

**T.C.
KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TANZİMAT DÖNEMİ KAMU YÖNETİMİNDE ARAYIŞLAR: TAŞRA
TEŞKİLATI ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME**

ERDİ MUHAMMET BAŞER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman: Prof. Dr. Ercan OKTAY

ŞUBAT - 2024

T.C.
KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TANZİMAT DÖNEMİ KAMU YÖNETİMİNDE ARAYIŞLAR: TAŞRA
TEŞKİLATI ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

YÜKSEK LİSANS TEZİ
ERDİ MUHAMMET BAŞER

Enstitü Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

“Bu tez 31/01/2024 tarihinde Çevrimiçi/Online olarak savunulmuş olup
aşağıdaki isimleri bulunan jüri üyeleri tarafından Oybirliği ile kabul
edilmiştir.”

JÜRİÜYESİ	KANAATİ
Prof. Dr. Ercan OKTAY	Başarılı
Doç. Dr. Şerife PEKKÜÇÜKŞEN	Başarılı
Doç. Dr. Vasfiye ÇELİK	Başarılı

ETİK BEYAN METNİ

Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve Etik Kurul Onayı gerektiği takdirde onay belgesini aldığımı beyan ederim.

Etik kurul onay belgesine ihtiyaç var mıdır?

Evet ☐

Hayır ☒



ÖNSÖZ

Bütün toplumların gelenekleri, örfleri ve onlara has olan özellikleri vardır. Her medeniyetin kendisine özgü kurumları, iş yapma usulleri ve yöntemleri farklılık gösterebilir veya birbiriyle benzeşebilir. Medeniyetlerin kendisini kıymetli kılan unsurları, özellikleri ve değerleri elbette vardır. Bir medeniyetin üstün yönlerini yok sayarak, sadece içinde yaşadığı asrın olumsuz koşulları yüzünden başka bir medeniyet âlemine adım atmaya çalışmak, başlı başına bir sorunun doğması demek olacaktır. Hele de uzun zaman boyunca üstünlüğünü muhafaza etmiş bir medeniyetten, kendisine rakip bir medeniyete geçmek düşüncesinin izahatı daha da zordur.

Bir medeniyet âleminden, ona rakip bir medeniyet âlemine, onun üstünlüğünü kabul ederek geçmek düşüncesinin modern dünyada ki karşılığı modernleşmedir. Batı'nın üstünlüğü, kendi tarihsel tecrübesine atfedilir. Bu gelişim seyrinin, görece olarak diğer medeniyetlerden bağımsız olarak geliştiğine inanılır. Aslında bu gerçeğe aykırıdır. Beşeri varoluş içerisindeki bütün kurumlar, değerler, gelenekler, sosyoekonomik ve kültürel unsurlar, tarihsel süreç içerisinde ya birbirini etkilemiş ya da değişmesine sebep olmuştur. Osmanlı Devleti, 19. Yüzyıldan itibaren Batı medeniyetini kendi medeniyetinden üstün görmeye başlayan devlet ricali ile modernleşme sürecine girmiştir.

Sözümü bitirmeden önce değerli hocalarımla ve desteklerini hiç esirgemeyen ailemin isimlerini zikretmeyi borç birim. Bana araştırma konumu seçme imkânı tanıyan ve rahat bir çalışma süreci imkânı sağlayan danışman hocam sayın Prof. Dr. Ercan OKTAY 'a teşekkürlerimi sunarım. Her zaman bilgisi, tecrübesi ve babacanlığıyla öğrencilerinin yanında ve arkasında olan Prof. Dr. Sefa USTA hocama, kıymetli desteklerinden ve anlayışından dolayı teşekkürlerimi sunarım. Bu çalışmada her türlü desteği sağlayan ve bunun dışındaki konularda samimiyetle desteğini esirgemeyen Araştırma Görevlisi Dr. Selime YILDIRIM hocama teşekkürlerimi sunarım. Binlerce teşekkürün kıfayetsiz kalacağı sevgili annem Canan BAŞER 'e, babam Nedim BAŞER' e ve kardeşlerim Kürşad ve Veda Nur BAŞER'e , her konuda bana destek oldukları için ve varlıklarıyla hayatımı değerli kıldıkları için sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Erdi Muhammet BAŞER

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM: TANZİMAT DÖNEMİNE KADAR OSMANLI MERKEZ VE TAŞRA TEŞKİLATI

1.1. KAMU YÖNETİMİ	6
1.2. MERKEZİYETÇİLİK VE ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK	8
1.3. MERKEZİN TAŞRADA KONTROL ARACI: TİMAR SİSTEMİ	11
1.4. TANZİMAT'A KADAR OSMANLI MERKEZ ÖRGÜTÜ	18
1.4.1. Devlet Anlayışının Oluşumu	18
1.4.2. Yönetimin Temeli: Daire-i Adliye	22
1.4.3. Padişah	25
1.4.4. Divan-ı Hümayun.....	28
1.4.5. Sadrazam ve Bab-ı Ali	30
1.5. TANZİMAT'A KADAR OSMANLI TAŞRA ÖRGÜTÜ	32
1.5.1. Eyalet İdaresi ve Beylerbeyi	32
1.5.1.1. Salyaneli Eyaletler	35
1.5.1.2. Salyanesiz Eyaletler	36
1.5.1.3. Mümtaz Eyaletler	36
1.5.2. Sancak Yönetimi ve Sancakbeyi	37
1.5.3. Kaza Yönetimi ve Kadı	38

İKİNCİ BÖLÜM: TANZİMAT DÖNEMİ VE YÖNETİMDE MERKEZİLEŞME ÇABALARI

2.1 KLASİK DÖNEM DEVLET TEŞKİLATININ BOZULMASI.....	40
2.1.1. Ekonomik ve Sosyal Yapıdaki Bozulma.....	40

2.1.2. Yönetmel Yapıdaki Bozulma.....	41
2.2. TANZİMAT'A GİDEN YOL	42
2.2.1. III. Selim Devri ve Reformları	42
2.2.2. II. Mahmut Devri ve Reformları	43
2.3. GÜLHANE HATTI HÜMAYUN'UN İLANI VE NİTELİĞİ.....	44
2.4. TANZİMAT DÖNEMİ YÖNETİM ANLAYIŞI VE MERKEZİYETÇİLİK	47
2.5. TANZİMAT DÖNEMİ VE MODERNLEŞTİRİCİ BÜROKRASI.....	49
2.5.1. Modernleştirici Bürokratların Oluşumunda Tercüme Odası ve Hariciye Nezareti'nin Yeri.....	53
2.5.1.1. Tercüme Odası ve Önemi	53
2.5.1.2. Hariciye Nezareti ve Önemi	54
2.6. TANZİMAT DÖNEMİ MECLİSLERİ	54
2.6.1. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye	54
2.6.2. Meclis-i Ali-i Tanzimat.....	55
2.6.3. Şura-yı Devlet	57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TANZİMAT DÖNEMİ TAŞRA TEŞKİLATINDA YAPILAN DÜZENLEMELER VE MERKEZİLEŞME ÇABALARI

3.1. TANZİMAT DÖNEMİ TAŞRA TEŞKİLATI ÜZERİNE YAPILAN DÜZENLEMELER	60
3.1.1. 1840 – 1842 Arası Dönemin İncelenmesi – “Merkezin Kontrol Aracı Muhassıllık Meclisleri”	60
3.1.2. 1842 Düzenlemeleri – “Taşrada Yeni İdari Birim Kaza İdaresi”	63
3.1.3. 1846 Tarihli Talimat-ı Umumi – “Taşrada Meclisler Güç Kazanıyor”	65
3.1.4. 1849 Düzenlemeleri ve Eyalet Meclisleri Talimatnamesi – “Taşrada Valiler Devre Dışı Bırakılıyor”	67
3.1.5. 1852 Düzenlemeleri – “Eyaletlerde Valililer Güç Kazanıyor”	69
3.1.6. 1856 Islahat Fermanı – “Mülki İdarede Merkezîyetçilik Girişimleri”	71
3.1.7. 1858 Tarihli ‘Vülatı İzam ve Mutasarrıfını Kıram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezâifini Şamil Talimat’	72
3.1.8. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi’ ve ‘Tuna Vilayet Nizamnamesi - “Yeni Mülke İdare Sistemi”	73
3.1.8.1. Yeni taşra idaresi ve Yöneticileri	76
3.1.8.2. Yeni Oluşturulan Meclislerin Durumu	79

3.1.9. 1871 Tarihli ‘İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi’ – “Mülki İdarede Yeni Birim Nahiyeler”	82
3.1.9.1. Yeni taşra idaresi ve Yöneticileri	83
3.1.9.2. Yeni Oluşturulan Meclisler ve Durumları	86
3.1.10. 1876 Tarihli Düzenlemeler – “Merkezin Mülki İdareyi Hukukileştirmesi”	88
3.1.11. Kanun-i Esasi’de Taşra İdaresi – “Yetki Genişliği ve Görevlerin Bölüşümü İlkeleri”	89
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	91
KAYNAKÇA.....	97



KISALTMALAR

AİD : Amme İdaresi Dergisi

AÜSBFY : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını

Bknz : Bakınız

ÇKÜSBED : Çankırı Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi

İ.A. : İslam Ansiklopedisi

MEB : Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları

OTAM : Osmanlı Tarihi Araştırmaları ve Uygulama Merkezi Dergisi

TODAİE : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TTK : Türk Tarih Kurumu

V.d. : Ve diğerleri

ÖZET	
Başlık: Tanzimat Dönemi Kamu Yönetiminde Arayışlar: Taşra Teşkilatı Üzerinden Bir Değerlendirme	
Yazar: Erdi Muhammet BAŞER	
Danışman: Ercan OKTAY	
Kabul Tarihi: 31/01/2024	Sayfa Sayısı: VII (ön kısım) + 112 (tez)
Osmanlı Devleti'nin mülki idare sistemi eyalet, sancak, kaza, nahiye ve köylere taksim edilmiştir. Tanzimat dönemi öncesinde taşra teşkilatı, merkezin sıkı kontrolü altında idare edilmiştir. Devlet, en uzak olan bölgeleri dahi, merkezden atadığı görevliler aracılığıyla kontrol altında tutabilmiştir. Taşraya gönderdiği görevlilere geniş salâhiyetler vererek, onların taşrada hâkim güç olmalarına izin verilmiş, diğer taraftan merkezin sıkı denetimine maruz bırakılmışlardır. Bu ikili yapı sayesinde adem-i merkeziyetçi unsurlar ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Tanzimat dönemi yeni bir devrin başlangıcı olmuştur. Tanzimat devri, yönetimde merkezileşme amacı etrafında şekillenen bir reformlar dönemi olmuştur. Bu dönemde taşra teşkilatına dair pek çok düzenleme yapılmıştır. Taşra teşkilatında yapılan düzenlemeler ile hedeflenen temel amaç, merkezin kontrolünü ve denetimini mülki yapıda hâkim kılmak olmuştur. Bu düzenlemelerde en önemlisi hiç şüphesiz, 1864 Vilâyet Nizamnamesi'dir. Taşra teşkilatına dair yapılan bütün düzenlemelerin ortak amacı merkezi otoriteyi sağlamak olmuştur. Tanzimat dönemi taşra teşkilatında oluşturulan yeni vilâyet düzeni ve meclis sistemi, hiç şüphesiz kendisinden sonra kurulmuş olan birçok kurumun temellerini oluşturmaktadır.	
Anahtar Kelimeler: İdari Teşkilat, Tanzimat, Osmanlı Taşra Teşkilatı, Eyalet Sistemi	

ABSTRACT	
Title of Thesis: Searches in Public Administration During the Tanzimat Period: An Evaluation of Provincial Organization	
Author of Thesis: Erdi Muhammet BAŞER	
Supervisor: Ercan OKTAY	
Accepted Date: 31/01/2024 Number of Pages: VII (pretext) + 112 (main body)	
The civil administration system of the Ottoman Empire was divided into provinces, subdivision of provinces, districts, townships and villages. Before the Tanzimat period, the provincial organization was managed under strict control. The state was able to keep even the most remote regions under control through officials appointed from the center. By giving broad powers to the officials appointed by the state to the provinces, they were allowed to become the dominant power in the provinces, on the other hand, they were exposed to the strict control of the center. By means of this dual structure, decentralized elements were tried to be eliminated. The Tanzimat period was the beginning of a new era. The Tanzimat era was a period of reforms shaped around the aim of centralization in administration. During this period, many regulations were made regarding the provincial organization. The main aim of the regulations made in the provincial organization was to make the control and supervision of the center dominant in the civil administration. These regulations are undoubtedly the 1864 Provincial Regulations. The common purpose of all regulations regarding provincial organization was to ensure central authority. The new provincial order and parliament system created in provincial organization of the Tanzimat period, undoubtedly forms the foundations of many institutions established after it.	
Keywords: Administrative Organization, Reforms, Ottoman Provincial Organization, Province System	

GİRİŞ

Toplumlar ve toplumların siyasi organizasyonları olan devletler zamanın akışı içerisinde ortaya çıkan değişim, dönüşüm ve tekâmül yasalarını haizdirler. Osmanlı toplumu ve siyasi organizasyonu olan Osmanlı Devleti’ de bu genel kuralın dışında değildir. Osmanlı Devletinin Klasik dönemi olarak isimlendirilen kuruluş ve yükseliş devrinin Osmanlı toplumunun kültürü, örgütsel yapısı, idari ve teşkilat yapısı kuşkusuz dönemden döneme büyük değişiklikler geçirdiklerini tarihçilerin tetkikleri vasıtasıyla söyleyebilmekteyiz. Bu bağlamda değişim süreci beşeri faaliyetlerde, kurumlarda, dilde, dini inançlara bakış açısında yaşanılması kaçınılmaz olan bir vetiredir.

Tanzimat Dönemi’nin amacı devletin idari yapısını dönemin idari esaslarına göre yeniden yapılandırmak ve bu süreçte merkezin otoritesini hâkim kılmaktır. Bu dönemde tek merkezden yönetimin hâkim kılınması, mali anlamda merkezi bir yapının tesis edilmesi, idari her türlü işlemin kanuni esaslara dayandırılması ve düzenli işleyen bir yargı örgütünün oluşturulması hedeflenmiştir. İdari - adli konularda hedeflenen merkeziyetçi bir yapının kurulabilmesi için taşra idaresinin gözden geçirilmesi gerekli görülmüştür. Yabancı devletlerin baskıları, iç karışıklıklar, bölgesel ihtiyaçlar ve dönemin yönetim zihniyeti, taşra teşkilatında reform girişimlerinin itici lokomotifleri olmuştur.

Tımar sistemi, 16. Yüzyıla kadar taşra idaresinin şekillenmesindeki temel sistemlerden biri olmuştur. Tımar sisteminin bu tarihten sonra bozulmaya başlaması, iltizam sistemin giderek yaygınlık kazanması, yeni bir taşra teşkilat sisteminin düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. İltizam sisteminin ortaya çıkardığı merkez-taşra arası idari kopuş, valilerin bölgelerinde bağımsız serbestçe hareket edebilmelerine imkân vermiş, merkez-taşra arasındaki ekonomik, askeri, siyasi ve içtimai bir takım sorunların giderek yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Merkez ile taşra arasında yaşanan idari kopuşun ortaya çıkardığı problemler, devletin savaş meydanlarında başarısız olmasına ve topraklarını kaybetmesine sebebiyet vermiştir. III. Selim ve II. Mahmut’un reformlarıyla başlayan, Tanzimat dönemiyle radikal biçimde devam eden yeniden yapılanma sürecinde merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve merkez-taşra ilişkileri yeniden şekillendirilmiştir.

Çalışmanın Amacı ve Önemi

Osmanlı idari yapısı, Tanzimat dönemiyle birlikte yeni bir döneme girmeye başlamıştır.

Osmanlı Devleti altı asrı aşkın bir süre boyunca varlığını sürdürmüş ve geniş bir coğrafyada hâkimiyet alanı kurmuştur. Kendisine özgü bir yönetim cihazı inşa etmiş olan Osmanlı Devleti'nin farklı dönemleri, araştırmacılar ve bilim insanları tarafından tetkike konu olmuştur. Yeniliklerin ve reformların radikal bir şekilde hayata geçirildiği, siyasi, idari, mali ve sosyal alanlarda dönüşümlerin yaşandığı Tanzimat dönemi, tarihçilerin ve sosyal bilimcilerin yoğunlaştığı devirlerin başında gelmektedir.

Devletlerin toprak üzerinde örgütlenmelerinin temel birimleri mülki idare birimleridir. Tanzimat dönemi siyasi, idari, mali ve sosyal alanlarda getirdiği yenilikler, mülki idare sisteminde de dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Tanzimat dönemi reformlarının temel amacı merkezileşme düşüncesi etrafında şekillenen bir yönetim sistemi kurmak olmuştur. Merkezileşme düşüncesinin bu dönemde hakim paradigma olmasının etnosantirik sebepleri olduğu kadar dahili bir takım nedenleri de vardır. Düzenli işleyen bir mali sistem ihtiyacı, yerelde merkeze karşı güçlenen otoritelerin kontrol altına alınması ve milliyetçilik akımının yarattığı ayrılıkçı isyanlar devletin merkeziyetçi politikalar üretmesine neden olmuştur. Mülki idare alanında yaşanan dönüşüm merkezileşme olgusu etrafında şekillenmiştir. Çalışmada mülki idarede yaşanan bu dönüşüm merkezileşme olgusu üzerinden tetkik edilmesi amaçlanmıştır. Tanzimat döneminde mülki idareye dair hazırlanmış olan hukuki metinler, merkezileşme olgusu üzerinden kronolojik bir sırayla tetkik edilerek konunun sistematik bir şekilde incelenmesi hedeflenmiştir.

Bu tez çalışmanın amacı, Tanzimat'ın ilanından I. Meşrutiyet'e kadar ki dönem içerisinde uygulanan merkezileşme politikasının, genelde kamu yönetimi, özelde ise taşra teşkilatı üzerindeki etkilerini ortaya koymaktır. Bu bağlamda taşra teşkilatında yaşanan dönüşüm, hukuki metinler üzerinden analiz edilmeye çalışılmıştır. Temel sorunsalımız, bu dönemde uygulanan yönetimde merkezileşme ilkesinin taşra teşkilatı, meclisler ve mülki amirler üzerindeki izdüşümünün nasıl olduğunun tetkik etmektir. Merkezileşme olgusu kapsamında, Tanzimat devri taşra idaresine dair hangi düzenlemelerin yapıldığı ve ilgili düzenlemelerde taşra teşkilat yapısı, işleyişi ve yöneticilerine dair ne gibi değişikliklerin öngörüldüğü sorularına cevap aranacaktır.

Bu tez çalışmasının temel hipotezi, Tanzimat döneminde uygulanmaya çalışılan yönetimde merkeziyetçilik ilkesi ve kanunlaşma hareketinin, teorik ve pratik olarak taşra teşkilatını doğrudan etkilediğidir. Tanzimat dönemi idari, mali ve yargı alanlarında reformların

yapıldığı bir yeniden yapılanma devridir. Bu yeniden yapılanma ve reform süreci içerisinde, taşra teşkilat yapı, işleyiş ve yöneticileri yeniden düzenlenmiştir. Yönetimde merkezileşme ve kanunlara dayalı bir yönetim örgütü oluşturma çabaları içerisinde yürütülen reformlar, mülki idare alanında da tatbik imkânı bulmuş ve hazırlanmış olan talimatname/nizamnamelerde kendisini göstermiştir.

Çalışmanın Yöntemi ve Kaynaklar

Bu çalışma, Tanzimat döneminde devletin toprak üzerinde nasıl örgütlendiği, merkezileşme düşüncenin mülki idareyi nasıl etkilediği ve taşra idaresinde ne gibi dönüşümlere sebebiyet verdiği soruları üzerine temellendirilmiştir. Araştırmada cevap aranan bu soruların yanıtlanması hususunda elverişli bir ortamın sağlanabilmesi için tez nitel araştırma olarak tasarlanmıştır. Araştırma konusu belirlendikten sonra, konunun sistemli ve kronolojik bir şekilde tetkik edilmesinde yararlanılan temel kaynak, literatür olmuştur.

Konunun tetkik edilmesinde kullanılan başlıca kaynaklar Selda Kaya KILIÇ'ın Türkiye'de İl Yönetimi (1839-1923) isimli doktora tezi, Nizam ÖNEN ve Cenk Reyhan'ın Mülkten Ülkeye – Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü adlı çalışması, Ahmet APAN'ın Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü adlı doktora çalışması, Erkan TURAL ve Selim ÇAPAR'ın editörlüğünde hazırlanmış olan 1864 Vilayet Nizamnamesi isimli çalışma, Nuray Ertürk KESKİN'in Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi adlı çalışmasıdır.

Tanzimat dönemi ülke yönetiminde yapılan yenilikler ve düzenlemeler hakkında, Musa ÇADIRCI'nın konuya ilişkin çalışmalarından faydalanılmıştır. Kullanılan başlıca kaynaklar, Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı, Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856), Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması ve Ülke Yönetimi – Tanzimat Sürecinde Türkiye adlı çalışmalardır.

Ayrıca İlber ORTAYLI'nın Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Stanford Shaw'ın Local Administrations in the Tanzimat adlı makalesi, Talat Mümtaz Yaman'ın Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma Hakkında Bir Kalem

Denemesi adlı çalışması, Tanzimat döneminde mülki idareye dair yapılan düzenlemeler hakkında sistematik bir çalışma imkânı tanımıştır.

Çalışmanın Sınırlılıkları

Çalışmada tetkik edilecek dönem 1839-1876 tarih aralığıdır. Bu tarih aralığı İlber Ortaylı'nın İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı olarak ifade ettiği Tanzimat dönemidir. Tanzimat dönemi, içerik açısından olduğu kadar biçimsel yönden de yeni bir yönetim anlayışı getirmiştir.

Tanzimat döneminde girilen yönetimde modernleşme çabalarının üç ayağı vardır. Bunlardan ilki merkezde, ikincisi taşrada ve üçüncüsü yerelde yapılan reformlardır. Yönetim yapısı bir bütünlük teşkil ettiği için çalışmada genel olarak üçünde de yaşanan dönüşüm tetkik edilmiş, özelde ise taşra teşkilatında yaşanan dönüşüm detaylı incelemeye tabii tutulmuştur.

Çalışmanın İçeriği

Tezimizin birinci bölümünde Klasik dönem merkez ve taşra teşkilatı tetkik edilmiştir. Tanzimat dönemi taşra idaresini konu edinen bu çalışma, Tanzimat öncesi ve sonrası bir ayırım yapmayı zorunlu kılmıştır. Klasik dönem merkez ve taşra teşkilatı iyi anlaşılmadan, Tanzimat döneminde merkez ve taşra idaresine dair yapılan reformları doğru analiz etmemiz mümkün değildir. Bu sebeple ilk bölümde, Tanzimat öncesi yönetim anlayışı, merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı incelenmiş, Tanzimat devrine kadar ki devletin kurumsal yapısı açıklanılmaya çalışılmıştır.

Tezimizin ikinci bölümünde, araştırmamızın tarihsel dönem olarak ele aldığı Tanzimat Devri konu edinilmiştir. Tanzimat Dönemi, Osmanlı merkez ve taşra teşkilatı açısından yeniden yapılanma ihtiyacına yönelik reformların yoğunlaştığı bir devirdir. Bu bölümde Tanzimat Devrinin ortaya koyduğu yönetim felsefesi ele alınmış, merkez ve taşra teşkilatına dair yapılan reformlar tetkik edilmiştir. Tanzimat zihniyeti ve bu zihniyetin taşıyıcıları olan bürokrasi, onların hâkimiyetinde düzenlenen kamu yönetimi, merkezileşme olgusu etrafında incelenmiştir. Bu dönemde teşekkül etmiş olan kurumlara değinilmiştir. Tanzimat dönemi taşra teşkilatına dair girilen reformların iyi anlaşılabilmesi için bu dönemin yönetim zihniyetinin tetkik edilmesi ve merkez-taşra

teşkilatına dair reformların arkasındaki tarihsel hafızanın (Tanzimat Dönemi) ortaya konulması gerekmektedir.

Tezimizin son bölümünde Tanzimat sonrası taşra teşkilatı analiz edilmiştir. Taşra teşkilatına dair yapılan düzenlemeler veri olarak alınmış, kronolojik bir sıralamayla taşra teşkilatına dair yapılan reformlar, incelenmiştir. Osmanlı taşra teşkilatı açısından Tanzimat dönemi, kendisine özgü ve yeni bir devrin başlangıcı olmuştur. Bu bölümde taşra teşkilatına dair yapılan düzenlemelerin nasıl bir ortamda geliştikleri ve hazırlandıkları hakkında bilgiler verilmiş, ardından yönetimde merkezileşme çabaları içerisinde yürütülen yönetimde reform sürecinin taşra teşkilatı için hazırlanmış olan hukuki metinler üzerinden incelenmiştir. Özellikle 1864 Vilayet Nizamnamesi ve 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi adlı düzenlemelerin sistemli bir şekilde tetkik edilebilmesi için bu başlıklar iki alt başlıkta analiz edilmiştir. Bu başlıkların ilkinde Vilayet, Sancak, Liva ve Köy birimlerine etkileri, akabinde ise meclislere olan etkileri ortaya konulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM: TANZİMAT DÖNEMİNE KADAR OSMANLI MERKEZ VE TAŞRA TEŞKİLATI

1.1. Kamu Yönetimi

Devletler amaçlarına ve hedeflerine erişebilmek için nevi kurumsal ve işlevsel yapılanmalardan faydalanmaktadır. Hiç şüphesiz ki bu kurumlardan/örgütlerden biriside “Kamu Yönetimi”dir (Parlak ve Doğan, 2016:22). Türkçede kamu terimi hep, bütün, amme ve bir ülkedeki tüm halk gibi manalara gelmektedir (Eryılmaz, 2018:10).

İnsanların müşterek amaçlar etrafında bir araya geldiği, örgütlenip işbirliği içerisinde olduğu ve çeşitli idari, siyasi ve toplumsal faaliyetler yürüttüğü ilk çağlardan beri, “kamu yönetimine” tesadüf edilmektedir. Tarihi hafızaya baktığımızda insanlar, modern dönemdeki devletler gibi olmasa da, ilk dönemlerinden itibaren nevi örgütler ve idari sistemler kurmuşlar ve bunları yönetmişlerdir. Bu bağlamda kamu yönetimi, insanların toplum adına örgütlendikleri ve müşterek faaliyetler yürüttükleri dönemden itibaren hayatlarında çok mühim bir rol oynamıştır (Eryılmaz, 2019:10-14). Osmanlı Devleti, örgütsel ve idari faaliyetleri yürüttüğü, sanayi öncesi ekonomik-toplumsal yapı ve ilişkilerin karakterize ettiği ve patrimonyal özellikleri bünyesinde barındıran bir kamu yönetimi örgütüne sahiptir.

Beşeri tarihe baktığımızda, toplumsal yapıyı belirleyen ve sürdüren en önemli etkenin üretim ilişkileri olduğunu görürüz (Ceylan ve Çağlayan, 1977:1). Üretim tarzı ve üretim ilişkileri devletlerin, siyasi, idari ve iktisadi yapılarının oluşumunda ve bu kurumların sürdürülmesinde önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda bir toplumda hangi üretim tarzının uygulandığını saptamak için o toplumun üretim ilişkilerine, başka bir deyişle artığa el koyma biçimine bakmak gerekir (Pamuk, 1993:14-16). Asyagil üretim tarzı özelliklerini büyük oranda bünyesinde barındıran Osmanlı Devleti, merkezi otoritenin etrafında oldukça rasyonel ilkelere göre işleyen bir kamu yönetimi yapısı ve bürokratik sistem kurmuştur. Osmanlı’da kamu bürokrasisi, hem üretimin kesintiye uğramaması, hem artı ürünün murakabesi ve merkezi otoriteye transfer edilmesini sağlamakta, diğer taraftan da iç ve dış güvenliğin temini görevini yerine getirmektedir (Kongar, 2003:106).

Osmanlı Devleti’nde askeri ve idari bir örgütlenme ağı (kamu yönetimi) ile merkezi bir devlet yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Kamu yönetiminde askeri görevler ile idari görevler iç içe geçmiştir (Tunaya, 1975:225). Başka bir ifadeyle klasik dönem Osmanlı

yönetim sistemin temel özelliği, yönetim örgütlenmesi ile ordunun örgütlenmesinin iç içe geçmiş olmasıdır. Bu itibarla askeri yönetim ile kamu yönetimi aynı şahsın kişiliğinde temsil edilmektedir. Osmanlı tecrübesinde yöneticilere asker denilmesinin sebebi de budur. İlmiye teşkilatının mensubu olan kadının, adaletle ilgili görevleri varken, aynı zamanda idari görevleri de bulunmaktadır (Dursun, 1989:142-144). Osmanlı Devleti'nde toprak düzeni ile askeri hiyerarşi birbirine bağlanmıştır. Taşra idaresi bu bağımlılık üzerinden şekillenmiştir. Bu askeri toprak rejimi, Osmanlı Devleti'nde güçlü bir merkezi hiyerarşik yönetim sağlamıştır. Taşrada yöneticiler askeri örgütlenmenin başı iken aynı zamanda da idarenin başında yer almaktadır. Merkez ve taşra yönetimini şekillendiren askeri yapı (çift fonksiyon), Tanzimat dönemi ile birlikte sivil idare niteliğine dönüşmüştür. Başka bir deyişle, bu dönemde askeri ve idari fonksiyonlar birbirinden ayrılmıştır (Tunaya, 1975:225-226).

Osmanlı Devleti'nde kamu yönetimi örgütü ilk dönemlerde oldukça sade bir teşkilatlanmaya sahiptir. Devletin umumî görevi, asayiş ve nizamı sağlamak, adaleti temin etmektir. Kamu menfaatlerine dayalı ve toplumu ilgilendiren hizmetler kamu yönetimi tarafından değil, vakıflar ve esnaf loncaları tarafından yerine getirilmektedir (Grenard, 1992:90-92). Kamusal işlerin devletin kamu örgütleri tarafından yerine getirilmesi meselesi Tanzimat dönemi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Yönetimde merkezileşme ilkesi etrafında şekillenen reformlar çerçevesinde, çeşitli hizmetleri yerine getirecek, doğrudan merkeze bağlı politikalar yürütecek bakanlıklar (nezaretler) ve yerel meclisler Tanzimat döneminde teşekkül etmiştir (Findley, 2012:95-96).

Osmanlı Devleti'nin 18. Yüzyıla kadar tatbik etmiş olduğu kamu yönetimi anlayışı, bugünkü ulus devletlerde tesadüf ettiğimiz kamu yönetimlerinden oldukça farklıdır. Osmanlı kamu yönetimi sisteminin modern dönem kamu yönetim sistemlerine göre ilk farkı, Osmanlı merkez örgütünün memur istihdamı açısından günümüz devletlerine oranla sayısal anlamda daha küçük bir yapıya sahiptir. Aynı durum kamu maliyesi açısından da geçerlidir. İkinci fark, devletin yerine getirmesi gereken veya beklenen hizmetlerin, modern devletlere oranla daha sınırlı olmasıdır. Devletin temel görevi hukuk düzeni ve toplumsal nizamın muhafazasını sağlamak, pazarları, ağırlık ve ölçüleri teftiş etmek, büyük kentlerin gıda ihtiyaçlarını temin etmek (Özellikle İstanbul), madeni para basmak ve büyük bayındırlık işlerini yapmaktır. Modern kamu hizmetleri arasında sayılan eğitim, sağlık,

sosyal yardım ve konutlandırma gibi hizmetler, Osmanlı kamu yönetimi için az önemli olup, bu hizmetler, vakıflar, tarikatlar, loncalar veya cemaat örgütlenmeleri tarafından yerine getirilmektedir (Zürcher, 2000:29-31). II. Mahmud dönemiyle başlayan ve Tanzimat dönemiyle devam eden süreçte, idari ve mali konularda merkeziyetçi bir yaklaşım benimsenmiş, Avrupa tarzı kamu yönetimi sistemi kurulmaya çalışılmış, devletin yüklendiği hizmet alanları genişletilmiş, merkez ve taşra teşkilatında bu amaçlara uygun gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

Osmanlı Devleti'nin kamu yönetimi sistemi Tanzimat dönemiyle birlikte köklü bir değişime uğramıştır. Tanzimat'a giden yolu II. Mahmud'un hayata geçirdiği, modern anlamda bakanlıkların kurulması, yeniçeri ocağının kaldırılması, memur maaşlarının nakit olarak verilmesi, vakıfların devletin yakın kontrolü altına girmesi, yeni tipte bir yönetim kadrosunun yetiştirilmesi için dışarıya öğrenci gönderilmesi, merkezi yönetimin güçlendirilmesi v.s. gibi yenilikçi reform hareketleri açmıştır (Eryılmaz, 2007:537).

Tanzimat dönemi ile birlikte kamu yönetimi sisteminde meydana gelen yenilikler, merkez teşkilatına etkileri ve özellikle taşra teşkilatı üzerindeki etkileri tezin ilerleyen bölümlerinde detaylıca müşahade edileceği için bu başlıkta bahis konusu edilmemiştir.

1.2. Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyetçilik

Bu iki kavram üzerinden Osmanlı'yı tetkik etmeden evvel, bunların kısaca tanımlarını yapmak gerekmektedir. Merkeziyetçilik, kamusal hizmetlere ilişkin yetki, görev ve kaynakların merkezi otorite etrafında toplandığı, kamusal hizmetlerin merkez ve onun hiyerarşisi altındaki idari birimlerince yerine getirildiği yönetim anlayışını ifade etmektedir (Parlak ve Sobacı, 2012:29). Adem-i merkeziyetçilik, merkezin ve onun hiyerarşisi dışında kalan bir takım örgütlerin, kamu hizmetlerine ilişkin icrai kararları alabildiği ve ifa edebildiği bir sistemi ifade etmektedir (Onar, 1966:610). Bu yönetim anlayışına örnek olarak Osmanlı Devleti'nde bir takım kamu hizmetleri esnaf loncaları, cemaatler ve vakıflar tarafından yerine getirilmektedir.

Osmanlı Devleti, siyasi ve idari bakımdan merkeziyetçi bir yapıya mı sahiptir? Yoksa idari anlamda adem-i merkeziyetçi eğilimleri bünyesinde barındırmakta mıdır? Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatı bu iki ilkeye göre mi şekillenmiştir, yoksa taşra idaresinde yetki

genişliği mi uygulanmaktadır? Bu sorular dikkate alındığında literatürde bu üç ilke üzerinden tartışmalar yapılmakta, farklı yaklaşımlar ortaya konulmaktadır.

Köprülü'ye göre Osmanlı Devleti, teşekkül ettiği ilk dönemlerden itibaren kuvvetli ve katı bir merkeziyetçilik anlayışına sahiptir. Osmanlı merkeziyetçilik anlayışının, Batı Avrupa'da ortaya çıkan merkeziyetçilik (merkezi krallıklar) anlayışına göre daha köklü ve eski bir geçmişe sahip olduğunu belirtir. Osmanlı siyasal sisteminde hâkim olan İslam Hukuku anlayışı ve bu İslami geleneğin kabul ettiği hükümlerin bölünmezliği ilkesi Osmanlı idare sahasına da etki etmiş, bu bağlamda iktidarın kullanımı ve dağılımı bakımından farklı bir sistem ortaya çıkmıştır. Bu sistemde merkezdeki padişah ve padişahın iradesiyle teşekkül eden idare sınıfı, iktidarı ve hâkimiyeti tekellerinde toplamışlardır. Merkezi idare dışında kalan taşra idarecileri, merkezi iktidarın taşradaki temsilcileri olmakla birlikte, iktidarı merkezle paylaşan bir mevkiye de sahip değillerdir (Köprülü, 1986:70-72). Osmanlı Devleti'nin, kuruluşundan itibaren merkeziyetçi bir yapıyı kendisine temel aldığını belirten Doğan, sistemin hanedanın üyeleri arasında siyasi bir parçalanmaya imkân vermeyecek şekilde düzenlendiğini dile getirmiştir. Doğan'a göre devletin bütünlüğünü muhafaza etmek, Osmanlı sisteminin temel hedefi ve gayesi olmuştur. Osmanlı devlet yöneticileri, Anadolu'da sağladıkları siyasi birliğin temel nedenini merkezi bir otorite sisteminin kurulmasında görmüşler, kuruluş ve gelişme dönemlerinde bu merkeziyetçi anlayışı devam ettirmişlerdir (Doğan, 1989:98-100). Taneri'de, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren merkeziyetçi politikaların uygulandığını dile getirmiştir. Osmanlı'da hükümdarlar ve vezir'i-azamlar, merkeziyetçi bir devlet yapısı inşa etmek için iktidarlarını ve otoritelerini bu amaca uygun olarak kullanmışlardır (Taneri, 1978:157-158).

Yücel, Osmanlı Devleti'nin gücünün zirvede olduğu devirlerde dahi katı bir merkeziyetçiliğin, devrin teknolojik ve ekonomik şartları dolayısıyla uygulanamayacağına, dolayısıyla mevcut düzenin merkezi olmayan unsurları içerdiğine dikkat çekmiştir. Osmanlı Devleti'nde özellikle 17. Yüzyıldan itibaren merkeziyetçi olmayan bir yapı sistemde etkili olmuştur. Yücel, merkezden uzaklaşan teorik/pratik her uygulamayı adem-i merkeziyetçilik mefhumu üzerinden değerlendirmiştir. Bu bağlamda adem-i merkeziyet kavramının altında tımar rejimin tatbik edildiği bölgeleri, salyaneli eyaletleri ve yurtluk-ocaklık gibi özel yönetim usullerine tabii olan bölgeleri tetkik etmiştir. Aralarındaki farkı,

merkezle olan özerklik ilişkisi üzerinden ortaya koymaya çalışmıştır (Yücel, 1997:698-699). Ortaylı, Osmanlı yönetiminde XVI. yüzyıldan itibaren belirli bir desantirizasyonun varlığına işaret eder. Bu dönemdeki ulaşım ve haberleşme araçlarının gelişmemiş durumda olmasından, uzmanlaşmaya dayalı bürokratik sistemin oluşmamış olmasından ötürü, devletin aşırı merkeziyetçi özellikler gösteremeyeceğini dile getirir (Ortaylı, 2008:250).

Onar'ın tetkiklerine göre, Osmanlı klasik dönem eyalet yönetiminde geniş bir yetki genişliği kaidesi kabul edilmiştir. Onar, eyaletlerin tüm konularda merkeze bağlı olmadıklarını ifade etmiştir. Çok geniş sahalara yayılmış, haberleşme araçlarının gelişmemiş olduğu, farklı coğrafi, tabiat ve nüfus şartlarını bünyesinde barındıran bir devlette merkeziyetçi uygulamaların tatbiki zordur. Bu bağlamda eyalet yönetiminde tek tip bir merkeziyetçi anlayış benimsemek, Osmanlı sistemi için pek uygun değildir. Onar, Osmanlı'daki sistemin adem-i merkeziyetçi esaslara dayanmadığını belirtmiştir. Çünkü yazara göre eyaletlerin tüzel kişilikleri veya bu bakımdan yorumlanıp tetkik edilebilecek hukuki varlıkları olmadığından ve halkın ihtiyaçlarını, isteklerini dile getirebileceği mahalli bir teşkilatın bulunmayışından ötürü, eyalet idaresinin adem-i merkeziyetçi prensiplerle değil yetki genişliği esasına göre şekillendiğini dile getirmiştir (Onar, 1966:656-657).

Osmanlı Devleti'nde merkezi idare, mümkün olduğu sürece taşrada muvazene siyaseti gütmüştür. Merkez için taşrada dengenin muhafaza edilmesi temel gaye olmuştur. XVI. yüzyılda merkez tarafından görevlendirilen eyalet yöneticilerinin halka kötü muamele etmesini önlemek için taşraya otonomileri olan ve merkezi idare namına çalışan kadı ve defterdar tayin etmiştir. Özellikle 16. yüzyılın ortalarından itibaren taşrada güçlerini arttıran valiler, kendi namlarına ordular beslemekte ve halka kanunsuz ağır vergiler salmaktaydılar. Bu durumu önlemek için devlet yeni bir politika takip etmek zorunda kalmıştır. Taşrada merkez aleyhine güçlenen ve haksız kazançlar elde eden valiler devlete, eşkiyalardan daha zarar verici bir durumda idi. 17. yüzyılın ortalarında devletin ciddi sorunlarından birisi taşrada merkez ve halk aleyhine güçlenen valiler olmuştur. Bu dönemde taşrada ayanlar, valilerin kötü idaresinden ötürü güç kazanmaya başlamıştır. Merkezden dengeleyici unsur olarak taşraya gönderilen kadılarla, taşradaki ayanlar arasındaki ilişki daha sıklaşmıştır. Bu dönemde merkez - taşra ilişkileri çerçevesinde muhassıllar ortaya çıkmıştır. Bu görevliler vergi kaynaklarını mukataalaştırıp merkezi

idare namına toplamaktadırlar. Bu yüzyılda muhassılık mesleğinin önemli bir görev haline geldiğini görmekteyiz. Taşrada görev yapan mütesellimler ve voyvodolar ayanlar arasından seçilirken, 18. yüzyıldan itibaren muhassıllarda artık ayanlar arasından seçilmeye başlanmıştır. Ayanların taşrada valilik makamına erişebilmesi için bu görevler bir basamak niteliği taşıyordu. Ayanların taşrada güç ve yetki sahibi olmaları, onları merkez karşısında yeni bir güç odağı haline getirdi. 18. yüzyılda muhassılık, mütesellimlik ve voyvodalık gibi önemli görevleri ele alan ayan aileler, merkez – taşra ilişkilerinde valiler gibi tahripkâr ve tehditkar güç haline gelmişlerdir. Bu yüzyılda taşra idarisinde gücün belli ayan ailelerinin eline geçtiği söylenebilir (İnalcık, 1977:27-35).

