkların meydana gelmesinde etkili olmalarıdır. Bu durumun aşırı bir raddeye gelmesi ile de merkezi idare taşra mülki idaresine müdahalede bulunmak zorunda kalmıştır. Kütahya Muhassılı Ahmet İzzet Efendi'nin 1848 yılında başladığı bir yıllık görevinde, faizle alış veriş öyle problemlere yol açmıştır ki merkezi idare problemin hemen halledilebilmesi için borçlu ve alacaklı kişilerin arasındaki faiz durumunun Kütahya meclisinde görülmesi konusunda yazı yazmak zorunda kalmıştır (MVL./31-11). Yine bir başka belgede de Murabahacı¹⁹ birkaç kişiyi Kütahya Meclisine memur yapmak niyetinde olan Kütahya kaymakamı uyarılmaktadır (MVL./237-9). Bu dönemde bilhassa Rum kökenli bir sarraf olan Karabet'e meclis azalarının birçoğunun borçlu olması ve borçların ödenmesi ile ilgili meclis kararlarının olduğunu görmekteyiz (A.}MKT.UM./208-84; MVL./98-24; A.}MKT.DV./2-35).

Bir başka problem de idari merkezlerin unvanlarının ve statülerinin kısa sürede değişmesinden dolayı bir statü ya da hiyerarşi sisteminin oluşmamasıyla merkezi idarenin problemlerinin katlanarak çoğalmasındır. Nitekim II. Meşrutiyet döneminde Kütahya milletvekilliği yapmış ve 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun'un

¹⁹ Murabaha kelimesi malın fiyatının çok üstünde satılması, faizcilik ve tefecilik gibi anlamlara gelmektedir. Kütahya'da yapılan murabahacılığın da içinde bulunduğu bir çalışma bu konunun bahsi geçen tarihlerde ne kadar büyük problemlere yol açtığını ve taşra egemenleriyle memurların ellerindeki güçle halka nasıl zulmettiklerini göstermektedir (Demirkol, 2018).

hazırlanmasında büyük etki ve katkısı olan Ahmet Ferit Tek vilayet meclisleri hakkında şu ifadeleri kullanmaktadır: “Filhakika Ali Paşa Nizamnamesi mucibince Vilayat Meclis-i Umumisi vardı. Bu meclislerin daire-i müzakeratı da oldukça vasi idi. Fakat vazifesi çok, salahiyeti yok olan bu meclisler müzakeratından kanun mucibince yalnız bir netice çıkarılabildi: İzharı temenniyat! Bu temenniler vilayetten merkeze arz olunmak, nazırın vakti olur, okur ve arzusuna tevafuk ederek tasvip eder ise Şura-yı Devlet’te müzakere eylemek, Heyet-i vükela’da meşgul olmak umumi bütçede ahz-ı mevki etmek ve nihayet icab ederse kuvve-i teşriiye arz olunarak iktisab-ı kanuniyet eylemek iktiza ederdi. Her mesele-i fer’iye için tabii bu usule müracaat olunamaz ve bu sebeple, maruzat-ı vakıa da Bab-ı Âli ve nezaretler dosyalarında hıfz olunurdu... Hâlbuki vilayatin her şeyden evvel istediği hiç şüphesiz bu işlerdi... Ve bunları idare-i umumiye-i merkeziyenin yapabilmeye asla kudreti yoktu” (Tek, 1998: 256). Bu durum taşra mülki idarelerinde halkın ve taşra mülki idaresinin problemleri çözümsüz kalmasına yol açmıştır. Belgelerden görüldüğü kadarıyla ne Kütahya İdare meclisinden ne de Kütahya Mutasarrıflığı tarafından gönderilen resmi yazılar bağlı bulundukları Hüdavendigâr Eyaleti ya da sonradan değişen unvanıyla Hüdavendigâr Vilayetine gönderilmemişlerdir. Tam aksine yazışmalar doğrudan merkezi idare ile muhassıllık/sancak²⁰ mülki idareleri arasında yapılmıştır. Bu durum merkezi idarenin taşra mülki idareleri üzerindeki etki ve denetim gücünü artırma düşüncesiyle başta merkezi idare tarafından tercihen uygulansa da aşağıdaki belgeden de görüleceği üzere sonraki tarihlerde merkezi idaredaki bürokratik yoğunluğu azaltmak ve tevsii mezuniyeti (yetki genişliğini) uygulamak amacıyla yazışmaların bağlı bulunulan vilayet merkezi ile yapılması istenmiştir. Bu bapta Kütahya Kaymakamlığı’na yazılan bir yazıda Hüdavendigâr Eyaleti Valiliği namının mutasarrıflığa değişmesiyle Kütahya Kaymakamlığı’nın yazışmaları doğrudan Dersaadet yani merkezi idareyle görmesinin uygun olmayacağı ifade edilmiştir (A.}MKT.UM./438-11). Ancak bu belge 1860 tarihine ait olmasıyla bu uyarının yapılması için aradan neredeyse yirmi yıl gibi çok uzun bir sürenin geçtiği görülmüştür.

Taşrada idare meclisleri döneminin yukarıda sayılan eksikliklerin yanında faydalı sonuçları da olmuştur: a. Merkezi idare tarafından alınan kararların uygulanma

²⁰ Belgelerde iki idari unvan da farklı tarihlerde birbirlerinin yerlerine kullanıldığından dolayı çalışmada belgelerde Kütahya hangi unvan ile isimlendirildiyse o unvanı kullanılmıştır.

zorunluluğu halkın istek ve şikâyetlerine hızlı cevap verilmesini sağlamıştır. b. Bütün suiistimallerine rağmen taşrada meclis seçimlerinin yapılması taşra halkını seçimler konusunda daha tecrübeli kılmıştır. Tanör'ün de belirttiği gibi taşralı mebuslar meşrutiyet döneminde parlamento seçimlerinde İstanbulluların seçimle yeni tanıştıklarını oysa kendilerinin ise taşra meclisleri için yapılan seçimlerden dolayı Tanzimat döneminden beri tecrübe sahibi olduklarını ifade etmişlerdir (2008: 108-109).

Meclisler dönemini özetlemek gerekirse bu dönemde taşra mülki idaresinde yaşanan problemlerin en başında gerek idarecilerin gerekse de halkın taşranın yeni mülki idaresine karşı yabancı olmaları gelmektedir. Nitekim ilk taşra idari meclisleri seçimi yapıldığında yukarıdaki belgelerde de görüldüğü üzere halkın bilgisizliğinden faydalanan taşra egemenleri sahip oldukları bilginin de gücüyle haksızlıklara neden olmuşlardır. Diğer taraftan idari kararlar da yok denecek kadar azdır. Bu dönemde meclisler merkezi idareden gelen emirleri yerine getiren bir kurumdan öteye pek gidememişlerdir. Belirli bir süre sonra ise sistemin oturmaya başladığı ancak hala kararların büyük çoğunluğunun merkezi idare tarafından alınıp taşra mülki idaresinin alınan kararları yerine getirmesi beklendiğinden taşra idare meclisleri mülki düzende karar alma ve uygulama tecrübesini kazanamamıştır. İngiltere, Fransa ve özellikle de Rusya'nın baskıları neticesinde gayrimüslim tebaayı temsil edecek kişiler de taşra idare meclislere alınmaya başlanmıştır. Her ne kadar Hristiyan tebaanın sözcülüğünü üstlenen dış güçler bunu Osmanlı Devleti'nin içişlerine karışmak için bir araç olarak kullansa da bu durum taşra meclislerinde tüm tebaaya temsiliyet hakkı kazandırmak ve taşra meclislerinde çok sesliliğe neden olan bir karar olmuştur. Nitekim belgelerden görüldüğü kadarıyla Müslim-Gayrimüslim ya da farklı etnik kökene sahip olmaktan dolayı taşra idare meclisi üyeleri arasında çıkan bir anlaşmazlık yoktur. Halkın ve taşrada halkın önde gelenleri olan müftü ve ağaların tepkisi ve şikâyetleri, Kütahya ile ilgili belgelerden görüldüğü kadarıyla, sadece gayrimüslim tebaadan olan meclis azalarına karşı olmamıştır ayrım gözetilmeden haksızlık edip halka zulmeden bütün meclis azalarını şikâyet etmişlerdir. Örneğin Gediz kazası ahalisi haksızlıklarını gördüklerini ve “kötü temsilci” olarak ifade ettikleri kaza müdür vekili ile taşra idare meclis azalarının azledilmesini isterken dini ya da etnik herhangi bir fark gözetmemişlerdir (A.}DVN./146-46). Halkın taşra idare meclisleri ile mülki idarecilere karşı olan tepkisi ise İslam dininde haram olan faizciliğin gayrimüslim temsilciler

vasıtasıyla giderek artış göstermesi ve bu faiz sistemi ile zengin olan ya da olmaya çalışanların borç konusunda halka yaptıkları zalimliğe karşı gösterilen tepkidir. Nitekim Ortaylı da idare meclislerinden faydalananların taşra egemenleri olduğunu ve bu yeniliklerin halkın hayat standartlarında belirli bir değişim yaratmadığını ifade etmektedir. “Tanzimat hareketi geniş köylü kitlelerinin hayatında kayda değer iyileşmeler getirememiştir. Merkezi hükümetin taşrada yaptığı idari reform sonucu kurulan mahalli meclislere toprak sahipleri girdiler ve bunlar Tanzimat prensiplerinin uygulanmasını kendi çıkarları doğrultusunda saptırdılar” (Ortaylı, 2017:136).

Sultan II. Mahmut ile birlikte merkezi idarede bürokratik sistem yapılan kanunlarla da desteklenmiş ve ağır aksak olsa da ilerlemeye başlamıştır. Ancak taşra mülki idarelerinde ise yukarıdaki belgelerden de görüldüğü üzere problemler ferman ve emirlerle geçici bir surette halledilmeye çalışılmıştır. Yani sorun ortaya çıkıp taşra mülki idaresi tarafından ne yapılacağı merkezi idareden sorulduğunda merkezi idare problemle ilgili bir emir sureti ya da ferman hazırlayarak problemi ortadan kaldırmaya çalışmıştır. Bu durum ilk başlarda merkeziyetçiliği korumak adına bir mecburiyetten dolayı olduysa da yapılan düzenleme ve değişikliklerle taşra mülki idaresinde başta vali olmak üzere yetki sahibi kişiler birer memur statüsüne indirildiğinden çalışma ve görev alanlarını tanımlayacak yeni düzenlemelerin yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine merkezi idarede çalışan idareci ve bürokratlar taşra mülki idaresinde geçici bir çözüm olan ferman ve emir suretleriyle sistemin yürütülemeyeceğini anlamış ve bunun için taşra mülki idaresinde düzeni sağlayacak bir kanunname hazırlığına girişmişlerdir. Ancak bu zorunluluk sadece iç sistemin zorunluluğundan dolayı yapılmamıştır. Dış güçlerin de bu vilayet nizamnamelerinin hazırlanmasında büyük bir etki ve baskısı olmuştur.

2.4. VİLAYET NİZAMNAMESİ VE KÜTAHYA'DA TAŞRA İDARESİNİN GENEL DURUMU

2.4.1. 1867 Tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi Uygulamasında Kütahya İdaresi

1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi esasında 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi ile beraber çalışmalarına başlanılmış ve 1867 yılında tüm Osmanlı ülkesinde

uygulanmaya konulmak amacıyla hazırlanan bir nizamnamedir (Kılıç, 2005: 103). Ön uygulaması olan Tuna vilayetinde Mithat Paşa gözetimi ve idaresinde yürürlüğe sokulmuş ve beklenen düzeni sağladığından dolayı da başka vilayetlerde de uygulanmaya konulmuştur. İçerik olarak ise 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi ile 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi arasında fark yok denecek kadar azdır (Önen ve Reyhan, 2011: 187). Kılıç, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin uygulandığı vilayetleri sayarken Kütahya'nın bağlı bulunduğu Hüdavendigâr Vilayetini saymamaktadır (Kılıç, 2005: 103). Bu nizamnamenin Hüdavendigâr Vilayetinde uygulanması 9 Temmuz 1867 tarihli belgede de görüldüğü üzere 1867 yılında olacaktır (A.}MKT.MHM./387-17).²¹

Vilayet Nizamnamesi büyük beklentilerle uygulanmaya konulmuş en azından pilot uygulaması olan Tuna Vilayetinde olduğu gibi olumlu bir geribildirim beklenilmiştir. Ancak taşra idarelerinde Mithat Paşa gibi usta bir idarecinin yokluğunda en iyi kanunların da uygulanmasında problemlerin olacağı bir gerçektir. Hele de bu idare merkezleri kozmopolit bir etnik ve dini farklılığa sahipse bunun bilgili ve tecrübeli eller olmadan mükemmel bir şekilde uygulanması çok da kolay olmamıştır. Osmanlı klasik döneminden Cumhuriyet rejimine kadar geçen sürede taşrada görevlendirilen idareciler kişisel kabiliyetleri ve saraydaki nüfuzlarına göre görevlendirilmişlerdir. Tanzimat'tan sonra yetişmiş ve bilgili idarecilere ihtiyacın ortaya çıkması neticesinde sivil idareciler yetiştirmek amacıyla Mekteb-i Mülkiye kurulmuştur. Mülkiye Mektebinin kurulması bu durumu tamamen değiştiremeye de II. Abdülhamid döneminde taşra mülki idarecilerinin mümkün mertebe Mülkiye mezunları arasından seçilmesi bu anlamda büyük bir gelişmedir.

Bir başka problem de taşra mülki idarecilerinin görev yerleri ve sürelerinin belirli bir prosedüre bağlı olmadan çok kısa sürede değiştirilmesi ile taşrada mülki, mali ve sosyal hizmetlerin devamlılığı ve denetiminin olumsuz etkilenmesidir. Kılıç da bu duruma işaret eden bir çalışmada şöyle demektedir: “Valilerin görev sürelerinin çok kısa olması onların başarılarını etkileyen bir sebep olmuştur. Doğal olarak insanın bir yere gelip, uyum sağlayıp görevine başlaması ve işi gerçekleştirebilmesi belirli bir süreyi gerektirir” (Kılıç, 2009: 54-55). Konu hakkında örnek vermek gerekirse,

²¹ Bu yüzden biz de başlığımıza 1864 Vilayet Nizamnamesini yazmak yerine Kütahya'da uygulamaya konulan 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesini yazdık.

meclisler dönemine göre daha düzenli bir yapı ve belirlenmiş görev alanlarına sahip 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi Kütahya'da uygulamaya konulduktan kısa bir süre sonra Kütahya mutasarrıflığına atanan Hasan Hakkı Bey'in hüsnü idaresinden memnun olduğuna dair ahalinin merkezi idareye bir teşekkür yazısı gönderdiği görülmektedir. Dahası merkezi idare de yazıya verdiği cevapta adı geçen şahsın yaptığı hizmetleri kendilerinin de takdir ettiklerini ve görevine devam etmesini istediklerini belirtmişlerdir (A.}MKT.MHM./437-41). Hasan Hakkı Bey'in daha sonra vezir unvanını alan İşkodralı Hasan Hakkı Paşa olduğunu ve 1867 yılından 1870 yılına kadar Kütahya'da mutasarrıflık yaptığını göz önünde bulundurulursa yukarıda ifade edilen liyakatli idareci ve görev süresi ile ilgili probleme güzel bir örnek teşkil ettiği ifade edebilebilir. Taşra mülki idarelerinde uzun süre görev alanlar sadece II. Abdülhamid döneminde idarecilik yapanlar olacaktır (Kırmızı, 2007: 67). Ki bu dahi II. Abdülhamid'in bütün saltanatı döneminde sistematik bir şekilde uygulanmamıştır. Her iki durum valiler için böyle olduğu gibi diğer mülki idare memurları olan mutasarrıf, kaymakam ve müdürler için de geçerlidir. 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi'nin her vilayet merkezinde farklı tarihlerde uygulanmasının da söz konusu problemlerin varlığından ileri geldiğini düşündürmektedir. Bunun da neticesinde Vilayet Nizamnamesinden beklenen fayda alınamayacaktır. Aşağıdaki belgelerden de anlaşılaçağı üzere 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesinden önce yaşanan problemlerin birçoğunun devam ettiği görülecektir. Tüm bu olumsuzluklara rağmen 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi bir tecrübe edindirmesi noktasında taşra mülki idarelerinde daha sonra yapılacak düzenlemelere bir örnek ve kaynaklık teşkil etmiştir.

1864 Vilayet Nizamnamesi hazırlanmadan evvel Osmanlı Devleti taşranın problemlerini tespit etmek ve çözüm yolları üretebilmek adına Keçecizade Fuad Paşa'nın sadrazamlığı döneminde Hersek, Bulgaristan, Lübnan ve Anadolu'dan bazı eyaletlerin de içinde bulunduğu taşra mülki idarelerini teftiş etmek üzere geniş heyetlerle müfettişler görevlendirilmiştir (Tural, 2004c: 101). Kütahya'nın bağılı bulunduğu Hüdavendigâr eyaletinde de Ahmet Vefik Paşa teftişle görevlendirilmiştir. Ancak araştırma konumuz olan Kütahya mutasarrıflığı başta olmak üzere Ahmet Vefik Paşa tarafından teftiş edilen hiçbir mülki idare verilen kararlara dâhil edilmediğı gibi tavsiye niteliğinde de olsa görüşleri alınmamıştır. Bu durum Kütahya idaresi ile ilgili belgelerde 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi ile 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet

Nizamnamesi arasında geçen sürede taşradaki şikâyetlerin çoğunluğunu Ahmet Vefik Paşa'nın Kütahya'yı teftiş ederken verdiği kararlara karşı olmasına neden olmuştur. Bir diğer problem de teftiş kararlarına yapılan şikâyetlerin hepsinin 1864 tarihinden sonra olmasıdır. Taşra ahalisi merkezi idareye bu şikâyetleri üç yıl aradan sonra yani 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesinin yürürlüğe konulmasına yakın iletmeye başlamıştır. Şikâyetlerin bu kadar gecikmesinin nedeni müfettiş sıfatıyla görevlendirilen ve Tural'ın deyimiyle “kalburüstü” bürokratlardan olan Ahmet Vefik Paşa'nın aldığı kararlara karşı itiraz hakkının taşra ahalisine verilmemesinden kaynaklanmaktadır (Tural, 2004c: 101). Ahmet Vefik Paşa'nın Kütahya ve bağlı yerlerde verdiği kararlara yapılan şikâyetlere birkaç örnek vermek gerekirse: Düğmelizade Hasan, Mustafa ve Ahmet adındaki şahıslar Emet kazasında Ahmet Vefik Paşa tarafından satılan tarlaları ile ilgili merkezi idareye arzuhal yazarak haklarını aramışlardır (MVL./498-109). Kütahya merkez sancağında ise Ahmet Vefik Paşa'nın bazı dükkânları kaldırmasına karşı taşra ahalisi bu konu hakkında merkezi idareye arzuhal yazarak problemlerini bildirmişlerdir (MVL./500-78). Bir başka belgede de Kütahya merkez sancağı arazi kaleminde çalışırken Ahmet Vefik Paşa tarafından görevden alınan Ali Rıza Efendi'nin tekrar görevine iadesini isteyen bir talep yazısını görmekteyiz (MVL./708-24). Yapılan şikâyetlerle ilgili örnekler daha da artırılabilir. Hatta merkezi idare şikâyetlerin yeni başladığı zamanda şikâyetlerin tahkik edilmesi ile ilgili 29.12.1865 tarihli belgede Kütahya mülki idaresine verilen emirnamelere hızlıca cevap verilmesini emir vermiştir (MVL./717-45). Bu durum göstermektedir ki Vilayet Nizamnamelerinden önce merkezi idare problemleri tespit etmek ve çözmek için taşraya gönderdiği müfettişler de problemlerin çözümünde yetersiz kalmaktadırlar.

1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi'nde Rusya'nın zorlamasıyla Osmanlı taşra mülki idaresine yeni bir idari birim olan nahiye eklenmiştir. Her ne kadar Osmanlı idarecileri uygulamada nahiye ile ilgili bir düzenleme yapmasa da taşra mülki idaresindeki bu yeni birim idari merkezlerin unvanlarının değişmesine neden olacaktır. Nitekim bahsi geçen değişiklik Kütahya için de geçerli olmuştur. Kütahya 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi'nden önce “kaymakamlık” unvanını kullanırken 1867'den sonra “Mutasarrıflık” unvanını alacaktır. Bu durum isim değişikliklerinde bir karmaşaya neden olmakla beraber esas problem olan kısmı taşra mülki idaresinde sürekli bir sınır değişikliğinin taşra mülki idaresinde düzensizliğe neden olduğudur. Çünkü değişen

sadece isimler değildir taşra mülki idaresinde de yeni idari merkezler ortaya çıkıp eski idari merkezlerin ortadan kaldırılması taşra mülki sisteminin kurumsallaşmasını engelleyen en büyük sebeplerden biri olmuştur. Baykara salnamelerden getirdiği örneklerle bu probleme işaret ederek şöyle demektedir: “1867 Islahatı, ilk bakışta tarihi mirasa göre değil, yeni coğrafi şartlara göre düzenlenmiş görünmektedir. Bu durumun, bazı yönlerden olumlu etkisi olmuşsa da, senelerce sürececek yeni oluşumlara yol açtığından zararı olmuştur. Çünkü bu ıslahat için yeterince hazırlık yapılmış değildir” (Baykara, 2000: 119). Tural da bir çalışmasında (Tural, 2004b: 106) Baykara (2000: 119) ile benzer bir problemi ifade etmekle beraber taşra mülki idaresi canibinden problemi ele alarak bu değişikliklerin taşra halkının işlerini zorlaştırdığını güzel bir örnek üzerinden incelemiştir. Bahsi geçen örneğe göre Biga, Midilli, Sakız, Rodos, İstanköy ve Kıbrıs sancaklarının Kale-i Sultaniye (Çanakkale) merkez olmak üzere yapılandırıldığını bu durumun da resmi belgelerin ve halkın problemlerini iletmek için çok uzun bir yol kat etmesine neden olduğunu ifade etmiştir. Kütahya ile ilgili belgelerde Tural’ın (2004b: 106) verdiği örnekteki gibi problemlerin yaşandığı ancak Baykara (2000: 119) ve Tural’ın (2004b: 106) problemin 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi’nin yürürlüğe konulduktan sonra başladığını ifade etmelerine karşılık Kütahya için bu problemin 1867 yılından önce de yaşandığı görülmüştür. Örneğin 1859 yılında Dağardı kazasının (günümüzde Emet) idari yönetimin güçlüğünden dolayı idari merkezin münasip bir mahalle nakledilmesi istendiği görülmüştür (A.}MKT.UM./342-58).

1867 yılına gelindiğinde göze çarpan ilk yeniliğin merkezi idarenin kamuoyunu bilgilendirme araçlarını (bu dönem için gazete) halkı yenilikler hakkında bilgilendirmek ve yapılacak yenilikler için de zemin ihzar etmek amacıyla kullanmaya başlamasıdır. Dönemin en büyük problemi olan hazine ve vergi konusunda halk mülki idareye yardım amacıyla elini taşın altına koymuş ve üstüne düşen vazifeyi yerine getirmeye çalışmıştır. Örneğin Hamid Eyaletine bağlı Hamidiye ve Kütahya sancakları dâhilindeki kaza halkı devletten olan alacaklarını hazineye terk etmiştir. Bu durumdan memnun kalan merkezi idare hem bu davranışın diğer vilayet ve kazalara örnek olması hem de bahsi geçen kazalara iltifat olması amacıyla bu davranışı gazetelerde ilan ederek duyurulmasını sağlamıştır (A.}MKT.MHM./310-40). Bundan sadece iki ay sonra bu sefer Karahisar-ı Sahip, Alaiye (bugünkü Alanya), Kütahya ve Tırnova (Tuna vilayetine

bağlı bir yer) ahalisinden borç alınan miktar halk tarafından yine hazineye terk edilmiş ancak bu sefer herhangi bir gazetede yayınlanması emredilmemiştir (A.}MKT.MHM./315-25). Bir diğer belgede aynı durumun vilayet nizamnamesinin yürürlüğe konulduktan sonra da benzer davranışların sergilendiğini göstermektedir. 1867 tarihli bir belgede çalışmalarına daha önce başlanan ancak bahsi geçen yılda tamamlanıp hizmete sokulan Kütahya telgraf hattının açılışı sebebiyle halkın merkezi idareye yazdığı memnuniyet dilekçeleri devletin resmi gazetesi olan Takvim-i Vekayi ve yarı resmi gazetesi olan Ceride-i Havadis gazetelerinde yayınlanmıştır (A.}MKT.MHM./372-21). Böylece merkezi idare yeniliklerin propagandasını yapmakla beraber bu yeniliklerden de halkı haberdar etmeye çalışmıştır. Ayrıca Osmanlı Devleti'ne bağlı milletleri bahane ederek baskı kuran devletlere karşı devletin, değişimin ve yeniliklerin takipçisi olduğu, halkın da yenileşmeden memnun kaldığı bu yolla gösterilmeye çalışılmıştır.

1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi'nde düzenleme yapılan bir alan da hiyerarşik sisteminin düzenlenmesidir. Her ne kadar 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesinin Kütahya'da uygulanmaya başlamasından sadece bir yıl önce Hüdavendigâr Mutasarrıfı İsmail Paşa, kendisine verilen hiyerarşik amirlik görevini kötüye kullanarak oğlu Asaf Paşa'yı Kütahya veya Saruhan'a (Manisa) kaymakam olarak atamak istemişse de merkezi idare bu isteğin şimdilik mümkün olmadığını beyan etmiştir (A.}MKT.MHM./362-38). Bu cevabın üzerine İsmail Paşa merkezi idarenin "şimdilik mümkün değil" cevabını dinlemeden zorla Kütahya kaymakamı Seyyid Mehmet Tevfik Efendi²²'yi görevinden alarak yerine oğlu Asaf Paşa'yı atamak istemiş bunun üzerine Seyyid Mehmet Tevfik Efendi, İsmail Paşa'yı Meclis-i Vala dairesine şikâyet etmiştir (MVL./725-67). Şikâyeti inceleyen merkezi idare Hüdavendigâr Mutasarrıfı İsmail Paşa'nın, Kütahya kaymakamı Seyyid Mehmet Tevfik Efendi'yi zorla azlederek yerine oğlu Asaf Paşa'yı tayin etmesinin uygun görülmediğini tekrar etmiştir (A.}MKT.MHM./364-50). Bu olumsuz örneğe rağmen tüm idari birimler vilayet meclisleri ve yerel güçler tarafından denetlenip dengelenen valiye bağlanarak hiyerarşik sistem oluşturulmuştur. Bu sisteme göre vali, vilayetlerde tüm idari birimlerin en üst hiyerarşik amiridir (Önen ve Reyhan, 2011: 188). Kütahya'da

²² Belgelerde ismi Seyyid Mehmet Tevfik Efendi diye geçmesine rağmen Uzunçarşılı (Uzunçarşılı, 1932: 176) Arnavut Ali Tevfik Paşa diye bilindiğini yazmaktadır.

meclisler dönemi başlığı altında kullanılan 1860 yılına ait belgede (A.)MKT.UM./438-11) görüldüğü üzere hiyerarşik sistem bütün olumsuzluklara rağmen sistematik bir şekilde kurulmaya çalışılmıştır. Ancak, artık Vali II. Mahmut döneminden beri kurulmaya çalışan denetleme ve dengeleme mekanizması²³ sayesinde vilayetteki görevlerini yerine getiren bir memur statüsüne indirgendiğinden bu tür problemlerin bir daha yaşanmasının önü bu suretle alınmaya çalışılmıştır. Nitekim hiyerarşik amiri tarafından zorla görevinden alınmaya çalışılan Seyyid Mehmet Tevfik Paşa iki kere daha Kütahya kaymakamlığına atanacak ve bu görevi yapmaya devam edecektir.

Yapılan tüm yeniliklere rağmen Avrupalı güçler reform hareketlerinin yetersiz kalmasını bahane ederek yeni ıslahatların yapılmasını sert bir dille belirtmişlerdir. “1867 yılında, Fransa, Osmanlı Devleti’ne verdiği bir nota ile 1856 Islahat Fermanı’nın uygulanmasına ilişkin bir reform programını Osmanlı Devleti’ne bildirmiş[tir]” (Engelhardt, 1999: 246; Önen ve Reyhan, 2011: 183). Verilen notada birçok konu hakkında yenilik ve değişikliklerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Her ne kadar bu yeniliklerin yapılmasının bir nedeni dış baskılar olsa da Önen ve Reyhan’ın çalışmalarında belirttiği ve daha önce ifade edildiği üzere Osmanlı idarecileri de artık taşranın mülki, mali ve askeri alanlar başta olmak üzere yeniden yapılanması gerektiğini düşünmeye başlamışlardır (Önen ve Reyhan, 2011: 183-186). Merkezi idare, önceden de ifade edildiği üzere taşra mülki idarelerinin ihtiyacı olan yenilikleri tespit etmek ve buna uygun politikalar üretmek amacıyla yurdun birçok farklı bölgesinde teftişler yaptırılmıştır. Bu amaçla Anadolu’nun teftiş edilmesi döneminde Kütahya mülki idaresinin (İ.MVL./519-23326; İ.MVL./583-26222) ve bağlı idari merkezlerin durumu ile ilgili bilgiler 1864 ve 1867 yıllarında üçer yıl arayla iki kez toplanmıştır²⁴. Bu amaçla Osmanlı İdarecileri taşra mülki idarelerinde 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi ile beraber mülki idare merkezlerinde gerekli değişikliklerin yapılması ve yeni idare sistemine uygun kurumların oluşturulması ile ilgili çalışmalara başlamışlardır.

²³ Tepedelenli Ali Paşa ve Kavalalı Mehmet Ali Paşa gibi valilerin eriştiği güçten çekinen Osmanlı Devleti valilerin güçlerini taşra egemenleri ve yine taşrada kurduğu yerel meclisler aracılığıyla denetleme ve dengelemeye çalışmıştır. Denetleme ve dengeleme mekanizması valilerin birer memur statüsüne indirgenmesiyle işlerliğini kaybetmiş bu sefer merkezi idare taşra egemenlerini valiler aracılığıyla kontrol etmeye başlamıştır. Bununla ilgili olarak Önen ve Reyhan’ın (2011:167-168) çalışmasına bakılabilir.

²⁴ Yukarıdaki iki belgede de Kütahya Kaymakamlığı/Mutasarrıflığı ile ilgilidir. İlgili belgeler yeterli görüldüğünden Kütahya idaresine bağlı kaza ve nahiyelerle ilgili belgeler burada kullanılmamıştır.

Kütahya’da ticaret mahkemesinin kurulması emri 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi’nin uygulanmaya konulmasından neredeyse tam bir yıl sonra 20.07.1868 tarihinde verilmiştir²⁵ (İ.ŞD./7-400). 1839 Tanzimat Fermanıyla birlikte başlayan idari-adli birimlerin birbirinden ayrılması süreci Ticaret Mahkemesinin kurulması ile birlikte bir derece daha ileri taşınmıştır. Nitekim adalet yönetimi ile ilgili yapılan bir çalışmada günümüzde bir devletin temel kurumlarından olan adalet kurumunun kamu yönetimine yabancılaşmış olması problemini net olarak ortaya koymaktadır²⁶ (Kilim, 2009: 1-3). Bu dönemde ticaret mahkemeleriyle beraber taşrada yapılan diğer yenilikse yeni tarzda eğitim veren okulların yönetim merkezi olan İstanbul’un dışında da yapılmaya başlanmasıdır. 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi’yle birlikte yönetim merkezi olan İstanbul dışında da taşra mülki idarelerinde modern anlamda eğitim veren okulların açılması daha önce açılmış olan okulların ise eksikliklerinin giderilmesinin istendiği görülmektedir (Tural, 2005: 75; Önen ve Reyhan, 2011: 189). Kütahya’da ise 2.11.1865 tarihli belgede Kozanlı Ahmet Paşa’nın kaymakamlığı döneminde Kütahya kaymakamlığının teklifi üzerine inşa masrafları halk tarafından, öğretmen maaşı ve diğer giderleri devlet bütçesinden karşılanmak üzere Rüştîye mektebi yapılması ve mahallinden muallim-i saniliğe (ikinci öğretmen, yardımcı öğretmen) aday Arapça sülüs yazısı ders hocası bulunduğu takdirde ismiyle birlikte bir satırlık yazı örneğinin gönderilmesi istenmiştir (MVL./712-48). Bu da bize Kütahya’da dönemin modern manada eğitim veren kurumlarından olan Rüştîye’nin 1867 tarihinden önce kurulduğunu göstermektedir. 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi’nin yürürlüğe konulmasıyla kurulan Rüştîye mektebinin geliştirilmesine çalışıldığını görmekteyiz. Nitekim 14.04.1868 yılında Kütahya halkı masraflarını kendileri karşılamak suretiyle elli bin kuruş masrafla yeniden bir Rüştîye Okulu kurmak için merkezi idareye bir mahzar (arzuhal, dilekçe) yazmışlardır (ŞD./3215-6). Kütahya’da modern tarzda eğitim veren kurumların Anadolu’daki birçok şehirden önce kurulması ve özellikle de bu okulların kurulmasında yerel halkın ön ayak olup yüksek miktardaki yapım masraflarına rağmen istekli davranması çok önemli bir gelişmedir. İdare merkezi olan İstanbul’da Harbiye, Tıbbiye ve Mülkiye Mektebi gibi okulların kurulması ve bu okullarda eğitim

²⁵ Ticaret Mahkemesinin kurulup mahkeme reisliğine hacedandan Süleyman Bey ismindeki zatın atanması ise 28.07.1868 tarihinde olmuştur (A.}MKT.MHM./414-95).

²⁶ Klasik dönemde adalet ve yönetimin bir bütün olarak ele alınmasına karşın modernleşmenin başlamasıyla adli ve idari alan birbirlerinden bağımsız olarak ele alınmaya başlanmıştır.

görenlerin devlet dairelerinde etkili olmaya başlaması merkezi idare için büyük zihniyet değişimlerine neden olmuştur (Findley, 2014: 336). Modern eğitimin verildiği bu okullar modernleşme çabasındaki devlete ihtiyaç duyduğu insan kaynağını sağladığı gibi yeni bir memur tipinin de yetişmesine ev sahipliği yapmıştır. Bu okullara adam yetiştiren en azından bu okulların taşradaki görüntüsü durumundaki Rüştîye Mekteplerinin böyle erken bir tarihte Kütahya’da kurulmuş olması Kütahya halkının ve Kütahyalı gençlerin değişen ve dönüşen düzende kendilerine yer bulmasına yol açmıştır.

Osmanlı idarecileri her ne kadar taşra mülki idarelerinde düzenlemeler yaparak yolsuzlukları, haksızlıkları ve reayayı rahatsız eden sorunları bertaraf etmeye çalışsa da bazı problemlere köklü çözüm bulmakta epey zorlanmışlardır. Nitekim Kütahya’da meclisler döneminden beri yaşanan bazı problemlerin gerek 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi’nin yayınlanmasına yakın tarihlerde gerekse de 1871 Vilayet Nizamnamesi’nin yürürlüğe girmesine kadar geçen sürede tekrar ettiğini ve değişen şartlarda bu problemlere yenilerinin de eklendiği görülmektedir. Örneğin, meclis seçimleri ile ilgili problemler de devam etmektedir. Kütahyalı Ahmet Efendi, 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi’nin yürürlüğe girdiği sene seçimle görevli memurların görevlerini düzgün yapmadığını ve eğer müsaade edilirse kendisinin bu konuda imtihan edilmesine izin verilmesini merkezi idareden rica etmektedir (MVL./524-8). Bir diğer belgede Rikab-ı Hümayun Kapıcıbaşlarından Abdullah Efendi adındaki zatın 1860 yılında vekâleten atandığı Gediz kaza müdürlüğüne asaleten atandığı ve Gediz kaza meclisinin bütünüyle yeniden seçilmesini emrettiği görülmektedir (A.}MKT.MVL./116-4). Ancak 1867 yılında Uşak ahalisi Abdullah Efendi ve kardeşi hakkında ahaliye kötü muamelede bulunduklarına dair şikâyetle bulunmuşlardır (MVL./527-99). Merkezi idare konu hakkında herhangi bir harekette bulunmamış olacak ki neredeyse bir yıl sonra bu sefer Gediz, Uşak ve birkaç kaza ahalisi dâhil olduğu halde Abdullah Efendi’nin azalıktan ihracını talep etmişlerdir (MVL./535-100). Başka bir belgede ise yerel halkın kaza müdürleri Mehmet Raşit Efendi’yi şikâyet ettikleri halde (MVL./474-88) merkezi idarenin yapılan şikâyetle ilgili herhangi bir işlem yapmadığını; aradan bir yıldan az bir zaman geçtikten sonraysa halkın aynı şikâyeti yenilediğini ancak yine şikâyetleriyle ilgili bir sonuca varamadıklarını görülmektedir (MVL./500-111). Neticede bahsi geçen Emet kaza müdürü Mehmet Raşit

Efendi'nin görevinden uzaklaştırılması halkın şikâyetleri üzerine yapılmamıştır. Mehmet Raşit Efendi görev yerinden izinli olarak ayrılıp bir daha görev yerine dönmemesi üzerine görevden alınmıştır (MVL./732-48). Bu dönemde yeni yaşanmaya başlanan ancak devletin başka yerlerinde de örnekleri görülecek²⁷ olan bir konu da sahte belge ve damgalar konusudur. Kütahya'nın Simav kazası ahalisinden ve nalbant esnafından Hacı İbrahim adındaki şahıs sahte damga basmasından dolayı sorgulanıp hapsedilmiştir (MVL./742-64).

1867 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi'nin yürürlüğe konulmasıyla yukarıdaki belgelerde görüldüğü üzere modernleşme adına yeni adımların atıldığı bunun yanında bazı eski problemlerin ise değişmeden devam ettiği görülmektedir. Kütahya ile ilgili herhangi bir şikâyet belgesi görülmesi de 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi farklı tarihlerde idari merkezlere uygulandığı gibi her idari birimin sosyal, siyasal, ekonomik ve etnografik yapısının farklı olması aynı nizamnamenin farklı şekillerde uygulanma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu durumun daha büyük problemlere neden olması ve merkezi idarenin bürokratik yükünü artırmasından dolayı 1864 Nizamnamesi'nin kaynaklık ettiği 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi'nin mevcut eksiklikleri giderilerek 1871 yılında yeni bir Nizamname hazırlanmıştır.

2.4.2. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi Uygulamasında Kütahya İdaresi

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi yukarıda da ifade edildiği üzere 1864 Nizamnamesi'nin²⁸ getirdiği hükümleri ortadan kaldırmamıştır. Tam aksine, “Bir anlamda 1864 ve 1871 Nizamnameleri birbirlerini tamamlamakta; 1871 Nizamnamesi, 1864 düzenlemesinin bazı belirsizliklerini gidermekteydi” (Tural, 2005: 83). İki Nizamname arasında göze çarpan ilk farklılık, 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi farklı zamanlarda eyaletlere uygulanırken (Kılıç, 2005: 103) 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi 22 Ocak 1871 tarihinde yayınlanarak tüm ülkede uygulamaya konulmuş olmasıdır. Bu durum bize 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi ile

²⁷ Başka bölgelerde yaşanan örnekler için (İ.MMS./32-1328) belgeye bakılabilir.

²⁸ Burada 1864 Nizamnamesi yazılmasının sebebi daha önce de ifade edildiği üzere 1864 Nizamnamesinin 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi'ne kaynaklık etmesinden dolayıdır. Dolayısıyla 1864 Nizamnamesini değiştirmek demek esasında 1867 yılında Kütahya'nın bağlı bulunduğu Hüdavendigar eyaletinde uygulanan 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi'nin değişmesi anlamına gelmektedir.

birlikte taşra mülki idari sisteminin daha fazla merkezîleştiğini ve bir pilot bölge uygulamasına ihtiyaç duyulmadığını da göstermektedir.

1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe konulduktan sonra ilk anayasamız olan Kanun-i Esasi'nin hazırlanmasına kadar geçen sürede Kütahya'da idari alanda yapılmış yazışmalar yok denecek kadar azalmıştır. Merkezi idarede Sultan Abdülaziz'in şüpheli ölümü, Sultan V. Murat'ın kısa süren saltanatı, II. Abdülhamid'le Meşrutiyet pazarlığına girişen bürokratlar, ilk anayasanın hazırlıkları ve daha nice önemli olay yaşanıp tam bir karmaşa hali yaşanırken taşra mülki idarelerinde ise tam bir sessizlik hâkim olmuştur. Kütahya'da yapılan idari işlemler olarak; taşra mülki idarecilerinin çok kısa zamanda yer değiştirmeleri ve mülki idarelerin bağlı bulundukları idari merkezleri değiştirme istekleri dışında idari anlamda alınmış kararlar bulunmamaktadır. Örneğin altı yıl zarfında Kütahya mülki idaresinde beş kez kaymakam değişmiştir (Uzunçarşılı, 1932: 176). Bu durumun Kütahya ve çevresinde yaşanmasının üç nedeni bulunmaktadır. Birincisi, iltimaslarla ilerlemenin etkili olduğu Osmanlı bürokrasisi (Findley, 2014: 38-39; 1996: 52) merkezi idaredeki karmaşıklığın neden olduğu durumdan faydalanarak taşrada görev yapan ya da böyle bir göreve gelmek için çalışanlara bir fırsat olmuştur. Daha güçlü bir referans bulanlar Kütahya gibi merkezi idareye yakın bir yere atanmak için sahip oldukları iltiması kullanarak buraya atanmaya çalışmışlardır. Bu durum yukarıda bahsedilen durumun yaşanmasına yani merkezdeki güç çatışmalarının taşrada kısa sürede Kütahya mülki idaresindeki idarecilerin yer değiştirmesine neden olmuştur. Nitekim belgelerden de görüleceği üzere neredeyse gelen her idarecinin Kütahya'da rütbe tevcihi aldığını ve bürokraside yükselmeye çalıştığı görülmektedir. Örneğin 20 Mart 1872 tarihinde rütbe tevcihi alan Kütahya Mutasarrıfı Tali Efendi (İ.DH./648-45023) burada bir senesini tamamlamadan ayrılmıştır. Onun yerine 8 Eylül 1872 tarihinde Kütahya mutasarrıfı olan Raif Efendi (İ.DH./656-45668) bir yılı biraz geçkin bir süre sonra rütbe tevcihi alarak Paşa olmuş (İ.DH./691-48307) ve bir ay sonra da İstanbul'a daha yakın olan Karesi'ye tayin olunmuştur (İ.DH./693-48426). İkincisi, 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin yürürlüğe girmesinden sonra taşra mülki idarelerinde memurların ve halkın şikâyetine dair belgelerin bulunmaması ise taşra idari sisteminde önceki düzenlemelere göre tecrübenin artmış olmasından (Önen ve Reyhan, 2011: 196) kaynaklandığını düşündürmektedir. Son olarak, bu dönemde halkın yaşanan idari değişikliklere

tepkisizliği ise çok sık yaşanan yangın, sel ve kıtlık gibi doğal afetlerin halkı temel ihtiyaçlarını karşılamaya sevk etmesinden kaynaklanmaktadır.

1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe girdikten sonra bazı idari birimlerin bağlı bulundukları idari merkezlerin değişimini talep etmeleridir. Örneğin Kütahya sancağına bağlı Uşak kazası eşrafından bazı eşhas idari, mali ve ulaşım ile ilgili bazı problemleri neden göstererek idari olarak Uşak'ın Aydın Vilayetine bağlanmasını istemişlerdir (ŞD./1376-5). Bu mahzarın aksi yönünde bir başka mahzarı yine Uşak eşrafından bazı şahıslar kısa bir süre merkezi idareye göndermişlerdir. Bu şahıslar da önceki mahzarda belirtilenlerin doğruluğu yansıtmadığını ve bunu yazanların şahsi menfaatlerinin peşinde olduklarını beyan ederek Kütahya sancağına bağlı bulunmalarından memnuniyetlerini dile getirmişlerdir²⁹ (ŞD./1535-3). Neticede Uşak kazasının idari anlamda Kütahya'ya olan bağlılığının devam etmesi gerektiği ile ilgili karar verilmiştir (ŞD./1535-10). Burada önemli olan esas nokta ise mülki idarecilerin değil de eşrafın ve ahali vekili sıfatıyla maruf olmuş kişilerin bu talepte bulunup idari kararlarda etkili olmasıdır. Bu taleplerde bulunan eşrafın varlığı Osmanlı taşrasında hala söz sahibi güçlü taşra egemenlerinin bulunduğunu göstermektedir.