Özellikle 19. yüzyıldan itibaren taşra idaresinde güçlenen merkezkaç kuvvetlere karşı merkezileşme reformlarına girişilmiş, bu bağlamda taşra idaresi yeniden düzenlenmeye başlanmıştır. III. Selim ve II. Mahmud dönemlerinde, taşrada güçlenen ayanlara karşı verilen mücadele Tanzimat devrinde de artarak devam etmiş, taşra idaresi ve merkez-taşra ilişkileri merkeziyetçi bir politika etrafında şekillendirilmiştir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu dönemler hakkında bilgi verilecek ve taşra idaresindeki dönüşümler nizamnameler üzerinden tetkik edilecektir.

1.3. Merkezin Taşrada Kontrol Aracı: Tımar Sistemi

Osmanlı Devleti'nde hem merkezi idare hem de taşra idaresi, askeri temeller üzerine düzenlenmiştir. Taşra idaresi, askeri hususiyetlerle uyumlu hale getirilmiş toprak rejimi üzerinden düzenlenmiştir. Bu bağlamda, Osmanlı yönetim ve idare örgütünün temelini toprak sistemi oluşturmaktadır (Sencer, 1992:50).

Kapitalizm öncesi yerleşik tarımsal üretime dayalı geleneksel toplumlarda egemen sınıflar, temel bir soruna çözüm/yanıt aramaktaydılar. Tarımsal üretimin bir bölümüne nasıl el konulacak, başka bir ifadeyle tarımsal artık nasıl çekilip alınacak ve elde edilen tarımsal artık ile bir ordu nasıl kurulacak ve ordu nasıl beslenecektir? Para ekonomisinin gelişmemiş olduğu kapitalizm öncesi toplumlarda, toprak kiralalarının ve vergi gelirlerinin nakdi olarak toplanması çok güçtür. Ayrıca, teknolojik olanakların yetersizliği nedeniyle, artığın ürün olarak alınması ve pazar yerlerine taşınması, orada satılarak paraya çevrilip askerlere maaş olarak dağıtılması da aynı derecede güçtü. Her toplumda egemen sınıflar, bu koşulların varlığı altında kendi yapıları ve tarihsel özellikleri çerçevesinde bu konuya çözüm-yanıt getirmeye uğraşmışlardır (Pamuk, 1993:39).

Birbirinden farklı tekâmül yasalarına haiz olan toplumlara ve insicamsız bölgelere hâkim olan Osmanlılar, her birinin kendi tarihsel evriminin ürünü olan birbirinden farklı ekonomik sistemlerle ve farklı kültürlerle karşılaşmışlardır. Bu toplulukların Osmanlı Devleti'nin sistemine dâhil edilmesi meselesi, hem merkezi otoritenin tesisini sağlayacak ama aynı zamanda mahalli şartlara da uyum sağlayacak bir sisteminin oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Osmanlılarda, merkezi otorite ile mahalli şartlar/uygulamalar arasında dengenin kurulması sonucunda, imparatorlukta birbirinden farklı eyalet idare türleri ve sosyo-ekonomik yapılar ortaya çıktı. Osmanlılarda uygulanan tımar sistemi de, bu idare türlerinden en çok tesadüf edilendir (Acun, 2002:899).

Osmanlı Devleti'nde doğrudan padişahın ve divanın emrinde çalışan görevlilerin (asker-memur), “ulufe” olarak nitelendirilen nakdi maaş aldıklarını bilmekteyiz. Ordunun padişah askeri kısmını oluşturan kapıkullarına da hizmetleri mukabilinde ödemeler bu şekilde yapılmaktaydı. Devlet hazinesinin büyük bir kısmı askerin/memurun ödemelerine ayrılmakta ve bu durum hazineye ciddi bir külfet yüklemekteydi. Bu mali yükün hafifletilmesi ve askeri ihtiyaçların karşılanabilmesi için diğer bir usul “tımar sistemi” idi. Sancaklardaki memurlara ve kamu askeri kolundaki sipahilere, belli hizmetlerin yerine getirilmesi karşılığında, yıllık hesabıyla raiyyetten belli vergi ve resimleri kendi namına toplama hakkı verilmiştir. Osmanlılarda ücretlerin bu şekilde tanzim edilmesine “tımar sistemi”¹ denilmektedir (Akdağ, 1979a:301).

Osmanlı Devleti'nde toprak düzeni sistemi siyasi, içtimai ve iktisadi yapıların şekillenmesinde önemli bir role sahiptir. Başka bir ifadeyle bu yapılar toprak düzeni üzerinde şekillenmiştir. Kısacası, Osmanlı Devleti'nin örgütsel temelleri toprak rejimi üzerine inşa edilmiştir. Osmanlı'da beş farklı arazi türü olmakla birlikte², devlete asıl şeklini veren miri arazi sistemi olmuştur (Akyılmaz, 1999:127). Miri arazi, çıplak-kuru mülkiyeti (Rakabesi) devlete ait olan topraklardır. Bu arazilerin işlenmesi ve yararlanılması, hukuki deyişle “tasarruf hakkı”, belli bir bedel karşılığında kişilere

¹ Tımar sisteminde bir taşınmaz mülkün devredilmesi değil, mali konularda bir devrediş söz konusudur. Bu sistemde hükümdar bir kişiye, bir köyü veya bir köyün belli bir bölümünü tımar olarak tahsis ettiğinde, ne toprağın rakabesini ne de orada yaşayan köylüyü devretmiştir; kişiye devrettiği, riayetten alınacak öşür ve diğer nakdi ve ayni vergilerdir (Veinstein, 2019:244).

² Beş farklı Osmanlı toprakları, Arazi Kanunnamesine göre: 1) Arazi-i Memluke (Mülk Arazisi), 2) Arazi-i Miriye (Miri Arazi), 3)Arazi-i Mevkute (Vakıf Arazisi), 4)Arazi-i Metruke, 5)Arazi-i Meval. bkz. Berkan, 1940: 27; Cin, 2019:37.

tahsis edilir (Tunaya, 1975:225). Miri arazi rejimi beraberinde dirlik veya tımar olarak isimlendirilen sistemi de getirmiştir³.

Berkan, tımar sistemini şöyle tanımlamaktadır (Berkan, 1980:809):

Osmanlı İmparatorluğu'nda geçimlerini veya hizmetlerine ait masraflarını karşılamak üzere bir kısım asker ve memurlara muayyen bölgelerden kendi nam ve hesaplarına tahsili salahiyeti ile birlikte tahsis edilmiş olan vergi kaynaklarına ve bu arada bilhassa, defter yazılarındaki senelik geliri 20.000 akçeye kadar olan askeri dirliklere verilen isimdir.

Tımar sisteminin Osmanlı Devleti için önemini, mahiyetini ve özelliklerini Mehmet Genç şöyle kaydeder (2014:95-96):

Ulaştırma imkânlarının sınırlı, mali-bürokratik organizasyon, metot ve vasıtaların kifayetsiz bulunduğu ve milli hâsılanın çok küçük bir bölümünün nakdi mübadeleye katıldığı zirai bir ekonomide, büyük ve kudretli bir devleti ayakta tutabilmenin orijinal ve başarılı bir dayanağı olarak beliren tımar sistemi, Osmanlı mali metodlarına ait merhalelerin ilki ve en mühimi olmuştur. Gerçekten, “büyük bir kısmı aynen mahsul olarak toplanmakta olan vergi gelirlerinin nakdi paraya çevrilmesi, merkezi bir devlet hazinesi halinde toplanarak oradan vazifelilere dağıtılmasının güçlüğü karşısında, bir kısım asker ve memurlara, muayyen bölgelerden kendi nam ve hesaplarına tahsili salahiyeti ile birlikte vergi kaynaklarının tahsis edilmesi ” demek olan tımar sistemi, önemli bir mali çözüm tarzını ifade ediyordu. Bu sistem sayesinde çeşitli amme hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi ve mevcut mali-iktisadi imkanlara intibak ettirilmesi mümkün olmakla kalmıyor, ayrıca, vergi kaynağını meydana getiren beşeri ve iktisadi temelin veya mükellefin, paternal denebilecek himaye şartları içinde tutularak korunması da temin edilmiş oluyordu. Yaşadığı ve vazifesi devam ettiği müddetçe, bu vazife karşılığında kendisine tahsis edilen vergi kaynağını da elinde bulunduracak olan tımar sahibinin, normal olarak yanı başında bulunduğu vergi kaynağının bakımı, ıslahı ve inkişafı ile doğrudan doğruya menfaatar bulduğu için reayayı koruması, bir aracı kullanmayacağı için verginin kolay ve masrafsız olarak toplanması, hizmetlerle vergilerin birbirine uygunluğu sağlanarak parazit bir zümrenin teşekkülünün önlenmesi, sistemin taşıdığı ana özelliklerdir. Amme hizmetleri ile vergi mükellefiyetinin bu şekilde birbirini destekleyen mekanizmalar şeklinde ahenkleşmesini ifade ettiği içindir ki tımar sistemi, Osmanlı medeni nizamı ile adeta birbirini tedai ettirircesine kaynaşmış görünür.

Aktarmış olduğumuz bu tariflerden hareketle tımar sistemi, muayyen bir bölgeye ait vergi gelirinin hepsinin veya bir bölümünün, dirlik olarak havale yoluyla bir mükellefe devredildiği, bu kazanım mukabilinde bazı hizmetlerin görülmesinin mükellefe yüklendiği, mali, idari ve askeri amaçları bünyesinde barındıran bir sistemdir (Ortaylı, 2008:124). Osmanlılarda senelik geliri 1.000 akçeden 19.999 akçeye kadar olan dirliğe tımar adı verilmiştir. Tımar sistemi askeri alanda olduğu kadar, devletin iktisadi ve sosyal hayatını da etkilemiştir (Halaçoğlu, 1990:375). Ayrıca, yıllık geliri 100.000 akçeden fazla olan dirliklere “has”, 20.000 ile 100.000 akçe arasında olanlara “zeamet” ismi verilmiştir (Onar, 1966:658).

³ Bu konu hakkında bkz. Tunaya, 1975:225; Cin, 2019:74.

Kendilerine tımar tahsis edilen tımar sahibi (Osmanlı'daki ismiyle Sahib-i Arz), tımarın gelirine göre asker beslemek ve savaş zamanı askeri sefere götürmekle mükellefti. Tımandan elde edilen gelirin ilk 3.000 akçesine “Kılıç hakkı” denilmekte ve bu miktar tımar sahibinin ihtiyaçlarına ayrılmaktaydı. Kılıç hakkından sonraki her 3.000 akçe için bir asker (Cebeci) tam teçhizatlı olarak beslenmekteydi (Halaçoğlu, 1991:88).

Sahib-i Arz kendine tevcih edilen toprakları, rakabesi devlete ait olduğu için miras bırakamaz, satamaz, vakfedemez ve devredemezdi. Bu durum hem sipahi için hem de köylü için söz konusuydu. Tımar topraklarının sipahiden veya köylüden alınması keyfi hükümlere değil, bazı koşulların ortaya çıkmasına bağlanmıştır. Örneğin sahib-i arz, savaş zamanı sefere asker getirmez ise, köylü, tımar toprağını terk ederse veya arazisini 3 yıl boş bırakırsa mahkeme kararı ile tımar toprakları ilgilinin elinden alınır⁴ ve zarara uğratılan gelir tahsis edilirdi. Tımar sahibi öldüğü vakit, tımar topraklarının hepsi değil, bir kısmı yetişkin oğluna bırakılırdı. Tımar sahibi verilen görevlerde üstün başarı sağlamış ise tımar toprakları genişletilebilirdi. Genişletilen bu kısma Osmanlı mali sisteminde “terakki” denilmekteydi (Tabakoğlu, 1999:130-131).

Osmanlı mali sisteminde tımarlar, veriliş tarzına göre tezkireli ve tezkiresiz olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tezkiresiz tımar, beylerbeyinin doğrudan kendi yetkisine dayanarak merkeze danışmadan verdiği tımarlardır. Tezkireli tımar ise, beylerbeyinin doğrudan kendi yetkisi ile veremediği, padişahın onay fermanının gerektiği tımarlardır (Akgündüz, 1990:144).

Ayrıca tımarlar sahiplerinin gördüğü işe göre üçe ayrılmaktadır. (1) Sahiplerinin savaş zamanı askerleri ile birlikte alaybeyinin komutasında savaşa katılmaları gereken tımarlara “Eşkinçi Tımarı” denilmektedir. (2) Çoğunlukla kale askerlerine tevcih edilen ve kalenin savunulması için verilen tımarlara “Mustahfiz Tımarı” denilmektedir. (3) Son olarak “Hizmet Tımarı”, sarayda ve dini müesseselerde muayyen hizmetler mukabilinde tahsis edilen tımarlardır (Kılıç, 2019:309). Tımarlar ayrıca, mali yapısına göre serbest olan ve olmayan diye ikiye ayrılmaktadır.

⁴ Topraklarını terk eden veya savaş zamanı sefere katılmayan sipahinin elinden tımarları geri alınır. İsyan çıkarma, cinayet, dine karşı saygısız davranışlarda bulunma, sarhoşluk, zina suçu, reaya kötü davranışlarda bulunma gibi suçlarda tımarın kaybedilmesi nedenleri arasındadır. Diğer taraftan ölüm ve emeklilik hallerinde de tımar boşalırdı. Boşalan tımarın gelirleri, yeni bir görevliye tahsis edilinceye kadar mevkuflu tarafından toplanır ve merkeze havale edilirdi (Özbilgen, :680-681).

Tımar sahibinin (sipahinin) getirisi önceden hesaplanmamış “badıheva”⁵ türü vergileri alma salahiyetine sahip olduğu tımarlara “serbest tımar” denilmektedir. Bu tür (badıheva) vergileri toplama yetkisinin olmadığı tımarlara “serbest olmayan tımarlar” adı verilmektedir (İpşirli, 1994:242).

Osmanlı Devleti’nde tımar sisteminin sosyo-ekonomik açıdan toplumsal yaşamda, diğer taraftan askeri ihtiyaçların karşılanması noktasında ordu içerisinde farklı ama birbiriyle bağlantılı işlevleri vardı. Dirlik sahiplerinden beklenen her şeyden evvel, kendilerine tevdi edilmiş bölgelerinde üretimin ve ticari faaliyetlerin düzenli bir şekilde yapılmasını sağlamak ve tahrir defterlerinde kaydedilen vergi gelirlerini toplamaktır. Diğer taraftan sahibi-arz dirliğinin büyüklüğüne göre cebelü beslemek ve savaş zamanı tam teçhizatlı ve donanımlı askerleriyle birlikte orduya katılmakla yükümlü idiler (Pamuk, 1993:39-40). Tımar sisteminin Osmanlı Devleti’nin ekonomik, sosyal ve askeri yapıda arz ettiği önemden hareket eden Kodaman, sistemin Osmanlı Devleti’ne sağladığı avantajları şöyle kaydetmiştir (2007:6):

Tımar sistemi ile devlet şu avantajları sağlıyordu. Önce toprağın düzenli ve adil bir şekilde işlenmesini ve düzenli üretim yapılmasını sağlıyordu, ikincisi, düzenli bir vergi sistemi ile devlete gelir temin ediyordu. Üçüncüsü orduya masrafsız asker yetiştiriliyordu. Sipahi vasıtasıyla köyde asayiş ve emniyeti yani kamu düzenini koruyordu.

Tımar sisteminin askeri alandaki fonksiyonu⁶, diğer sorumluluk alanlarına göre öncelikli görülmektedir. Tımar sistemi aynı zamanda, devletin en önemli ekonomik kaynağı olan toprağın ve nüfusun büyük kısmını meydana getiren köylünün denetim altında tutulmasını

⁵ Badıheva terimi etimolojik olarak Farsca “bad” ve Arapça “heva” sözcüklerinden meydana gelmektedir. Bad kelimesi genellikle şu manalarda kullanılmaktadır: “yeltabir olunan unsur-ı hava”, “yok, hiç ve var olmayan ” ve “yel gibi şiddetli ve hiddetli nesne”. Heva ise arzu ve keyif manasında kullanılmaktadır. Osmanlı kanunnamelerinden hareketle badıheva grubuna giren vergiler şöyle sıralanabilir: 1) Resm-i Arus: Evlenen kadınlardan ve kızlardan, kocalarından ayrı olarak alınan vergidir. Türkçe manası ile gerdek vergisi, gerdek değeri gibi anlamlara gelir. 2) Cürm-ü Cinayet: Tımar topraklarında yaşıyanlardan işledikleri suçtan dolayı alınan vergidir. 3) Resm-i Tapu: Bu vergiye çiftlik tapusu, ev yeri tapusu ve tapu hakkı da denir. Miri arazi, arazi sahibi öldüğünde ve mirasçısı olmadığında, tapu hakkı sahipleri denilen kimselere tahsis edilir. İşte bu intikal sırasında, yeni arazinin sahibinden mu’accele denilen belli miktarda bir peşin para alınır ki, buna resm-i tapu adı verilir. 4) Tütün Resmi. 5) Resm-i Deşt-bani: Hayvan sahiplerine, hayvanlarının başkalarına veya kamuya verdiği zararlardan dolayı değnek atılır ve atılan her değnek için bir akçe alınır. Alınan bu paraya Resm-i Deşt-bani denilirdi. Bu konu hakkında geniş bilgi almak için bkz: Akgündüz, 1990:184-185.

⁶ Osmanlı Devleti’nde toprak sistemi ile askeri hiyerarşi birbirine bağlanmış gibidir. Sancaklarda sefer zamanı birleşen “Tımarlılar” bölüklere ayrılırlardı. Her on bölük bir “Atabeyi” tarafından kumanda edilirdi. Hiyerarşik olarak Atabeyler de, bulundukları bölgenin Beylerbeyinin kumandası altına girerlerdi. Görüldüğü üzere toprak ile siyasi iktidar arasındaki ilişki hiyerarşik düz bir çizgi gibidir (Tunaya, 1975:226).

sağlayacak bir fonksiyonu da yerine getirmektedir. Tımar sistemi, Osmanlı Devleti'nin toplumsal düzeninin kurulmasında, bu düzenin muhafaza edilmesinde ve sürekli bir gelir kaynağı oluşturması açısından en etkili mekanizma idi (Karpas, 2011:210).

Tımar sisteminin toplumsal, mali ve askeri alanlarda önemli fonksiyonları yerine getiren bir mekanizma olduğundan bahsettikten sonra, şimdi, literatürde ve araştırmacıların üzerinde tartıştıkları bir konuya kısaca değinmekte fayda görüyoruz. Tartışmalar, tımar kelimesinin etimolojik kökeni ve tımar sisteminin menşei hususunda cereyan etmektedir.

Tımar kelimesinin Grekçe ile ilişkili olduğunu ileri süren Lövenklau, kelimenin Rumca “timarion”dan geldiğini öne sürmüştür. 16. yüzyıla ait arşiv belgelerinde timarion teriminin ikta manasındaki kullanıma rastlayan Lövenklau'nun bu teorisine, M. Baudier ve Ch. Du Cange gibi araştırmacılar destek vermiştir (Barkan, 1993:286-287). Bu tezi reddeden V. D. Smirnov, inceleme konusu yapılan metinlerin 16.yüzyıla ait olmadığını ve metinleri sonraki devirlere ait olduğunu savunmuştur. Başka bir görüş ise 1598 tarihinde Venedikli Lazzaro Soranzo tarafından ileri sürülmüştür. Soranzo, tımar kelimesine Farsçada tesadüf edildiğine dikkat çekmiş ve Türklerin bu terimi Farsçadan aldıklarını ileri sürmüştür. Soranzo'nun bu görüşlerine J. V. Hammer, Vorms, M. Belin ve Tischendorf destek vermişlerdir (Köprülü, 1986:12). Pehlevi kökenli olan tımar kelimesi, bu dilde ızdırıp, acı, bakım ve sadakat manasına gelmektedir. Ne Türkçede ne de Moğolcada, tımar terimine tesadüf edilmemektedir. Rumcada kullanılan “timarion” terimi ise Osmanlıcadan devşirilmiştir. Tımar teriminin Türklerde kullanılmasına dair en eski kaynağa, Büyük Selçuklu Hükümdarı Senser'in Farsça bir hükmünde tesadüf edilmekte olup, yönetim manasında kullanıldığı görülmektedir. Bu kullanımda tımar terimi daha kurumsal manada kullanılmamıştır (Beldiceanu, 1985:11).

Kurumsal anlamda tımar teriminin kullanılmasını Osmanlıların ilk devirlerinde görmekteyiz. Aşıkpaşazade'nin naklettiği üzere, Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarından Osman ve Orhan'ın silah arkadaşlarına bazı bölgeleri tımar olarak verdiğini bilmekteyiz (Aşıkpaşazade, 2017:75,104). Dağıtılan bu tımarlar daha çok “yurt” ve Doğu Anadolu'daki Türkmen devletlerde kullanılan “ülke” manasına denk düşmektedir. Bu terimler miras bırakılabilen bölge manasında kullanılmış ve Osmanlı düzeninde de kullanılmaya devam etmiştir (İnalçık, 2012:168).

Tımar sistemin menşei hakkında literatürde üç farklı görüş vardır. Bu görüşler şu şekildedir (Üçok, 1965:31):

- 1) Türk tımar sistemi İslam ikta müessesesine dayanmaktadır.
- 2) Tımar sistemi, Sasanilerden Araplara, oradan da Türklere intikal etmiştir.
- 3) Türkler bu müesseseyi Bizanslılardan taklit etmiştir.

Birinci görüşün savunucularına göre tımar sistemi, İslami ikta müessesesine dayanmaktadır. İkta sistemiyle, İslam tarihinde Hz. Muhammed (Sav.) devrinden itibaren devlet arazileri, hizmetleri mukabilinde kişilere tahsis edilmiştir. Toprak tahsis edilen kişilerin şer'i vergiler dışında bir mükellefiyetleri yoktur. Abbasiler döneminde de askeri hizmetler karşılığında maaşların ödenmesi için ikta sistemi tercih edilmiştir. Selçuklularda, askeri maaşların ödenmesi için fetih edilen toprakların vergilerini maaş karşılığı kişilere bırakmıştır (Kılıç, 2019:304). Görüldüğü gibi İslam ikta sisteminin Osmanlı tımar müessesesiyle benzerliklerini kabul etmekle birlikte, aralarında önemli farkların olduğunu ve Osmanlı tımar sisteminin kendine özgü birtakım özellikler taşıdığını da kaydetmek gerekir. Her şeyden evvel İslami ikta sistemi, sahib-i arz için şer-i vergiler haricinde bir mükellefiyet getirmemektedir. İkta sahibinin, asker beslemek ve savaş zamanı bu askerlerle birlikte sefere gitmek zorunluluğu yoktur. Osmanlı tımar sistemine özgünlüğünü veren ise sahib-i arzın asker beslemesi ve sefere cebecileriyle beraber katılmasıdır. İslami ikta sisteminden farklı olarak Osmanlı tımar sistemi, toprak ile askeri hizmetlerin birbirinin tamamlayıcısı oluşlarıdır (Üçok, 1944:531).

İkinci görüş ise tımar sisteminin Sasanilerden Araplara, oradan da Türklere teverüs ettiğidir. Sasaniler, kendilerinden önceki Akamenitler devrinde oluşan feodal yapıyı yıkmışlar ve güçlü bir merkeziyetçi düzen kurmuşlardır. Sasanilerde de topraklar askeri hizmetler karşılığında süvarilere tevcih edilmiş ve bu sayede güçlü bir zırhlı süvari ordusu meydana çıkmıştır. Osmanlı tımar sistemine bu yönüyle benzemekle birlikte, Osmanlı sisteminden farklı olarak arazinin rakabesi sipahiye aitti ve sipahi bu araziye miras bırakabilmekteydi. Ayrıca, tımar sahibi beraberinde sipahi getirmek zorunda da değildi (Cin, 2019:76-77).

Üçüncü görüş ise Türklerin bu müesseseyi Bizanslılardan taklit ettikleridir. Bizans pronioia⁷ sistemi, 12. Yüzyılda yetersiz hale gelen theme sisteminin gerilemesi üzerine ortaya çıkmıştır. Rumca bakın manasına gelen pronioia terimi, Farsça tımar kelimesinin tam olarak karşılığıdır. Normalde theme terimi askeri birlikleri anlatmak için kullanılırken daha sonra askeri birliklerin yerleştiği toprakları tanımlamak için kullanılmıştır. Her themenin başında geniş salâhiyetli bir asker vardı. Her asker kendisine tevcih edilen toprağa yerleştirilerek muharebe vakti silahı ve atıyla birlikte sefere katılmakla yükümlü kılınmıştır. Bu bakımdan pronioia, Osmanlı tımar sistemine benzemektedir (Acun, 2002:900). Bu benzerlikten hareketle, Osmanlı tımar sisteminin Bizans pronioia müessesesinin bir taklidi olduğu iddiasında bulunmak, Selçuklu tımar sistemini yok saymak ve Türklerin her türlü kültür ve teşkilat mirasından yoksun olduğunu kabul etmek demektir (Avcıoğlu, 2013:19-20). Bu kabule karşı çıkan Köprülü, tımar sisteminin Eski İslami ikta sisteminden geldiğini ve Selçuklularda en müttekâmil halini alarak Türk tımar sistemini vücuda getirdiğini belirtmiştir. Köprülü, Selçukluların mirasçısı olan muhtelif Türk devletlerinin ikta sistemini devam ettirdiğini ve Anadolu Selçuklularının da bu devletler arasında bulunduğunu belirtmiştir. Tımar sisteminin Bizans’tan alındığına dair en güçlü deliller olarak gösterilen “donanma hizmetlerine özgü tımarlar” ve “tımarların kıymetçe muayyen olması” prensiplerinin Anadolu Selçuklularında da var olduğunu, Köprülü belirtmektedir. Son tahlilde Köprülü, Osmanlı’da tımar sistemine tesadüf edilmesini, Anadolu Selçuklu Devleti’nden intikal etmiş olmasının delili saymaktadır (1986:126-127). Köprülünün tetkiklerine katılarak, Osmanlılar tımar sistemini Bizanslılardan devşirmemişlerdir (Cin, 2019:79).

1.4. Tanzimat’a Kadar Osmanlı Merkez Örgütü

1.4.1. Devlet Anlayışının Oluşumu

Osmanlı Devleti’nin yönetim yapısının gelişiminde, merkez ve taşra idaresi sisteminin oluşumunda çeşitli geleneklerin, kültürlerin ve devletlerin etkisi olmuştur. Klasik dönem yönetim anlayışını, merkez ve taşra teşkilat yapılarını tetkik etmeden evvel, bunların tarihsel hafızadaki izdüşümlerine bakmak faydalı olacaktır.

⁷ Pronioia olarak isimlendirilen tımarlarda toprağın çıplak mülkiyeti devlete aittir. Toprağın üzerinde yaşayan köylüde imparatorun malı sayılırdı. Pronioia mirasçılara geçmiyor, devredilemiyor, satılamıyor ve vakfedilemiyordu. Terimin Grekçedeki manası ile Hristiyanlar için anlamı birbirinden farklıydı. Kökeninde, askeri hizmet mukabilinde verilen toprak anlamına gelen “Kharistikarion” mefhumu vardı. Daha sonra pronioia ile kazandığı anlam, önceki anlamının kaybolmasına sebebiyet vermedi. Pronioia sistemi şartlı yükümlülükler mukabilinde özellikle askeri hizmetlerin yerine getirilmesini içerir (Avcıoğlu, 2013:20).

Osmanlı Devleti, geçmişte Roma ve Bizans İmparatorluklarının hâkim olduğu topraklar üzerinde kurulmuş, XV. ve XVII. yüzyıllar arasında en kudretli ve güçlü dönemini yaşayan siyasi birliğin adıdır. Çağdaş tarih yazımında bu siyasi birlik Pax Ottoman⁸ olarak ifade edilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu hâkimiyetindeki devletlerin vücuda getirdiği içtimai, iktisadi ve kültürel birlik, modern çağ imparatorluklarına pek benzememektedir. Bünyesinde barındırdığı özellikler nazara alındığında daha çok İlkçağ ve Ortaçağ'da, Akdeniz ve Ortadoğu dünyasını hâkimiyeti altına almış olan Roma, Bizans ve Abbasi İmparatorluklarına benzemektedir. (Ortaylı, 2008:113). Osmanlı İmparatorluğu hüküm sürdüğü altı yüzyıl içerisinde, yönetim gelenekleri açısından muhtelif kültür ve coğrafyalardan etkilenmiştir. Bu bağlamda klasik dönem yönetim sistemi tetkik edildiğinde, sistemi vücuda getiren üç temel öge dikkat çekmektedir. Bu üç temel öge Orta-Asya yönetim gelenekleri, gaza anlayışı/ülküsü ve Yüce İslam gelenekleridir (Itzkowitz, 1989:65).

Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısının ve bu sistemin sağladığı reflekslerle Anadolu'da ve Rumeli'de kurduğu düzenin kaynağı İslamiyet öncesi Türk devlet geleneği, İslami devlet geleneği ve üzerinde ihtilaflar olmakla birlikte Bizans yönetim geleneklerinin sentezidir (Öz, 2000:150). Osmanlı Devleti idare yapısını vücuda getirirken etrafındaki zengin ve çeşitli kültürlerle ait birikimlerden akıllıca faydalanmıştır (Cin ve Akyılmaz, 2000:169).

Osmanlı İmparatorluğu'nun idari yapısı ve merkez örgütü, yukarıda değindiğimiz üzere İslamiyet öncesi Türk devletlerinin ve İslamiyet'in kabulünden sonraki Müslüman Türk devletlerinin bıraktıkları mirasın birikiminden teşekkül etmiştir (Cin ve Akyılmaz, 2000:169).

Osmanlı İmparatorluğu'nun devlet anlayışı ve siyasi, içtimai ve idari yapısı, ilk olarak Sasaniler tarafından geliştirilen ve Ortadoğu – İslam medeniyetine Abbasi halifelerinin hizmetinde görev alan İranlı bürokratlar aracılığıyla getirilen geleneksel Ortadoğu tarzı kavramların ve görüşlerin benimsenip yorumlanmasıyla şekillenmiştir (Shaw, 2008:149). Kendisinden önce yaşamış olan Türk İslam devletlerinin deneyimlerinden ve tecrübe birikimlerinden yararlanan Osmanlı İmparatorluğu, Ortadoğu ve İran geleneklerinin varisi olmuştur. Osmanlı Devleti daha uç beyliği dönemindeyken, yönetim ve hukuk görevleri, iç

⁸ Pax Ottoman kavramı, Osmanlı İmparatorluğu'nun kudretli olduğu dönemlerde, hüküm sürdüğü topraklar üzerinde sağlamış olduğu barış ortamını ve hoşgörüyü ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu konu hakkında bkz; Akgündüz, 2008:9-20.

bölgelerin merkezlerinden gelen ulema sınıfı (ayrıca ilk Osmanlı vezirleri de ulema sınıfındadır) tarafından yerine getirilmekteydi. Daha bu dönemde iken Ortadoğu devletlerine mahsus yönetim geleneklerinin Osmanlı Devleti'nde yer aldığını ve yüzyılın sonlarına doğru giderek etki alanlarını genişlettiklerini 14. yüzyıla ait belgelere dayanarak söyleyebilmekteyiz. Bu dönemin İranlı ve Mısırlı yöneticileri, Anadolu Selçuklularına ait merkezlerden gelerek, eski Ortadoğu ve İran medeniyetine ait kavramları ve kurumları Osmanlı Devletine yerleştirmişlerdir. Hint-İran kaynaklı devlet ve yönetim mefhumu, İslamiyet'in kabulünden önceki devirde gelişmiş, İranlı ve Hristiyan bürokratların devlet kademelerinde görevlendirilmesi yoluyla da Abbasi Halifeliği'ne geçmiştir. Bu tarihi birikim, 11. ve 13. yüzyıllar arasında Orta Asya Türk Moğol geleneklerinin etkisiyle birlikte değişmiş haliyle Osmanlı Devletine intikal etmiştir (İnalcık, 2003:71).

Osmanlı Devleti, gerek İslam Devlet anlayışını gerekse Orta Asya'nın köklü siyasal geleneklerini yeniden yorumlayarak kendine özgü düşünce süzgecinden geçirerek, şartlara ve koşullara göre değiştirerek kullanmıştır. Bu duruma güzel bir örnek, İç Asya kültüründen Osmanlı Devleti'ne aktarılmış “yasa” kavramıdır. Osmanlı Sultanları, şer'i hukuka aykırı olmamak koşuluyla yasal düzenlemeler yapabilme konusunda açık ve sistematik davranmışlardır (Kafadar, 2001:26). Ehemmiyetle belirtmek gerekir ki Osmanlılar mirasçısı oldukları eski Türk ve İslam devletlerinin yönetim geleneklerini aynen tatbik etmemişler, kendi ihtiyaçlarına özgü biçimde sistemlerine dâhil etmişlerdir⁹.

Osmanlı İmparatorluğu'nda, devlet anlayışına referans olan kavramlar temelde Ortadoğu medeniyetinden gelmiş olmakla birlikte Osmanlılar, eski Türk devletlerine özgü gelenekleri de muhafaza etmişler ve sürdürmüşlerdir. Görüldüğü üzere Osmanlı Devleti, kendisinden önce yaşamış olan Türk devletlerinin siyasi, idari ve toplumsal alandaki kültür birikimlerini devralmışlardır (Gökbilgin, 1977:3-4). Osmanlılar teşkilat yapısı ve hükümet cihazı konusunda, kendilerini varisi olarak gördükleri Anadolu Selçukluları ve İlhanlılardan etkilenmişlerdir (Gökbilgin, 1977:18). Kısaca özetlemek gerekirse Osmanlı

⁹ Osmanlılar hükümet cihazına ait birçok kavramı ve terimi, kendisinden önce yaşamış olan Ortadoğu ve İslam devletlerinden almıştır. Misal vermek gerekirse, Gazneliler devrinde kullanılan “tımar” kavramı, Büyük Selçuklular aracılığıyla Osmanlılara geçmiştir. Yine mali işlerde kullanılan siyakat yazısı ve rakamı, hükümdar namelerindeki nizam şekli, Divani yazı ve tayin fermanları ve bazı terimler İlhanlılardan alınmıştır. Bu örneklerle ek olarak vezir kavramı Sasanilerleden, kadiasker kavramı da Memlûklülerden alınmıştır (Uzunçarşılı, 1984:XII-XIII). Verilen misallerden anlaşılacağı üzere; Osmanlılar, kuruldukları coğrafyada geçmişte hüküm sürmüş devletlerin kavramlarından ve teşkilat yapılarından istifade etmişlerdir. Ancak bir kısmı aynen tatbik edilmeyip, ihtiyaçlara göre değiştirilerek kullanılmıştır.

Devleti, siyasi açıdan yeni bir devlet olmakla beraber, toplumsal nizam ve siyaset felsefesi açısından Selçuklulardan ve Ortadoğu'nun diğer Müslüman ülkelerinden kalan kültür mirası üzerinde kurulmuştur (Karpas, 2020:15). Osmanlı İmparatorluğu'nun kurumsallaşma aşamasında bu mirastan nasıl faydalandığı hususunda literatürde muhtelif görüşler vardır¹⁰.

Osmanlı Devleti'nin toplumsal yapı ve devlet geleneği açısından Bizans'ın devamı olduğu savını savunan yaklaşım, Gibbons'un başını çektiği bir grup batılı yazar tarafından 17. yüzyılda ortaya atılan ve 19. yüzyılda önem kazanarak günümüze kadar süregelen bir görüştür. Bu görüşün savunucularına göre Türkler Anadolu topraklarına geldiklerinde buradaki halklarla karışmışlar ve artık ataları olan eski Türklerle adlarının benzerliğinden başka hiçbir alakaları kalmamıştır. Amerikalı tarihçi Gibbons bu yeni soyu "Anadolu Rumları" olarak adlandırmıştır (Gibbons, 1968:30).

Fuat Köprülü, Osmanlı Devleti kurumlarının Bizans'ın bir devamı ve taklidi olduğu savını, "Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri" adlı kıymetli çalışmasıyla, ilmi delillere dayanarak reddetmiştir. Köprülü, Osmanlı Devleti'ne ait müesseselerinin Bizans'ın taklidi olmayıp, tekâmül yasalarına bağlı olarak geliştiğini ve teşekkül ettiğini, her müessese için sağlam bir tarih metoduna dayanarak ortaya koymuştur¹¹ (1986:3-227). F. Köprülü'ye göre Osmanlılar, Anadolu Selçukluları'nın yönetsel ve idari geleneklerinin varisi, ayrıca kismende İlhanlı ve Memlûklüler'in müesseselerinden etkilenmişlerdir (1991:110).

İ. Ortaylı'ya göre F. Köprülü'nün çalışması, bir çok doğru sonuca işaret etmekle birlikte, Roma, Bizans ve Sasani kaynaklarını içermediğinden tek yanlı olarak değerlendirilmiştir (2008:30). Ortaylı, Köprülü'nün Yunanca bilmediği için Roma kaynaklarını yeterince tetkik edemediğini, bu yüzden Bizans müesseselerinin Osmanlı müesseselerine etkisi meselesinin tarih ilmi açısından eksik kaldığı hususunda bir eleştiri getirmiştir (1996:375).

¹⁰ Batılı araştırmacıların, Türklerin devlet geleneklerinin olmadığı ve yönetsel yapılarını Bizans'tan taklit ettikleri tezine karşı, Türklerin devlet geleneklerine sahip oldukları ve yönetsel yapılarının taklit değil evrim yasalarının ürünü oldukları, bu geleneğin köklerinin Doğu uygarlıkları olduğu anti tezi geliştirilmiştir. Osmanlı devlet yapısına ilişkin tartışmalar üç ayrı grupta toplanmaktadır: 1) Osmanlı İmparatorluğu'nun temeli "Doğu – Orta Asya Türk geleneğidir", 2) Osmanlı İmparatorluğu'nun temeli "Doğu – İslam geleneğidir", 3) Osmanlı İmparatorluğu'nun temeli "Bizans'tır" (Güler, 2018:98).

¹¹ Bu konu hakkında ayrıca bkz; (Akgündüz ve Öztürk, 2000:23-26); (Yediyıldız, 2014:183); (Karatepe, 2018:71)

Osmanlıların yönetim felsefesi, geleneğe, örfе, yerel kanun ve pratiklerine saygılı (Osmanlı ifadesiyle Kanun- ı kadim'e); adaletin ve kamu düzeninin sağlanmasını kendilerine amaç edinen bir yönetim anlayışını benimsemişlerdir. Kendilerine özgü tımar, kul – devşirme sistemi ve vakıf müesseseleri ile dünya gücü olacak bir imparatorluğun temellerini atmışlardır. Bu yolda ilerlerken geleneklere körü körüne bağlanmak yerine, geleneklerin gücünden faydalanmayı temel alan bir yaklaşımı benimsemişlerdir (Öz, 2000:150-151).

Kısaca ifade etmek gerekirse, Osmanlı toplumsal sistemi, geçmişin kültürel mirasının sahiplenilmesinde muhafazakâr bir yaklaşım sergilemiş ve gelenekleri devam ettirmiş; diğer taraftansa, kültürel çerçevesi içinde yaşanan değişimlere uyum sağlama özelliğini de bünyesinde barındırabilmiştir (Karpaz, 2020:19).

1.4.2. Yönetimin Temeli: Daire-i Adliye

Devlet yönetimi bir bütün arz ettiğine göre taşra teşkilatında yapılan ıslahatlar merkez teşkilatında yapılan reformlar kadar ehemmiyetli ve kıymetlidir. Osmanlı Devleti'nin idari, hukuki ve içtimai alanlardaki inhitatını konu edinen tarihi metinlerin belirttiği üzere *'Sultanın kudreti askersiz, asker parasız, para ve hazine reayasız olamaz. Reaya ise adalet sağlanmışsa vergi ödeyebilir'*. Buradan anlaşıldığı üzere devletin gücü ve bekası taşra idaresindeki düzene mutlak şekilde bağlanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluş devirlerinden itibaren 'daire-i adliye' olarak isimlendirilen ölçüye uygun düşecek şekilde taşra teşkilatı kurulmuştur. Bu bağlamda daire-i adliye kavramına kısaca değinmek faydalı olacaktır.