1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nin yayınlanmasından birkaç yıl sonra yukarıdaki satırlarda bahsedilen iç problemlerin dışında özellikle Balkanlarda büyük problemler yaşanmış ve devlet adamları oradaki gayrimüslim tebaanın mevcut taşra sisteminden dile getirdikleri memnuniyetsizliklerle boğuşmak zorunda kalmışlardır. Diğer taraftan Avusturya-Macaristan İmparatorluğu ve Rusya, Hersek'te çıkan isyan için harekete geçmişlerdir. Bu harekete mani olmak ve ortalığı yatıştırmak amacıyla dönemin sadrazamı Mahmut Nedim Paşa 1875 tarihinde Müslüman ve Gayrimüslim tebaanın hem fiili hem hukuki anlamda eşitliğinin ifade edildiği “Adalet Fermanı'nı” çıkartmıştır (Ortaylı, 1985: 95; Önen ve Reyhan, 2011: 235). Açıklanan fermanı yeterli bulmayan Avusturya-Macaristan İmparatorluğu Dışişleri Bakanı Macar Gyula Andrassy, 1875 tarihli bir telgrafında Balkanlarda yapılması gerekenleri üç büyük devletin yani Avusturya-Macaristan, Rusya ve Almanya'ya iletmiştir. İngiltere,

²⁹ Diğer taraftan Kütahya idaresine bağlanmak isteyen idari merkezler bu isteklerini merkezi idareye bildirmişlerdir. Karahisar'a (günümüzde Afyonkarahisar) bağlı Sandıklı kazasının ahali vekili sıfatıyla Mustafa Ağa adındaki şahıs kazalarının Karahisar'dan ayrılarak Kütahya'ya bağlanması ile ilgili arzuhal yazarak merkezi idareye bu isteği bildirmiştir (ŞD./2890-19).

Fransa ve İtalya tarafından da imzalanan “Andrassy Layihası” neredeyse bir buçuk ay sonra Osmanlı Devleti’ne iletilmiştir (Efendi, 2004: 269-279). Rusya, Andrassy Layihası’na imza atmakla kalmamış İstanbul’daki elçisi Ignatief aracılığıyla kendi çıkarlarına uygun tasarladığı nahiye konusunu Osmanlı Devleti’ne nota şeklinde bildirmiştir. Her iki notada da Osmanlı’nın Tanzimat Fermanından beri uygulamaya çalıştığı merkeziyetçi idare anlayışına zıt ve zaten ayrılık hareketlerine başlayan Balkanlardaki halkların devletten ayrılmasını kolaylaştıracak maddeler içerdiğinden Osmanlı Devleti bu layihanın uygulanmasına mani olmak için yeni ıslahatlar yapmak zorunda kalmıştır (Ortaylı, 1985: 96; Önen ve Reyhan, 2011: 236-237). Bunun neticesinde 1876 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Hakkında Talimat” ve önceki Nizamnamelerde ismi geçen ancak 1876 tarihli “İdare-i Nevahi Nizamnamesi” adlı düzenleme ile Osmanlı taşra teşkilatında kendine yer bulan nahiye konusu yeni yapılan ıslahatlar olacaktır. Ancak yapılan düzenlemeler sadece bahsi geçen Balkan topraklarında uygulanması için hazırlanmamış, düzenlemeler tüm Osmanlı tebaası için geçerli olmuştur.

Vilayetler hakkındaki talimat taşra idarecilerinin görevlerini ikiye ayırmıştır. Bunlar “Vazife-i Islahiye ve Vazife-i Daime” olarak adlandırılmıştır. Bu tanımlamaya göre taşra idarecilerinin idaresinde daimi ve geçici görevleri bulunmaktadır. Geçici görevleri Adalet Fermanında belirtilen hükümleri en uygun ve eksiksiz bir şekilde uygulamak olarak belirtilmiştir. Daimi görevleri ise bunun dışında kalan tüm idari işler olarak gösterilmiştir (Tural, 2005: 85-91; Önen ve Reyhan, 2011: 238). Bu görevleri yerine getirmekte birinci yetkili kişi Osmanlı taşra idari sistemine göre başta validir. Ancak sancak mutasarrıfları, kaza kaymakamları ile nahiye müdürleri de valinin vilayette yerine getirmek zorunda olduğu görevleri yerine getirmekten sorumlu oldukları gibi üstlerine karşı da sorumludurlar.

Nahiye konusu ise daha önce ifade edildiği üzere nizamnamelerde yer almış ancak nahiye ile ilgili temel düzenleme Rusya’nın zorlamasıyla 1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesi’yle olmuştur. Fakat nahiye konusu da bazı kazaların nahiye olma talepleri dışında Kütahya sancağında belgelere konu olmadığı belirtilebilir. Gerek idare hakkındaki talimat ve gerekse de nahiye konusundaki düzenlemeler Osmanlı taşrasının gayrimüslim tebaanın çoğunlukta olduğu yerlerde taşra mülki idaresini düzenlemek için

dış güçlerin zorlamasıyla yapıldığını göstermektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 242-243). En azından belgeler üzerinden yapılan araştırma neticesinde Kütahya için böyle bir problemin yaşanmadığını kolaylıkla ifade edilebilir.

Bütün bu değişiklikler yaşanıp dış baskılar şiddetli bir şekilde hissedilirken iç politikada da başta ifade edildiği gibi fırtınalar kopmaktadır. Tüm bunların arasında Osmanlı Devleti ilk anayasasının hazırlıklarını yapmakta ve meşrutî-monarşi bir sisteme adım atmaktadır. Anayasanın hazırlanmasında büyük isteği ve katkısı olan tecrübeli taşra politika üreticisi ve idarecisi Mithat Paşa anayasaya taşra idareleri ile ilgili maddeler ekleyerek taşra mülki idaresinin anayasada yer almasını sağlamıştır.

2.5. 1876 KANUN-İ ESASİ VE SONRASI TAŞRA MÜLKİ İDARESİNDE DÜZENLEMELER

Tanzimat döneminden beri Osmanlı Devleti'nin geçirdiği idari zihniyet dönüşümü anayasal yönetim fikrinin oluşmasında tezahür etmiştir. Anayasanın yapılmasına ve meclislerin açılmasına mani olan Sultan Abdülaziz anayasal düzen taraftarları tarafından tahttan indirilmiştir. Onun yerine geçen V. Murat'ın da akıl sağlığının yerinde olmaması bürokratik elitlerin meşrutiyeti ilan etmesi ön koşuluyla saltanat idaresinin II. Abdülhamid'e verilmesine neden olmuştur (Önen ve Reyhan, 2011: 253). Meşrutiyet idaresine geçilmesinde ve Kanun-i Esasi'nin hazırlanmasında büyük etkisi olan Mithat Paşa'nın hazırlanan anayasaya mülki idare konusunu dâhil etmesi beklenen bir gelişme olmuştur. Ancak çok kısa sürede hazırlanıp ilan edilen Meşrutiyet idaresi ve Anayasal düzen hızlı bir şekilde Ruslarla yapılan savaşı neden olarak gösteren II. Abdülhamid tarafından rafa kaldırmış ve meclis de süresiz tatil ettirilmiştir. II. Abdülhamid döneminde toprak kayıpları yaşanmaya devam ederken, yabancı güçlerin Osmanlı merkezi idare ve taşra mülki idareleri üzerindeki dış müdahaleleri ve baskıları artmış Osmanlı idarecilerini de zor durumda bırakmaya devam etmiştir. Bu problemlere ek olarak Balkan bölgesinde yaşanan taşra problemleri ayrılıkçı Ermeni gruplar tarafından Anadolu'nun çeşitli yerlerinde de yaşanmaya başlamıştır. Her ne kadar II. Abdülhamid Kanun-i Esasi'yi rafa kaldırıp meclisi kapatsa da 1864 ve 1871 mülki düzenlemeleri uygulanmaya devam etmiştir. Hatta Kırmızı'nın ifade ettiği üzere bu düzenlemeler “kuklaların bütün iplerini elinde toplayan II.

Abdülhamid'in işine yara[mıştır]" (Kırmızı, 2007: 99-100). II. Abdülhamid döneminde taşra mülki idareleri ile ilgili önceki düzenlemeleri tamamıyla değiştirecek köklü değişiklikleri barındıran yeni bir düzenleme yapılmamıştır. Yapılması zorunlu olarak görülen değişiklikler ise idari bölgelerde çıkan karışıklıklara çözüm bulmak amacı taşımaktadır. "II. Abdülhamit'in konu üzerinde önemle durduğu, teftişle görevlendirdiği kişilerin yanı sıra valilerden de yapılacak düzenlemelere esas olmak üzere bilgi istediği anlaşılmaktadır" (Kılıç, 1995: 119). Musa Çadircı'nın da çalışmasında belirttiği üzere II. Abdülhamid'in bu isteği üzerine valiler tarafından İstanbul'a rapor ve layihalar gönderilmeye başlanmıştır (Çadircı, 1992: 414)³⁰. Kütahya ile ilgili olarak ise 1891 yılında Bursa valisi Mahmut Celâlettin Paşa Kütahya, Karahisar ve Ertuğrul mutasarrıflıklarının da içinde bulunduğu merkezlere yaptığı teftiş neticesinde ismi geçen merkezlerle ilgili bilgileri rapor halinde II. Abdülhamid'e sunmuştur (DH.MKT./1850-45). Taşra ile ilgili raporlar sadece II. Abdülhamid'in emri ile valiler tarafından hazırlanan raporlardan oluşmamıştır. Kılıç, bahsi geçen çalışmasının aynı sayfasında Osmanlı Arşivleri, Yıldız Evrakı ve Ermeni Sorunu kaynaklarına yaptığı atıfla yabancı devlet elçiliklerinin de taşra idaresinin durumu ile ilgili rapor ve layihalar hazırladıklarını ve konu hakkındaki fikirlerini beyan ettiklerini ifade etmektedir (Kılıç, 1995: 119).

Hazırlanan Kanun-i Esasi'de yukarıda ifade edildiği üzere taşra mülki idareleriyle ilgili maddelere de yer verilmiş ve gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Hazırlanan anayasanın 108-112. maddeleri taşra mülki idareleri konusuna ayrılmıştır (Kili ve Gözübüyük, 2006: 42-43). Kanun-i Esasi'nin 108. maddesi ile ilgili anayasayı hazırlayanların herhangi bir açıklama getirmemesi yüzünden II. Meşrutiyet döneminde şiddetli tartışmalara neden olacak olan vilayet idarelerinin tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevler ayrılığı) ilkelerine göre özel düzenlemelerle idare edileceği konusu yer almıştır. 109. maddede vilayet, liva ve kaza merkezlerinde kurulması düşünülen idare meclisleri ve il genel meclis üyelerinin seçiminin bir yasa çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir. 110. madde de ise vilayet genel meclislerinin görevlerinin ne olduğunu belirtilmektedir. Bu maddede her ne kadar vilayet genel

³⁰ Musa Çadircı'nın danışmanlığını yaptığı bir doktora tezinde II. Abdülhamid'e verilen layihalar ve genel içerik bilgilerini içeren temel bilgiler için "Mustafa Oğuz, II. Abdülhamid'e Sunulan Layihalar, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı, Yakınçağ Tarihi Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2007" künyeli kaynağa bakılabilir.

meclislerinin görevlerinden bahsetse de bu meclislerin bir danışma organı şeklinde tasarlandıklarından sahip oldukları yetkiden bahsedilmemiştir. Önen ve Reyhan'a göre bu duruma neden olan temel sebep meşrutiyet döneminde dahi Osmanlı idarecilerinin ayrılıkçı, milliyetçi faaliyetlerden duydukları endişedir (Önen ve Reyhan, 2011: 256). İdare meclislerinden bahsedilen 111. maddede ise idare meclisinin sahip olduğu yetki ve görevle ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir. Bu maddede sadece her kazada kurulması istenen cemaat meclislerinden bahsetmektedir. Taşrada her ne kadar seçilen üyelerin taşra mülki idarelerine katılmaları sağlansa ve yetki genişliği ile görevler ayrılığı kural olarak belirlense de kahir ekseriyet (büyük çoğunluk) bunun âdem-i merkeziyetten ziyade merkeziyetçiliği güçlendirdiğini ifade etmektedirler (Ortaylı, 2017; Yayla, 1982; Önen ve Reyhan, 2011; Reyhan, 2007). Diğer taraftan Reyhan (Reyhan, 2007) ve Yayla'nın (1982) çalışmalarında belirttiği üzere 108. maddenin âdem-i merkeziyeti ifade ettiğini savunanlar da bulunmaktadır.

Kanun-i Esasi ile Meşrutiyet rejimine geçilmesi idari bölgelerden seçilmiş üyelerin bundan sonra alınacak kararların tartışma yeri olan Meclis-i Mebusan'da temsil edilmesi durumunu ortaya çıkarmıştır. Merkezi idare, Meclis-i Mebusan'a seçilecek temsilciler konusunda pratik bir karar almış önceki satırlarda bahsedildiği üzere seçim konusunda tecrübe sahibi olmuş ve yeni getirilen sisteme uyum sağlamış hali hazırda İstanbul hariç, vilayet, liva ve kaza taşra idare meclislerinde bulunan üyelerin seçtikleri mebuslardan oluşturulmasını sağlamıştır (Ortaylı, 1985: 88; Engelhardt, 1999: 365; Önen ve Reyhan, 2011: 258). Böylelikle ilk Meclis-i Mebusan'da iki dereceli bir seçim sistemi uygulanmıştır. Seçilen üyelerin taşra idare meclisi üyeleri tarafından seçilmiş olmaları Meclis-i Mebusan'a seçilen temsilcilerin büyük çoğunluğunun taşra idare meclisi üyeleri arasından seçilmiş olmalarına neden olmuştur. İlk Meclis-i Mebusan üyelerinin taşra idare meclisi temsilcilerinden olması ya da onların aracılığıyla seçilmiş bulunmaları taşranın merkezi idareye sesini daha iyi duyurması konusunda büyük bir gelişme olmuştur. Ancak Meclis-i Mebusan'ın kapatılması bu durumun olası sonuçlarının görülmesine engel olmuştur.

Meclis-i Mebusan, idare meclislerinde seçilecek üyelerin niteliği, bu meclislerde atanmış üyelerin bulunması ve mecliste din adamlarının yeri ile ilgili çok

şiddetli tartışmalara sahne olmuştur.³¹ Ve yine taşra idaresi ile ilgili gerek merkezi idarenin görüşleri gerekse de yabancı güçlerin baskıları ve artan Ermeni olayları taşra idaresi ile ilgili II. Meşrutiyete kadar devam edecek olan diğer tartışmaları ve problemleri oluşturacaktır (Önen ve Reyhan, 2011: 259-282).

Yine Önen ve Reyhan'ın (2011:259-264) Hakkı Tarık Us'un düzenlemesini yaptığı "Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi" adlı kaynaktan geçen meclis tartışmalarından aktardıklarına göre mebuslar arasında idare meclislerinin seçimli üyelerinin nitelikleri tartışmasında iki nokta öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi taşra idare meclislerinde seçilecek adayların bölgesel nüfus farklılıkları gözlemlenmeden Müslüman ve gayrimüslim tebaaya eşit temsil hakkı verilmesi gelmektedir. Buna göre bir idari merkezde seçilecek adaylar yarı yarıya olacak şekilde hesaplanmıştır. Bu karara gerek Müslüman gerekse de gayrimüslim mebuslar itiraz etmişlerdir fakat bu kararın kendileri hakkında daha fazla haksızlığa neden olduğunu düşünen gayrimüslim tebaa tarafından daha çok tartışma konusu yapılmıştır. Tartışmayı genişleten ve böyle bir ayrıma ihtiyaç olup olmadığı konusunu gündeme getiren mebuslar da bulunmuştur. Ayrımın kalkması ile devam etmesi tartışmasını yapanların her birinin kendine göre geçerli bir sebebi olmakta fakat esas önemli olan nokta bu iki farklı fikri yürütenlerin neden böyle bir değişikliği istediğidir. Önen ve Reyhan'ın bahsi geçen dönemde yazılan kaynaklardan aktardığına göre bu isteklerin Osmanlılık düşüncesinin bir tezahürü olarak anlaşıldığını görmekteyiz (2011: 262-263). Ancak Önen ve Reyhan "bu noktada Osmanlıcı bir tavrın varlığından daha çok, bu ayrıma karşı çıkan mebusların bölgelerinin yapısı dikkate alınmalıdır" diyerek ifade edilenin gerçekliği tam olarak yansıtmadığını ve her dini grubun hatta dini grupların farklı mezhepteki üyelerinin bile toplumsal çıkarlarına göre davrandıklarını göstermektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 262). Örneğin Suriye'nin gayrimüslim mebusları kendi toplumlarının nüfus durumunun diğer toplumlar karşısındaki nüfus durumundan şüphe duymalarından dolayı eşit temsil hakkının devam etmesi taraftarı olmuşlardır. Diğer taraftan Müslüman mebuslar da bu durumun yabancıları değillerdir. Onlar da Müslüman nüfusun yoğun olduğu yerlerde eşit temsil hakkının doğru olmadığını savunurken nüfus yoğunluğundan şüphe ettikleri yerlerde

³¹ Bu başlıklar altında yaşanan tartışmalar açıklanırken Önen ve Reyhan'ın (Önen ve Reyhan, 2011) Hakkı Tarık Us'un "Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi" adlı kaynaktaki meclis tartışmalarından aktardıkları temel alınmaktadır.

eşit temsil hakkının devam etmesi gerektiğini savunan iki farklı görüşe sahiptirler. Seçimli üyelerin nitelikleri ile ilgili ikinci tartışma konusu ise layihada seçilecek adayların belli bir vergi verme gücüne sahip olmalarının şart koşulmasıdır. Yine bu konuda da bazı mebuslar bu şartın olmaması gerektiğini başka bir grup mebus ise alınan miktarın az olduğunu bunun iki katının alınması gerektiğini ifade ederken bir başka mebus grubu alınmamasının hikmetli olmadığını ancak istenen miktarın biraz düşürülmesi gerektiğini savunmuşlardır. Önceki satırlarda ifade edildiği üzere belirli bir vergi oranının mebus seçilmek için şart koşulması taşra egemenlerinin gücünü korumasının ve temsiliyetlerini muhafaza etmesinin bir yolu olmuştur.

Meclis-i Mebusan'da taşra idareleri ile ilgili yapılan tartışmalardan bir diğeri de idare meclislerinde atanmış üyelere yer verilmesi konusudur. Bazı mebuslar atanmış üyelerin idare meclislerinde yer almaması gerektiğini bu meclislerin halkın temsil yeri olduğunu savunurken bir başka mebus grubu ise atanmışların olmadığı bir idare meclisinin düşünölemeyeceğini ifade etmişlerdir. Bir diğör mebus grubu ise her iki fikri de lazım olarak görmüş olacak ki eğer mecliste atanmışlar bulunacaksa, en azından atanmışlar ile seçilmişler arasında bir eşitliğin olmasını savunmuşlardır. Bu tartışmada Müslüman ve gayrimüslim mebuslar arasında görüş farklılığı da yoktur. “Hem Müslüman hem de gayrimüslim üyeler içerisinde idare meclislerinde atanmışların olmaması gerektiği yönünde görüş bildirenler bulunmuştur. Hatta Reis³² bile bu düşüncededir” (Önen ve Reyhan, 2011: 265). Ancak her ne kadar fikir birliği bulunsa da bölgesel görüş farklılıkları da meclis tartışmalarına yansımıştır. Sözelimi, Ortaylı çalışmasında gerek Müslüman ve gerekse de gayrimüslim mebuslar arasında bölgeciliğin bulunduğunu Rumeli Hristiyan'larının “bölgesel milliyetçi ve burjuva-ulusalca” nitelikteki isteklerine Mezopotamya Hristiyan'larının herkesten önce tepki verdiğini ifade etmektedir (Ortaylı, 1985: 90). Kütahya idare meclisi ile ilgili bir belgede vazifesi haricinde işlere karıştığı ile ilgili yapılan şikâyet neticesinde meclis başkâtibi Rıfat Efendi hakkında verilen karar ve cevapta Rıfat Efendi'nin görevi haricindeki işlere karıştırılmaması ve eğer bu hali devam ederse hem azl edileceği hem de Kütahya'dan çıkarılacağı ifade edilmiştir (BEO/826-61948; BEO/833-62422). Bu

³² Birinci Meşrutiyet meclisine başkanlık yapan Ahmet Vefik Paşa önceki satırlarda bahsedildiği üzere Anadolu'da müfettişlik görevinde bulunmuş ve taşrada idarecilik yapmış bir devlet adamıdır. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız. Ömer Faruk Akgün, <http://www.islamansiklopedisi.info> adresinden Ahmet Vefik Paşa maddesi, cilt 2, 143-157

belgeden de anlaşıldığı üzerine merkezi idare her ne kadar atanmış üyelerin idare meclislerinde bulunmaması ile ilgili fikir beyan eden mebusların düşüncelerine uymasa da atanmış üyelerin idari kararlara karışmaları durumunda da en şiddetli şekilde cevap vermiştir.

Bir başka tartışma ise idare meclislerinde ruhban ve müftülerin yer alıp almaması üzerine gerçekleşmiştir. Bu tartışmada müftülerin ruhban olup olmadığı; genel olarak tüm ruhbanın meclislerde yer alıp almaması ve eğer ruhbanlar idare meclislerine alınacaklarsa hangi milletlerin temsil edileceği noktaları öne çıkmıştır. Bazı mebuslar cemaat liderlerinin idari işlerin görüşüleceği meclislerde yer almasının gereksiz olduğu yönünde görüş bildirirken, bu fikre karşı çıkanlar ise meclislerde dini konuların da görüşüldüğünü ve eğer ruhani reisler bulunmazsa devletten bilgi alamaz ve cemaatlerine de bildiremezler bu yüzden de ruhban sınıfının da meclislerde bulunması gerektiğini savunmuşlardır. İdare meclislerine alınacak ruhbanın hangi cemaatlerden alınacağı konusu ise daha büyük tartışma konusu olmuştur. Bazı mebuslar bütün cemaatlerin temsilcilerinin olması gerektiğini savunurken aynı fikirde olmayan mebuslar idari bölgelerde çoğunluğa sahip üç cemaat liderinin bulunması gerektiğini savunmuşlardır. Şimdiye kadar Meclis-i Mebusan'da yapılan bu tartışmalara baktığımızda mebuslar dini kimlikleri ve mezhepleri üstünde kurallar belirlemek yerine her cemaat bölgesindeki duruma göre fikir beyan etmekte ve kanunlar da bu duruma göre belirlenmektedir. Bu durum şunu göstermektedir ki taşradan seçilip meclise gönderilen taşra egemenleri kendi içlerinde sınıf temelli bir birlik oluşturamadıkları etnik, dinsel ve mezhepsel farklılıkların asıl belirleyici olmaya devam ettiğini görmekteyiz. Nitekim ekonomik, etnik, dini hatta aynı dinin farklı mezhepleri arasında birliğin olmadığı bir coğrafyada “böylesi bir sosyo-ekonomik ve politik yapıda bu türden bir birliğin oluşmasının da beklenemeyeceği açıktır” (Önen ve Reyhan, 2011: 269). Çalışmanın üçüncü bölümünde de görüleceği üzere İttihat ve Terakki güdümündeki II. Meşrutiyet döneminde de Osmanlılık ülküsü bu farklı fikirleri birleştiremeyecek ve teoriyle pratiğin uyuşmadığı ortaya daha acı bir şekilde çıkacaktır.

Tüm bu tartışmalarda yapılacak kanunun uygulayıcısı ve takipçisi olacak olan hükümet de değişen sistemde kendi görüşünü belirtmiştir. Buna göre atanmışların idare meclislerinde yer alması ile ilgili olarak dönemin Dâhiliye nazırı olan Cevdet Paşa idare

meclislerinin görevinin merkezi hükümetin işlerini taşrada görmek olarak açıklamakta halkın ise sadece merkezi idarenin işlerini yaptıracağı kişileri halkın seçmesini istediğini ifade etmektedir. Cevdet Paşa'ya göre idare meclislerinde hiç memur bulunmasa da hükümetin kendi memurlarından oluşan bir idare meclisi kurmasının zorunlu olduğunu mebuslara beyan etmektedir. Şunu belirtmek gerekir ki Dâhiliye Nezareti, karar alma ve uygulama yetkisi bulunmayan ve önceki satırlarda ifade edildiği üzere Rusya'nın zorlamasıyla taşra idaresinde kendine yer bulan nahiyeelerde atanmış üyelerin bulunamayabileceğini buna karşılık idare meclislerinin tamamen seçilmişlerden oluşmasının ise kesinlikle istenmediğini kesin bir şekilde belirtmiştir.

Meclis-i Mebusan'da taşra idaresi ile ilgili tartışmalar devam ederken tarihte 93 harbi olarak bilinen Osmanlı-Rus savaşı yaşanmaktadır. Bu savaş neticesinde Osmanlı Devleti ağır bir yenilgiyle beraber ağır sonuçları olan Ayastefanos Antlaşması'nı imzalamak zorunda kalmıştır. Bu antlaşma ile Rusya'nın Osmanlı üzerinde büyük bir güç ve nüfuz elde ettiğini gören diğer Avrupalı Devletler, Rusya'nın bu antlaşma ile elde ettiği gücü kırmak ve antlaşmayı değiştirmek için Berlin'de bir kongre toplamışlardır. Bu kongre de Osmanlı açısından ağır sonuçlar içermiştir. Hatta Prens Bismark'ın anılarında anlattığına göre Osmanlı Devleti'nin Berlin Kongresindeki durumu “ameliyat masasına yatırılmış ve çaresizce doktorların kol ve bacaklarını kesmelerini seyreden bir hastanın” haline benzemektedir. Kongre sonucunda Doğu Rumeli Eyaleti kurulmuş ve eyalet idaresi ile ilgili idari bir yapı öngörülmüştür. Avrupalı Devletlerden gelen baskı sonucu Rumeli vilayetlerinde uygulanacak maddeleri inceleme ve düzenlemeyle görevli uluslararası bir komisyon İstanbul'da toplanmıştır (Engelhardt, 1999: 423). Bazı yazarlara göre (Engelhardt, 1999: 423; Karal, 2011a: 150) bu komisyonun toplanmasından önce Osmanlı bürokratları Rumeli Vilayetleri Nizamnamesi hazırlamış ve toplanan komisyon hazırlanan bu nizamname üzerinde görüşmelerini yapmışlardır. Yapılan tartışmalar ve görüşmeler sonrasında komisyonun düzenlemesini yaptığı biçimde bir nizamname ortaya çıkmıştır. Bu düzenlemeye göre mülki taksimat Osmanlı'da nizamnamelerle belirlenen şekliyle vilayet, sancak, kaza ve nahiye şeklinde oluşturulmuştur. Tek fark Osmanlı'da hazırlanan nizamnamelere Rusya'nın nahiye idari birimini zorla sokmasına karşılık savaşı kazanmanın da getirdiği dezavantajla nahiye idari birimi burada hiçbir zorlukla karşılaşmadan bütünün bir parçası olarak düşünülmüş ve idari taksimattaki yerini almıştır. Ancak aradan geçen

zamanda güncelliğini yitirdiğinden dolayı II. Abdülhamid antlaşmayı onaylamamış ve antlaşma yürürlüğe girmemiştir (Karal, 2011a: 150).

Yine bu dönemde Ermeni olayları ve isyanları hem bir iç problem hem de bir dış baskı unsuru haline gelmiştir. Devletin önemli bir tebaası konumunda olan Ermenilerin gerek devlet içerisindeki bazı problemlerden gerekse de dış güçlerin baskıları ve yardımları neticesinde ayrılıkçı hareketlere kalkışarak silahlı isyanlar çıkarması büyük bir problem haline gelmiştir. Merkezi idare bu problemleri çözmek adına mülki idarede de değişiklikler yapmak zorunda kalmış ve alt satırlarda ifade edileceği üzere bu problemlerin tespiti için umumi müfettişlik kademesini kurmasına neden olacak kadar önemli bir konu haline gelmiştir. Avrupalı büyük devletler de Berlin Antlaşması ile gündeme gelen ıslahat hakkında Osmanlı Devleti'ne yaptıkları baskıları artırmışlardır ve Rumeli'nin dışında Anadolu'da da bir ıslahat yapılması gerektiğine dair çalışmalar yapmışlardır (Karaca, 1993: 66). Yapılan bu baskılara karşı II. Abdülhamid'in dış güçlere uyguladığı kişisel politikası devreye girmiştir. Buna göre II. Abdülhamid istenilen değişikliklere karşı çıkmamış ancak konuyu ertelenebildiği yere kadar ertelemeyi amaçlamıştır. Sorun giderek derinleşmeye başladığındaysa Osmanlı Devleti bazı çalışmalar yapmaya başlamış ya da başlıyor gibi yapmak zorunda kalmıştır. Bu amaçla Düsturda yayınladığı talimatla askeri önlemler almaya çalışmış ancak askeri önlemler beklenin aksine netice vermiştir (Düstur, 1939: 404-406). Problemlerin devam etmesi ve dış güçlerin baskısı neticesinde yeni bir talimat daha yayınlanmıştır. Düstur'da yayınlanan bu tebliğe göre daha önce Düstur'da yer alan kanun ve nizamlar, Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı'nın içerdiği hükümlerin uygulanması olarak ifade edilmiştir (Düstur, 1941: 116-118).

Kütahya'da da Ermenilerle ilgili problemlerde başta göze çarpan konu yukarıdaki düzenlemelerin yapıldığı aynı tarihte bazı Ermenilerin barut imali yaptıkları ya da dükkânlarında barut bulundurdıkları ile alakadar olmasıdır (Y.PRK.DH./8-59; BEO/611-45817). Bir diğer önemli konu ise merkezi idarenin Kütahya ve civarındaki idari merkezlerde bulunan Ermeni millete has olarak nüfus sayımı yaptırmasıdır (Y.PRK.DH./6-89). Bu sayımın yapılması merkezi idarenin Ermeni problemine verdiği büyük önemin göstergesi olmakla beraber problemin büyüklüğü hakkında da bize fikir vermektedir. Ancak şunu belirtmekte fayda var hiçbir belgede küçük ferdi olaylar

dışında Ermeni milletinin Kütahya ve bağlı idari merkezlerde çıkardıkları herhangi bir karışıklık ve isyan yoktur. Yaşanan ferdi olaylara karşı da Kütahya Ermeni patriği ve önde gelenleri merkezi idareye Müslüman ahaliyle hiçbir problemleri olmadığına dair yazı yazıp Osmanlı idaresinden memnuniyetlerini dile getiren telgraflar çekmişlerdir (HR.SYS./2889-30; HR.SFR.3./448-8). Nitekim Kütahya halkı ve idarecileri Ermeni tehciri yaşandığında Kütahya'daki Ermeni halka karşı herhangi bir hareket girişmemişler ve dönemin mutasarrıfı olan Ali Faik Bey ve bazı taşra egemenleri tarafından tehcir edilmelerine mani olmuşlardır (Türkan, 2019: 164-165).

2.6. LAYİHALAR DÖNEMİ VE BİR LAYİHA ÖRNEĞİ OLARAK ŞEMSEDDİN SAMİ'NİN LAYİHASI

Önceki satırlarda ifade edildiği üzere II. Abdülhamid döneminde yeni bir nizamname hazırlanmamış yürürlükteki mevcut nizamnamenin valilerden istenen raporlar ışığında eksik aksak yönleri tespit edilerek düzen sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde hazırlanan pek çok layiha olmakla beraber (Oğuz, 2007) Önen ve Reyhan'ın "19. yüzyıl boyunca yapılan bütün mülki yapıyı düzenleme/düzeltilme çabalarının vardığı sonuçlarının değerlendirilmesine ve meşruti idareye geri dönüldüğü 1908 sonrası dönemde yapılan mülki düzenlemelerin bir kısmının anlaşılmasına" vesile olması açısından Şemseddin Sami'nin düzenlediği rapora/layihaya bakmak anlamlı olacaktır (Önen ve Reyhan, 2011: 283).

Şemseddin Sami hazırladığı raporda üç problem tespit ederek bu problemlere çözüm amacıyla üç çözüm yolu sunmaktadır. Birinci problem mevcut mülki taksimat düzeni ile alakadardır. Şemseddin Sami mevcut sistemde halkın istek ve ricalarını merkezi idareye ulaştırmalarının güçlüğüne işaret ederek isteği olan birinin bunu idareye arz etmeye çalıştığında bu isteğin dört-beş yerden geçip eğer cevap verilmeye layık görülürse de yine aynı yolla görevli makama dönene kadar çok fazla zaman kaybına neden olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca bu idari hiyerarşide pek çok memur ve kâtip de boş yere meşgul edilmekte ve bu amaçla gereksiz yere pek çok memur ve kâtime maaş verilmekte ve devlet hazinesi zarar etmektedir. Bu probleme çözüm olarak mülki düzenin iki dereceye indirilmesini önermektedir. Buna göre mevcut düzendeki vilayet, sancak, kaza ve nahiye idari birim düzenlemesinin değiştirilerek ülkenin

vilayetlere, vilayetlerin de kazalara ayrılmasını ve ara bir birim olarak gördüğü sancak idari biriminin kaldırılmasını önermektedir. Vilayet sayısının çoğaltılmasını; kaza sayısının ise azaltılması gerektiğini ifade etmektedir. Bununla beraber vali ve vilayette görevli büyük memurların maaşlarının azaltılmasını kazalarda görev yapan kaymakam ve diğer memurların maaşlarının da artırılmasını gerekli görmektedir. Şemseddin Sami'nin, Osmanlı Devleti'nde hazırlanan bütün vilayet nizamnamelerinde yer alan sancak idari biriminin kaldırılmasının gerektiği konusundaki düşüncesi çalışmasını önceki çalışmalardan ayırmaktadır.³³ Bu çalışmaya göre Osmanlı devleti sekiz teftiş bölgesine ayrılmakta Hicaz, Yemen, Girit ve muhtar vilayetler hariç 47 vilayet belirlenmektedir. Ancak Kılıç'ın da belirttiği üzere Şemseddin Sami başta her ne kadar Hicaz, Yemen ve Girit'in ayrı tutulması gerektiğini ifade etse de vilayet hesaplamasına bu üçünü de dâhil ederek kurulmasını ön gördüğü vilayet sayısını 50 ve her vilayette 5 kaza olmak üzere toplamda 200 kaza kurulmasını önermektedir (Kılıç, 1995: 121). İkinci problem ise vali ve vilayette önde gelenlerin merkezi idare tarafından, liva/sancaklarda görevli mutasarrıfların valinin emri altında bulunmaları maaşlarının azlığı ve önceki satırlarda ifade edildiği üzere kendi başlarına bir iş yapamamalarından dolayı valiler ve kaymakamlar arasında irtibatı sağlama vazifesine düşmüşlerdir. Kaymakam ve müdürlerle ilgili olarak ise görevli bulundukları yerin küçüklüğü ve maaşlarının azlığından dolayı valilerin emrine girdiklerini ve birçoğunun “Nahiye Bekçisi” durumuna düştüğünü yazan Şemseddin Sami buradan şu sonuca varmaktadır: Hiçbir idareci valinin izni olmadan bir iş yapamaz haldedir. Valinin ise vilayetteki her türlü işi yapamayacak durumda olması taşra idarelerinde asayişin bozulma nedenidir. Sami, buna çözüm olarak da nahiyelerin kurulmasını Almanya ve Rusya örneklerinde olduğu gibi birbiriyle ilişkili ve yakın 40-50 veya 50-60 köyün birleştirilerek aralarından bir merkez seçilmesini halkın kendi müdürünü seçmesini ve seçilen müdüre yetkilerle beraber sorumluluklar da verilmesini öngörmektedir. Üçüncü problem ise görevli bulunan memurlar hakkındadır. Şemseddin Sami, Osmanlı Devleti'nin en büyük probleminin ekonomik problemler olduğunun farkında olduğundan taşra idaresinde yapılması gerektiğini düşündüğü yenilikleri ifade ederken devlet hazinesinin de masraflardan kurtarmanın yolunu aramıştır. Şemseddin Sami vilayetlerin artmasını tavsiye etmiş ancak buna karşılık her vilayette memur bulundurmanın masrafları

³³ Nitekim bu konudaki fikri Cumhuriyet döneminde uygulamaya geçmiş 1921 Anayasasında layihada belirtildiği şekliyle liva/sancak idari birimi kaldırılmış ve yerine il idari birimi kurulmuştur.

artırdığını bu nedenle de her beş altı vilayet için bir merkez seçilerek genel müfettiş başkanlığı altında daire müdürlerinden bir heyet oluşturmayı önermektedir. Memur azaltma yöntemi bununla da sınırlı kalmamış jandarma alaylarının da bahsi geçen “Daire-i Teftişye” bölgesine alınmasını ve bir alaybeyi atanmasını eğer bu da yetmezse bir alaybeyi yardımcısı alınabileceğini yazmaktadır. Nitekim bu önerinin uygulanması sonucunda eski uygulamanın yarısı kadar devlet hazinesinden masraf çıkacağını hesaplamıştır (Kılıç, 1995: 125-134).

Şemseddin Sami’nin “Umumi Müfettişlik” fikri on dokuzuncu yüzyılın sonunda hayata geçmiştir. Bu fikrin hayata geçmesinde artan Ermeni olaylarına çözüm bulmak amacıyla kurulan “Anadolu Islahat Projesi” nin başladığı yıllarda İngiliz elçisi Layard’ın verdiği ıslahat layihasında yer alan hususlar da etkili olmuştur (Karaca, 1993: 54). Ancak kurulan tek “Umumi Müfettişlik” idari birimi Anadolu’da Ermeni meselesi ile ilgili olmamıştır. Makedonya’da çıkan karışıklıklar için de Hüseyin Hilmi Paşa idaresinde Vilayet-i Selase Umumi Müfettişliği kurulmuştur (Uzer, 1999: 158). Umumi Müfettişlikle görevli idarecilere problemleri çözebilmeleri için çok büyük yetkiler verilmiştir. Bulunduğu bölgedeki en büyük idari amir konumuna getirilmiştir. Osmanlı Devleti her ne kadar yabancı güçlerin işlerine karışmasını engellemek için büyük yetki verdiği idarecilerle problemleri çözmeye çalışsa da yabancı güçler yapılan ıslahatlardan memnun olmamışlardır. Rusya ve Avusturya-Macaristan dışişleri bakanları Viyana’da toplanıp Makedonya bölgesi için “Viyana Tasarısı” olarak bilinen değişiklik bildirisini yayınlamışlardır (Tokay, 1996: 44). Osmanlı Devleti bu bildiriye her ne kadar kabul etmişse de Hristiyan tebaasından olan Bulgarlar bazı maddelere karşı çıkmıştır. Neticede başka ayaklanmalar çıkınca Rusya, Avusturya-Macaristan ve İngilizler tarafından yeni raporlar hazırlanmıştır. Ancak yapılan bu yenilikler de yeterli gelmeyecek ve verilen imtiyazlar nedeniyle de bu bölge Osmanlı Devleti’nin elinden çıkacaktır (Tokay, 1996). Fakat Umumi Müfettişlik gerek II. Meşrutiyet döneminde gerekse de Cumhuriyet döneminde gündeme gelecek ve uygulanacaktır (Önen ve Reyhan, 2011: 288-289).

Fotoğraf 4 II. Meşrutiyet gösterileri sırasında Kütahya mutasarrıfı Ahmet Fuat Paşa'yı zorla trene bindirerek Kütahya'dan gönderen ve II. Meşrutiyet devrinde Kütahya idaresi üzerinde büyük etkiye sahip eşraftan Hocaşade Rasih Efendi.



Kaynak: Mustafa Yeşil Kütüphanesi'nden Hakan Bey'in Koleksiyonu



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ VE KÜTAHYA TAŞRA İDARESİNİN DÖNÜŞÜMÜ

3.1. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ SİYASAL, HUKUKİ VE İDARİ DÖNÜŞÜM

3.1.1. Didar-ı Hürriyet ve Taşrada Yaşananlar

Henüz takvimler 1908 tarihini göstermeden evvel hürriyet düşüncesi devrin önde gelenleri tarafından yıllarca hasretle beklenen sevgiliyi tasvir eder gibi yazılarda işlenmiştir. Nitekim sonraki devirlerde hürriyet şairi olarak vasıflandırılacak olan Namık Kemal hürriyet özlemini yazdığı “Hürriyet Kasidesi”nde yer alan bir beyitte öz biçimiyle şöyle ifade etmiştir:

“Ne efsunkâr imişsin ah ey didâr-ı hürriyet
Esîr-i aşkın olduk gerçi kurtulduk esaretten”

Demekte ve hürriyet aşkının kendilerini esir ettiğini ancak yine onun vesilesiyle özgürleştiklerini ifade etmiştir. Bilhassa yurt içinde hürriyet düşüncesine inananlar ile Avrupa’ya gördükleri baskı neticesinde kaçan ya da eğitim almak amacıyla giden Jön Türkler meşruti bir idare düşüncesine aşk derecesinde inanmış ve bağlanmışlardır. Benzer bir değişimi daha erken dönemlerde Avrupalı devletler de yaşamış Aristo ve Eflatun (Platon) gibi siyasi düşünürlerin monarşi ve oligarşiyle ilgili ifade ettikleri düşünceler gelişen toplumla beraber sorgulanmış ve onların ürettiği fikrin tam aksine halk egemenliği en ideal idari biçim olarak çalışmalarda gösterilmeye başlanmıştır. Nitekim bu düşünce yukarıda alıntılanan beytin iki beyit üstünde Namık Kemal tarafından

“Ne mümkün zulm ile bidâd ile imhâ-yı hürriyet
Çalış idrâki kaldır muktedirsen âdemiyyetten” şeklinde ifade edilmiştir.

Kısaca bu iki beyti açıklamak gerekirse, toplumun sahip olduğu idrak (düşünce ya da anlayış özelliği) kaldırılmadan zulüm ya da adaletsizliklerle hürriyet düşüncesi ortadan kaldırılamaz şeklindedir. Her ne kadar Osmanlı aydınları ve düşünürleri hürriyet düşüncesine aşk derecesinde ilgi duysalar da bu düşünceleri Osmanlı devletinde bir rejim değişikliği fikrine dönüşmemiştir. Bu daha çok meşruti-monarşi bir rejim şeklinde tezahür etmiştir (Ortaylı, 2017: 308). Nitekim II. Meşrutiyet ilan edilip yıllarca hürriyet düşüncesinin oluşmasının önündeki en büyük engel olarak görülen II. Abdülhamid dahi tahttan hemen indirilmemiştir. Hatta Cumhuriyet rejimine kadar da

yeni bir idari rejim düşünülmemiş daha uygun bir ifadeyle bahsi geçen dönemde şiddetli bir şekilde dillendirilmemiştir.

Fransızların onlara taktığı isimle Jön Türkler hürriyet düşüncesi uğrunda birçok fedakârlıklara katlanmış ve 1908 yılına gelindiğinde büyük muhalif bir güç haline gelmişlerdir. Büyüyen bu muhalif gücün üyeleri arasında her türlü yaş, makam ve mevkiden insanlar yer aldığı gibi her türlü etnik ve dini kimlikteki bireyler de cemiyete üye olmuşlar ve bu değişimde her sınıftan üye kendine uygun bir görevle görevlendirilmiştir. Ancak yapılan bu katılımlar gelişigüzel bir şekilde değildir. Gerek İttihat ve Terakki Cemiyeti gerekse de onların yol göstericisi ve fikir babası olan Jön Türkler yaşadıkları baskı ve sürgün gibi korku ve endişeler yüzünden üye alımlarında çok dikkatli davranmışlardır. Tabiri caiz ise cemiyetlerine üye alımında ince eleyip sık dokumuşlardır ya da böyle yapmak zorunda kalmışlardır. Nitekim Sohrabi de bu durumu (2002: 57) Rus devrimini yapan cemiyetlerin harekât tarzına benzetmektedir. Ancak II. Meşrutiyet döneminde cemiyete üye olmak için toplantılara katılanlar bu toplantı şeklini Mason localarının toplantılarına benzetmektedirler. Bu toplantılarda üyeler yüzleri kapalı bir şekilde elbiseler giymekte ve takma isimler kullanmaktadırlar. Yeni alınacak üyelere ise bir prosedür izledikleri ifade edilmektedir (Neyyal, 2004: 150).