Anadolu'da Moğol baskısının hüküm sürdüğü bir ortamda Osmanlılar, Bizans sınırında bir uç beyliği olarak tarih sahnesine çıkmıştır. Bu dönemde Anadolu'da yaşayan halk, zulümden ve adaletsiz vergilerin yükünden bezmiş bir durumdaydı. Rumeli'de de vaziyet pek farklı görünmemektedir. İşte bu düzensiz ortamda Osmanlılar yeni bir yönetim anlayışıyla, yeni düzenin savunucusu olarak ortaya çıkmışlardır. Yeni düzenin temel vurgusu adalet anlayışıdır (Ateş, 1994:101-102). Osmanlı Devleti'nin kısa bir zaman dilimi

içerisinde, Anadolu ve Rumeli’de düzeni sağlayabilmesinin temel nedeni, adalet ve hak bilirlilik ilkelerine verdikleri önemdir¹² (Taneri, 2004:349-350).

Adalet konusu, Osmanlıların, yönetim felsefesi açısından mirasçısı oldukları Hint-İran geleneklerinde de merkezi bir öneme sahiptir. Osmanlılar bir yandan klasik eserlerden yararlanırken, biryandan da kendi tecrübelerini de yansıtan eserler (Siyasetnameler - Nasihatnameler) kaleme almışlardır. Devlet yönetiminin temeli olarak kabul edilen “adalet” kavramı, bu eserlerde de üzerinde ehemmiyetle durulan bir konu olmuştur (Timur, 1998:94-95).

Geleneksel Doğu-İslam devlet felsefesine göre bir devleti ayakta tutan temel ilke, adalettir. Adalet ise, yöneticilerin reayaya kötü muamele etmelerini önlemektir. Hükümdarın temel görevi adaleti temin etmektir (İnalcık, 2016:16). Devlet eğer adaleti tesis edemezse halk fakirleşir ve topraklarını terk eder. Geliri azalan devlette yok olma tehlikesiyle karşı karşıya kalır (İnalcık, 2009:320). Ancak hükümdar adil ve hak bilir olursa adalet tesis edilebilir ve böylece devlet baki olur. Görüldüğü üzere hâkimiyet adaletle sıkı sıkıya bağlanmıştır. Hükümdar eğer adil, insafli ve affedici bir karaktere sahipse, adil bir yönetim kurmakta mümkün olacaktır. Bu bağlamda ahlak, siyasetin bir parçasıdır. Siyasetnamelerde bir ahlak kitabı, ahlaki öğütler metni niteliğindedir (İnalcık, 2016:17).

Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, Osmanlı yönetim felsefesinin temelinde adalet kavramı yatmaktadır. Bu adalet anlayışının kökeni Yusuf Has Hacib’in kaleme aldığı Kutatgu Bilig’den Büyük Selçuklu veziri Nizamü’l-mülk’ün eserine ve tüm Osmanlı siyasetnameleriyle şekillenen düşünsel bir birikimin ürünüdür (Timur, 1994:246). Osmanlı devlet sistemindeki bozulmalar üzerine kafa yoran ilim adamları çözümü, klasik Doğu-İslam yazarlarının çizdikleri çerçeve içerisinde, siyasi, idari ve ahlaki esaslara içkin bir formülle, yani “adalet dairesi” ile izah etmeye çalışmışlardır (Itzkowitz, 1989:128).

Kınalızade Ali Efendi Adalet Dairesi’ni, klasik İslam düşünürlerin ahlak felsefesiyle ilgili kaynaklardan faydalanmak suretiyle vücuda getirdiği “Ahlak-ı Alai” adlı eserinde şöyle formüle etmiştir (Kınalızade, 2012:532):

¹² Osmanlılar adalet mefhumunu sistemin hem temel referans noktası almışlar, hem de sistemin tam merkezine yerleştirmişlerdir. Bu bağlamda “adalet mülkün temelidir” sözü devletin tam merkezine yer etmiştir. Bizans İmparatorluğu’nun ve Balkanların anarşi içerisinde olduğu bir dönemde Osmanlı hâkimiyetinin hızla genişlemesinde “Osmanlı adaletinin” önemli bir etken olduğu tarihi bir gerçekliktir (Kodaman, 2007:3).

Adldir mucib-i salah-ı cihan.

Cihan bir bağıdır divan devlet.

Devletin nazmı şeriattır.

Şeriatta olamaz hiç haris illa mülk.

Mülk zapt eylemez illa leşker.

Leşkeri cem idemez illa mal.

Malı cem eyleyen raiyyettir.

Raiyeti kul ider padişah-ı aleme adl.

Adalet Dairesi şeklinde formüle edilen düzen arayışlarını Yusuf Has Hacib'in "Kutatgu Bilig"inde, Koçi Bey'in "Koçi Bey Risalesi"nde ve Osmanlı tarihçisi Mustafa Naima'da görmek mümkündür. Bu yazarlar, düzenin ve adaletin sağlanmasını, "adalet dairesi" ile sistemize etmeye çalışmışlardır.

Kutatgu Bilig'de "Adalet dairesi" şöyle formüle edilmiştir¹³: "memleketi tutmak için çok askere ihtiyaç vardır, askerleri beslemek için çok mal ve servet lazımdır, bu malı sağlayabilmek için halkın zengin olması gerekir, halkın zengin olması içinde doğru kanunların konulması gerekir". Yusuf Has Hacib'e göre bunlardan birisi ihmal edilirse sistem bozulur, hepsi ihmal edilirse devlet çökme tehlikesi ile karşılaşır (İnalçık, 2016:19). Koçi Bey ise adalet dairesini şöyle formüle eder: "Osmanlı saltanatının şevket ve kudreti asker ile sağlanır, askerin var olması için hazineye gerek vardır, hazinenin geliri ise reaya tarafından karşılanır ve reaya ancak adaletle yönetilirse ayakta durabilir" (Koçi Bey, 1972:50).

Büyük Selçuklu veziri Nizammülk'te eserinde adaletin önemini şu cümlesi ile vurgulamaktadır; "Mülk küfürle devam eder, zulümle devam etmez " (Nizamü-l mülk, 1999:8). Türk-İslam Devlet geleneğinin varisi olarak kendilerini gören Osmanlılar, adalet kavramını yönetimin tam merkezine almışlardır. Adalet konusunun Osmanlı Devleti'ndeki önemini Kodaman şöyle ifade etmektedir (2007:3):

Osmanlı, Avrupa'nın aksine, temel hedefleri arasına üretim, para, hürriyet eşitlik kavramlarından ziyade "adalet" kavramını koymuştur. Zira o devirdeki şartlar altında

¹³ Kutatgu Bilig'de "Adalet dairesi" için bkz: (Yusuf Has Hacib, 1994:155).

toplumların ve fertlerinin en önemli ihtiyacı adaletti. Bu itibarla siyaseten nizam-ı alem (dünya nizamı) peşinde olan Osmanlının kendi dünya düzenini cazibe merkezi haline getirebilmek için adalet vaat etmesi ve devletin var oluş sebebini adaletle dayandırması fevkalade anlaşılır bir durumdur.

Osmanlı hâkimiyet anlayışının en önemli meşrutiyet referanslarından biri olan “adalet” kavramından anlaşılan, çağımızdaki gibi kanunlar önünde eşitlik değil, hiyerarşik toplumda Müslüman veya Müslüman olmayan herkese hakkını vermek ve güçsüzleri (misal tüketiciyi ve küçük üreticiyi) korumak demektir (Akyol, 1999:125, Berkes, 2016:175). Osmanlı tecrübesinde adalet, düzen ve istikrarla ilişkilendirilmiştir. Düzen ve istikrar ise, toplumsal sınıfların yerlerinde muhafaza edilmesiyle ilgilidir. Osmanlılar toplumsal düzenin değişmezliği ilkesini temel bir prensip olarak kabul etmişlerdir (Karpas, 2020:17). Bu bağlamda, toplumsal yapıdaki sınıfsal ayrışmanın muhafaza edilmesiyle sistemin sağlıklı işlemesi arasında illiyet bağı kurulmuştur (Abou-El-Haj, 2000:66-67). Görüldüğü üzere adaletin Osmanlı tecrübesindeki anlamı, düzeni korumak, herkesi yerinde tutmak ve herkese hakkını vermek demektir. Bu hususiyetleri yerine getirmesi ve gözetmesi gereken kişi ise hükümdardır (Lewis, 1975:50).

Sosyal tabakalar arasındaki ilişkinin nizamında temel alınan “Adalet Dairesi”nde, din-devlet-toplum ilişkileri fonksiyonel bir yöntemle ele alınıp, aralarındaki bağın gerekliliğine dikkat çekilirken, din-devlet, din-adalet birlikteliğine de vurgu yapılmaktadır. Çünkü Osmanlı siyasi düşüncesinde devletin bekası için adalet, adaletin ortaya çıkması içinde din vazgeçilmez bir olgudur (Yılmaz, 2014:38).

Osmanlılar “Adalet Dairesi”ni, devlet ve yönetim sisteminin tam merkezine yerleştirmişlerdir. Hakikaten bu düşünce daha, 14. yüzyıl yazarlarından Şeyhoğlu Mustafa’da “*padişahlık baki olur küfr-ile adl olıcak ve illa baki olmaz iman-ıla zulm*” şeklinde ifade edilmiştir. Diğer bir deyişle adalet var ise kafır bir devlet bile varlığını sürdürebilir, ancak devlette adaletsizlik ve zulüm hüküm sürüyorsa, Müslüman dahi olsa ayakta duramamıştır (Unan, 2007:105).

1.4.3. Padişah

Padişahlık terimi, Farsça “iktidar gücü olan kimse” ve “hükümdar” manasına gelmekte olup, Osmanlı hükümdarlarına ait nevi unvanlar arasında en çok kullanılan ve örfi hükümdarlık anlamına gelen unvan olmuştur. Osmanlılarda yürütmenin başı padişaktır. Padişahın şer-i meseleler dışında yasama ile ilgili yetkileri de vardır (Terzi, 2016:52).

Osmanlı padişahlarının sayılamayacak kadar muhtelif sıfatları olmakla beraber, dört ayrı sultanlığın hükümdarlığını temsil eden dört farklı unvanlarına değinmek gerekir. Osmanlı hükümdarı, Türklerin büyük hükümdarı olarak “hakan”dır. İslam âleminin büyük hükümdarı olarak “halife”dir. İstanbul’un fethi ile birlikte Doğu Roma İmparatorluğu’nun hükümdarı olarak “kayser”dir. Mısır’ın büyük hükümdarı olarak da “sultan”dır (Öztuna, 2018:7-8).

Osmanlıların temel özelliği, altı yüzyıl boyunca devleti tek bir hanedanın yönetmesidir. Tarihte Osmanlılar kadar büyük ve geniş imparatorluklar kurulmuştur, ancak, onlar gibi devamlılık gösteren başka bir devlet olmamıştır. Osmanlılarda “hanedan politikaları” ile “devlet politikaları” birbiri içine geçmiştir (Belge, 2009:117). Osmanlı tecrübesinde hükümdarlığa, Oğuzların Kayı boyundan olan Osmanlı Hanedanının mensupları dışında başka bir aile geçmemiştir.

Osmanlı Devleti’nde en üst iktidarı temsil eden padişahın ve mensubu olduğu ailesinin (hanedanın), fetih edilen İslami olan ve olmayan toprakları yönettiklerini görmekteyiz. Hanedan, Allah tarafından seçilmiş ve hükümlanlık imtiyazı tanınmış padişah ailesini temsil etmektedir. Kuruluş devirlerinde bu tarz bir önderlik anlayışının gelişmesinde, özellikle bozkır geleneklerinin katkısı büyüktür (Itzkowitz, 1989:64). Osmanlı hükümdarlık anlayışı, Orta Asya egemenlik anlayışı ve İslam devlet anlayışı etrafında şekillenmiş ve padişahın şahsında toplanmıştır. Bu iki farklı anlayış çerçevesinde, şer’i alan dışında ki alanlar¹⁴ için padişahın şahsında somutlaşan güçler birliği ilkesinin farklı bir varyasyonunun, Osmanlılarda ortaya çıktığını söyleyebilmekteyiz(Mumcu, 1986:35).

Osmanlı İmparatorluğu devlet teşkilatı Batı’daki monarşik devlet şekillerine pek benzememektedir. Ayrıca Osmanlı hükümdarlarını, batılı krallar ve hükümdarlar gibi tetkik etmekte doğru bir yaklaşım değildir. Osmanlılarda hükümdarlar, sadece yürütme

¹⁴ Osmanlı Devleti’nde şer’i ve örf’i olmak üzere ikili bir hukuk sistemi mevcuttur. Osmanlılardan önce ortaya konulmuş kanun mecellesi şeklinde bir derlemeye rastlanılmamışsa da temel normları formüle eden sultani emirler, şer’i hükümlerle yan yana bir sivil hukuk alanı meydana getirmiştir. Nitekim büyük İslam düşünürleri El-Maverdi ve Ebu Mansür el-Bagdadi eserlerinde, İslam devletlerinde hükümdarların şeriatın bağımsız bir şekilde kanun yapma salahiyetlerinin gerekliliğini vurgularken, bu durumu düzenli bir toplum hayatının ön koşulu olarak ele almışlardır. Maverdi, dinden kaynaklanmayan sivil bir hukuk alanının gerekliliğini belirtmiş ve şeriatın korunması, kamu düzeninin sağlanması ve toplumun bekası için sivil alanın gerekliliğine vurgu yapmıştır (İnalçık, 2016:7). Bu düşüncelerle paralel görüşleri Tursun Bey’in Hacı Nasıruddin El-Tusi’nin Ahlak-ı Nasiri ve Farabi’nin el-Medinetü’l-Fadıla eserlerinden naklen ortaya koyduğu görüşlerden de görmek mümkündür. Tursun Bey’in görüşü, tüm toplumlarda mutlak otoriteye sahip bir hükümdarın varlığına işaret etmektedir. Tursun Bey bu görüşleri, İslam düşünürlerinin görüşleriyle paralellik göstermektedir (Öz, 2004:57-58).

konusunda kamu yararı ile kayıtlı ve sınırlı geniş salâhiyetlere sahiptirler. Kazâi yetkileri ise şer'î hukukun sınırları içerisinde mevcuttur. Devletin, padişahın kişiliğinden ve ailesinden müstakil bir hukukî kişiliği haizdir (Akgündüz, 1990:205-206).

Osmanlı Devleti'nde hükümdarların nevi devirlerde kullandıkları unvanlar bize, devletin gelişim dönemleri hakkında bilgi vermektedir. En çok tesadüf edilen unvanlar han (hakan), sultan ve padişaktır. Bu unvanların her biri farklı bir medeniyeti yansıtmaktadır. “Han” Orta-Asya devlet geleneğini, “sultan” İslam devlet geleneğini ve “padişah” İran devlet geleneğini yansıtmaktadır. Devletin toprakları genişledikçe ve hükümdarın gücü arttıkça, bu unvanlara yenileri ve daha şatafatlı olanları eklenmiştir (İnalcık, 2009b:63). İnalcık, padişahın malikû'î Mülk olarak “otoritenin yüksek karar birliği ve dokunulmazlığı” inancına dayandığı saltanat sisteminin, bin yıllık Orta-Doğu gelenekleri etrafında şekillendiğini kaydetmiştir. Osmanlılarda hükümdar devletin tek sahibi olarak değerlendirilmiş, devlet düzeninin korunması bu prensip üzerine kurgulanmıştır (2009b:43).

Devletin mutlak sahibi ve hâkimi olan Osmanlı padişahları, yasama, yürütme ve yargı erklerine ait her türlü salâhiyeti kişiliklerinde toplamışlardır (Taneri, 1978:181). İdari, mali, siyasi, askeri ve hukukî alanlarda geniş yetkilere sahip olan Osmanlı padişahı, yetkilerini keyfî bir şekilde kullanma hakkına sahip değildi (Ünal, 1997:11). Osmanlı padişahlarının geniş yetkileri olmakla birlikte, bu yetkileri sınırlandıran ve hareket serbestliğini kısıtlayan prensiplerde sistemde mevcuttur. Sistem içerisinde padişahın frenden yoksun mutlak bir hareket serbestîsi yoktur (Okandan, 1977:25). Padişahın yetkilerini ve keyfî hareket etmesini sınırlandıran ilk unsur, İslam dinidir. Padişah toplumda egemen olan İslam Hukukuna riayet etmek veya uyuyor görünmek mecburiyetindedir. Padişahın görevi şeriatı uygulamak ve muhafaza etmek olup, egemenliği İslam Hukukunun sınırları dâhilinde kullanmaktır. Bu bağlamda İslam Hukuku (dini kaideler), Osmanlı yönetim ve siyaset alanında denetim ve kontrol aracı işlevi görmektedir (Dursun, 1989:213-214).

Vasıtalı ve vasıtasız olarak, tebaasının malı ve canı üzerinde tasarruf hakkı yetkisini kullanan padişahı sınırlandıran diğer bir unsur örf hukukudur. Örf'ün, Osmanlı toplumsal yaşamında ve yönetim alanında önemli bir yeri vardır. Osmanlılarda her türlü kuvvet padişahın şahsında temsil edilir, fakat hükümdar yetkilerini keyfî olarak değil kanun,

nizam ve an'anelere aykırı olmamak üzere kullanılmaktaydı. Bu itibarla padişahların yetkilerinin bir takım örfi kurallarla sınırlandırıldığını görmekteyiz (Uzunçarşılı, 1988:435). Ayrıca, üst seviyeleri işgal eden din ve kul bürokrasisi de, padişahın geniş salahiyet sahasını sınırlayıcı bir işlev görmüştür. Özellikle ulemadan gelen Türk aristokratlar, örneğin Çandarlı vezir ailesi, devletin kuruluş yıllarında padişahın üzerinde etkili olmuşlardır (Dursun, 1989:214). Fatih devri ile beraber bu etki kırılmaya başlamıştır.

II. Murat devrini dâhil etmek üzere Fatih Sultan Mehmet dönemi ile birlikte padişahların ve dolayısıyla devletin üzerinde etkileri bulunan güçlü kuvvetler bertaraf edilmiştir. Bu devir ile birlikte devlet işleri doğrudan padişahın mutlak iradesine bağlanmıştır (Uzunçarşılı, 1988:498-499). Bu perspektiften bakıldığında devletin sahibi padişaktır. Burada padişahın şahsiyeti değil, makamın kendisi kutsallaştırılmıştır. Mülk (devlet) kendisine Tanrı tarafından bahşedilmiştir. Bu bağlamda padişahın otoritesinin kaynağı da ilahi temeller üzerine inşa edilmiştir (Berkes, 2011:31). Buradan hareketle yönetimde, şariat adı verilen İslami kuralların öne çıktığı ve etkili oldukları görülmektedir. “Adaleti sağlamak” ve “İslam âleminin sınırlarını muhafaza etmek” Şariat Devleti’nin iki temel gayesidir. Bu iki temel esastan, devletin başı, beyni ve reisi olarak birinci derecede sorumlu kişi hükümdardır (Tunaya, 1960:8). Osmanlı padişahlarının hâkimiyet anlayışları ve hâkimiyetlerinin kaynakları, yukarıda ifade ettiğimiz esaslar üzerinden temellendirilmiştir.

Osmanlı Devleti’nde saltanatın intikali konusunda kesin bir usul olmadığından nevi dönemlerde farklı uygulamalara rastlamak mümkündür. Bu bağlamda saltanatın intikali meselesinde, dört farklı yöntemle karşılaşmakta olduğunu görmekteyiz (Üçok, Mumcu ve Bozkurt, 2011:222).

- 1) Hükümdarın en büyük oğlunun tahta geçmesi;
- 2) Ailenin en yaşlı üyesinin hükümdar olması;
- 3) Hükümdarın, tahta geçecek olan aile üyesini vasiyet etmesi;
- 4) Devlet ileri gelenlerinin hanedan ailesinden birini seçmesi.

1.4.4. Divan-ı Hümayun

Tarihsel hafızaya bakıldığında, geçmişte büyük veya küçük olsun tüm devletlerde, devlet işlerinin görüldüğü bir divan¹⁵ tabii olarak mevcuttur. Bu itibarla İslam devletlerinde tesadüf edildiği gibi, Osmanlılarda da devlet işlerinden birinci derecede sorumlu merci olarak Divan-ı Hümayun vardı (Uzunçarşılı, 1988:1).

Devletle ilgili işlerin divan teşekkül edilerek yürütülmesi usulü Osmanlılara İslam ve Türk İslam devletlerinden miras kalmıştır. Devlet işlerinin çeşitli divanlar kurularak yürütülmesi usulü, Hz. Ali devrinden itibaren İslam devletlerinde mevcuttur (Ahıskalı, 1999:24). Osmanlı Devleti'nde de çeşitli görevleri yürüten farklı divanlar vardır. Bu divanlardan en mühimi, padişahın adına, padişahın bulunduğu yerde toplanan Divan- ı Hümayun idi. Tarihteki İslam devletlerinin hiçbirinde bu ayarda bir organ mevcut değildir. Çünkü Türkler daha İslamiyeti kabul etmeden önce, Kurultay adını verdikleri, devlet işlerini görüştükleri kurullara sahiptiler. Türklere ait bu sağlam gelenek Türk-İslam devletleri tarafından da devam ettirilmiştir. Bilhassa Abbasiler'deki Divanü's-sır ve Divanü'd-darî'l-kebir gibi saraya ait divanları ve şikâyet merci olan Divan-ı Mezalim gibi divanları tecrübe eden Türkler, bunları kendi gelenekleri ile harmanlayarak yepyeni bir divan mefhumu kurgulamışlardır. Divan- ı Hümayun'a benzeyen ilk gelişmiş İslami-Türk divanı, Büyük Selçukluların kurmuş olduğu Divan- Ali'dir. Bu divanla, Osmanlılarda tesadüf ettiğimiz Divan-ı Hümayuna geçiş süreci başlamıştır (Mumcu, 1994:430). Büyük Selçukluların yıkılmasıyla Anadolu Selçuklularına intikal eden divan geleneği, kendilerini bu devletlerin varisi olarak gören Osmanlılarda devam etmiştir.

Divan-ı Hümayun'un devlet içerisinde iki temel fonksiyonu vardır. Bunlardan ilki siyasi, idari ve mali konuların görüşülüp karara bağlandığı yönetsel alandaki işlevi; ikincisi halkın şikâyetlerini ve taleplerini sunabilecekleri bir organ işlevi görmesidir (Dursun, 1989:241). Divan-ı Hümayun, devlet işlerinde birinci derecede sorumlu kurul-organıdır. Divan-ı Hümayun'da devlet işleri padişah namına görüşülür ve yine onun adına nihai karar verilirdi. Fatih devrine kadar bizzat padişahlar bu kurula riyaset ederken, bu devirden itibaren hükümdarlar toplantılara katılmamışlar, müzakereleri kafes arkasından izlemişlerdir. Divan-ı Hümayun'da alınan kararlar padişahın onayına sunulur, padişahın tasvibi ile hukuki nitelik kazanırdı. Devletin farklı işleriyle ilgili olarak, adli konularda

¹⁵ Divan terimi, Türkçeye Farsça ve Arapça yolu ile girmiştir. Kelimenin kökeni itibari ile Aramice'den geldiği ve Farsçaya da bu dilin etkisiyle yerleştiği düşünülmektedir. İslam devletlerinin ilk devirlerinde kullanılan terimin kökeni bu yüzden Arapça sanılmıştır (Mumcu, 1994:430).

Kazasker, mali konularda Defterdar ve diğer konularda Veziriazam görüşlerini ve kararlarını padişaha sunarlardı. Padişah ilgililerce arz edilen kararları tasdik ettiğinde, ilgili kararlar, kararların kaydedildiği Mühimme Defterlerine geçirilir ve böylece yürürlüğe girmiş olurdu (Ortaylı, 2008:210).

İdari, siyasi, mali ve hatta askeri konuların incelenerek karara bağlandığı en üstün müessese ve merci olan Divan-ı Hümayun, bu gibi konularda doğrudan karar verme yetkisine sahiptir. Burada önemli olan nokta, kurulda alınan kararların padişahın onayı ile hukuki bir nitelik kazanmasına rağmen, genellikle hükümdarların, onayladıkları Divan-ı Hümayun kararlarına önem verdiklerinin ve bu kararlara uygun hareket ettiklerinin belirtilmesidir. Bu bağlamda Divan-ı Hümayun, geniş yetkileri olan padişahın faaliyet ve hareketlerini sınırlayıcı bir etkiye az çok sahiptir (Okandan, 1977:37).

1.4.5. Sadrazam ve Bab-ı Ali

Padişahın idari ve yönetsel alanlardaki görevlerinin yerine getirilmesinde birinci derecede yardımcı ve sorumlu olan kişi vezir-i azamdır¹⁶. Osmanlılarda vezir-i azamın temsil ettiği makama “Vezaret”, “Sadaret” ve “Vezirlik” gibi isimler verilmektedir. Vezirlik makamı, sadareten sonra en yüksek makam olmakla birlikte, vezir-i azamlık makamını işgal eden kişide padişahın dünya işlerinde mutlak vekilidir. Vezir-i azam, doğrudan doğruya padişah tarafından atanmakta ve aynı şekilde görevden alınmaktadır. Veziriazam dini konular dışında, askeri, idari, yönetsel konularda ve dış ilişkilerde padişahın “Vekil-i Mutlak”ıdır (Okandan, 1977:31).

Vezir-i azamın idari ve yönetsel görevlerini, Osmanlı Teşkilat Kanunnameleri üzerinden Akgündüz şöyle sıralamıştır (2015:47-48):

- Devlet ve saltanata dair işlerin yürütülmesinin temini,
- Hapis, sürgün, kısas, tazir ve siyaset cezalarını yerine getirmek,
- Gerekli olduğunda özel davaları dinleme, şeri-i hükümleri yerine getirme ve haksızlıkları önleme,
- Devletin idari yapısını düzenleme, tımar, zeamet ve ulufeleri belirleme,

¹⁶ Vezir-i Azam yürütmenin ikinci adamı olarak, padişahın vekili, tam yetkili temsilcisidir. Vezir- i Azamlık makamı Orhan I. Zamanından beri vardır. Önceleri Vezir-i evvel, sonra Vezir-i Azam ve Kanuni Sultan Süleyman devrinden itibaren Sadr-ı Azam unvanı olarak kullanımı devam etmiştir. Ayrıca bu makamı ifade etmek için “Sadr-ı ali”, “Sahib-i devlet”, “Zat-ı asafi” ve “vekil-i mutlak” kavramları kullanılırdı. Bu kavramın İslam hukukundaki karşılığı da “vezaret-i tefvizin” dir (Akgündüz, 2015:46-47).

- Öncelikli olarak beylerbeyi, sancakbeyi, kadı, vakıf yöneticileri ve imamlar benzeri memuriyetler olmak üzere bütün askeri ve ilmiye sınıfına ait memurları atamak ve görevden almaktır.

Görüldüğü üzere vezir-i azam, merkez teşkilatının en önemli unsurlarından biridir. Fatih devrine kadar vezir-i azamlar ulema sınıfından gelen Türklerin elindeydi. Fatih devrinden itibaren bu makama kul kökenli kimseler gelmeye başlamıştır. Kul kökenli vezir-i azamları kendisine doğrudan bağlayan Fatih, onlara geniş yetkiler vermiştir. Fatih dönemine kadar Divan-ı Hümayun başkanlığını padişah yaparken, bu devirden itibaren padişahın mutlak vekili ve temsilcisi olarak vezir-i azam Divan-ı Hümayun’a başkanlık etmeye başlamıştır (Mumcu, 1986:42). Bu itibarla vezir-i azamın, devlet teşrifatı içerisindeki yeri ve konumu Fatih devri ile birlikte yükselmiştir.

Divan-ı Hümayun’un önemini kaybettiği, adeta bir merasim yeri konumuna indirildiği XVII. yüzyıldan itibaren, devlet ve yönetim meseleleri vezir-i azamın dairesinde görüşülmeye başlanmış, XVIII. yüzyılın ortalarında bu usul giderek artmıştır (Mumcu, 1986:29-30). Sadrazamın dairesinin bulunduğu yere Bab-ı Ali¹⁷ (Yüce Kapı) denilmekteydi (Ünal, 2011:72).

18. yüzyıldan itibaren Bab-ı Ali olarak adlandırılan vezir-i azamların çalışma makamlarına “paşa kapısı” ve “bab-ı asafi”de denirdi. Bab-ı Ali terimi Avrupalılarca (Bab-ı Ali (Yüce Kapı)= Fransızca “subline porte”, Almanca “Hohe Prforte”, “verhovniy duor”) Osmanlı hükümeti yerine en çok kullanılan kavram olmuştur (Ortaylı, 2008:221).

XVIII. yüzyılın ortalarından itibaren Divan-ı Hümayun’un fonksiyonlarını yerine getirmeye başlayan Bab-ı Ali, ilerleyen dönemlerde giderek önemini arttırmış ve iş yükünü genişletmiştir. Bu itibarla başta reisülküttap olmak üzere Divan-ı Hümayun üyesi olan kâtiplerde Bab-ı Ali’ye geçmişlerdir. Bab-ı Ali’nin başkanı, Divan-ı Hümayun’un da başkanı olan sadrazamdır. Bu teşkilatın başlıca üç yetkili amiri kâhya bey, reisülküttap ve çavuş başı idi. Bab-ı Ali’de, bu yetkili üç amire bağlı olan birçok büro mevcuttur. Sadaret Kethüdalığı, 1835’de Mülkiye Nezaretine, 1836’da Dâhiliye Nezaretine dönüştürülmüştür.

¹⁷ Divan-ı Hümayun’un kollektif akıl fonksiyonunu kaybettiği, adeta resmi törenlerin yapıldığı yer konumuna indirildiği dönemde devlet, hükümet işlerinin kararlaştırılması için vezirlerin konaklarında görüşülmesi usulünü seçmiştir. Böylece İkinci Divanları adı verilen uygulama ortaya çıkmıştır. Bunlara Cuma ve Çarşamba Divanlarını da eklemek gerekir. Bu divanlar vezirin konağında toplanır ve her biri Divan-ı Hümayun’un belli fonksiyonlarını icra ederdi (Uzunçarşılı, 1984:136-140).

Aynı yıl Reisülküttaplık'da Hariciye Nezaretine, Çavuşbaşılik'da Deavi Nezaretine çevrilmiştir (İpşirli, 1991:378-383).

Bab-ı Ali, sadrazamın konağı olmaktan çıkıp, resmi bir devlet dairesi olarak anılması II. Mahmud dönemine rastlar. Bab-ı Ali Tanzimat dönemiyle birlikte, devletin en üst siyasetinin tayin edildiği, mali/idari işlerin görüşüldüğü ve karara bağlandığı merkezi bir konuma gelmiştir (Özdemir, 2001:54).

1.5. Tanzimat'a Kadar Osmanlı Taşra Örgütü

1.5.1. Eyalet İdaresi ve Beylerbeyi

Osmanlı Devleti mülki taksimat olarak eyaletlere¹⁸, eyaletlerde sancaklara ayrılmaktadır. Birkaç sancağın birleşmesiyle eyalet idaresi teşekkül etmektedir (İnalcık, 2003:122). Mülki idarenin örgütlenmesinde ilk zamanlar, askeri düşünce ve amaçlar büyük rol oynamıştır. Eyaletler, askerlik, vergi düzeni, toprak yönetimi ve güvenlik gibi ihtiyaçlar dikkate alınarak örgütlenmiştir (Eryılmaz, 2018:172).

Eyalet tabiri XVI. yüzyılın sonlarından itibaren, beylerbeylik terimi yerine kullanılmaya başlanmıştır (İnalcık, 2003:109, Ünal, 2011:240). Bu tarihten itibaren kademeli bir şekilde eyalet terimi, beylerbeylik ve vilayet tabirlerinin yerini almaya başlamıştır. Ancak bu tabirler kesin çizgilerle ayrılmamış, birbirlerinin yerine kullanılmaya devam etmiştir. XVII. ve XVIII. yüzyıllardaki tevcih defterleri tetkik edildiğinde, halen beylerbeylik tabirine tesadüf edilmektedir. Bu itibarla, bahsi geçen terimler (beylerbeylik – eyalet - vilayet) o kadar çok iç içe geçmişlerdir ki, birbirlerinin yerlerini aldıklarını söylemek imkansız bir hale gelmiştir¹⁹ (Kılıç, 1997:6-8).

Birbirlerinin yerine kullanıldığını ifade ettiğimiz eyalet ve beylerbeylik terimleri arasında, pratikte bazı farklılıklar mevcuttur. XVII. yüzyıla ait belgelerde bu farkı görmek mümkündür. Bu belgelerde beylerbeylik²⁰ olarak ifade edilen ünitelere beylerbeyi denen paşaların, eyalet olarak tasvir edilen ünitelere ise vezir rütbeli paşaların ve valilerin tayin edileceği belirtilmektedir (Kılıç, 2002:888). Eyalet teriminin XVI. yüzyılda otonom idari

¹⁸ Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatında en büyük idari ünite eyalettir. Arapça “iyale” kelimesinden gelen Eyalet terimi, “idare etme, icra” manalarına gelmektedir (İnalcık, 1995:548).

¹⁹ Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz: Kılıç, 2002:888; Kılıç, 2000:445.

²⁰ Beylerbeylik ve vilayet terimleri arasındaki temel fark, büyük ve küçük büyüklüklerdeki herhangi biri idari üniteyi belirtmek vilayet, taşra teşkilatının en büyük idari ünitesini belirtmek içinse beylerbeylik teriminin kullanılmasıdır. Eyalet teriminin XVI. Yüzyıldan itibaren kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte, beylerbeylik tabiri, bir beylerbeyinin makamını ifade etmek için kullanılmıştır (İnalcık, 1995:548).

bölgeleri ifade etmek için kullanıldığına dikkat çeken Kunt, bu tarihten, özellikle XVII. yüzyıldan itibaren merkeze karşı daha bağlı coğrafi üniteleri belirtmek için kullanıldığını, beylerbeylik teriminin ise merkeze karşı daha serbest bir kimliğe sahip idari bölgeleri belirtmek için kullanıldığını dile getirmiştir (1978:27-28).

Eyalet teriminin Osmanlı Devletine Türk-İslam devletleri vasıtasıyla geçtiğini, Köprülünün tetkiklerine dayanarak söyleyebilmekteyiz (1986:48). Osmanlı Devleti'nde eyalet idaresinin ne zaman ihdas edildiği üzerine kesin bir zaman vermek, tarih ilmi bakımından henüz aydınlatılamamış bir husustur (Cin ve Akyılmaz, 2000:208, Köprülü, 1986:47-48).

Osmanlı taşra idaresinde ilk beylerbeyliğin 1361 yılında Rumeli'de kurulduğu kabul edilmektedir. Bu tarihlerde Rumeli'de fetih hareketlerinin artması, sancaklar üzerinde bir kontrol mekanizmasının oluşturulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu ihtiyaç çerçevesinde I. Murat Lala Şahin Paşayı Rumeli'ye ilk beylerbeyi olarak göndermiştir. Bu tarihte eyalet idaresinin teşekkül ettiği genel olarak kabul edilmiştir. Bu perspektifle değerlendirildiğinde eyalet, bir üst idari birimden ziyade, kontrol ve koordinasyonu sağlayan idari bir birim olarak ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2008:250-251). Aynı askeri hususiyet göz önünde tutularak, Yıldırım Beyazıt'ın Timurtaş Paşayı Ankara'ya tayini ile 1393 yılında ikinci eyalet olan Anadolu Beylerbeyliği ortaya çıkmıştır (İpşirli, 1994:225). İlerleyen dönemlerde mevcut idari yapının yetersiz kalması üzerine, yeni eyaletler oluşturulmuştur (Cin ve Akyılmaz, 2000:209-210). Amasya'nın Tokat bölgesinde Rum Beylerbeyliği (1413) kurulmuştur. Bu üç Beylerbeylik, XV. yüzyılın ortalarına kadar devletin temelini oluşturmuştur (Oğuz, 1986:8). Dördüncü olarak Karaman Beyliği, Karaman Beylerbeyliği (1512) olarak Osmanlı topraklarına katılmıştır. İlerleyen dönemlerde Diyarbakır (1515), Halep (1516), Şam (1517) ve Mısır (1520) Beylerbeylikleri de kurulmuştur (Göyünç, 1999:77). Devletin bekası ve devamlılığını fetih politikaları üzerine inşa ettiği ilk dönemlerde, eyaletlerin askeri zorunluluklar göz önünde tutularak oluşturulduğunu söylemek mümkündür.

Kanuni Sultan Süleyman döneminde 14 eyalet²¹ daha kurulmuştur (İpşirli, 1994:225). Osmanlı Devleti'nin en geniş sınırlarına eriştiği XVII. yüzyılda eyalet sayısı 40'a ulaşmıştır (Turan, 1963:201). Eyaletler, bazı istisnai durumlar haricinde, devlet

²¹ Kanuni devrinde kurulan Eyaletler; Dulkadir, Cezayir-i Bahr-i Sefid, Cezayir-i Garb, Erzurum, Musul, Bağdat, Yemen, Budin, Basra, Van, Tımışvar, Lahsa, Trablusgarp ve Habeş'tir (İpşirli, 1994:225).

huzurundaki önemlerine göre belli bir protokol sırası ile kaydedilmişlerdir²². Bu bağlamda önce Rumeli Eyaleti, ardından Rumeli'deki eyaletler, devamında Anadolu Eyaletleri ve son olarak sırasıyla Asya-Afrika kıtasındaki eyaletler defterlere kayıt edilmiştir (Kılıç, 2002:889-890, Kılıç, 1997:8).

Osmanlı Devleti'nde eyaletlerin idaresinden sorumlu kişi, mir-i miran denilen beylerbeyidir. Bulundukları bölgenin askeri ve idari amiri olan beylerbeyleri, eyaletteki padişahın temsilcisiydiler. Özellikle kuruluş devirlerinde ordu işlerinden birinci derecede beylerbeyleri sorumlu tutulmuşlardır (Cin ve Akgündüz, 2017:249). XVIII. yüzyıldan itibaren beylerbeyi ve mir-i miran yerine vali tabiri kullanılmaya başlanmıştır. Kuruluş devirlerinde geniş askeri yetkilere sahip olan beylerbeyleri, yapılan fetihler sonucu teşekkül eden yeni eyaletlerde geniş idari yetkilere de sahip olmuşlardır. İlk devirlerinde beylerbeyi, seyfiye sınıfına mensup Türk komutanlar arasından merkez tarafından tayin edilmekteydi. Fatih döneminden itibaren bu makama devşirme kökenli kişiler tevdi edilmiştir (İpşirli, 1994:227, Cin ve Akyılmaz, 2000:212).

İlk dönemlerde askeri bir hüviyete sahip olduğunu belirttiğimiz beylerbeyi, şer'i yargı meseleleri hariç, bulunduğu eyaletin en üst yetkili sivil ve askeri yöneticisidir. Osmanlı Devleti'nde, idare örgütüne ait askeri ve sivil işler II. Mahmud dönemine kadar iç içe geçmiştir. Bu döneme kadar idari yöneticiler (beylerbeyi-sancakbeyi) askeri-sivil işleri birlikte yürütmüşlerdir (Üçok, Mumcu ve Bozkurt, 2011:277).

Osmanlı Devleti'nde beylerbeyinin idari ve yönetsel görevlerini şöyle sıralayabiliriz (Akgündüz, 2015:62-63):

- Bulunduğu eyaletlerde idari işleri yürütmek, tayin ve görevlendirmeleri yapmak,
- Eyalette kadı ölürse, kadının görev yaptığı vilayete merkezden yenisi atanıncaya kadar birini (mevla) görevlendirmek,

²² 1700-1740 yıllarında eyaletlerin önem sıralarına göre sıralanışı şöyledir:; Rumeli, Bosna, Temeşvar, Özi, Kefe, Girid, Anadolu, Karaman, Sivas, Maraş, Haleb, Şam, Trablusşam, Adana, Kıbrıs, Rakka, Diyarbakır, Erzurum, Çıldır, Kars, Trabzon, Van, Bağdat, Şehr-i Zor, Musul, Basra, Ahsa, Habeş, Cezayir veya Kaptan Paşa Eyaleti, Süveyş Kaptanlığı, Mısır, Cezayir-i Garb, Tunus, Trablusgarb, Tuna Nehr-i Donanması Kaptanlığı, Sattü'l-Arab Kaptanlığı, Anapoli Kaptanlığı, Boğdan Voyvodalığı, Eflak Voyvodalığı, Dadyan Melikliği, Gürül Melikliği, Açıkbaş Melikliği, Abaza Melikliği (Kılıç, 1997:8-9).

- Bulunduğu eyalette Divan-ı Hümayun’a benzer Eyalet Divanı veya Paşa Divanı denen bir divan kurmak, bu divanlarda başta idari davaları dinlemek veya ilgililere huzurda dinletmek,
- Komutası altındaki orduyu düzene sokmak, vatandaşların güvenliğini sağlamak ve zulmün önlenmesi için her türlü tedbiri almaktır.

Osmanlı Devleti’nde eyaletler sancaklara taksim edilmiştir. Beylerbeyi, eyaletteki sancaklardan birinde ikamet eder ve kapı halkıyla birlikte konağında yaşamını sürdürürdü. Beylerbeyinin oturduğu bu sancağa “Paşa Sancağı” denilmektedir. Beylerbeyinin riyasetinde toplanan ve Divan-ı Hümayun benzeri işlevleri olan beylerbeylik divanı, eyalette ilgili çeşitli sorunların görüşüldüğü ve karara bağlandığı bir kuruldur. Bu divanda tımar ile ilgili anlaşmazlıklar halledilir, reyanın şikâyetleri dinlenir ve lüzumu halinde önlemler alınır. Bu divan yukarıda bahsettiğimiz üzere beylerbeyinin başkanlığında, tımar defterdarı, hazine kethüdası ve tezkireciden teşekkül etmektedir. Taşrada nevi görevlerde hizmet etmiş olan subaşılar, kapıkulları ve sancakbeyleri, başarılı oldukları takdirde beylerbeyliğine terfi edebilirlerdi (Ortaylı, 2008:253-254).

1.5.1.1.Salyaneli Eyaletler

Kendilerinden her yıl muayyen bir miktarda vergi alınan ve tımar sisteminin uygulanmadığı eyaletlere, Salyaneli Eyalet denilmektedir. Salyane terimi yıllık anlamına gelmektedir. Bu eyaletlerde arazi tahriri (sayımı) yapılmamakla birlikte, has, zeamet ve tımar dirlikleri de bulunmamaktadır (Ünal, 1997:220, Ünal, 2011:240-241). Bu eyaletlerin gelirleri defterdarlar tarafından toplanır, tahsil edilen gelirin muayyen bir kısmı salyane adı altında eyaletin yöneticisi olan beylerbeyine ulufe olarak verilir, sancakbeyleri ve diğer görevlilerin maaşları düşüldükten sonra kalan kısım merkeze aktarılırdı (Akgündüz, 2015:62, Cin ve Akyılmaz, 2000:210).

Merkezden uzak olduğu için özel bir yönetime tabi tutulan salyaneli eyaletlerde, dirlik sistemi uygulanmamıştır. Bu eyaletlerde dirlik sisteminin kurulmasını ve denetimini zorlaştıran; (1) aradaki mesafe ve (2) buradaki halkın göçebe bir yaşama sahip olmasıdır. Bu itibarla bu eyaletlerde geçmişten beri kullanıla gelen toprak ve vergi sistemleri değiştirilmemiş, elde edilen gelirler doğrudan o eyaletin hazinesine aktarılmıştır (Üçok, Mumcu ve Bozkurt, 2011:278-279). Osmanlı Devleti’nde dokuz tane salyaneli eyalet

vardır. Bağdad, Mısır, Basra, Lehsa, Cezayir-i Garp, Trablusgarb, Tunus ve Yemen'dir (Akgündüz ve Öztürk, 2000:401).

1.5.1.2. Salyanesiz Eyaletler

Osmanlı Devleti'nde en çok tesadüf edilen, tımar rejiminin tatbik edildiği ve topraklarının büyük bir bölümünün miri arazi statüsünde olduğu eyaletlere Salyanesiz eyaletler denilmektedir (Cin ve Akyılmaz, 2000:210).

Salyanesiz eyaletlerin gelirleri has, zeamet ve tımar olarak dirliklere bölünmüştür. Eyalet gelirinin önemli bir kısmı padişah hasları olarak merkezi hazineye aktarılmakta, ardından mahalli ihtiyaçlar için yapılan harcamalar düşürüldükten sonra kalan miktar her yıl irsaliye olarak merkezi hazineye gönderilmektedir (Ünal, 1997:220).

Osmanlı Devleti'nde eyaletlerin dirliklere bölünmesinde temel amaç, bu birimlerin iktisadi açıdan kendi kendilerini yönetmeleridir. Ayrıca bu eyaletler iktisadi açıdan olduğu kadar askeri açıdan da devlete bir kapasite sağlamaktadır. Bu bağlamda her eyalet yıllık gelirine göre asker yetiştirmekle mükelleftir. Daha öncede vurguladığımız gibi tımar sisteminin temelini askeri ve iktisadi hususiyetler oluşturmaktadır (Özkaya, 1985:19).

Osmanlı Devleti'nde salyaneli eyalet olarak idare edilen toplam yirmi dört eyalet vardır. Bunlar Rumeli Eyaleti, Anadolu Eyaleti, Karaman Eyaleti, Diyarbakır Eyaleti, Şam Eyaleti, Sivas Eyaleti, Erzurum Eyaleti, Van Eyaleti, Budin Eyaleti, Cezayir Eyaleti, Halep, Maraş, Kıbrıs, Girit, Bosna, Temeşvar, Trablusşam, Trabzon, Kefe, Rakka, Şehr-i Zür, Çıldır, Kars ve Musul eyaletleridir. (Akgündüz, 1990:212). Yukarıda da bahsettiğimiz üzere, bu tür eyaletlerde arazinin rakabesi devlete aittir. Miri arazi rejimine tabii oldukları için, bu eyaletler merkezi otoriteye daha bağlı kalmışlardır.

1.5.1.3. Mümtaz Eyaletler

Mümtaz eyaletler, devlete kanunnamelerde belirlenmiş vergileri ödemek şartıyla iç işlerinde serbest olan ve kendilerine özgü özel yönetimlerine serbestiyet tanınan eyaletlerdir. Bu eyaletlerde hanlık, voyvodalık, şeriflik ve hidivlik gibi özel yönetim şekilleri uygulanabilmektedir. Bu eyaletlere merkez tarafından beylerbeyi tayin edilmezdi. Osmanlı eyaletleri arasında en özerk yönetim birimleri bu tür eyaletlerdir (Cin ve Akyılmaz, 2000:211). Osmanlı Devleti'nde bu özellikleri barındıran idari birimlere imtiyazlı eyalette denilirdi.

Yukarıda da bahsettiğimiz üzere, bu eyaletlerin yöneticileri merkez tarafından tayin edilmez, idari bölgeye özgü seçim usullerine göre seçilir ve merkez tarafından kesin suretle kabul edilirdi. Bu eyaletlerden beklenen, (1) üzerinde anlaşılmış olan yönetim biçimlerine riayet etmeleri, (2) yıllık maktu vergilerini ödemeleri ve (3) sefer zamanı orduya asker temin etmeleri idi (Ekinci, 2008:25, 65).

Mümtaz eyaletlere örnek olarak Mısır Hidivliğini, Lübnan mutasarrıflığını, Eflak- Boğdan Voyvodalığını, Mekke Şerifliğini, Kırım Hanlığını, Dubrovenedik Beyliğini, Karadağ Vladikalığını, Nakşa Dükalığını, Sisam Emaretini ve Girit Eyaletini sayabiliriz (Akgündüz, 2015:62, Ekinci, 2008:56-84).

Mümtaz Eyaletlerde beylerbeyi, sancakbeyi ve diğer görevlilere ait masraflar düştükten sonra merkeze aktarılan kısma “irsaliye” denirdi. Bu sistem Osmanlı Devleti’ne, mali ve ekonomik anlamda fayda sağlamış ve devletin nakit para ihtiyacını karşılamıştır (Özbaran, 1986:39) .

1.5.2. Sancak Yönetimi ve Sancakbeyi

Osmanlı Devleti’nde temel askeri ve idari ünite sancaktır (İnalcık, 2008:66, İpşirli, 1994:233). İlk dönemlerinde askeri hususiyetler üzerinden teşkilatlanan Osmanlı Devleti, ülkeyi eyaletlere, eyaletlerin bir alt kademesi olarak da sancaklara taksim etmiştir. Sancakların başına merkez tarafından atanan ve askeri komutan nitelikleri ağır basan sancakbeyleri tayin edilmiştir (Sencer, 1986:50-51).

Osmanlı Devleti’nde eyalet sistemi, tımar rejiminin tatbik edildiği sancakların birleşmesinden ortaya çıkan bir bütündür. Bu bağlamda idari, mali ve askeri açıdan tımar sistemi içerisinde yer alan sancak, Osmanlı Devleti’nin temel idari ünitesidir. Sancak taksimatı Osmanlı Devleti’nin yıkılışına kadar nispeten aynı kalmış, buna karşılık eyaletlerin sayısında ve kompozisyonlarında sürekli değişiklikler yapılmıştır (Ortaylı, 2008:253).

Selçuklularda olduğu gibi Osmanlı Devleti’nde de, bir idari bölgenin merkezini ifade etmek için “şehir” tabiri kullanılmıştır. Bu idari üniteye Osmanlılar sancak adını vermişlerdir. Bu idari ünitenin başına tek tuğlu amblemi olan sancakbeyi getirilmiştir. Osmanlı Devleti’nde daha öncede belirttiğimiz üzere, sancakların birleşmesiyle eyalet ünitesi teşekkül etmiştir. Eyaletlerdeki sancakların en stratejik ve mühim olan sancağına

“Paşa Sancağı” denilmiştir. Burada daha öncede bahsettiğimiz üzere vezir rütbeli ve eyaletin başı olan beylerbeyi otururdu. Eyalet ve Sancak idaresi 19. yüzyıla kadar askeri hususiyetleri bünyesinde barındıracak şekilde örgütlenmiştir (Ortaylı, 2011:54-55).

Osmanlı Devleti’nde livanın yöneticisi olan sancakbeyinin idari ve askeri yükümlülükleri, görevleri ve yetkileri vardır. Sancakbeyinin livalardaki askeri görevi, sefer zamanlarında kapı halkı ve emrindeki tımarlı sipahilerle birlikte orduya katılmaktır. Sancakbeyinin idari görevleri ise, livada tımar sisteminin düzenli işlemlerini temin etmek, şer’ ve örf’e uygun olmayan durumları kadı ile birlikte önlemek, adaleti topluma hâkim kılmak ve reayanın güvenliğini temin etmektir (Yücel, 1997:666). Beylerbeyi gibi sancakbeyine de bulundukları mülklerde geniş bir yetki genişliği tanınmış ve aynı hukuki imtiyazlar verilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki mevki ve yetki bakımından sancakbeyleri beylerbeyine tabii vaziyette ve ondan aşağı durumdadırlar (Onar, 1966:657-658).

Hiyerarşik olarak beylerbeyine bağlı olan sancakbeyleri, tayin, terfî, görevden alınma ve sefere çağırılma gibi konularda doğrudan merkeze bağlıdırlar (Akgündüz, 1990:220). Diğer taraftan Divan-ı Hümayun direkt olarak sancakbeylerine talimat yollayabilmekteydi. Sancakbeyi doğrudan merkezi idarenin sancaktaki temsilcisi konumundadır. Bu açıdan sancakbeyinin görevine yalnız padişah ve vezir-i azam son verebilmektedir. Ayrıca sancakbeylerinin yargılanması, Divan-ı Hümayun’da veya merkezden tayin edilen kadılar aracılığıyla yapılabilmektedir (Akyılmaz, 1999:137).

1.5.3. Kaza Yönetimi ve Kadı

Osmanlı Devleti’nin kuruluş yıllarında kazalar temel idari birim olarak sistem içerisinde yer edinmiş ünitelerken, sınırların genişlemeye başlamasıyla birlikte sancakların bir alt birimi olarak düzenlenmişlerdir. Osmanlı Devleti’nde her sancak kazalara taksim edilmiştir. Kazalar çevredeki köylerin birleşmesiyle teşekkül eden mülki birimlerdir (Boztepe, 2013:19-20).

Osmanlı Devleti’nin mülki idare sisteminde mühim bir konuma sahip olan kazalar, taşrada vilayetlerden daha ufak yerlerde teşekkül eden adli ve idari birimlerdir. Kazaların Osmanlı mülki idare sistemi açısından dikkat çeken yönü, bir üst idari birim olan sancağa değil, doğrudan doğruya merkeze (Divana) bağlanmış olmasıdır. Kazaya tek bir adli/idari birim

olması ve doğrudan divana bağlı kılınmış olmasından ötürü “hükümet müesseseleri” de denmektedir (Akdağ, 1979b:401-402).

Osmanlı Devleti’nde yukarıda da ifade ettiğimiz üzere sancaklar kazalara taksim edilmiş, sancak idaresinde olduğu gibi ikili bir yapı kaza idaresinde de uygulanmıştır. Her kazaya birbirinden bağımsız subaşı ve kadı, merkez tarafından tayin edilmekteydi. XVI. yüzyılın ilk yarısına kadar doğrudan merkez tarafından tayin edilen subaşılar, bu tarihten itibaren beylerbeyleri veya sancakbeyleri tarafından tayin edilmeye başlanmıştır. Kazaların bir alt kademesinde ise tımarlı sipahilerin yer aldığı köyler vardır (Ortaylı, 2008:254-255).

Osmanlı Devleti’nde kadılar şer-i ve idari yargının başı, hem de kazada beledi görevleri yerine getiren belediye başkanı konumundadır (Töre, 2000:34). Kadının kazadaki en temel görevleri askeri sınıfa mensup görevlileri denetlemek, mukataa işlerini gözetmek, vezir, beylerbeyi ve sancakbeyine ait olan hasları kontrol etmektir. Ayrıca avarız vergilerinin toplanması, askerlerin beslenme ihtiyacı için tahılın sağlanması, bunların merkeze aktarılması kadının mühim görevlerindendir. Kadılar aynı zamanda kazadaki birtakım beledi işlerinden de sorumluydular. Narhların belirlenmesi ve denetlenmesi, stokçuluğa karşı tedbir alınması ve esnafın denetlenmesi kadının yetki ve sorumluluğundaydı. Kadılar vekilleri olarak nahiyelere naib adı verilen görevlileri gönderebilirlerdi (Cin ve Akyılmaz, 2000:223). Kadılar göreve Rumeli ve Anadolu kazaskerinin teklifi ve sultanın tasvibi ile gelmektedir. Kadılar kazada yetkilerini kullanırken bağımsızdırlar (Baykara, 1990:9).

İKİNCİ BÖLÜM: TANZİMAT DÖNEMİ VE YÖNETİMDE MERKEZİLEŞME ÇABALARI

2.1 Klasik Dönem Devlet Teşkilatının Bozulması

2.1.1. Ekonomik ve Sosyal Yapıdaki Bozulma

Tanzimat'a giden süreçte dikkat çeken önemli değişim alanlarından birisi sosyo- ekonomik yapıdaki değişim ve bu yapı içerisinde dönüşen sınıfların durumudur. Osmanlı Klasik dönemi olarak ifade edilen 17. yüzyıla kadar ki süreçte, sosyo- ekonomik yapıdaki değişimler kendine özgü geleneksel temelleri üzerine kurulmuş ve istikrarlı bir değişim geçirmiştir (Ortaylı, 2019:13-14). Klasik dönemde sosyo-ekonomik yapı, fonksiyonları iyi tanımlanmış ve kontrol edilebilir dört tabaka etrafında şekillenmiştir. 16. yüzyıldan itibaren bu istikrarlı yapı bozulmaya başlamış, bu tarihten itibaren farklı aktörlerin ve güçlerin sosyo-ekonomik yapıya etkisiyle geleneksel yapının dinamikleri ve değişim süreçleri farklılaşmaya başlamıştır (Karpaz, 2010:18).

Sosyo-ekonomik dengenin bozulmasındaki temel etkenlerden biri toprağı işleyen ancak mülkiyetine sahip olmayan üretici köylü sınıfının toprağını terk ederek (İç karışıklıklar ve baskı nedeniyle) sosyo-ekonomik denge sisteminin dışına çıkmış olmasıdır. Köylünün sosyo-ekonomik dengenin dışında kalması merkezi idareyi kaygılandıran en mühim sebeplerden birisi olmuştur (İnalçık, 2012:212). Bu dönemde merkezin, çevrenin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki konumlarına zorla müdahale etmesi, çevrenin tepkisine neden olmaya başlamıştır. Çevrenin merkeze karşı bu refleksi bir dünya görüşü şeklinde tezahür etmemiş, yerel ve bölgesel çıkarların karakterize ettiği tavır olarak kendini göstermiştir. Nitekim merkezin baskı ve zorlamalarına maruz kalan yerel halk, yerel çıkarların savunucusu olan yerel eşrafın yanında olmaya ve onları desteklemeye başlamıştır. Yerel eşraf daha fazla güç elde etmek ve özerklik kazanmanın yolunun devlete karşı durmak ve ayaklanmalar çıkarmak suretiyle gerçekleşeceği düşüncesini benimsemiş ve bu yönde tavır sergilemiştir (İnalçık, 2009:130). Ayanlar asker kaçaklarını, sekbanları, çift bozanları ve düzenden rahatsızlık duyan kimseleri etraflarında toplayarak önemli güç odağı haline gelmişler, merkez karşısında ciddi bir muhalefet grubu oluşturmuşlardır (Akyıldız, 2012:19). İlk başlarda kırsal alanlarda tesadüf ettiğimiz ayanların sayısı şehirlerde de giderek artmaya başlamıştır. Giderek güçlenen ve sayıları artan bu yeni toplumsal sınıfın

ortaya çıkardığı yarı feodal sistemi, devlet istemeyerekte olsa kabullenmek zorunda kalmıştır (Tabakoğlu, 2012:32).

16. yüzyıldan itibaren devletin gelirlerinde önemli bir azalma olurken, ekonomik kaynaklara olan ihtiyaçta giderek artmaya başlamıştır. Özellikle bu dönemde yapılan ve uzun süreli olan seferler (İran Seferi (1577-1639, Avusturya Seferi (1593-1699) ve Girit Seferi(1645-1669)) ekonomik kaynaklara olan ihtiyacı daha da arttırmıştır. Bu dönemde Osmanlı parasının değeri giderek düşmüş, memleketin ihtiyacını karşılayan yerel üretim miktarı zayıflamış ve yabancı ülkelerden ithalat yapılmaya başlanmıştır (Uzunçarşılı, 2003:575). Askeri alandaki gelişmelerin takip edilememesi, buna bağlı olarak toprak kayıplarının artması, yeni ticaret yollarının keşfedilmesi üzerine transit mal geçişlerinden sağlanan vergi gelirlerinin düşmesi Osmanlı Devleti’ni mali ve ekonomik bunalıma sürüklemiştir (Pamuk, 1993:88). Osmanlı maliyesi yaşanan ekonomik bunalım nedeniyle bütçe açıkları vermeye başlamıştır.²³

Osmanlı Devleti’nin kurumsal dengesini ve sosyo-ekonomik düzenini pejoratif olarak etkileyen diğer bir etkende paralı asker sayısında yaşanan artıştır (Öz, 2005:39). 16. yüzyılın ikinci yarısında kul sistemine dayanan asker sayısı 80.000’i aşmıştır (İnalçık, 2012:215).

2.1.2. Yönetsel Yapıdaki Bozulma

Osmanlı Devleti’nde yönetim sisteminin başı olan padişahın yetiştirilmesi usulünde gevşemenin yaşanması, sancağa çıkacak olan şehzadelerin yetiştirilmesinde ve sancağa çıkma usullerinde ciddiyetin azalması, haremın ön plana çıkması, devlet yönetiminde vezirlerin ve kapı kullarının, taşrada ise ümeranın etkinliğinin artması Klasik Dönem devlet teşkilatının bozulmasına sebebiyet vermiştir. Diğer taraftan nakdi para ihtiyacının karşılanması için geçilen İltizam sistemi, bazı olumsuzlukları da beraberinde getirmiş, Klasik kurumların ve sosyo-ekonomik yapının dönüşümünü olumsuz yönde etkilemiştir (Öz, 2005:49).

²³ Osmanlı Devleti’nde 1590 yılından itibaren hazinenin bütçe açıkları vermeye başladığını İnalçık bizlere aktarmaktadır. Avarız ve Cizye vergi oranlarının yükseltilmesi, bu vergileri tahsil eden kimselerin görevlerini kötüye kullanmaları halkı rahatsız etmiş, tepki olarak da yerini ve toprağını bırakıp gidenlerin sayısı giderek artmıştır. Mali bunalımı tetikleyen diğer bir sebepte Avrupa’dan çok miktarda ucuz gümüşün Osmanlı piyasasına girmesi ve Osmanlı parasının giderek değersizleşmesi meselesidir. Osmanlı parasında yaşanan bu dalgalanmalar vergilerin yükseltilmesiyle aşılmaya çalışılmış, bu durum tımar sisteminin bozulmasına neden olmuştur (İnalçık, 2012:196).

Osmanlı yönetim sistemindeki gerilemenin somut örneği olan bu durumlar, Osmanlı'nın gücünün zirvesine ulaştığı ve trajik olarak gerilemenin de başladığı 16. yüzyıla denk düşmektedir. Gerileyişin temel nedenlerine baktığımızda Osmanlı sınırlarının çok genişlemiş olması, idari kapasitenin, yönetsel mekanizmaların bu kadar geniş coğrafyaya yayılacak kadar rasyonel büyüklüğe erişememiş olması, merkezi yönetimin günün ve dönemin ihtiyaçlarına göre kendini yenileyememesi gerileyişin en temel nedenleri olmuştur (Nagy, 1969:55).

2.2. Tanzimat'a Giden Yol

2.2.1. III. Selim Devri ve Reformları

Askeri esaslar, Osmanlı Devleti'nin kuruluşunda mühim bir rol oynamıştır. Bu konuya gösterilen ehemmiyet yapılan reform çalışmalarında da kendisini hissettirmiş, girişilen yenilik çalışmaları ilk askeri alanda görülmüştür. I. Mahmut devrinde ordunun daha düzenli hale getirilmesi ve askerlerin eğitimine dikkat edilmesi meselesi üzerine çalışmalar yapılmıştır. Bu doğrultuda layihalar kaleme alınmış, İtalyanların askeri konular üzerine yazdıkları eserler tercüme edilmiştir. III. Mustafa'nın saltanatı devrinde büyük bir tehdit olan Ruslara karşı, askeri ve mali düzenlemelere gidilmiştir. Yapılan yenilik hareketleri önemini korumakla birlikte, Osmanlı Devleti'nde kararlı ve mühim ıslahat hareketleri fiili olarak III. Selim devrinde başlamıştır (Giritli, 1963:39-40).

Osmanlı Devleti'nin çökmeye mahkûm olduğu düşüncesi, 18.yy ile birlikte Avrupalı devletler tarafından kabul edilmeye başlanmıştır. Bu tarihte Osmanlılar hem savaş meydanlarında yeniliyor, hem de dayatılan antlaşmalara razı olarak barışçıl bir politika gütmek zorunda kalmıştır (Berkes, 2011:84). Osmanlı-Avusturya savaşı sonrası imzalanan Pasarofça antlaşması sonrası reform girişimlerine hız verilmiş, III. Selim devri ile bu süreç artarak devam etmiştir (Akşin, 2011:77). Daha şehzadeligi döneminde XVI Luis'le mektuplaşan ve fikir alışverişinde bulunan III. Selim, idealist bir reformcu kimliğe sahip bir sultan olacağının sinyallerini vermiştir (Berkes, 2011:87). III. Selim Fransa'ya elçiler göndermiş, oradaki gelişmeleri yakından takip etmiştir. Ona göre reform girişimlerinin başarıya ulaşabilmesinin yolu, Avrupa'nın yakından takip edilmesi ve örnek alınmasıydı. III. Selim'in Viyana'ya elçi olarak tayin ettiği Ebubekir Ratip Efendi, padişaha çeşitli raporlar sunmuş, bunun üzerine Selim, kamu kesimindeki çeşitli kişilerden devletin içinde bulunduğu durum, aksaklıklar ve bunların giderilmesi için çarelerin belirtildiği bir rapor

hazırlanmasını istemiştir. Bu doğrultuda 22 adet rapor (Layiha) hazırlanmış ve III. Selim’e sunulmuştur (Akşin, 2011:79). III. Selim’in bu rapor ve görüşleri istemesinin nedeni, yapılacak olan reformları kişisellikten çıkartmak, devlete ve toplumun her kesimini kapsayacak şekilde gerçekleştirmektir. Yine bu amaçla Meşveret meclislerine de bu dönemde sıkça başvurulmuştur (Eryılmaz, 2010:42).

III. Selim ilk olarak askeri reformlara ağırlık vermiştir. III. Selim devrindeki yeniliklerinin genel adı olarak kullanılan Nizam-ı Cedit, Fransız İhtilalı sonrası ortaya çıkan “yeni düzen” kavramından esinlenilerek kullanılmıştır (Akşin, 2011:79). Nizam-ı Cedit kavramının biri dar diğeri geniş olmak üzere iki anlamı vardır. Dar anlamda Nizam-ı Cedit, III. Selim’in saltanatı sırasında oluşturulan yeni orduyu ifade etmektedir. Geniş anlamda ise, Yeniçeri ocağının ortadan kaldırılmasını, ulemanın yönetimdeki etkisinin azaltılmasını, Avrupa’nın kültür, ilim, sanat, ticaret ve medeniyet sahasına girmek için yapmış olduğu reformların bütününe ifade etmektedir (Kara, 1940:16).

III. Selim döneminde kurulan yeni orduyu finanse etmek için İrad-ı Cedit adında yeni bir hazine oluşturulmuştur. Bu dönemde Avrupa’ya daimi elçilikler açılmıştır. Avrupa’dan yabancı subaylar getirilmiş, yeni ordu hakkında layihalar hazırlamaları istenmiştir. Bu dönemdeki ıslahat çalışmalarının temel nedenleri yönetimde adaletsizliğin ve zulmün devam etmesi, maliyede yaşanan açıklar, ehliyetsiz kişilerin devlet kadrolarında yer alması, askeri düzenin bozulması ve kanunlara uygun bir düzenin sağlanamamasıdır (Eryılmaz, 2010:35).

2.2.2. II. Mahmut Devri ve Reformları

Osmanlı devletinde II. Mahmut devri, askeri ve sivil alanda modernizasyon temellerinin atıldığı bir dönemdir. Bu dönemde Batı tipi yönetim tarzı örnek alınmaya başlanmıştır. II. Mahmut döneminde gerçekleştirilen reformların amacı, devletin merkezileştirilmesi anlayışıdır. Merkezileşme çabalarının arttığı II. Mahmut devri Berkes’in ifadesiyle “Mutlakiyetçi aydın monarşi” olarak nitelendirdiği rejimin gelişmeye başladığı dönem olmuştur (2003:171). N. Berkes bu rejimin özelliklerini şöyle ifade eder (2003:171):

“(…) a) Hükümdarın mutlak yetki hakkı devam ediyor, b) yönetilenler ‘reaya’ olmaktan çıkıp, ‘tebaa’ ve ‘halk’ oluyor, c) kapıkulluğu kalkıyor, onun yerine sınıf, ırk, din farkları gözlemlenmeden devşirilen bir sivil bürokrasi geliyor, d) kapıkulu ordusu yerine farklı şekilde devşirilecek bir militer örgüt kurulmasına doğru gidiliyor, e) sivil bürokrasi ve ordunun başında bulunanlarla ulemeden seçilen kişilerden oluşan en üst yetkili, kanun yapma görevlisi sürekli meclisler kuruluyor.”

II. Mahmud döneminde, Osmanlı hükümetine ve personeline Batı'daki benzerlerinin adları verilerek modernleşmenin içselleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda bakanlık sisteminin temelleri atılarak, işlevsel – fonksiyonel görev ayırımına gidilmiştir. Mamafih, II. Mahmud döneminde Osmanlı bürokrasisinin biçimsel yapısı tamamen değişmeye başlamıştır. Başbakanlık, bakanlıklar, kıdem esasları ve memuriyet kademeleri gibi alanlarda yenilikler yapılmış ve bürokrat yetiştirmek amacıyla yeni okullar açılmıştır. Bu okulların açılmasındaki amaç, seküler bir modern eğitim anlayışıyla bürokrat yetiştirmektir (Sevil, 2005:103).

II. Mahmud döneminde yapılan reformlar ile devlet yönetiminde, askeri, ilmi ve dini grupların siyasi rolleri azalmıştır. Bu dönemde yeni kurulan büroların ve bürolarda görev yapan bürokratların devlet yönetiminde etkileri artmıştır (Tazegül, 2005:74). Devletin yönetiminde, reformların hayata geçirilmesinde ve modernleşme çabalarında, II. Mahmud döneminde etkin bir konuma gelmeye başlayan bürokrasi, daha sonra Tanzimat döneminde etkisini arttırarak, Osmanlı modernleşmesinin etken itici güçlerinden bir tanesi olarak tarih sahnesinde yer almıştır.

II. Mahmud döneminde gerçekleştirilen reformların temelini oluşturan merkezileşme fikri, 19. yüzyıl Osmanlı modernleşmesinin referans düşüncesi olmuştur. Reformlarda temel amaç, padişaha tamamıyla sadık yeni bir ordu oluşturmak bu yolla ayanlar ve ekonomik kaynaklar üzerinde hükümetin kontrolünü ve denetimini sağlamaktır. Bürokratların politik ve toplumsal üstünlüğünü koruyabilmesinin temel şartı, devletin ekonomik kaynaklar üzerindeki denetim, kontrol ve tasarruf hakkını elinde tutmasına bağlıydı (Karpaz, 2014:79). Güçlü bir geleneğe sahip olan bürokrasi, Osmanlı modernleşmesinin lokomotif gücü olmuştur. Tanzimat döneminin reformist bürokratları bu dönemde yetişmiştir. II. Mahmud'un devlet otoritesini güçlendirmek için girişmiş olduğu reformlar, bürokrasinin devlet içerisindeki etkisini ve gücünü arttırmıştır. Hatta bürokrasi Tanzimat Fermanı ile birlikte padişahın otoritesi karşısında yargısal hak kazanmıştır (Erdoğan, 2016:95-96). Artık bürokrasi, padişahın bölünmüş politik gücüne ortak olarak belli dönemlerde iktidara el koyabilecek güce de sahip olmuştur.

2.3. Gülhane Hattı Hümayun'un İlanı Ve Niteliği

Osmanlı İmparatorluğu'nda 1839 ve 1876 yıllarını kapsayan ve bir dizi yenilik, ıslahat ve reform dönemini ifade eden devrin adı Tanzimat dönemidir. Tanzimat mefhumunun ihtiva

ettiği mana siyasi, iktisadi ve idari anlamda yeniden yapılanmayı esas alan ve bu yeniden yapılanmayı batıyı referans alarak gerçekleştirmeyi hedefleyen düşünce ve pratiğin adıdır (Eryılmaz, 2010:95). Fermanın ilanında dâhili faktörlerin etkisinin payı büyük olmakla birlikte yurtdışına gönderilen elçilerin, Tanzimat Fermanı'nın hazırlanmasında ve uygulanmasında etkileri vardır.

Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan Tanzimat Fermanı, I. Abdülmecit'in tasvibiyle, 3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Meydanı'nda devlet ricali, yabancı devlet elçileri ve halkın önünde okunarak yürürlüğe girmiştir (Shaw ve Shaw, 2017:91) . Tanzimat Fermanı ile ehemmiyeti haiz olan üç temel konu üzerinde prensipler ortaya koyulmuştur. Bu bağlamda fermanda, Osmanlı vatandaşlarının can, mal ve ırz güvenliğini sağlamak (1), vergi konusunda düzenleme getirmek (2) ve askerlik yükümlülüğünü adil olacak şekilde düzene koymak (3) konuları üzerinde hususiyetle durulmuştur (Shaw ve Shaw, 2017:91; Seyitdanlıoğlu, 2006:258-259 ; Öztuna, 2018:452-455).

Tanzimat'ın ilanı Osmanlı modernleşmesinin (19. yy.) dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Klasik bir ferman niteliğinde olan Tanzimat Fermanı, sonrasında yaşanacak olan köklü reformların habercisiydi. Klasik dönemden övgüyle bahseden ferman, ayrıca devletin içinde bulunduğu olumsuz şartların nedenlerini açıklamakta ve bazı çözüm önerileri sunmaktadır (Özcoşar, 2010:54). Ferman tetkik edildiğinde merkeziyetçi bir yapının kurulması ve güçlendirilmesi doğrultusunda bir inanç ortaya konuluyor ve bu yönde bir irade sergileniyordu (Avcı, 2010:48). Tanzimat fermanıyla hedeflenen temel hususlar merkezi yönetimin gücünü arttırmak, taşradaki yerel güç odaklarını ortadan kaldırmak ve bunları merkeze bağımlı kılmak, devletin mali ve ekonomik kaynakları üzerinde merkezi bir denetim kurmak, fermanın temel hedefleri olmuştur. Bu bağlamda bütün tebaaya herhangi bir ayırım ve ayrıcalık gözetilmeksizin eşit haklar verilmekte, rasyonel adalet normlarına dayalı idari bir sistem vaat edilmekteydi(İnalcık, 2012:623).

Fermanda dile getirilen vaatler yeni değildir. Daha önceki reform çabalarında da bu konularda girişimlerin olduğunu söylemek mümkündür. Fermanın üzerinde ciddiyle durduğu temel konu tüm uyrukların can, namus ve mal güvenliğinin devlet tarafından temin ve muhafaza edilmesi, açık ve kurallara göre işleyen bir yargı sisteminin kurulması ve müsadere usulünün kaldırılması olmuştur. Müsadere usulü daha önce II. Mahmud döneminde yasaklanmış olmasına rağmen tam olarak kaldırılamamıştır (Karataş,

2006:233-234). Osmanlı devletinde gayrimüslim tebaaya bir takım haklar Tanzimat Fermanı'ndan önce, din esasına dayalı millet sistemi içerisinde “Zımmi Hukuku” çerçevesinde tanınmıştır.

Fermanın en dikkat çekici konusu dini ve mezhebi gözetilmeksizin tüm uyrukları kapsayıcı ve bağlayıcı hükümler ortaya koymasıdır. Bu bağlamda ilk kez herkesin kanun önünde eşit haklara sahip olduğu resmen açıklanmış ve bu irade resmi politika haline getirilmiştir. Tanzimat Fermanı'nda dile getirilen “din ayrımı gözetilmeksizin” ifadesi, bundan sonraki metinlerde lokomotif gibi devam ederek yerini almıştır. Din esasına dayalı ayrıcalıkların kaldırılmasıyla, Osmanlı çatısı altında yaşayan milletlerin devlete bağlılıklarının ve güvenlerinin artırılması amaçlanmış, bu bağlamda Osmanlı bağımsızlığının ve birliğinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir(Davison, 2005:42-44).

Fermanın temel hedefi merkezi hükümetin gücünü arttırmaktır. Bu bağlamda, bürokrasi ve taşra idaresinde bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Taşrada merkezin gücünü arttırmak için vilayetler doğrudan merkeze tabii kılınmış, yerel güç odaklarının iktidarlarını zayıflatmak amacıyla o bölgelere merkezden memurlar tayin edilmiş ve valilerin yetkileri azaltılmıştır. Özellikle valilerin mali konularla ilgili yetkileri kısıtlanmıştır. Yeni yönetim modelinin uygulandığı eyaletlerde mali konular, doğrudan merkez tarafından atanan “muhasıllara” verilmiştir. Tanzimat'ın öngördüğü yeni yönetim modeliyle şehirler, merkezi yönetim etkili bir kontrol ve denetim merkezi konuma gelmiştir (Çadircı, 1997:225). Merkezin gücünü arttıran bu düzenlemeler, ülke genelinde idari bir birlik kurmayı amaçlamış, böylece bölgesel farklılıkları ortadan kaldırmayı hedeflemiştir (Ertaş, 2001:497).

Osmanlı Devleti, Tanzimat Fermanı'nın yeni bir dönemin habercisi ve başlangıcı olduğunu göstermek için yoğun çaba içerisindeydi (Yücel, 1988:697). Ferman önce sancak merkezlerinde ki, daha sonra kaza ve kasabalarda ki meydanlarda okundu ve halka duyurulmuştur (İnalcık, 2012:623) .Tanzimat'ın uygulanmasında öncelik hükümetin kontrolünde olan eyaletlere verilmiştir. Bu bağlamda başta Anadolu'da Edirne, Rumeli'de Tırhala, Yanya ve Manastır Eyaletlerinde tatbik edilmeye başlanmıştır (Karal, 1999:192). Daha sonra ise uygulama alanı genişletilerek Tanzimat'ın öngördüğü ilkeler diğer eyaletlere intibak ettirilmeye çalışılmıştır.

Ferman ilan edilirken temel amaç imparatorluğun tamamında fermanın hükümlerini uygulamaktır. Ancak devletin elinde fermanın içeriğini ve hedeflerini anlatacak kadar yetişmiş memur kadrosu bulunmamaktadır. Bu husustan dolayı fermanının hükümleri imparatorluğun her eyaletinde eş zamanlı uygulanmamıştır (Kandemir, 2017:66).

2.4. Tanzimat Dönemi Yönetim Anlayışı ve Merkeziyetçilik

Tanzimat Fermanı, Osmanlı merkezi otoritesinin yeniden yapılanmasını ve eskimiş kurumların yerine yenilerinin getirilmesini öngörmüştür. Bu amaçla idari ve mali alanda yenilenmeye gidilmiş, yenilikler merkezileşme eğilimi üzerinden şekillendirilmiştir.

Tanzimat ıslahatlarının ortaya koymuş olduğu yönetsel usullerden en önem verileni “kanunlara saygı” ilkesidir. Yönetsel hayatın her düzeyinde bu ilkeye, yani “yasalara uygun” hareket edilmesine ayrıca dikkat edilmiştir. Eski kuralların, yeni kapitalist sistemin getirdiği yeni şartlara uygun olmaması, dış baskılar, düzensiz ve güvenliksiz bir ortamın mevcudiyeti böyle bir yeniliği zaruri hale getirmiştir (Tanör, 1998:98).

Tanzimat döneminin en dikkat çekici yönü yasaların hazırlanması ve kararların alınmasında kolektif usullerin, başka bir ifadeyle meclis ve kurulların ön plana çıkmasıdır. Devletin merkez teşkilatında içişleri, dış işleri, adalet, askeri, maliye, sağlık ve ulaştırma vb. alanlarda meclisler teşekkül ettirilmiştir. Seçimle oluşturulan bu meclisler, uzmanlık komisyonları olarak değerlendirilebilmektedir (Tanör, 1998:97-98) .

Tanzimat dönemiyle birlikte mülki idarede merkezileşme yoluna gidilmiştir. Özellikle valilerin geniş yetkilere sahip olduğu Eyalet sistemi, zamanla merkezin otoritesini sarsar bir hal almıştır. Valiler örfi vergiler koyabilmekte, eyaletin askeri komutanı olarak birlikleri kumanda etmekte, idam kararı alabilmekte ve yerel geliri iltizam usulüyle tahsil edebilmektedirler. Merkezin valiler üzerindeki etkisi, zamanla daha da azalmıştır. Tanzimat zihniyetinin temel mantığı olan merkezileşme amacı, böyle bir mülki sistemle bağdaşamazdı. Merkezileşme prensibi etrafında bir mülki idare sisteminin kurulması için çalışmalar başlatılmış, bu doğrultuda Fransa idare sistemi model alınmıştır (Karal, 1970:282). Bu amaçla 1864 Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte merkezin çevre üzerindeki kontrolü arttırılmak istenmiştir. İlgili düzenlemeyle valilerin yetkileri arttırılmış, mahiyetindeki memurların atama ile göreve gelmelerine karar verilmiştir. Patrimonyal sistemde rastlanılan himaye ve intisap yoluyla göreve gelme

anlayışının yerine, merkezden atama usulü, bu düzenlemeyle birlikte getirilmiştir. 1871 düzenlemesiyle valilerin güçleri ve yetkileri daha da arttırılmıştır (Findley, 1994:165). Bu yeni düzenle idari taksimat değişikliğe uğramıştır. Mülki yapıda eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiştir. Yeni idari sistem, siyasi sistemde de bir takım yeni oluşumların ve usullerin gelişmesine sebebiyet vermiştir. Seçim, mahalli idare ve eşitlik gibi siyasi yönü olan değerler ve usuller idari yapıya girmiştir (Tunaya, 2004:35).

Tanzimat reformlarının amacı, batıyı örnek alarak, güçlü ve etkin bir merkezi idare tesis etmektir (Ortaylı, 2007:495). Tanzimat döneminde hükümdarın yönetimdeki görev ve yetkileri azaltılmış, yönetimde bürokrasi güç sahibi olmaya başlamıştır (Eryılmaz, 1991:156-157). Yönetimde hükümdarın etkisinin azalmasında batılı yöntemlerin tesiri ve yönetimde hukuk kurallarının ön plana çıkmasının rolü büyük olmuştur. Bu dönemde hükümdarlık makamı aşkın bir otorite olmaktan çıkmıştır. Hükümdarlık, millete ait bir makam haline gelmiştir (Okumuş, 1999:312).

Daha öncede belirttiğimiz gibi devlet yönetiminde hükümdardan sonra en yetkili kişi sadrazamdır. Tanzimat dönemi merkeziyetçi reformlar doğrultusunda, vezirlerin görev ve yetkileri arttırılmıştır. Sadrazamlar, Bab-ı Ali üzerinde otorite ve güç kurmuşlardır. Bu dönemin dikkat çeken güçlü sadrazamları, zaman zaman padişahın mutlak otoritesine meydan okumaktan geri kalmamışlardır (Eryılmaz, 1991:53).