Sina Akşin'in belirttiği üzere ilk muhalefet hareketleri kaybedilen topraklar, problemli bir şekilde işleyen idari sistem, bürokrasi sorunu ve özellikle de bürokratik bir elitizm (bürokratik seçkincilik) ve dönemin güçlü isimleri Ali ve Fuat Paşaların baskıcılığına karşı bir muhalefet şeklindedir. Ve yine Akşin konunun devamında Jön Türk grubunun hedefini ve nasıl büyük bir güç haline geldiğini şu nedenlere bağlamaktadır. Yeni Osmanlılar olarak adlandırılan bu muhalefet Ali ve Fuat Paşaların baskıcılığı neticesinde gazetelerinin engellenmesine karşılık halkı bilinçlendirmek, farklı kimlikteki tebaayı Osmanlılık kimliği altında toplamayı ve böylece Avrupalı devletlerin baskısından devleti kurtarmayı ve en nihayetinde demokratik bir toplum inşası ile yapılan baskıdan kurtulmayı amaç edinmekteydiler. Fuat Paşa ile kişisel çekişmesinden dolayı Paris'te zengin bir sürgün gibi yaşayan Mısır Prensi Mustafa Fazıl Paşa'nın bu gençleri desteklemesi ve onlara sahip çıkması ise Jön Türk muhalefetine güçlenip devam etmesine neden olarak gösterilmiştir (Akşin, 2017: 45-46).

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren taşra idaresi merkezi politikalarda yaşanan yeniliklerle birlikte değişim göstermiştir. Özellikle idari yapıda kökten değişimlerin yaşandığı II. Meşrutiyet dönemi İttihat ve Terakki idaresinin altında taşra idaresi Cumhuriyet devrine miras kalacak önemli değişimler geçirmiştir. Dolayısıyla, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin gerek dış gerekse içsel dinamikler karşısında değişen politikasını incelemekte büyük bir fayda görülmektedir.

Osmanlı'da gerek Jön Türk gerekse de devamları olan İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin meşrutiyet fikri değişmemekle beraber harekât tarzı ve nasıl ilan edileceği değişen zamanla beraber değişikliğe uğramıştır. Bu fikir değişikliğinin yaşanmasında diğer devletlerin yaşadığı devrim tecrübeleri etkili olmuştur. Sohrabi de Jön Türk ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin en iyi siyasi sistemi ve uygulanabilir devrim stratejisi arayışlarında tarihsel ve güncel olaylardan etkilendiklerini ve örnek aldıklarını ifade etmektedir. Yine Sohrabi, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin 1789 Fransız, 1868 Meiji Restorasyonun ve 1876 Anayasa çalışmalarından etkilenecek devrim düşüncelerinde değişikliğe gittiğini ileri sürmektedir. Daha sonrasında fikirden çok harekât tarzına önem veren 1905 Rus ve 1906 İran devrimleri ile birlikte Anadolu'da ve Balkanlar'da özellikle de Makedon isyanlarını kastederek siyasi sistem ve devrim strateji değişiminde etkili olan devrimler olarak göstermektedir³⁴ (Sohrabi, 2002: 46).³⁵

Sohrabi, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin yukarıdan devrim düşüncesine sahip olduğunu fakat Anadolu'daki isyanlar yüzünden düzenin sağlanamaması ve dış müdahaleye sebebiyet verebilmesi düşüncesinden dolayı da aşağıdan devrim düşüncesini çok yerinde bulmadıklarını ifade etmektedir. Bunun yanında 1905 Rus ve 1906 İran devrimlerinden edindikleri tecrübe sayesinde devrimin halk desteği olmadan kalıcı olmayacağını düşündüklerinden yurdun her tarafında devrime destek sağlamak amacıyla kendilerini halk desteğini aramak zorunda hissettiklerini ifade etmektedir (Sohrabi, 2002: 46). Nitekim İttihat ve Terakki'nin halk desteğine olan ihtiyacını 31 Mart Ayaklanması döneminde de başka yazarlar dile getirmişler ve İttihat Terakki'nin

³⁴ Doğu Anadolu'da İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne ait şube teşkil edenlerin 1906 İran Devrimine yardım edenlerle ilişkileri ve bağlantıları hakkında daha fazla bilgi için Emiroğlu'nun çalışmasına bakılabilir (Emiroğlu, 1999: 207-214).

³⁵ Sohrabi, bu etkilenmeyi Huntigton'un belirli tarihsel kavşaklardaki başarılı modeller etrafında oluşan ve hüküm süren ya da dertlere çare olarak ortaya atılan fikir anlamındaki "prevailing nostrum" kavramına dayandırmaktadır (Huntigton, 1991: 33-34'den Aktaran Sohrabi, 2002: 47). Örneğin İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin özellikle de taşra politikası yaşanan isyan ve ayrılıkçı ayaklanmalar nedeniyle 1908 ile 1913 yıllarında çok büyük farklılıklar göstermektedir.

en büyük eksikliğini halk desteğine yeterince başvurmamasında bulmuşlardır (McCullagh, 2005: 145-148). Ancak dışsal etmenler değişimde her ne kadar etkili olsalar da iç etmenlerin durumu devrim düşüncesinin değişiminde daha büyük bir etkiye sahiptir. Bundan dolayı dış etmenlerden ziyade değişime neden olan iç etmenler ve iç etmen grupları üzerinde durmak yerinde olacaktır.

İfade edilen zorunlulukların neticesinde İttihat ve Terakki Cemiyeti, sürgün edilen ya da kendileri ile aynı düşünceyi paylaşanlar sayesinde her idari merkezde derecesi aynı olmasa da devrime inanan üyeler bulmuşlardır. Sağlanan bu toplumsal taban içinde önceki satırlarda da değinildiği üzere çok farklı meslek, sınıf, etnik ve dini gruptan bireyler yer almışlardır. Nitekim Jön Türkler'in kuruculuğunu yapan ekip dahi farklı bölgedeki bireylerden meydana gelmektedir. Geçen zamanla birlikte bu farklılık artış göstererek devam etmiştir. Ancak aşağıda değinileceği üzere 1908 Devrimi'nde taşradaki gösterilerin tek düzenleyicisi İttihat ve Terakki Cemiyeti üyeleri değildir. Söz gelimi Kudret Emiroğlu'nun 1908 yılının Temmuz ve Ağustos aylarında Anadolu'da II. Meşrutiyet'in ilanına karşı taşranın sevinç ve tepkilerini incelediği önemli çalışmasında içsel etmenleri birincil kaynak olan taşrada çıkan süreli yayın ve hatıralar üzerine bina ettiği çalışmasında ele aldığı başlıklar Osmanlı taşrasındaki içsel etmenlerin genel görünümünü vermektedir.³⁶ Çalışma bu yönüyle de çok önemli bir kaynak olmaktadır (Emiroğlu, 1999).

3.1.2. II. Meşrutiyet Döneminde Taşra İdareleri İle İlgili Anayasal/Yasal Düzenlemeler

Yapılış şekli nasıl olursa olsun devrimler gerçekleştirildikten sonra hedeflenen amacı yerine getirmek adına düzeni kuracak, koruyacak ve yönetilenlerce meşruiyeti bulunacak hukuki düzenlemeler yapılmaktadır. İttihat ve Terakki Cemiyeti öncülüğünde 1908 yılında tekrar yürürlüğe sokulan Meşrutiyet rejimi ile hedeflenen amacın yerine getirilmesi için gerek merkezi teşkilat gerekse de taşra idaresi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, Avrupa'da eğitim görmüş Weber'in ve dolayısıyla Prusya'nın bürokratik düşüncesinden etkilenmiş olan İttihat ve Terakki Cemiyeti üyeleri bütün

³⁶ Çalışmanın en büyük eksikliği Fransız İhtilali, 1905 Rus, 1906 İran Devrimleriyle Meiji Restorasyonu gibi sebep ve sonuçları itibarıyla İttihatçıların 1908 Devrimini etkileyen dışsal nedenler üzerinde yeterince durmamasıdır. İçsel etmenler devrim üzerinde ne kadar etkili olsa da dışsal etmenler yaşanan değişiklikteki yönü belirlemesi açısından mutlaka beraber ele alınması gereken önemli konuların başında gelmektedir.

problemlerin kanuni düzenlemelerle çözüleceğine dair olan inançlarından dolayı Tural'ın da ifadesiyle bir “kanun-i muvakkata” çılgınlığına düşmüşlerdir (Tural, 2009). Bundan dolayı bu dönemde taşra idareleri ile ilgili birçok önemli düzenleme yapılmıştır. Başta 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati” olmak üzere taşrada büyük bir problem haline gelen güvenlik konusuyla ilgili Zabtiye Teşkilatı ile ilgili düzenlemeler gelmektedir.

Ancak hazırlanan düzenlemelere geçmeden önce düzenlemelerin tartışma seyrini ve içeriğini belirleyen ve belki de üzerinde en çok tartışılan konu olan merkezîyet-âdem-i merkezîyet ikilemi ele alınmadan yapılacak inceleme gerek düzenlemenin kendisi hakkında gerekse de taşradaki idari düzenin tam anlamıyla anlaşılmasını güçleştiren bir neden olacaktır. Öte yandan düzenlemeleri etkileyen ve merkezîyet âdem-i merkezîyet tartışmasıyla da bağlantılı bir diğer etken ise siyasal partilerin taşra programlarıdır. Bundan ötürü ilk önce merkezîyet âdem-i merkezîyet kavramlarını inceledikten sonra siyasal partilerin programlarında yer alan taşra ile ilgili görüşleri incelenecektir.

3.1.2.1. II. Meşrutîyet'te Merkezîyet ve Âdem-i Merkezîyet Tartışması ve Taşraya Yansımaları

Meşrutîyet rejimine geçilmesi konusunda anlaşılan fakat bu rejime geçildikten sonra Meşrutîyet yanlılarını ikiye bölen merkezîyet/âdem-i merkezîyet tartışması 1908 öncesi başlamıştır. Prens Sabahattin önderliğindeki Teşebbüs Şahsi ve Âdem-i Merkezîyet Cemiyeti taraftarları ile Ahmet Rıza önderliğindeki Terakki ve İttihat Cemiyeti arasında yaşanan bu tartışma 1907 yılındaki ikinci Jön Türk kongresinde daha da derinleşmiştir. Âdem-i merkezîyet düşüncesi kimisine göre çağdaş Avrupa idaresinin olmazsa olmazı kimisine göre ise devleti parçalayacak bir düşünce ve vatan hainliği anlamları taşımaktadır (Tural, 2000: 91). Meşrutîyet ilan edildikten sonra başlayan yasama işlemleriyle Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde yer alan merkezîyet âdem-i merkezîyet konusu tekrar gündeme gelerek daha şiddetli tartışmaların yaşanmasına neden oldu. Reyhan, merkezîyet/âdem-i merkezîyet tartışmasının bir önceki yüzyılda Tanzimat bürokrati olan Ali, Fuat ve Mithat Paşaların arasında yaşandığını özellikle de Mithat Paşa sayesinde böyle bir maddenin Anayasa metnine girdiğini ifade etmektedir (Reyhan, 2007: 29-31). Ancak 108. maddede âdem-i merkezîyet tabiri Kanun-i Esasi'yi

hazırlayanlar tarafından ayrılıkçı hareketlere neden olabileceği düşüncesinden dolayı bilerek kanun maddesinde kullanılmamıştır. Âdem-i merkeziyet tabiri yerine merkeziyetçi idare argümanı olan “tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif” yani günümüz ifadesiyle yetki genişliği ve görevler ayrımı kavramları kullanılmıştır. Nitekim yine Reyhan aynı çalışmasının üçüncü bölümünde her ne kadar Kanun-i Esasi’de âdem-i merkeziyet tabiri kullanılmamış olsa da Avrupalı devletlerin içindeki ayrılıkçı gruplar ile kurdukları ilişkiler sayesinde tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif’i siyasi bir âdem-i merkeziyet düşüncesi olarak algıladıklarını ve bu bölgelerin yavaş yavaş nasıl Osmanlı İdaresinden ayrıldığını yazmaktadır (Reyhan, 2007: 89-127). İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin sözcüsü hükmündeki Hüseyin Cahit, Prens Sabahattin’in âdem-i merkeziyet açıklamalarına karşı yazdığı yazıda “Akdeniz’deki Osmanlı adalarının Girit misali hep Yunan aguşuna (kucağına) atılması için bir hazırlık” olarak görmesi tarihsel bir gerçeklikten kaynaklanmaktadır. Tartışma iki tarafın da karşılıklı açıklama ve argümanlarını ileri sürmeleri ile Osmanlı’nın son devri hatta Cumhuriyet döneminin de ilk yıllarında da devam etmiştir.

İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin 1912 yılında “sopalı seçimlerde” diğer bütün rakiplerine karşı seçimi kazanmasıyla yeni yapılacak düzenlemelerde de tek söz sahibi haline gelmesi taşrada nasıl bir idari politika izleneceği ile ilgili önemli gelişmeleri de gündeme getirmiştir. İttihat ve Terakki Cemiyeti selefleri olan Mithat Paşa’nın aksine merkeziyetçi bir yapıyı savunmuşlardır. Çünkü hürriyetin ilanının başında bütün tebaayı “Osmanlılık” çatısı altında birleştirme fikri gerek Balkan savaşları gerekse de Meclis-i Mebusan’da farklı etnik kimlik ve dine sahip mebuslar arasında yaşanan şiddetli tartışmalar neticesinde geçersiz kalmış ve İttihat ve Terakki Fırka’sının merkeziyetçi politikaları uygulamasında itici güç haline gelmiştir. Hatta 1912 yılındaki seçimlerinden sonra “devri sabık ya da istibdat devri” diye niteledikleri II. Abdülhamid devrindeki merkeziyetçi politikaları artırarak devam etmişlerdir. Önen ve Reyhan, Tocqueville’in Fransız Devrimi öncesi ve sonrasında merkeziyetçilik politikasında bir değişikliğin yaşanmadığı konusundaki tespitini II. Abdülhamid ve İttihat ve Terakki Cemiyeti için de geçerli olduğunu haklı olarak ifade etmektedirler (Önen ve Reyhan, 2011: 293-294). Tek fark ise II. Abdülhamid Padişah ya da saray eksenli bir merkeziyetçi idare tarzını uygularken İttihat ve Terakki Cemiyeti daha doğrusu artık İttihat ve Terakki Fırkası, parti merkezli bir merkeziyetçilik tarzını benimsemiştir. Dolayısıyla bu merkeziyetçi

politikaları hazırladıkları düzenlemelerde kendini açık bir şekilde göstermektedir. Bu nedenle taşra mülki idaresi ile ilgili gerek doğrudan gerekse dolaylı yoldan kanuni düzenlemelerde bu iki kavramın zamanla nasıl bir değişim geçirdiğini ve artan merkeziyetçiliğin taşrada nasıl yankı bulduğunun incelenmeye ihtiyacı vardır.

3.1.2.2. Siyasal Partiler ve Taşra Politikaları³⁷

I. Meşrutiyet'in ilanında Osmanlı Devleti meşruti idare tarzıyla tanışmış fakat meşruti rejimin gereği olan parlamentarizm bu dönemde Osmanlı siyasal hayatında oluşma imkânı bulamamıştır. Bunun yerine son sözün yürütmenin başı olan padişaha ait olduğu Anayasal bir monarşi oluşturulmuştur. I. Meşrutiyet'in ilanından kısa bir süre sonra dönemin padişahı II. Abdülhamid de kendisine verilen bu yetkiyi kullanarak Osmanlı-Rus (meşhur 93 harbi) savaşını gerekçe göstermiş ve meclisi kapatmıştır. Bu durum siyasal partilerin oluşmasını ve siyasal hayatımızda bu yönde bir tecrübenin yerleşmesini engelleyen gelişmelerden biri olmuştur.³⁸ Nitekim bu durum II. Meşrutiyet döneminde kurulan siyasal partilerde de gerek çok kısa ömürlü olmaları gerek programlarını geniş tutmamaları ve çerçeve temennilerle geçıştirmeleri parti kavramının ve parti anlayışının yerleşmediğinin göstergeleri olmuştur³⁹ (Tural, 2004c: 59). 1909 yılında 31 Mart Vakası neticesinde padişahın tekrar meclisi kapatması endişesinden dolayı bu sefer kurulan düzende Meclis-i Mebusan lehine bir denge oluşturulmuştur (Tunaya, 2015: 56). Bu durum farklı fikirlerin mecliste konuşulmasına ve tartışılmasına Osmanlı Devleti adına bütün kararların padişah müdahalesi olmadan meclis eliyle oluşturulmasına neden olmuştur. Bu denli farklı fikirdeki bireylerin oluşturduğu bir mecliste hizipleşmeler ise kaçınılmaz olmuştur. Esasında II. Meşrutiyet ilan edilmeden önce de Avrupa'daki II. Abdülhamid karşıtları olan Ahmet Rıza önderliğindeki

³⁷ Bu başlık altında ele alınan partilerin programlarında yer alan tüm maddeler Tarık Zafer Tunaya'ya (Tunaya, 2015) ait "Türkiye'de Siyasal Partiler İkinci Meşrutiyet Dönemi 1908-1918" adlı çalışmadan alınmaktadır.

³⁸ Siyasal partilerin, Batı siyasal düşüncesinin bir ürünü olması, fırka, hizb, ayrılık, bölünme ve çatışma gibi anlamları ifade etmesi siyasal partilerle tanışmamızı ve onları sürdürmemiz sorunlu hale getirmiştir. İktidar ve muhalefet kavramları üzerinden işleyen çatışmacı bir siyaset anlayışı iktidarın tekliği konusunda sert bir siyasi görüşe sahip siyasi kültürümüzde hemen yerleşmemiştir. Kısacası II. Abdülhamid'in meclisi kapatması siyasal parti anlayışının siyasi kültürümüzde yerleşmemesinin sadece bir nedenini oluşturduğu görülmektedir.

³⁹ İttihat ve Terakki Cemiyeti ile Teşebbüsü Şahsi ve Âdem-i Merkeziyet Cemiyeti bu açıklamadan ayrı tutulmalıdır. Çünkü her iki Cemiyet de daha meşrutiyet kurulmadan siyasal faaliyetler içine girmiş ve gerek Fransız gerekse de diğer devrimlerden ve devrim sonrasında yapılanlardan edindikleri tecrübe neticesinde cemiyet programlarını hazırlamışlardır.

merkeziyetçiler ve Prens Sabahattin önderliğindeki âdem-i merkeziyetçiler olarak ikili bir ayrım görülmektedir. Ve bu durum 1908 yılındaki seçimlerin İttihat ve Terakki Cemiyeti ile Prens Sabahattin etkisindeki Ahrar Fırkası arasında yaşanmasına neden olmuştur. Takip eden yıllarda farklı fikir ve programa sahip birçok parti kurulmuştur. Böylece ilk çok partili Türk siyasal hayatı başlamıştır.

Öte yandan II. Meşrutiyet devrinde parti programlarına yansıyan problemler ve yaşanan tartışmalar hala çözüme kavuşturulmamış ve birçoğu günümüzde dahi hala sorun olmaya devam etmektedir. II. Meşrutiyet döneminde en çok tartışılan merkeziyet âdem-i merkeziyet kavramları üzerine yapılan tartışmalar devam etmektedir. Örneğin, Dünya Bankası gibi kurumlar yerelleşmek gerekip gerekmediği konusunda tartışmanın yersiz olduğunu önemli olanın bu politikanın nasıl olacağını saptamanın gerektiğini savunurken üyesi olmaya çalıştığımız Avrupa Birliği de “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı⁴⁰” subsidiarite (yerellik) ilkesi ile idarede âdem-i merkeziyetçiliğe dayalı bir idare kurulmasını aday ülkelerden beklemektedir (Güler, 2000: 25-28). Bir diğer konu ise günümüzde dahi siyasetin bürokrasiyi etkisi altına alması ile bürokratik sistemin iktidar olan partinin anlayışı çerçevesinde şekillenmesinin ilk nüvelerinin de yine bu dönemde atılmasıdır. Bu açıdan bakıldığında II. Meşrutiyet döneminde siyasal partilerin programlarında yer alan taşra idaresi ile ilgili maddeler dönemin taşra idari anlayışını ve yaşanan tartışmaları yansıtmanın yanında günümüzde de toplumda ve siyasi partilerin kendi aralarında yaşanan fikir farklılığının ve tartışmanın kaynağını oluşturmaktadır.

Daha önce ifade edildiği gibi II. Meşrutiyet ilan edilmeden önce parti olmasalar da siyasi programa sahip olan iki cemiyet bulunmaktadır. Bunlardan ilki Terakki ve İttihat Cemiyeti diğeri ise Teşebbüs-ü Şahsi ve Âdem-i Merkezi Cemiyetleridir.⁴¹ Bu iki cemiyetin meşrutiyetin ilan edilmesinde büyük rolleri olduğundan meşrutiyet öncesindeki programları da bu açıdan önem taşımaktadır. Çünkü sahip oldukları program II. Meşrutiyet döneminde yeni sistemin ve tartışmaların büyük orandaki belirleyicisi olacaktır. Bu açıdan “II. Meşrutiyet dönemiyle özdeşleşmiş olan İttihat ve Terakki Cemiyeti aynı zamanda bu dönemin kurucusu olduğu için tarihi 1908’den önce başlar” (Tunaya, 2015: 51). II. Abdülhamid’e karşı muhaliflerin taşraya sürgün

⁴⁰ Türkiye anlaşmayı 21.11.1988 tarihinde imzalamış ve anlaşmaya dâhil olmuştur.

⁴¹ Gayrimüslim tebaanın kurduğu ve ayrılıkçı fikirlerin ağır bastığı Taşnaksutyun gibi cemiyetler buna dâhil edilmemiştir.

edilmeleri taşra egemenlerinin de II. Meşrutiyeti ilan edenlerin fikirleri hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamıştır. Bu yönüyle İttihat ve Terakki Cemiyeti gerek merkezde gerek taşrada dönemin en çok bilinen ve tarihte de en çok tartışılan partisi olmuştur.

“Kuşkusuz İttihat ve Terakki merkezîyetçiliği savunan bir parti olagelmıştır” (Önen ve Reyhan, 2011: 299-300). Henüz Avrupa’da iken Âdem-i Merkezi Cemiyeti ile de bu konu yüzünden ayrılığa düşmüşlerdir. İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin 1908 yılında hazırladıkları programın 5 ve 6. maddeleri idari düzenle ilgili temel görüşlerini yansıtmaktadır. 5. maddede mevcut düzen korunmak şartıyla Kanun-i Esasi’nin 108. maddesinde yer alan tevsi-i mezuniyet idare usulünün tamamıyla tatbik edilebilmesi için konu ile ilgili özel kanunların oluşturulacağı ifade edilmiştir. Söz konusu programda Kanun-i Esasi’de yer alan tefrik-i vezaif yani görevler ayrımından ise hiç bahsedilmemiştir. Önen ve Reyhan bunun bilinçsizce bir atlama olmadığını bu dönemde İttihatçıların bazı yetkilerin illere bırakılması konusuna sıcak bakmadıklarını ifade etmektedirler (2011: 300). Programın 6. maddesi ise mevcut mülki taksimatın düzeltilmesinin ve değiştirilmesinin Meclisi Mebusan kararına bırakılacağını yazmaktadır. Bu maddeden anlaşıldığı üzere İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin mülki kademelendirmenin değiştirilmesi için çalışacağını göstermektedir. Nitekim yine İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin 1908 yılı içerisinde değiştirilen programında tevsi-i mezuniyete vurgu yapılmakla beraber “istidadı ahali ve ihtiyacı mahalliye” dikkate alınarak uzun süredir Osmanlı bürokratlarını meşgul eden nahiye teşkilatına dikkat edileceği ifade edilmektedir.

1913 yılında idari ipleri eline alan İttihat ve Terakki Cemiyeti yine aynı yıl içerisinde hazırladığı siyasi programını daha ayrıntılı bir biçimde ele almıştır. Programın birinci maddesini idari düzene ayıran İttihat ve Terakki Cemiyeti bu madde ile idari düzenin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine dayanacağı hükmünü taşıyacağını belirtmektedir. 25. maddede nahiyele eğitim, güvenlik, yerel kalkınma ve sağlık alanında yetkiler sağlayacak “Nevahi Kanunnamesi” önerileceği hükmü yer almaktadır. Daha önce belirtildiği üzere uzun süredir Osmanlı bürokratlarının başını ağrıtan nahiye konusunda İttihat ve Terakki Cemiyeti de farklı bir yol izlememiş, her ne kadar parti programında belirtse de elinden geldiğince böyle bir kanunun gecikmesini sağlamıştır. Nitekim böyle bir kanun hazırlığının meclise gelmesi 1917 yılını bulacaktır. Aynı programın “Kısm-ı İdari” başlığı verilen 34-41. maddelerinde daha çok hedeflenen

amaçlar belirtilmektedir. 34. maddesinde ülkenin en öncelikli ihtiyacının idari ıslahat olduğunun kabul edildiği bunun için idari şubelerin ciddi manada ıslahı ve memurların bu amaca yönelik olarak çalışması için uzman müfettişler görevlendirileceği belirtilmektedir. 36. maddesinde ise mülki taksimatın düzeltileceğini ve daha uygun bir şekil verileceği belirtilmektedir.

1916 yılında hazırlanan programın 5. maddesinde ise ikinci bölümde ele alınan Şemseddin Sami'ye ait layihada yer alan mülki kademelendirme esas alınarak vilayet-kaza-nahiye biçimindeki mülki taksimat önerisi uygulanmıştır. Yine nahiyelerle ilgili olarak nahiyelerin tüzel kişiliği olacağı bir veya duruma göre birkaç köyün birleştirilmesi şeklinde oluşturulacağı hükmü yer almaktadır. İttihat ve Terakki Cemiyeti 1918 yılındaki toplantısında kendini feshettiğini bildirerek siyasi tarihten çekildiğini beyan etmiştir. Parti programından da görüldüğü üzere İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin genel olarak merkezîyetçiliği savunduğu görülmektedir. Her ne kadar tefrik-i vezaif ve tevsî-i mezuniyet gibi kavramları kullansalar da Önen ve Reyhan'ın da belirttiği üzere "İttihatçıların tefrik-i vezaif ve tevsî-i mezuniyet üzerinden merkezîyetçiliği savunduklarını ya da tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ile sınırlandırılmış bir âdem-i merkezîyetçiliği benimsediklerini söylemek yanlış olmasa gerektir" tespitinde bulunmaktadırlar (Önen ve Reyhan, 2011: 301).

Ahrar Fırkası, II. Meşrutîyet'in kısa ömürlü ilk muhalefet partisidir. Hatta 1908 yılındaki seçimlerde sadece İstanbul'da aday gösterdiği ve İttihat ve Terakki Fırkası ile ortak gösterdiği adaylar dışında hiçbir üyesi seçimi kazanamadığı halde ismi meclis binasında yankılanan bir partidir (Tunaya, 2015: 177). Her ne kadar Prens Sabahattin'in fırkayla bağı ve fırka başkanlığı konusu şüpheli de olsa fırka'nın fikri zemini İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne muhalif diğer partiler gibi kaynağını Prens Sabahattin'in görüşlerinden ve Prens'in 1900'lerde Avrupa'da sürgünde iken oluşturduğu Teşebbüs-ü Şahsi ve Âdem-i Merkezi Cemiyeti programından almaktadır (Tunaya, 2015: 178; Tural, 2004c: 62-63).

Farklı etnik kökene sahip mebusların yakınlık gösterdiği fırka kozmopolit bir yapı göstermiştir. Daha kısa bir ifade ile "kozmpolit yanları, milliyetçi yanlarından daha ağır basmıştır" (Tunaya, 2015: 183). Bu durum fırkanın Türkçülük akımına karşı olduğunun bir göstergesi sayılabilir. Fırka üyeleri 31 Mart olaylarına destek vermek ve bu olaylara katılmak yüzünden takibe uğramış ve sürgün edilmişlerdir. Takip eden

yıllarda yurt dışında da fırkayı canlandırma girişimleri sonuçsuz kalınca 1910 yılında fırka feshedilmiştir (Tunaya, 2015: 186-187).

Parti programının 2. maddesinde seçme hakkına işaret ederek yirmi yaşını doldurmuş her erkeğin vergi versin vermesin diğer kanuni özellikleri taşıdığı halde seçme hakkının bulunduğunu ve bunun bir vazife olduğunun Meclis-i Mebusan'ın dikkatine arz edileceği ifade edilmiştir. 9. maddede Kanun-i Esasi'nin 108, 109 ve 110. maddelerine atıfla vilayet genel meclislerinin hemen toplanması ve görevlerini icra etmeleri ve bahsi geçen maddelerde yer alan “tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaiif” usullerinin tatbik edilebilmesi için özel kanunların yapılması isteneceği belirtilmiştir. 10. maddede mülki taksimatla ilgili olarak da mevcut mülki taksimatın düzenlenmesi ve değiştirilmesi zorunluluğunun apaçık ortada olduğu ve bu kararın Meclis-i Mebusan'a bırakıldığı ifade edilmektedir. Yukarıdaki iki madde taşra idaresi ile doğrudan alakadar olan maddelerdir. Tural bu iki maddeye ek olarak ayan seçimleriyle alakadar 8. maddenin de öngörüldüğü şekilde yasalaşması halinde “taşra ileri gelenlerinin [taşra egemenlerinin] Osmanlı karar alma organlarındaki etkinliğinin artmasının amaçlandığı” şeklinde düşünülebileceğini ifade etmektedir (Tural, 2004c: 63). 8. madde ile ilgili bu açıklama Tunaya'nın Ahrar Fırkası için “bürokratlar grubu” (Tunaya, 2015: 182), Feroz Ahmad'in de İttihat ve Terakki Cemiyeti'nden beklediklerini alamayan liberal eğilimli üyelerin Ahrar Fırkası'nı kurduklarını ve liberal görüşteki bu kurucuların da “değişikliğin seçkin bir grup tarafından gerçekleştirilebileceği” düşüncelerine uygun düşüğünü ifade etmektedirler (Ahmad, 1971: 237). Fırka'nın âdem-i merkeziyetçi fikirleri düşünüldüğünde bu ihtimalin uzak bir düşünce olmadığı da düşünülmektedir.

Osmanlı Demokrat Fırkası (Fırka-i İbad), İttihat ve Terakki Cemiyeti'nde aktif rol almış ve dönemin tanınan simaları olan İbrahim Temo ve Abdullah Cevdet gibi isimlerin üyesi olduğu bir partidir. Tural, partinin hedefinin hiçbir zaman iktidarı ele geçirmek olmadığını Fedakâran-ı Millet Cemiyeti gibi İttihat ve Terakki Cemiyeti'ni karşısına almak istemediğini ifade etmektedir (Tural, 2004c: 64). Partinin on beş maddelik programının sadece 14. maddesi taşra idaresi ile ilgili bilgiler içermektedir. 14. maddeye göre parti mülki taksimat konusunu ele alarak vilayetlerin daha küçük idari birimlere ayrılmasını öngörmüştür. Yine aynı maddede nahiyeler konusunu ele alarak nahiyelere tam yetki verilmesi gerektiğini bunun neticesinde ülkenin daha iyi kalkınacağını ifade etmektedirler.

Ahrar Fırka'sının kapatılmasından sonra İttihat ve Terakki Cemiyeti karşıtları yeni bir muhalefet partisi kurma çalışmalarına girişmişlerdir. Bu girişimin neticesinde her ne kadar Ahrar Fırka'sının devamı olmadıklarına dair beyanlar verseler ve programlarında federalizm olarak algıladıkları âdem-i merkeziyet düşüncesine karşı olduklarını beyan etseler de Tunaya'ya göre tümü âdem-i merkeziyetçi olan mebuslarının programdaki 2. maddeye uymalarının beklenemeyeceği ifade edilmektedir (Tunaya, 2015: 245-246). Mutedil Hürriyetperveran Fırka'sını oluşturan asıl millet Araplar olsa da Rum ve Arnavut mebuslar da fırkayı desteklemiş ve fırkaya dâhil olmuşlardır. Fırka parlamento içinde ciddi bir muhalefet yürütmüş 31 Mart Vakasından sonra bürokraside çok güçlenen Mahmut Şevket Paşa'ya karşı şiddetli tartışmalara girmiş ve hakkında gensoru vererek onu zor duruma sokmuşlardır. Ancak bunların dışında konumuz açısından fırkanın en önemli özelliği taşrada halktan gelen şikâyet ve duyuruları kamuoyuna duyurmalarıdır (Tunaya, 2015: 242-243). Parti İstanbul dışında da örgütlenmeye girişmiş Şam, Rize ve Basra'da şube açarak taşrada örgütlenmeye çalışmıştır (Tunaya, 2015: 245; Tural, 2004c: 65). Önceki satırlarda ele alınan 2. madde dışında parti programında vilayet idaresi başlığı altında 10 ve 11. maddeler vilayet idaresi ile ilgilidir. 10. maddede Kanun-i Esasi'de yer alan tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif usulleri üzerine İdare-i Vilayet Kanununun hemen düzenlenmesinden tutun da vilayetlerde görevli memurların görev, yetki alanları ve sorumluluklarının belirlenmesi ile vilayet genel meclislerinin yol, köprü, sanayi, ticaret ve çiftçiliğin geliştirilmesi için çalışılması gerektiğine kadar birçok husus belirtilmiştir. Devamında eğitim ve 11. maddede ele alacakları aşiret konusuna atıfla terbiyenin geliştirilmesi konusuna değinilmiş, eğitim ile bayındırlığın geliştirilmesi için alınan vergilerin toplandığı mahalde kullanılmasının dikkate alınacağı ve gerekirse bunun için ek vergiler de toplanacağı belirtilmiştir. 11. maddede devletin uzak köşelerindeki problemlere dikkati çekmekte diğer partilerin ele almadığı bir konuyu ele almakta ve çözüm önerisi sunmaktadırlar. Bu maddede bütün Osmanlı tebaasının hukuk ve vazifece eşit oldukları ifade edildikten sonra sosyal ve medeni durumları dolayısıyla geri kalmış bazı “memleket ahalisi ile akvam ve aşair-i gayri meskunenin” medeni daire içine zamanla dâhil olmasına kadar geçecek sürede bahsi geçen dezavantajlı bu kesimler için Meşrutiyet düşüncesine uygun özel geçici kanunların çıkarılması teklif edileceği ifade edilmektedir. Tural, aynı kaygının bölgede görevli mülki ve askeri personel tarafından

paylaşıldığını bunun da merkezi idareyi konu üzerinde daha ciddi durmaya sevk ettiğini belirttikten sonra 1913 yılında yürürlüğe giren vilayet kanununun dördüncü maddesinde konunun ele alındığını ve bununla ilgili özel bir kanun hazırlanması gerektiğinin belirtildiğini neticede 1913 yılı sonunda “Aşair ve Muhacirin Müdüriyeti” kurulduğunu ifade etmektedir (Tural, 2000: 229; 2004c: 66).

İttihat ve Terakki Cemiyeti’nden ayrılanların kurduğu Ahali Fırkası Tural’a göre Meşrutiyet tarihinin ikinci büyük muhalefet partisidir. İktidar partisi olan İttihat ve Terakki Cemiyeti ile yaşadığı her kriz partiyi Sabahattinci fikirlere biraz daha yaklaştırmıştır (Tural, 2004c: 66). Nitekim sonrasında İttihat ve Terakki Cemiyeti’ne muhalif diğer partiler gibi Ahali Fırkası da Hürriyet ve İtilaf Fırkası’na dâhil olmuştur. Ahali Fırkası programının 19. maddesinde taşra ile ilgili olarak Kanun-i Esasi’de yer alan tevsi-i mezuniyet ilkesinin ülke idaresi için büyük önem taşıdığı belirtilmiş bunun yanında mülki taksimatla ilgili olarak da bu konu için özel bir nizamname hazırlanması gerektiğini belirtmişlerdir. Yine aynı maddede mülki problemlerin çözümü için Elviye-i Müstakile yani bağımsız vilayetler önerisini öne sunmaktadır. Bu kavram ile Avrupalı Devletlerin baskısıyla kendilerine has Nizamname çıkarılarak Osmanlı Devleti’ne bağlılıklarının ölçüsü şüpheli olan Girit, Bosna-Hersek ve Lübnan gibi bu tarzda idare edilen bölgeler kastedilmektedir. Nitekim Bosna-Hersek ile Girit II. Meşrutiyet’in ilan edilmesinden kısa süre sonra Osmanlı’dan ayrılmış ve bu durum bahsi geçen öneriye karşı olan endişeyi artırmıştır. Ahali Fırkası ise programının 19. maddesinde öne sürdüğü teklifin “tesri-i muamelata” yani işlemlerin hızlanmasına neden olacağını ve taşra idaresinin daha kolay bir şekilde idare edileceğini öne sürmektedir. Ancak her ne niyetle olursa olsun Tural’ın da ifade ettiği üzere devlet idaresinde hassas bir denge vardır ve Bulgaristan, Girit ve Bosna-Hersek Osmanlı Devleti’nden yeni ayrılmışlardır (Tural, 2004c: 67).

Milli Meşrutiyet Fırkası, Balkanlarda çöken Osmanlılık ideolojisi ile Yemen ve Arnavutluk’la çöken İslamcılık ideolojisinin yerine yükselen milliyetçilik ideolojisinin ilk oluşumlarının yaşandığı partidir. Dönemin tüm partilerinde görülen İslamcı fikirlerin yanında Türkçü ideoloji fikirlerini yerleştiren Milli Meşrutiyet Fırkası böylece dönemin iki büyük partisi olan İttihat ve Terakki Cemiyeti ile Hürriyet ve İtilaf Fırkası’na eleştiri oklarını çevirmiştir (Tunaya, 2015: 381). Milli Meşrutiyet Fırkası’nın Kütahya için ayrı bir önemi vardır. Partinin kuruculuğunu ve başkanlığını da yapan Ahmet Ferit Kütahya

mebusluğu yapmış önemli bir fikir adamı ve siyasetçidir. Her ne kadar Anadolu’da siyasi şube açma girişimleri olduğu ifade edilse de bu merkezlerin neresi olduğu ile ilgili Tunaya bir bilgi vermemektedir (Tunaya, 2015: 383). Çalışmada Kütahya’da fırkaya bağlı bir cemiyet ve üye bilgisine ulaşılamadıysa da Ancak Yusuf Akçura ile birlikte 1912 yılının sonunda Kütahya ve çevre idari merkezlerde İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin desteğiyle⁴² “İhtiyat Erkan-ı Harbiye yüzbaşılığı” rütbesiyle görevlendirildiklerini belgelerden görmekteyiz (İ.HB./124-14; BEO/4107–307981). Milli Meşrutiyet Fırkası sekiz bölüm 53 maddeden oluşan ayrıntılı bir program hazırlamıştır. Programın 11. maddesinde Osmanlı Devleti’ni kuran asli unsur olan Türklerin menfaatleri her zaman öncelikli olmak kaydıyla devletin diğer tebaasının hukukuna saygı gösterileceği ve Müslüman tebaa ile ilişkilerin daha geliştirileceğine gayret edileceği belirtilmiştir. Programın 3 ve 4. maddelerinde ise saltanat ve hilafetin hukukuyla birlikte İslam’ın resmi din niteliği onaylanmaktadır. Böylece sadece Türklerin partisi olmadığını onların haklarını öncelese de devleti oluşturan diğer unsurlarla birlikte çalışmayı dönemin de şartlarını göz önünde bulundurarak kabul etmektedir. 12. maddesinde diğer partiler gibi Kanun-i Esasi’nin 108. maddesine atıfla tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerini bazı şartlar dâhilinde kabul ettiğini beyan etmiştir. Buna göre sadece vilayeti alakadar eden konularda kararlar vilayete bırakılırken doğrudan devletin yetki alanına giren işler için katı merkezîyetçi bir yapı öngörülmüştür. Yine aynı maddede taşra idarelerinin sahip olacağı hukuki hak ve vazifeler kesin bir şekilde belirlenerek sorumluluklarının artırılacağı ifade edilmekle beraber merkez tarafından atanan personelle ilgili olarak da “hakk-ı teftiş ve murakabeleri takviye edilecektir” demektedir. 13. maddede ise mülki taksimat konusunu ele alarak liva/sancak merkezli bir teşkilatlanma öngörmüştür. Kendine has şartları olan vilayetler hariç tüm vilayetlerin zamanla bu sisteme geçirileceği belirtilmiştir. Tural, dönemin bazı kaynaklarında da mevcut mülki taksimatta vilayet sınırlarının çok geniş olduğunu ve bunun ekonomik, haberleşme, ulaşım ve güvenlik üzerinde büyük olumsuzlukları bulunduğunu bu nedenle vilayetlerin küçültülmesi ve liva merkezli bir mülki taksimatın gereğinden bahsettiklerini aktarmaktadır (Tural, 2004c: 75). 14. maddede ise merkezi kurumlar olan Jandarma Genel Müdürlüğü ile

⁴² 1912 yılında kurulan Milli Meşrutiyet Partisi’ne, 1912 yılındaki “sopalı seçimlerin” ardından İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin destek çıkması her ne kadar birbirlerine muhalif ve rakip olsalar da aralarındaki bağın kopmadığının bir kanıtı sayılabilir.

Dâhiliye ve Harbiye Nezaretleri arasında vilayetlerde yetki konusunda karışıklık ve anlaşmazlıklara neden olan kolluk güçleri sorunun üzerinde en kısa zamanda durulacağını ifade etmektedir. 15. maddede vilayetlerin tüzel kişiliğinin olması gerektiğini 16. maddede ise yine vilayetlerin özel bütçelerinin olması gerektiğini savunmuşlardır. Nitekim 1913 yılında hazırlanacak olan vilayet nizamnamesinde de bu haklar vilayetlere tanınacaktır. 17. maddede ise nahiye konusunu ele almış ve nahiye biriminin tüm yurtta yaygınlaştırılmasına gayret edileceğini yazmaktadır. 18. maddede nahiye idaresini seçilmiş müdür yerine atanmış müdür ile seçilmiş nahiye heyetinin idare etmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Tural, Milli Meşrutiyet Fırkası'nın Tanzimat bürokratlarından beri devam eden Abdülhamid ve İttihatçıların tarafından da paylaşılan ortak endişeleri onayladıklarını ve bir anlamda statükocu bir tavrın takipçisi olduklarını ifade etmektedir (Tural, 2004c: 76). 19, 20 ve 21. maddelerde personel kanunları üzerinde durmuşlar. Memurların sosyal haklarının düzenlemesi ve memurların siyaset dışında kalmasının ülke için daha hayırlı olacağını beyan etmişlerdir. Yine diğer önemli bir konu olan devlet memurlarının siyasi hareketlerden uzak durmasının vatan selametinin muktezası (gereği) olduğunu her memura seçme hakkı verilmekle beraber siyasi bir harekete katılmalarının kesinlikle yasak olması gerektiğini ifade etmektedirler. Milli Meşrutiyet Fırkası adli, siyasi, eğitim, ordu, maliye ve dış ilişkiler gibi diğer birçok konuyu programlarında ele almışlardır. Ancak ele alınan bu maddelerden 28. madde içeriği ve ifadeleri itibariyle dikkat çekicidir. Bu maddeye göre fırka ordu için gerekli her türlü yardımı yapacağını fakat ordunun siyasetle meşguliyeti ve zabitlerin siyasi bir fırkaya bağlılıkları/üyelikleri kesinlikle yasaklanacağını ifade etmektedir. Onlara göre “Osmanlı ordusunun şerefi Osmanlı ordusu kalmaktır.” “Milli Meşrutiyet Fırkası yanlış siyaset neticesi olarak ordunun memleket dâhilinde daima işgal edilmesine mani olacaktır” (Tunaya, 2015: 287). Demekle İttihat ve Terakki Partisi'ne muhalif diğer partiler gibi askerin siyasetle ve siyasetçilerin de askeri işlerle ilgilenmelerinin kesinlikle yasaklanması gerektiğini beyan etmişlerdir.

Fotoğraf 5 1923 yılı yazında yapılan Büyük Millet Meclisi ikinci devre seçimlerinden Kütahya seçim sandığı kurulu ve halktan bir grup.