Devlet idaresinin merkezileştirilmesi ve hayata geçirilmesi meselesi, büyük ölçüde Bab- ı Ali’de teşekkül ettirilen meclisler aracılığıyla olmuştur. Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere devlet yönetiminde Divan- ı Hümayun yerine, daha fonksiyonel meclisler idarede yerini bu dönemde almıştır (Ortaylı, 2007:482). Oluşturulan bu meclisler Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye (1838), Meclis-i Dâr-ı Şurâ-yı Askerî (1836), Meclis-i Umûr-u Nafia (1838), Meclis-i Maârif-i Umumiye (1846), Meclis-i Maliyye (1846), Meclis-i Âli-i Tanzimat (1854) vs. gibi, çeşitli görevleri yerine getiren meclislerdir. Öncelikli görevleri, bağlı bulundukları bakanlıklara danışmanlık yapmak olan bu meclisler, merkeziyetçi bir idari yapının sağlanması için kurulmuşlardır (Eryılmaz, 1991:156).

Mülki idarenin merkezileştirilmesi, toprak rejiminin yeniden ele alınmasını gerektirmiş ve merkezileşme yoluna gidilmiştir. Osmanlı yönetsel ve mali sisteminin temel konusu olan toprak rejiminin bozulması (tımar sistemi), bu konunun ehemmiyetle yeniden ele

alınmasını gerektirmiştir. Daha öncede bahsetmiş olduğumuz gibi Osmanlı Devleti'nde tımar sisteminin birçok fonksiyonu vardır. Bu sistemin bozulmasıyla devletin gelir kaynakları azalmış, bürokrasinin ekonomik statüsü etkilenmiştir. Görüldüğü gibi bu sistemin bozulmasının siyasi, ekonomik ve sosyal alanlarda olumsuz sonuçları olmuştur. Devletin artan gelir ihtiyacı, yeni bir toprak sistemini zaruri hale getirmiştir. Bu amaçla “Arazi Kanunname-i Hümayunu” adıyla bir düzenleme hazırlanmıştır. Özel mülkiyetin esas alındığı bu yeni sistemle, gelirin ve çalışma isteğinin artacağı düşünülmüştür (Ortaylı, 2008:306).

2.5. Tanzimat Dönemi ve Modernleştirici Bürokrasi

Tanzimat devri, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı'ndan 1876 yılında ilan edilen Kanun- ı Esasi'ye kadar geçen 37 yıllık zaman dilimine işaret eden dönemdir. Reform ve yenileşme dönemi olan Tanzimat devrine tanıklık eden iki hükümdar; I. Abdülmecit ve I. Abdülaziz'dir (Hayta ve Ünal, 2020:117) . 1839 – 1876 yılları arasını kapsayan Tanzimat devri, imparatorluğun gerileyişinin ve çöküşünün amillerini geleneksel kurumlardaki zayıflıktan ileri geldiğini, bu kötü vaziyetin düzeltilebilmesinin yolunun, Batılı kurum, yöntem ve usullerin memleketimize iktibas edilmesi gerektiği fikri ile girilen yenileşme ve ıslahat hareketlerinin karakterize ettiği bir dönemdir (Eren, 1970:709-710).

Sultan II. Mahmud'un reformlarıyla başlayan modern merkeziyetçi bir idari yapı kurma çabaları, Tanzimat Dönemi ile birlikte daha yoğun bir şekilde devam etmiştir (Karpas, 2020:47). Döneme ismini veren “Tanzimat” kavramı yenileşme veya ıslahat hareketlerine referans ile kullanılıyorsa da, dönemin asıl karakteristik özelliği kanuna dayalı bir nizam kurma ve hukuki bir ıslahat ile düzen getirme çabasıdır (Ortaylı, 1987:88). Filhakika, Tanzimat dönemini inceleyen Batılı uzmanlarda “Tanzimat” karşılığı olarak “legislative” terimi kullanmayı tercih etmişlerdir. Bu terimin manası da kanunlaştırma, yasama faaliyetidir (Ortaylı, 2006:138; Ortaylı, 1987:88).

Tanzimat dönemi rejimi, özellikle idare, maliye, hukuk ve eğitim başta olmak üzere, muhtelif alanlarda geçmiş dönemdeki merkeziyetçiliğe kıyasla daha kararlı adımlar atmış ve de merkeziyetçiliği hedef alan reformların kaynağını padişahlık kurumundan bürokrasiye intikal ettirmiştir (Berkes, 2011:218-219). İdarede merkeziyetçi bir yapının oluşturulmasıyla devletin kurtulacağını düşünen Tanzimat paşaları, mahalli otoriteleri ve halkı sürecin dışında tutmuştur. Reformların (ıslahatların) planlamacısı ve uygulayıcısı

görevlerini üstlenme çabası içerisinde olan Tanzimat bürokrasisi, merkezi idare gücünü padişahın aleyhine, bürokrasinin lehine olacak şekilde, iktidarın kaynağını değiştirmek istemişlerdir. (İnalcık, 1964:132-133) .

Tanzimat döneminde girişilen reform hareketlerinin neticesinde, imparatorlukta, yeni tipte bir bürokratik zümre ortaya çıkmıştır.. Tanzimat reformlarının planlayıcı ve uygulayıcısı olan yeni tipteki bürokratik kadro, Avrupa'yı rol model almak suretiyle, Batılı fikirlerin ülkemize girişine öncülük etmişlerdir (Ahmad, 1995:41). Bab-ı Ali'nin egemenliğinin ve bürokrasinin hâkim konuma gelişinin karakterize ettiği Tanzimat dönemi, Türkiye tarihinde modern merkeziyetçiliğin kuruluş dönemi olmuştur. Bu yeni tip bürokrasinin toplumu kontrol etme usul ve yöntemleri, geçmiş dönemlere göre çok farklıdır (Ortaylı, 1987:72). Tanzimat döneminde ortaya çıkan ve kendilerini toplumun üzerinde medeniyetin temsilcisi olarak gören bürokratik elitlerin ayırt edici özelliği, az çok Avrupa görmüş ve kısmen yabancı dil bilen şahsiyetler olmasından ileri geliyor olmalarıdır (Eryılmaz, 2017:148-149). Heper çalışmasında, Tanzimat ile beraber bürokratik elitin güç kazanmasının yanında yeni bir bürokratik elit sınıfın ortaya çıktığını ve bu yeni bürokratik elitin ayırt edici özelliğinin eğitim olduğunu ifade etmiştir (1974:83).

3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Hatt-ı Hümayununu okuyan ve Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihinde yeni bir devir açan bürokrat sınıfına, “Bab-ı Ali diktatörleri” denilmiştir. Osmanlı tarihinde reform çalışmaları tabii olarak o gün başlamış değildir. Bürokrasi, bu dönemde ilk kez reform hareketlerinde hâkim/egemen konuma gelmiştir. Tanzimat bürokratları, I. Meşrutiyet'e kadar, yönetimde hâkim konumlarını muhafaza edebilmişlerdir (Ortaylı, 1987:72). Tanzimat Fermanı'nın getirdiği reformlar, bürokratik kadroların konumlarını muhafaza imkânı sağlamıştır. Bu bağlamda femandaki can, mal ve namus güvenliği ile ilgili ilkeler, bütünüyle bürokrat grubuna yönelik bir takım güvenceler getirmiştir. Bu hükümler bürokrasi sınıfının haklarını muhafaza ettiği gibi, bu sınıfın halka karşı yasal olmayan davranışlarını da önlemeye yöneliktir. Yönetici sınıfının güvenliğini zayıflatan müsadere, rütbelerin düşürülmesi, rütbelerin geri alınması ve sürgüne gönderme gibi uygulamalar bürokrasi için önemli sorun alanları olmuştur. Tanzimat düzeninin getirdiği yeni haklar ile birlikte bürokrasi, padişah karşısında yasal güvenceye sahip olmuştur (Eryılmaz, 2017:107).

II. Mahmud döneminde gerçekleştirilen reformlardan en önemli olanları yüksek mevkideki bürokratların mallarına el konulması ve ölümleri halinde mal varlıklarının hazineye intikal edilmesi usulünün ilga edilmesi olmuştur (Weiker, 1973:104). Reformlar neticesinde güç kazanan bürokrasi sınıfı, bu dönemde, sayıları kısıtlı olan üstün nitelikli kimseler için çekici bir sınıf haline gelmiştir (Türköne, 2003:165). Devlet yönetiminde güç dengeleri, sarayın aleyhinde, Bab-ı Ali'nin kulluktan yeni kurtulmuş bürokratlarının lehine olacak şekilde değişmiştir (Zürcher, 2000:90). Bu tarihten itibaren bürokratlar, halka yol gösterici bir sınıf olarak görülmeye başlanmıştır. Tanzimat döneminin önemli şahsiyetlerinden Abdullah CEVDET'e göre bürokrat – halk ilişkisi şöyle ifade edilir; “(...) *seçkinler halka yol gösterecekti; ancak halkın bu tür yol göstermelere uyabilmesi için temel bir eğitime sahip olması gerekliydi.*” (Heper, 1974:87).

Tanzimat bürokratları ikili bir yapıya sahiptir; gelenekselci kanat ve modernleştirici kanat. Bu iki farklı grup bir noktada birleşmişlerdir, “topluma hâkim olmak”. Tanzimat’tan itibaren bürokrasinin çabası ve gayesi bu istikamette olmuştur (Yalçındağ, 1970:50). Tanzimat ile birlikte bürokratik elit yeni bir vazife yüklenmiştir. Kendisine biçmiş olduğu yeni görev, “toplumu ve devleti modernleştirmek”, bu yolla devletin içinde bulunduğu çöküşü ortadan kaldırmaktır. Tanzimat bürokrasisi, bu amaca ulaşmak hususunda her türlü girişimi yapmaktan da geri kalmamıştır. Devleti kurtarma düşüncesi, son dönem Osmanlı devlet adamlarının saplantı düzeyine varan temel meşguliyeti olmuştur. Bu temel amaç çeşitli devlet adamları tarafından, farklı yöntem ve çözüm önerileri şeklinde dile getirilmiştir (Deringil, 2002:31).

Tanzimat dönemi bürokrasisinin kendisine özgü olan özelliği, devlet yönetiminde sadece kendilerini yetenekli gören ve Batılı tarzda eğitim görmüş kapalı bir grup olarak ortaya çıkmış olmalarıydı (Heper, 1974:68-69). Sözüünü ettiğimiz dönemin bürokratları kendilerini önceki dönemlerin aksine padişahın değil, devletin hizmetlisi olarak görmeye başlamışlardır. Bu dönemin bürokrasi zihniyeti, kendilerinin hâkim olduğu bir siyasetin kamu yararına olacağı ve genel iradeyi en iyi şekilde temsil edeceği düşüncesini taşımaktaydı (Durgun, 2003:208).

Osmanlı bürokrasisi, Tanzimat dönemi ile birlikte devleti ve toplumu modernleştirme çabası içerisine giren ve artık kendini devletin hizmetlisi olarak gören modern bürokrasiye 19. yüzyıl ile birlikte dönüşmeye başlamıştır. Tanzimat dönemi ile beraber padişaha ve

Osmanlı hanedanına sadık olan bürokrasinin üyeleri; artık ifadesini sadece padişahın iradesinde bulmayan devlete, daha büyük bir sadakatle bağlanmışlardır (Ahmad, 1995:41). Ancak Tanzimat döneminde bile şu vaziyet devam etmiştir - kamu yönetimi halen halkın dışında ve halktan kopuk durumdaydı (Yalçındağ, 1970:35). Osmanlı dönemine özgü olan yönetim – halk ilişkisine dair özellikler, daha sonra Cumhuriyet dönemi yönetim – halk ilişkilerine intikal etmiş ve etkilemiştir. Bürokrasinin iki farklı kanadının birleştikleri nokta, farklı amaçlarla toplumu yönlendirmek ve topluma hâkim olmak anlayışıydı. Bürokrasinin modernleştirici kanadı, devletin içinde bulunduğu kötü durumu, Batılı anlamda reformlar yaparak önlemeyi amaçlamıştır. Çıkarcılar kanadı ise, topluma hâkim olmayı kendi çıkarlarını gerçekleştirmenin yolu olarak görmekteydiler (Yalçındağ, 1970:50-51).

Tanzimat döneminde modernleşme hareketlerine kaynaklık eden ve talep eden toplumun kendisi değildir. Reformlara öncülük eden modernleştirici bürokratlara göre bir problem vardı ve bu problem toplumun üstesinden gelebileceği bir sorun değildir. Bu bağlamda halk sorunların tespitinde ve çözüme kavuşturulmasında hiçbir role sahip değildir. Toplum, yaşanan değişimlere ve getirilen çözümlere kulluk vazifesinin gereği olarak her zaman ilgisiz kalmıştır. Mamafih bunlar kendilerinin anlayabileceği ve çözebileceği işler değildi – hadlerine de değildi (Durgun, 2005:40-41).

Bürokrasinin modernleştirici bir unsur olarak hâkim bir siyasi güç haline gelmesini Heper şöyle ifade etmiştir (1973:88):

“(…) III. Selim’den itibaren sivil bürokrasi sivrilmeye başlamış ve II. Mahmut devrinde diğer bürokratik kanatlara ve ayana üstünlük sağlanmıştır. II. Mahmut ve kısmen Abdülaziz ve II. Abdülhamit gibi güçlü padişahlar devrinde ise bir dereceye kadar ‘siyasal sistemin’ (= padişah ve diğer saray erkânı) gölgesinde kalmışsa da genellikle bir numaralı siyasal güç olmuştur. Abdülmecit ve İttihat ve Terakki devirleri ise bürokrasinin altın yıllarıdır”.

Tanzimat döneminde hâkim olan ve daha sonra Cumhuriyet dönemine de miras kalan bürokrat zihniyeti, bürokrasinin siyasi kararların uygulayıcısı olmaktan çok siyasi kararları alan ve kendisinde de bu hakkı gören bir zihniyetin temsilcisi olmasıdır. Önemli diğer bir hususta reformların kaynağını halkın desteğiyle değil, halka rağmen, kendi eğitim ve tecrübelerinde bulmuş olmalarıdır.

Tanzimat Dönemi’nde karakteristik özelliğini kazanmaya başlayan ve kurumsallaşan bürokrasi Cumhuriyet’e mühim bir miras olarak intikal etmiştir. Osmanlı devletinin son

dönemindeki bürokratik kadro, Cumhuriyet’i de mümkün kılan kadrodur. Meşrutiyet döneminde birleşen sivil ve askeri bürokrasi, Cumhuriyet’in bürokratik elitinin mühim bir bölümünü meydana getirmiştir (Heper, 1973:58).

2.5.1. Modernleştirici Bürokratların Oluşumunda Tercüme Odası ve Hariciye Nezareti’nin Yeri

Tanzimat Dönemi’nde, reformların başını çeken bürokratik kadronun birçoğu bu dönemde kurulan Tercüme Odası ve Hariciye Nezaretinden yetişmiştir (Aslan ve Yılmaz:2001:296). Her iki kurumda Osmanlı Devleti’nde Batılı fikirleri benimsemiş olan ve Osmanlı’nın çöküşünün ancak Batılı kurum, düşünce ve yaşam tarzının benimsenmesiyle önlenebileceğine inanmış olan bürokratların yetişmesine kaynaklık etmiştir.

2.5.1.1. Tercüme Odası ve Önemi

Osmanlı’da tercümanlık ihtiyacı, Divan- ı Hümayun’da müzakere sırasında Türkçesi olmayan bir ecnebinin davasını anlamak, yabancı devletleri temsil eden elçilerin sadrazamla ve padişahla görüşmelerine aracı olup mektup yazmak için bir tercümanın varlığını gerekli kılmıştır. Divanda istihdam edilen tercümanların hemen hepsi 16. ve 17. yüzyıllarda Müslüman olup tımarları vardı. 18.yüzyıldan 19. yüzyılın ilk yarısına kadar olan dönemde divan tercümanlığı Fenerli Rumların tekelindeydi (Uzunçarşılı, 1988:71).

Osmanlı devleti ile Batı arasında artan münasebetler 19. yüzyılın başlarında, acil olarak, daha çok ve daha iyi tercüman ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu şiddetli ihtiyaç, tercüman olarak kullanılan Rumların Osmanlı hükümetine ihanet içerisinde olduklarına dair şüphelerin sonucun da Rumların bu görevlerden uzaklaştırılmalarına sebep olmuştur. Bu nedenle, Müslüman Türkler arasında Avrupa dillerini öğrenmek sistematik olarak teşvik edilmiştir. Bu amaçla Bab- ı Ali’de Tercüme Odası adı verilen özel bir bölüm vücuda getirilmiştir (Mardin, 1996:233). Yeni oluşturulan bu oda iki önemli fonksiyonu üstlenmiştir. İlki, Avrupa’da görev alacak elçilerin yetişme yeri, ikincisi, Tanzimat dönemi reformist bürokratlarının yetiştiği oda görevini üstlenmesidir.

Yukarıda ifade edildiği üzere Tercüme Odası’nın kurulma amacı, devlette tek egemen rol oynayan Rum tercümanların elinden tamamen kurtarmaktır. Yeni kurulan tercüme odası, reformist Müslüman bürokrat tipinin oluşturulmasında en önemli merkez olmuştur. Ayrıca bu oda Bab- ı Ali’deki en saygın görev yeri haline gelmiştir. Tercüme odası, reformlara

yönelik istekleri karşılayabilecek elemanların yetiştirilmesi yönünde ehemmiyetli bir görev üstlenmiştir (Findley, 2014:155).

2.5.1.2. Hariciye Nezareti ve Önemi

Osmanlı Devleti'nde dış ilişkilerin yürütülmesi işlevini yerine getiren Hariciye Nezareti'nin diğer bir fonksiyonu, Batıcı zihniyetin gelişmesinde besleyici merkezlerden biri olmasıdır.

1836 yılında Reis-ül Küttab ismi ve teşkilatı ilga edilerek, yerine dış ilişkilerin ehemmiyet kazanmasından dolayı Umur- u Hariciye Nezareti ismiyle bir nezaret kurulmuş ve son Reis-ül Küttab olan Yozgatlı Akif Efendi müşirlik rütbesiyle Umur-u Hariciye Nazırı olmuştur. Böylelikle III. Selim ve II. Mahmud devirlerinde Avrupa başkentlerinde devamlı şekilde ikamet eden elçilerle ilgili işlerin daha düzenli bir şekilde yapılması sağlanmıştır (Uzunçarşılı, 1988:246-247).

Hariciye Nezareti, Bab-ı Ali bürokratlarının reformcu bir anlayışla yetiştirildiği çok önemli bir Nezaret olmuştur. Ayrıca bu Nezaret, bürokratların (diplomatların) Tanzimat zihniyetine göre yetiştirilmesinde bir nevi okul görevi üstlenmiştir. Bu nezaret, 19. yüzyıla damgasını vuran önemli reformların hazırlanmasında etkin bir rol üstlenmiştir (Findley, 2014:163).

Tanzimat hareketinin mimarları olarak sayılan Mustafa Reşit Paşa, Mehmet Emin Ali Paşa ve Fuat Paşa, Tercüme Odası'nda Fransızca öğrendikten sonra dış işleri başkanlığında (Hariciye Nezaretinde) görev almışlardır. Hariciye Nezareti, Tanzimat dönemi bürokratlarının zihniyeti olan, reformların batı örneklerine referans gösterilerek yapılması düşüncesine kaynaklık etmiştir (Eryılmaz, 2017:62-63).

2.6. Tanzimat Dönemi Meclisleri

2.6.1. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye

Meclis-i Vala, kendisinin görev alanına giren davalara bakmak, nizamname ve kanunları hazırlamak ve halkın sorunlarını görüşmek amacıyla 24 Mart 1838 tarihinde kurulmuştur. Yapısını tetkik ettiğimizde bir takım idari ve yargı yetkilerini bünyesinde barındırdığını görmekteyiz. Yasa ve kanun yapma fonksiyonuna sahip olan bu meclis, Tanzimat döneminin ilk modern meclisidir. İlerleyen süreçte meclisin yargı fonksiyonu ön plana

çıkmağa başlamıştır. Meclis, içerisinde yer alan Deavi Dairesi vasıtasıyla idari ve ceza davalarına bakmakla yetkili bir organ durumuna gelmiştir (Ekinci, 2004:151-157).

Tanzimat Fermanı'nın ilanı Meclis-i Vala için yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu dönemden sonra Meclis-i Vala'nın görev alanı ve yetkileri genişletilmiş, devletin yönetiminden mali işlere, eğitim ve öğretimden yasa yapılmasına, ağır suç işleyenlerin, rüşvet ve yolsuzluk yapan devlet memurlarının yargılanmasına kadar geniş bir faaliyet alanı içerisine girmiştir. Meclise, kanun ve yönetmelikleri yürürlüğe koyma görevi de verilmiştir (Çadırcı, 1999:183).

Meclis-i Vala bir başkan, beş üye ve iki katip memurundan teşekkül etmektedir. Devlete veya millete dair konular burada görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. Meclis ilk toplantısını kurulduğu tarihten bir hafta sonra yapmıştır. Bu tarihten itibaren toplantılar düzenli aralıklarla yapılmaya devam etmiştir. Meclis-i Vala, Tanzimat'ın öngördüğü yeni sisteme geçiş için önemli bir aşama olmuştur. Bunun nedeni meclisin padişahın tasvibiyle üst yetkilerle donatılması, diğer idari meclislerin üzerinde bir konuma sahip olması ve yasama organı işlevine sahip bir takım salâhiyetlerle donatılmış olmasıdır (Seyitdanlıoğlu, 1999:25).

Devletin dâhili meselelerine dair hususlar ve kanuna dair konular bu mecliste görüşülür ve karara bağlanırdı. Eyaletlere gönderilen komutanlar Meclis-i Vala'da talimat almaktaydı. Memurların yapmış oldukları yolsuzluklar hakkında hüküm verme, devlete karşı işlenen suçların cezalandırılması, üst derece mahkemesi olarak kararları inceleme ve hükme bağlama (mahalli mahkemelerin verdikleri cezaları gözden geçirme) gibi görevleri de bünyesinde barındırmaktadır. Mecliste alınan kararların yürürlüğe girebilmesi için padişahın onayına sunulması gerekmektedir. Padişahın onayına sunulmayan meclis kararları yürürlüğe giremezdi (Eryılmaz, 2010:182).

Tanzimat'ın öngördüğü yeniliklerin ve reformların düzenlenmesinde öncü bir role sahip olan Meclis-i Vala, aynı zamanda bu reformların tatbik edilip edilmediğini de denetlemiştir. Ayrıca Tanzimat ilkelerine aykırı davranışlarda bulunan bürokratların yargılanması işlevini de yerine getirdiği için Tanzimat'ın koruyucu hamisi özelliğiyle tasvir edilmiştir (Akyıldız, 2003:250-251).

2.6.2. Meclis-i Ali-i Tanzimat

1838-1854 yılları arasında başarılı bir şekilde çalışmalarını sürdüren Meclis-i Vala, görev alanın genişlemesi ve meclisteki her konunun müzakereyle karara bağlanması işlerin gecikmesine ve meclisin iş yükünün artmasına neden olmuştur. Tanzimat Fermanı'nın ortaya koyduğu yeni anlayışı pekiştirmek için yeni bir düzenlemeye daha ihtiyaç duyulmuştur (Islahat Fermanı). Ayrıca Tanzimat'ın mimarı olan Mustafa Reşit Paşa, reform hareketlerine olumsuz davranışlar içerisinde olan rakiplerini bertaraf etmek, hem de üst makamlardaki görevlilerin yargılanmasını yapabilecek geniş yetkilerle donatılmış bir meclisin kurulmasını zorunlu görmüştür (Shaw, 1990:207). Yeni tarzda oluşturulan ordunun Ruslar karşısındaki başarısızlığı, yapılan reform girişimlerinden istenilen sonuçların elde edilememesi üzerine Mustafa Reşit Paşa, yenilik ve reformlardan yana olan kadroları tekrar iş başına getirmiştir. Fiiliyata dökülmesi planlanan ilk yenilik girişimi Meclis-i Vala'nın iki daireye ayrılması düşüncesi olmuştur (Lewis, 2004:113). Bu düşünce 26 Eylül 1854 tarihinde resmen hayata geçirilmiştir. Meclis-i Vala iki yasama organına ayrılmıştır - Meclis-i Ali- i Tanzimat ve Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye. Meclis-i Ali-i Tanzimat'ın görevi yasa ve kanunları hazırlamak, Tanzimat'ın ortaya koyduğu yeni anlayış doğrultusunda gerekli düzenlemeleri yapmak, görüşmek ve karara bağlamak şeklinde düzenlenmiştir. Bu meclisin gücü bakanlar kurulu ile eşit sayılmakta olup, padişaha direkt olarak başvurabilme yetkisi de tanınmıştır. Meclis-i Vala re'sen hareket edebilme imkânı tanınmıştır. Müstakil olarak, uygun gördüğü konuları değerlendirebilecektir. Meclis-i Vala'da ise böyle bir yetki tanımlanmamış, konular vezir-i azam tarafından meclise intikal ettirildikten sonra görüşmeler başlayabilmektedir. Meclis-i Tanzimat'a yargı fonksiyonu da tanımlanmış olup üst düzey memurları yargılayabilme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca bu meclisin temel görevlerinden birisi Tanzimat'ın ortaya koyduğu yeni yönetim anlayışının tatbik edilip edilmediğini denetlemektir (Seyitdanlıoğlu, 2006:47-51).

Bu meclis devlet işlerine dair her türlü meseleyi görüşmek, bakanlık ve dairelerce hazırlanan düzenlemeleri (layihaları) kontrol ve tasdik etmek, yürürlükte olan bir kanunun yürürlükten kaldırılmasını neticelendirmek (ısdar) önemli bir diğer görevleridir. Ayrıca Heyet-i Vükala'nın görevini ihmal etmesi durumunda gerekli araştırmayı bu meclis yapacaktır (Arslan, 1991:80). Meclis-i Tanzimat, hem Meclis-i Vükala'nın talep ettiği konularda, hem de kendisinin sorunlu gördüğü meseleler hakkında yasa ve nizamname hazırlama yetkisi verilmiştir. Bunların yürürlüğe girebilmesi için Meclis-i Vükala'nın onayına sunulması gerekmektedir. Hazırlanan ve onaylanan kanunları uygulamak ise

Heyet-i Vükala'nın görevidir. Bakanlar Kurulunca onaylanmadıkça, hiçbir kanun yürürlüğe girmez ilkesi benimsenmiştir (Akyıldız, 1993:254-255).

Bu meclisin görev alanını beş başlıkta sıralayabiliriz. 1) Nezaretlerde ve devlet dairelerinde hazırlanan düzenlemeleri incelemek ve onaylamak, 2) üst düzey yetkilileri yargılamak, 3) yürürlükte olan kanun ve tüzüklerin uygulanması sırasında tespit ettiği aksaklıkları sadaret makamına sunmak, 4) devletin nizamı ve ülkenin gelişmesi için her türlü yol ve yönetimi görüşmek, 5) Yürürlükte olan kanunlar hakkında incelemelerde bulunmak, gerekli gördüklerini ilga ederek yeniden düzenlemek. Mecliste görüşülen meseleler Meclis-i Vala'ya sunulacak, Meclis-i Vala'nın onayından sonra Padişahın tasdikine arz olunacaktır (Eryılmaz, 2010:185) .

Islahat Fermanı'ndan sonra reform hareketlerinin krize girmesi üzerine İngiliz Büyükelçisi tarafından bir öneri ortaya konulmuştur. Bu öneriye göre reformları düzenleyecek, uygulayacak, ayrıca yargısal fonksiyonları olan ve geniş yetkilerle donatılmış tek bir meclisin kurulması dile getirilmiştir. Bu doğrultuda 1861 yılında Meclis- Ali-i Tanzimat, Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adiye dairesine dâhil edilmiştir (Kara, 1995:144-145).

2.6.3. Şura-yı Devlet

1860'lı yıllardan itibaren Bab-ı Ali Fransız etkisi altına girmiş, reform hareketleri büyük oranda bu ülke örnek alınarak gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda Şura-yı Devlet'in vücuda getirilmesinde Fransa'nın etkisi büyük olmuştur. Ali paşanın meslektaşları olan Fransa'nın İstanbul büyük elçisi mösyo Bouree, Müslüman ve gayrimüslim halkın birlikte temsil edilebileceği, Fransa'daki Conseil'd Etat'a benzeyen bir müessesenin teşekkül ettirilmesini tavsiye etmiştir. Harici olarak Fransa'nın etkisi, içeride de Genç Osmanlıların reformların güvence altında gerçekleştirilmesi için Devlet Şurası kurulması talepleri, iç ve dış baskının ortak bir zeminde birleştiklerini göstermiştir (Kara, 1983:145).

Şura-yı Devlet'in kurulmasında ki (idari ve adli yargının ayrımı) nedenlerini şöyle sıralayabiliriz; 1) Tanzimat'ın öngördüğü yeni yönetim anlayışında yaşanan aksaklıklar, 2) Jön Türklerin, Tanzimat zihniyetini otokratik bulmaları ve yönetime halkın katılmasını sağlama talepleri, 3) Avrupalı elçi, diplomat ve tacirlerin gayrimüslim tebaanın hükümete katılmaları yönündeki olumsuz eleştirileri ve bu yöndeki talepleri Şurayı- Devlet'in kurulmasında etkili olmuştur (Karahanoğulları, 2005:137). Bu müessesenin

kurulmasındaki bir başka etken, 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle idari ve adli yargının ayrılması, yetkinin Nizamiye mahkemeleri ve taşra meclisleri arasında taksim edilmiş olmasıdır.

Şura-yı Devlet, sultan Abdülaziz'inde bulunduğu bir merasimle 10 Kasım 1868 tarihinde açılmıştır. Şura-yı Devlet beş daireye ayrılmış, her bir daire bir başkanın riyasetinde toplanması öngörülmüştür (Ekinci, 3004:58). Bu beş daire, her biri on üyeden oluşmaktadır ve görevleri aşağıda verilmiştir (Karahanoğulları, 1966:158):

- Umur-ı Mülkiye ve Zaptiye Dairesi: Kara ve deniz kuvvetlerini ilgilendiren kanunları incelemek ve bu konularla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.
- Maliye ve Efkafe Dairesi: Maliye ve vakıflara ilişkin hususlarda, devlete ait olan mal ve gelirlerin düzenlenmesine ilişkin görüşmeler yapmak ve tetkik etmek.
- Adliye Dairesi: Hukuk işlerine ilişkin kanun ve yasaları uygulayan meclis ve hâkimlerin uymaları gereken kuralları tasarı olarak hazırlamak ve görev alanına giren konularda temyiz merci olarak görüşmeler yapmak.
- Nafta, Ticaret ve Ziraat Odası: Tarım, bayındırlık, ticari hayat, yol, geçit ve binaların yapımı ve bakımı gibi konuları tetkik etmekle görevlidir.
- Maarif Dairesi: Eğitim konusuyla alakalı her türlü mesele, okul ve medreselere ilişkin her türlü konuları burada görüşmek.

Divan-ı Ahkam-ı Adliye ve Şura-yı Devlet'in teşkilat yapılarının belirlenmesinden sonra sıra görev alanlarının ve tanımlarının yapılması, iki kurumunda sağlam bir zemine oturtmak için gerekli ilkelerin belirlenmesi işine gelmiştir. 2 Nisan 1868 tarihli düzenlemeler ile iki kurumun kuruluşuna dair tüzükler hayata geçirilmiştir. Söz konusu düzenlemelerde Divan-ı Ahkam-ı Adliye, Nizamiye mahkemelerinin temyiz merci olarak görevlendirilmiştir. Şura-yı Devlet ise kanun ve tüzük tasarılarını hazırlamak, idareyle ilgili konularda karar vermek ve yargı ile yürütme arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca üst makam, mevki ve kurumlardan gelen talep doğrultusunda görüş bildirmek, devletle-vatandaş arasındaki anlaşmazlıkları hükme bağlamak, bakanlara tavsiyede bulunmak, görevini suiistimal eden memurları yargılamak diğer vazifeleri olarak sıralanabilir (Karahanoğulları, 1966:702).

Yukarıda belirtilen tüzük ışığında, Şura-yı Devlet'in görevleri ilgili metinde şöyle sıralanmıştır (Çin ve Akgündüz, 1990:288-289).

- Her çeşit yasa ve tüzüğü tetkik ve lüzumu durumunda yeniden hazırlamak,
- Yetkisi dâhilindeki ülke meselelerini incelemek ve elde ettiği sonuçları rapor etmek,
- Devlet – vatandaş arasında konu olan davalara bakmak,
- Temyiz merci olarak görev ihtilaflarını çözmek,
- Padişahın isteği veya müstakil olarak memurlar hakkında tahkikat yapmak ve yargılamak,
- Padişah veya üst makamlardan gelen talep üzerine her türlü mesele hakkında görüş bildirmek,
- Vilayet genel meclisinin reformlara dair görüşlerini yetkili memur aracılığıyla İstanbul'a getirilmekte, bu konuları temsilcilerle birlikte görüşüp karar vermek, Şura-yı Devlet'in görevleridir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TANZİMAT DÖNEMİ TAŞRA TEŞKİLATINDA YAPILAN DÜZENLEMELER ve MERKEZİLEŞME ÇABALARI

3.1. Tanzimat Dönemi Taşra Teşkilatı Üzerine Yapılan Düzenlemeler

Daha önce de ifade edildiği üzere, Tanzimat dönemi, devletin idari, mali, ekonomik ve yönetsel alanlarında yeniden yapılanma sürecinin radikal ve bilinçli bir şekilde yapıldığı devirdir. Bu dönemde temel amaç, devletin mali sistemi başta olmak üzere idari ve yönetsel sistemin merkezileştirilmesi meselesi olmuş, merkez ve taşrada girişilen reformlar bu anlayış etrafında şekillenmiştir. Tanzimat döneminde tatbik edilmeye çalışılan merkezleşme ilkesi ve bu ilke etrafında şekillenen reformlar, taşra teşkilat yapısında, işleyişinde ve mülki idare sisteminde bir takım dönüşümleri meydana getirmiştir. Bu bağlamda mülki idarede ve taşra teşkilatında ortaya çıkan dönüşümlerin neler olduğu aşağıda tetkik edilmiştir. Mülki idare ve taşra teşkilatında yaşanan bu dönüşüm, o dönemde hazırlanmış olan nizamnameler üzerinden tetkik edilmeye çalışılmıştır.

3.1.1. 1840 – 1842 Arası Dönemin İncelenmesi – “Merkezin Kontrol Aracı Muhassıllık Meclisleri”

Tanzimat reformlarında mühim bir yere sahip olan mali alanda merkeziyetçi bir idari sistem kurulması meselesi, dönemin temel politikasını ve kaygısını yansıtmaktadır. Bu bağlamda girişilen idari reform hareketlerinin temel amacı, mali alanda merkeziyetçiliğin sağlanması olmakla birlikte taşrada var olan düzensizliği, usulsüzlüğü ve liyakatsizliği gidermek gayesini de taşımaktadır²⁴ (Kılıç, 1998:23). Özellikle 1840-42 arası dönemde, modern mali sistem prensiplerine uygun düşecek bir idari yapı için gerekli düzenlemelerin yapıldığını görmekteyiz. Bu prensipler doğrultusunda vergilerin doğrudan devletin görevlendirdiği memurlar aracılığıyla toplanıp hazineye aktarılması usulü benimsenmiş ve çeşitli düzenlemelere gidilmiştir.

Tanzimat dönemi ıslahat hareketlerinin temel amacı, merkezi yönetimin denetim ve kontrolünü, taşradaki Osmanlı yönetiminin her alanında uygulamak ve genişletmektir.

²⁴ Tanzimat Dönemi uygulamalarında ilk hedef vergi işlerinin düzene koyulması meselesi olmuştur. Bu meselenin çözümü kavuşturulması amacıyla iltizam sistemi ilga edilmiş ve muhassıllık sistemine geçilmiştir. Tanzimat'ın ilk uygulamalarının mali alanda yapılmaya başlandığını Ahmet Lütfi Efendi'nin şu sözlerinden tetkik edebilmekteyiz; “Tanzimat- ı Hayriye usulünün icrasına mukaddime olmak üzere iltizam adetinin bil-küllüye terkiyle ta'dil ve tesviye-i vergiye dair kavanin-i adliyenin icrasına sürü' olunarak muhassıl-ı enval namıyla iktiza eden mahallere hademe-i Devlet-ı Aliyye'den müntehab me'murlar ta'yin ve irsal kılındı” (Ahmet Lütfi Efendi, 1999:1032).

Tanzimat dönemi merkeziyetçi politikalarına uygun hareket eden ve Tanzimat fermanının hazırlayıcısı olan Mustafa Reşit Paşa, 1840 yılında taşraya atanan ve arazi vergilerini toplamak, giderler düşürüldükten sonra hazineye aktarılmasını sağlamakla görevli kılınan yarı bağımsız vergi toplayıcısı mültezimlerin görevine son vermiştir. Bu bağlamda iltizam sistemi ilga edilmiştir. Bu sistem yerine Muhassıl- ı emval adı verilen ve vergilerin doğrudan merkez tarafından atanan maaşlı memurlar aracılığıyla hesaplanıp toplandığı muhassıllık sistemine geçilmiştir. Bu dönemde vergilerin eski geleneksel usuller yerine herkesin ödeme gücü dikkate alınarak hesaplandığı ve nakdi olarak toplandığı yeni bir mali sisteme geçilmesi düşüncesiyle hareket edilmiştir²⁵ (Shaw, 1992:33).

Tanzimat'ın mimarı olan Mustafa Reşit Paşa 1840 yılında taşra idaresinde reform niteliğinde birtakım yenilik hareketlerini başlatmıştır²⁶ (Karal, 1988:130). 1840 tarihinde Meclis-i Ahkam-ı Adliye bir düzenleme hazırlanmış ve sancaklara doğrudan hükümet tarafından “muhassıl” ismi verilen memurlar gönderilmiştir. Bu düzenleme ile birlikte idari, mali ve askeri alanlarda geniş yetkileri bulunan eyalet ve sancak yöneticilerinin mali konulardaki imtiyaz ve yükümlülükleri ortadan kaldırılmıştır (Çadırcı, 1991:210). Sancaklara ait tüm vergi gelirlerinin merkez tarafından gönderilen görevliler aracılığıyla toplanması usulü ile hedeflenen amaç, eyalet ve sancak yöneticilerinin hazineye ait olan gelirleri kendi menfaatleri ve çıkarları doğrultusunda kullanmalarının önüne geçilmeye çalışılmasıdır. Diğer taraftan halkın ayaklanmasına ve isyan etmelerine neden olan vergilerin dağılımı ve toplanması meselesinin çözüme kavuşturulması da hedeflenmiştir (Çadırcı, 2017:262).

Muhassıllık kurumunun teşekkül ettirilmesindeki temel gaye, vergi gelirlerinin düzenli ve kurallar çerçevesinde belirlenmesi, toplanması ve hazineye aktarılması meselesinin

²⁵ Tanzimat'tan evvel vergilerin tarh, tespit ve toplanması meselesi geleneksel usullerle yapılmaktaydı. Cemaat yönetimlerinin ve yörenin ileri gelenlerinin oylarıyla vergiler belirlenmekte, mültezimler vasıtasıyla da toplanmaktaydı. Tanzimat dönemi ile birlikte bu usulden vazgeçilerek, vergi toplama görevi, doğrudan merkez tarafından atanan memurlara ve onlara yardımcı olmak üzere mahalli halkın temsilcileri ve ruhani liderlerin katılımıyla teşekkül edilen Muhassıllık Meclislerine verildi. Kısa bir uygulama aşamasında sonra Tanzimat liderleri modern mali sistem için bürokratik alt yapının yetersiz kaldığını müşahade ettiler ve tekrar eski sisteme geri döndüler (Ortaylı, 2007:87).

²⁶ Mustafa Reşit Paşa Fransa'da görevde bulunduğu dönemlerde bu ülkenin mülki idare sistemini ve idari ünitelerinin temeli olan “departman” modelini tetkik etmiş ve bazı esasların Osmanlı mülki ve idari sistemine tatbik edilebileceği sonucuna varmıştır. Mustafa Reşit Paşa idari teşkilatın, Tanzimat Fermanı'nda yer alan esaslara ve ilkelere uygun düşecek şekilde işleyebilmesi için valilerin geniş yetkilerinin azaltılması ve reaya üzerinde kurmuş oldukları baskının hafifletilmesiyle mümkün olacağını düşünmekteydi. Bu vaziyetin düzeltilmesi için eyalet valilerinin ve memurlarının maaşa bağlanması, valilerin meşveret usulü ile iş görmesi ve bu yolla halkın yönetime katılmasının sağlanması gerekli görülmüştür (Karal, 1988:130).

çözümüne kavuşturulması, ayrıca mali konularda valilerin yetkilerinin sınırlanmasıyla, valilerin merkeze daha bağımlı hale getirilmesi planlanmıştır²⁷.