Kaynak: İBB Atatürk Kütüphanesi Koleksiyonu

Hürriyet ve İtilaf Fırkası, II. Meşrutiyet döneminde İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne karşı birleşen en büyük muhalefet partisidir. Kuruluşunda Mutedil Hürriyetperveran Fırkası'ndan ve Ahali Fırkasından üyeler etkili olmuşlardır. 1908 yılından sonra İttihat ve Terakki'nin hürriyeti ilan etmesinden dolayı kutsal parti olarak görülmesi karşılığın çıkan her muhalefet partisini eritmiştir. Ancak 1911 yılında Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın kurulduğu yıl Trablusgarp'ın işgali, Yemen ve Arnavutluk isyanları, Avrupa basınının İttihatçıları yermesi ve Sait Paşa'nın İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin muhalefetine rağmen sekizinci kez sadaret makamına oturtulması gibi birçok neden İttihatçıların siyasi anlamda zayıflamasına neden olmuştur. II. Meşrutiyet'in ilanından beri İttihat ve Terakki karşısında eriyen tüm muhalefet böyle bir ortamda "muhalefet ırmaklarının döküldüğü bir göl" haline gelen Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nda toplanmıştır (Tunaya, 2015: 295-296). Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın her ne

kadar farklı görüşlere sahip olsalar da kurdukları ittifakla İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne karşı büyük muhalif bir güç haline gelmeleri siyasette ve toplumda kutuplaşmayı da beraberinde getirmiştir. Tural, İstanbul'da yaşanan bu çekişmenin kısa süre sonra taşraya da yansıdığını âdem-i merkezîyet gibi taşra egemenleri tarafından konuşulan konuların halk arasında da tartışıldığını böylece taşrada da İttihat ve Terakki Cemiyeti ile Hürriyet ve İtilaf Fırkası mensupları arasında kutuplaşma yaşandığını belirtmektedir⁴³. Açıklamanın devamında Tural haklı olarak “siyaset tabanının bu derece genişlemesinin nitelik yönünden herhangi bir değişim yaratmadığı gibi vatan haini sıfatıyla yaftalanan kişilerin sayısını da artırmıştır” demektedir (Tural, 2004c: 68-69). Hürriyet ve İtilaf Fırkası kendisiyle birleşen partilerin şubelerini devralmış olmanın yanında İstanbul başta olmak üzere birçok vilayette de şubeler açmış taşrada da örgütlenmeye büyük önem vermiştir. Ancak 1912 yılındaki “sopalı seçimlerden” sonra güç kaybına uğramış ve bu seçimde 286 kişilik meclis içinde 15 sandalyeyi ancak kazanabilmiştir (Tunaya, 2015: 302). İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin sopalı seçimlerle muhalefeti sindirmesinden sonra 1913 yılında Hürriyet ve İtilaf Fırkası da “herhangi bir vilayette” varlık gösterememiştir (Tunaya, 2015: 313). Partinin yurt içinde sindirme, sürgün ve idamlar yüzünden yurt dışına kaçmış üyeleri Avrupa'da birleşerek muhalefetlerini oradan yürütmeye başlamışlardır.

İttihat ve Terakki Cemiyeti karşısında toplanan muhalefet belki de sahip oldukları farklı görüşler nedeniyle programlarını ve dolayısıyla problem olarak gördükleri konuları ve bu konuların çözümünü parti programındaki maddelerde son derece ayrıntılı bir şekilde açıklamışlardır. Nitekim aşağıda Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın programındaki maddeler incelediği zaman İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne muhalif diğer partilerin programlarında yer alan madde ve çözüm önerilerine ne kadar benzerlik gösterdiği görülecektir. Programın 4. maddesinde parti, görüşünün her ne kadar genel oy kullanımı ve çoğunlukçu bir sistemden yana olduğu ise de “tecrübe ve terbiye-i esasiyenin” bu sistemin uygulanması için gerekli seviyede olmadığından şimdilik iki dereceli bir seçim sistemi uygulanacağı belirtilmektedir. Seçme ve seçilme hakkı ile

⁴³ Her ne kadar Tural ifadelerinde haklı olsa da taşrada halk bu tartışmaları taşra egemenlerinden bağımsız bir şekilde yapamamaktadır (Tural, 2004c: 68-69). Taşrada halk arasındaki kutuplaşma yine farklı görüşteki taşra egemenleri etrafında toplanan halk arasında yaşanmaktadır. Yani kutuplaşmanın ve tartışmanın seyrini belirleyen şey parti merkezleriyle kurdukları ilişkiye göre yine taşra egemenleri tarafından belirlenmektedir. Bunun bir nedeni de Tunaya'nın da belirttiği üzere İttihat ve Terakki Cemiyeti gibi Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın da bir “sınıf partisi olamamasından halktan kopuk partiler olmalarından” kaynaklanmaktadır (Tunaya, 2015: 309).

ilgili olarak ise yirmi yaşını doldurmamış olanlara seçme hakkı verilmekte adaylar içinse ekonomik bir gelir seviyesi aranmadığı belirtilmekte ayrıca seçim, günümüzde olduğu gibi seçmenler için hem bir hak hem de bir vatan görevi şeklinde ifade edilmektedir. Serbest seçim ve gizli oy hakkı için her türlü müdahaleye engel olunacağı teminatı verilmektedir. Devlet memurlarına, memur olarak görev yaptıkları yerde; asker, jandarma komutan ve amirlerle zabıtalara ise hiçbir yerde oy kullanma hakkı verilmeyeceği belirtilmektedir. Programda taşra idareleri ile ilgili düzenlemelerden bahsedilen esas kısım ise “Siyaset-i Dâhiliye” başlığı altında ele alınan maddelerde yer almaktadır⁴⁴. Başlığın birinci maddesi olan 29. maddede Ahali Fırkası’nın programının 19. maddesinde ele alınan “Elviye-i Müstakile” yani bağımsız vilayetler konusu işlenmektedir. Aynı madde iki partinin birleşmelerinin de bir sonucu olarak Hürriyet ve İtilaf Fırkası’nın programında da kendine yer bulmuştur. 30. maddede de vilayet idarelerinin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine göre yönetileceği belirtilmektedir. Bunun yanında eğitim, bayındırlık, ziraat, ticaret ve sanayiyle alakadar konuların devlete ve Osmanlı vataniyle, fayda ve zararı bir vilayetin sınırları dışına taşan bütün milletle veya büyük çoğunluğu alakadar eden konular haricinde her türlü yetki vilayet idarelerine verilmektedir. Parti nahiye konusuna büyük önem vermiş ve programında nahiye konusuna geniş bir yer ayırmıştır. 31. madde nahiyelerin oluşturulma şartlarından bahsetmektedir. Buna göre yakın köyler ve birbirine “mütecanis” aileleri (yani aynı cins ya da benzer özellikler gösteren şeklinde ifade edilebileceğimiz bir tabirle) birleştirilerek sayısı iki binden az on binden fazla olmamak kaydıyla nahiyeler oluşturulacağı ifade edilmektedir. 32. maddede nahiye müdürü ve nahiye meclisinin seçimle belirleneceği bunun yanında kâtip ve tahsildar gibi memurların ise atama usulü ile görevlendirilecekleri belirtilmektedir. 33. maddede nahiye devletçe idari teşkilatın esası olarak ifade edilmekte ve bu idari teşkilatın kendi ayakları üzerinde durması için kanun, düzenleme ve devletin koyduğu kanunların ilanı ve uygulanmasıyla güvenlik ve bayındırlık işlerinin yerine getirilebilmesi için bu

⁴⁴ Tural (2004c: 69-72) çalışmasında taşra idareleri ile ilgili maddelerin yer aldığı başlığı “Vilayet-i İdariye” olarak ifade etse Tunaya’nın (2015: 321) çalışmasında yer alan parti programında taşra idareleri ile ilgili maddeler “Siyaset-i Dâhiliye” başlığı altında bulunmaktadır. Ayrıca Tural (2004c: 69-72) programın taşra idareleri ile ilgili ilk maddesini 30. maddeden başlatmasına karşı Tunaya’nın (2015: 321-324) çalışmasında yer alan programda taşra idareleri ile ilgili maddeler 29. maddeden başlatılmaktadır. Bu durum iki çalışma arasında ele alınan maddeler konusunda bir karışıklık ortaya çıkarmaktadır. Daha önce ifade ettiğimiz üzere çalışmada Tunaya’nın (2015) çalışmasında yer alan parti programları temel alınmaktadır.

vazifelerin idaresi nahiye müdürüne devredilmektedir. Fayda ve zararı nahiyeyi ilgilendiren işlerin yerine getirilebilmesi için de nahiye bütçesi oluşturulacağı, nahiye bütçesi hesaplarından ve kararlarından nahiye meclisi harcamasından ise nahiye müdürünün sorumlu tutulacağı ifade edilmektedir. 34. maddede nahiye meclislerinden, Meclis-i Mebusan ve vilayet genel meclisi seçimleriyle nüfus ve emlak sayımları ile ilgili görevlerde yardımcı olması ve denetim görevi görmesi talep edilmiştir. 35. maddede ise jandarma erleri, orman korucularıyla köy bekçileri nahiye müdürünün emrine verilmektedir. Yukarıdaki maddelerde öngörülen nahiye sisteminin daha iyi işlemesi için 36. maddede en kısa zamanda bir nahiye kanunu hazırlanacağını belirtmektedirler. Ancak daha önce nahiyeler konusunda ifade edildiği üzere nahiye sistemi dış ülkeler özellikle de Rusya ve Avusturya-Macaristan gibi ülkelerin baskısı neticesinde vilayet nizamnamelerinde bahsedilmiş ve bununla ilintili olarak Nevahi Nizamnamesi çıkarılmıştır. Ama bahsedilen kanunlar çıkarılırken devlet adamlarının nahiye konusuna gösterdiği tepkiyle İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın programında yer alan nahiyeye ilgili maddelere gösterdiği tepkiden farklı değildir. Nahiye sisteminin kurulması için baskı kuran Rusya ve Avusturya-Macaristan devletlerinin baskısı yakın ilgi duydukları Balkanların nahiye sisteminde bahsedilen kalabalık köylere sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Böyle bir durumda nizamnamede ve programda yer alan nahiye müdürü ve nahiye meclisinin seçimle belirlenmesi azınlık cemaatlerinin bu idari birimler üzerindeki idaresini güçlendirmesi ve uzun vadede bağımsızlıklarına yol açma ihtimali bulunmaktadır. Öte yandan düşük nüfuslu, dağınık yapılı ve cemaatler arası birliğin yokluğu bu sistemin Osmanlı Devleti'nde uygulanmasının zorluğuyla beraber işlemeyeceğine dair belirtiler de göstermektedir (Ortaylı, 1985: 92-99). Hürriyet ve İtilaf Fırkası belediye konusunu da es geçmemiş, bununla ilgili maddeler belirlemiştir. Programın 37. maddesinde, nüfusu kırk bin ile altmış bin arasında olan şehirlerde iki belediye heyeti sayısı altmış binden fazla olan yerlerde ise heyetlerin orantılı ölçüde artması şeklinde bir sistem belirlenmiştir. Yine şehir ve kasabalarda nahiye meclisleri için belirlediği sistemin aynısını belediye meclislerine; nahiye müdürü ve güvenlik işleri için belirlediği programın aynısını belediye başkanlarına tanınacağını belirtmektedirler. 38. maddede birden çok belediyenin bulunduğu yerlerde bir seçim heyeti oluşturularak İstanbul'daki şehreminine benzer şekilde belediye başkanları arasından birinin heyet tarafından "reis-i

evvel” seçilmesi şeklinde bir çalışma tarzı belirlenmiştir. 39. maddede ise belediye teşkilatı, seçimi ve vazifelerinin açıklanacağı bir belediye kanununun yapılacağı ifade edilmektedir. Program mülki taksimat konusuna da açıklamalar getirmektedir. 40. maddede mülki taksimat/bölümleme sancak temelinde ele alınmakta her sancağın şimdiki ihtiyaçları göz önüne alınarak geleceğe uygun bir şekilde teşkilatın yeniden oluşturulacağı ifade edilmektedir. 41. madde sancakların daha kolay idaresi için sayısı dörtten fazla olmamak şartıyla gereği kadar kazaya ayrılacağı, livada mutasarrıf kazada ise kaymakamın idarecilik vazifesini yerine getireceği belirtilmiştir. Liva ve nahiyelerde bulunan idare meclislerinde yalnız memurların görevlendirileceği ve bunların yalnızca idari görevleri yerine getireceği yazılmaktadır. 42. maddede en az üç en fazla beş liva birleştirilerek mevcut vilayet sisteminin yeniden düzenleneceğini ve bununla bağlantılı olarak 43. maddede vilayetlerin her birinin kendine özgü işleri yapmak üzere mebus seçim kanununa göre seçilmiş bir meclisi umumi ve kendine has bir bütçesi bulunacağı ifade edilmiştir. 44. madde ile umumi meclisin senede iki defa toplanacağı ve vali ile sürekli iletişim halinde olacak beş üyeli daimi bir meclisin seçimini yapacağı fayda ve zararı yalnız o vilayeti bağladığı durumlarda da umumi meclislere kanun koyma yetkisi verileceği ifade edilmektedir. Hürriyet ve İtilaf Fırkası valilerin yetkilerinde ve statüsünde de değişikliğe gitmişlerdir. Programın 45. maddesinde valileri vilayetin en yetkili memuru saymakla valilerin görevlerini merkeze karşı görevleri ve vilayete karşı olan görevleri şeklinde iki görev alanı belirlemektedirler. Bu maddeye göre valiler merkezden gelen emirleri taşrada uygulatmak ve taşrada görevli personeli denetlemekle yapılan işleri merkezi idareye raporlayan bir statüye oturtulmaktadır. Tural’ın belirttiği üzere bu maddeler dönemin genel görüşü olan “güçlü valiler” düşüncesine uzak düşmektedir (Tural, 2004c: 71). 46. madde vilayet kanununun bu esaslara göre düzenleneceğini, doğrudan doğruya vali idaresindeki memurların kimlerden oluşacağı, vazifelerinin ne olduğu ile ilgili bir düzenleme yapılacağı belirtilmiş ve uzun süredir devam eden yetki karmaşasını ortadan kaldırmayı amaçlamışlardır. 47. madde asayişin sağlanması görevini polis ve jandarmaya bırakmakta olağanüstü bir durum olmadığı sürece askeri kuvvetlerin kullanılmayacağını belirtmektedir. Bununla beraber taşrada huzursuzluğu artıran ve II. Meşrutiyet’in ilan edilmesi sırasında halkın idarecilere ve devlet memurlarına karşı gösterdiği tepkinin bir nedenini oluşturan uzun süreli jandarma görevinin de iki yıla indirileceği ve mümkün mertebe memleketlerine yakın

yerlerde vazifelendirilecekleri belirtilmektedir. Milli Meşrutiyet Fırkası'nın programında da yer alan Harbiye ve Dâhiliye Nezaretleri arasında yaşanan anlaşmazlık ve gerginlikler konusuna Hürriyet ve İtilaf Fırkası da değinmiş ve çözümü 48. maddede jandarma ve polis güçlerini bulundukları mahaldeki mülki idareciye en nihayetinde ise hepsinin valiye bağlı bulunduğunu ve en yakın zamanda bu konu hakkında bir düzenleme yapılacağı belirtilmektedir. 49. maddede Osmanlıcılık ideolojisinin bir yansıması olarak her dinden ve mezhepten fark gözetilmeden devlet hizmetine alınacağı fakat ehliyet, yeterlilik, hal ve şanıyla birlikte memur edileceği yer arasındaki uyumun dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Bu maddede mecliste çokça tartışılan konulardan olan memurların atandıkları yerlerin kültür ve dilini bilme konusundaki tartışmaları hatırlatmakla beraber “Elviye-i Müstakile” düşüncesiyle de bağlantılı görünmektedir. Programın 50. maddesi memurların seçilme usulü, tayin, hukuk ve mesuliyetlerinin belirleneceği, görevde yükselme hakkıyla emeklilik haklarının yer alacağı bir düzenleme yapılacağı belirtilmektedir. 51. maddede memur ve askerler gibi mülki, adli ve güvenlik güçlerinin herhangi bir partiye üye olmaları ve devlet kaynaklarını fırka veya cemiyet lehinde kullanmalarının engellenmesi için bir düzenleme hazırlığında olduklarını ifade etmişlerdir.

Tam bir parti özelliği göstermeyen Halaskar Zabitan Grubu'nun (Kurtarıcı Subaylar Grubu) ortaya çıktığı zaman dilimi meşrutiyet yıllarının en hareketli yıllarıdır. 1911 ve 1913 yıllarında Meclis-i Mebusan iki kere feshedilmiş, dört hükümet değişmiş, Trablusgarp ve Balkan savaşları yaşanmış, bir de buna Bab-ı Âli Baskını ve Mahmut Şevket Paşa'ya yapılan suikast gibi iki siyasi olay eklenmiştir (Tunaya, 2015: 344). İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin II. Meşrutiyet'ten önce ordu ile olan bağı ve ilişkisi II. Meşrutiyet ilan edildikten sonra da devam etmiştir. Bu durum ordu ile siyaset arasındaki net olmayan zorunlu bir ilişkiyi ortaya koymakla beraber her zor kalınan durumda İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin ordu gücüne başvurmasını ve bu yolla muhaliflerini bastırmasının da aracı olmuştur. “İttihat ve Terakki Fırkası doğrudan doğruya ordudan doğmuştur (tevellüt etmiştir). Ordu serapa (baştanbaşa) İttihat ve Terakki Fırkası'dır” (Tunaya, 2015: 354). Tunaya'nın, İttihat ve Terakki liderlerinden olan Seyit Bey'den aktardığı bu cümleler 1912 yılı Meclis-i Mebusan'ında orduya mensup kişilere siyasetin yasaklanması ile ilgili kanun tasarısı görüşülürken beyan edilen cümlelerdir. Bu ifadeler İttihat ve Terakki'nin ordu ile olan ilişkisini gösterdiği gibi muhalefetin de

memur ve özellikle de ordunun siyasetten uzak durmaları konusundaki ısrarlarının nedenini oluşturmaktadır. 31 Mart Vakası'ndan sonra Mahmut Şevket Paşa'nın Harekât Ordusu ile İstanbul'a gelmesi ve örfi idareyi yani günümüz tabiriyle sıkı yönetimi ilan etmesi ile muhalefet daha sert bir baskıya maruz kalmıştır. Etkiler tepkilerin doğmasına sebep olmuş ve sayılan bu nedenler İttihat ve Terakki Cemiyeti karşısında çoğalan muhalif seslerin birleşmesine meşrutiyetin ilanından beri İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin sahip olduğu iktidar tekelinin sekteye uğramasına neden olmuştur. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin "cemiyeti mukaddese" olması ve siyasi durumu böylece siyasiler tarafından tartışılmaya halk tarafından ise sorgulanmaya başlanmıştır. Bu tartışmanın başında da yukarıda programlarını incelediğimiz neredeyse tüm partilerin programlarında yer alan memur ve askeri görevlilerin siyasete karışmaması ve siyasetin de elini ordunun üzerinden çekmesi ile ilgili maddeler oluşturmaktadır. Siyasette yaşanan bu tartışmalar ve ikilik ordunun içinde de farklı fikirdeki subaylar arasında yaşanmaya başlamıştır. "1912 genel seçiminden sonra, silme denecek bir İttihatçı çoğunluğu parlamentoya barışçıl bir hava getirmemiştir. Artık ordu da ikiye bölünmüştür" (Tunaya, 2015: 351). Grubun her ne kadar Hürriyet ve İtilaf Fırkası ile olan ilişkisi bilinmese de bir bağlantıları olduğu açıktır. Ordu içinde yaşanan bu muhalefetten parlamento dışı kalan muhaliflerin yararlandığı ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne karşı eylemsel bir tavır göstermek için fırsat yakaladığı muhakkaktır. Balkanlardan gelen destekle ilan edilen ve yine 31 Mart Vakası'nda Balkanlardan gelen destekle korunan İttihatçıların Meşrutiyet rejimi yine Balkanlarda yer alan Manastır'dan bazı muhalif subayların Mahmut Şevket Paşa'ya tehdit dolu mesajlarıyla sarsılmaya başlamıştır. Tunaya, grubun Meclis-i Mebusan üzerinde üç aşamalı bir baskı kurduğunu ifade etmektedir. Buna göre birinci aşama İttihatçı kabinenin iktidardan düşürülmesini amaçlamaktadır. İkinci aşamada İttihatçıların güçlü olduğu parlamentoda baskı yoluyla Meclis-i Mebusan'ı feshettirmek ve yeni bir seçimin kapısını açmak için eylemsel hareketlere girişilmesidir. Üçüncü aşamada ise ordunun ve memurların siyasetten uzaklaştırılması ile ilgili tedbirleri aldirmek vardır (Tunaya, 2015: 357-364). Halaskar grubu siyasal bir güç ya da cunta hareketi olmadığı halde yaptığı blöfle amacına ulaşmış Cumhuriyet döneminde dahi etkisi görülen ordunun siyasetten uzaklaşması ile ilgili baskısı netice vermiştir (Tunaya, 2015: 364). Fakat Balkan Savaşları ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin Bab-ı Âli Baskını ile iktidarı tekrar ele geçirmesi 1914 yılına

kadar meclissiz, kanun-u muvakkata ve padişah iradeleriyle yönetilen bir idari durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Halaskar Zabitan Grubu'nun taşra idaresi ile ilgili görüşünü belirtmemesine rağmen çalışmamızda ele almamızın temel nedeni II. Meşrutiyet dönemiyle başlayıp en son 15 Temmuz darbe girişimiyle bir daha ortaya çıkan ordu-siyaset ilişkisinin siyasi ve idari tarihimizin bir parçası haline gelmesinden kaynaklanmaktadır.⁴⁵

3.1.3. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkattî⁴⁶

Yukarıda incelenen parti programlarında konuya verdikleri önem derecesi farklı olsa da taşra mülki idaresi ile ilgili değişim talepleri dönemin önde gelen konularından biri olmuştur. Siyasi partiler dışında dönemin aydınları da mülki idareyle ilgili tartışmalara katılmış dönemin gazete ve dergileri karşıt görüşteki aydınların yazı ve tartışmalarıyla dolmuştur. Tural, çalışmasında “bu memleket nasıl kurtulur” amacıyla tartışma ve çözüm önerilerinde bulunan daha çok Mülkiye Dergisi etrafında toplanmış konusunda uzman kişilerin fikirlerine geniş yer vermekte ve bu fikirlerin mülki düzenle ilgili hazırlanan düzenlemelerde etkili olduğunu belirtmektedir (Tural, 2000: 81-90). Esasında taşra mülki idaresi ile ilgili çalışmalar II. Abdülhamid döneminde de yapılmıştır. Daha önce belirtildiği üzere padişahın isteği üzerine valiler vilayet idaresi ile ilgili layihalar hazırlamış ve II. Abdülhamid’e sunmuşlardır. Ancak bu dönemde her ne kadar mülki idareyle ilgili birçok layiha hazırlansa da (Oğuz, 2007) taşra idaresinde yeni herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde bu layihalardan Şemseddin Sami’ye ait olanında önerilen düzenlemelerin II. Meşrutiyet döneminde taşra idaresi ile ilgili çalışmalara kaynaklık ettiğinden bahsedilmiştir. Bu yönüyle II. Meşrutiyet döneminde taşra mülki idaresindeki değişim düşüncesi yeni değildir. Fakat mevcut düzenin İttihatçılar tarafından devri sabık dönemine ait görülmesi, parlamento sayesinde farklı bölgelerden gelen mebusların taşradaki problemleri tartışmaları ve layihalarda da görüldüğü üzere mevcut düzenin isteklere

⁴⁵ Çalışmada incelenen parti ve gruplar dışında İttihad-ı Muhammedi Fırkası, Fedakâran-ı Millet Cemiyeti, Heyet-i Müttefika-i Osmaniye, Islahat-ı Esasiye-i Osmaniye Fırkası ve Osmanlı Sosyalist Fırkası bulunmaktadır. Ancak bu parti ve gruplarının taşra idareleri ile ilgili bir çözüm önerisi bulunmamakla beraber kısa ömürlü olmaları, programlarının çok kısa ve temenni cümlelerle oluşturulması, parlamento ve mebuslar üzerinde baskı kuramamış olmaları bu parti ve grupların çalışmamızda değerlendirme dışı bırakılmasının nedenlerini oluşturmuştur.

⁴⁶ Bu başlık altında yer alan kanun maddeleri Ahmet Akgündüz’e ait “Arşive Belgeleri Işığında Dâhiliye Nezareti” adlı çalışmada yer alan transkripsiyon metinden alınmıştır.

cevap verememesi yeni bir düzenlemenin acilen yapılmasını zorunlu hale getiren nedenler olmuştur.

Önen ve Reyhan'ın Meclis-i Mebusan Zabıt Cerideleri'nden aktardıklarına göre II. Meşrutiyet ilan edildikten hemen sonra mülki idare ile ilgili değişiklik önerileri Meclis-i Mebusan'da görüşülmeye ve tartışılmaya başlanmıştır. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin lider kadrosundan olan Talat Bey ve arkadaşları tarafından hazırlanmakta olan kanun tasarısının dayanmasını istedikleri esasları kısa bir şekilde belirttikleri ve kısa bir süre sonra da Talat Bey'in Dâhiliye Vekilliğine getirilmesiyle bahsedilen layihanın yine onun vekilliği döneminde bitirildiğini aktarmaktadırlar. Layihanın dikkate alınmasında ve mecliste görüşülmesinde İttihat ve Terakki Cemiyeti liderlerinden olan Talat Bey tarafından sunulmuş olmasının etkili olduğu ifade edilmektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 311-312). Böylece tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif gibi dönemin en çok tartışılan iki kavramının gölgesinde düzenleme 1910 yılının sonunda Meclis-i Mebusan'a sunulmuştur. Hükümetin sunduğu bu tasarıda vilayetin genel idaresi ve vilayetin özel idaresi gibi bir ayrıma gidilmemiştir. İki idare şekli de maddelerde beraber yer almıştır. Bu şekliyle hükümetin sunduğu tasarıda vilayetin bir bütün olarak ele alındığı görülmektedir. İttihat ve Terakki Cemiyeti programında görüldüğü üzere bu durum İttihatçıların merkeziyetçiliğe verdikleri önemin bir göstergesidir.

1871 tarihli İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesi'nde il özel idareleri ile ilgili maddeler yer almakta ve vilayet genel meclisleri bulunmaktadır. Ancak maddelerin ve meclisin kanun metni üzerinde kaldığı ve işlemediği görülmektedir. Layiha Meclise tekrar sunulduktan sonra layiha üzerinde çalışmak üzere Mecliste bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonun etkili isimlerinden olan Ahmet Ferit Tek layiha ile ilgili birçok açıklamada bulunmakta ve layihayı eleştirmektedir. Nitekim Önen ve Reyhan, "Encümenin merkeziyetçiliğe getirdiği bütün eleştirilere rağmen eski düzenlemelerden daha merkeziyetçi bir yapı şekillendirmeye çalıştığını" ifade etmektedirler (Önen ve Reyhan, 2011: 328). Ahmet Ferit Tek, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin baskısından ve sundukları kanun tasarısının içeriğinden yaptığı eleştirilere rağmen tatmin olmamış olacak ki kendisiyle aynı görüşteki bir grup arkadaşıyla birlikte 1912 yılında yukarıda ele alındığı üzere mülki idareyle ilgili ayrıntılı bir programa sahip Milli Meşrutiyet Fırkası'nı kurmuştur. Böylece sahip olduğu fikirleri kurduğu parti

vasıtasıyla hayata geçirmeye çalışmıştır (Ünal, 2009)⁴⁷. Yine de vilayet idaresi ile ilgili yasa tasarısı dönemin büyük tartışmaları içinde yasalaşmamıştır. 1912 yılında Takvim-i Vekayi’de 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nin yerine uygulanmak üzere 85. maddeden başlayan “İkinci Bab, İdare-i Hususiye-i Vilayet” yani günümüzdeki anlamıyla il özel idareleri başlığıyla tasarının bir kısmı yasalaşma imkânı bulmuştur.

Peki, neden hazırlanan vilayet düzenlemesinin bütünü değil de sadece il özel idarelerine ait görevlerin belirlendiği ikinci kısım kanunlaştırılmıştır? Göreli, layihanın bütünü yasalaşmamasıyla ilgili olarak farklı etnik gruplara mensup mebusların layiha ile ilgili farklı amaçlarının olmasının layihanın görüşmelerde nasıl bir hal alacağını belirsizleştirdiğinden dolayı layihanın mecliste görüşülmeden meclisin tatil edildiği açıklamasını getirmektedir (Görelî, 1952: 10). Siyasal partiler ve taşra politikaları başlığı altında ele alındığı üzere dönemin çalkantılı siyasal hayatı, İttihat ve Terakki Cemiyeti iktidarının zayıflaması, muhalefetin mevcut hükûmete ciddi eleştiriler yöneltmesi ve yaşanan Balkan savaşları ilin genel idaresini yeniden düzenleyecek bir yasanın bu dönemde çıkmasıyla ilgili tereddütlere neden olmuş ve neticede ilin genel idaresi ile ilgili maddeler yasalaşmamıştır. Nitekim İttihat ve Terakki Cemiyeti Bab-ı Âli baskınından sonra idareyi tekrar ele alınca Tural’ın ifadesine göre “çoğu madde kelimesi dahi değiştirilmeden” 1913 İdare-i Vilayet Kanun-i Muvakkati’ndeki yerini almıştır (Tural, 2000: 226)⁴⁸. Önen ve Reyhan ise il özel idaresi ile ilgili kanun maddelerinin aynı olduğu fakat il genel idaresi ile ilgili maddelerin ne önerilen tasarıda ne de meclis encümeninin düzenlemesinden geçen tasarının maddeleriyle aynı olmadığını tamamıyla farklı bir metin olduğunu ifade etmektedirler (Önen ve Reyhan, 2011: 330). Yapılan en büyük değişiklik ise maddelerden farklı anlamlar çıkarılmamasının önüne geçmek için maddelere ek açıklama getiren yan maddeler eklenmesidir. Buna karşılık ilin özel idaresini düzenleyen maddelerin yasalaşması ise 1871 Vilayet Nizamnamesi’nde yer alan vilayet genel meclislerinin yetkilerinin daha da artırılıp genişletilmesiyle taşranın ekonomik sıkıntılarını vilayetlere tanınacak yetki ile

⁴⁷ Daha önce ifade edildiği üzere Kütahya mebusluğu yapmış olması ve Kütahya’nın bağlı bulunduğu Bursa’da doğup büyümüş olması bölge hakkında bilgi sahibi olmasına neden olmuştur. Tek, bu yönüyle de gerek Kütahya’yla olan bağı gerekse de vilayet idareleri ile ilgili çıkarılan yasalardaki rolü nedeniyle II. Meşrutiyet sonrası taşra idaresini inceleyenlerin ve Kütahya tarihine merak duyanların mutlaka bilmesi gereken önemli isimlerden birisidir. Ahmet Ferit Tek ile ilgili biyografik bir çalışma için “Yenal Ünal, Ahmet Ferit Tek, 2009, Bilgeoğuz Yayınları, İstanbul” adlı kaynağa bakılabilir.

⁴⁸ Tural, bu ifadeyi il özel idaresi maddeleri için sarf etmiş olmalı. Fakat cümle içerisinde net bir ayrım cümlesi kullanmamıştır.

gidermek, vilayetlerin kalkınması ve imarı için kendi kaynaklarına sahip olmalarını sağlamak gibi nedenler etkili olmuştur.

1913 İdare-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nin giriş kısmında Kanun-i Esasi'nin 108. maddesine atıfla vilayet idarelerinin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaideleri üzerine tesis edildiğini beyan etmektedir. Bununla beraber taşrada görevli memurlara kanunun onlara yüklediği görevleri yerine getirmek mecburiyeti vermekte ve memuriyetleriyle ilgili yaptıkları işlerden sorumlu olduklarını ifade etmektedir. Düzenlemenin giriş kısmında taşrada görevli memurların görevleri ve sorumluluklarına değinilmesi 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nden beri taşradaki memurların vazifelerini layıkıyla yerine getirmemeleri, taşradaki ahalinin memurlardan şikâyeti ve birçok düzenleme yapılmasına rağmen taşra idarelerinde düzenin bir türlü tesis edilememesinin büyük etkisi vardır. Kanunun birinci kısmı vilayet genel idarelerinin ele alındığı kısmı oluşturmaktadır. Buna göre birinci madde mülki taksimatla (mülki bölümlenme) ilgilidir. Yeni kanunda mülki taksimat değiştirilmemiş mevcut şekli korunarak vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler de karyelere ayrılmaktadır. İkinci maddede bağımsız livalar (sancak) ele alınmakta ve bu durumdaki livaların vilayet derecesinde olduğu hükmünü getirmektedir. Üçüncü maddede yeni bir idari birimin kurulmasının ancak kanunla olabileceği; mevcut liva ve kaza merkezlerinin değiştirilmesi idari sınırlarının düzenlenmesi ve değiştirilmesi, kaza ve nahiyelerin birbirinden ayrılıp birleştirilmesi vilayet genel idaresinin kararı Dâhiliye Nezaretinin tensibi (uygun bulması) ve padişahın iradesi ile olabileceği ifade edilmektedir. Osmanlı mülki idaresindeki en tartışmalı idari birim olan nahiye konusunda ise nahiye idarelerindeki herhangi bir değişiklik durumunda vilayet genel idaresi kararıyla valilik makamınca değişikliğin yerine getirileceği Dâhiliye Nezareti'ninse yapılan değişiklik konusunda bilgilendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bunun dışında parantez içerisinde nahiye idaresi ve yeni bir nahiye kurulmasının özel bir kanuna tabi olduğu belirtilmektedir. Dördüncü madde Arap aşiretlerinin isyanları ve ayrılıkçı hareketlerinin yaşandığı bir ortamda Mutedil Hürriyetperveran Fırkası programının 11. maddesinden etkilenecek göçebe aşiret ve kabilelerin mizaç, bölgesel gerekliliklere ve sosyal hayatlarına uygun özel kanunların yapılacağı belirtilmektedir.

Beşinci maddeden on dokuzuncu maddeye kadar olan maddeler taşrada hangi memurların görevlendirilecekleri, tayin ve seçilme usulleriyle azil şekillerinden bahsetmektedir. Buna göre valiler Dâhiliye Nezareti'nin teklifiyle Meclis-i Vükela kararı ile atanmaktadır. Kanuna göre vali yardımcıları, mutasarrıf, vilayet mektupçusu ve kaymakamlarsa Dâhiliye Nezareti'nin seçimi (intihabıyla) padişah iradesiyle atanmaktadırlar. Vilayet idaresinde valilere yardımcı olacak vali muavini, mektupçu, jandarma komutanı, nüfus müdürü, umur-u ecnebiye müdürü, polis müdürü, liva tahrirat müdürü ve eğer varsa vilayet tercümanı gibi yüksek dereceli memurların tayin edilmesinde valinin düşünce ve tercihlerinin dikkate alınacağı belirtilmektedir. Valilerin beraber çalışacakları yüksek memurların seçiminde fikirlerinin dikkate alınması vilayetlerde vali ile memurlar arası uyumun sağlanması ve görevlerin daha ciddi bir şekilde yerine getirilmesi amaçlanmıştır. Kanunun ikinci faslı olan yirminci ve altmış birinci maddeleri arasında vilayet, mutasarrıflık ve kazalarda görevli idareci ve memurların görev ve vazife alanları belirlenmektedir. Birinci kısmın son faslı olan üçüncü fasılda ise idare meclislerinin teşkilat yapısı ve vazifeleri ele alınmaktadır. Buna göre idare meclisleri valinin, vali bulunmadığında da vali yardımcısının başkanlığında defterdar, mektupçu, nafia (bayındırlık) başmühendisi, ziraat müdürü, maarif yani eğitim müdürü, müftü, ruhani reislerle seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Liva ve kaza idare meclisleri de vilayet idare meclisleriyle aynı teşkilat ve işleyiş yapısına sahiptir. Liva ve kaza idare meclisleri bir nevi vilayet idare meclislerinin kopyası şeklinde düşünülmüş ve düzenlenmiştir.

Düzenlemenin ikinci kısmı “İdare-i Hususiye-i Vilayet” başlığı taşımakta ve il özel idareleriyle ilgili maddeleri içermektedir. İkinci kısmın, birinci faslının ilk maddesi olan 75. madde il özel idarelerinin tanımını yapmaktadır. Buna göre vilayet özel idaresi, bu kanunun tayin ve sınırlarını çizdiği şekliyle vilayetin sahip olduğu menkul ve gayrimenkul malları tasarruf hakkına sahip tüzel bir kişiliktir. 76. maddede vilayetin işlerini (umur) ve özel çıkarını yönetecek, koruyacak ve onu temsil ve teşhis edecek idari vasıtaların vilayetin valisi, il genel meclisi ve vilayet encümeni şeklinde belirtilmiştir. 77. maddede ise bu konulardaki icra yetkisinin valiye ait olduğu ifade edilmektedir. 78. madde vilayete ait mahalli hizmetleri on iki alt başlıkta saymaktadır. 79'dan 87. maddeye kadar olan kısım alt başlıklarıyla birlikte vilayet bütçesi ile ilgili maddeleri içermektedir. Buna göre vilayet bütçesi adi (olağan) ve fevkalade (olağan

dışı) şeklinde iki kısma ayrılmaktadır. Maddeler çoğunlukla hangi gelir ve gider türlerinin adi ve fevkalade bütçe türüne girdiğini belirleyen maddelerdir. 86. maddede il genel meclisince (Meclis-i umumice) kabul edilen bütçeler vali tarafından Dâhiliye Nezareti'nin bilgisine sunulduktan sonra padişah iradesiyle uygulamaya konulur hükmü ile bütçe konusu tamamlanmıştır. Düzenlemenin 87-102. maddeleri valinin ve il özel idaresi memurlarının görevlerinden bahsetmektedir. 102. maddeye göre vilayetin özel işleriyle görevli memurların seçilmesi ve azilleri valinin tasarrufuna verilmektedir. Tek istisna mali işler uzmanı olan “muhasabe-i hususiye kalemi müdürü” nün (özel muhasabe kalemi müdürü) Maliye Nezareti memuru sayılmasından dolayı valinin inhasıyla (önerisiyle) yine Maliye Nezareti tarafından atanması ve görevinden alınmasıdır. İkinci faslın 103-136. maddeleri il genel idaresinin çalışma prensibi, üye seçimi ve azli, vazife ve sorumluluklarının belirlendiği maddeleri içermektedir. 103. maddeye göre il genel meclisi üyeleri kazalar tarafından seçilir. Nüfusu “12.500-18.750'ye kadar bir; 31.250'ye kadar iki; 37.500'e kadar 3 ve 50.000'ne kadar dört aza” seçilecektir (Akgündüz, 2015: 542). Bu miktardan fazlası belirlenen ölçüte göre artırılacaktır. 105. maddede il genel meclisine seçilecek üyelerin kaza halkından olma zorunluluklarının olmadığını vilayet halkından olmalarının ve milletvekili seçilmeleri için gerekli şartları taşımalarının yeterli görüldüğünü yazmaktadır. 106. madde bilfiil askerlik görevlerini yerine getirenlerin, ayan ve mebusların (milletvekillerinin), bütün hâkimler ve devlet ile vilayet memurları ve son olarak vilayet dâhilinde vilayete ait işleri yerine getiren mültezim, müteahhit ve mukavil (sözleşme yapan) olanların seçilemeyeceğini beyan etmektedir. Bu maddeyle merkezi idare vilayette rant ve kayırmacılığın önüne geçmeye çalışmıştır. 118. maddede meclisin başkanı validir. Fakat valinin bulunmadığı durumlarda başkanlık etmek üzere üyeler kendi aralarından iki kâtip bir başkan seçerler ve vali bulunmadığı durumlarda seçilen bu kişi meclise başkanlık eder. 123. madde görüşülecek konuları valinin belirleyeceğini fakat üyelerin de görüşülecek konuları teklif etme hakkının bulunduğunu ve eğer teklif edilen konu çoğunluk tarafından kabul edilirse meclis tarafından görüşüleceğini ifade eder. 124. maddede il genel meclisinin siyasetle ilgili bir gündemin yapılmasını ve böyle bir gündemin teklif edilmesinin dahi yasak olduğunu yazmaktadır. 5393, 5302 ve 5216 sayılı yerel yönetim mevzuatlarımızda da meclislerin siyasi konuları görüşmeleri yasaklanmıştır. 1913 tarihli bu düzenlemede de aynı hükmün olması federalizmin

reddedildiğini ve egemenliğin yerelle paylaşılacak istenmediğini gösterir. Encümeni vilayet başlığı taşıyan 136-144. maddeleri alt maddeleriyle birlikte vilayet encümeninin görevlerini ve sorumluluklarını belirlemektedir. 145 ve 146. maddeler yakın vilayetler arasındaki ilişkiyi ve çözüm yolunu göstermektedir.

Vilayetlerin hususi idaresini (il özel idarelerini) düzenleyen bu maddeler 1913 yılından 1984 yılına kadar 71 yıl yürürlükte kalmış 1984 yılında “3360 sayılı kanunla İl Özel İdaresi” adını almıştır. 2005 yılında ise “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”yla köklü değişiklikler yapılarak ilgili maddeler tamamen yürürlükten kaldırılmıştır (Akgündüz, 2015: 523-524). Vilayetlerin genel idaresini düzenleyen maddelerse 1929 yılında “1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu” ile kaldırılmış, 1426 sayılı kanun da 1949 yılında kaldırılarak yerini “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu”a bırakmıştır. Osmanlı’nın son zamanlarında yapılan kanunların Cumhuriyet devrine yansısıyla ilgili olarak Önen ve Reyhan, “il özel idaresine ve genel olarak mülki yapıya ilişkin Osmanlı’nın son demlerindeki İttihatçı bakışın Cumhuriyet kadroları tarafından da büyük ölçüde benimsendiğini söylemek yanlış olmayacaktır” tespitini yapmaktadırlar (Önen ve Reyhan, 2011: 338).

1913 İdare-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile ilgili olarak Akşın, kanunun vilayetlere mali alanda tanıdığı yetki ile idareye âdem-i merkezi bir özellik verilmeye çalışıldığını ifade etmektedir (2017: 397). Findley de gerek mali gerek idari anlamda kanunun getirdiği yeniliklerin bir âdem-i merkeziyet sisteminin göstergeleri olduğunu belirtmektedir (2014: 360). Zürcher ise kanunun vilayetlere tanıdığı yetkileri yeterli görmemekte ve sınırlı bir âdem-i merkeziyet tanıdığını ifade etmektedir (2018: 151). “Kanun-i Esasi’nin 108. maddesi hükmünün gereklerini yerine getirmek için, o zaman hukukçuları il idaresinin çift karakteri olduğu teorisini geliştirdiler. İl idaresi iki cepheli olarak düşünüldü; biri merkezi hükümet cihazının bir unsuru olarak il genel idaresi, diğeri, tüzel kişilikli bir âdem-i merkeziyet idare birimi olarak il özel idaresi” (Lewis, 1993: 387). Lewis bu ifadesiyle düzenlemenin merkeziyetçi idarenin aygıtlarıyla birlikte âdem-i merkeziyetçi idare ilkelerine kanunda yer verildiğini belirtmeye çalışmaktadır.

İttihat ve Terakki Cemiyeti gerek II. Abdülhamid’e muhalefeti döneminde gerekse de iktidarı ele aldığı dönemde merkeziyetçi bir idare yanlısı olagelmıştır. Buna rağmen İttihat ve Terakki Cemiyeti’ni âdem-i merkeziyetçi idare özellikleri taşıyan bir kanunun hazırlamasına iten sebepler nelerdir? Akşın, buna neden olarak İttihat ve

Terakki Cemiyeti'nin Türkçülük akımına -velev açıkça belirtilmese de- kapılması neticesinde Arnavut asıllı tebaanın küstürülmesi gibi feodal yapıdaki Arap asıllı tebaanın da buna tepki göstermesi neticesinde İttihatçıların bu tepkileri yumuşatmak adına böyle bir kanun hazırladığını ifade etmektedir (Akşin, 2017: 396-397). Önen ve Reyhan da aynı sonuca katılmakla beraber buna Balkan yenilgisi neticesinde Rusya'nın Doğu Anadolu'da özel bir idare kurmaya çalışmasını da eklemektedirler (Önen ve Reyhan, 2011: 339). Tural'da Arap, Ermeni ve Kürt tebaayı ele almakta Arap ve Ermeni tebaanın ayrılıkçı hareketlerinin düzenlemenin hazırlanmasında ve içeriğinde etkili olduğunu bunun yanında “bilinçli-örgütlü, ulusallaşma aşamasını tamamlamamış” olan Kürtlerin düzenleme üzerindeki etkisinin hatıratlara da dayanarak bireysel bazda kaldığını ifade etmektedir (Tural, 2000: 151-178). Netice itibarıyla İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin iktidarının en başından beri merkezîyetçi idare taraftarı olması göz önüne alınınca kanunla ilgili en doğru tanımlamanın Önen ve Reyhan'a ait “sınırlandırılmış bir âdem-i merkezîyet” tanımı olduğu görülmektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 301).

3.1.4 Taşrada Güvenlik: Zaptiye Teşkilatı ve Taşrada Güvenlikle İlgili Düzenlemeler⁴⁹

1908 Devrimi'nde taşrada ahalinin idarecilere ve dolayısıyla idareye karşı gösterdiği tepkinin bir nedenin de taşrada güvenliğin sağlanamaması olduğunu görmüştük. Daha da kötüsü taşrada güvenliği sağlamakla görevli memurların eşkıya takibinde ve aşar toplanması sırasında mültezimle birleşip köylü halka zulmetmelerinden bahsedilmişti. Bu durum çoğu taşrada sürgün İttihatçıların bu konuda daha duyarlı olmasını zorunluluk haline getirmiştir. Nizamnamenin içeriğine geçmeden önce Zaptiye teşkilatının Anadolu'da geçirdiği değişimi incelemek hem taşrada güvenliğe verilen değeri anlamakta hem de İttihatçıların güvenlik konusunda yaptıkları değişiklikleri değerlendirmekte yardımcı olacaktır.

Taşrada güvenliği sağlamak için kurulan bu teşkilatın tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Tanzimat dönemine kadar geçen sürede taşrada güvenliği sağlamak için “subaşılar” görevlendirilmiş bunlar taşrada güvenlikle ilgili her konuda yetkili kılınmışlardır. Tanzimat dönemiyle birlikte her alanda yenileşme başladığı gibi taşrada güvenlik sistemi ve personelle ilgili de yenileşme hareketleri başlamıştır. Bu dönemde

⁴⁹ Zaptiye, Osmanlı Devleti'nde toplumsal güvenlik işleriyle ilgilenen kurumlara verilen genel isimdir.

güvenlik işleriyle daha iyi ilgilenilebilmesi için Zaptiye Müşirliği kurulmuş ve güvenlik konusunu düzenleyen birçok kanun çıkarılmıştır (Özcan, 2013: 128-130). Söz gelimi 1908 tarihine kadar on tane Umur-u Zaptiye'nin görevlerini ve görev alanlarını düzenleyen talimat ve nizamnameler çıkarılmıştır (Akman, 2007). Taşrada güvenlik sistemiyle ilgili bu kadar çok düzenleme hazırlanması taşrada güvenliğe verilen değeri gösterdiği gibi çıkarılan nizamnamelerin beklenen neticeyi vermediğinin de göstergesidir. 31 Mart Vakası'nda jandarma görevlilerinden bazılarının Harekât Ordusu'na karşı koymaya çalışması Zaptiye Nezareti'nin kaldırılarak jandarma teşkilatının Harbiye Nezareti'ne bağlanmasına neden olmuştur (Özcan, 2013: 129).⁵⁰

Jandarma teşkilatının yapı, görev ve sorumluluk alanlarının belirlendiği 298 maddelik en geniş kapsamlı düzenleme 1903 yılında hazırlanmaya başlanan ve çok az bir kısmı haricinde Fransız Jandarma teşkilatından iktibas edilen 1904 tarihli “Jandarma Nizamnamesi”dir. Temel düzenlenme amacı Makedonya’da çıkan karışıklıkları engellemek olan düzenleme söz konusu teşkilatın başında bulunanlarca uygulanmak istenmemiş, onaylanmadığından ötürü de kanun kuvvetinde olmamıştır (Akgündüz, 2015: 624; Özcan, 2013: 128). Yine de 1904 tarihli Jandarma Nizamnamesi bu tarihten sonra yapılacak düzenlemelere kaynaklık etmekte ve Osmanlı Devleti’nde çıkarılan en kapsamlı Jandarma Nizamnamesi olma özelliği taşımaktadır. 1912 tarihli “Jandarma Kanun-ı Muvakkatı” sekiz maddeden oluşmaktadır. 2. maddesine göre eğitim ve terfi işlemleri itibarıyla Harbiye Nezareti’ne; emniyet ve düzenin sağlanması konusunda ise Dâhiliye Nezareti’nin çıkaracağı düzenlemelere göre hareket eder. Bundan ötürü jandarma kuvveti bu konuda taşranın en büyük idari amiri olan valiye bağlıdır ve onun emriyle hareket eder. 6. madde görevlerinde herhangi bir kanunsuzluk yaptıklarında jandarmanın Divan-ı Harp tarafından sorgulanacağı ve muhakeme edileceği belirtilmiştir. 8. maddede bu kanun maddelerinin uygulanmasında Dâhiliye ve Harbiye Nezaretlerinin sorumlu oldukları belirtilmektedir. Dâhiliye ve Harbiye Nezaretlerinin bu konudaki sorumluluk alanları net olarak belirtilmediğinden taşrada eskiden beri yaşanan Dâhiliye-Harbiye Nezaretleri çatışmasının devam etmesine neden olmuş bu konuda herhangi bir çözüm getirilmemiştir. 1913 yılına gelindiğinde “Umum Jandarma Kumandanlığı Dairesi’nin Teşkilatı ve Mezkûr Kumandanlık ile Jandarma Müfettiş-i

⁵⁰ Taşranın güvenliğinden sorumlu Jandarma Genel Komutanlığı 15 Temmuz askeri darbe kalkışması sonrasında yapılan değişikliklerle 2016 yılında çıkarılan 668 sayılı kanun hükmünde kararnameyle İçişleri Bakanlığı’na bağlanmıştır.

Umumiliği'nin Münasebeti Hakkında Nizamname" hazırlanarak teşkilatın yapısı tekrar bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Düzenleme taşra güvenliği hakkında yeni ve köklü bir değişiklik getirmemekte teşkilatın yapısını belirlemektedir. Akgündüz, bu düzenleme ile ilgili olarak "Avrupalılara karşı göstermek ve göz boyamak maksadıyla bir iki gün içinde hazırlanmış bir hukuki düzenleme şeklinde vasıflandırılabilir" demektedir (2015: 689).

Zaptiye teşkilatının diğer kolunu oluşturan polis teşkilatı 1845 yılında kurulmuş ancak kısa bir süre sonra işlevini yitirmiş ve 1881 yılında yeniden teşkilatlanıncaya kadar görevleri zaptiye askerlerine devredilmiştir. Sonraki yıllarda da duyulan ihtiyaçtan dolayı teşkilatla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 1909 yılında Dâhiliye Nezaretine bağlı "Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti" kurulmuş ve müdüriyetine Galip Bey getirilmiştir. Aynı yıllarda nitelikli eleman yetiştirmek için polis okulları açılmış ve polis teşkilatı İstanbul dışındaki vilayetlerde de görevlendirilmeye başlanmıştır (Özcan, 2013: 130). Buna göre vilayet merkezlerinde, mutasarrıflıklarda ve kazalarda görev yapacak personel atanması öngörülmüştür. Ancak yeterli eleman ve kaynak sağlanamadığından ve Osmanlı taşrasının kendine has yapısı değişmediğinden istenilen netice alınamamış çoğu merkezde polis teşkilatı oluşturulamamıştır.

Görüldüğü üzere taşrada güvenliği sağlamak için birçok düzenleme yapılmış ancak beklenen netice alınamamış taşrada güvenlik bir türlü sağlanamamıştır. Bunun devam eden savaşlar yüzünden zaptiye teşkilatına yeteri kadar önem verilmemesi ve özellikle II. Meşrutiyet'ten sonra İttihatçıların taşrada güvenlik işlerini ordunun bir parçası olarak ele almasından kaynaklandığı söylenebilir. Jandarmanın Harbiye Nezaretine bağlanması bunun bir göstergesidir. Nitekim İttihat ve Terakki Cemiyeti iktidardan çekilince Damat Ferit Paşa hükümeti zamanında Jandarma teşkilatı tekrar Dâhiliye Nezareti'ne bağlanmıştır.

3.1.5 Taşra İdaresinde Sivil Bürokrasi Askeri Bürokrasi İlişkisinin Dönüşümü

Orta Asya'nın zor koşulları birbiriyle her zaman çatışma halinde olan milletleri ve boyları daima savaşa hazır olmak zorunda bırakmış bu da orada yaşayan milletleri ve boyları asker millet olmak zorunda bırakmıştır. Aynı durum Anadolu'ya göç ettiklerinde de yaşanmaya devam etmiştir. Söğüt-Bilecik civarına yerleşen Osmanoğulları çevrelerindeki beylikler ve Bizans ile her zaman çatışma halinde

olmuştur. Türk devlet ve beyliklerinin içinde bulunduğu bu durum siyasal hayatlarında yönetim ve güvenlik konusunun birlikte ele alınmasına neden olmuş ve ordu-siyaset ilişkisinin de kökenlerinin çok eskilere dayandığını da göstermiştir.

Türkiye’de ordu-siyaset konusunda yapılmış bilimsel çalışmalar az olmakla beraber konu hakkında yorum yapanların ki bunların da büyük çoğunluğunu yabancı yazarlar oluşturmaktadır. Bunlardan biri olan Hale, Amos Perlmutter’den⁵¹ Osmanlı’da ordu-siyaset ilişkisiyle ilgili olarak bazı bilgiler aktarmaktadır. Hale’in, Perlmutter’den aktardığına göre Osmanlı Devleti’nin ordu-siyaset ilişkisinin başlangıçta Weber’e ait patrimonyal yönetim ilişkisine dayandığını fakat bunun 15. yüzyıldan sonra yeniçerilerin artan isyanları neticesinde praetorianizm’e⁵² doğru kaydığını aktarmaktadır. Hale, patrimonyalizm’den praetorianizm’e geçiş kavramını açıklamakta ve bu açıklamanın 18. yüzyıla kadar bazı kusurlu yanları olmasıyla beraber Osmanlı’da ordu-siyaset ilişkisini yansıtmakta yararlı bir araç olduğunu ifade etmektedir. Fakat patrimonyalizm’den praetorianizm’e geçiş açıklamasının “19. yüzyılda uygulandığında işe yaramaz” olduğunu çünkü Tanzimat yeniliklerinin iki amacı olduğunu açıklamaktadır. Patrimonyalizm’den praetorianizm’e geçişin 19. yüzyılda uygulanamamasının birinci nedeni daha fazla toprak kaybını önlemek için Avrupa tarzında modern bir ordu kurmak amacıyla olması. İkincisi ise merkezi otoriteyi yeniden sağlamak ve bunu yerel otoritelere yeniden kabul ettirmektir. Hale, 19. yüzyıla ilgili de bir şerh koymakta ve on dokuzuncu yüzyılın son çeyreğinden sonra 1876-1908 yıllarında ordu-siyaset ilişkisinin 17. ve 18. yüzyılda yaşanan praetorianizm’e bir dönüş olmadığını çünkü “1876’nın ve 1908’in askerleri, meşruluğa meydan okuyup yeni bir tip otorite önerdiklerini anlamında Perlmutter’in modern praetorianizm dediği şeyin unsurları oldular” açıklamasını getirmektedir (Perlmutter, 1981: 10-13’ten Aktaran Hale, 2014: 354-358).

Osmanlı’da en büyük idarecilik görevi olan “paşalık” makamı konusunu inceleyen bir çalışmada mülkiyeye en çok askeri sınıftan idarecilerin getirildiği belirtilmektedir. Bunun da birkaç nedene dayandığını ifade etmektedir. Bunların

⁵¹ Perlmutter’in bahsi geçen kaynağı “Amos Perlmutter, Political Roles and Military Rulers, 1981, Cass, London” Hale tarafından çalışmaya metin içerisinde atıf yapılmakta ancak kaynakça bölümünde yer verilmemektedir.

⁵² Kavrama farklı anlam veren yazarlar olsa da William Hale’in kendi ifadesiyle praetorianizm kavramı: “Bugünkü bağlamda, ordunun ya güç kullanarak ya da kullanma tehdidinde bulunarak özel olarak bağımsız bir siyasi güç olduğu durumlara işaret eden daha geleneksel ve sınırlı anlamında” kullanılmasının daha uygun olacağını ifade etmektedir (Hale, 2014: 355).

başında da mülki memurların sayıca yetersizliğini neden olarak göstermektedir. İkincisi ise idarenin bölgede karışıklıkları önlemek amacıyla tek başlı mülki-askeri bir otorite inşa etme isteğinin etkili olduğunu belirtmektedir (Bouquet, 2016: 139-141). Yine II. Abdülhamid döneminde valilik yapanlar üzerinde yapılan bir çalışmada yer alan bir tabloda bu dönemde valilerin yüzde yetmişini askeri sınıftan gelenlerin oluşturduğu ifade edilmektedir (Kırmızı, 2007: 72-75). Bu durum Osmanlı Devleti'nin yenileşme döneminde dahi mülki yapının ordu ile ayrı düşünülmediğinin ve ordunun çağdaşı olan devletlerde olduğu gibi devlet yapılanmasında orduya verilen değerin de göstergesidir. Ordu-siyaset ilişkisini ele alan çalışmalarda ordunun yenileşme hareketlerine ilk başlanan kurum olması ve bu teknik yenileşme çalışmalarının zihni bir değişikliğe ve yenileşmeye de yol açması ordunun yenileşme hareketlerinde öncü rol almasının nedenleri olarak belirtilmektedirler (Hale, 2014: 72-73; Alkan, 1992: 10-12). II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinde baskı güçlerinden biri olan ordu yeni düzende önemli bir konuma oturmuş ve bu dönemin güvenlik zorunlulukları yüzünden de idareyle beraber adının anılmasına yol açmıştır.

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri ordu komutanlarıyla mülki idareciler birbirlerine karşı taşrada denge unsuru olarak konumlandırılmış ancak artan güvenlik problemleri yüzünden ordu komutanlarının ve askeri bürokrasinin etkisi taşrada görülür şekilde artmaya başlamıştır. Ortaylı'nın, vali ile kumandanı vilayette sahip oldukları görev ve sorumluluklar yüzünden anlaşmazlıkları çözilemeyen iki rakip güç olarak ifade etmesi bundan kaynaklanmaktadır (Ortaylı, 1985: 67). Fakat bu durum tüm Osmanlı taşrası için geçerli değildir. Güvenlik problemleri yüzünden vilayetlerde ordu birliklerinin sayıca artış göstermesi ve ordu kumandanlarına bunun için geniş yetkiler tanınması vilayetler arasında bu konuda farklılıkları ortaya çıkarmıştır. Örneğin, 1905 yılına ait Diyarbakır vilayet salnamesinde ordu birliklerinin vilayette çok büyük bir bürokrasiye sahip olduğunu ve bölgenin durumundan dolayı da idari merkezlere birliklerin dağıtılmadığını, Diyarbakır merkez ile vilayetin büyük sancağı olan Mardin'de toplandığını görmekteyiz (Diyarbakır Vilayet Salnamesi, 1323).⁵³ Yine aynı tarihe ait Hüdavendigâr Vilayet Salnamesinde ise ordu bürokrasisi Diyarbakır Vilayetine göre çok azınlıkta kalmaktadır ve idari merkezlere dağılmış bir şekilde

⁵³ Vilayette yer alan Jandarma birliklerinin gösterildiği tablo bile ordu bürokrasisinin vilayet bürokrasisinde ne derece büyük bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir (Diyarbakır Vilayet Salnamesi, 1323: 184-185).

bulunduğunu görmekteyiz (Hüdavendigâr Vilayeti Salnamesi, 1323). Kırmızı, II. Abdülhamid döneminde ordu kumandanlarının mülki idareye ve mülki idarecilerin işlerine bu denli müdahil olmalarını “bunların II. Abdülhamid nezdinde çok güvenilir adamlar olması ve çoğu zaman bunların görüşlerinin valilerinkine tercih edilme[sine]” bağlamaktadır (Kırmızı, 2007: 186). Ancak bu durum taşrada ordu-siyaset ilişkisinin sadece bir nedenini oluşturmaktadır. II. Meşrutiyet döneminde ordu-siyaset ilişkisini ele alan bir çalışmada ordunun II. Meşrutiyet öncesinde orduyu siyasileşmeye iten nedenleri genel ve özel sebepleriyle birlikte birçok alt başlıkta incelenmeye almıştır. Genel sebepler başlığı altında Osmanlı kamuoyu ve Rumeli bölgesinin sahip olduğu özel durum, iktisadi, siyasi ve kültürel atmosferle askeri durum alt başlıklarıyla ele alınmakta bu başlıklarla ordunun geçirdiği düşünsel değişim açıklanmaya çalışılmaktadır. İfade edilen genel özelliklerin II. Meşrutiyet’in ilanı ve ilk zamanlarda ordu-siyaset ilişkisinde düşünsel değişimin oynadığı rolü göstermek açısından önemli bilgiler içermektedir. Bu fikri değişikliğin etkisiyle ordu komutanları taşrada mülki idarecilerin ve memurların zorla görevden alınmalarına karşı sessiz kalmışlar ve üye olsun olmasın İttihatçıların safında yer almışlardır. Özel sebepler ise zabıt şikâyetlerine neden olan mali, terfii, psikolojik problemler ve asker-sivil kıyaslanması gibi alt başlıklar halinde işlenmekte ve ordunun II. Meşrutiyet’e nasıl girdiğini ve nasıl bir ruh halinde bulunduğunu göstermektedir (Alkan, 1992: 19-64). Nitekim yeni rejimin beklentileri karşılamadığı görülünce siyasette ve toplumda olduğu gibi orduda da bir zihinsel bölünme yaşanmış ve neticede Halaskar Zabıt Grubu gibi yapıların ortaya çıkması ve ordu kumandanlarına suikastların yapılmasına kadar giden bir bölünme yaşanmıştır.

II. Meşrutiyet’in ilanında taşrada mülki idarecilerinin taşra egemenlerinin sahip oldukları güç neticesinde görevlerinden uzaklaştırılması pek olanaklı gözükmemektedir. Çünkü vilayet nizamnamelerinde taşradaki güvenlikle ilgili birimler vilayette valinin, livada/sancakta mutasarrıfın kazada ise kaymakamın emrine verilmişlerdir. Taşra egemenlerinin sahip oldukları güç ve saygınlıkla normal memurları görevlerinden zorla uzaklaştırmaları bir derece anlaşılabilir olsa da emri altında askeri güç barındıran vali, mutasarrıf veya kaymakam gibi idarecilerin görevlerinden zorla uzaklaştırılmaları tek başına taşra egemenlerinin gücüyle açıklanabilecek bir durum değildir. Emiroğlu, çalışmasında direk ordu-siyaset ilişkisini ele almadığından 1908 Devrimi yaşandığında

taşrada askeri güç konusuna da değinmemiştir. Ancak 1908 yılında taşrada idari merkezlerde yaşanan değişikliği yerel gazeteler ve anılar üzerinden aktarırken taşrada yer alan redif birliklerinin yaşanan değişim, ayaklanma ve gösterilere karşı tepkisini “sadır aralarında” vermektedir. Buna göre kimi zaman redif birliğı komutanları ve polis güçleri idarecilere karşı ayaklananları desteklemiş, kimi zaman merkezden gelecek emirleri sessizce beklemiş, kimi zamansa idarecilere karşı yapılan hareketlenmenin öncülüğünü yapmışlardır. Eğer İttihat ve Terakki Cemiyeti üyesi iseler bunu hürriyet adına yaptıkları düşünöldüğünden herhangi bir yaptırımla karşılaşmamışlardır. Fakat taşra egemenlerinin güdümünde hareket edenler eğer idarecinin kötü bir hali cemiyet tarafından görölmediyse redif komutanı ve olaya karışanlar cezalandırılmaktadır (Emiroğlu, 1999: 125-226).

Netice itibariyle mülki idare yapısı askeri yapıdan ayrı düşünölmemiş hatta gerek layihalarda gerek vilayet nizamnamelerinde göröldüğü üzere taşradaki düzen ve değişikliklerle ilgili Dâhiliye ve Harbiye Nezaretleri beraber sorumlu tutulmuşlardır. Hale, konu hakkında meşrutiyetin ilan edilmesinde en büyük pay sahibi olan ordunun yeni düzen konusunda “kendilerini reformun öncüleri ve aydınlanmanın habercileri gibi gördü[klerini]” aldıkları eğitimin de etkisiyle özellikle de mektepli subaylar “kendilerinin efendileri olması gerekenlere karşı tutumlarıyla ilgili önemli sorunları kaçınılmaz olarak gündeme getirdi” demektedir (Hale, 2014: 93). Bu açıklamada da belirtildiğı üzere merkezde olduğı gibi taşrada da artan askeri bürokrasi gücünün de etkisiyle sivil ve askeri idareciler arasında yaşanan problemlerin devam etmesine hatta taşrada özellikle de güvenlik konusunda problemli yerlerde sözün ordu komutanlarına geçmesine neden olmuştur. Bu durum Hale’in, Osmanlı Devleti’nin II. Meşrutiyet döneminde ordu-siyaset ilişkisini açıklamak için Perlmutter’den aktardığı “modern praetorianizm” açıklamasının hem merkezi idare hem de taşra idareleri için geçerli olduğunu göstermektedir (Hale, 2014: 358).

3.2. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ TAŞRA İDARESİ VE KÜTAHYA

3.2.1. 1908 Devrimi ve Taşrada Güç Dengesi⁵⁴

Devrimler idare merkezi olan başkentleri etkilediği kadar taşra idarelerini de doğrudan etkilemişlerdir. Bu etkilenme her ne kadar başkentte yaşananlar kadar olmasa da aynı heyecan ve duyguların paylaşıldığını döneme ait hatıra kaynaklarından öğrenmekteyiz (Neyyal, 2004: 209-213). Yeri gelmişken şunu da belirtmeliyiz ki yeni yapılan çalışmalarla birlikte sayısı artmaya başlasa da 1908 Devrimi'nin tamamıyla İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin güdümünde olmadığını halkın kendisinin de böyle bir değişikliği dört gözle beklediğini ve Anadolu'da yaşanan isyan ve gösterilerin bunun bir işaretçisi olduğunu işleyen çok az sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalardan Kudret Emiroğlu'na ait "Anadolu'da Devrim Günleri-II. Meşrutiyet'in İlanı-" çalışması Anadolu'daki idari merkezlerde yayınlanan süreli yayınlar ve hatıralar üzerine bina edilmiştir. Kaynağın en büyük iki özelliği taşrayı merkezden değil yine taşradan ele almış olması ve bulunması çok zor olan taşrada yayın yapan süreli yayınları üzerinden incelemiş olmasıdır (Emiroğlu, 1999). Çalışmanın sahip olduğu bu özellikler çalışmayı daha da önemli bir hale getirmektedir. Bir diğer araştırma da Aykut Kansu'ya ait "1908 Devrimi" adlı kitaptır. Bu çalışmada da hatıralar ve gerek yerli gerekse de yabancı süreli yayınlar ile yapılan akademik çalışmalar üzerinden 1908 Devrimi'nin halk tarafından yapılan bir devrim olduğu işlenmiştir (Kansu, 2015). Yine aynı konuyu işleyen fakat kendisi de o dönemde yaşamış ve Prens Sabahaddin'in siyasi ve idari görüşüne sahip olan Ahmed Bedevi Kuran'ın yazdığı "İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler" (Kuran, 1945) ile "İnkılap Tarihimiz ve İttihat ve Terakki" (Kuran, 1948) adlı eserlerdir.⁵⁵

Burada konumuz açısından da önemli olan nokta ise 1908 yılında yaşanan devrimde taşrada bu mülki idare kadro değişimlerinde kimin ya da kimlerin etkili olduğudur. Çünkü her devrim beraberinde mülki idare kadrolarının değişimini de

⁵⁴ 1908 yılının temmuz ayında Osmanlı idaresinde yaşanan değişimin "devrim" olarak adlandırılması her ne kadar devrimlerin taşıdığı özelliklere uymuyor olsa da bu konuda yapılmış çalışmaların yaşanan değişimi devrim olarak adlandırmasından dolayı çalışmada tercih bu yönde olmuştur.

⁵⁵ Kansu'nun çalışmasında dış nedenler ciddi bir şekilde incelenmiş ancak birincil kaynak olan taşradaki süreli yayınlar ve hatıratlar yeterince derinlemesine incelenmemiştir. Çalışmada yer alan resmi yazışma belgelerine ise Ahmed Bedevi Kuran'ın çalışmalarında yer alan belgelerden faydalanılmıştır (Kansu, 2015). Ahmed Bedevi Kuran ise her ne kadar döneme şahit olmuşsa ve birincil kaynak olan Prens Sabahaddin'in düşüncesine yakın isimlerin birbirlerine gönderdiği mektuplardan ve belgelerden faydalandıysa da tartışmaya Prens Sabahaddin taraftarı olarak bakması çalışmanın objektifliğine gölge düşürmektedir (Kuran, 1945; 1948).

getirmektedir. Eğer bu değişiklik kendinden sonra büyük bir değişim ve dönüşüme neden oluyorsa taşrada değişen mülki idare kadro konusu da gerek tarihsel tartışmalarda gerekse de günümüze dek gelen idari sistemin anlaşılmasında büyük öneme sahip olduğunu da göstermektedir. Kısacası burada sorulması gereken soru 1908 Devrimi'nde gösterilere katılan halk dönemin propaganda kelimeleri de olan "Hürriyet, Adalet, Müsavat ve Uhuvvet" kelimelerinin içerdiği idari, siyasi ve hukuki anlamlar ve tartışmalar hakkında ne derece bilgi sahibi olduğudur? Emiroğlu'na göre 1908 Devrimi ile birlikte taşrada gösterilere katılan halkın idarecilere ve memurlara gösterdiği tepkinin "çoğu şehir ve kasabada daha ittihatçı örgütler kurulmadan" yapıldığı yönündedir. Yine Emiroğlu aynı yerin devamında bu değişimi gerçekleştirenlerin arkasında İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin bulunduğunu buna karşılık bütün idari merkezlerde bu değişimi gerçekleştirenlerin İttihatçı gruptan olduğunu ifade etmenin zor görüldüğünü yazmaktadır (Emiroğlu, 1999: 227). Emiroğlu'na göre bunlar her ne kadar İttihatçıların itibarından, adından, yarattığı ortamdan faydalanmış ve İttihatçılardan etkilenmiş olsalar da aralarında organik bağ bulunmamaktadır. Bunun kendiliğinden geçerli olduğu gibi siyasal bir isteğin neticesi şeklinde de tezahür ettiğini ifade etmektedir. Bu duruma neden olan sebeplerin ise 1906 yılından sonra atanan idarecilerin yürüttükleri siyaset, baskıcılık ve kayırcılığa karşı bir tepki oluşunu yazmaktadır. Buna delil olarak da taşra ahalisinin bu duruma sebep olan idareci ve memur kesiminin görevden atılmaları veya alınmalarının sağlanmasını yeterli görmüş olmalarını göstermektedir (Emiroğlu, 1999: 228). Nitekim 1908 Devrimi'nde Kütahya idaresinin değişiminde de Emiroğlu'nun yukarıdaki satırlarda ifade ettiği "kendiliğinden geçerli ve siyasal bir tercih" durumunun gözlemlendiği görülmektedir. 1893 yılında Kütahya mutasarrıflığına Rumeli Beylerbeyi rütbesiyle atanan Fuat Paşa'nın durumu buna delil teşkil etmektedir. Fuat Paşa, uzun süredir hiçbir mutasarrıfın kesinkes olarak çözemediği Sultanbağı ve Aksu derelerinin taşma problemini çözmesi ile birlikte, Ulu caminin tamiri, mimarlığını da yaptığı Hamidiye Camii (yeşil cami) yapımı ve en önemlisi de günümüzde Adalet Sarayı olarak hizmet veren Kütahya Hükümet konağının yapımı gibi giriştiği imar çalışmaları nedeniyle "bani-i Kütahya" olarak meşhur olmuş ve halk tarafından da sevilen biri olmuştur. Buna rağmen 1908 Devrimi'nde Kütahya'nın güçlü eşraflarından olan Hocazade Rasih Efendi'nin halkı galeyana getirmesiyle Fuat Paşa apar topar İstanbul'a giden trene bindirilerek Kütahya'dan gönderilmiştir (Uzunçarşılı, 1932: 140-144). Bu

durum sadece Kütahya'ya has bir durum da değildir. Birinci bölümde bahsedildiği üzere Osmanlı Devleti taşra idaresinde tam bir merkeziyetçilik politikası yerine yerel idari, kültürel ve toplumsal özelliklerine göre idari sistemini oluşturmuştur. Bunun için de taşrada güçlü, sözü geçer yerel güçlerle olan ilişkisi sayesinde taşrayı yönetmeye çalışmıştır. Her ne kadar Tanzimat döneminden sonra merkeziyetçilik artsa da II. Abdülhamid döneminde Hamidiye Alayları gibi bir sistemle eskisi gibi olmasa da aynı idari düşünce mantığının işlediğini söylemek yanlış olmasa gerektir⁵⁶. Bu durumun farkında olan Hocaşade Rasih Efendi ve onun gibi güçlü diğey yerel güç odakları değışen ve dönüşen sistemdeki yerlerini güçlendirmek adına böyle bir yola başvurmuş görünmektedirler. Nitekim bu düşüncemizi teyit eden bir hatıratıda Hocaşade Rasih Efendi hakkında şu tespitite bulunulmaktadır: “Daima iktidarla yürüyen ve işlerini yürüten Rasih Efendi, ilk defa olarak yanlış bir hesap yapmış, gözle görülen ihtimalleri hesaplayarak Padişahın, Hürriyet ve İtilafın ve İngilizlerin tarafını tutmuştu. Fakat bizim kuvvetimiz karşısında bu arada bizimle de hoş geçinmeği doğru bulmuştu” (Yalman, 1970: 16). Hocaşade Rasih Efendi, Fuat Paşanın Kütahya'dan gönderilmesine neden olmuş bunun karşılığında da hürriyeti ilan eden ve iktidarda söz sahibi olan İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne yakınlaşmaya ve onların adını ve etkilerini kullanarak sahip olduğu gücü artırmaya çalışmıştır. Ancak, Hocaşade Rasih Efendi maksudunun aksiyle karşılaşmış merkeziyetçi politikalarını artıran ve daha da güçlendirmeye çalışan İttihat ve Terakki Cemiyeti birçok belgede görüldüğü üzere Hocaşade Rasih Efendi ile beraber diğey eşrafın da aldıkları aşar vergisine ve gelir gider hesaplarına ciddi bir kontrol getirmekle (BEO/3929-294664; ŞD./456-2) beraber Hocaşade Rasih Efendi'nin 1909 yılında yapılan seçimlere girmesine de mani olmuşlardır (DH.MUI./31-67). Bu durum Kütahya'da yaşandığı gibi Osmanlı coğrafyasındaki birçok idari merkezde de farklı şekillerde yaşanmıştır.⁵⁷

⁵⁶ Aslında Hamidiye alaylarının kurulması devletin bahsi geçen aşiret ve topluluklar üzerindeki denetim ve gücünü artırmıştır. Bu da Osmanlı Devleti'nde taşra idare meclisleri ve vilayet nizamnamelerinde düzenlenen âdem-i merkeziyet düşüncesinin merkeziyetçiliği artırdığı tezinin de bir göstergesidir.

⁵⁷ Buna dair diğey örnekler Emiroğlu'nun çalışmasında etrafıca ele alınmıştır (Emiroğlu, 1999: 227-242).

Fotoğraf 6 Kütahya’da on beş sene görev yapıp yıllarca çözülmemiş birçok probleme de köklü çözümler üreten ve 1908 Devrimi’nde ayaklananlar tarafından zorla İstanbul’a gönderilen Kütahya Mutasarrıfı Giritli Ahmet Fuat Paşa.



Kaynak: http://www.wikiwand.com/tr/Giritli_Ahmed_Fuad_Pa%C5%9Fa

Burada şöyle bir soru akla gelmektedir. 1908 Devrimi’nde halk neden kendi menfaati için uğraşan ve yeri geldiğinde halka haksızlık etmekten çekinmeyen Hocaşade Rasih Efendi gibi yerel güçleri, sevdiği ve hizmetinden memnun olduğu Fuat Paşa gibi idarecilere tercih etmiştir? Bu duruma neden olan temel problemler nelerdir? Bu soruların cevabı 1908 öncesi ve 1908 yılı içerisinde taşrada yaşananlar ve taşranın içinde bulunduğu durum incelenerek bulunabilir. Çünkü halk kesimi tamamıyla İttihat ve Terakki Cemiyeti idarecileri ile hürriyet isteyen diğer aydın kesim gibi “didar-ı hürriyet” aşığı değildir. Nitekim hürriyet ilan edildikten sonra halkın hürriyet ve meşrutiyet düşüncelerinin tam olarak ne anlama geldiğini bilmediğini ve “herkesin her istediğini yapması” olarak algıladığını çeşitli çalışmalar dile getirmişlerdir (Şeref Efendi, 1996: 67; Emiroğlu, 1999: 332).

Baskıcı, 1800-1914 yılları arasında Anadolu’da yaşanan iktisadi değişimi ele aldığı çalışmasında Avrupalı ekonomilerle 1850’li yıllarda başlayıp on dokuzuncu yüzyılda yoğunluğunu tam hissettiren etkileşmenin Osmanlı Devleti üzerinde büyük iktisadi ve sosyal değişimlere yol açtığını göstermektedir (Baskıcı, 2005). Bu

değişimlerden devletin en büyük parçası olan Anadolu doğal olarak en çok etkilenen bölge olmuştur. İktisadi problemlerin yanında Anadolu coğrafyasında 1853-1856 Osmanlı-Rus savaşından başlayarak devletin toprak kayıpları yüzünden yaşanan devamlı göçler zar zor geçinen Anadolu'daki halkı daha da zor bir durumuma sokmuştur. Bununla birlikte farklı tarihlerde yaşanan deprem, kuraklık ve çekirge istilasları gibi doğal olaylar da halkı ekonomik olarak daha da zorlayan sebepler olmuştur (Erler, 2002)⁵⁸. İktisadi problemler geçim sıkıntısı, göç ve doğal afetlerle de birleşince göçmenlerle yerleşik halk arasında geçimsizliklerin yaşanması kaçınılmaz olmuştur (A.MKT.UM/511-44; DH.MKT./64-18; DH.MKT./205-10; BEO/48-3600). Nitekim sayılan tüm bu nedenler işsiz sayısını artırmış ve ortaya devletin sosyal düzenini bozan dilenci grubu ile serseri takımını ortaya çıkartmıştır. Osmanlı Devleti'ni günümüzde devlete atfedilen “sosyal devlet” kavramıyla ele alan ve alanında tek olan Nadir Özbek'e ait çalışmada 1909 tarihli “Serseri Mazanna-i Su' Olan Eşhas Hakkında Kanun” hazırlanışı ve İstanbul'da nasıl uygulandığına dair belgeler bahsini ettiğimiz bu problemin nasıl büyük bir sorun haline geldiğini göstermektedir (Özbek, 2016: 104-116).⁵⁹ Şehir merkezlerinde olanlar serseri olarak ifade edildiği gibi taşrada işsizlikten, geçimsizlikten dolayı öne çıkanlar veya mevcut düzene başkaldıranlar eşkıya olarak adlandırılmış ve bu eşkıya grupları taşrada halka büyük zarar vermişlerdir (Yetkin, 1997). Emiroğlu da çalışmasında “Eşkıyalık, zorbalığın ve çaresizliğin yaygın olduğu toplumda, kırsal kesim için sürekli olağanüstü hali ifade ediyordu ve yaşam biçimine dönüşmüştü” demektedir (Emiroğlu, 1999: 121). Yine Emiroğlu devamında taşrada düzensizliği ve eşkıyalığı artıran diğer sebepleri ise askere alımlarla köylerin boş kalması, uzun askerlik görev süresi nedeniyle asker kaçakları sorunu, aşar toplanırken mültezimle zaptiyenin beraber köylüye yaptıkları zulüm, ağa ve eşraf kesiminin

⁵⁸ II. Abdülhamid devrinde yani otuz küsur yıllık dönemde Kütahya'da hem deprem (DH.ŞFR./289-3) hem kıtlık (Y.PRK.AZJ./12-73) hem de çekirge istilasları (Y.PRK.BŞK./5-43) yaşandığına dair belgeler bulunmaktadır. Bu durum halkın neden Rasih Efendi'ye yardım ederek 1908 Devrimi'nde Kütahya mutasarrıfı Ahmet Fuat Paşa'yı Kütahya'dan sürdüklerine dair mantıklı bir bilgi vermektedir.

⁵⁹ Özbek'in çalışması alanında ilk olmanın yanında Osmanlı Devleti'nde halk ve idareciler arasındaki ilişkiyi günümüzde kullanılan kavramlarla açıklamaya çalışması açısından her türlü övgüye layıktır. Ancak çalışma belki de alanında ilk olmanın getirdiği bir dezavantajla yapılan sosyal yardımları siyasi bir hareket, iktidarını kuvvetlendirme aracı veya meşruiyet sağlama aracı olarak görmektedir. Bu konuda haklılık payı büyük olsa da bu açıklamanın bütüne uygulanması bazı problemleri de beraberinde getirmektedir. Çünkü doğu toplumlarında etkili kadim yönetim anlayışının ele alındığı Siyasetnamelerde sıkça başvuru “Daire-i Adalet Teorisi” gibi kavramları incelemeye almadan böyle bir açıklamada bulunulmuş olması dönemin siyaset felsefesinin ve yönetim anlayışının göz ardı edilmesine neden olmaktadır.

baskıcılığı ile eşkıya takibinde köylü halka yapılan zulmü eşkıyalığa neden olan diğer sebepler olarak göstermektedir (Emiroğlu, 1999: 122). Bu durumdan eşraf, köylü, memur ve esnaf kesimi gibi birçok kesim etkilenmiştir. Bütün bu nedenler çok kötü bir film senaryosu ya da karamsar bir romandan çıkmış gibi görünse de son yüzyılda Osmanlı taşrasında halkın çektiği sıkıntıların ve problemlerin bir resmidir. Ayrıca ekonomik nedenlerin taşra problemlerinin başında gelmesinin temel sebebi yakın tarihimizde Cumhurbaşkanlığı görevinde de bulunan Süleyman Demirel'in "Tencerenin düşüremeyeceği iktidar yoktur" cümlesindeki basit tanımlamanın altında yatmaktadır. Her ne kadar Tanzimat'tan itibaren adli işlerin idari işlerden ayrılması prensibi tercih edilip yeni sistem buna uygun bir şekilde inşa edilse de binlerce yıldır doğu toplumlarında yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkiyi belirleyen adalet dairesi teorisi kavramı geçerliliğini korumaktadır. Yönetilenleri gerektiği gibi koruyamayan devlet halkın tepkisiyle karşılaşmıştır.

Diğer taraftan II. Abdülhamid döneminde ayrıcalık elde eden ve dolayısıyla taşra idarecileri tarafından da desteklenen taşra egemenlerine karşı bilenen muhalif taşra egemenlerinin taşrada idari değişimin yaşanmasındaki etkisi de göz ardı edilmemelidir. Çıkar çatışması yaşayan egemenler yaşanan bu değişimden faydalanmakta gecikmemişlerdir. Bahsi geçen bu durum merkezi idarede II. Abdülhamid'in ihsanda bulunduğu kendine yakın tuttuğu kişilere karşı açılan davalar, verilen cezalar ve yapılan sürgünlerin bir benzerinin taşrada da yaşanmasına neden olmuştur. Taşrada da II. Abdülhamid'in kendine çok ihsanda bulunduğu kişiler "devri sabık" üyesi sayılarak görevden alınarak çeşitli yaptırımlarla karşılaşmışlardır. Bittabi boşalan kadro ve nüfuz alanlarını II. Abdülhamid döneminde ihsana mazhar olanların rakipleri doldurmuştur. Örneğin, Hocaşade Rasih Efendi'nin rakiplerinden olan Muhasebe Başkâtibi Süleyman Efendi ile Meclis-i İdare Başkâtibi Ahmed Rıfat Efendi (DH.MKT./1646-130; DH.MKT./2021-106), II. Abdülhamid döneminde çeşitli madalya ve nişanlar almış olsalar da II. Meşrutiyet'in ilanından sonra mülki idare üzerindeki etkileri azalmıştır. Onların yerine doğal olarak Hocaşade Rasih Efendi⁶⁰ gibi taşra egemenleri bazı

⁶⁰ II. Meşrutiyet'te Kütahya'da yaşanan olaylarda en tartışmalı ve en etkili isimlerinden biri olan Hocaşade Rasih Efendi halk üzerinde sahip olduğu güç ve etkiyi Tanzimat devrinde Kütahya idaresi üzerinde en etkili isimlerinden olan büyük dedesi Doğalarlızade Osman Efendi sayesinde kazanmıştır. Doğalarlızade Osman Efendi sahip olduğu ilmi güçle kendi döneminde açılan taşra idare meclislerinde murabahacılık gibi haksızlıklarla halka zulmeden meclis azalarına karşı merkezi idarenin ondan yardım talep ettiği biridir (A.MKT./187-57). Ailenin Hocaşade olarak anılması da Doğalarlızade Osman

İttihatçıların engellemelerine rağmen mülki idare ve halk üzerindeki etkilerini artırmışlardır. 1909 tarihli Tensikat Kanunu'yla⁶¹ görevden alınanların daha sonrasında görevinde döndüğü gibi İttihat ve Terakki Cemiyeti merkezi idarede yaşanan “kaht-ı rical” probleminin taşrada da yaşanması yüzünden bu düşüncesini yumuşatmak ve kaldırmak zorunda kalmıştır.

Tüm bu olumsuz durumlar taşrayı ve taşra ahalisini yeni bir söylemle ortaya çıkan eğitilmiş, yetişmiş ve gözleri önündeki gayrimüslim tebaanın Avrupalı devletlerden gelenler sayesinde çoğunlukla işini ilerleten ve büyüyenlerle eşit hale getireceğini ve memleketi mamur edeceğine dair umutları aşılayan İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne yaklaştırmıştır. Ancak bu ahalinin de didar-ı hürriyet aşığı olduğunu göstermediği gibi bütünüyle devrim taraftarı olduğunu da göstermemektedir. Yapılan çalışmalar ve yukarıda verdiğimiz örneklerde görüldüğü gibi taşranın ileri gelenleri olan taşra egemenlerinin bahsi geçen kavramların anlamlarının ne olduğunu bildiğinden şüphe olmadığını buna karşılık taşradaki halkın devrime verdiği desteğin ekonomik, sosyal ve güvenlik nedenlerinden kaynaklandığını görmekteyiz. Bozulan ve bir türlü düzeltilemeyen ekonomik problemlerden kurtulmak amacıyla yönetilenler yeni bir solukla ortaya çıkan ve birikmiş problemleri çözeceğini vadeden İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin getirdiği düzene sahip çıkmış ve desteklemiştir. Ancak bundan çok kısa bir süre sonra problemlerin çözülmesinin aksine artış göstermesi halkın İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne de olan inancını sarsmıştır. O dönemde yabancı bir gazetecinin yönetenlerin idareyi düzenleme anlayışını ve halkın yeni idareden beklentilerini ifade eden sözleri bu konuda anlamlı ifadeler taşımaktadır. "Son olarak, şunu da itiraf etmelidir ki, Nisan 1909'a gelindiğinde Türkiye'de halk genel olarak, anayasa açısından derin bir düş kırıklığına uğramıştı, sadece anayasa iyi işlemediği için değil, aynı zamanda da ondan, mucize yaratmasını bekledikleri için" (McCullagh, 2005: 76).

Efendi'nin Tanzimat döneminde elde ettiği güç ve saygınlıktan sonra olmuştur. İfade edilen bu gelişmeler basit birer gelişme değildir. Tanzimat döneminde merkezi idarenin yeni sistemdeki zafiyetinden dolayı taşrada taşra egemenleriyle girdiği ilişki II. Meşrutiyet döneminde torunlarının değişen idari sistemde etkili olmalarına neden olmuştur. Öte yandan Hocaşade Rasih Efendi gibi taşra egemenlerinin meşrutiyet rejimine dair sahip oldukları bilgi ve ilişki biçimi de yine Tanzimat devrinde dedelerinin ve babalarının merkezi idareyle girdikleri ilişki sayesinde mümkün olmuştur. Aynı durum Cumhuriyet devrinde de yaşanmış Hocaşade'nin çocukları ve torunları elde edilmiş güç ve itibarı kullanmaya devam etmişlerdir.

⁶¹ Türk Dil Kurumu sitesinde Tensikat kelimesi “1. Düzen verme, düzenlemeler; 2. Bir iş yerinde kadro düzenlemeleri” şeklinde belirtilmektedir (www.tdk.gov.tr, 2019). Tensikat Kanunu ise II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinden sonra “devri sabık veya istibdat devri” denilen II. Abdülhamid dönemi memurlarının görevden alınmaları ile ilgili hukuki düzenlemeye verilen isimdir. Aynı kanun 1909 yılında 31 Mart Vakası'ndan sonra ikinci kez uygulanmıştır.