Meclis-i Ahkam-ı Adliye tarafından 25 Ocak 1840 tarihinde bir nizamname hazırlanmıştır. Bu nizamnamede muhassılların çalışma ve atama usullerinin nasıl olacağı belirtilmiştir. Ayrıca muhassılların yanlarına görevlerinde yardımcı olmak üzere mal, nüfus ve emlak kâtipleri verilmiştir (Çadırcı, 2017:261). Kısa bir zaman sonra muhassıllara sekiz madde içeren bir talimatname gönderilmiştir. Bu talimatnamede nüfus ve emlak işlerine ait vergi tahrirlerinin nasıl yapılacağı, idari ve mali alanlardaki işlerin nizama kavuşturulmasıyla görevli muhassıllık meclislerinin nasıl kurulacağı belirtilmiş ve talimatname tüm muhassıllara gönderilmiştir (Kaynar, 2010:234). Her sancak merkezinde bir muhassıllık meclisinin vücuda getirilmesi gerektiği hususu, talimatnamenin ikinci maddesinde belirtilmiştir (Çadırcı, 1991:209; Kaynar, 2010:234).

Talimatnameye göre “Muhassıllık Meclisleri” muhassılın başkanlığında, o yörenin müftüsü, hâkimi, askeri zabiti ve bölgenin ileri gelenlerinden güvenilir dört kişiden oluşacak, gayrimüslim ahalinin bulunduğu yerlerde de meclise metropolit ile iki kocabaşı katılacaklardır (Ortaylı, 2020:35).

Muhassıllık Meclislerinin haftada iki veya üç kez toplanmasına karar verilmiştir. Bu meclislerde vergi yazımına ait işler ve bölgeyle ilgili diğer sorunlara ilişkin konular belli usulü kaidelere bağlı kalınarak görüşülüp karara bağlanacak ve tatbik edilecektir. Muhassılın ikamet ettiği kazanın dışında kalan küçük yerleşim yerlerine de Küçük Meclisler oluşturulmuştur. Küçük Meclislerin başkanlığına, muhassılların vekil olarak görevlendirdiği kişiler getirilecektir (Tönük, 1945:102, Çadırcı, 1991:212) . Ayrıca yörenin

²⁷ Gülhane Hattı'nda üzerinde ehemmiyetle durulan ilk mesele, vergilerin toplama usulü olan İltizam sisteminin devletin içinde bulunduğu vaziyet içerisinde işlemez hale geldiğinin tetkik edilmesi olmuştur. Hazine namına toplanan fazla vergiler ne devletin kasasına girmekte ne de memleketin imarı için kullanılmaktaydı. Toplanan bu vergiler doğrudan mültezimlerin eline geçmekte olup, bu mesele gittikçe halka baskı ve zulüm nedeni olmaktadır. Bu nedenle iltizam sisteminin kaldırılmasına, emlak ve nüfus sayımı yapacak muhassıl adı verilen memurlar aracılığıyla herkesin gelirene göre vergi vereceği bir mali sisteme geçişin lüzumuna kanaat getirildi (Yaman, 1940:97-98). Tanzimat Fermanı'nda da bu konu ele alınmış ve “âlât-ı tahrîbiyyeden olup hiç bir vakitte semere-i nâfıası görülmeyen iltizâmât usûl-i muzırması el-yevm câri olarak bu ise bir memleketin mesâlih-i siyâsiyye ve umûr-ı mâliyesini bir adamın yed-i ihtiyârına ve belki pençe-i cebr u kahrına teslim demek olarak ol dahi eger zâten bir iyice adam değilse hemân kendi çıkarına bakıp cemî-i harekât ü sekenâtı gadr u zulmden ibâret olmasıyla bad ez-în ahâlî-i memâlikten her ferdin emlâk ve kudretine göre vergi-i münâsib tâyin olunarak kimseden ziyâde Çey alınmaması ve Devlet-i Aliyye”mizin bahran ve berren masârif-i askeriye ve sâiresi dahi kavânîn-i icâbiyye ile tahdîd ü teybîn olunup ona göre icrâ olunması lâzımedendir“ ifadeleriyle vaziyet belirtilmiştir (Kartal, 2017:256).

hâkimi, müftüsü ve ileri gelenlerinden bir-iki kişi Küçük Meclislerin üyesi olarak meclis toplantılarına katılacaklardır. Müslüman halkın yaşadığı köylerde bir veya iki muhtar seçilerek, köyle ilgili meseleler köyün imamı ile görüşülüp karara bağlanacaktır. Gayrimüslim halkın bulunduğu köylerde ise köye ait işler kocabaşlar eliyle yapılacaktır. Küçük Meclislerde görüşülerek alınan kararlar ancak Muhassıllık Meclisinin tasvibi ile yürürlüğe girebilecektir (Çadırcı, 2017:264). Tanzimat döneminde kurulan bu meclislerin üyeleri o yörenin tanınmış ileri gelenleri arasından, memleketin içinde bulunduğu vaziyetin bilgisine sahip dürüst, akıllı, namuslu ve iffetli kişiler arasından seçilmektedir²⁸ (Ortaylı, 2007:88-89).

İlgili düzenlemeler taşrada tatbik edilmeye çalışıldıkça yeni problemlerle karşılaşmıştır. Yetersiz kalan bu düzenlemeleri gidermek maksadıyla; yeni dönemin ortaya çıkardığı ihtiyaçları karşılamak, toplanan vergilerin düzenli bir şekilde hazineye gönderilmesini sağlamak ve muhassılların halka zulüm etmeden görevlerini ifa etmeleri amacıyla sekiz maddelik talimatnameye (ta’limat-ı seniyyeye) yedi maddelik (Ta’limat-ı aliyyenin zeyli) bir ek yapılmıştır. Bu düzenleme, taşraya yeni atanmış olan muhassılların sorunlarını ortadan kaldırmamıştır. Muhassıllar taşrada birçok sorunla karşılaştıkları halde en önemli sorunları halkın yapılan düzenlemelerin mahiyetini kavrayamamış olmasıdır. 1840 Talimatnamesinin halka açıklanması ve duyurulması maksadı ile beş maddelik ek bir düzenleme yapılmıştır. İlgili düzenlemede devletin olduğu halde saklanan toprak ve gelirlerin derhal ortaya çıkartılması, mahallinden tayin olunacak kâtiplerin nitelikleri ve meclis üyelerine ve kâtiplere verilecek maaşların durumu gibi konulara yer verilmiştir (Kaynar, 2010:248-250).

3.1.2. 1842 Düzenlemeleri – “Taşrada Yeni İdari Birim Kaza İdaresi”

İlgili düzenleme ile birlikte, eski mali sisteme geri dönmüş ve taşra idaresinde yeni bir idari birim teşekkül ettirilmiştir. Bu yeni idari ünite kaza idaresidir.

²⁸ Belirtilen niteliklere haiz olan ve meclis üyesi olmak isteyen adaylar mahkemeye giderek isimlerini deftere kayıt ettirmeleri gerekiyordu. Meclis üyelerini seçecek olan seçmenlerin belirlenmesi meselesi de farklı bir usul ile yapılmaktaydı. Bu bağlamda her köyde kura yöntemi ile beş kişi seçilecek ve bunlar kaza merkezine gönderilecekti. Kazalarda ise seçmenler emlak sahibi, akıllı ve söz anlar ahali arasından, kazanın büyüklüğüne göre 20, 30 veya 50 seçmen kura yönetimi ile tespit edilmekteydi. Seçmenler oylarını her üye adayı için ayrı kullanmakta olup, oylarını sağ veya sol yanlara geçmek suretiyle kullanmaktaydılar. Meclis üyeliğine en çok reyi alan aday girmektedir. Her ne kadar bu sistem iptidai ve karmaşık gözükse de, Muhassıllık Meclisleri Türk Siyasi Hayatında seçim uygulamasının başlangıcı olması dolayısıyla son derece önemli bir yere sahiptir (Ortaylı, 2007:88-89).

Muhassıllık uygulamasından mali ve idari alanlarda beklenen faydanın sağlanamamış olması²⁹ ve sistem üzerinde ki halkın şikâyetlerinin artması üzerine 1842 yılında yapılan bir düzenlemeyle Muhassıllık sistemi kaldırılmış, eski düzen olan iltizam usulüne geri dönmüştür (Efe, 2015:40).

1842 yılı düzenlemelerinde mülki idare sisteminde bazı değişiklikler öngörülmüştür. Bu düzenlemeyle birlikte Tanzimat ilkelerinin uygulandığı bölgelerde birkaç köyün birleştirilmesiyle kurulan, sancak idaresinin bir alt birimi şeklinde kurulan ve mali/idari bir ünite olan kazalar teşekkül ettirilmiştir. Yeni oluşturulan kaza idaresinin başına halk tarafından seçilen müdürler tayin edilmiştir (Çadırcı, 2017:232; Akyıldız, 2012:76). Çadırcı'nın müşahedesine göre Tanzimat döneminde kullanılan şekliyle daha önce tesadüf edilen kaza terimi arasında ciddi farklar vardır. Kaza terimi Osmanlı Devleti'nin ilk kurulduğu tarihlerde adli ve idari bir birimi tanımlarken, daha sonraları sadece adli bir birimi karşılamak üzere kullanılagelmiştir. Tanzimat devrine gelinceye kadar mahkemelerin bulunduğu, hâkim ve yardımcısının oturduğu her yerleşim alanına, eyalet merkezi olan yerlere ve sancak veya voyvodalıkla yönetilen köyler topluluğuna adli bir birim olarak kaza statüsü verilmiştir. 1842 yılı düzenlemeleriyle birlikte oluşturulan kaza ünitesi, daha önce tesadüf ettiğimiz kaza terimiyle isim benzerliği dışında başka bir benzerliği bulunmamaktadır (2017:232). 1842 yılı düzenlemeleri fonksiyonel bir ayrımı önceleyen mülki bir taksimatı ve sivil yöneticilerin ön plana atıldığı yeni bir dönemi simgelemektedir.

1842 yılı düzenlemeleriyle birlikte sancak idaresinde bazı değişikliklere gidilmiştir. Sancakların yönetimi doğrudan merkez tarafından görevlendirilen kaymakamlara verilmiştir (Çadırcı, 1991:225). Bu yeni düzenlemelerde kaymakamlar valiler karşısında bağımsız değil, ona karşı sorumlu tutulmuşlardır. Diğer taraftan ise valiler kaymakamları görevden alamamakta, merkezi hükümet ancak görevine son verebilmektedir. Kaymakamların maiyetlerine eyaletlerdeki meclislere benzer sancak meclisleri verilmiştir. Sancak meclisleri kaymakamın başkanlığında mal müdürü, mal başkatibi, kadı, tahrirat başkatibi, müslüman ve müslüman olmayan halkın temsilcilerinin katılımıyla teşekkül

²⁹ Mustafa Nuri Paşa'nın aktardığı bilgiye göre kaza, sancak ve eyaletlerde görev alan muhassıllar birbirlerinden bağımsız şekilde iş görmekteydiler. Ayrıca vazife itibarıyla vali, kaza zaptiye memuru ve muhassılların bir farkları yoktu. Görevlendirilen muhassılların, valilerin, mal memurlarının ve diğer memurların bilgisizlikleri dolayı mali ve mülki idarede düzen istenildiği ölçüde sağlanamadı. Özellikle muhassıllar ve valiler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar nedeniyle taşra idaresinde ve orada yaşayan halkın durumunda düzen sağlanamamıştır.

etmektedir. Haftanın muayyen günlerinde toplanan bu meclisler, sancak idaresine ait yönetim, eğitim-öğretim, beledi ve güvenlik işlerine ilişkin çalışmalar yürütür, kaymakama sancağın yönetiminde yardımcı olurdu (Akyıldız, 2012:76-77).

Bu düzenlemeyle eyalet ünitesinin başına, müşir valilerin atanması öngörülmüştür. Ancak eyaletin mülki amiri olarak atanan bu müşir valiler, II. Mahmud döneminde tesadüf ettiğimiz kadronun yeniden ihdası şeklinde değerlendirilmemelidir. Yeni düzenlemede valilerin görev tanımları ve iş yükleri tanımlanmıştır. Ayrıca eyaletin idaresinde usulsüz eylemlerde bulunan valiler, ceza kanunnamesine göre yargılanacaklar ve cezalandırılacaklardır. Ayrıca valilerin eyaletlerdeki mali konularla ilgili sorumluluğu merkez tarafından görevlendirilen defterdarlara verilmiştir (Efe, 2015:40-42).

Muhassıllık sistemi ile birlikte mali konularda istenilen istikrar ve başarının gerçekleştirilememesi, devlete ait vergi gelirlerinin bu yıllarda (1840-1841) düşmesi ve yeni sistemin yarattığı diğer sorunlar dikkate alınarak 1842 yılında Muhassıllık sistemi ilga edilmiş, iltizam sistemine geri dönmüştür. Ayrıca, 1842 düzenlemesinde meclisler konusu da ele alınmıştır. “Muhassıllık Meclislerinin” ismi “Memleket Meclisleri” olarak değiştirilmesi öngörülmüştür. İsim değişikliğine rağmen meclislerin yapısında ve işleyişinde önemli bir değişikliğe gidilmemiştir. Memleket Meclislerinin başına sancaklarda (Sancak Meclisi) kaymakam, eyaletlerde (Eyalet Meclisi) ise valilerin getirilmesi uygun görülmüştür. 1842-1849 yılları arasında, Tanzimat ilkelerinin taşrada tatbik edilmesinde “Memleket Meclisleri’nin” mühim bir katkısı ve rolü olmuştur. Bilhassa yönetimin üst kademelerinde bulunan kişilerle halk arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların giderilmesinde bir mahkeme gibi çalışan Memleket Meclisleri, merkezdeki Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye’nin taşradaki küçük bir uzantısı (örneği) görünümündedir (Çadırcı, 2017: 288-289). Meclislerde görev alan üyelerin seçimle belirlenmesi usulüne devam edilmiştir. Ancak yeni düzenlemeyle üyelere maaş ödenmesi usulüne son verilmiştir (Efe, 2015:42).

3.1.3. 1846 Tarihli Talimat-ı Umumi – “Taşrada Meclisler Güç Kazanıyor”

1846 tarihli düzenlemeyi tetkike başlamadan evvel, taşra teşkilatının idaresinde 1844 ve 1845 tarihli iki önemli düzenlemeye kısaca değinmek gerekir. 13 Eylül 1844 tarihli

düzenleme, eyaletlerin her kademesinde meclislerin oluşturulmasını zorunlu kılmıştır³⁰ (Gemcer, 2010:109-110). Kurulacak olan bu meclislerin üyelerinin seçimi, Babıali'nin tasvibi koşullara bağlanmıştır. Ayrıca bu meclislere yeni bir görev verilmiştir. Bu meclislere şerriye mahkemelerinde görülmekte olan veya karara bağlanmış davaların temyiz mercii fonksiyonu verilmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle birlikte meclislerin yetki ve sorumluluk alanları genişletilmek istenmiş, hem de merkezin meclisler üzerindeki denetimi arttırılmaya çalışılmıştır (Shaw, 1992:38).

1845 yılı düzenlemesinin temel dayanak noktası, taşra teşkilatında 1839 yeniliklerinin istenildiği şekilde uygulanamaması ve bu durumun giderilmesi meselesi olmuştur. Bu durum dikkate alınarak Meclis-i Vala'da bir görüşme yapılmış, genel bir düzenlemenin yapılmasına karar verilmiştir. Taşradaki düzensizliğin birinci ağızdan dinlenmesi amacıyla, her eyaletten biri Müslüman, biri gayrimüslim iki temsilci İstanbul'a çağırılmış, şikâyetlerinin yazılı bir şekilde iletmeleri istenmiştir. İletilen beyanlar dikkate alındığında taşra idaresinde üç temel sorunun olduğu tespit edilmiştir. Ortak paydada buluşulan bu sorunlar vergilerin toplanmasında yaşanan yolsuzluklar, yol ve içme suyu konusundaki problemlerdir. Bu sorunların tespiti üzerine, tüm temsilcilerin iştiraki ile Meclis-i Vala'da geniş kapsamlı bir toplantı yapılmasına karar verilmiştir. 1845'in Mayıs ayında yapılan bu toplantı sonucunda, ülkenin bayındır kılınması, halkın huzur ve rahat içerisinde yaşamasını sağlamak maksadıyla İmar Meclislerinin kurulmasına karar verilmiştir. İmar meclislerinden beklenen fayda ve yarar çeşitli sebeplerden (hükümetlerin değişmesi veya parasal yetersizliklerden dolayı işler yarım kalmıştır) ötürü sağlanamamıştır (Çadırcı, 2017:204-207). Yine de ehemmiyetle belirtilmesi gerekir ki İmar Meclisleri tecrübesi, yeni vilayet sistemin oluşmasında bir kazanım olmuştur.

1846 yılı düzenlemeleri tenskat-ı mülkiye³¹ izlencesi kapsamında hazırlanmıştır. 27 Kasım 1846 tarihli talimatnamede taşra idaresine ilişkin üç temel noktanın ele alınmış olduğunu

³⁰ 1844 tarihli düzenlemenin bu hükmü uyarınca 1845 yılının Nisanında Erzurum, Mayısında Diyarbakır eyaletinde meclisler kurulmuştur. Diyarbakır eyaletinde teşekkül eden bir liva meclisi şu temsilcilerden oluşmuştur. Mustafa Paşa (Kaymakam), İzzet Mehmet Efendi (Başkâtip), Mustafa Hakkı Efendi (Naip), Sıpkatullah Efendi (Aza), Müftü Efendi, Hafız Mustafa Efendi (Aza), Hasan Ağa (Aza), Yusuf Ağa (Aza), Şerif Bey, Mehmet Mesut Efendi (Aza), Kasım Ağa (Aza), Ermeni Milletinden İrmoş ve Ermeni Millet Vekili Bedros (Gencer, 2010:109-110).

³¹ Tensikat-ı mülkiye, taşradaki Müslim veya gayri Müslim temsilcilerin merkeze çağırıldığı, taşradaki hizmetlerin gereğince yerine getirilmesini sağlamak maksadıyla İmar Meclislerinin teşekkül ettirilmesi gibi çeşitli programları ve uygulamaları kapsayan bir politikadır. Bir nevi kalkınma programı niteliğini taşıyan bu

görmekteyiz. Birincisi, yönetim birimlerinin, personelin görev tanımları ve sorumlulukları netleştirilmiştir. İkincisi, valilerin ve diğer yöneticilerin kanunlara göre iş görme usulü benimsetilmeye çalışılmıştır. Üçüncüsü, mali ve idari yetkilerin kullanımı gözden geçirilmiş ve yeniden düzenlenmiştir. İlgili düzenlemeyle mali konulara ilişkin olarak kullanılacak yetkilerde vali ve defterdar birbirine denk sayılmış, birbirini denetler bir rol biçilmiştir. Bu düzenlemeyle defterdar, valinin maiyetinde görevini sürdüren memur statüsünden çıkarılmıştır (Efe, 2015:42). Ayrıca bu talimatnameye bir liste eklenmiştir. Bu listede eyalet ve sancaklara atanacak yöneticilerin kimler olduğu ve maaşları gösterilmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere, valiler ve diğer taşra yöneticileri devletin maaşlı birer memuru olarak algılanmıştır (Efe, 2009:98). Bu listedeki hükümler göstermektedir ki mülki idarenin sistemli bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır (Efe, 2009:97).

Taşrada meclislerin zorunlu hale getirilmesi ve yetkilerinin artırılması, merkezi otoritenin valileri, taşradaki etkin konumlarını kontrol altına almak için yaptığı bir düzenlemedir. Ayrıca İmar Meclislerine bazı mülki yetki ve görevlerin verilmesi de, bu durumun açık bir göstergesidir.

1846 düzenlemelerinden ve uygulamalarından sonra, bunların devamı şeklinde gösterebileceğimiz bir diğer gelişme, ilk kez 1847 yılında Devlet Salnamelerinin yayınlanmaya başlamasıdır.

3.1.4. 1849 Düzenlemeleri ve Eyalet Meclisleri Talimatnamesi – “Taşrada Valiler Devre Dışı Bırakılıyor”

Mülki idarenin belli bir düzene ve sistematığa oturtulması amacıyla 1840-1849 yılları arasında çeşitli düzenlemelere gidilmiş, ancak istenilen başarıya ve sonuca bir türlü ulaşamamıştır³². Mülki idarenin en üst düzey yöneticisi olan valilerin görev, yetki ve

politika, taşradaki her türlü gelişim ve iyileşmenin oradaki yöneticiler olduğu düşüncesini kapsayarak, mülki idareye ait düzenlemelere de yer verilmiştir (Efe, 2009:95-96).

³² 1842 yılında getirilen yeni düzenlemelere ve uygulamalara rağmen, Tanzimat reformlarından beklenen başarı bir türlü gerçekleştirilemiyordu. Tanzimat reformlarının en mühim konularından olan vergilerin adaletli ve kurallara göre toplanması meselesi halen ciddi bir problem teşkil ediyor, halkın yolsuzluklar ve adaletsizlikler hakkındaki şikâyetleri devam ediyordu. Eski düzenin taşra yöneticileri, yeni dönemde de yönetici konumlarını muhafaza ediyordu. Bu durum halka yük olmaya devam ediyor, yöneticiler eski huylarından vazgeçmiyorlardı. Meclis toplantılarına gayrimüslim üyelerin katılması engelleniyor, toplantıya katılmışlar gibi kendilerinden imzalar alınıyordu. Diğer taraftan yörede bulunan ileri gelenler kendi yandaşlarını meclislere sokmak için yarış içerisindeydiler. Memleket meclislerinde gayrimüslim üyelere saygısız ve hoşgörüsüz davranışlarda bulunuldu iddialarını taşıyan şikâyetler hayli artmıştı. Rum patriğinin şikâyetleri üzerine konu Meclis-i Vala'ya taşınmıştır. 28 Ocak 1847'de bir emir çıkartılmış, taşradaki valilerden ve yöneticilerden sıkıntıların önlenmesi istenmiştir (Çadırcı, 1995:215-218).

sorumluluklarında yapılan değişikliklere rağmen beklenen fayda sağlanamamış, halkın can ve mal güvenliği güvence altına alınamamıştır. Merkezin en temel problemlerinden olan vergilerin düzenli şekilde toplanması meselesi devam etmekte, usulsüzlüklerin önüne bir türlü geçilememektedir. Ayrıca bu sorunların giderilmesi amacıyla çeşitli düzenlemelere gidilmiş olması, uygulamada birliğin/yekpareliğin oluşmasına engel teşkil etmiştir. Yaşanılan tüm olumsuz şartlar yeni bir yasal düzenlemenin varlığını gerekli kılmıştır (Çadırcı, 2017:274).

Yeni bir düzenlemenin yapılması amacıyla Meclis-i Vala’da görüşmeler yapılmaya başlanmış, hazırlanan metin Abdülmecit’in tasdikine sunulmuştur. “Bu defa seye-i şevketvaye-i cenap-ı mülkdaride tertip ve teşkil olunmuş olan eyalet meclislerine verilecek talimat- ı seniyyedir” isimli yönetmelik, padişahın tasvibi üzerine 1 Ocak 1849 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe sokulmuştur (Çadırcı, 2017:274). Bu talimatname eyalet meclislerini ve yöneticileri konu edinen bir düzenleme gibi görünmekteyse de, aslında tüm ülkenin taşra yönetimini yeniden ele alan ve düzenleyen bir vilayet nizamnamesidir (Efe, 2015:43).

Bir giriş, dokuz fasıldan oluşan ve altmış sekiz madde şeklinde hazırlanan bu yönetmelik, 1864 Vilayet Nizamnamesine kadar yürürlükte kalmış, bu tarihe kadar Osmanlı taşra idaresini düzenleyen temel metin olmuştur (Çadırcı, 1991:218, Torun, 2005:37). Talimatnamenin giriş bölümünde Tanzimat’ın ön öngördüğü hususiyetler (can ve mal güvenliği, namus dokunulmazlığı) belirtilmiştir. Talimatnamenin sonraki maddelerinde yeni eyalet nizamının nasıl olacağına dair hükümlere yer verilmiş, yeni eyalet nizamının Edirne’den başlamak üzere tatbik edileceği dile getirilmiştir. Talimatname, eyalet meclisleri üyelerinin, kaza, sancak ve eyaletlerde görev yapacak bütün memurların yetki, görev ve sorumluluklarını, atama usullerini ayrıntılı bir biçimde hükme bağlamıştır (Çadırcı, 2017:275-276). Taşra idaresinin en üst düzey yetkilisi olan valinin görevleri talimatnamede şöyle ifade edilmiştir; Tanzimat’ın uygulanması için görev yaptığı eyalette her türlü mali, beledi ve mülki reformları yapmak – güvenliği sağlamak – hukuk kurallarına riayet etmek ve yörede hâkim kılmak – eyalet meclislerinde alınan kararları tatbik etmek şeklinde kısaca özetlenebilir (Çadırcı, 1985:270 ve Kılıç, 2009:49).

1849 düzenlemesiyle birlikte Büyük Meclislerin adı “Eyalet Meclisi”, Küçük Meclislerinki de “Sancak Meclisi” olarak değiştirilmiştir. Talimatnameyle birlikte meclislerin yetkileri

arttırılmış, yönetim, hukuk, eğitim-öğretim, denetleme ve sağlık alanlarında geniş salahiyetler tanınmıştır. Meclislerin taşra yönetiminde etkin bir şekilde kullanılması, Osmanlı taşra idaresinde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu düzenlemeden önce vali³³, mütesellim, ayan ve yöre ileri gelenlerinin yürüttükleri işler, talimatname ile hukuki varlık kazanan meclislerin görev ve yetki alanlarına dâhil edilmiştir (Çadırcı, 1993:5, Çadırcı, 2017:273-276).

Düzenlemeye göre meclislerin görevlerini - yönetimin her kademesindeki memurları teftiş etmek, halkın can, mal ve namus güvenliğini tesis etmek ve gözetmek, orman ve bayındırlık işlerini yerine getirmek – şeklinde özetleyebiliriz. Meclis başkanlığı görevi valilere değil, doğrudan merkez tarafından tayin olunan görevlilere verilmiştir. Ulemadan bir üyeyi ve iki kâtibi doğrudan hükümetin belirlemesi uygun görülmüştür. Yapılan değişikliklerle birlikte eyalet meclislerinin kompozisyonu– merkezin atadığı başkanın maiyetinde, vali, hâkim, defterdar, müftü, Müslüman olanlar arasından seçilecek dört üye ve Müslüman olmayan halkı temsil edecek bir üye – şeklinde düzenlenmiştir. Meclis toplantılarının Cuma günleri hariç her gün yapılması kararlaştırılmıştır. Toplantıların, eyalet merkezinde bu işe tesis edilmiş bir dairede yapılması öngörülmüştür (Çadırcı, 1993:5 ve Çadırcı, 2017:277-278).

1849 düzenlemesinin temel amacı, meclislerin yetkilerinin arttırılması yoluyla valilerin taşra idaresindeki konumlarının devre dışı bırakılması, bu yolla merkezin taşradaki kontrol ve denetiminin sağlanmak istenmesidir. Merkezin taşra üzerindeki kontrol kabileyitini meclisler aracılığıyla sağlama düşüncesi, valileri işlevsizleştirmiş, yöre ileri gelenlerinin lehine bir durumu ortaya çıkarmıştır. Taşranın yönetiminde valilerin bir sorun olarak algılandığı ve onların yetkilerinin sınırlandırıldığı bu düzenleme sonrası olumsuzluklar ve usulsüzlükler devam etmiş, üç yıl sonra hazırlanan 1852 düzenlemesinde sorunların kaynağının valiler olmadığı kabul edilmiştir.

3.1.5. 1852 Düzenlemeleri – “Eyaletlerde Valililer Güç Kazanıyor”

1849 tarihli düzenlemeyle valilerin yetkileri kısıtlanmış, meclislerin yetkileri arttırılmıştır. Düzenlemeyi hazırlayanlar, merkezin taşra üzerinde kontrolünün bu yolla sağlanacağı

³³ Talimatnameyle birlikte taşradaki yöneticilerin yetkisi ve sorumluluğu dâhilinde olan işler meclislere devredilmiştir. Meclisler birer danışma organı olmaktan ziyade icrai niteliği ön plana çıkacak şekilde düzenlenmişlerdir. Vali karşısında meclislerin yetkilerle donatılmış olması, eyaletin yönetiminde meclislerin üstünlük kazanmasına yol açmıştır (Efe, 2009:100-101).

inancıyla hareket etmişlerdir. Ayrıca bu yol ile vergilerin düzenli toplanması, halktan gelen şikâyetlerin azaltılması ve taşra idaresinin merkezin denetimine tabii kılınması hedeflenmiştir. Teoride ortaya konulan sorunlar ve getirilen çözümler, uygulamada başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Vergilerin toplanmasındaki sorunlar devam etmiş, halkın mal ve can güvenliğinin tesisi konusu halen mühim bir sorun teşkil etmeye devam etmiştir (Tural, 2013:116). Ayrıca valilerin yetkilerinin kısıtlanmış olması, taşra yönetiminde bazı sorunların gündeme gelmesine sebebiyet vermiştir. Yetkileri azaltılmış valiler, taşranın yönetimiyle ilgili en küçük bir sorunu merkeze danışmak zorunda kalmış, bu durum merkeze ağır bir yük yüklemiş, işlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesine engel teşkil etmiştir. Valiler bu durumdan şikâyet ederek “ellerinin Tanzimat ile bağlandığını” ifade etmişlerdir (Davison, 1997:160-162; Sencer, 1986:78-79). Valilerin yetkilerinin kısıtlanmasına rağmen sorunların devam etmesi, merkezi otoritenin taşra idaresinde kurulmasının önündeki en büyük engelin valililer olduğu düşüncesini değiştirmiştir. Artık Tanzimat reformlarının uygulanmasındaki en büyük engelin valiler değil, yerel güçler olduğu kabul edilmektedir. Bu düzenlemeyle birlikte yerel güçlerden çekinir hale gelen merkezi yönetim, valileri tekrar yetkilendirme yoluna gitmiştir (Yerasimos, 2001:119).

Bu düzenlemeyle birlikte eyalet meclislerinin başkanlığı görevi tekrar valilere (1849 düzenlemesinde bu görev merkezden tayin olunan kimselere verilmekteydi) verilmiştir. Meclislerin idari, mali ve askeri alanlardaki tüm yetkileri, valilerin kontrolü ve sorumluluğu altında düzenlenmiştir. Valiye meclis üyelerini, kaymakamı ve müdürleri atama ve görevden alma yetkisi tanınmıştır. Ayrıca bu saydığımız görevlilerin davranışlarından ve eylemlerinden valiler sorumlu tutulmuştur. Valinin onay verdiği konuların mecliste görüşülmesi usulü kabul edilmiştir. Halktan gelen dilekçelerin mecliste görüşülmesinde valinin tasvibinin aranacağı dile getirilmiştir (Tönük, 1945:112-113). Görüldüğü üzere 1852 düzenlemesi, taşra idaresinin yönetiminde yerel eşrafa karşı pejoratif bir yaklaşımı benimsemekte, buna karşılık yönetimde valilerin yetkilerinin tekrar genişletilmesi yoluna gitmektedir. Tanzimat’ın getirdiği merkeziyetçilik anlayışının etrafında merkez-çevre ilişkilerinde, çevre güçlerin taşranın yönetimindeki etkinlikleri kısıtlanmış, merkezin taşradaki uzantısı olan valilerin gücü arttırılmıştır³⁴. İhsan Olgun bir

³⁴ 1852 düzenlemesinde yerel güçlerin taşra yönetimindeki etkinliklerini kaybettikleri, valilerin tekrar yönetimde yetki ve söz sahibi olmaya başladıkları hakkında detaylı bilgi için bakınız: Sencer, 1986:78-79; Davison, 1997: 160-162.

çalışmasında, 1852 düzenlemesiyle birlikte taşra yönetiminde ‘yetki genişliği’ ilkesinin benimsenmeye başladığını dile getirmiştir (1952:63).

Valilerin mali konularda denetlemesinde yeni bir usule gidilmiştir. Düzenlemeden önce defterdarlara valileri teftiş yetkisi verilmişken, 1852 düzenlemesiyle birlikte valileri denetleme görevi, merkez tarafından görevlendirilen müfettişlere verilmiştir. Ayrıca düzenlemeyle, Bab- Ali’nin eyaletlerde ortaya çıkan sorunları ve ihtiyaçları hızlı bir şekilde anlayabilmesi ve çözüm için düzenlemelerin bunlar dikkate alınarak hazırlanması hedeflenmiştir (Torun, 2012:91-92).

1852 düzenlemesine göre idari taksimat şu şekilde yapılmıştır: ülke eyaletlere, eyaletler sancaklara, sancaklarda kazalara ayrılmıştır. Doğrudan bir eyalete tabii olmayan, müstakil (bağımsız) durumdaki eyaletlerin idaresi “mutasarıflara” bırakılmıştır. Doğrudan bir eyalete tabii olan sancakların idaresi “kaymakamlara” verilmiştir. Kazaların idaresi görevi ise “müdürlere” tevdi edilmiştir (Yaman, 1940:125).

3.1.6. 1856 Islahat Fermanı – “Mülki İdarede Merkeziyetçilik Girişimleri”

Rusya ile Osmanlı arasında başlayan Kırım savaşı, Tanzimat reformlarının hayata geçirilmesinde önemli bir sorun meydana getirmiştir (Çadırcı, 2017:284; Çadırcı, 2015:142). Osmanlı Devleti’nin yanında yer alan İngiltere ve Fransa’nın desteğiyle, Ruslar yenilgiye uğratılmıştır. Avrupalı devletlerin isteğiyle savaşı sonlandırmak ve kalıcı barış ortamını sağlamak amacıyla Paris’te bir kongre düzenlenmesine karar verilmiştir. Böyle bir ortamda Osmanlı Devlet adamları, Avrupalı devletlerin iç siyasetimize ve iç işlerimize karışmalarını önlemek, hem de halkın memnuniyetsizliğini ortadan kaldırmak amacıyla, Paris konferansının yapılacağı tarihten altı hafta önce (28 Şubat 1856) Islahat Fermanı’nı ilan etmiştir (Ortaylı, 2020:46). Islahat Fermanı ile birlikte yeni bir yönetim geleneği Osmanlı merkez-taşra sistemine tatbik edilmiştir.

1853 – 56 yılları arasında yaşanan savaş, Tanzimat reformlarının hayata geçirilmesinde duraksamanın yaşandığı dönem olmuştur. Savaş döneminin yarattığı olağanüstü durumda devletin gelir ihtiyacı artmış, bunun sağlanabilmesi maksadıyla valilerin yetkilerinin arttırılması yoluna gidilmiştir. Savaşın barış antlaşmasıyla sonuçlanması, reformların ve yeniliklerin hayata geçirilmesi için gerekli ortamı sağlamıştır. Burada vurgulanması gereken nokta Osmanlı yanında savaşa giren ve Paris konferansına katılan bu devletlerin

asıl niyetlerinin, Osmanlı Devleti'nde barış ortamının tesisi değil, Osmanlı Devleti'nden imtiyazlar alma düşüncesidir. Bu tarihlerde Osmanlı Devleti ekonomik ve politik konularda Avrupalı devletlerin baskısına maruz kalmış, diğer taraftan da Balkan milliyetçiliğinin ortaya çıkardığı ulusçuluk hareketleriyle uğraşmak zorunda kalmıştır. Avrupalı devletlerin iktisadi çıkarları, onları Osmanlı Devleti'nin merkezîyetçi yapısının muhafaza edilmesi yönünde bir anlayış benimsemelerine sebebiyet vermiştir. Diğer taraftan Avrupalı devletler, taşradaki gayrimüslimlerin hak ve ayrıcalıklılarının korunması, bunların devlet tarafından güvence altına alınmasını, Osmanlı Devleti'nden istemişlerdir. Bu konuda bilhassa Fransa ve İngiltere, Osmanlı Devletini desteklemelerinin karşılığını, bu hak ve imtiyazların tanınmaları şeklinde istemekteydiler (Ömer-Reyhan, 2011:145). Islahat Fermanı tam olarak böyle bir ortam ve koşullarda ortaya çıkmıştır.

3.1.7. 1858 Tarihli 'Vülatı İzam ve Mutasarrifini Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat'

Osmanlı taşra idaresinde yaşanan sorunların devam etmesi ve Islahat Fermanı sonrası harici güçlerin baskıları, taşra teşkilatına dair yeni bir düzenlemeye gidilmesini zaruri hale getirmiştir. Bu amaçla 'Vülatı İzam ve Mutasarrifini Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat', Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye tarafından 1858 tarihinde yayınlanmıştır (Tönük, 1945:128-129).

Bu düzenlemenin amacı Islahat Fermanında söz edilen yenilikleri hayata geçirmek ve valilerin yetkilerini arttırmaktır. Düzenlemeye göre eyalet – liva - kaza – köy şeklinde bir mülki taksimata gidilmiştir. Sırasıyla bunların yöneticileri vali - -kaymakam – müdür – muhtar olarak düzenlenmiştir. Bu mülki ünitelerden herhangi birinin sınırlarının genişletilmesi veya daraltılması padişahın onayına bağlanmıştır. Bir eyalete bağlı bulunmayan livaların yönetimin mutasarrıflara bırakıldığı belirtilmiştir (Çadircı, 1989:247-248).

Taşra idaresindeki tüm memurların yasalara uygun hareket etmesinin altı çizilmiştir. Düzenlemede taşra memurlarının görevleri tek tek sayılmıştır. Özellikle valilere geniş yetkiler verilmesi, düzenlemenin dikkat çekici özelliğidir. Düzenlemeye göre devletin eyaletteki temsilcisi ve muhatabı validir. Valiye taşradaki memurlar üzerinde denetim yetkisi tanınmıştır. Valilere görevlerini kötüye kullanan memurlar hakkında yargılama ve memurluktan çıkarma ve yerlerine vekil tayin etme yetkisi tanınmıştır. Ancak bu durumları

merkeze bildirmekle yükümlüdür. Memurlarda yalnız görevini ihmal ettiği iddiasıyla vali hakkında merkezle iletişime geçebilmektedirler. Valilere, maliye, ticaret, ziraat ve bayındırlık alanlarında çeşitli görevler verilmiştir. Eyaletin kolluk memurunu atama yetkisi de valilere verilmiştir (Shaw, 1992:40).

Düzenlemede valilerin yetkileri artırılırken, Eyalet Meclislerinin yetkileri azaltılmıştır. Bazı yetkiler valilere devredilmiştir. Bu düzenlemede meclisler icrai bir organ olmaktan ziyade, danışma niteliği ağır basan birimler olarak düşünülmüştür. Ayrıca valilere, meclisleri denetleme yetkisi de tanınmıştır. Kısacası, merkezileşme çabalarının bir sonucu olarak valilerin yetkileri arttırılmıştır.

3.1.8. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi’ ve ‘Tuna Vilayet Nizamnamesi - “Yeni Mülke İdare Sistemi”

Osmanlı modernleşme sürecinin en önemli aşamalarından biri olan Tanzimat reformları ve bu reformların en önemli hedeflerinden biri olan bürokratik ve idari yapıda merkeziyetçi bir yapı kurma meselesi, modernleşme çabalarının asıl gayesidir. Taşra idaresinde de hedeflenen merkeziyetçi yönetim anlayışı çerçevesinde bazı düzenlemelere gidilmiştir. Tanzimat’ın öngördüğü merkeziyetçilik anlayışına uygun düşecek bir taşra idaresi modeli için 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi³⁵ hazırlanmıştır. Bu nizamname Tanzimat reformlarının hedeflediği merkeziyetçilik anlayışının taşrada uygulanması noktasında önemli bir aşama olmuştur (Hut, 2013:63).

1864 Vilayet Nizamnamesi’nin yürürlüğe konulmasındaki amaç, Osmanlı Devleti’nin sınırları içerisinde yaşayan gayrimüslim halkın olumsuz şartlar içerisinde hayatlarını sürdürdüklerini iddia eden Avrupalı devletlerin iç işlerimize karışmalarını önlemek ve merkeziyetçi bir idareye kavuşmaktır. Ülke yönetiminde yeni bir dönemin başlangıcı olan bu düzenleme, pilot bölge olarak seçilen Niş, Siliste ve Vidin Vilayetlerinin birleştirilmesinden oluşturulan Tuna Vilayetinde uygulanmıştır. Mithat Paşa bu vilayetin valisi olarak tayin edilmiş, düzenlemenin başarıyla tatbiki neticesinde 1687 ve 1871 yılı düzenlemesiyle uygulama alanı genişletilmiştir (Parlak, 2002:39-40).

³⁵ 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, Avrupa’da tesadüf ettiğimiz parlamenter demokrasi modelinin bölgesel şartlara uygun düşecek şekilde, devletin idari ve içtimai yapısını bozmayacak bir yol ile kademeli olarak sisteme entegre edilmesine zemin hazırlayan bir düzenleme olduğu kabul edilmektedir. Bu nizamname parçalı ve düzensiz bir durumda olan idari, mülki, adli ve mali işlerin bütüncül bir şekilde ele alınarak düzene kavuşturulmasını sağlamayı ve merkezi bir idarenin tesisine uygun düşecek önlemler almayı hedeflemiştir (Şentürk, 1992:169-170).

Devlet ricalinin yeni düzenlemeler yapılması yönünde çalışmalara başladıkları bir dönemdeyken, 5 Ekim 1859 tarihinde Paris ve St. Petersburg hükümetlerinden eyaletlerde süregelen karışıklıkların bir an önce giderilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması yönünde bir ültimatoma gelmiştir (Tural, 2004:107).

İngiltere ve Fransa başta olmak üzere Avrupalı devletlerin Osmanlı mülki idaresine müdahale ettiklerini, Islahat Fermanı'ndan itibaren söyleyebilmekteyiz. Bu durumun en güzel örneklerinden biri Cebeli Lübnan meselesidir. Lübnan'da 1845'te farklı dinsel cemaatler arasında çatışmaların ortaya çıkması üzerine Dürziler ve Maruniler için uygulanacak olan iki kaymakamlık sistemi uygun görülmüştür. Ancak bu sistemden beklenen fayda sağlanamamış, 1860 yılında olaylar tekrar patlak vermiştir. Lübnan'da ortaya çıkan bu karışıklıklardan rahatsızlık duyan Avrupalı devletler konuya müdahil olmuşlar ve İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı Devleti'nin temsilcilerinden oluşan bir komisyon oluşturmuşlardır. Avrupalı devletlerin birlikte hazırladıkları Lübnan Nizamnamesi, 9 Haziran 1861 yılında İstanbul'da beş büyük devletin ve Osmanlı Devleti'nin temsilcileri tarafından imzalanmıştır (Önen ve Reyhan, 2011:148-150).

Lübnan'ın yönetimi nizamname ile birlikte, etnik-dini grupların eşit temsiline dayalı özerk bir statüye kavuşmuştur (Önen ve Reyhan, 2011:156). Bu Nizamname ile Lübnan'a tanınan özerklik, devletin diğer bölgelerinde de talep edilen bir sorun haline gelmiş ve ayaklanmalara sebebiyet vermiştir. Lübnan'a tanınan ve diğer bölgelerce talep edilen özerklik statüsü, devletin merkeziyetçi politikalarına ters bir vaziyetin doğmasına da neden olmuştur. Bab-ı Ali durumun devlet için yaratacağı olumsuzlukların farkındaydı. Durumun ehemmiyetini kavramış olan A. Cevdet Paşa, Fuat Paşa ve Mithat Paşa eyalet yönetimini yeniden gözden geçirerek, mülki idarenin yeni statüye kavuşturulmasını hedefledikleri çalışmalara başlamışlardır. Çalışmaların sonucunda 7 Kasım 1864 tarihinde Vilayet Nizamnamesi adlı belge ortaya konulmuş, sancakların temel mülki idari birim olduğu vilayetler teşekkül ettirilmiştir (Ortaylı, 2008:501-502).

Bu nizamname ile Osmanlı mülki idaresinde yeni ünite olan Vilayet sistemine geçilmiştir. Bu yeni düzenin tüm ülkede eşanlı uygulanmasının sakıncalı olduğu düşünülerek pilot bölgeler seçilmiştir. Kaide-i tedric prensibiyle hareket edilerek, ön uygulama alanlarından tecrübe edinilerek bu sistemin yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Bu düşüncenin temel

dayanağı, ülkenin farklı özelliklere ve ayrı yapılara sahip olduğu anlayışının hâkim olmasıdır. Özellikle bu düşünce Ahmet Cevdet Paşa tarafından dile getirilmiştir (Ortaylı, 2012:502).

Pilot bölge olarak Niş, Vidin ve Silistre vilayetlerinin birleştirilmesinden teşekkül ettirilen Tuna Vilayeti uygun görülmüştür. Bu vilayetlerin seçilmesindeki temel neden, Balkanlarda baş gösteren ayrılıkçı ayaklanmalar olmuştur. Yeni oluşturulan bu vilayetin başına vali olarak Mithat Paşa atanmıştır. Rumeli şartlarını göz önüne alan devlet idaresi, bu şartlara uygun yeni bir nizamname hazırlamıştır – Tuna Vilayet Nizamnamesi.

Taslak halinde bulunan 1864 Vilayet Nizamnamesindeki bazı hükümler değiştirilerek, Tuna Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştır. Bu değişiklikler (1) Tuna eyaleti, 7 bölgeye taksim edilmiş, sancakların yönetimi işi kaymakamlara devredilmiştir. 1864 Nizamnamesinde ise vilayetlerin sancaklara ayrıldığı belirtilmiş, sancakların yönetimine mutasarrıfların atanması uygun görülmüştür. (2) 1864 Nizamnamesinde kazaların yönetimi kaymakamlara, Tuna Vilayet Nizamnamesinde ise müdürlere bırakılmıştır. (3) Diğer bir ayrım ise vilayet ve sancakların mali işlerinden sorumlu tutulacak görevli hakkındadır. 1864 Nizamnamesinde mali işler vilayette defterdara, sancakta muhasebeciye verilmiştir. Diğer düzenlemede ise vilayette muhasebeciye, sancakta mal müdürüne tesis edilmiştir (Tural, 2004:97-107).

Tuna Vilayet Nizamnamesinin yürürlüğe girdiği tarihi takip eden 18. gün, düzenlemenin tatbikine ve kuruluşu ilişkin, “Tuna Vilayeti’nin Usulü İdaresi Hakkında Talimat” adıyla on iki maddelik bir ek düzenleme hazırlanmıştır. Bu düzenlemeyle eski düzenden hemen vazgeçilmesinin sakıncalar doğurabileceği belirtilmiş, kademeli bir dönüşüme işaret edilmiştir (Ortaylı, 1974:43).

Tuna Vilayet Nizamnamesi tecrübesinin müspet bir sonuç vermesi üzerine, taslak halinde bulunan Vilayet Nizamnamesi 7 Kasım 1864’te resmen yürürlüğe girmiştir (Tönük, 1945:149). Devlet ricalinin Tuna’da uygulanan sistemden memnun kalmaları üzerine, nizamnamenin diğer vilayetlere de uygulanmasına karar verilmiştir. Sırasıyla nizamname hükümleri Bosna, Edirne, Halep, Suriye, Trablusgarp ve Erzurum vilayetlerinde uygulamaya konulmuştur (Davison, 2005:168, Yaman, 1940:170).

1864 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimat dönemi içerisinde taşra teşkilatına dair yapılan en kapsamlı düzenlemedir. Bu düzenleme, Fransız Teşkilat yapısı örnek alınarak hazırlanmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte eskiye karşı yeni idari birimlerin oluşturulması görüşü benimsenmiştir.

3.1.8.1. Yeni Taşra İdaresi ve Yöneticileri

Çalışmamız açısından 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin önemi, merkezin taşrayı daha yakından takip ve kontrol edebilmek maksadıyla, eyaletlerin mülki sınırlarını küçülterek yeni bir mülki sistemi öngörmesi olmuştur. Bu düzenlemeyle daha öncede bahsedildiği üzere eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiştir. Ortaylı, ülkenin mülki sınırlarının küçültülmesinin Tanzimat devri merkeziyetçilik anlayışının en somut göstergesi olduğunu şöyle ifade etmiştir (2018:154):

“Babiali taşrayı daha yakından kontrol edebilmek için eyaletlerin fiziki sınırlarını daralttı ve vilayet adını verdi. Sınırları daraltılan vilayetlerin gelir ve nüfuzu az olduğundan kontrolü mümkün olabilirdi, bu aynı zamanda valinin de daha az sayıda sanacak ve kazaları daha etkin bir biçimde yönetilmesi demektir.”

Vilayet İdaresi: 1864 düzenlemesiyle Osmanlı toprakları livalara yakınlıklarına göre dairelere taksim edilecek, her daire vilayet adıyla isimlendirilecektir. 28 maddelik nizamnamenin ilk 5. maddesinde ülkenin idari taksimatı hakkında bilgi verilmiş, diğer maddelerde ise vilayetlere ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Nizamnamenin ilk bölümünün (İdare-i Umumiye-i Merkeziye) İdare-i Mülkiye başlıklı ilk kısmında, vilayetlerde her türlü (siyasi, mal, idari vs.) görevi yerine getirecek temel kadro üzerinde durulmuştur. Valinin vilayetin en yetkili kişisi olduğu, valinin padişahın tasvibi ile atanacağı belirtilmiş ve valilerin yetkileri genel olarak arttırılmıştır (Tural, 2004:97). Valinin vilayetteki görevleri mali, idari ve asayiş işlerine bakmak, devletin emirlerini ve kanun hükümlerinin uygulamak şeklinde düzenlenmiştir. Kamu yararını ilgilendiren tüm konularda (eğitim, adalet, kamu işleri vs.) tedbir almakta valinin görevidir. Düzenlemeye göre vali, vergi toplayan memurları denetlemekle görevlidir. Ayrıca yılda bir kaç kez de vilayeti denetleyecektir (Shaw, 1992:57).

Düzenlemede valiye görevinde yardımcı olacak memurlar hakkında hükümlere yer verilmiştir. Vilayetin mali ve hesap işlerinden defterdar sorumlu tutulmuştur. Yazışmaların yapılmasından ve vilayette bir matbaa kurulmasından vilayet mektupçusu sorumlu tutulmuştur. Vilayetin güvenlik işi atabeyinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Bayındırlık işi

umur-u nafta memuruna, ticaret işleri ziraat ve ticaret memuruna bırakılmıştır. Dış işlerinden sorumlu kişi ise umur-u hariciye memuru olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte bu memurların statüleri hukukileştirilmek istenmiştir. Bununla amaçlanan husus, devletin geçmiş tecrübelerinden hareketle, merkezin taşradaki kontrolünü dengeleme düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Bu memurların tayini ve seçiminde valiye bir söz hakkı tanınmamış, bu iş merkez tarafından hassasiyetle gerçekleştirilmesi uygun görülmüştür. Hatta bazı memurlar doğrudan yeni teşekkül ettirilen nezaretlere karşı sorumlu tutulmuşlardır. Örneğin defterdarlar hesap işleriyle ilgili konularda doğrudan Maliye Nezaretine sorumlu kılınmışlardır (Tural, 2004:97-98).

Nizamnamenin ikinci kısmı “umur-ı hukukiye” başlığından meydana gelmektedir. Bu bölümde her vilayette bir divan-ı temyiz kurulmasına karar verilmiştir. Bu divan yarısı Müslim, diğer yarısı gayrimüslim altı üyeden meydana gelmektedir. Bu divanda ayrıca devlet tarafından atanan, hukuk ve kanunları bilen bir memur atanacaktır. Bu divanın görevi, kendi görev sahasına giren konularda temyiz merci olarak, dava konusunu usulen ve kanunen sonuçlandırmaktır. Bu divanın görevleri liva divan- ı temyiz mahkemesinin ve cinayet meclislerinin ilk derece mahkemesi olmak – malvarlığına konu olan davalar – cinayete ilişkin davaların istinaf makamı olarak karara bağlamaktır. Hukuk ve adam öldürme davaları da bu divanda görülmektedir. Bu divanın yetkisi dışında bırakılmış dava konuları şunlardır - gayrimüslim halka ilişkin ruhani mahkemelerde görülen davalar, Müslüman halka ilişkin şerriye mahkemelerinde görülen davalar ve ticari bir meseleye konu olan davalardır (meclis-i ticarete görülen davalar). Bu divan uygun gördüğü durumlarda, konunun etraflıca incelenmesi için meclis-i cinayet adıyla bir meclis kurabilecektir. Vilayetlerdeki ticari davalara bakmak ve liva meclis-i ticaret davalarına istinaf merci olmak üzere vilayetler de meclis-i ticaretin kurulması öngörülmüştür .

Liva İdaresi: Bu nizamnamede livaların yönetimi mutasarrıflara bırakılmıştır. Mutasarrıf doğrudan padişah tarafından atanmakta, livanın idari, mali ve asayiş konularından sorumlu tutulmaktadır. Vilayet ve merkezden gelecek her türlü emri uygulamak, yetki alanı içersinde ki livanın iç işleriyle uğraşmak mutasarrıfın görevidir. Bu nizamnameden önce livaların yönetim işi kaymakamlara verilmişti.

Livaların maliye ve hesap konuları muhasebeciye bırakılmıştır. Muhasebeci, Maliye Nezaretinin teklifi, merkezin onayıyla atanmaktadır. Muhasebeci göreviyle ilgili

meselerde vilayet defterdarlığına bağlanmıştır. Liva muhasebecisine yardımcı olması için birde memur görevlendirilmiştir – mal kalemi. Liva yazı işleri, merkez tarafından görevlendirilen tahrirat müdürüne bırakılmış, livanın tüm resmi işlemlerinin yapılmasından, evrakların muhafaza edilmesinden sorumlu tutulmuştur. Ona yardımcı olmak üzere tahrirat kalemi görevlendirilmiştir (Yaman, 1940:166).

Her livada bir divan-ı temyiz kurulması öngörülmüştür. İşleyiş, yapı ve görevleri vilayet divan-ı temyiz ile aynı olarak düzenlenmiştir. Her divan-ı temyiz, idari teşkilatta bir altında olan ünitenin temyiz mercii olarak düzenlenmiştir.

Kaza İdaresi: 1864 düzenlemesinde her liva kazalara taksim edilmiştir. Kazaların yönetim işi kaymakamlara verilmiştir. Bu düzenlemede her kaza kaymakamlık olarak değerlendirilmiştir.

Bundan önceki düzenlemelerde kazaların yönetimi müdürlere verilmiştir. Bu düzenlemeyle bu görev kaymakamlara devredilmiştir. Doğrudan merkez tarafından atanan kaymakam, kazanın idari, mali ve güvenlik işlerinden sorumlu kişisidir. Kaymakamlar, bağlı bulundukları Livanın yöneticisine (mutasarrıf) karşı sorumludur. Merkezden, vilayetten ve livadan gelen talimatları yerine getirmek, yönetiminden sorumlu oldukları kazanın dâhili sorunlarıyla ilgilenmek ve kazadaki devlet gelirlerini tahsil ederek, bağlı oldukları liva merkezine göndermek kaymakamların asli görevleridir. Kazaların hesap ve yazı işlerine bakmak üzere katip üye görevlendirileceği, güvenlik işlerine yardımcı olmak üzere de zaptiye memuru, kaymakama yardımcı olmak üzere görevlendirileceği düzenlenmiştir.

Livada olduğu gibi kazada da Şeyhülislam tarafından görevlendirilen bir hâkimin bulunacağı, bu hâkimin yetkisi dâhilindeki davalar dışında Şerriye mahkemesinin davalarına da bakabileceği düzenlenmiştir. Ayrıca hâkimin başkanlığında toplanacak olan Meclis-i De-avi kurulması öngörülmüştür. De-avi meclisinin, üç Müslüman ve üç gayrimüslim üyeden oluşacağı ve küçük suç, anlaşmazlık ve kabahatlere ilişkin davalara bakacağı düzenlenmiştir. Şerriye ve Ruhani mahkemelerine konu olan davalar ile cinayete ve ticaret meclislerinin görmesi gereken davalar, bu meclisin yetki alanı dışında bırakılmıştır (Torun, 2005:60).

Nahiye İdaresi: Osmanlı idari taksimatında Nahiyeler ilk kez bu düzenlemeyle yerini almıştır. Düzenlemede Nahiyelerden şöyle bahsedilmiştir “birkaç köyün toplanmasıyla

meydana gelen yerleşim yerleri kaza olmayıp, kazalara ilhak edilerek nahiye itibar olunacaktır” . Nahiyeler bir yönetim kademesi olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, Nahiyenin organları, idaresi ve yönetimi hakkında bir açıklama yapılmamıştır. Bu durum, Nahiyelerin bir yönetim kademesi olarak kabul etmemizi zorlaştırmaktadır. Ancak 1871 Nizamnamesinde Nahiyelerin bir mülki idari ünite olarak hükme bağlandığını görmekteyiz (Gençoğlu, 2011:44, Ortaylı, 1974:87-88).

Köy İdaresi: Bu nizamnameyle birlikte ve ardından yapılan yeni düzenlemelerle, köy idaresi yeni bir statüye kavuşturulmuştur. Bu yeni statünün kavuşturulmasında köy içerisindeki sınıf farklılıkları esas alınmıştır. Köylerde her sınıf ahali için seçimle iş başına gelen iki muhtar seçilecektir. Sınıf halkı yirmi haneden az olduğu durumlarda, tek muhtar seçilecektir (Ortaylı, 1974:99).

Yılda bir sefer yapılacak olan muhtarlık seçimlerinde, elli kuruş vergi veren ve on sekiz yaşını doldurmuş Osmanlı tebaasından olan erkekler oy kullanabilecektir. Muhtar adaylarında aranan özellikler otuz yaşını doldurmuş, yılda en az yüz kuruş vergi veren ve Osmanlı tebaasından olmak şartları aranmaktadır. Muhtarlık seçimlerini kazanan aday, kaymakamın onayı ile göreve başlamaktadır. Muhtarlar görevlerinden, merkezin onayı veya ihtiyar meclisinin kararı ile alınabilmektedir (Yaman, 1940:68).

3.1.8.2. Yeni Oluşturulan Meclislerin Durumu

1864 Nizamnamesi ile birlikte taşra idaresinde meclisler oluşturulmuştur. Bu meclislerin teşekkül ettirilmesinde yerel seçimlilerin söz sahibi olması ve temsil edilmesi düşüncesi hâkim görüş olmasına karşın, meclislerin yapısında ve işleyişinde merkezin kontrolünü ve denetimini görmekteyiz. Vilayet Umumi Meclisi ve Vilayet İdare Meclisinin başkanının vali, Liva İdare Meclisinin başkanının mutasarrıf, Kaza İdare Meclisinin başkanın kaymakam olması göstermektedir ki, merkez yerel üzerinde kontrolünü sıkı bir şekilde devam ettirmektedir. Önen ve Reyhan’a göre merkez, yerel otoritelerin güçlerini idareye ortakmış gibi görerek, merkezin otoritesini taşrada hâkim kılmaya çalıştıklarından bahsederler (2011:156).

Vilayet İdare Meclisi: Bu düzenlemeyle birlikte, daha önce ifade edildiği gibi yeni bir mülki sisteme geçiş yapılmıştır. Yeni sistemde vilayetlerde, temsil özelliği ağır basan vilayet idare meclislerinin kurulması öngörülmüştür. Bu meclisin başkanı vali olarak

belirtilmiştir. Meclisin üyeleri hariciye müdürü, defterdar, mektupçu, halk tarafından seçilen dört üye (ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim) ve vilayet merkezine şeri davaları denetlemek için görevlendirilen müfettiştir.

Bu meclisin idari, maliye, dış işleri, imar ve ziraatla ilgili görevleri vardır. Nizamnamede bu meclisin hukuk işleriyle ilgilenmesinin önüne geçilmiştir. Hukuk işleri ayrı bir düzenlemeye tabii tutulmuştur. Bundan önceki taşra meclislerinde halkın şikayetlerinin dinlenip yargılama yapılmasına imkan sağlayan bir meclis sistemi mevcuttur. 1864 düzenlemesiyle mahalli düzeyde güçler ayrılığı ilkesinin uygulama alanı bulmaya başladığını söylemek mümkündür (Shaw, 1992:58).

Vilayet idare meclis üyelerinin seçim konusu, nizamnamede oldukça karışık ve uzun şekilde düzenlenmiştir. Osmanlı tebaası arasından, vilayet merkezinde ikamet eden, okur-yazar ve en az beşyüz vergi verenlerin üye olabileceği belirtilmiştir. Düzenlemede Meclis-i tefrik adında bir kurulun teşekkül ettirilmesi ve üye seçiminde bu kurulun görev yapacağı belirtilmiştir. Bu kurulun başkanlığını vali yapacaktır. Bu kurul muhasebeci, mektupçu, hâkim, divan-ı temyizdeki hukukçu memurlar, gayrimüslim halkın dini önderleri ve müftüden oluşmaktadır. Bu kurul, ilk olarak vilayete bağlı olan livalardan seçilen on iki aday belirleyecektir. Bu adaylarında altısı Müslüman, altısı gayrimüslim olacaktır. Bu isimler liva merkezine gönderilecek, liva idare meclisleri en yüksek oyu alan dört adayın ismini vilayet merkezine iletecektir. Vilayet merkezine iletilen dört Müslüman ve dört gayrimüslim adayın ismi meclis-i tefrik tarafından valiye sunulacaktır. Valide ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim dört üyeyi seçecek, onay için Bab-ı Ali'ye sunacaktır. Adayların üyelikleri Bab- ı Ali'nin tasvibi ile kesinleşecektir (Gençoğlu, 2011:41-42, Ortaylı, 1974:69-70).

Vilayet Umumi Meclisi: Vilayet umumi meclisi, tüm halkın istek, şikâyet ve taleplerinin yapıldığı, tüm halkın ortak bir yerde temsil edilmesi ihtiyacına cevap vermek üzere oluşturulmuştur (Tural, 2004:100).

Valinin riyasetinde toplanan bu meclis, her livadan seçilecek dört üyeden (ikisi Müslüman-ikisi gayrimüslim) oluşmaktadır. Bu üyeler bu meclisin toplanacağı tarihten bir ay önce belirlenecektir. Meclis toplantılarının yılda bir kere ve kırk günü geçmeyecek şekilde yapılması uygun görülmüştür. Toplantılarda gündem vali tarafından belirlenmekte,

dilerlerse livadan gelen temsilciler toplantıdan önce istek ve taleplerini valiye dilekçe olarak verebilmektedirler. Bu meclis yolların ve kamu binalarının yapımı ve onarımını, ticaretin ve tarımın geliştirilmesi, vergilerin gözden geçirilmesi gibi konuları tartışmaktadır. Karar alma yetkisi bu meclise tanınmamış, sadece görüş bildirmesi istenmiştir. Burada görüşülen konuların yürürlüğe girebilmesi için mazbatayla birlikte belgelerin vali tarafından merkeze gönderilmesi ve padişahın onay vermesi gerekmektedir. Bu meclis bir nevi danışma organı niteliğindedir (Ortaylı, 2011:89-90).

Liva İdare Meclisi: Bu meclisler livalarda, mutasarrıfların başkanlığında toplanmaktadır. Bu meclisin doğal ve seçimle gelen üyeleri olacaktır. Düzenlemeye göre doğal üyeler müftü, muhasebeci, hâkim, tahrirat müdürü ve Müslüman olmayan halkın ruhani liderleridir. Seçimle işbaşına gelenler ise ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim dört üyedir.

Bu meclise seçilecek üyelerin belirlenebilmesi için her livada, liva idare meclislerinin doğal üyelerinden ve mutasarrıftan meydana gelen “cemiyet-i tefrik” kurulları teşekkül ettirilecektir. Bu kurul liva idare meclisine seçilecek üyelerin üç katı adaydan oluşacak bir liste hazırlayıp kazalara iletecektir. Ardından kaza idare meclisi ve meclis-i de’avi üyeleri toplanarak listedeki adaylardan üçte ikisini seçip livaya geri gönderecektir. Livaya geri gönderilen bu seçim listesi, en az oy almış üçte birlik kısım cemiyet-i tefrik tarafından çıkarıldıktan sonra, liste valiye gönderilecektir. Bu listede uygun görülenler vali tarafından liva idare meclisi üyesi olarak atanacaktır (Tural, 2004:102). Bu meclisin hukuk dışında mali, güvenlik, eğitim, idari, bayındırlık, tapu ve zirai görevleri vardır.

Kaza İdare Meclisi: 1864 düzenlemesinde vilayet ve livalarda olduğu gibi kaza idare biriminde de idare meclisleri oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu meclis, kaymakamın riyasetinde, doğal ve seçimle iş başına gelen üyelerden meydana gelmektedir. Düzenlemeye göre meclisin doğal üyeleri kâtip, müftü, hâkim ve gayrimüslim halkın ruhani liderleridir. Seçimle iş başına gelenler, Müslim ve gayrimüslim halktan seçilecek üç kişidir. Bu meclisin görevleri, liva idare meclisinin görevleri ile aynıdır.

Bu düzenlemede seçimle iş başına gelenler hakkında en detaylı açıklama kaza idare meclisleri için yapılmıştır. Kaza idare meclisi üyesi olabilmenin şartları hükme bağlanmıştır. Buna göre otuz yaşını doldurmuş olmak, en az yüz elli kuruş vergi vermek, Osmanlı halkına mensup olmak ve okur-yazar olmak gibi şartlar aranmıştır. Seçimlerin

usulü vilayet ve liva idare meclisi üyelerinin seçimine benzemektedir. Onlardan farkı, bu meclis için seçimlerin iki yılda bir yapılması uygun görülmüştür. Seçim için kaymakam ve kaza idare meclisinin doğal üyelerinden oluşan cemiyet-i tefrik kurullarının oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu kurul seçilecek üyelerin üç katı kadar adaydan oluşacak bir liste hazırlayıp, ihtiyar meclisine iletecektir. İhtiyar meclisi en az oyu almış olan üçte birlik kısmı eledikten sonra listeyi cemiyet-i tefrik'e geri gönderecektir. Cemiyet-i tefrik listede geriye kalan kısmı mutasarrıfa gönderecek, bu listeden uygun olanları mutasarrıf kaza idare meclisi üyesi olarak atayacaktır (Tural, 2004:103).

3.1.9. 1871 Tarihli 'İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi' – "Mülki İdarede Yeni Birim Nahiyeler"

1864 Vilayet Nizamnamesi taşra idaresinde yeniliklerin başlangıcı olmasına rağmen, istenilen düzenin gerçekleştirilmesinde yetersiz kalmıştır. Bu amaçla yeni bir düzenleme, 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştır. Şekil ve içerik bakımından 1864 Vilayet Nizamnamesine benzeyen bu düzenleme, 1864 Vilayet Nizamnamesinin eksik ve belirsiz kısımlarını tamamlayıcı bir belgedir. Bu düzenlemede, 1864 Vilayet Nizamnamesindeki başlıklar daha detaylı şekilde ele alınmıştır. 1864 düzenlemesi 78 maddeden oluşurken, 1871 düzenlemesi 129 madde şeklinde hazırlanmıştır (Kartal, 2013:14).

Yukarıda da belirttiğimiz üzere 1871 düzenlemesi yeni bir belge olmayıp, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin devamı, eksik yönlerini tamamlayıcı niteliktedir. Bu düzenleme, 1864 düzenlemelerini yürürlükten kaldırmamış, vilayetlerin düzenleyen hususların devam ettiği, ancak yeni düzenlemeye aykırı olan hükümlerin geçersiz olacağı belirtilmiştir. Yeni düzenlenmede hüküm yok ise, 1864 Vilayet Nizamnamesine bakılmaktadır. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatine kadar, bu iki düzenleme birlikte yürürlükte kalmıştır (Kartal, 2013:15).

Bu düzenlemeyle Osmanlı mülki idaresi 27 vilayete ve 123 sancağa taksim edilmiştir. Düzenlemeye göre bazı sancaklar doğrudan merkeze bağlanmıştır (Elviye-i gayri mülhaka). Bazı özel statülü (Cebel-i Lübnan), özerk (Mısır, Bosna ve Girit) veya uzak yerler (Hicaz ve Yemen) ile başkent (İstanbul) bu düzenlemenin dışında tutulmuştur (Ortaylı, 1974:48-54).

Bu düzenlemeyle mülki idarede vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy şeklinde beşli bir taksimata gidilmiştir. Her bir mülki idare ünitesi ve yöneticileri detaylı bir şekilde tanımlanmıştır. 1864 düzenlemesinde sadece lâfzî olarak belirtilen Nahiye, bu düzenlemeyle birlikte detaylı şekilde açıklanmıştır. Nahiyelemin yönetiminin müdürlere verileceği ve nahiyelemlerde meclis kurulacağı belirtilmiştir.

Düzenlemenin 78. maddesinde “de’avi-i idare” (idare davası) kurumu düzenlenmiştir. Bu kurumdan ilk kez bu düzenlemede bahsedilmiştir. Memurların görevleriyle ilgili suçlarından dolayı yargılanması ve halkın bu konularla ilgili şikâyetlerinin dinlenmesi vilayet umumi meclisinin görev alanı içerisine dâhil edilmiştir. 78. maddeyle birlikte idarenin yargısal denetimi adına önemli gelişme sağlanmıştır. 79. madde ise vilayet idare meclisinin yargısal ve hukuki meselelere karışmasını yasaklamaktadır. Düzenlemenin giriş kısmında, buradaki hükümlerin sadece idarenin işleyiş, görev ve örgütlenmeyle ilgili olduğu kesin bir dille belirtilmiş, hukuk ve yargılama işine bakan Nizamiye Mahkemelerine ait konuların ayrı bir düzenlemeye tabii olduğunun altı çizilmiştir (Karahanoğulları, 2005:98-99). 1864 düzenlemesinde taşradaki mahkemeler hakkında maddeler bulunurken, bu düzenlemede bu hükümler ilga edilmiştir. Yargı ve mülki idare birbirinden ayrı tutulmaya çalışılmıştır. Görüldüğü üzere bu fonksiyonel ayırım girişimi göstermektedir ki, 1871 Nizamnamesi kuvvetler ayrılığı ilkesine daha yakın bir düzenlemedir (Ortaylı, 1974:49).

1871 Nizamnamesinin 111. ve 129. maddeleri arasında belediye teşkilatının kuruluşu, görevleri ve çalışma usullerinden bahsedilmiştir. İlk kez bu nizamname ile belediyeler bir yerel yönetim birimi olarak ele alınmıştır.

Bu nizamnamede de yönetimin merkezileştirilmesi meselesi, bundan önceki düzenlemelerde olduğu gibi, hatta daha uygulanabilir biçimde ele alınmıştır. Devletin dağılmasını önlemek için girişilen yenilik hareketinin bir parçası olarak düzenlenmiştir. Yerel halkın ve grupların yerel meclislerde temsiliyetine imkân sağlayan kurullar oluşturulurken, diğer taraftan merkezin kontrolü sağlanmaya çalışılmıştır. 42 yıl yürürlükte kalan bu nizamname, idari tarihimiz açısından önemli bir tecrübe ve belge olmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1996:90-91).

3.1.9.1. Yeni Taşra İdaresi ve Yöneticileri

Vilayet İdaresi: 1871 düzenlemelerinde dikkat çeken nokta hukuk işlerinden bahsedilmemiş olmasıdır. Düzenlemede valilerin yetkilerinden ve mahiyetindeki memurların görevlerinden bahsedilmiştir (Heidborn, 2010:161). 1871 düzenlemesinde valilerin görevleri 13 maddede ele alınmıştır (1864 nizamnamesinde tek maddede sayılmıştır). Valilerin görev tanımları beş ana başlık şeklinde düzenlenmiştir. Bunlardan ilki valinin mülki teşkilata dair sorumluluğuyla ilgili olup, vilayette kanunlara göre yönetimin tesis edilmesi ve bu düzenlemenin vilayette uygulanmasına yardımcı olmaktır. Valilerin diğer görevleri; yasaları uygulamak, merkezden gelen direktifleri tatbik etmek ve denetlemek, memurları denetlemek ve yanlış davranışlarda bulunanların tespiti sağlamak, vilayet dâhilindeki tayin işlerini yerine getirmek, suç işleyen memurların mahkemeye sevkini sağlamak, nahiye meclisinin aldıkları kararları onaylamaktır. Mülki idareyi ilgilendiren durumlarda valiye geniş yetkiler tanınan bu düzenlemede, valilerin faaliyet alanları oldukça genişletilmiştir (Tural, 2005:72).

Bu düzenlemede vilayetin mali işlemleriyle ilgili gelir ve giderlerin izlenmesi, vergilerin toplanması, mali anlaşmazlıkların giderilmesi gibi konularda valiler yetkilendirilmiştir. Özel bir kanunla belirlenmiş olan vilayet bütçesi, valinin sorumluluğuna verilmiştir. Valilerin bu bütçeden harcama yapabilmesi için Maliye Nezareti'nden izin alması gerektiği hükme bağlanmıştır (Tural, 2005:72-73).

1871 düzenlemesinde vilayet idaresi içerisinde eğitim ve bayındırlık hizmetlerinin yerine getirilmesine dikkat çekilmiş, valiye bu konuda görevler tesis edilmiştir. Nizamnamenin 11.maddesinde oldukça geniş bahsedilen bu konular okul, hastane, şirket ve fabrika açtırmak; rıhtım, kanal, liman ve yollar yaptırmak; bunların güvenliğini ve bakımlarını yapmak valilerin görevidir (Gençoğlu, 2011:37).

Saydığımız tüm bu görevleri valiler, mahiyetindeki memurlarla birlikte yerine getirmektedir. Düzenlemede vilayet idaresinde görev yapan memurların sayısı arttırılmıştır. Vali muavinliği ilk kez bu düzenlemeyle birlikte ortaya çıkmıştır. Düzenlemenin 17. maddesinde düzenlenen vali muavinliği, valiye vekalet etmek ve ona vilayet idaresinde yardımcı olmakla görevlidir (Tural, 2005:74).

1871 Nizamnamesiyle birlikte mülki idarede getirilen yeni memur defter-i hakani müdürü ve alt personelleri olan nüfus ve emlak müdürleridir. Defter-i hakani müdürü ve alt

memurları, arazi, emlak ve nüfus dağılımı hususunda valiyi ve merkezi idareyi bilgilendirmekle görevlidir (Tural, 2005:76).

Bu düzenlemede dikkat çeken husus, taşra memurlarının çifte sorumluluk esasına göre görevlerini yerine getirmeleri uygulamasının devam ettirilmesidir(hem valiye hem de merkeze karşı sorumluluk). Valilere geniş yetki verilmesi ve faaliyet alanlarının genişletilmesi, sıkı merkeziyetçiliğin yerini yetki genişliği ilkesinin almaya başladığını göstermektedir (Sencer, 1984:86).

Liva İdaresi: Vilayet idaresinde yapılan değişimlere benzer yenilikler, liva idaresinde de bazı ufak farklılıklarla yapılmıştır. 1864 düzenlemesinden farklı olarak bu nizamnamede liva, vilayet ve nahiye arasından koordinasyonu sağlayan birim olarak bahsedilmiştir (35. madde). Livalarda da defter-i hakani ile emlak ve nüfus memurları görevlendirilmiştir. Bunların görevlerinin vilayettekilerle aynı olduğu belirtilmiştir (Tural, 2005:77).

Kaza İdaresi: 1871 nizamnamesinde kazalar hakkında yapılan düzenlemeler, livada yapılanlarla çoğunlukla aynıdır. Kazanın idaresinden kaymakamlar sorumlu tutulmuştur. Bu düzenlemeyle birlikte yeni oluşturulan Nahiye birimi, kaymakamların görev ve yetkilerinde bir değişimin yaşanmasına neden olmuştur. Kaymakamlara yeni oluşturulan bu birimi denetleme yetkisi verilmiştir. Nahiye teşkilatının teşekkülü ile birlikte kaymakamlara yüklenen görevler nahiye müdürünün kanunlara uygun seçimi, nahiye meclislerinin toplanmasına izin vermek ve burada alınan kararların kaza meclisinde görüşülerek uygulanmasını onaylamaktır (Tural, 2005:77).

Kaza idaresinin mali işlerinden mal müdürleri sorumlu tutulmuştur. Yazı işlerinden de kaza kâtipleri sorumludur. Ayrıca ilk kez bu nizamname ile kazalarda nüfus ve emlak müdürlerinin ihdas edilmesi hükme bağlanmıştır.

Nahiye İdaresi: Nahiyelerin Osmanlı Mülki sistemine ayrıntılı şekilde dâhil edildiği düzenleme 1871 Nizamnamesi'dir. Nahiyelerin oluşturulabilmesi için, bağlı oldukları kaza içindeki yakın köy ve çiftliklerin birleştirilmesi, en az 500 erkek nüfusun olması gerekmektedir. Nahiyelerin kurulabilmesi için öncelikle sırasıyla kaza-liva ve vilayet idare meclislerinde Nahiye merkezinin ve sınırlarını tespiti hakkında görüşmeler yapılacak, ardından konu vilayet umumi meclisine taşınacaktır. Vilayet umumi meclisinde

görüldükten sonra karar mazbata ile birlikte merkezi hükümete bildirilecek, padişahın tasvibi ile bu ünite teşekkül etmiş sayılacaktır (Tural, 2005:78, Yaman, 1940:202-203).

Düzenlemeye göre nahiyelerin idaresinden sorumlu kişi müdürdür. Nahiye müdürü olabilmek için gerekli nitelikler Nizamnamenin 55. Maddesinde sayılmıştır. Aranılan şartlar 25 yaşını doldurmuş, kötü şöhrete sahip olmayan, okur-yazar ve cinayetle ilgili mahkûmiyeti olmamasıdır. Nahiye müdürü valinin önerisi ve Dâhiliye Nezaretinin tasvibiyle atanmaktadır. Nahiyelerin başına seçilmiş değil atanmış kişilerin getirilmesiyle, yerel üzerinde merkezin kontrol ve denetim kurmayı hedeflediğini görüyoruz.

Nahiye müdürünün görevleri, görev alanı içerisindeki mülkün güvenliğini sağlamak, nahiye meclisine başkanlık etmek, merkezden gönderilen vergi tahsildarına yardımcı olmak, vilayet ve diğer üst kademelere karşı Nahiyeden sorumlu kişi olarak emirleri yerine getirmektir (Gençoğlu, 2011:44, Ortaylı, 1974:89).

Köy İdaresi: Bu düzenlemede köy idaresine ilişkin bir değişikliğe gidilmemiştir. Düzenlemede muhtarların görevleri ayrıntılı olarak sayılmış, her türlü resmi kararı ahaliye duyurmak, vergilerin nizami şekilde toplanmasını gözetmek, tarımın gelişmesine yardımcı olmak muhtarların görevleridir. Bu düzenlemeyle birlikte muhtarlar adeta devletin ajanları haline gelmiştir (Ortaylı, 1974:100).

3.1.9.2. Yeni Oluşturulan Meclisler ve Durumları

Vilayet İdare Meclisleri: Vilayet idare meclislerinin görevleri nizamnamede iki kısım şeklinde düzenlenmiştir. İlk kısım sözleşmelerin imzalanması, yol ve binaların yapılması, gelir ve giderlerin denetimi gibi genel yönetime ilişkin hususlardır. Diğer kısım ise suça bulaşmış veya işlemiş memurların yargılanması, halkın memurlar ve yöneticiler hakkındaki şikâyetlerinin dinlenmesi ve halk – memur- yönetici arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların giderilmesidir. Bu görevleri daha çok idare davalarıyla ilgilidir. Vilayet idare meclislerinin şeriye mahkemelerine ve özel hukuka konu olan davalara müdahil olması kesin bir dille yasaklanmıştır. 1864 düzenlemesiyle vilayet mahkeme sistemi, mülki sistemden ayrı olarak teşkilatlandırılmış, bunun için Adliye Nezareti oluşturulmuştur (Tural, 2005:80).

Vilayet Umumi Meclisi: İlgili düzenleme bu meclislere daha fazla yer verildiğini görmekteyiz. Bu meclisin görevleri detaylı olarak sayılmıştır. Ayrıca vali ve Bab-ı Ali

tarafından kendisine gönderilen işleri yapmakla yükümlü tutulmuştur. 1864 düzenlemesinde olduğu gibi meclisin danış organı olduğunun altı çizilmiştir. Meclisin yapı, işleyiş ve çalışmasında herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir.

Liva İdare Meclisi: Bu düzenlemede bu meclislere ilişkin yeni hüküm yoktur. 90. madde vilayet idare meclislerinin görevlerinin, liva idare meclisleri içinde geçerli olduğunu ifade etmektedir.

Kaza İdare Meclisi: Düzenlemenin 92. ve 93. maddeleri bu meclisler hakkında olup, iki madde de sadece meclise ait görevlerden bahsedilmiştir. Kaza idare meclislerinin görevlerinden bazıları şunlardır; kamu yararı için kurulan sandıkların hesaplarını tutmak, kazaya ait gelir ve giderleri tetkik etmek, nahiye ve köyler arasındaki yolların yapılmasını ve onarımını sağlamak, liva idare meclisleri tarafından belirlenen vergileri mahalle ve köylere bölüştürmek, kaymakamların yetkisi içerisindeki kazaya ilişkin harcama ve sözleşmeyi yapmak şeklindedir. Ayrıca kaymakamın yetki alanı dışındaki konuları liva idare meclislerine iletmede bu meclisin görevidir.

Nahiye Meclisi: Bu meclisler ilk kez 1871 Nizamnamesinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre bu meclis, nahiyenin sınırları içerisinde yer alan köylerin ihtiyar meclisinden gönderilen dört kişinin, muayyen zamanlarda nahiye merkezinde toplanmasıyla teşekkül eden bir organdır. Meclis, Nahiye müdürünün riyasetinde toplanmaktadır. Valinin belirlediği zamanlarda, yılda dört kez toplanacaktır. Her bir toplanma zamanı bir haftayı geçmeyecektir.

Düzenlemeye göre bu meclislerde kararlar oy çokluğu ile alınacak, eşitlik olması halinde meclis başkanının, yani müdürün oyu belirleyici olacaktır. Nahiye müdürü, toplantı için yeterli çoğunluk sağlanamadığında, görüşmeleri sekiz gün erteleme hakkına sahiptir. Eğer nahiye içerisindeki köylerin salt çoğunluğu katılım sağlamışsa, görüşmeler başlayabilecektir.