3.2.2. II. Meşrutiyet Devrinde Taşrada İdari Taksimat

Mevcut mülki taksimattaki problemlerin neler olduğu ve hangi konularda değişiklik yapılması gerektiği konusunda II. Abdülhamid döneminde araştırmaların başladığı ve bununla ilgili birçok layiha hazırlandığı hatta bu layihalardan bazılarının mülki taksimat konusundaki önerilerinin dikkate alındığından bahsedilmişti. II. Meşrutiyet döneminde Meclis-i Mebusan'ın açılması ve siyasal partilerin siyasi hayatımızda yer almasıyla mülki taksimat konusundaki tartışmalara yeni bir renk daha katılmıştır. Öncesinde bürokrat ve aydınlar tarafından hazırlanan layihalar dışında bu sefer seçilen mebusların fikirleri ve dünya görüşleri gerek kişisel anlamda gerek partileri aracılığıyla mecliste tartışılmaya başlanmıştır. II. Meşrutiyet döneminde iki dereceli seçim sisteminin olduğu ve seçilen mebusların seçim bölgelerinin taşra egemenleri oldukları da göz önüne alınınca bölgelerindeki mülki taksimat değişikliği ve bu değişikliğin neden olacağı değişiklikler egemenliklerini ilgilendirdiğinden gerek hükümet nazarında gerek mebuslar nazarında mülki taksimat değişikliği çok önemli bir konu haline gelmiştir. Bunların dışında mülki taksimat konusunu etkileyen bir diğer etken de dış güçlerin yaptıkları baskılardır. Tanzimat döneminden beri dış güçler mülki taksimat konusunda yaptıkları baskıları devam ettirmiş 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri düzenlenirken kendi düşündükleri mülki taksimat tasarısını bahsi geçen nizamnamelere baskı yoluyla sokmaya çalışmışlardır. II. Meşrutiyet sonrası dış güçlerin Osmanlı bürokrasisi üzerinde kurdukları bu baskılar yeni düzenlemeler üzerinde artarak devam etmiştir. Ancak her ne şekilde olursa olsun II. Meşrutiyet döneminde bütün tarafların birleştiği bir nokta vardır ki o da mevcut mülki taksimatın değiştirilerek yeni bir mülki taksimat düzenlemesinin yapılmasına duyulan ihtiyaçtır.

Mülki taksimatın tasarısında ve kanunlaşmasında ise İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin tartışılmaz bir etkisi vardır. Çünkü her ne kadar tasarı hazırlandığı ve meclise sunulduğu zamanda İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin sahip olduğu idari güç sarsılsa da Bab-ı Âli Baskını ile ipleri tekrar ele almış ve 1913 yılında çıkan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati İttihatçıların mülki taksimat konusundaki görüşünü yansıtacak şekilde hazırlanarak kanunlaştırılmıştır. Ancak yine de bu durum düzenlemede yer alan mülki taksimat şeklinin sadece İttihatçıların fikrine dayandığını söylemek için yeterli değildir. Yukarıdaki satırlarda ifade edildiği üzere mülki taksimat

konusunda bir dış baskı unsuru ve taşranın içinde olduğu bir gerçek vardır ki bu da siyasi partilerin programlarında dile getirilmiştir.

30 Aralık 1909 tarihli “Vilayat’ın Taksimatı Mülkiyesi Hakkında Teşkil Edilecek Komisyonların Vezai’ini Mübeyyin Talimat⁶²” başlığını taşıyan on altı maddelik talimat oluşturulan komisyonun mülki taksimat konusunda hangi noktalara dikkat etmeleri gerektiğini açıklamaktadır. Talimatın 1. maddesi vilayetin mülki taksimatıyla askeri taksimatın uyumlaştırılmasının toplumsal ve askeri işleri kolaylaştıracağını, bunun için de “bir redif taburu dairesinin bir veya iki kaza dairesinden ibaret olması esas ittihaz olarak” vilayet dairelerinin sınırlandırılacağını belirtmektedir. 2. madde, kaza dairelerinin oluşturulmasında hangi konulara dikkat edileceğini ve kazaların taşınması gereken özellikleri saymaktadır. Buna göre kazaların oluşturulmasında doğal ve coğrafi şartların dikkate alınacağı, kazaya bağlı olacak köylerin kaza merkezine ulaşımının güvenli ve kolay olması, kaza halkının her türlü işini görmesinin kolay olabilmesi için demir yoluna sahip, nüfus yoğunluğu yeterli, köyleri birbirine yakın ve merkez kazadan itibaren altı ve en fazla on saat olan yerlerin kaza merkezi yapılacağına dikkat edileceği belirtilmektedir. Son olarak Arabistan kıtasında olan kazaların -coğrafi ve doğal etkenlerden dolayı toplu yerleşmeler görüldüğünden olmuş olacak- nüfus çokluğuna göre kazaların belirleneceği belirtilmektedir. 3. maddede bir redif taburu oluşturabilmek için her kazanın 30-35 bin erkek nüfusa sahip olmasına dikkat edileceğini fakat 30 bin erkek nüfus bulunmadığı yerlerde 15 bin erkek nüfusun da olmasının yeterli olacağını böyle bir durumda ise iki kaza bir redif taburu dairesi oluşturulacağı belirtilmektedir. 4. madde kazaların nahiyele bölüneceğini ve 3. maddedeki ölçütlere göre her kazanın dört nahiye bölüneceği ifade edilmektedir. Ancak burada da bölgesel farklılıklardan dolayı çıkacak karışıklığı önlemek adına maddeye bir taviz getirilmekte ve mevkiinin özelliğine göre bir kazadan dörtten az veya fazla nahiye oluşturulabileceği ifade edilmektedir. 5. maddede mevcut mülki teşkilatın korunmasının mecburiyetinin olmadığını bahsi geçen madde hükümlerine göre nahiye ve kazaların uygun bir kazaya dâhil edilebileceği ve bazı kazaların kaldırılıp yenilerinin kurulabileceği ifade edilmektedir. 6. madde, kaza olabilme özelliği taşıyan birkaç mevki bulunması durumunda ise kaza ahalisinin müracaat için gidip gelmesinde en kolay olan mevkiinin tercih edileceği

⁶² Bu talimatta yer alan maddeleri Rumi 1330 tarihli Düstur’un 58-61.sayfalarındaki Osmanlıca metinden transkripsiyon edilmiştir.

belirtilmektedir. 7. maddede İstanbul hariç olmak üzere erkek nüfusu otuz binden fazla olan büyükşehirlerin bir kaza dairesi oluşturabileceğini belirtmektedir. 8. madde, nüfus ve uzaklıkla alakalı 2. ve 3. madde hükümlerinin bazı fevkalade sebeplerden dolayı tatbik edilemediğinde konunun derhal Dâhiliye ve Harbiye Nezaretlerine bildirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir. 9. madde, her livanın merkez kazayla beraber dört en fazla altı kazadan oluşacağını; liva merkezlerinin mümkün mertebe liva dairesinin ortasında bulunması gerektiğiyle beraber liva dairesinde önemli bir iskele, istasyon veya bölgenin önemli bir şehir merkezi bulunması durumunda buna ayrıca dikkat edileceği belirtilmiştir. 10. maddede merkez sancakla beraber üç ve en fazla beş sancağın birleştirilmesiyle bir vilayet oluşturulacağı ve yine vilayete bağlı livaların/sancakların merkeze eşit uzaklıkta ve ulaşımının kolay olması konusuna dikkat edileceği belirtilmiştir. 11. maddede gerek livada/sancakta gerekse de vilayet teşkilatında bölgesel gerekliliklerden bir veya birkaç kaza, nahiye veya livanın alınması uygunsa; bağlılığı değiştirilmesi söz konusu olan idari birimin bağlı olduğu vilayetin görüşüne başvurulacağını görüş birliği sağlanmadığında ise uyuşmazlıkla tercih nedeninin sorulacağı ifade edilmektedir. 12. maddede müstakil sancakların teşkilatı bu talimata göre düzenlenip yine müstakil olarak idare edilebilecekleri gibi bağlı olan sancaklardan coğrafi durumundan dolayı müstakil olarak idare edilebilecek sancakların bağlı oldukları vilayetten ayrılarak müstakil olarak idarelerinin mümkün olduğu ifade edilmektedir. 13. maddede, mülki teşkilatta gerçekleştirilecek değişiklik talimattaki maddelere göre idari sınırları belirleyecek her vilayet veya müstakil sancak merkezinde yer alan memurlardan gerekenlerle ordular veya müstakil fırkalarca tayin olunacak memurlardan oluşturulan bir komisyon tarafından redif daireleri haritalarından faydalanılarak yapılacaktır. Haritalardan ikişer nüsha olacak şekilde çoğaltılarak her kazayı oluşturacak nahiyeyle her nahiye oluşturacak köylerin isimlerini içeren birer defterle beraber heyeti askeriyeden Harbiye Nezaretine gönderilip evveldeki mütalaasıyla birlikte Dâhiliye Nezaretine gönderileceği gibi diğer bir nüshası da vilayet idare meclislerine gönderilecektir. 14. maddede askeri gerekliliklerle vilayetlerin durumu Dâhiliye Nezareti tarafından birleştirilmediği takdirde yine Harbiye Nezareti'nden mütalaa (görüş) sorularak askeri yarar ve maksat dikkate alınacaktır denilmektedir. 15. maddede Dâhiliye Nezareti'nden mülki konuda uzman kişilerle askeriyeden geleceklerle oluşturulacak komisyon vilayetlerden kendilerine gelecek

harita ve evraklar üzerinde incelemede bulunarak vilayet, liva, kaza ve nahiye teşkilatlarını bir kanun layihası şeklinde ve bahsi geçen haritaları da onaylatmak üzere makamı nezarete (Dâhiliye Nezareti'ne) sunacaklardır. Ve talimatın son maddesi olan 16. maddede ise bu talimatın hükümlerini icra etmekte Dâhiliye ve Harbiye Nezaretlerinin beraber sorumlu olduğu belirtilmektedir (Düstur II. Tertip, 1330: 58-61).

Talimat maddelerinden de anlaşıldığı üzere idari birimlerde sistematik bir şema çizilmekte ve oluşturulması düşünülen idari sistemde üzerinde en çok durulan ve maddelerde tekrarla bahsedilen konunun yerel halkın kendilerine lazım olan her şeye kolayca erişebilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Nitekim bunun yansıması bazı eklemeler de yapılarak hemen taşra idarelerinde görülmeye başlanmıştır. Örneğin, Hüdavendigâr Vilayeti Meclis-i Umumisinin karar defterinde 26 Aralık 1910 tarihli “Umum” başlığını taşıyan kararına göre mevcut mülki düzen üstünde yapılan değişiklikle özel komisyonun hazırladığı mazbatada yer alan bağlı mülki idarelerin talimatın 2. maddesinde geçen özelliklere ek olarak merkezlerin birbirleriyle olan ticari ilişkileri de göz önünde bulundurularak yeniden yapılanmasını ve yapılanma şeklini gösteren cetvelin vilayet merkezine gönderilmesinin mülki birimlere tavsiye edildiği görülmektedir (Hüdavendigâr Vilayeti Meclis-i Umumisinin 1326 Senesi Zarfında Müzakerat ve Mukareratı, 1326: 158-159). Meclis-i Umumi'nin görev alanıyla uyumlu olarak 2. maddede sayılan konulara ek olarak idari birimlerin birbirleriyle olan bağlantılarında ticari özelliklerin de dikkate alınmasını istediğini görmekteyiz. Bu durum taşra açısından önemli sonuçlar doğurduğu gibi idari merkezlerin ve taşra egemenlerinin bölgelerinin kazanımları için rekabete sevk edilmelerine de neden olmuştur.⁶³ Talimat maddelerinde göze çarpan ikinci önemli konu ise taşranın yeni mülki yapılanmasının askeri sistemle beraber düşünülmesi ve mülki yapılanmada Dâhiliye Nezareti'yle birlikte Harbiye Nezareti'nin de söz sahibi olması ve mülki taksimatta beraber sorumlu tutulmasıdır. Bu durum talimatın hazırlandığı dönem de göz önünde bulundurulunca normal gözükmektedir. Çünkü Osmanlı ülkesi her ne kadar mülki yapıyla ilgili yeni düzenlemeler için uğraşsa da isyanların ve güvenlik problemlerinin önüne geçememektedir. İsyânların çokça yaşandığı Balkan bölgesine

⁶³ Konuyla ilgili olarak her ne kadar talimattan ve talimatta yer alan maddelerden bahsedilmese de II. Meşrutiyet döneminde talimatta yer alan maddelerin idari merkezlerde ve taşra egemenlerinde nasıl bir yankı bulduğunu ve dahi madde içeriklerinin uygulamada ne gibi sonuçlar verdiğini Çakmak'a ait çalışmada ele alındığını görmekteyiz (Çakmak, 2014).

İçişleri bakanı düzeyinde incelemede bulunulsa ve çözüm üretmeye çalışılsa da bu sorunları engelleyememektedir (Birbudak, 2017). Aynı dönemde Doğu Anadolu’da eşkıyalıkla beraber Ermeni hareketlerinin artması yeni mülki düzenlemenin güvenlik konusuyla beraber düşünülmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Bununla beraber talimatın mülki taksimatla ilgili olarak yeni bir kademelendirmeden bahsetmemesi de dikkat çekmektedir. Ancak dönemde yaşanan tartışmaların yeni bir kademelendirme sistemi üzerinde durulduğunu bizlere göstermektedir. Önen ve Reyhan, “Meclis’ sunulan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun Layihası üzerine Encümen raporunda da mülki kademelendirmenin bir derece azaltılmasının söz konusu edildiği[ni]” Meclis-i Mebusan Zabıt Cerideleri’nden aktarmaktadırlar. Yine aynı kaynağa göre encümene havale edilen bir takrirde vilayetlerin kaldırılması ve livanın en büyük mülki birim olması istenmiştir. Bunun üzerine layihanın 2. maddesi üzerinde değişiklik yapılarak “nahiye teşkilatı ikmal edilen Livalar elviye-i gayrı mülhaka halinde idare olunacaklardır” kararının alındığını aktarmaktadırlar (Önen ve Reyhan, 2011: 350-351). Hatırlanacağı üzere 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati’nin 2. maddesinde müstakil livaların oluşturulacağı ve bu müstakil livaların vilayet düzeyinde olduğu belirtilmişti. Bu amaçla müstakil livaların sayısı artırılmaya çalışılmıştır. Ortaylı, II. Meşrutiyet sonrası Bingazi, Bolu, İzmit, Çatalca, Urfa, Asir, Kale-i Sultaniye ve Karesi’nin bağımsız sancak statüsü aldığını ifade etmektedir (Ortaylı, 1985: 6). Önen ve Reyhan ise Menteşe, Teke, Kayseri ve Antep’in müstakil liva olduklarını belirtmektedirler. Bunların dışında Meclis Zabıtlarından aktardıklarına göre Cizre, Habur ve Sancar’ın müstakil liva yapılmasının söz konusu edildiğini Zonguldak’ın ise 1919 yılında müstakil liva yapıldığını aktarmaktadırlar (Önen ve Reyhan, 2011: 353-359).

Uzunçarşılı da 1915 yılında Kütahya’nın müstakil liva statüsüne alındığını belirtmektedir (Uzunçarşılı, 1932: 105). Nitekim 1915 tarihli Hüdavendigâr Meclis-i Umumi içtimasında (toplantısında) Kütahya’dan gelen üyelerin isimleri zikredilirken bir not düşülerek aynı yıl içerisinde Kütahya’nın müstakil liva olmasıyla üyelerin seçildikleri bölgelere döndükleri ifade edilerek (Hüdavendigâr Vilayeti Meclis-i Umumi İçtimasının Zabıtname ve Mukareratı, 1330: 5) Uzunçarşılı’nın verdiği 1915 tarihi teyit edilmektedir. Ancak Uzunçarşılı aynı çalışmasının başka bir sayfasında bu sefer Kütahya’nın Hicri 1337 yani 1918 yılında Ahmet Müfit Efendi’nin ikinci mutasarrıflığı

döneminde müstakil liva statüsüne alındığını yazmaktadır (Uzunçarşılı, 1932: 177). Tarihler arasındaki farklılık konusunda Uzunçarşılı (1932) herhangi bir şey belirtmese de Kütahya'nın müstakil liva olmasından sonra savaş yıllarının başlaması statü değişikliği ile ilgili resmi prosedürün ertelenmesine ve savaşın bitiş yılı olan 1918 yılında bu eksikliklerin tamamlanarak kaydın tamamlanmasına neden olduğu düşünülmektedir. Önen ve Reyhan'ın yine kanun layihalarından aktardıklarına göre “Müvazene-i Maliye Encümeni mazbatasında 1918 senesinde müstakilen idare olunacak 20 kadar mülhak livanın olduğu belirtildiğini ve neticede 20 kadar livanın müstakil mutasarrıflıklara tahvilen idaresine mezuniyet verildiğini” aktarmaktadırlar (Önen ve Reyhan, 2011: 356-357). Yeni yapılan bir çalışmanın önsöz kısmında ise Osmanlı Devleti'nin yıkılışından sonra “TBMM Hükümeti döneminde Misak-ı Milli sınırları içinde 15 vilayet, 19 müstakil liva (sancak), 34 mülhak liva, 302 kaza ve 679 nahiye” miras kaldığını göstermektedir (Sezen, 2017). Görüldüğü üzere müstakil livaların isimleri, sayısı ve hangi tarihte müstakil liva olduklarıyla ilgili net bir bilgi yoktur. Ancak şurası muhakkak ki merkezi idare, taşrada vilayetlerin çok büyük olmasının yönetilmeleri ve gerekli hizmetlerin yapılmasını zorlaştırmasından dolayı müstakil liva sistemiyle vilayetleri bölerek vilayetlere tanınan yetkileri müstakil livalara tanıyarak idari bölge sayısını artırıp idareyi bu yolla kolaylaştırmayı ve taşrada gerekli hizmetlerin daha hızlı görülmesini amaçlamıştır. Ayrılıkçı hareketler ve savaş ortamına girilmesi bu sisteme yavaş yavaş geçilmesine neden olmuştur. Nitekim müstakil liva sistemine Osmanlı döneminde geçilememiş ancak Cumhuriyet devrinde vilayet sınırları küçültülerek günümüzde kullanılan vilayet düzeni getirilmiştir.

Mülki taksimat konusunda Osmanlı Devleti'nin başını, başından beri ağrıtan nahiye konusu bu dönemde tekrar tartışmaların odağında olmuştur. Büyük siyasi muhaliflerden olan İttihat ve Terakki Cemiyeti ile Hürriyet ve İtilaf Fırkası arasında yaşanan en şiddetli tartışmalardan birini de yine nahiye konusu oluşturmuştur (Tural, 2004c: 70). II. Meşrutiyet'in ilanından beri nahiye ile ilgili bir düzenleme yapılması gündemden düşmemiştir fakat daha önce ifade edildiği üzere devlet adamları böyle bir kanunun kâğıt üzerinde kalması için çok çaba sarf etmişlerdir. Nihayet böyle bir kanunun yapılması ve yürürlüğe sokulması 1917 yılını bulacaktır (Önen ve Reyhan, 2011: 360-361). Layiha her köyün bir nahiye şeklinde düzenlendiği Fransa komün

sisteminin bir benzeri olarak tasarlanmıştır⁶⁴. Ancak başından beri ifade edildiği üzere merkezîyetçi politika taraftarı olan İttihatçıların nahiyele idari serbestlik tanıyacak böyle bir düzenlemeye hemen evet demeyecekleri de bir gerçektir. Nitekim layiha maddelerine bu konuda eleştiriler getirmişler ve özellikle nahiye müdürünün atanmış olması gerektiğini belirtmişlerdir. İttihatçıların nahiye konusundaki görüşlerini Önen ve Reyhan şu şekilde özetlemektedirler: “Bu şekliyle nahiyelelerin kurulmasını kabul eden İttihatçıların, 19. yüzyıldan beri nahiye kurulması yönünde gelen baskılarda istenilen, bir anlamıyla özerk nahiye anlayışını benimsemedikleri, nahiye idaresini de merkezîyetçiliğin unsurları ile düşündüklerini açıkça ortaya koymaktadır” (Önen ve Reyhan, 363-364). Böylece II. Meşrutîyet döneminde mülki taksimat değişikliği daha küçük, bütünle daha birleşik ve daha kontrol edilebilir bir şekilde güvenlik konusuyla beraber ele alınmış ve düzenlenmiştir.

3.2.3 Taşrada Artan Merkezîyetçilik ve Bürokrasi

Osmanlı Devleti’nde merkezîyetçi politikalar bazı kısa dönemler haricinde yükselen bir trend göstermiştir. II. Meşrutîyet dönemine kadar yürütülen merkezîyetçi politikalar devlet otoritesini yeniden tesis etmek, taşrada karışıklıkları önlemek, üretimi ve vergi gelirlerini düzenlemek gibi amaçlar taşıırken artan ayrılıkçı hareketler ve yaşanan fikri değişim merkezîyetçi politikalarda da bir değişime neden olmuştur. Hatta II. Abdülhamid idaresine karşı bütün güçleriyle muhalif olanların bile idareyi ele aldığı anda ondan daha fazla merkezîyetçi politikalara yöneldikleri ifade edilmişti. Findley, bu dönemde yaşanan değişimin Jön Türkleri askeri bir diktatörlüğe ittiğini bunun da yeni liberal politikalar belirlemek yerine neo-patrimonyal eğilimlerin ön plana çıkmasına yol açtığını belirtmektedir (Findley, 2014: 339-340).

Konu ile ilgili yapılan çalışmalar Prusya’nın kameralizm sistemiyle kısa zamanda başardığı idari değişim hareketlerinin Osmanlı bürokrasisini de etkilediğini belirtmektedirler (Ortaylı, 1981; Tural, 2009: 10). Prusya bürokrasisinden fazlasıyla etkilenmiş olan İttihatçılar her problemin çözümünü kanun maddeleriyle

⁶⁴ Osmanlı Devleti’nde yenileşme hareketleri üzerinde özellikle de taşra idareleriyle ilgili nizamnameler üzerindeki Fransız etkisiyle ilgili yeni yapılmış bir çalışma konuya ciddi eleştiriler getirmektedir. Çalışmaya göre bir etkilenmeden söz edilebilirse de bu yüzlerce yıllık bir birikimin ve tecrübenin yerini alan bir etkilenme değildir. Bu yüzden yapılan yenilikler üzerinde salt bir Fransız etkisinden bahsetmenin mümkün olmadığını Fransız ve Osmanlı yönetimlerinin geçirdikleri değişiklikleri karşılaştırmak suretiyle göstermektedir (Tural, 2015: 75-76).

aşabileceklerini düşündüklerinden idarede etkili oldukları on yıllık dönemde birçok kanun metni hazırlamışlardır. Osmanlı siyasetinde Rumeli her zaman Anadolu'dan önce gelmiştir. Hatta II. Mahmut döneminde başlayan bakanlık sisteminde bile Hariciye Nezareti diğer nazırlıklara göre daha gelişmiştir ve gelişmeye de devam etmiştir. Ancak Prusya'dan etkilenen devlet adamları merkeziyetçi görüşleri kapsamında bürokratik kurumları benzeri görülmemiş bir düzene kavuşturdular. Bu değişimin başında da II. Meşrutiyet'in ilan edildiği atmosferin bir yansıması olarak dâhili problemleri çözmek harici güçlerin de müdahalesini bu yolla engellemek adına Dâhiliye Nezareti'nin geliştirilmesi ve modernleştirilmesi yer almıştır. Findley, bununla ilgili olarak “Gerçekten de Babıali'nin belli başlı tüm kurumları bu seneler içinde bir düzene sokuldu ya da yeniden düzenlendi. Bunlar yapılırken, teşkilatın geliştirilmesi, teşkilat yapısının ve çalışma usullerinin düzenlenmesi ve denetim mekanizmalarının oluşturulmaları süreçleri de birleşti” demektedir (Findley, 2014: 347). Özellikle taşra idareleri ile ilgili en önemli kanuni metin olan 1913 İdare-i Vilayat Kanunu Muvakkati'nde teşkilat yapısı, çalışma usulleri ve teftişle ilgili maddelerde olduğu gibi denetim araçlarına da büyük önem verilmiştir. 1913 İdare-i Vilayat Kanunu Muvakkatinin âdem-i merkeziyet özelliğinden dolayı her ne kadar vilayet idarelerinde il özel idareleri ve vilayet genel idareleri gibi ikili bir ayrıma gidilse de bunun sınırlı bir âdem-i merkeziyet olduğunu daha önce ifade edilmişti. Nitekim vilayetlerde geneli ilgilendiren durumlarda alınan ve alınacak kararların düzenli olarak Dâhiliye başta olmak üzere bağlı bulunan Nezaretlere gönderilmesi ve onay alınması zorunluluğu merkeziyetçiliğin korunmak istenilmesine delil teşkil etmektedir.

Merkeziyetçiliğin artış göstermesi doğal olarak bürokraside uzmanlaşmaya ve genişlemeye neden olmakta bu da memur sayısındaki artışı beraberinde getirmektedir. Ancak 1908 yılında yaşanan idari değişiklik II. Abdülhamid'le bağlı olan ya da ondan imtiyazlar elde eden memurlarla kötü şöhret sahibi devri sabık memurlarının görevden uzaklaştırılmalarına yol açmıştır. Bundan bir yıl sonra 31 Mart Vakası'nın yol açtığı karışıklıklar neticesinde Harekât Ordusunun İstanbul'a gelip idareye el koyması ikinci bir tensikat dalgasına neden olmuştur. Tural, II. Meşrutiyet bürokrasisini en çok meşgul eden tensikat konusunu dönem hükümetleriyle ele aldıktan sonra Dâhiliye Nezareti'nin geçirdiği büyük değişimi incelemektedir. Tensikatın Dâhiliye Nezareti'ne yansımasıyla ilgili olarak “Diğer tarafta tensikat rüzgârlarının belki de en sert estiği nezaret birimi

vilayetlerdi. Yaklaşık bir ay içerisinde sancak mutasarrıfları da dâhil olmak üzere neredeyse tüm mülki amirler görevinden alınmıştı” açıklamasını getirmektedir (Tural, 2009: 233-234).

Tablo 1 1907-1912 yılları arasında Kütahya merkez mutasarrıflığında görev yapmış memurlar ve yaşanan memur rotasyonunu gösterir tablo

Memuriyet	H.1324 (1907)	H.1325 (1908)	H.1326 (1909)	R.1326 (1910)	R.1327 (1911)	R.1328 (1912)
Mutasarrıf	Ahmet Fuat Paşa	Ahmet Fuat Paşa	Ahmet Fuat Paşa	Ömer Mümtaz Bey	İsmail Kemal Bey	İsmail Kemal Bey
Naip ve Bidayet Mahkemesi Hukuk Reisi	Mehmet Bahaddi n Efendi	Necmetti n Lami Efendi	Hasan Refet Efendi	Ahmet Hilmi Efendi	Fahrettin Efendi	Fahrettin Efendi
Muhasebeci	Neşet Efendi	Neşet Efendi	Abdurrahma n Efendi	Abdurrahma n Bey	Abdurrahma n Bey	Abdurrahma n Bey
Tahrirat Müdürü	Münib Efendi	Süleyman Bey	Süleyman Bey	Şevket Bey	Şevket Bey	Hamdi Bey
Mahkemeyi Bidayet Ceza Reisi	Yusuf Nihat Bey	Yusuf Nihat Bey	İbrahim Hakkı Efendi	İbrahim Bey	İbrahim Bey	Faik Kemal Efendi
Müddei Umumi Muavini	Halil Bey	Halil Bey	Hasan Tahsin Efendi	Mustafa Ferit Bey	Mustafa Ferit Bey	İbrahim Bey
Defteri Hakan-i Memuru	Osman Nuri Efendi	Rüştü Efendi	Şerif Efendi	Hüseyin Hüsnü Efendi	Hüseyin Hüsnü Efendi	Hüseyin Hüsnü Efendi
Telgraf ve Posta Müdürü	Ahmet Sabri Efendi	Ahmet Sabri Efendi	Ahmet Sabri Efendi	Ahmet Sabri Efendi	Ahmet Sabri Efendi	-
Ziraat Bank Şubesi Memuru	Mehmet Sabri Efendi	Mehmet Sabri Efendi	Mehmet Sabri Efendi	Mustafa Zekayi Efendi	Mustafa Zekayi Efendi	Mustafa Zekayi Efendi
İstinaf Mahkemesi Reisi	-	-	-	Cevdet Efendi	S?d? Efendi	S?d? Efendi
İstinaf Mahkemesi Müddeiumumis i	-	-	-	-	Cevdet Efendi	Cevat Efendi
İstinaf Mahkemesi Müddeiumumi Muavini	-	-	-	Mustafa Ferit Bey	Mahmut Nedim Bey	Nedim Bey
Evkaf Memuru	-	-	-	Mehmet Hamdi Efendi	Mehmet Hamdi Efendi	Mehmet Hamdi Efendi
Mekatib-i Umumiye Müfettişi	-	-	-	İbrahim Efendi	İbrahim Efendi	Mustafa Fıkhı Efendi

Kaynak: (Devlet Salnamesi, H. 1324: 773; H. 1325: 769; H. 1326: 773; R. 1326: 628; R. 1327: 646; R. 1328: 657)

Salnamelerin basılma tarihleri resmi olarak her yılın muharrem ayında yapılmaktadır (Palalı, 2010: 3). II. Meşrutiyetin ilanı ise 1908 yılına ait Devlet Salnamesi'nin basılmasından dört ay sonraya tekabül etmektedir. Bu bilgiler ışığında devlet salnamelerinden aldığımız bu tablodaki bilgilerin gösterdiği şekliyle memur değişimini ele almak yanıltıcı olmaktadır. II. Meşrutiyetin ilanıyla gerek merkezde gerek taşrada bürokraside yaşanan değişimi salnameler üzerinden incelerken 1907-1908 yıllarını değil 1908-1909 yılları arasında yaşanan memur değişimini incelemek II. Meşrutiyetin neden olduğu değişimi doğru bir şekilde vermektedir.

Tabloyla ilgili olarak ilk gözümüze çarpan değişikliğin 1910 yılında taşra bürokrasisinde bir genişleme yaşandığı ve yeni memuriyetlerin ihdas (oluşturulduğu) edildiğidir. Yeni memuriyetlerin isminden de anlaşılacağı üzere ihdas edilen yeni memuriyetler İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin sahip olduğu düşünce yapısını göstermekle beraber biriken problemlere çözüm bulmak amacıyla oluşturulmuş olmalarıdır. Eğitim konusuna büyük önem veren İttihatçıların iktidarda oldukları dönemde eğitim konusuna eğilmeleri beklenen bir gelişmeydi. Çünkü merkeziyetçiliğin arttığı bir dönemde problemlere neden olan eğitim sistemini denetim altına almak bir zorunluluk haline gelmiştir. Ancak II. Abdülhamid döneminde taşrada birçok idari merkezde olduğu gibi Kütahya'da da okulların kurulmuş olması İttihatçıların verilen eğitimi denetlemek ve daha da gelişmesini sağlamak amacıyla "Mekatib-i Umumiye Müfettişi" görevlendirmelerine neden olmuştur. Bunun bir diğer nedeni de Osmanlı coğrafyasının birçok önemli merkezinde gerek misyonerlik amacıyla kurulan gerekse de azınlıkların kurdukları okulları denetim altında bulundurmak amacı taşımaktadır (Buluç, 1997: 30). Oluşturulan bir diğer yeni memuriyet olan "Evkaf Memuriyeti" de ekonomik problemlerin çokça yaşandığı bir dönemde taşrada vakıflara ait gelir giderlerin düzenlenmesi ve kontrol altına alınmasını amaçlamaktadır. II. Meşrutiyet'in ilanı öncesinde ve sonrasında taşrada yaşanan problemler göz önüne alınınca yeni idari düzende bu problemlerin çözülmesi için geçici de olsa bazı düzenlemelerin yapılması zorunlu bir hal almıştır. Bu amaçla Bidayet Mahkemeleri ile Temyiz Mahkemeleri arasında ara mahkeme görevi gören İstinaf Mahkemeleri mahkemelerde dava birikmesini engellemek ve böylece taşrada huzurun sağlanması amacıyla oluşturulmuştur. Ancak yine İttihatçıların hazırlamış olduğu 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'nda sadece evkaf memuru yer almıştır. İstinaf mahkemeleri

ve mekatib-i umumiye müfettişliğine 1913 tarihli Vilayet Nizamnamesinde yer verilmemiştir. Tabloyla ilgili dikkati çeken son bir diğer nokta ise Kütahya mutasarrıflığı üzerinden incelediğimiz 1907-1912 yılları arasında taşrada memur olan gayrimüslim tebaadan kişilerin bulunmamasıdır.

Tabloda görüldüğü üzere 1908-1909 yılları arasında Tahrirat Müdürü, Telgraf ve Posta Müdürü ile Ziraat Bank Şubesi memuru dışında bütün memurlar değişmiştir. Burada hemen şunu belirtmek gerekir ki Kütahya mutasarrıfı Fuat Paşa hem 1908 hem 1909 yılında Kütahya mutasarrıfı olarak gösterilmektedir. Ancak daha önce ifade edildiği üzere Fuat Paşa II. Meşrutiyetin ilan edilmesinden kısa bir süre sonra Kütahya'da karışıklık çıkaran Hocaşade Rasih Efendi ve onunla beraber hareket edenler tarafından görevinden uzaklaştırılarak İstanbul'a gönderilmiştir. Gerek resmi atama belgelerinden gerekse de Uzunçarşılı'nın (1932: 177)⁶⁵ çalışmasında görüldüğü üzere ise Fuat Paşa'dan sonra Hacı Osman Paşa (BEO/3385-253810) ve Hüsnü Bey (BEO/3555-266552) kısa bir süreliğine mutasarrıf olarak atanmışlardır. Memurların böyle bir değişime uğramasıyla ilgili ise ne resmi yazışma belgelerinde ne de Uzunçarşılı'nın eserinde bir bilgiye rastlanılmamaktadır. Bu da göstermektedir ki Fuat Paşa'nın ismi üzerinden yaşanan bu durumun bir istisna olduğudur. Tensikat kanunu neticesinde görevden alınan memurlardan ise Fuat Paşa (BEO/3485-261370; ŞD./1085-2) dışında göreve iade edilen ya da emekliliği bağlanan memurlara rastlanılmamaktadır. Bununla ilgili olarak Fuat Paşa'nın emekliliği ile ilgili yazışmalar bulunurken memurların böyle bir girişimde bulunduğu ya da emekliliğe ayrıldıkları ile ilgili bilgiler bulunmamaktadır. Memurların görev süreleriyle de ilgili olarak da yine tabloda görüldüğü üzere memurların büyük çoğunluğu iki yılın üstünde görevlerini yerine getirmişlerdir. Bu durum İttihatçıların güçlü olduğu 1909 yılından sonra memur rotasyonunda büyük bir değişimin yaşanmadığını göstermektedir.

Osmanlı bürokrasisinin genişlemeye ve uzmanlaşmaya başladığı dönemde iki kere yaşanan memur tensikati hem merkezde hem taşrada eğitimli memur eksikliğinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yaşanan bu memur eksikliğini gidermek adına Mektebi Mülkiye daha fazla öğrenci almak zorunda kalmıştır. Mülkiye tarihinde yer alan istatistik tablosuna göre 1908-1914 yılları arasında 1911 ve 1912 yıllarında

⁶⁵ Uzunçarşılı (1932: 177) çalışmasında her ne kadar Hacı Osman Paşa'dan sonra atanan kişinin ismini Hasan şeklinde belirtse de resmi atama belgesinden gördüğümüz üzere 1909 yılında Teke Mutasarrıflığından munfasılan atanan kişinin isminin Hüsnü'dür.

yaşanan mezun sıçraması dışında aritmetik ortalamaya göre 44 mezun verilirken 1911'de 178, 1912'de de 86 mezun verilmiştir (Çankaya, 1971: 264-265). Görüldüğü üzere genişleyen bürokratik sisteme uygun olarak devletin en çok ihtiyaç duyduğu Mektebi Mülkiye mezunlarının sayısında özellikle 1911 yılında önceki dönemlere göre büyük oranda artış yaşanmıştır.⁶⁶ Daha önce ele aldığımız üzere taşrada devlet otoritesinin sarsılması neticesinde bazı taşra egemenleri nitelikli memur sayısının azlığından da faydalanarak mevcut memurlar üzerindeki baskılarını artırarak taşradaki bürokratik sistemin bozulmasına neden olmuşlardır. Tural, bu konu hakkında Halep şehrini örnek göstermektedir. Özellikle Halep valisi Hüseyin Kazım Bey'in Halep eşrafı aleyhindeki şiddetli yazıları nedeniyle taşra personelinin sözcüsü haline geldiğini ve bundan cesaret alan ahalinin de destek yazıları ve meşrutiyet prensiplerinin uygulanması konusundaki yorumlarının kamuoyunun oluşmasına neden olduğunu ifade etmektedir (Tural, 2009: 48). Eşrafın mülki işlere ve taşra personelinin işlerine karışmaları sorunu vilayetlerde yaşandığı gibi vilayetlerin bir kopyası şeklinde düzenlenen mutasarrıflıklarda da yaşanmıştır. Örneğin daha II. Meşrutiyet'in ilanının sıcaklığı devam ederken Hocaşade Rasih Efendi başta olmak üzere bazı taşra egemenlerinin devlet memurlarının işlerine karışmalarını engellemek adına Harbiye ve Dâhiliye Nezaretlerinden alınacak tedbirler konusunda Kütahya idaresine yazılar yazılmıştır (BEO/3439-257913). 1913 tarihli bir diğer belgede ise Kütahya nüfus memuru Asım Efendi hakkında görevini kötüye kullandığı konusunda Kütahya'nın muteber eşraflarından olan İspartalızade Ahmed Hamdi Efendi tarafından şikayette bulunulmuş ancak yapılan araştırma ve soruşturma neticesinde şikayetin asılsız olduğu ortaya çıkmıştır (DH.SN.THR./44-31). Bununla ilgili olarak 1908 tarihinden sonra da başka birçok belge bulunması yaşanan bürokratik problemi 1908 Devrimi'nin sıcaklığına bağlamanın da doğru olamayacağını göstermektedir. Merkezi idare taşrada bozulan devlet otoritesini tekrar tesis etmek ve yaşanan bürokratik problemleri çözmek için resmi olarak birçok uyarıda bulunmuş ve cezai yaptırımlar getirmiştir. Tural, çalışmasının ilerleyen sayfalarında verdiği bir dipnotta Takvim-i Vekayi'den bununla

⁶⁶ 1908-1914 yılları arasında mülkiyeden mezun olanlardan 72 kişi vali, 12 kişi mutasarrıf ve 135 kişi ise kaymakam olarak atanmıştır (Çankaya, 1971: 264-265). II. Abdülhamid döneminde düzenli bir hale gelen mülki idarelere mülkiye mezunu memurların ataması usulü II. Meşrutiyet döneminde bozulmuştur. Tural'ın, Tanin başyazarı Hüseyin Cahit'ten aktardığına göre bu konuda nazırlıklar arasında da farklı uygulamalar bulunmaktadır. Buna göre Maliye Nezareti sahip olduğu tüm öncelliği Mülkiyelilerden yana kullanırken, Sadaretin (Başbakanlığın) anlaşılabilir bir şekilde Mülkiye karşıtı bir politika gütmekten şikâyetlerini dile getirmektedir (Tural, 2009: 96).

ilgili olarak yapılan çalışmaları aktarmaktadır. Buna göre “Memurlara karşı yapılan hukuk dışı eylemlerin yasa içerisine çekilmesi ancak Eylül ayı sonunda yayınlanan bir tamim ile sağlanmıştı. Aynı hafta içerisinde Dâhiliye Nezareti’nin de daha sert bir tonda kaleme aldığı uyarı yazısında özelde posta memurları genelde ise tüm vilayet personeline karşı hukuk dışı harekette bulunanlar hakkında kanuni işlemlerin geciktirilmeden yapılmasını emretmişti” demektedir (Tural, 2009: 55).

Öte yandan tensikat kanunu neticesinde yaşanan bürokratik problem ve taşra egemenlerinin taşradaki bürokratik işlere müdahalesi memurlar üzerinde etkili olmuş ve memurların görevlerini suiistimal etmelerine yol açmıştır. Tural’ın (2009: 55) Takvimi Vekayi’den aktardığı uyarı yazısında da gördüğümüz üzere genel bir problem haline gelmiş olan posta ve telgraf memurlarının görevlerini kötüye kullanmalarına yine Kütahya’da da rastlamaktayız. Buna göre merkezi idare gönderdiği şifreli yazıda Kütahya posta ve telgraf memurlarının posta ile gönderilen bazı evrakı açmalarından dolayı derhal becayış edilmeleri gerektiğini yazmaktadır (DH.ŞFR./410-49). Bir diğer örnekte ise II. Meşrutiyet’in ilanından kısa bir süre sonra Hüdavendigâr Vilayeti merkezine yazılan şifreli bir belgede Kütahya’da bazı memurların görevini kötüye kullanmalarından dolayı gerekli görülenlerin hemen değiştirilmesi gerektiği yazılmıştır (DH.ŞFR./404-77). Taşra bürokrasisinde yaşanan bu problemler her ne kadar azalsa da tamamen ortadan kaldırılamamıştır.

Merkezi idarenin yaşadığı yönetsel ve siyasal krizlerle dış güçlerin Osmanlı Devleti üzerindeki baskısı taşrada yaşanan problemlerin çözümsüz kalmasına neden olmuştur. Savaşın yaklaşmasıyla da bu durum nazarların savaşa çevrilmesine neden olmuştur. Taşradaki bu durumla ilgili olarak Tural, “Ekim ayı geldiğinde gazeteler, taşra sorunlarıyla ilgili ve eğer isyanlar olmadığı takdirde idari mekanizmanın vilayetlerle ilgilenmeyeceği gibi iddialar ileri süren haberlerle dolmuştu” demektedir (Tural, 2009: 263-264). Her ne kadar bürokrasiyi modernleştirme ve merkezileştirme amacıyla birçok düzenleme hazırlanmış ve uygulamaya önem verilmiş de olsa siyasal çekişmeler, tecrübesizlik ve en önemlisi Balkan savaşı ve akabinde yaklaşan Birinci Dünya Savaşı yapılan düzenlemelerin etkileriyle ilgili bir bilinmeze neden olmuştur. II. Meşrutiyet döneminde 1913 İdare-i Vilayat Kanunu Muvakkati gibi düzenlemelerin Osmanlı Devleti’ndeki dönütü her ne kadar bilinmese de bunlar üniter yapıya sahip Cumhuriyet dönemi için laboratuvar görevi görmüşlerdir.

3.2.4 II. Meşrutiyet Reformlarının Kütahya İdaresindeki Yansımaları

İncelenen dönemin yegâne iletişim ve kamuoyu oluşturma aracı olan gazetelerin Kütahya mutasarrıflığındaki varlığıyla ilgili yapılan çalışmalarda bir bilgi bulunmaması II. Meşrutiyet'in ilanının Kütahya'daki yansıması hakkında net bir bilgi sunmamaktadır. Her ne kadar incelenen bir belgede Kütahya Bidayet Mahkemesi başkâtibi Ferit Bey “Felend⁶⁷” adında haftada iki gün yayınlanacak bir gazete çıkarmak için Dâhiliye Nezareti'ne ruhsat için başvurmuş ve ruhsatı aldığı görülse de gazetenin akıbeti hakkında bir bilgi bulunmamaktadır (DH.MKT./2685-2). Kütahya'nın bağlı bulunduğu Bursa'da birçok yerel gazete yayın yapmaktadır ancak bu gazetelerden de Kütahyalıların ne derece haberdar oldukları ve faydalandıklarıyla ilgili bir bilgi mevcut değildir. Yerel gazetelerin Kütahya'da bulunmaması taşrada neler yaşandığını öğrenmek için hatıra, biyografi ve otobiyografilere başvurmaya sevk etmiştir.⁶⁸ Kütahya her ne kadar II. Abdülhamid'in saltanat yıllarına kadar merkezden uzaklaştırılan sürgünlerle merkezi idarenin durumundan bir nebze haberdar olmuş olsa da bu dönemden sonra siyasi sürgünler Kütahya'da bulunmamıştır. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Kütahya tekrar bir sürgün yeri olsa da bu dönemde de Ahmet Emin Yalman'ın (1970) hatıraları dışında bir esere rastlanılmamıştır. Uzunçarşılı (1932: 143) II. Meşrutiyet'in ilanı sırasında Fuat Paşa'nın sürülmesinde Hocaşade Rasih Efendi ve onu destekleyenlerden ayrıntıya girmeden bahsetse de bu konuda bir kaynak belirtmemektedir. Bu da söz konusu bilgiyi Kütahya'da öğretmenlik görevi yaparken olaya şahit olanlardan aktardığını göstermektedir. Bu durum Kütahya halkının didar-ı hürriyetten ne kadar haberdar olduğunu ve II. Meşrutiyet'in ilanından sonra Kütahya'da neler yaşandığıyla ilgili bilgilerin sadece resmi belgelerle sınırlı kalmasına neden olmuştur.

II. Meşrutiyetten önce didar-ı hürriyet düşüncesinden haberdar olanların II. Meşrutiyet'in ilanı esnasında yöneticilerin ve memurların şehirden gönderilmesi için halkı galeyana getiren taşra egemenleri olduğu rahatlıkla ifade edilebilir. Buna karşılık gerek Kütahya'da gerekse de diğer idari merkezlerde halkın büyük çoğunluğunun “hürriyet, müsavat, adalet ve uhuvvet” sloganından habersiz olduğu, bildiklerinin ise yine taraftarı oldukları ya da yardımlarını gördükleri taşra egemenlerinin bilgilendirdiği

⁶⁷ Belgede belirtilmese de büyük bir ihtimalle Kütahya'da bulunan Felent Çayı'ndan dolayı bu isim verilmiştir.

⁶⁸ Ama maalesef araştırmamızın sınırları dâhilinde bu konuda da kayda değer kaynak bulunamadı.

kadarıyla haberdar olmuşlardır. Fakat II. Meşrutiyet ilan edildikten sonra halk yeni idari sisteme çabuk ayak uydurmuştur. Birinci Meşrutiyet'in ilanıyla yaşanan idari tecrübe halkın zihninden silinecek kadar uzun bir süre geçmemiştir. Ayrıca, Birinci Meşrutiyet'in ilanından beri taşra idareleriyle ilgili yapılan düzenlemeler de uygulamada devam etmektedir. Bu anlamda büyük siyasi ve sosyal değişikliklerin toplum üzerinde büyük etkiler bıraktığı yadsınamaz bir gerçekliktir. II. Meşrutiyet'in ilanı ise Osmanlı tebaasının son yüzyılda gördüğü en büyük siyasi, idari ve sosyal değişimin yaşandığı olaydır. Bu değişim halk üzerinde farklı şekillerde etkisini göstermiştir. Örneğin, günümüzde dahi Kütahya denilince akla ilk gelen çini sanatında II. Meşrutiyet'in ilanı etkili olmuş ve II. Meşrutiyet hatırasına özel çiniler yapılmıştır. Öte yandan Hocaşade Rasih Efendi'nin öncülüğünde II. Meşrutiyet hatırası olarak "hürriyet çeşmesi" adında bir çeşme yapılmıştır.

Fotoğraf 7 Büyük idari ve siyasi değişimlerin toplumu fikrîsel anlamda yeni bir merhaleye taşıdığının en büyük göstergesi toplumun ürettiği sanatın buna uygun olarak şekillenmesidir. Kütahya'da üretilen II. Meşrutiyet döneminin propaganda kelimeleri olan "hürriyet, müsavat, adalet ve uhuvvet" kelimelerinin üzerine işlendiği çini vazo ve ortasında "yaşasın meşrutiyet" yazılı çini tepsi.



Kaynak: Kütahya Çini Müzesi

II. Meşrutiyet'in ilanının ilk zamanlarında Hocaşade Rasih Efendi belgelerden de görüldüğü kadarıyla karşılıklı hiçbir anlaşmazlıkları olmamasına rağmen halkı galeyana getirerek Mutasarrıf Fuat Paşa'yı Kütahya'dan zorla çıkartmış ve redif birlikleri bu konuda bir harekette bulunmamışlardır. Meşrutiyet'in ilanını takip eden günlerde İttihat ve Terakki Cemiyeti Kütahya'ya çektiği şifreli telgrafta vekâlet etmek üzere Liva Kumandanı Rıfat Paşa'nın mutasarrıf vekili olarak atandığını ve Fuat Paşa'nın da açıklama yapmak üzere derhal Bursa'ya gitmesi gerektiği belirtilmektedir.

(DH.ŞFR./403-62).⁶⁹ 30 Ağustos 1908 yılında da Hacı Osman Paşa mutasarrıf olarak atanmıştır (İ.DH./1469-20; BEO/3385-253810). Ancak Hocaade Rasih Efendi, Hacı Osman Paşa'yı da Kütahya'dan sürmüştür. Bunun üzerine merkezi idare Hocaade Rasih Efendi ve ona yardımcı olanların cezalandırılmasını Hacı Osman Paşa'nın da görevinin başına geçmesinin sağlanmasını vilayet merkezine emretmiştir (DH.MKT./2701-76). Aynı problem 1908 yılından sonra da devam etmiştir. Kütahya'da hükümet memurları aleyhinde meydana gelen tecavüzatı soruşturmak üzere görevlendirilen vilayet merkezi İstinaf Mahkemesi müddei umumisi (savcısı), Fuat Paşa'nın yerine gelen Hacı Osman Paşa'nın güçsüzlüğünden ve kötü idaresinden istifade eden Jandarma binbaşısının adliyeden gelen tevkif ve tahliye kararlarını yerine getirmekte müsamahakârane davrandığını belirtmiştir (DH.MKT./2809-28). Aynı konuyla ilgili bir diğer yazıda Osmanlı Devleti'nin farklı bölgelerinde II. Meşrutiyet aleyhine yapılan hareketlerin topluca incelendiği ve her idari birimin yaşadığı problemin ayrı ayrı çözüme kavuşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Buna göre Kütahya'da yaşanan olayın Hocaade Rasih Efendi ile baş düşmanı Rıfat Efendi arasında münferit bir olay olduğu; Mutasarrıf Osman Paşa ve Jandarma mülazımı Çerkez Ahmet Bey'in görev yerlerinin değiştirilmesi gerektiği ve Rıfat Efendi'nin de meclis-i idare azalığından çıkarılmasının uygun olacağı belirtilmektedir (DH.ŞFR./410-60). Bu durum taşrada idari bir düzensizliğe ve boşluğa neden olduğu gibi taşrada ordu komutanları, mülki idareciler ve taşra egemenleri arasında güç mücadelesinin de yaşanmasına neden olmuştur.

Her ne kadar hatıra, biyografi, anı ve süreli yayın gibi birincil kaynaklar bulunmasa da merkeze yakınlığı ve iletişim ağlarının gelişmiş olmasından dolayı Tanzimat döneminde olduğu gibi II. Meşrutiyet döneminde de yapılan değişikliklerden ilk etkilenen idari merkezlerden biri yine Kütahya olmuştur. Taşrada yaşayan halk yaşanan değişikliklerden sosyal anlamda etkilendiği gibi yaşanan siyasi ve idari reformlardan da doğrudan etkilenmiştir. II. Meşrutiyet'in ilan edilmesiyle birlikte siyasal firkalara taraftar ve üye olmalar başlamıştır. İdare meclisleri ile başlamış olan seçim tecrübesi Meclis-i Mebusan'a temsilci göndermeye evirilmiştir. Böylece halk iki

⁶⁹ Bu belge ayrıca şunu da göstermektedir ki İttihat ve Terakki Cemiyeti kendi adına vekil tayin ederek devlete anlayışına tamamen zıt bir harekette bulunmaktadır. Nitekim bu ve buna benzer olaylar asayişin bozulmasına, hem taşrada hem merkezde devlet otoritesinin sarsılmasına ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin diğer meşrutiyet partileri tarafından ağır eleştiriler almasına neden olmuştur.

dereceli bir seçim sistemiyle dolaylı yoldan da olsa seçtiği temsilciler vasıtasıyla ülke idaresinde söz sahibi olmaya başlamıştır. Hatta 31 Mart Vaka'sına giden yolda merkezi idarenin aldığı bazı siyasal, yönetsel ve toplumsal kararlardan rahatsız olan Kütahya ulemasından elli kişinin imzasını taşıyan Ahmet Sabri adıyla Meclis-i Mebusan riyasetine bir istirhamname yazılmış ve aynı yazı Volkan gazetesinde de yayınlanmıştır (Düzdağ, 1992: 303-304). Burada şunu da belirtmek gerekir ki her ne kadar Tunaya (2015) siyasi partilerin taşra teşkilatları ve faaliyetleri hakkında bilgi eksikliği bulunduğunu ifade etse de II. Meşrutiyet döneminde siyasi partilere üye ya da taraftar bulunanlar olmuştur. Örneğin, Kütahya'da II. Meşrutiyet döneminde hükümete uyarı yazısının Volkan gazetesinde çıkmasından da anlaşıldığı üzere İttihat-ı Muhammedi Cemiyeti'ne mensup kişiler bulunmaktadır. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nden beklediğini bulamayan Hocaade Rasih Efendi bir şikâyet üzerine cemiyet kulübünden⁷⁰ ihraç edilince (DH.MUI./32-1) sahip olduğu ayrıcalıkları korumak adına İttihatçılara karşı muhalefet eden Hürriyet ve İtilaf Fırkası ve onun gibi diğer partilere üye olmuş ve desteklemiştir. Öte yandan Hocaade Rasih Efendi'nin ihraç edildiği belgeden anlaşıldığı gibi daha birçok belgede de İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin güçlü bir destekçiye sahip olduğunu görmekteyiz. Hatta İttihat ve Terakki Cemiyeti Kütahya kulüp heyeti idaresi namına eşraftan Seyfi Bey'e⁷¹ Kütahya'da bulunan yetim okuluna yardım etmesi için yazılmış yazıda görüldüğü üzere Kütahya'da İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin şubesi bulunmaktadır (HSD.TVP/1-58). II. Abdülhamid döneminde taşrada birbirlerine karşı dengede tutulmaya çalışılan taşra egemenleri siyasal partilere üye olarak partilerinin merkezde sahip olduğu güç nispetinde taşrada sahip oldukları

⁷⁰ Fransız Devrimi'nin etkisiyle Avrupa'da yaygınlaşan kulüpler Tanzimat dönemiyle birlikte "cemiyet kulübü" adıyla Osmanlı Devleti'nde de kurulmaya başlanmıştır. Bu kulüplerin Cumhuriyet tarihindeki ismi "Şehir Kulübü"dür. Temel kurulma amaçları bütün sorunun kaynağı olarak görülen eğitim konusunda toplumu bilgilendirmek ve eğitmek olan bu cemiyetler memur, eşraf ve nüfuzlu kimselerin üye oldukları ve kullandıkları yerler haline gelmiştir. Bunların cemiyetleri kullanma amaçları ise faydalı toplantılar yapmak, sohbet ve okuma faaliyetleri yapmak değil, cemiyet aracılığıyla güçlerini artırmak ve bir çıkar sağlamaktır (Öztürk, 2006: 93-94). Bu belgede ise iki nokta dikkat çekmektedir. Birinci nokta Hocaade Rasih Efendi örneğinde görüldüğü üzere taşra egemenleri cemiyet kulüpleri aracılığıyla elde edecekleri güç ve itibarın farkındadırlar ki cemiyetten çıkarılma bir şikâyet haline gelebilmektedir. İkinci nokta ise yapılan şikâyetin Dâhiliye Nezareti'ne yapılmış olmasıdır. Bu da göstermektedir ki ipleri elinde bulunduran İttihatçıların siyasi görüşü dışında bulunanlara güçlenme olanağı tanınmamaktadır.

⁷¹ Seyfi Bey Kütahya'da Anadolu Beylerbeyi rütbesiyle iki kere görev yapmış ve kendi ismiyle anılan Alo Paşa Camii ile medreseyi yaptırmış belgelerde ismi Kürt Ali Paşa ve Seyyid Ali Paşa şeklinde geçen Ali Paşa'nın yeğeninin torunudur. Ali Paşa vefat ettiğinde mülkünü bırakacak oğlu olmadığından Kütahya'da sahip olduğu mülkleri yeğeni Sinan Bey'e bırakmıştır (Uzunçarşılı, 1932: 126-128). Seyfi Bey, Hüseyin Hüsnü Bey'in oğlu o da Ali Paşa'nın yeğeni Sinan Bey'in oğludur ve yukarıdaki belgeden de anlaşıldığı üzere İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne yakınlığıyla bilinen Kütahya'nın önemli eşraflarındandır.

güçleri artırmaya ve ayrıcalıklar elde etmeye çalışmışlardır. Bu güç ve çıkar çatışmasının Tanzimat döneminde özellikle taşra idare meclisleri döneminde yaşandığı ikinci bölümde yer alan “Kütahya’da İdare Meclisleri Dönemi” başlığı altında bulunan belgelerin incelenmesinde görülmüştü. Bu durum II. Meşrutiyet’in siyasi anlamda yol açtığı yeniliklerden taşrada yaşayan bütün halkın olmasa da taşra egemenlerinin faydalandıklarını ve yeni idari düzene hızlı bir şekilde ayak uydurduklarını göstermektedir. Taşrada siyasi parti teşkilatlanmalarının artması ve taşra egemenlerinin partileri aracılığıyla rakiplerine üstünlük kurmaya çalışmaları siyasal fırka mensubiyetini artırmış bu da doğal olarak siyasal kültür ve bürokratik kültürümüz üzerinde büyük etki yapmıştır. Bugünün Türkiye’inde siyasal fırka mensubiyetinin ve seçimlere katılım oranının çok yüksek olması II. Meşrutiyet’in siyasal kültür anlamında topluma kazandırdığı tecrübenin yansımasıdır.

Siyasetteki bölünme taşrada da farklı siyasi görüşteki ordu mensuplarının bölünmesine ve askeri otoritenin bozulmasına neden olmuştur. Örneğin Kütahya’da redif askeri birliklerinden bazılarının silahlı altına alınmak istememeleri üzerine merkezi idare bu durumun daha fazla yayılmasını engellemek amacıyla zorluk çıkaracakların tutuklanması ve sorgulanmasının yapılabilmesi için güvenlik güçlerine geniş yetkiler verilmesini Hüdavendigâr vilayetine bildirmektedir. Eskişehir’den İstanbul’a gönderilecek süvari bölüğünün yarısının da ihtiyaten bir süre Kütahya’da bekletilmesi telgraf yoluyla bildirilmektedir (BEO/3417-256246). Problem çözülemediğinden dolayı konu ile ilgili merkezi idare Hüdavendigâr vilayetine birçok telgraf daha göndermiş ve mesele yayılmadan halledilmeye çalışılmıştır.

II. Meşrutiyet’in ilanı ile artan merkezîyetçi politikalar doğal olarak mali anlamda da merkezileşmeye neden olmuştur. İl genel idaresini düzenleyen kanunda görüldüğü üzere merkezi idare taşrada mali işleri ciddi anlamda denetlemeye başlamıştır. Hatta sosyal hizmetlerin görülmesi için mali kaynak olan vakıf gelirlerini de yeni ihdas ettiği evkaf memuru ile denetim altına almaya çalışmıştır. II. Meşrutiyet dönemindeki mali denetimden en çok etkilenenler doğal olarak taşranın egemenleri olmuşlardır. Bunların başında Hocaşade Rasih Efendi gelmekle beraber Fuat Paşa ile mahkemelik olan Emet eşrafından Şallızade Mustafa Efendi⁷² de bu dönemde topladıkları aşar yüzünden birçok belgeye konu

⁷² Bazı belgelerde Şamlızade Mustafa Efendi olarak da ismi geçmektedir (ŞD./2774-53). Belgelerden görüldüğü kadarıyla Kütahya Mutasarrıfı Fuat Paşa’yı, II. Meşrutiyet döneminde şikâyet etmiş tek kişidir.

olmuş taşra egemenlerinden sadece ikisidir. Problemlerin çözülememesi üzerine Maliye Nezareti, Hocaşade Rasih Efendi ve onun gibi aşar mültezimlerinin hazine namına geçen emlaki hakkında kanun maddesi düzenlenmesini Şurayı Devletten istemektedir (BEO/3929-294664). Öte yandan merkezi idare gelirleri artırmak adına 1913 İdare-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile il genel idaresine geniş yetkiler tanınmış ve taşrada üretimin artmasını sağlamaya çalıştığını kanun maddelerini incelerken görmüştük. Vilayet meclis-i umumileri de bu konuda çalışmışlardır ancak savaşı yıllarına gelindiğinde doğal olarak nazarlar üretimden güvenliğe kaymıştır.

Merkezde yeni düzene uygun olarak yapılan idari değışiklikler defaten ifade edildiğı üzere ilk etkilenen idari merkezlerden biri Kütahya mutasarrıflığıdır. Örneğın, meşrutiyetin ilanını takip eden yılda il genel idareleri ile ilgili hükümet tasarısı ortaya çıktığında Hüdavendigar Vilayeti Meclis-i Umumisi yeni düzenlemenin kanunlaşmasını beklemeden 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde yer alan maddelere göre 27 Şubat 1909 tarihinde toplanmış ve vilayetle ilgili kararları almaya başlamıştır bile. “Hâkimiyet-i milliye esasına müsteniden merkezi vilayette küşad edileceğı Kanun-i Esasi ile teşkili vilayet ve İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamelerinin mevad mütelkasında mesarrah olan mecalis umumiye nizamât ve kavanini mebhusatın tarihi neşr ve ilanının zamanı ahire kadar geçen bir rub' asırdan ziyade müddet zarfında, ilcaatı zamandan münbais olarak, layıkıyla kapılarını açamamış iken 10 Temmuz sene 1324 vaka-i hayriyesi her tarafta mecalis-i mezkurenin intişar füyüzanına bir delili vacib tebcil oldu” ifadelerini kullanmaktadır (Hüdavendigar Vilayeti Meclis-i Umumisinin 1324 Senesi Mukarerat Hülasası, 1324: 2). Metin kısaca Kanun-i Esasi ve Vilayet Nizamnamelerinde düzenlenip açıklanan Meclis-i Umumilerin, çeyrek asırdan fazladır zamanın ihtiyaçlarından doğan yeniliklere kapısı kapalıyken 23 Temmuz 1908 hayırlı olayıyla her tarafta açılmasına delil sayılmıştır. Yine mülki taksimatta mevcut sistemde çok büyük alan kapsayan vilayetlerin yerini alması için uygulanmaya başlanan “müstakil mutasarrıflık” sisteminin de uygulandığı şehirlerden biri yine Kütahya olmuştur. Görüldüğü gibi gerek siyasi gerek idari anlamda yapılan yenilikler Kütahya idaresinin de paralel bir şekilde değışimine yol açmış bu dönemde Kütahya taşrasının merkezi idare ile olan bağlarının daha da güçlenmesine yol açmıştır.

Hocaşade her ne kadar Fuat Paşa'yı Kütahya'dan zorla çıkardıysa da aralarında herhangi bir şikâyet belgesine rastlanılmamıştır.

SONUÇ

Tanzimat dönemiyle birlikte Osmanlı Devleti'nde merkezi idarede yenileşme hareketleri yaşandığı gibi taşra idarelerinde de düzenlemelere neden olmuştur. Özellikle Birinci Meşrutiyet'in ilanı zamanında taşra idareleri hakkında büyük tecrübeye sahip Mithat Paşa'nın Kanuni Esasiye taşra idarelerini düzenleyen maddeleri eklemesi takip eden yıllarda taşra idarelerinin nasıl şekilleneceğinin de habercisi olmuştur. II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinde büyük paya sahip olan İttihatçılar daha önce çözümü ertelenen ziyadesiyle iç ve dış problemle yüzleşmek zorunda kaldıkları gibi hayal ettikleri bir idari sistem kurmak için birçok yeni düzenleme de hazırlamışlardır. Örneğin, Osmanlı taşra idareleriyle ilgili yapılan düzenlemelerde dış baskı artış göstermiş olsa da nahiye konusunda Osmanlı idarecilerinin takındığı tavır yapılan yeniliklerde dış baskıların göz önünde bulundurulduğunu ancak bunun da dış güçlerin içişlere müdahalesini engelleme amacı taşıdığını göstermektedir. Bu anlamda 19. yüzyılda taşra idareleriyle ilgili Batıdan hukuki düzenlemelerin sadece tercüme edilmesi yoluyla alındığını ifade etmek doğru bir tespit olmadığı gibi Türk idari tecrübe ve kültürünü de göz ardı etmek anlamına gelmektedir. Öte yandan Tanzimat dönemiyle II. Meşrutiyet arasında fikirsel bir bağ bulunduğu gibi II. Meşrutiyet ile Cumhuriyet arasında da benzer bir bağdan söz edilebilir olduğu görülmüştür. Dönemler arasında tam anlamıyla fikri bir kopukluk olmadığı gibi idari anlamda bazı farklılıklar bulunmakla beraber idari bir sürekliliğe de işaret etmektedir. Bu durumu oluşturan nedenlerse Türk idare tarihi ile ilgili çalışmaların azlığı ve mevcut çalışmaların da idari tarihimize bütüncül bir bakış açısıyla eğilmemelerinden kaynaklanmaktadır. Türk idare tarihi ile ilgili yapılan çalışmalar arttıkça dönemler arasında fikri anlamda farklılıkların olmasına rağmen idari bir sürekliliğin mevcut olduğu ortaya çıkacaktır.

II. Meşrutiyet'in bir devrim olup olmadığıyla ilgili olarak II. Abdülhamid'in meşrutiyet idaresini bizzat ilan etmesi ve 1908'den sonra da büyük devlet ricaliyle birlikte saltanat koltuğunda oturmaya devam etmesi II. Meşrutiyet'in devrim olduğuyla ilgili temel şüpheleri oluşturmaktadır. Bununla beraber II. Meşrutiyet'in ilanının idari anlamda büyük değişimleri beraberinde getirmesi dönemle ilgili yazının yeni idari düzeni devrim olarak adlandırmasına neden olmuştur. II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinde Anadolu halkının büyük destek verdiğini ifade eden çalışmalar temmuz gösterilerinde

halkın ekonomik/mali, güvenlik, idari ve adli problemlerden dolayı gösterilere katıldığını büyük oranda göz ardı etmişlerdir. Nitekim halkın 1908 yılının temmuz ayında gösterilere katılmasının tek sebebinin didar-ı hürriyet aşkı olmadığı kısa bir süre sonra bahsi geçen problemlerin büyük oranda çözümsüz kalmasıyla İttihatçı politikaları eleştirmeye başlamış olması örnek gösterilebilir.

II. Meşrutiyet döneminde değişime en çok uğrayan bürokratik kurumların başında Dâhiliye Nezareti gelmiştir. Bugün Türk dış politikası ve devlet geleneğinde Tanzimat döneminde Hariciye Nezareti'nin geçirdiği değişim ve dönüşüm tecrübesi ne kadar etkili ise II. Meşrutiyet döneminde Dâhiliye Nezareti'nin de geçirdiği değişim ve dönüşüm kendinden sonraki devirde benzer etkiyi göstermiştir. Örneğin, II. Meşrutiyet devrinin sonunda yaygınlaştırılmaya çalışılan “müstakil liva” sistemi Cumhuriyet devrinde vilayet sistemimizin temelini oluşturmuştur. II. Meşrutiyet devrinde Dâhiliye Nezareti'nde yaşanan bu uzmanlaşma ve genişleme doğrudan taşra idarelerini de etkilemiştir.

En uzun yüzyılda taşrada yaşanan bu değişim merkeziyet âdem-i merkeziyet tartışmalarının da şiddetle yaşanmasına ve yapılan tartışmaların siyasi/idari kültürümüzdeki kökenini oluşturmuştur. Yapılan her yeni düzenlemede bu tartışma yaşanmış ancak merkeziyetçilik, imparatorlukların dağılması ve artış gösteren milliyetçilik düşüncesiyle de paralel olarak devlet adamları ve aydınlar tarafından daha fazla tercih edilmiştir. Dönemler arasında merkeziyetçilik düşüncesi konusunda büyük bir fark olmadığı gibi merkeziyetçilik anlayışı geçen zamanla birlikte artış göstermeye devam etmiştir. Bu anlamda 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle, 1913 İdare-i Vilayet Kanunu Muvakkati arasında hukuksal anlamda merkeziyet âdem-i merkeziyet idari anlayışlarının ele alınmasında büyük bir fark görülmesine de düşünsel anlamda büyük bir fark yaşanmıştır. Âdem-i merkeziyet daha çok idari ve hizmet yönünden bir âdem-i merkeziyet olarak düşünülmüş ve hukuki metinler üzerinde olmasa da uygulamada bu yönde bir gelişme yaşanmıştır. Taşra idareleri artan merkeziyetçilikle birlikte merkezin sıkı bir denetimine alınmıştır. Özellikle II. Meşrutiyet döneminde yapılan düzenlemelerde taşrada denetimin artırılması ve işler hale getirilmesiyle ilgili kanun maddeleri hazırlanmıştır. Ancak dönemin çalkantılı idari/siyasi durumu ve Birinci Dünya Savaşı'nın başlaması taşranın idari denetime ne gibi bir tepki vereceği konusunda bir bilinmeze yol açmıştır.

Değişen idari sistemle birlikte Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri ilişki içerisinde olduğu taşra egemenleri de Kütahya örneğinde görüldüğü üzere yeni idari sistemdeki yerlerini almaya çalışmıştır. Ancak siyasi partilerin Türk siyasal hayatına girmesiyle taşra egemenlerinin güçlerini artırmak için siyasal partilere üye olmalarına ve partilerinin merkezi idaredeki gücü nispetinde güç sahibi olmalarına yol açmıştır. Bu durum taşra egemenlerinin sayıca artmasına neden olduğu gibi sınıfsal bir çeşitliliğe de yol açmıştır. Artık önemli bir eğitim almış olmak ya da parti bürosunda önemli işleri yerine getirmek de taşrada söz sahibi olmaya ve güçlenmeye neden olabilmektedir. Yenileşme yüzyılında taşra egemenlerinin merkezi idareyle girdikleri ilişki merkez-çevre ile devlet geleneği yaklaşımlarının Osmanlı Devleti'nde merkezle taşra arasındaki ilişkiyi tam ve doğru bir şekilde yansıtmadığını da göstermektedir. Nitekim çalışma, iki yaklaşıma da bu anlamda bir eleştiridir.

II. Meşrutiyet ilan edildiğinde taşradaki halkın büyük çoğunluğu meşrutiyet rejiminin neyi ifade ettiğini taraftarı oldukları taşra egemenleri aracılığıyla öğrendikleri gibi onların yönlendirmesine göre de hareket etmişlerdir. Kütahya'da kamuoyu oluşturabilecek bir gazetenin olmaması, İstanbul ve vilayet merkezi olan Bursa'dan bu konuda ne kadar faydalanabildiğiyle ilgili bir bilgi ve belirtinin bulunmaması halkın yeni idari sistemden haberdar olmasının ve yeni idari sistemle bütünleşmesinin önündeki en büyük engel olmuştur.

Merkezi idarede yaşanan asker-sivil çatışması aynı derecede olmasa da taşra idarelerinde de kumandanlar ve sivil idareciler arasında özellikle de güvenlik konusunun öne çıktığı II. Meşrutiyet döneminde artış göstererek devam etmiştir. Bunun yanında taşrada uzmanlaşmayla birlikte artan bürokrasi merkezi idarenin taşrada tam bir otorite kuramamasından dolayı memurların taşra egemenleriyle birlikte hareket etmesine, alınan kararların uygulanmasında gevşekliğe ve halkın şikâyetlerinin çoğunlukla sonuçsuz kalmasına neden olmuştur. Yine de yeni oluşturulan evkaf memurluğu, istinaf mahkemeleri ve maarif müfettişliği gibi memurluklar Tanzimat devrinden beri devam eden problemlerin çözülmesinde etkili olmuşlardır.

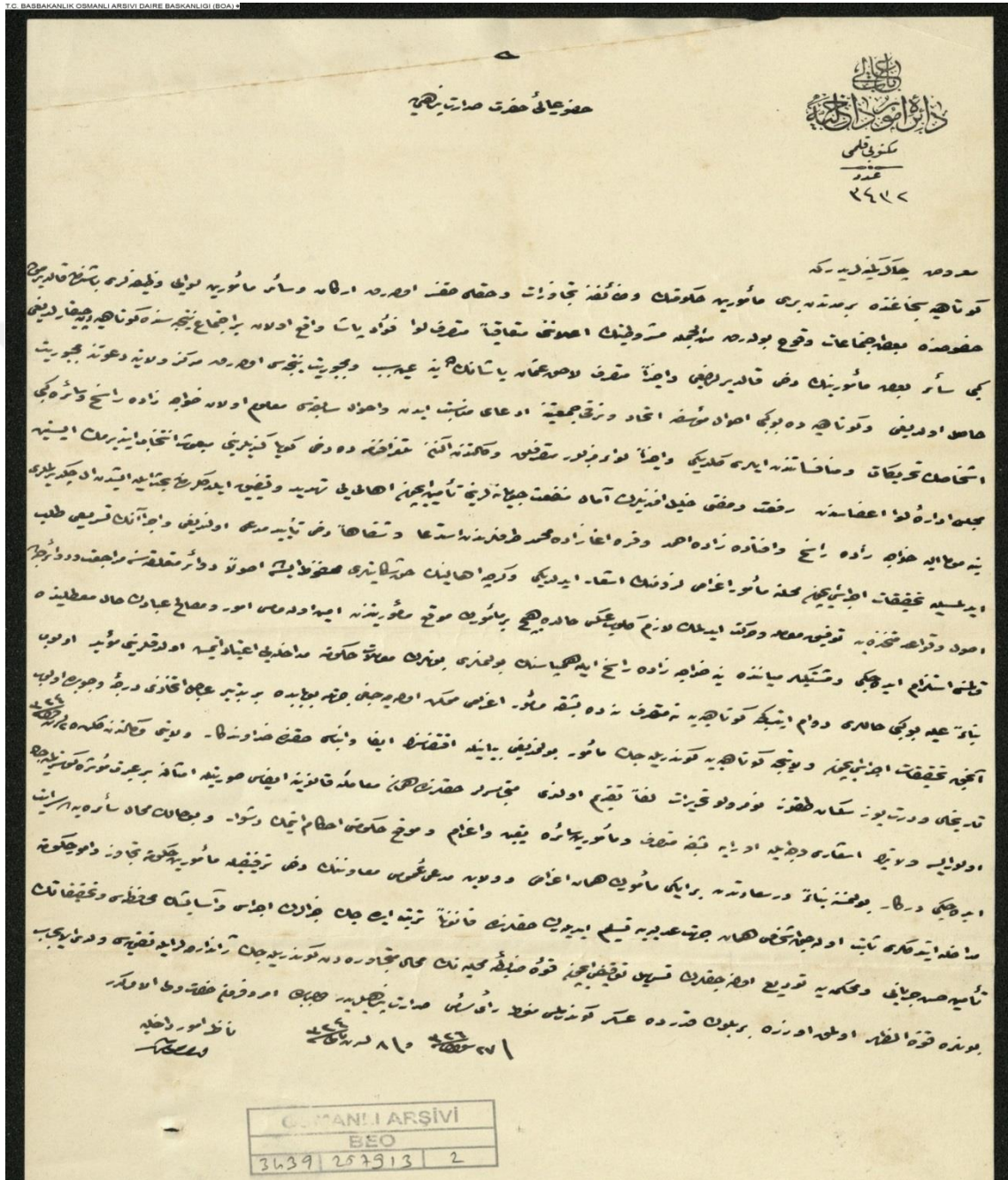
İdare tarihi ve Osmanlı taşra idareleriyle ilgili yapılmış çalışmaların eksikliği Osmanlı taşra idaresinin geçirdiği değişim ve dönüşüm hakkında yetersiz bilgiye sahip olmamıza neden olmuştur. Giriş kısmında belirtildiği üzere çalışma Osmanlı taşra idaresini açıklayan bir çalışma değildir. Osmanlı taşra idaresinin çok aktörlü yapısı ve

bölgesel idare farklılıkları bir bütün halinde Osmanlı taşra idaresi hakkında yorum yapmayı zorlaştırmaktadır. Ancak çalışmanın odağındaki idari birim olan Kütahya Mutasarrıflığı, sahip olduğu tarihi birikimle Osmanlı'nın kuruluşundan Cumhuriyet'in ilanına kadar geçen sürede taşra idari birimlerinin geçirdiği değişim ve dönüşümü en iyi yansıtan örnektir. Farklı bir şekilde ifade etmek gerekirse Osmanlı taşrası bir pazılın bütünü ise incelediğimiz Kütahya taşra idaresi bu pazılı oluşturan en önemli parçadır. Bu anlamda çalışma her ne kadar 1908-1914 yılları arasında Kütahya Mutasarrıflığı idaresinde yaşanan değişim ve dönüşüme odaklanmış olsa da 1908 yılından önce Kütahya idaresinde yaşanan idari değişiklikler ele alınarak Tanzimat ve II. Meşrutiyet arası dönemde taşra idaresinin geçirdiği dönüşümün genel bir görünümünü de vermekte ve modern dönem olarak adlandırabileceğimiz bu dönemin birbirinden kopuk olmadığını göstermektedir.

Yapılan yenilikler devleti yıkılmaktan her ne kadar kurtaramasa da yeni bir idari düzenin girişi ve ön uygulaması olmuştur. Taşradaki ahalinin meşrutiyet rejiminin ne anlama geldiğini bilmemesi, taşrada kurulan parti teşkilatlarının taşra egemenlerinin idaresinde olması ve milletvekili seçilenlerin de yine taşra egemenleri olması halkın o dönemde meşrutiyet rejimiyle bütünleşmesinin önündeki engel olmuştur. Yine de meşrutiyet rejiminin bir getirisi olarak halkın tercih edebileceği aday sayısı artmış ve toplum olarak siyasal ve yönetsel bir tecrübe edinilmiştir. Hiçbir toplumun ve düzenin birden mutlak bir kemale erişmediği olgunluğun bir tekâmül (ilerleme) kanununa bağlı olması durumu düşünüldüğünde II. Meşrutiyet döneminde yapılan yenilikler aynı yüzyılda benzer değişime uğrayan devletlerde olduğu gibi yeni bir idari sistemin habercisi olmuştur.

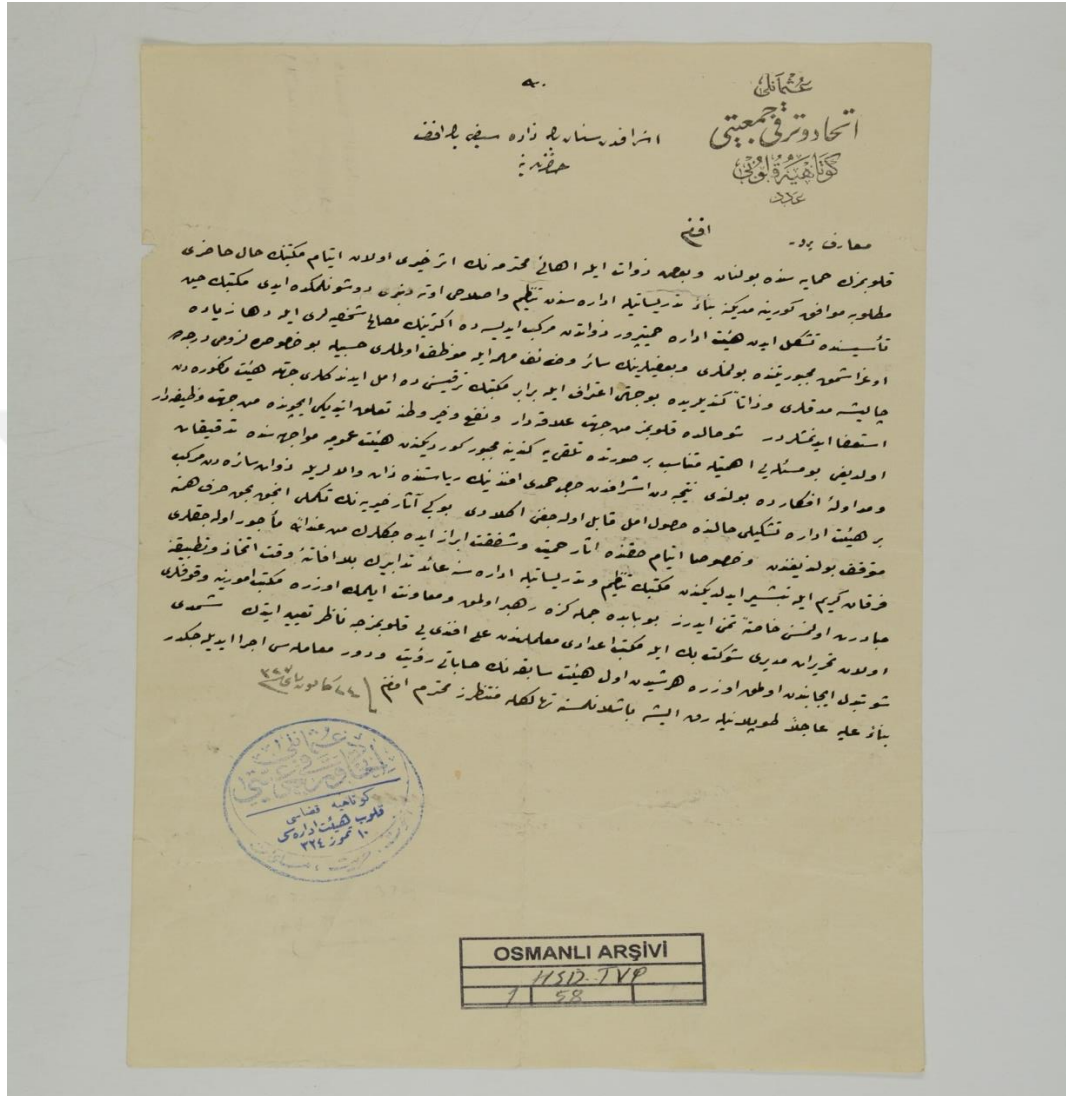
EKLER

Ek 1: BEO/3439-257913



Dahiliye ve Harbiye Nezaretleri tarafından, Hocazade Rasih Efendi başta olmak üzere bazı şahısların 1908 yılında Kütahya'da devlet işlerine müdahalesinin önlenmesi için alınacak tedbirleri bildiren yazının bir bölümü.

Ek 2: HSD.TVP/1 -58

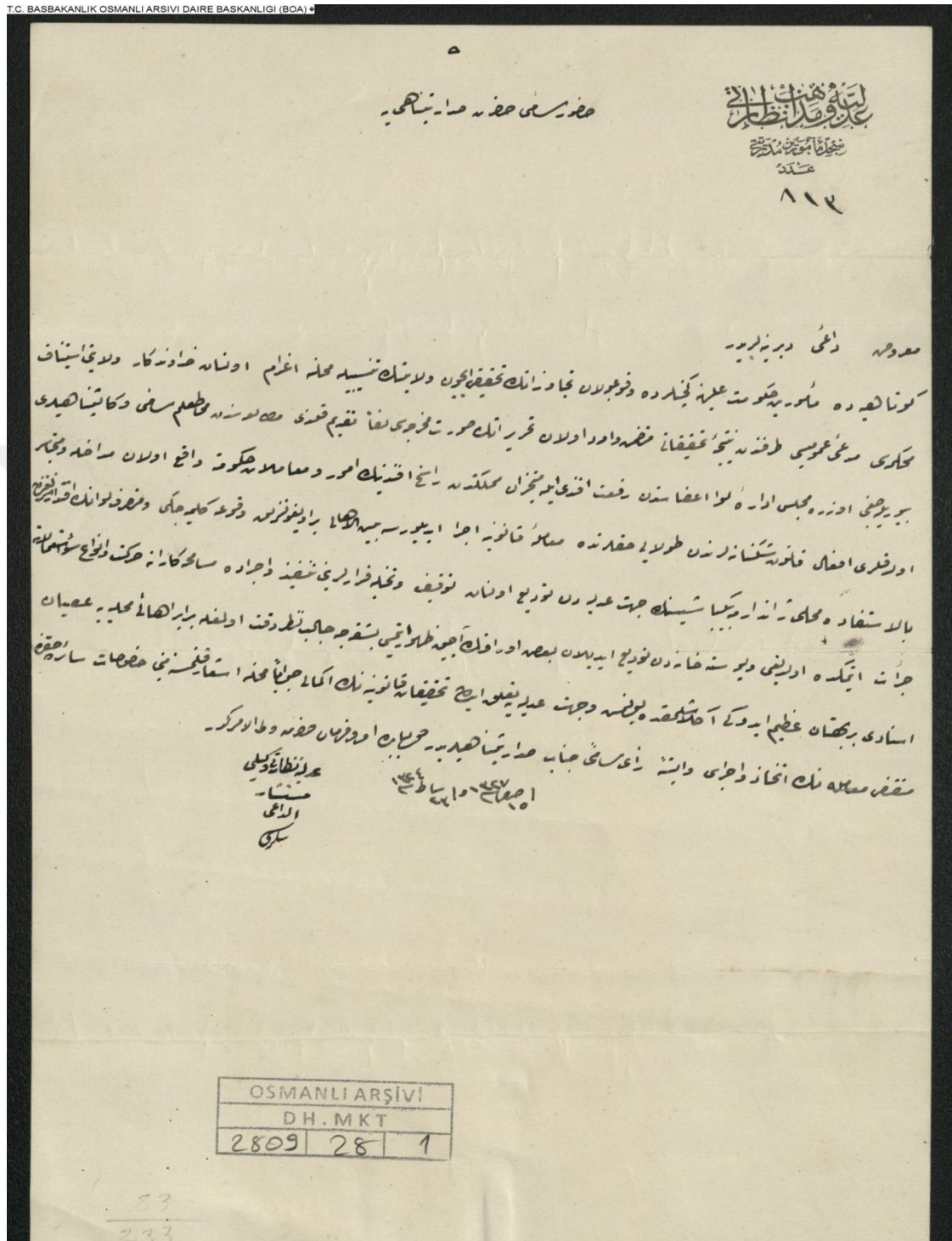


Kütahya İttihat ve Terakki Kulübü heyeti tarafından Kütahya'nın önemli eşraflarından Sinanbeyzade Seyfi Bey'e yetim okuluna yardım etmesi için yazılmış bir yazı. Bu belge İttihat ve Terakki Fırkası'nın Kütahya'da şubesinin bulunduğunu göstermesi açısından ayrı bir önem taşımaktadır.

Ek 3: DH.ŞFR./406-30

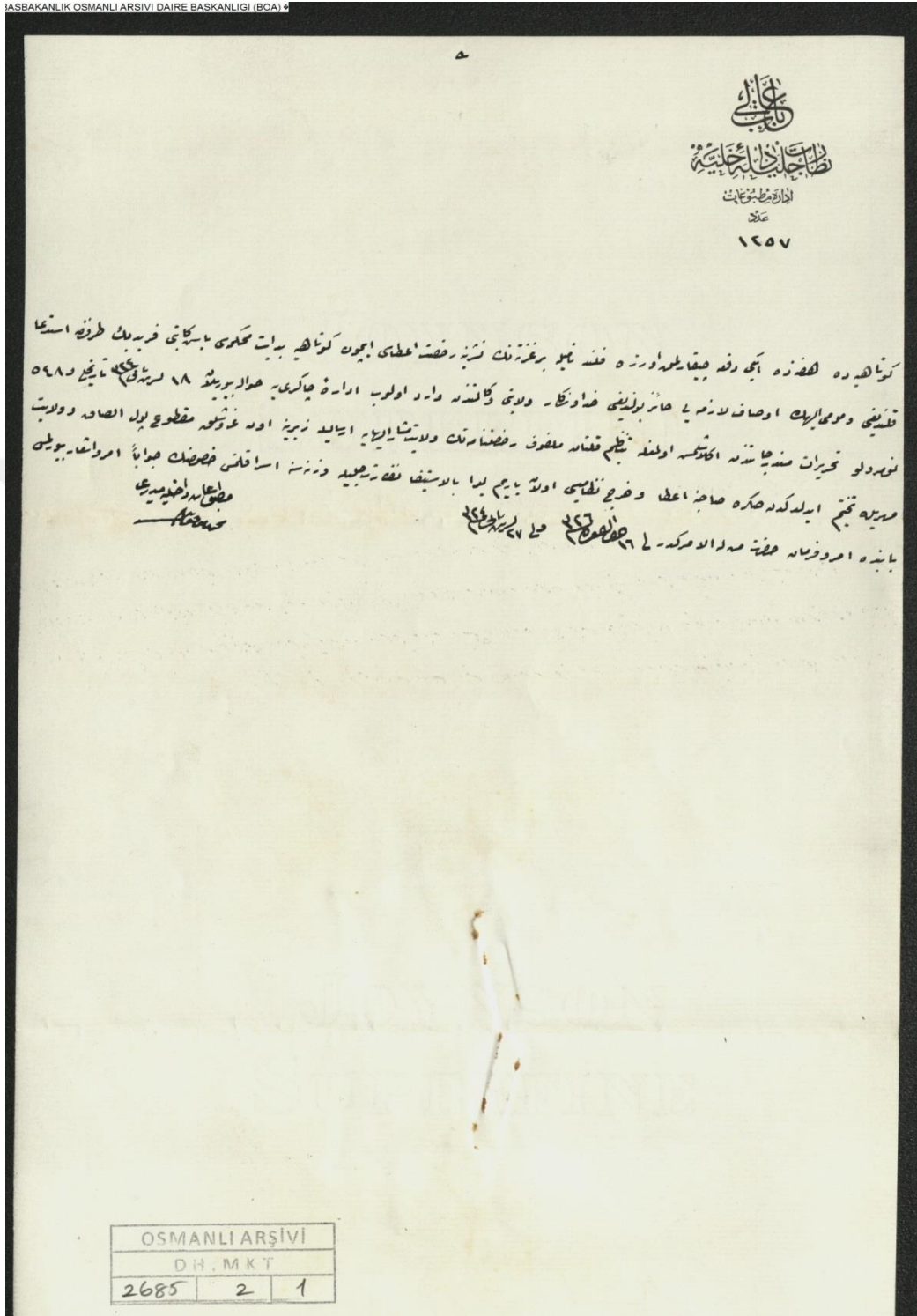
[illegible]

Kütahya’da silahlı altına alınmakta devlete zorluk çıkaran fertlerle ilgili olayın fazla yayılmadan çözülmesi için vilayet merkezine yazılmış yazının bir kısmı.

Ek 4: DH.MKT./2809-28

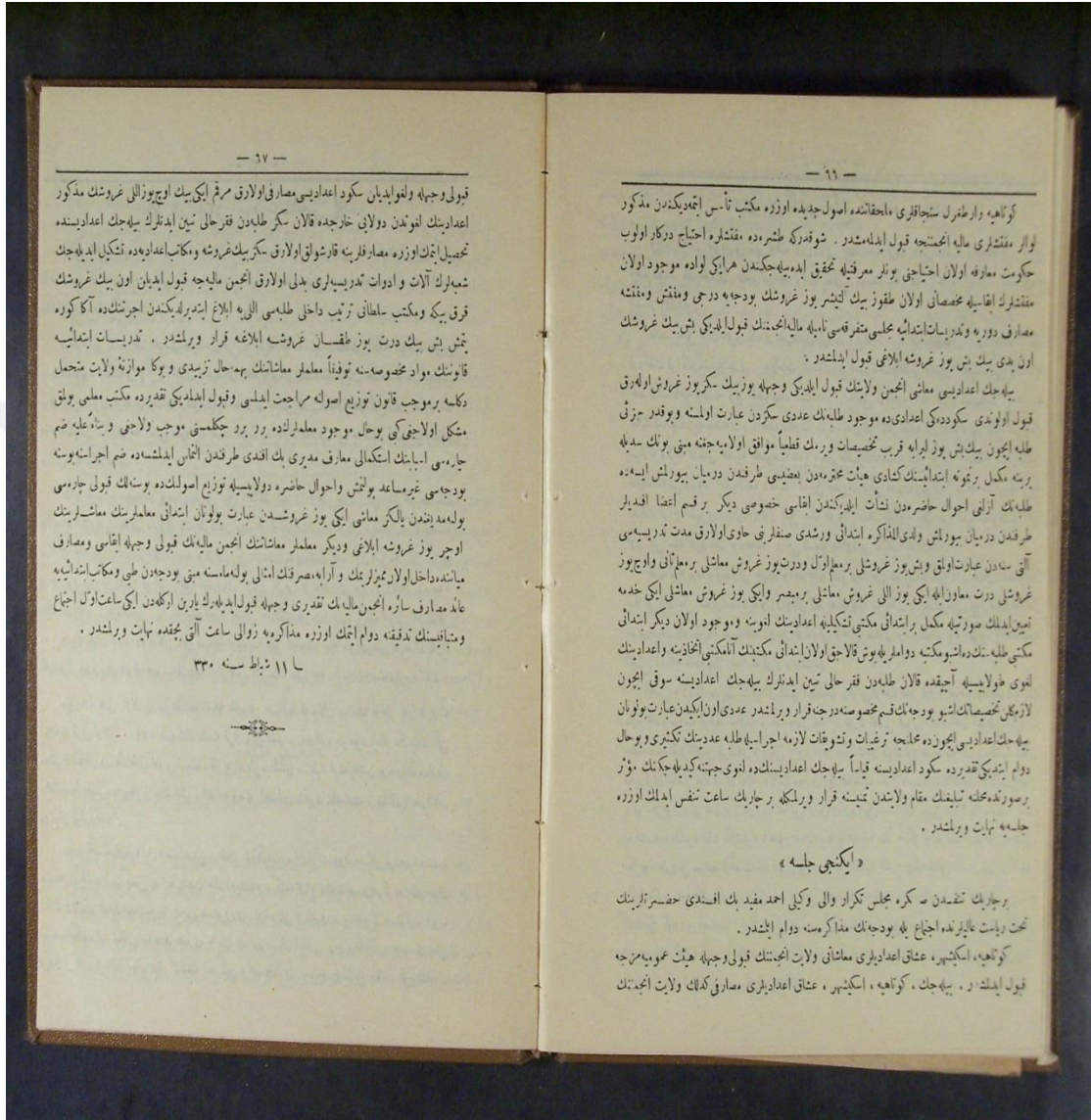
Hüdavendigâr İstinaf Mahkemesi müddei umumisinin Kütahya’da hükümet memurları aleyhinde meydana gelen hareketlerin mutasarrıfın zayıf idaresinden faydalanan jandarma binbaşısının mahkeme kararlarına uymaktaki gevşekliğinden kaynaklandığını belirten yazının bir kısmı.

Ek 5: DH.MKT./2685-2



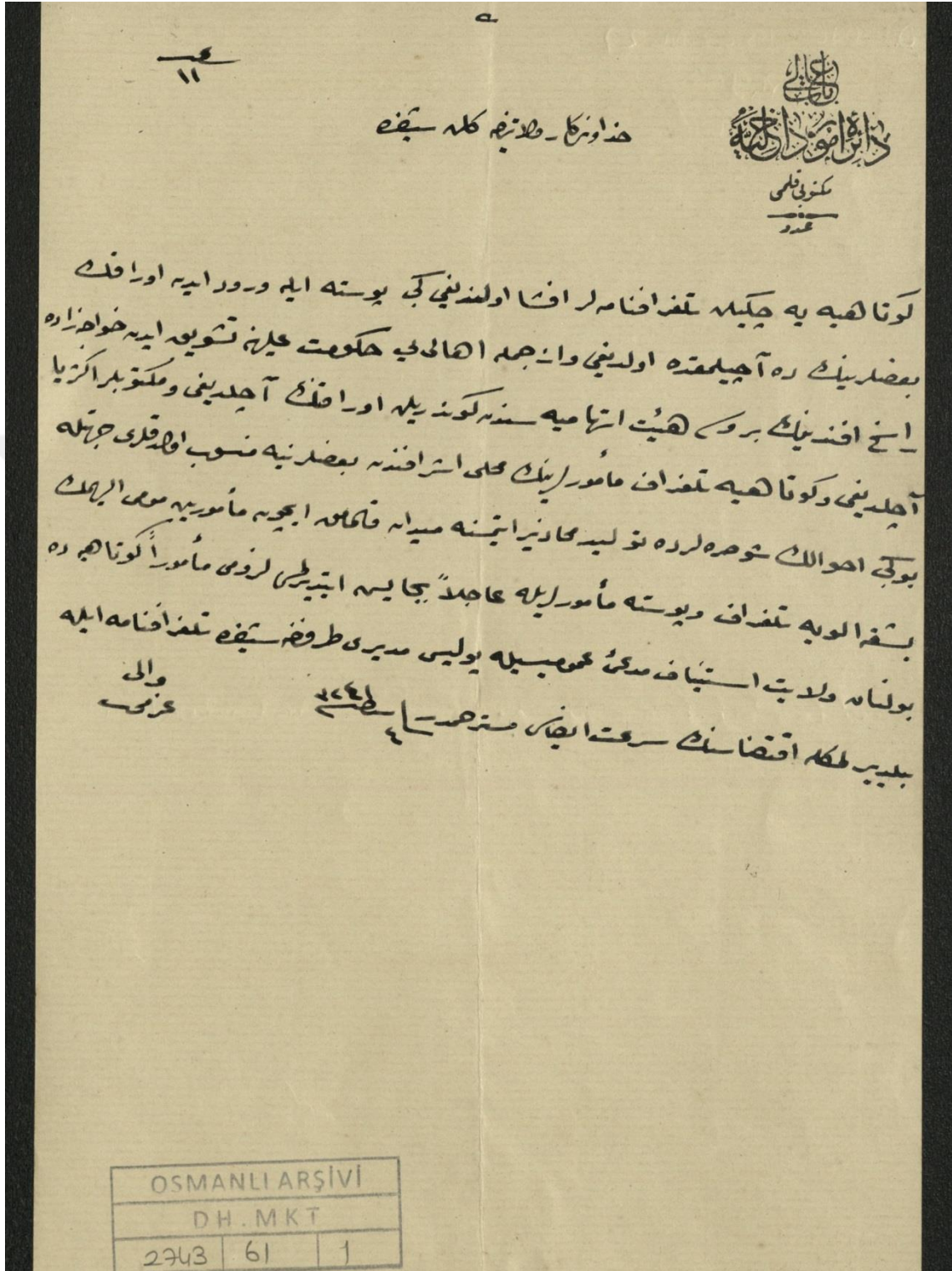
Kütahya Bidayet Mahkemesi Başkâtibi Ferid Bey tarafından haftada iki defa çıkarılacak Felend adlı gazetenin ruhsat başvurusu ile ilgili belge.

Ek 6: Hüdavendigâr Vilayeti 1330 senesi Meclis-i Umumi İhtimainın Zabıtname ve Mukarreratı



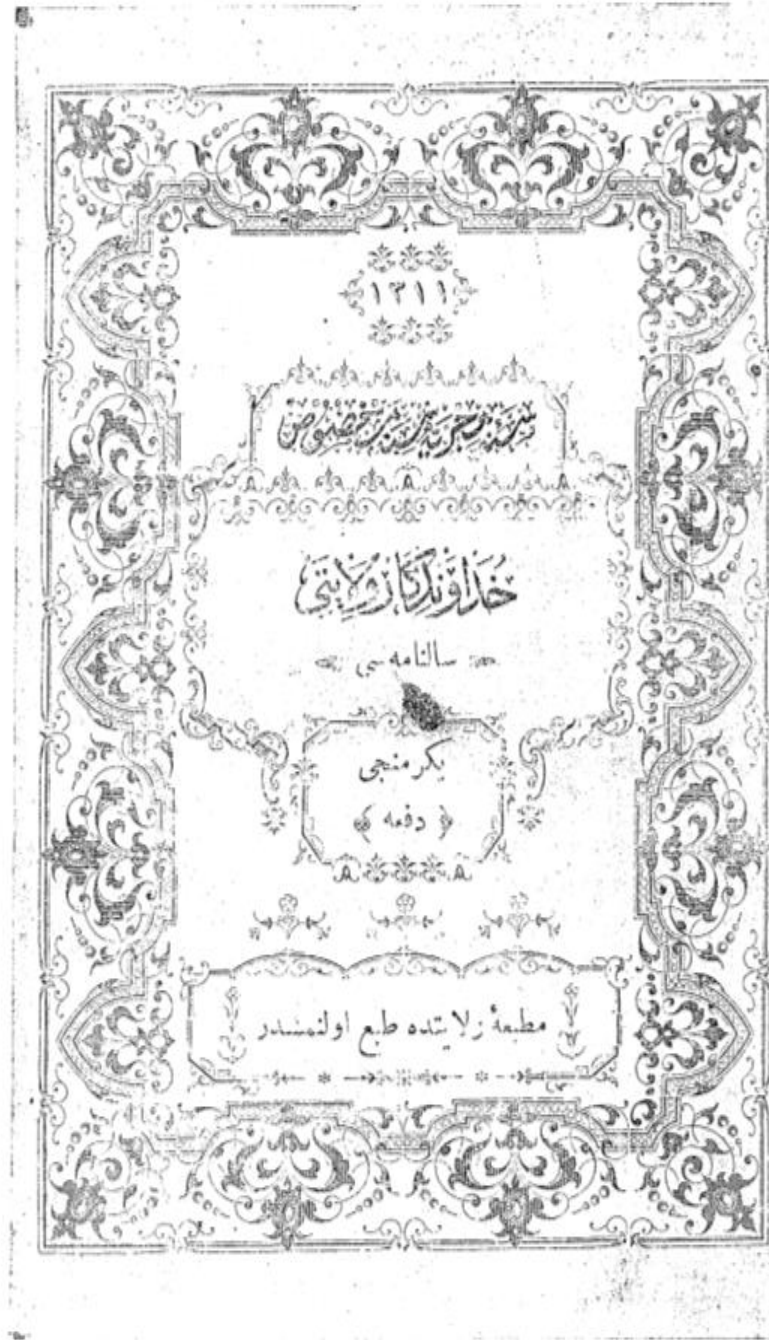
Bu karar defterlerinde Meclis-i Umumi'lerin vilayetleri ulaşım, eğitim, üretim, sağlık ve en önemlisi ekonomik anlamda geliştirmek için her idari birimden gelen temsilcilerle konuşulan konular ve alınan kararların yer aldığı çok önemli belgelerdir.

Ek 8: DH.MKT./2743-61-1



II. Meşrutiyet döneminde taşrada büyük bir problem haline gelen posta ve telgraf memurlarının gelen evrakı açmaları ile ilgili olarak Hüdavendigâr Vilayeti valisi Azmi'nin Dâhiliye Nezaretine yazdığı belge. Belgede en dikkat çekici ifade ise "Kütahya telgraf ve posta memurlarının mahalli eşrafından bazılarına mensup" oldukları ifadesidir.

Ek 9: H. 1311 senesine ait Hüdavendigâr Vilâyet Salnamesi kapağı



Ek 10: İBB Atatürk Kütüphanesi Koleksiyonu



II. Meşrutiyet döneminde Kütahya mebusları üstte solda Hasan Tahsin Efendi ve onun yanında Abdullah Azmi Efendi. Altta solda Ahmet Ferit Bey (Tek) ve yanında Ahmet Cemil Bey.

KAYNAKÇA

Arşiv Belgeleri

A.}DVN. (Bab-ı Asaî Divan-ı Hümayun Kalemî)
A.}DVN./146-46

A.}MKT. (Sadâret Mektubî Kalemî Belgeleri)
A.}MKT./118-58; A.}MKT./35-70; A.}MKT./63-22; A.}MKT./154-77; A.}MKT./187-57

A.}MKT.DV. (Sadaret Mektubi Kalemî Deavi Evrakı)
A.}MKT.DV./2-35

A.}MKT. MHM. (Sadaret Mektubi Mühimme Kalemî Evrakı)
A.}MKT. MHM./387-17; A.}MKT. MHM./362-38; A.}MKT. MHM./364-50;
A.}MKT.MHM./7-40; A.}MKT.MHM./437-41; A.}MKT.MHM./310-40;
A.}MKT.MHM./315-25; A.}MKT.MHM./372-21; A.}MKT.MHM./414-95

A.}MKT. UM. (Sadaret Mektubi Kalemî Umum Vilayat Evrakı)
A.}MKT. UM./438-11; A.}MKT. UM./383-21; A.}MKT.UM./138-1; A.}MKT.UM./78-74;
A.}MKT.UM./374-73; A.}MKT.UM./340-88; A.}MKT.UM./387-24;
A.}MKT.UM./208-84; A.}MKT.UM./342-58

A.}MKT.MVL. (Sadaret Mektubi Kalemî Meclis-i Vala Evrakı)
A.}MKT. MVL./50-47; A.}MKT. MVL./5-15; A.}MKT.MVL./105-19;
A.}MKT.MVL./116-4

BEO. (Bâb-ı Âlî Evrak Odası)
BEO/826-61948; BEO/833-62422; BEO/611-45817; BEO/3929-294664; BEO/48-3600;
BEO/4107-307981; BEO/3417-256246; BEO/3385-253810;
BEO/3555-266552; BEO/3485-261370

DH.MKT. (Dahiliye Nezareti Mektubi Kalemî)
DH.MKT./1850-45; DH.MKT. /64-18; DH.MKT./205-10; DH.MKT./1646-130;
DH.MKT./2021-106; DH.MKT./2685-2; DH.MKT./2701-76;
DH.MKT./2809-28

DH.MUİ. (Muhaberât-ı Umumiye İdaresi Belgeleri)
DH.MUİ./31-67; DH.MUİ./32-1

DH.ŞFR. (Dahiliye Nezareti Şifre Evrakı)
DH.ŞFR./410-49; DH.ŞFR./404-77; DH.ŞFR./403-62; DH.ŞFR./410-60; DH.ŞFR./289-3

DH.SN.THR. (Dahiliye Nezareti Sicill-i Nüfus Tahrirat Kalemî)
DH.SN.THR./44-31

HAT. (Hatt-ı Hümayun Tasnifi)

HAT./356-19993; HAT./362-20136; HAT.366-20234; HAT./366-20246; HAT./367-20289; HAT./362-20111; HAT./368-20345; HAT./349-19795

HR.SFR.3. (Hariciye Nezâreti Londra Sefareti Belgeleri)
HR.SFR.3./448-8

HR.MKT. (Hariciye Nezareti Mektubi Kalemi Evrakı)
HR.MKT./145-35

HSD.TVP. (Tevfik Paşa Evrakı)
HSD.TVP/1-58

HR.SYS. (Hariciye Nezareti Siyasi)
HR.SYS./2889-30

İ.DH. (İrade Dâhiliye)
İ.DH./21-992; İ.DH./648-45023; İ.DH./656-45668; İ.DH./691-48307; İ.DH./693-48426;
İ.DH./1469-20

İ.HB. (İrade Harbiye)
İ.HB. /124-14

İ.MMS. (İrade Meclis-i Mahsus)
İ.MMS./32-1328

İ.MSM. (İrade Mesail-i Mühimme)
İ.MSM./8-149; İ.MSM./8-160

İ.MVL. (İrade - Meclis-i Vâlâ)
İ.MVL./6-98; İ.MVL./519-23326; İ.MVL./583-26222

İ.ŞD. (İrade Şura-yı Devlet)
İ.ŞD./7-400

MVL. (Meclis-i Vala Evrakı)
MVL./237-9; MVL./25-39; MVL./27-25; MVL./31-11; MVL./98-24; MVL./498-109;
MVL./500-78; MVL./708-24; MVL./717-45; MVL./725-67; MVL./712-48;
MVL./524-8; MVL./527-99; MVL./535-100; MVL./474-88; MVL./500-111; MVL./732-48; MVL./742-64

ŞD. (Şura-yı Devlet Evrakı)
ŞD./3215-6; ŞD./1376-5; ŞD./1535-3; ŞD./1535-10; ŞD./456-2; ŞD./1085-2; ŞD./2890-19; ŞD./2774-53

Y.PRK.AZJ. (Yıldız Perakende Evrakı Arzuhal Jurnal)
Y.PRK.AZJ./12-73

Y.PRK.BŞK. (Yıldız Perakende Evrakı Başkitabet Dairesi Maruzatı)
Y.PRK.BŞK./5-43

Y.PRK.DH. (Yıldız Perakende Evrakı Dahiliye Nezareti Maruzatı)
Y.PRK.DH./8-59; Y.PRK.DH./6-89

ABADAN, Y. (1965). Siyasal Teori Açısından Türkiye'de Ademi Merkeziyet Problemi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 20(4), 29-43.

AHMAD, F. (1971). *İttihat ve Terakki 1908-1914*. (N. Yavuz, Çev.) İstanbul: Kaynak Yayınları.

AHMED LÜTFİ EFENDİ, V. N. (1991). *Va'ka- Nuvis Ahmed Lütü Efendi Tarihi* (Cilt XIV). (M. M. AKTEPE, Dü.) Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

AHMET CEVDET PAŞA. (1309). *Tarih-i Cevdet* (Cilt VIII). Dersaadet: Matbaa-i Amir.

AHMET CEVDET PAŞA. (1980). *Maruzat*. (Y. HALAÇOĞLU, Dü.) İstanbul: Çağrı.

AHMET CEVDET PAŞA. (1991). *Tezakir*. (M. C. BAYSUN, Dü.) Ankara: Türk Tarih Kurumu.

AKGÜN, Ö. F. (tarih yok). *Ahmet Vefik Paşa*. 05 10, 2018 tarihinde Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi:
<http://www.islamansiklopedisi.info/dia/ayrmetin.php?idno=020156>
adresinden alındı

AKGÜNDÜZ, A. (2015). *Arşiv Belgeleri Işığında Dahiliye Nezareti Tarihi*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

AKMAN, M. (2007). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı Hukuk Mevzuatı I I.Tertip Düstur'un Tarihi Fihrist ve Dizini. *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları Dergisi*(3), 67-224.

AKSEL, B., & ÖĞRETMEN, F. (Dü). (2010). *Kent Araştırmaları Bibliyografyası* (2 b.). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.

AKŞİN, S. (2017). *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki* (8 b.). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

AKTEL, M., KERMAN, U., ALTAN, Y., & GÜVEN, F. (2015). Kameralizmi Anlama Çabası. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(12), 83-98.

- ALKAN, A. T. (1992). *İkinci Meşrutiyet Devrinde Ordu ve Siyaset*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- ATAR, F. (2001). *Kadı*. 11 15, 2017 tarihinde Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi: <http://www.islamansiklopedisi.info> adresinden alındı
- AYDIN, S. (2006). Paradigmada Tarihsel Toplumun Sınırları: Merkez-Çevre Temellendirmeleri Üzerine Düşünceler. *Toplum ve Bilim*(105), 70-95.
- BASKICI, M. M. (2005). *1800-1914 Yıllarında Anadolu'da İktisadi Değişim*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- BAYKARA, T. (2000). *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş 1 -Anadolu'nun İdari Taksimatı-*. Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü.
- BİRBUDAK, T. S. (2017). Osmanlı Devlet Adamlarından Hacı Âdil Bey'in II. Meşrutiyet Dönemindeki Faaliyetleri. *Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi (Journal of History Culture and Art Research)*(6), 444-460.
- BİTLİSİ, Ş. (2013). *Şerefname* (Cilt 1). (A. Yegin, Çev.) İstanbul: Nubihar Yayınları.
- BOUQUET, O. (2016). *Sultanın Paşaları (1839-1909)*. (D. ÇETİNKASAP, Çev.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- BOZKURT, Ö. (1998). *"Komün" maddesi, Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- BULUÇ, B. (1997). Türk Eğitim Sisteminde Teftiş ve Denetim Alt Sisteminin Gelişim Süreci. *Bilgi Çağında Eğitim Dergisi*, 27-30.
- ÇADIRCI, M. (1992). II. Abdülhamit'e Sunulan Bir Layiha: Heyet-i Teftişîye'nin Geçtiği Güzar Eylemiş Olduğu Mahallerin Ahvalıyla Heyet-i Mezkur'un Harekatı. *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*(3), 413-485.
- ÇAKMAK, B. (2014). Osmanlı Taşrasında Yönetme ve Yönetilme Kaygıları: Uşak Kazasında Mülki-İdari Değişim Talepleri ve Teşebbüsleri (1908-1919). *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*(36), 45-65.
- ÇANKAYA, M. A. (1971). *Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler* (Cilt VIII). Ankara: Mars Matbaası.
- ÇULUK, S. (2009, 02). <http://sinanculuk.blogspot.com.tr>. 08 09, 2017 tarihinde Tarih Yazıları: <http://sinanculuk.blogspot.com.tr/search/label/BucakAşireti?m=1> adresinden alındı

-----, (2009, 02). <http://sinanculuk.blogspot.com.tr>. 09 08, 2017 tarihinde Tarih Yazıları: <http://sinanculuk.blogspot.com.tr/2014/10/bursa-yenisehir-esrafindan-edhem.html?m=1> adresinden alındı

DAVİSON, R. H. (2004). *Osmanlı-Türk Tarihi (1774-1923)*. (M. MORALI, Çev.) İstanbul: Alkım Yayınevi.

DEMİRKOL, K. (2018). Toplumsal Trajedi: Osmanlı İmparatorluğunda Tefecilik (1848-1864). *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(1), 625-648.

Devlet Salnamesi. (H. 1324). Dersaadet: Matbaa-i Ahmet İhsan.

Devlet Salnamesi. (H. 1325). Dersaadet: Matbaa-i Ahmet İhsan.

Devlet Salnamesi. (H. 1326). Dersaadet: Matbaa-i Ahmet İhsan.

Devlet Salnamesi. (R. 1326). Dersaadet: Selanik Matbaası.

Devlet Salnamesi. (R. 1327). Dersaadet: Selanik Matbaası.

Devlet Salnamesi. (R. 1328). Dersaadet: Selanik Matbaası.

Diyarbakır Vilayet Salnamesi. (1323). Diyarbakır: Diyarbakır Vilayet Matbaası.

Düstur -Birinci Tertib- (Cilt 6). (1939). Ankara: Devlet Matbaası.

Düstur -Birinci Tertib- (Cilt 7). (1941). Ankara: Devlet Matbaası.

Düstur II. Tertip (Cilt 2). (1330). İstanbul: Dersaadet Matbaa-i Osmaniye.

DÜZDAĞ, M. E. (Dü.). (1992). *Volkan Gazetesi (Tam ve Aynen Metin Neşri)*. İstanbul: İz Yayıncılık.

EFENDİ, A. M. (2004). *Üss-i İnkılap I -Kırım Muharebesinden II. Abdülhamit Han'ın Cülüsüne Kadar-* (Cilt 1). (T. G. SERATLI, Dü.) İstanbul: Selis Kitaplar.

EMECEN, F. (2008). Osmanlı Şehzadeleri ve Taşra İdaresi. E. ÖZVAR, & A. BİLGİN (Dü) içinde, *Selçukludan Cumhuriyete Şehir Yönetimi* (s. 98-112). İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği.

EMECEN, F. M., METE, Z., & BİLGİN, A. (2017). *Osmanlı İdari Teşkilatının Kaynakları Şehzade Divanı Defterleri-Manisa Şehzade Sarayı Divanı (1544-1594)-*. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları.

EMİROĞLU, K. (1999). *Anadolu'da Devrim Günleri -II. Meşrutiyet'in İlanı-*. Ankara: İmge Kitapevi.

- ENGELHARDT. (1999). *Tanzimat ve Türkiye*. (A. REŞAD, Çev.) İstanbul: Kaknüs Yayınları.
- ERDEM, Ç. (2010). Mehmet Sadık Rıfat Paşa ve 19. Yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'na Batılılaşma Bağlamında Kameralizmin Girişi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 171-196.
- ERGUN, T., & POLATOĞLU, A. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş* (2 b.). Ankara: TODAİE.
- ERLER, M. Y. (2002). XIX. Yüzyıldaki Bazı Doğal Afetler ve Osmanlı Yönetimi. Ankara: Türkler Ansiklopedisi.
- ERYILMAZ, B. (2001). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- FİNDLEY, C. V. (1996). *Kalemiyeden Mülkiyeye -Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi-*. (G. Ç. GÜVEN, Çev.) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- , (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform-Babıali, 1789-1922-*. (E. ERTÜRK, Çev.) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- GENCER, B. (2012). Son Osmanlı Düşüncesinde Adalet. H. İNALCIK, B. ARI, & S. ARSLANTAŞ içinde, *Adalet Kitabı* (s. 229-255). Ankara: Kadim Yayınları.
- GÖRELİ, İ. H. (1952). *İl İdaresi*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını.
- GÜLER, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.
- , (2012). YAYED. 11 8, 2017 tarihinde www.yayed.org: <http://www.yayed.org/id83-incelemeler/yerinden-yonetimde-iki-tur-uniterlik-ile-federallik.php> adresinden alındı
- HAY, R. A.-e. (2000). *Modern Devletin Doğası-16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu-*. (O. ÖZEL, & C. ŞAHİN, Çev.) Ankara: İmge Yayınları.
- HALE, W. (2014). *Türkiye'de Ordu ve Siyaset*. (A. FETHİ, Çev.) İstanbul: Alfa Yayınları.
- HAMAMCI, C. (1981). *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi*. Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- HEPER, M. (2006). *Türkiye'de Devlet Geleneği*. İstanbul: Doğu Batı Yayınları.
- HEYWOOD, A. (2012). *Siyasetin Temel Kavramları*. (H. ÖZLER, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.

Hüdavendigâr Vilayeti Meclis-i Umumi İctimainın Zabıtname ve Mukareratı. (1330).
Bursa: Hüdavendigâr Vilayet Matbaası.

Hüdavendigâr Vilayeti Meclis-i Umumisinin 1324 Senesi Mukarerat Hülasası. (1324).
Bursa: Hüdavendigâr Vilayet Matbaası.

Hüdavendigâr Vilayeti Meclis-i Umumisinin 1326 Senesi Zarfında Müzakerat ve Mukareratı. (1326). Bursa: Hüdavendigâr Vilayet Matbaası.

Hüdavendigâr Vilayeti Salnamesi. (1287). Bursa: Bursa Vilayet Matbaası.

Hüdavendigâr Vilayeti Salnamesi. (1311). Bursa: Bursa Vilayet Matbaası.

Hüdavendigâr Vilayeti Salnamesi. (1323). Bursa: Bursa Vilayet Matbaası.

İBNÜLEMİN, M. K. (1926). Abdülhamid'i Saninin Notları. *Türk Tarih Encümeni Mecmuası*, 60-68.

İNALCIK, H. (1964). Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri. *Belleten*, XXVIII(112), 624-690.

İNALCIK, H., & QUATAERT, D. (2004). Genel Giriş. H. İNALCIK, D. QUATAERT, H. İNALCIK, & D. QUATAERT (Dü) içinde, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914* (A. BERKTAY, S. ANDIÇ, & S. ALPER, Çev., Cilt 2, s. 537-543). İstanbul: Eren Yayıncılık.

KANSU, A. (2015). *1908 Devrimi*. (A. ERBAL, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

KAPLANOĞLU, R. (2006). *Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Bursa (1876-1926)*. İstanbul: Avrasya Etnografya Yayınları.

KARACA, A. (1993). *Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)*. İstanbul: Eren Yayınları .

KARAL, E. Z. (2011). *Osmanlı Tarihi -İkinci Meşrutiyet ve Birinci Dünya Savaşı (1908-1918)-* (Cilt XIII). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

-----, (2011a). *Osmanlı Tarihi -Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri (1876-1907)-* (Cilt VIII). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

-----, (2017). *Osmanlı Tarihi -Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789-1856)-* (Cilt V). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

KARPAT, K. (1981). Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte 1789-1922. *The Amirecan Historical Review*, 86(2), 433-435.

KELEŞ, R. (2011). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (7 b.). İstanbul: Cem Yayınevi.

- KİLİ, S., & GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2006). *Türk Anayasa Metinleri-Senedi İttifaktan Günümüze-*. Ankara: İş Bankası Kültür Yayınları.
- KILIÇ, S. (2005). 1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, XXIV(37), 99-111.
- , (2009). Tanzimatın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Osmanlı Valilik Kurumu. *DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*, 43-62.
- KILIÇ, S. K. (1995). Şemseddin Sami'nin Vilayet Yönetimi İle İlgili Layihası. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(2), 119-140.
- KILIÇ, Ş., & KILIÇ, A. (2013). Osmanlı Kuruluş Dönemi'nde Yönetim Yapısı. E. TURAL (Dü.) içinde, *Türk İdare Tarihi* (s. 52-75). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları.
- KİLİM, E. E. (2009). *Türkiye'de Adalet Yönetimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- KINALIZADE, A. Ç. (2014). *Ahlak-ı Ala'i -Kınalızade'nin Ahlak Kitabı-*. (M. KOÇ, Dü.) İstanbul: Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı Yayınları.
- KIRMIZI, A. (2007). *Abdülhamid'in Valileri -Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908-*. İstanbul: Klasik Yayınları.
- KÖKER, L. (2007). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- KURAN, A. B. (1945). *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler*. İstanbul: Tan Matbaası.
- , (1948). *İnkılap Tarihimiz ve İttihat ve Terakki*. İstanbul: Tan Matbaası.
- LEWİS, B. (1993). *Modern Türkiye'nin Doğuşu* (5 b.). (M. KIRATLI, Çev.) Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- LİPSON, L. (1978). *Politika Biliminin Temel Sorunları*. (T. KARAMUSTAFAOĞLU, Çev.) Ankara: AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları.
- MARDİN, Ş. (1973). Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics? *Daedalus*, 169-190.
- McCULLAGH, F. (2005). *Abdülhamid'in Düşüşü -Osmanlı'nın Son Günleri-*. (N. ÖNOL, Çev.) İstanbul: Epsilon Yayınları.
- NEYVAL, R. N. (2004). *Mutlakiyet, Meşrutiyet ve Cumhuriyet Hatıraları*. (F. R. HÜRMENT, Dü.) İstanbul: Pınar Yayınları.

NİZAMÜLMÜLK. (2014). *Siyasetname*. (M. T. AYAR, Çev.) İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.

OĞUZ, M. (2007). *II. Abdülhamid'e Sunulan Layihalar*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı, Yakınçağ Tarihi Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

ORTAYLI, İ. (1976). Türkiye'de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi. K. FİŞEK içinde, *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği -Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından-* (s. 1-22). Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.

-----, (1981). *II. Abdülhamid Döneminde Osmanlı İmparatorluğunda Alman Nüfuzu*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

-----, (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.

-----, (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.

-----, (2017). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: Timaş Yayınları.

-----, (2018). *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı* (9 b.). İstanbul: Kronik Kitap.

ÖNEN, N., & REYHAN, C. (2011). *Mülkten Ülkeye-Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)-*. İstanbul: İletişim Yayınları.

ÖZBEK, N. (2016). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet -Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914-*. İstanbul: İletişim Yayınları.

ÖZCAN, A. (2013). *Zabtiye*. 01 2019, 11 tarihinde TDV İslam Araştırmaları Merkezi: <https://islamansiklopedisi.org.tr/zabtiye> adresinden alındı

ÖZKAYA, Y. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

ÖZTÜRK, S. (2006). Bir Kurumun Tarihsel ve Sosyolojik İncelemesi: Şehir Kulüpleri (1923-1950). *Galatasaray İletişim Dergisi*, 89-115.

PALALI, İ. (2010). Osmanlı Salnameleri ve Tarih Araştırmalarındaki Kaynak Değeri. *Harran Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*(23), 1-14.

PARLAK, B. (2002). Osmanlı Devleti'nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal-Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar. *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 37-50.

- REYHAN, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarzı İdare -Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik-*. Ankara: İmge Kitabevi.
- , (2008). İlim-Kılıç-Kalem: Osmanlı Kamu Personeli Rejiminde Üçlü İşlevsel Ayrışma. *Belleten*, LXXII(263), 95-122.
- , (2013). Osmanlı Klasik Dönem'inde Yönetim Yapısı. E. TURAL (Dü.) içinde, *Türk İdare Tarihi* (s. 76-105). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları.
- , (2015). 1864-1871 Vilayet Nizamnamelerinde İdare Meclisleri: Osmanlı Taşrasında "Birörnek Yönetim Modeli"nin Kuruluş Sorunu. E. TURAL, & S. ÇAPAR içinde, *1864 Vilayet Nizamnamesi* (s. 51-68). Ankara: TODAİE ve TİAV Ortak Yayını.
- SAİT PAŞA, S. (1977). *Anılar*. (Ş. KUTLU, Dü.) İstanbul: Hürriyet Yayınları.
- SEZEN, T. (2017). *Osmanlı Yer Adları*. Ankara: T.C Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü.
- SOHRABİ, N. (2002). Global Waves, Local Actors: What the Young Turks Knew about Other Revolutions and Why It Mattered. *Comparative Studies in Society and History*, 44(1), 45-79.
- ŞEREF EFENDİ, A. (1996). *Son Vak'anüvis Abdurrahman Şeref Efendi Tarihi -II. Meşrutiyet Olayları (1908-1909)-*. (B. KODAMAN, & M. A. ÜNAL, Dü) Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- TANÖR, B. (2008). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- TEK, A. F. (1998). Siyaset: Kanun-i Esasi-i Vilayat. *Türk Yurdu* (s. 253-257). içinde Ankara: Tutibay Yayınları.
- TEVFİK, E. (2006). *Yeni Osmanlılar-İmparatorluğun Son Dönemindeki Genç Türkler-*. İstanbul: Pegasus Yayınları.
- TEZEL, Y. S. (1994). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- TOKAY, G. (1996). *Makedonya Sorunu -Jön Türk İhtilalinin Kökenleri (1903-1908)-*. İstanbul: AFA Yayınları.
- TORTOP, N., İSBİR, E. G., & AYKAÇ, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.

- TUNAYA, T. Z. (2015). *Türkiye'de Siyasal Partiler -İkinci Meşrutiyet Dönemi-* (Cilt 1). İstanbul: İletişim Yayınları.
- TURAL, E. (2000). *1329 (1913) İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlke ve İnkılapları Tarih Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- , (2004a). Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13(3), 83-113.
- , (2004b). Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13(2), 93-123.
- , (2004c). II. Meşrutiyet Döneminde Siyasal Partilerin Taşra Politikaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(4), 57-82.
- , (2005). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14(1), 71-91.
- , (2009). *Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi -II. Meşrutiyet Dönemi'nde Bürokratlar, İttihatçılar ve Parlamenterler-*. Ankara: TODAİE.
- , (2015). Osmanlı Taşrasında Fransa Etkisi -1864 Nizamnamesi'nin Arkasında III. Napolyon mu Vardı? E. TURAL, & S. ÇAPAR (Dü.), *1864 Vilayet Nizamnamesi* içinde (s. 69-96). Ankara: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- TÜRKAN, A. (2019). *Tehcir Gerçeği ve Kütahya Ermenileri* (2 b.). İstanbul: Yeditepe Yayınevi.
- UNAN, F. (2012). Osmanlı İdare Felsefesinde Adalet. H. İNALCIK, B. ARI, & S. ASLANTAŞ içinde, *Adalet Kitabı* (s. 105-120). Ankara: Kadim Yayınları.
- UNAT, N. A. (1970). Siyasal Gelişme Teorileri ve Modeller. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 25(4), 19-34.
- UYANIK, E. (2013). Tanzimat Dönemi'nde (1839-1876) Yönetim Yapısı. E. TURAL (Dü.) içinde, *Türk İdare Tarihi* (s. 106-127). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları.
- UZER, T. (1999). *Makedonya Eşkiyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- UZUNÇARŞILI, İ. H. (1932). *Kütahya Şehri*. İstanbul: Devlet Matbaası.
- , (2014). *Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- ÜNAL, Y. (2009). *Ahmet Ferit Tek*. İstanbul: Bilgeoğuz Yayınları.

- YALMAN, A. E. (1970). *Yakın Tarihte Gördüklerim ve Geçirdiklerim 1918-1922* (Cilt 2). İstanbul: Yenilik Basımevi.
- YAYLA, Y. (1982). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevs-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi.
- YETKİN, S. (1997). *Ege'de Eşkiyalar* (2 b.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- YÜCEL, Y. (1988). *Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar-Kitab-ı Müstetab, Kitabu Mesalihi'l Müslimin ve Menafi'il Mü'minin, Hırzü'l Mülük-*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- ZUBAİDA, S. (2008). *İslam Dünyasında Hukuk ve İktidar*. (B. K. BİRİNCİ, & H. HACAK, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- ZÜRCHER, E. J. (2018). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (4. Basım b.). (Y. SANER, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

İNDEKS

1

1864 Vilayet Nizamnamesi, 36, 38, 47, 72, 74
 1867 İdare-i Vilayet Nizamnamesi, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81
 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 49, 74, 81, 82, 83
 1876 İdare-i Vilayet Talimatı, 39
 1913 İdare-i Umumiye Vilayet Kanunu Muvakkati, 50

A

adalet yönetimi, 23, 24, 25, 26, 27, 78
 Ahmet Ferit, 69, 111, 122, 123
 Ahmet Fuat Paşa, 96, 138, 139, 150
 Ahmet Rıza, 41, 102, 105
 Anadolu Beylerbeyliği, 20, 35, 56, 61
 Andrassy Layihası, 83
 Ayanlar, 32
 aydın despotizmi, 26

B

bey, 19, 26, 57
 Beylerbeyi, 20, 137, 159
 Birinci Meşrutiyet, 47, 89, 156, 162

C

Cebel-i Lübnan, 37, 42, 44, 46
 Cevdet Paşa, 31, 33, 37, 39, 49, 90

D

Dâhiliye Nezareti, xi, 1, 91, 121, 125, 126, 130, 131, 145, 146, 149, 150, 154, 155, 163
 defterdara, 22
 devlet geleneği, 12
 Divan-ı Hümayuna, 19

E

Elviye-i müstakile, 111
 eyalet, 19, 35, 37, 46, 58, 61, 62, 63, 91

F

feodalizm, 28, 42

Fransa, 33, 34, 35, 43, 46, 60, 70, 77, 83, 148

H

Harbiye, xii, 79, 112, 119, 129, 130, 131, 134, 144, 146, 154, 177
 Harbiye Nezareti, 145
 Hocaşade Rasih Efendi, 96, 137, 138, 140, 141, 152, 154, 156, 159, 160
 Hüdavendigâr Vilayeti Meclis-i Umumisi, 161
 Hürriyet ve İtilaf Fırkası, 111, 114, 115, 120, 148, 159

I

II. Abdülhamid, 1, 3, 48, 49, 73, 81, 85, 86, 91, 92, 93, 98, 104, 106, 121, 128, 132, 137, 139, 140, 142, 149, 150, 152, 153, 156, 159
 II. Mahmut, 23, 31, 35, 36, 61, 71, 77, 149
 Islahat Fermanı, 63, 77, 92

İ

İdare-i Nevahi Nizamnamesi, 48, 84
 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 47
 idari hiyerarşide, 93
 ilmiye, 19, 21, 24, 27
 iltizam sistemi, 20, 21
 İngiltere, 33, 35, 57, 60, 70, 83
 İttihat ve Terakki Cemiyeti, 41, 49, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 119, 122, 123, 128, 131, 134, 135, 136, 138, 141, 143, 148, 151, 159

K

kadı, 19, 25, 26, 32, 55
 kalemiye, 21
 Kameralizm, 26, 34, 149
 kamuoyu oluşturma, 155
 Kanun-i Esasi, 1, 48, 50, 81, 85, 86, 87, 102, 106, 108, 110, 111, 112, 124, 127, 161

Kavalalı Mehmet Ali Paşa, 36, 57, 60, 61, 63
kaza, 19, 25, 38, 47, 63, 64, 65, 66, 71, 76, 78, 80, 84, 86, 87, 91, 93, 107, 124, 125, 126, 143, 147
köydür, 19

L

layiha, 93, 121, 122, 142, 148

M

Meclis-i Mebusan, 48, 87, 88, 89, 90, 91, 103, 105, 108, 117, 119, 122, 142, 146, 158
merkez-çevre, 12
Muhassıl, 65, 68
Muhassıllık, 36, 59
Murabahacı, 68
mülki idare, 38, 73, 78, 85, 122, 134, 136, 141
mülki taksimat, 91, 93, 107, 109, 112, 118, 124, 142, 143, 148
Mülkiye, 72, 79, 121, 153
müstakil liva, 147, 163
müşir valiler, 61, 63

N

nahiye, 19, 38, 40, 47, 48, 66, 75, 83, 84, 91, 93, 107, 113, 116, 124, 144, 146, 148, 162
Nevahi Nizamnamesi, 117

O

Osmanlıcılık, 63, 88, 119

P

paşa sancağı, 56
Prens Sabahaddin, 41, 135, 136

Prusya, 34, 102, 149

S

sancak, 19, 21, 46, 47, 61, 62, 63, 69, 84, 91, 93, 94, 112, 118, 124, 145, 147, 150
seyfiye, 21

Ş

Şemseddin Sami, 93, 95, 107, 121

T

Tanzimat Fermanı, 63, 92
tefrik-i vezaif
görevler ayrımı, 44, 48, 50, 86, 103, 106, 107, 108, 110, 112, 116, 122, 124
tevs-i mezuniyet
yetki genişliği, 48, 86, 103, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 116, 122, 124
Tıbbiye, 79
tımar sistemi, 20, 21, 23
Timurtaş Paşa, 20
Tuna Vilayet Nizamnamesi, 38, 42, 72

U

ulusçuluk, 63
ulus-devlet, 29, 41

V

vilayet bütçesi, 126

W

Weber, 102, 131

Y

yerel egemenler, 14