100. madde de Nahiye meclislerine verilen görevler ayrıntılı olarak sayılmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır: köyler arasındaki yolların yapım ve onarımı, bayındırlık işlerini yapmak, bataklık, koru, kışla ve meralarla ilgili işleri yapmak, belediye hizmetleri ifa etmek, köy ihtiyar meclisinin vergilerin taksimi konusunda verdiği kararları incelemektir. Bu meclisin

kararları kesin değildir. Kesinleşebilmesi ve uygulamaya konulabilmesi için kaymakamın onaylaması gerekmektedir.

3.1.10. 1876 Tarihli Düzenlemeler – “Merkezin Mülki İdareyi Hukukileştirmesi”

21 Şubat 1876’da “İdare-i Umumiye-i Vilayet Hakkında Talimat ismiyle bir düzenleme hazırlamıştır. 40 maddeden meydana gelen bu düzenlemede idari taksimata ilişkin bir değişiklik öngörülmemiştir. Bu düzenlemede valilerin görevleri ikiye ayrılmıştır- “vezaif-i ıslahiye” ve “vezaif-i daimiye”- ve bu konular ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

1. maddeye göre devlet vilayetlere taksim edilmiştir. Vilayetlerin yönetimi valilere bırakılmıştır. 2. madde de ayırım gözetilmeksizin kanun önünden eşitlikten bahsedilmiştir. Devlet idaresinde ve mülki idarede hukuk kurallarına riayet edilmesine ayrıca önem verilmiştir. Hatta valilerin temel görevi bu hususun vilayet özelinde takipçisi olmak ve zulmü engellemektir.

Hukuka verilen önem 24. maddede kendini göstermiş, valilerin mahkeme üyelerinin seçimine ve müzakerelerine müdahale etmesinin önüne geçilmiştir. Valinin ancak davada gecikme olması durumunda, işlerin hızlandırılması için Nizamiye mahkemesine veya gerekirse Adliye Nezaretine başvurabileceği belirtilmiştir. 25.maddede valinin davaya herhangi bir nedenle karışması kesin bir ifade ile yasaklanmıştır.

Mülki idareye ilişkin 6 Nisan 1876 tarihli “İdare-i Nevahi Nizamnamesi” adıyla yeni bir düzenleme uygulamaya konulmuştur. Bu düzenleme aslında, 1871 Nizamnamesinde ayrıntılı olarak ele alınan, ancak uygulama imkânı bulamayan Nahiye konusunu almaktadır. Nahiye yönetimi, milliyetçi ve ayrılıkçı hareketlerin yoğun olduğu bölgelerde olumsuz bir idari birim olarak değerlendirilmiştir. Özellikle dış baskılar sonucu Balkanlarda özerk bir yönetimin kurulması istenmiş ve süratle Nahiye Nizamnamesi hazırlanmıştır (Ortaylı, 1974:91).

Nahiye Nizamnamesinin 1. maddesi nahiye köy ve çiftliklerden oluşacağını hükme bağlamıştır. 2. madde Nahiye ikiye bölmüş, hane sayısı 200 veya daha fazla olan nahiye ve bu sayıya ulaşmaya kadar köylerin birleştirilmesiyle oluşturulan nahiye şeklindedir. Nahiye Nizamnamesi, 1871 nizamnamesinden farklı bir düzenleme getirmiştir.

Nahiye Nizamnamesi nahiye müdürü, muavini ve nahiye meclis üyelerinin seçimi hususunda yenilikler getirmiştir. Daha önce atamayla göreve gelen müdür, bu düzenlemeyle birlikte seçimle işbaşına gelecektir. Ayrıca Nahiye meclislerinin belirlenmesinde, etnik ve dini esasların etkili olacağı belirtilmiştir. Nahiye halkı Müslümansa bu görevliler bunlar arasından, gayrimüslim ise gayrimüslimler arasından seçilecektir. Eğer ahalide her iki grupta yaşıyorsa, meclis üyelerinin yarısı bir gruptan diğer yarısı da öbür gruptan seçileceği belirtilmiştir. Nahiye müdürü ise çoğunluktaki, muavini ise azınlıktaki din grubuna mensup kişiler arasından seçilecektir.

Bu nizamname yerel topluluklara geniş bir özerklik tanıdığı için devlet adamları bu düzenlemeyi uygulamaktan kaçınmışlardır. Ayrıca bu nizamname kırtasiyeciliğin artmasına ve halkın gereksiz işlerle uğraşmasına sebebiyet vermiştir (Tönük, 1945:200-201).

3.1.11. Kanun-i Esasi’de Taşra İdaresi – “Yetki Genişliği ve Görevlerin Bölüşümü İlkeleri”

Kanun-i Esasi, Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk anayasasıdır. Bu anayasa üyeleri padişah tarafından atanmış 28 kişilik bir kurul tarafından hazırlanmıştır. Cemiyet-i Mahsusa olarak adlandırılan bu kurul, daha önceki metinlerden de yararlanarak bir tasarı hazırlamıştır. Bu tasarı Mithat Paşa riyasetindeki Heyet-i Vükala’da bazı değişikliklere uğramış, ardından padişahın onayı ile 23 Aralık 1876’da ilan edilmiştir.

Bu düzenlemenin “Memalik-i Devlet-i Osmaniye” başlıklı ilk maddesi, Osmanlı Devleti’nin tüm mülki ve idari yapısıyla bölünemez bir bütün olduğunu hükme bağlamıştır. 7.madde mümtaz eyaletlerin özerk yönetimiyle ilgilidir. Bu maddeye göre mümtaz eyaletlerin özerk yönetimi, padişahın iradesine bırakılmıştır. Görüldüğü gibi mümtaz eyaletler devlet bütünlüğü içerisinde düzenlenmiştir (Ekinci, 2008:44).

108 ve 112. arası maddeler, taşra idaresindeki değişikliklere ilişkindir. 108.madde vilayetlerin idaresinde yetki genişliği ve görevlerin ayrılığı ilkesinin esas alınacağı hükme bağlanmıştır. 109. madde ise vilayet, liva ve kazalardaki idare meclislerinin ve vilayet umumi meclisi üyelerinin seçimiyle ilgilidir. Seçim usulü ileriki bir tarihte özel bir kanunla belirlenecektir. 1877’de “Vilayet Kanun Tasarısı” hazırlanmış, ancak Heyet-i Mebusan ve

Heyet-i Ayan'ın fesih edilmesiyle yürürlüğe girememiştir. Öngörülen bu kanun ancak 1913 yılında çıkartılabilmiş ve yürürlüğe konabilmiştir (Akyılmaz, 1999:154).

Kanun-i Esasi'nin 110. maddesinde vilayet umumi meclisinin görevleri sıralanmış, 111. madde de cemaat meclislerinden ilk kez bahsedilmiştir. 111. maddeye göre kazalarda, her millet için cemaat meclisi teşekkül ettirileceği belirtilmiştir. Bu meclisler her milletten seçilecek üyelerden oluşacaktır. Bu seçim usulü ileri tarihli bir düzenlemeyle belirlenmiştir. Bu meclisler vilayet umumi meclislerini ve yerel hükümetleri bir üst merci olarak kabul edeceklerdir. Bu meclislerin görevleri temelde vakıfların mal varlığının gerekli şekilde kullanılmasını sağlamaktır (Yaman, 1940:232).

Kanun-i Esasi'nin 112. maddesiyle birlikte belediye örgütü, yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiş ve anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Üyeleri seçimle belirlenecek olan belediye meclisi, bu yapıyı idare edecektir. Bu meclislerin oluşturulması, üyelerinin seçilmesi ve görevleri ilerleyen süreçte özel bir düzenlemeyle hükme bağlanacaktır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Osmanlı Devleti'nin ilk yerleşim birimleri subaşılıktır. Buralara ilk olarak kadı ve subaşı gönderilmiştir. Sınırların hızla genişlemesinin ardından bu birimlere sancak denilmeye başlanmıştır. Devletin Rumeli topraklarında ilerleyişi sancak sayısının artmasına sebebiyet vermiştir. Bu yüzden bir üst birim olarak görev yapacak eyaletlerin oluşturulmasına karar verilmiş, I. Murat devrinde Rumeli Beylerbeyliği teşekkül ettirilmiştir. Aynı sorunların Anadolu'da ortaya çıkması üzerine, ikinci eyaletimiz olan Anadolu Beylerbeyliği oluşturulmuştur. Daha sonraki süreçte yeni eyaletler oluşturulmuş ve mülki sistem bunun üzerine inşa edilmiştir.

Bu çalışma, 1839 ve 1876 yılları arasında devletin toprak üzerinde nasıl örgütlendiği, bu örgütlenme üzerinde merkezileşme düşüncesinin etkilerini ve bu örgütlenmede hangi dinamiklerin etkili olduğu soruları üzerine temellendirilmiştir. Bu sorulara yanıt aramak, konuyu tarihsel bir çözümleme perspektifinde tetkik etmeyi zorunlu kılmıştır. Tetkik ettiğimiz dönem farklı boyutlarda dönüşümün geniş çapta yaşadığı bir devirdir. Bu dönüşümün mühim kısmını hiç şüphesiz mülki idareye dair yapılan yenilikler oluşturmaktadır.

Devletin kuruluşundan Tanzimat devrine gelinceye kadar, mülki idarenin en büyük idari birimi eyaletlerdir. Bazen eyalet yerine beylerbeylik terimine de tesadüf edilmektedir. Eyaletlerin yöneticileri merkez tarafından atanmakta ve azledilmektedir. Merkezin eyaletler üzerinde sıkı bir merkeziyetçilik uyguladığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Tanzimat devrine kadar miri arazi rejimine bağlı eyaletlerin sayısı, diğerlerine göre daha yüksek olmuştur. Miri arazi demek, arazinin devlete ait olduğu ve tımar sisteminin uygulandığı topraklardır. Miri arazi rejimine bağlı eyaletlerde, merkezin kontrolü daha kolay olduğu için bunların sayısı daha fazladır.

Miri arazi rejimine bağlı eyaletlerden başka, salyaneli ve mümtaz eyaletlerde vardır. Bu eyaletler daha özerk statüye sahiplerdir. Miri arazi rejimi bu eyaletlerde uygulanmamaktadır. Salyanali eyaletlerde, vergiler toplanır, eyaletin giderleri çıkarılır ve kalan kısmı merkeze gönderilir. Ayrıca beylerbeyinin maaşı da düşürülür. Bu maaşa salyane denir. Devletin sınırları genişledikçe, bu eyaletlerin sayısı artmıştır. Genellikle bu eyaletler merkeze uzaktır. Böyle bir idari ünitenin kurulmasındaki neden ulaşım ve

haberleşme imkânlarının gelişmemiş olması ve Osmanlı'nın farklı etnik, dini ve mezheplere ev sahipliği yapmasıdır. Mümtaz eyaletler ise dâhili işlerinde serbest bırakılmış ve bazı imtiyazlar tanınmış birimleridir. Merkez buraya yönetici olarak beylerbeyi yollamamıştır. Bu eyaletler devlete yıllık olarak vergi verir ve sefer zamanı asker desteği sağlarlardı. Bu eyaletlerin yapıları, idareleri, bayrakları, dilleri ve dinleri vs. farklı olabilmektedir. Bu eyaletlerde âdemi merkeziyetçi bir yaklaşımın sergilendiği açıktır. Değişen şartlar Osmanlı mülki idaresinde yeni birimlerin ve düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Eyaletin yönetimi idari ve askeri yetkilerle donatılmış beylerbeyine verilmiştir. Beylerbeyi tımarları tevcih eder, eyaletin güvenliğini sağlar, davaları dinleyebilir, icrai kararlar alabilir ve eyalet memurlarına emirler verebilirdi. Diğer bir önemli görevi Eyalet Divanı'nın başkanlığını yapmaktır. Eyalet Divanı'nda eyaletle ilgili konular görüşülür, halkın istekleri ve şikâyetleri dinlenirdi. Bu divanın ayrıca yargı yetkisi de vardır. Verilen kararlarda rahatsızlık duyanlar Divan- Hümayun'a başvurabilirdi.

Osmanlı idari teşkilatının ve mülki idare sisteminin kendine özgü denetim sistemine sahip olduğunu söylememiz mümkündür. Mülki idare yöneticileri hem merkez tarafından denetlenmiş, hem de kendi aralarında bir kontrol aracı olarak kullanılmıştır.

Tanzimat devrine kadar mülki idarenin temel birimi sancaktır. Bu ünitenin yöneticisi merkez tarafından görevlendirilen sancakbeyidir. Merkezin sancaktaki temsilcisi olan sancakbeyleri, beylerbeyine tanınmış yetkilerin sancaktaki uygulayıcısıdır. Yurtluk – ocaklık ve hükümet sancakları özel statüye sahip birimlerdir.

Sancaklardan sonra sırasıyla kaza, nahiye ve köy gelmektedir. Kazada iki önemli görevli vardır, kadı ve subaşı. Kadı kazanın idari amir, belediye reisi, yargı işleri, noterlik ve müfettişlik işlevlerini yerine getirmektedir. Subaşı ise kazanın güvenlik ve askeri işlerinde sorumludur. Nahiyelerin yönetiminden kadı naipleri, köylerinkinden ise tımarlı sipahiler sorumlu tutulmuştur. Osmanlı Devlet'inde, mülki idarede merkeziyetçi bir yapının kurulduğunu söylemek mümkündür. Bu yapı XVII. yüzyılda bozulmaya başlamıştır. Bu dönemden itibaren merkezi otorite zayıflamaya başlamıştır. Devlet askeri, siyasi, mali ve ekonomik açıdan güç kaybetmeye başlamıştır. Bu olumsuz koşulların sonucu olarak merkezin taşra üzerindeki kontrolü zayıflamıştır. Merkeze karşı ayanlar güçlenmiş,

milliyetçilik akımının etkisiyle eyaletlerde isyanlar ortaya çıkmıştır. Devlet yeniden eski gücüne kavuşabilmek ve merkezin gücünü arttırabilmek için çözüm arayışlarına girmiştir. Tanzimat devri bu çözüm arayışlarının en keskin ve sistemli olan dönemi olmuştur.

1839 ve 1876 yıllarını kapsayan Tanzimat Dönemi'nde, taşra idaresine ilişkin birçok düzenleme yapılmıştır. Bu dönemin asıl amacı merkezi otoriteyi güçlendirmektir. Bu dönemde taşra teşkilatına dair yapılan reformların asıl amacı merkezin denetimini taşrada sağlamak ve muhafaza etmek olmuştur. Tanzimat Fermanının ilan edilmesinden sonra yapılan ilk düzenleme taşra idaresiyle ilgili olmuştur. Bu düzenlemeyle birlikte iltizam usulü ilga edilmiş, vergileri tahsil etmek üzere muhassıl adı verilen görevliler, taşraya gönderilmişlerdir. Ancak iltizam usulü merkeze rakip güç odaklarının giderek kuvvetlenmesine neden olmuştur. Tanzimat öncesi dönemde mülki idare yöneticilerinin hem idari hem de askeri fonksiyonları ve yetkileri vardı. Merkezin güç kaybetmeye başladığı dönemlerde, taşra yöneticileri merkeze karşı güç odağı haline gelmeye başlamışlardır. Tanzimat dönemiyle birlikte yapılan ilk düzenlemelerde merkeze karşı güçlenen mülki yöneticilerin yetkilerinde bir sınırlama getirilmeye çalışılmıştır. 1840 tarihli düzenlemeler ile valilerin sadrazamla haberleşmesi ve Bab-ı Aliye karşı sorumlu tutulması, merkezileşme tedbirlerinden bazılarıdır. Muhassıllık meclislerinin başkanlığına muhassılların getirilmesiyle, mülki idare yöneticilerinin ellerindeki mali yetkiler alınmıştır. 1840'tan sonra yapılan diğer düzenlemelerde valilerin yetkileri bazen genişletilmiş, bazen de daraltılmıştır.

Taşra idaresine dair yapılan düzenlemeler incelendiğinde, her bir nizamnamenin diğerinin ortaya çıkardığı sorunları gidermek üzere düzenlenmiş olduğunu görmekteyiz. Yaşanılan sorunlar ve edinilen tecrübeler yeni düzenlemeler için hareket noktası olmuştur. Valilerin yetkilerinin arttırıldığı dönemlerde, meclis başkanlığı görevi onlara verilmiştir. Yetkilerinin daraltıldığı dönemlerde, meclislerin fonksiyonları arttırılmıştır. Bu dönemlerde meclis başkanlığı görevi merkezden atanan memurlara verilmiştir.

Tanzimat dönemiyle birlikte taşradan merkeze doğru bir yetki aktarım sürecinin başladığını görmekteyiz. Osmanlı Devleti, milliyetçilik hareketlerinin yoğun bir şekilde hissedildiği bu dönemde bünyesi içerisinde barındırdığı devletleri bir arada tutmak ve vergi gelirlerini düzenli şekilde toplanması amacıyla mülki idarede çeşitli düzenlemelere gitmiştir. Mülki idaredaki reformların merkeziyetçilik esası referans alınarak yapılmasının

nedenlerini iki maddeyle açıklayabiliriz. Birincisi Tanzimat Fermanı'nda fikri temellerini bulan, taşradaki yerel güç odaklarının halk üzerindeki baskısını azaltmak ve vergi gelirlerini rasyonel bir usule bağlamaktır. İkincisi, taşrada oluşturulan meclisler yoluyla milliyetçi ayaklanmaları azaltmak, böylece Avrupalı devletlerin iç işlerimize karışmasını önlemektir.

Tanzimat döneminde, Osmanlı mülki idare sistemi pragmatik kaygılar nedeniyle sık sık farklı düzenlemelere tabii olmuştur. 1842 düzenlemelerinde valiye bırakılan bir çok görevin ondan alındığını, merkezden atanan yeni memurlara tevdi edildiğini görmekteyiz. Bu düzenlemeyle merkezi yönetim, kendisine rakip olarak gördüğü valilerin otoritelerini azaltmaya çalışmıştır. 1844 yılı düzenlemesiyle birlikte taşrada meclislerin teşekkül ettirilmesi uygulaması zorunlu hale getirilmiştir. Bu meclislerin üyelerinin halk tarafından seçilmesi uygun görülmüş, ancak üyelerin onaylanması merkezin onayına bırakılmıştır. Meclis üyelerinin merkez tarafından onaylanması uygulaması göstermektedir ki, merkezi yönetimin, taşrada ki meclisler üzerindeki doğrudan kontrol ve denetim kurma düşüncesinin en somut göstergesidir. Diğer taraftan, 1849 düzenlemesiyle birlikte meclislerin başkanlarının merkez tarafından atanması usulü getirilmiştir. Meclislerdeki merkez tarafından atanan memurların sayısındaki artış, merkeziyetçilik düşüncesinin tatbik edilmeye çalışıldığının açık bir göstergesidir.

1852 düzenlemesiyle birlikte valilerin yetkilerinde genişlemeye gidilmiştir. 1842, 1844, 1845, 1846 ve 1849 düzenlemelerinde, merkezi idare otoritesini taşrada hâkim kılmak için valilerin yetkilerini azaltma yoluna gitmiştir. Merkezi idare, taşradaki yerel egemenlerle işbirliği yoluna girmiş, bu yolla merkezileşmeyi sağlayabileceğini düşünmüştür. Daha sonra devlet yerel güçleri, merkezi otorite karşısında bir güç tehditi olarak algıladığı için valileri yetkilendirme yolunu seçmiştir.

Osmanlı mülki idare sisteminin başlangıcı, 1864 Vilayet Nizamnamesi'dir. Bu nizamnamenin ortaya çıkmasını sağlayan iki önemli olay vardır. İlki Batılı devletlerin Osmanlı'nın içişlerine karışmaları ve bunun için milliyetçilik akımı başta olmak üzere her türlü konuyu kullanmalarıdır. Batılı devletler, Osmanlı'da özerk bir eyalet sisteminin kurulması noktasında baskı yapmaktadırlar ki bunun en güzel örneğini Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nde görmüştük. İkincisi ise Islahat Fermanı ile Müslüman-gayrimüslimin eşitliğinin ortaya çıkardığı ayaklanmalardır. Osmanlı devlet adamları yaşanan bu sorunları

dikkate almışlar, sistemli bir mülki idare teşkilatı kurulması için bir düzenlemenin gerekli olduğu kanaatine varmışlardır. Bu doğrultuda yeni bir mülki idare sistemi getiren 1864 Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte eyalet sisteminden vilayet sistemine intibak edilmiştir. İdari taksimat en büyüğünden küçüğüne doğru vilayet-liva-kaza-köy şeklindedir. Bunların yöneticileri sırasıyla vali, mutasarrıf, kaymakam ve muhtardır. Sadece muhtarlar halk tarafından seçilmekte, diğer mülki yöneticiler merkez tarafından atanmaktadır. Düzenlemede nahiyelerden ve belediye teşkilatından söz edilmesine rağmen, ayrıntılı bir bilgi verilmemiştir. Bu düzenleme öncelikle Tuna Vilayetinde tatbik edildikten sonra, diğer vilayetlere de uygulanmıştır. 1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesinin eksik bıraktığı konuları tamamlayıcı bir düzenlemedir. Örneğin 1871 Nizamnamesinde belediye ve nahiyelerde detaylı bir şekilde bahsedilmiştir. Ayrıca yeni oluşturulan yöneticileri hakkında ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. Düzenlemede Nahiyelerin müdürler tarafından yönetileceği, müdürlerin valinin önerisi, Dahiliye Nezaretinin tasvibiyle atanacağı belirtilmiştir. 1876 düzenlemesinde müdürlerin atamayla değil, seçimle iş başına geleceği belirtilmiştir. 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 108.maddesi, taşra idaresinde yetki genişliği ve görevlerin bölüşümü ilkesini kabul etmiş ve bu ilkeler anayasal güvenceyle teminat altına alınmıştır.

1864 Vilayet Nizamnamesi, merkezin mülki yapıda tesis etmeye çalıştığı merkeziyetçiliğin açık bir göstergesi olmuştur. Merkezileşme bağlamında ilk adım mülki sınırları küçültülmüş yeni bir taşra sistemin oluşturması olmuş, devletin toprak üzerinde örgütlenmesi bu bağlamda yeniden ele alınmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte merkezi idarenin karşısındaki en büyük engellerden biri olan valilerin durumu yeniden gözden geçirilmiştir. Bu düzenlemeyle valiler, merkezi otoritenin önündeki engel olmaktan çıkarılmış, merkezin taşradaki uzantısı şeklinde değerlendirilmiş ve bu bağlamda yetkilendirilmişlerdir.

Tanzimat dönemi taşra teşkilatında yapılan yeniliklerden biri, temsiliyet esasına göre oluşturulmuş meclislerin, mülki idarede ön plana çıkarılmalarıdır. Tanzimat döneminin ortaya çıkardığı eşitlik prensibine uygun olarak, gayrimüslim ve Müslüman kesimin temsiliyetine dikkat edilmiştir. Görüldüğü üzere halkın yönetime katılması sağlanmaya çalışılmıştır. 1864 düzenlemesiyle birlikte taşra teşkilatının her kademesinde meclislerin

oluşturulması öngörülmüştür. Yönetim geleneğimiz açısından meclisler, halka seçim faaliyetini, temsilcilere müzakere usulünü öğretmiştir.

Osmanlı Devleti'nin dünya tarihine damga vurmasının arkasında yatan temel saiklerden en önemlisi, kendisine özgü ve iyi işleyen bir idari yapıya sahip olmasıdır. Siyasi ve askeri başarılarının arkasındaki temel referans noktası, rasyonel işleyen bu idari yapıdır. Devletin idari yapısını şartlara ve koşullara göre düzenleme refleksi, onu uzun yıllar başarılı ve ayakta kalan bir yapı haline getirmiştir. Osmanlı taşra teşkilatında yapılan reform girişimlerinin temel amacı, merkezin kontrolü ve hâkimiyetini taşrada tesis etmek olmuştur. Devletin merkeziyetçi yapıya sahip olması, taşra idaresinde girilen yenilik hareketlerinin de bu yönde olmasına neden olmuştur. Şunu belirtmek gerekir ki merkezileşme girişimlerinin derecesi ve yoğunluğu zaman zaman değişmiştir. Devletin geniş topraklarda, farklı etnik ve dini halkları bünyesinde barındırması, âdemimerkeziyetçi bir yönetimi kaçınılmaz olarak beraberinde getirmiştir. Ancak Osmanlılar, merkeziyetçi ve âdemimerkeziyetçi yönetim arasında denge kurmayı başarmışlardır. Örneğin valililerin geniş yetkilerle donatıldığı dönemlerde, merkezden atanan defterdar ve kadı gibi memurlar aracılığıyla denge korunmaya çalışılmıştır.

KAYNAKÇA

- Abou-El-Haj, Rıfa'at Ali (2000). *Modern Devletin Doğası – 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu*. (Çev. Oktay Özel ve Canay Şahin) Ankara: İmge Yayınevi.
- Acun, F. (2002). Klasik Dönem Eyalet Tarzı Olarak Tımar Sistemi ve Uygulanması, *Türkler Ansiklopedisi* içinde (Cilt:9, ss. 809-908). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Ahıskalı, İ. (1999). Divan-ı Hümayun Teşkilatı, *Osmanlı Ansiklopedisi* içinde (Cilt: 6, ss. 24-34). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Ahmad, F. (1995). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. (Çev. Yavuz ALOGAN) İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Akdağ, M. (1979a). *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi-2 1453-1559*. Ankara: Tekin Yayınevi. 2.Baskı.
- Akdağ, M. (1979b). *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi-1 1243-1453*. Ankara: Tekin Yayınevi. 3.Baskı.
- Akgündüz, A. (1990). *Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri Birinci Kitap*. İstanbul: Fen Vakfı Yayınları.
- Akgündüz, A. ve Öztürk, S. (2000). *700. Yılında Bilinmeyen Osmanlı*. İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı.
- Akgündüz, A. (2008). *Osmanlı Devleti'nde Gayrimüslimlerin Yönetimi*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Akgündüz, A. (2015). *Arşiv Belgeleri Işığında Dahiliye Nezareti Tarihi*. İstanbul: TİAV.
- Akşin, S. (2011). *Kısa Türkiye Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akyıldız, A. (1993). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform (1836- 1856)*. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Akyıldız, A. (2003). *TDV İslam Ansiklopedisi (Cilt: 28)*. Ankara

- Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı Bürokrasi ve Modernleşme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akyılmaz, B. (1999). Osmanlı Devleti'nde Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (4), 127-156.
- Akyol, T. (1999). *Osmanlı'da ve İran'da Mezhep ve Devlet*. İstanbul: AD Kitapçılık.
- Alkan, A. T. (2004). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Müdevver Resmi İdeoloji Unsurları Hakkında, *Düşünen Siyaset Sayı 07* içinde (ss. 57-62). Ankara: Lotus Yayınevi. 2.Baskı.
- Arsel, İ. (1993). *Teokratik Devlet Anlayışından Demokratik Devlet Anlayışına*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Arslan, S.(1991). Tanzimat Döneminin Yarattığı Bir Yargı Organı Şurayı Devlet. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi*, Prof. Dr. Jale G. Akipek'e Armağan. Konya
- Aslan, S. Ve Yılmaz, C. A. (2001). Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1),287-297
- Ateş, T. (1994). *Osmanlı Toplumunun Siyasal Yapısı*. Ankara: Ümit Yayıncılık.
- Avcıoğlu, D. (2013). Osmanlı Düzeni. *Türkleri Tarihi* İçinde (6. Kitap) İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi.
- Baykara, T. (1990). *Osmanlı Taşra Teşkilatında XVIII. Yüzyılda Göre ve Görevliler*. Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Beldiceanu, N. (1985). *XIV. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nde Tımar*. (Çev. M. Ali Kılıçbay) Ankara: Teori Yayınları.
- Belge, M. (2008). *Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Berkan, Ö. L. (1940). *Türk Toprak Hukukunda Tanzimat ve 1274/1858 Tarihli Arazi Kanunnamesi*. İstanbul: Maarif Matbaası.

- Berkan, Ö. L. (1993). *Timar, İslam Ansiklopedisi* içinde (cilt: 12/1, ss. 286-333). İstanbul:Milli Eğitim Bakanlığı Basımevi.
- Berkan, Ö. L. (1999). Türkiye’de Din ve Devlet İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi. Vecdi Akyüz (Ed.), *Osmanlı’da Din Devlet İlişkileri* içinde (ss. 9-56). İstanbul: Ayışığıkitapları.
- Berkes, N. (2000). Türkiye’de Çağdaşlaşma Olgusu. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde (ss. 102-124). İstanbul: Alfa Basım Yayın.
- Berkes, N. (2003). *Türkiye’de Çağdaşlaşma*. Ankara: Yapı Kredi Yayınları.
- Berkes, N. (2011). *Türkiye’de Çağdaşlaşma*. Ankara: Yapı Kredi Yayınları.
- Boztepe, M (2013). *Türkiye’nin Yönetim Yapısında Mülki İdare Amirliği Mesleği*. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Cin, H. (2019). *Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması*. Ankara: Berkan Yayınevi. 5. Baskı.
- Cin, H. ve Akgündüz, A. (1990). *Türk-İslam Hukuk Tarihi C. I*. İstanbul.
- Cin, H. ve Akyılmaz, G. (2000). *Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni*. Adana: Çağ Üniversitesi Yayınları. Güney Matbaası. 2. Baskı.
- Çadırcı, M. (1985). Osmanlı İmparatorluğu’nda eyalet ve sancaklarda meclislerin oluşturulması (1840-1864). *Yusuf Hikmet Bayur’a Armağan*, 257-277.
- Çadırcı, M. (1989). Türkiye’de Kaza Yönetimi. *Belleten*, C. LIII, S. 206, 1989, s. 237-257.
- Çadırcı, M. (1991). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri’nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Çadırcı, M. (1993, Eylül). Osmanlı döneminde yerel meclisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 2(5), 3-12.

- Çadırcı, M. (1995). Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi. *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi* içinde (Cilt:1, ss. 210-230). Ankara: İletişim Yayınları.
- Çadırcı, M. (1999). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*. Ankara: TTK.
- Çadırcı, M. (2015). 1864 Vilayet Nizamnamesinin Andolu Coğrafyasında Uygulanması. Ed. Erkan Tural-Selim Çapar. *1864 Vilayet Nizamnamesi* içinde (ss. 141-148). Ankara: TODAĞE yayınları
- Çadırcı, M. (2017). *Ülke Yönetimi – Tanzimat Sürecinde Türkiye*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Daver, B. (1955). *Türkiye Cumhuriyetinde Laiklik*. Son Havadis Matbaası.
- Davison, R. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856 -1876 C. I.* (Çev. Osman Akınhay) İstanbul: Papirüs Yayınevi.
- Davison, R. (2005). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856 -1876 C. I.* (Çev. Osman Akınhay) İstanbul: Agora Kitaplığı.
- Deringil, S. (2002). *İktidarın Sembolleri ve İdeolojileri*. (Çev. Gül Çağalı GÜVEN) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları. 2. Baskı.
- Doğan, M. (1989). *Tarih ve Toplum*. Ankara: Rehber Yayınları.
- Durgun, Ş. (2003). Türkiye'de Bürokratik Siyaset. Burhan AYKAÇ, Şenol Durgun ve Hüseyin YAYMAN (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde (ss. 202-223). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Dursun, D. (1989). *Yönetim-Din İlişkileri Açısından Osmanlı Devletinde Siyaset ve Din*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Dursun, D. (1999). Osmanlı Devleti'nde Din Devlet İlişkileri Üzerine Bazı Notlar, *Osmanlı Ansiklopedisi* içinde (Cilt:6, ss. 67-76). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Dursun, D. (2018). *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*. İstanbul: Beta Basım Yayın.

- Efe, A. (2009). Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği. *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, 6(22), 87-113.
- Efe, A. (2015). Taşra Yönetimine Muhasıllıktan Açılan Kapı. Ed. Erkan Tural-Selim Çapar. *1864 Vilayet Nizamnamesi içinde* (ss. 31-46). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ekinci, E. B. (2004). *Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri*. İstanbul: Arı Sanat Yayınları.
- Ekinci, E. B. (2008). Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler. *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları*, Sayı 6, Güz, 7-84.
- Erdoğan, A. (2016). *Osmanlı'da Yurt Dışı Eğitim ve Modernleşme*. İstanbul: Büyüyen Ay Yayınları.
- Eren, A. C. (1970). Tanzimat. *İslam Ansiklopedisi içinde* (Cilt: XI, ss. 709-765). İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1991). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İşaret Yayınları: Ankara.
- Eryılmaz, B. (2007). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi. Davut DURSUN, Burhanettin DURAN ve Hamza AL (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye Aktörler, Alanlar, Sorunlar içinde* (ss. 526-544). İstanbul: Alfa Basım Yayın.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları. 4. Baskı.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Findley, Carter V (1994). *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)*. Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Findley, C. F. (2012). *Modern Türkiye Tarihi İslam, Milliyetçilik ve Modernlik*. (Çev. Güneş Ayas) İstanbul: Timaş Yayınları. 2. Baskı.

- Findley, V. C. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform Babıali 1789-1922*. (Çev. Ercan ERTÜRK) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Gencer, F. (2010). *Merkeziyetçi İdari Düzenlemeler Bağlamında Bedirhan Bey Olayı*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Genç, M. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi*. Ankara: Ötüken Neşriyat. 11. Baskı.
- Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine göre Osmanlı taşra idaresinde yeniden yapılanma. *ÇKÜSBED*, 2(1), 29-50.
- Gibbons, H. A. (1968). *The Foundation of the Ottoman Empire*. London: Frank Cass.
- Giritli, İ. (1963). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*. Ankara: Filiz Kitabevi.
- Gökbilgin, T. (1977). *Osmanlı Müesseseleri Teşkilatı ve Medeniyeti Teşkilatına Genel Bir Bakış*. İstanbul: İstanbul Edebiyat Fakültesi Yayınları. No: 2272.
- Göyünç, N. (1999). Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilatı – Tanzimat'a Kadar, *Osmanlı Ansiklopedisi* içinde (Cilt:6, ss. 77-88). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Güler, B. A. (2018). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi. 5. Baskı.
- Halaçoğlu, Y. (1990). Osmanlı Devlet Teşkilatı. *Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi* içinde (Cilt:11, ss. 315-407). İstanbul: Çağ Yayınları.
- Halaçoğlu, Y. (1991). *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Hayta, N. ve Ünal, U. (2020). *Osmanlı Devletinde Yenileşme Hareketleri XVII. Yüzyılın Başlarından Yıkılışa Kadar*. Ankara: Gazi Kitabevi. 11. Baskı.
- Heidborn, A. (2010). *Manuel de droit public et administratif de l'empire Ottoman 1*. United States: Nabu Press, 25.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.

- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği*. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayınları.
- Hut, D. (2013). Osmanlı Taşrasında İdari-Bürokratik Modernleşme. Kolay, A. (Ed.). *Türk Modernleşmesi içinde* (ss. 63-92). İstanbul: Yeditepe Yayınları.
- Itzkowitz, N. (1989). *Osmanlı İmparatorluğu ve İslami Gelenek*. (Çev. İsmet Özel) İstanbul: Çıdam Yayınları.
- İnalcık, H. (1964). *İdare Teşkilatı Tarihi*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Çoğaltılmış Ders Notları.
- İnalcık, H. (1995). Eyalet, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi içinde* (Cilt:11, ss. 548-550). İstanbul: Diyanet Vakfı Yayınları.
- İnalcık, H. (2003). *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ 1300-1600*. (Çev. Ruşen Sezer) İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayınları. 1. Baskı.
- İnalcık, H. (2008). Osmanlı Fetih Yöntemleri. Taşkın Takış ve Sunay Aksoy (Haz.), *Halil İnalcıkDoğu Batı Makaleler II içinde* (ss. 61-82). Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- İnalcık, H. (2009a). *Devlet-i Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-1 Klasik Dönem 1302-1606 Siyasal, Kurumsal ve Ekonomik Gelişim*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. 27. Baskı.
- İnalcık, H. (2009b). *Devlet-i Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar II*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnalcık, H. (2012). Timar, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi içinde* (Cilt: 41, ss. 168-173). İstanbul.
- İnalcık, H. (2016). *Osmanlı Tarihinde İslamiyet ve Devlet*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnan, A. (1960). *Tarih Üzerine İnceleme ve Makaleler*. Ankara: Akın Matbaası.
- İpşirli, M. (1991). Bab-ı Ali, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi içinde* (Cilt:4, ss. 378-386). İstanbul:

- İpşirli, M. (1994). Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı. Ekmeleddin İhsanoğlu (Ed.), *Osmanlı Devleti ve Medeniyet Tarihi* içinde (Cilt:1, ss.139-282). İstanbul: İslam, Tarih, Sanat ve Kültür Araştırma Merkezi.
- Kafadar, C. (2001). Osmanlı Siyasal Düşüncesinin Kaynakları Üzerine Gözlemler. *Modern Türkiye’de Siyasal Düşünce-Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi* içinde (Cilt 1, ss. 23-28). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Karal, E. Z. (1940). *Selim III’ün Hat-tı Hümayunları / Nizam-ı Cedit (1789-1807)*. Ankara: TTK.
- Karal, E. Z. (1970). *Osmanlı Tarihi Nizam-ı Cedit ve Tanzimat Devirleri*, Cilt: V. Ankara: TTK Yayınları.
- Karal, E. Z. (1983). *Osmanlı tarihi 6*. Ankara: TTK Yayını.
- Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı tarihi 5*. Ankara: TTK Yayını.
- Karal, E. Z. (2011). *Osmanlı tarihi 5*. Ankara: TTK Yayını. (Dokuzuncu Baskı).
- Karal, E. Z. (2012). Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nda Batı’nın Etkisi. *Tanzimat Değişim sürecinde Osmanlı İmparatorluğu* içinde (ss. 111-132) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. İkinci Baskı.
- Karal, E. Z. (2017). *Osmanlı tarihi 5*. Ankara: TTK Yayını. 10. Baskı.
- Karahanoğulları, A. ve Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları C.II*. İstanbul.
- Karahannoğulları, A. (2005). Türkiye’de İdari Yargı Tarihi. Erişim Tarihi: 28.02.2023
<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/turkiyedeidariyargitarihi.pdf>
- Karatepe, Ş. (1999). Osmanlı’da Din Devlet İlişkisi, *Osmanlı Ansiklopedisi* içinde (Cilt:6, ss. 56-66). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Karatepe, Ş. (2018). *Osmanlı Siyasi Kurumları Klasik Dönem*. Ankara: A Kitap. 1. Baskı.
- Karpat, K. H. (2010). *Türk Demokrasi Tarihi*. Ankara: Timaş Yayınları.

- Karpat, H. K. (2014). *Osmanlı Modernleşmesi Toplum Kurumsal Değişim ve Nüfus*. (Çev. Ceren ELİTEZ) İstanbul: Timaş Yayınları. 2. Baskı.
- Karpat, K. H. (2020). *Osmanlı Modernleşmesi Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*. (Çev. Ceren Elitez) İstanbul: Timaş Yayınları. 5. Baskı.
- Kartal, N. (2013). Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 4(1), 1-23.
- Kaynar, R. (2010). *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*. Ankara: TTK Yayını. Dördüncü Baskı.
- Kılıç, O. (1997). *18. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti'nin İdari Taksimatı – Eyalet ve Sancak Tevcihatı*. Elazığ: Şark Pazarlama.
- Kılıç, S. (2009). Tanzimat'ın ilanından 1864 düzenlemesinin uygulanmasına kadar geçen dönemde valilik kurumu. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 28(45), 43-62.
- Kılıç, Ü. (2019). Osmanlı Devletinde Arazi, Tahrir ve Tımar Sistemi. Selim Hilmi Özkan (Ed.), *Osmanlı Tarihi Siyasi Tarih-Kültür ve Medeniyet İçinde* (Cilt:1, ss. 298-326). İstanbul: İdeal KültürYayıncılık.
- Kınalızade Ali Çelebi, (2012). *Ahlak-ı Alai*. (Çev. Mustafa Koç) İstanbul: Klasik Yayınları.
- Koçi Bey, (1972). *Koçi Bey Risalesi*. (Çev. Zuhuri Danışman) İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Kodaman, B. (2007). Osmanlı Devleti'nin Yükseliş ve Çöküş Sebeplerine Genel Bir Bakış. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16, 1-24.
- Kongar, E. (2003). Toplumsal Yapı Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde (ss. 97-108). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Köprülü, M. F. (1986). *Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri*. İstanbul: Ötüken Neşriyat. 2. Baskı.

- Köprülü, M. F. (1991). *Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi. 4. Baskı.
- Kunt, M. (1978). *Sancaktan Eyalete 1550 – 1650 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*. İstanbul: Boğaziçi Yayınları.
- Lewis, B. (1975). *İstanbul ve Osmanlı Uygarlığı*. (Çev. Nihal Önal) İstanbul: Varlık Yayınevi.
- Levis, B. (2004). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. Ankara: TTK.
- Mardin, Ş. (1996). *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*. İstanbul: İletişim Yayınları. 1. Baskı.
- Mumcu, A. (1986). *Divan-ı Hümayun*. Ankara: Birey ve Toplum Yayınları. 2. Baskı.
- Mumcu, A. (1994). Divan- I Hümayun, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* içinde (Cilt:9, ss. 430-432). İstanbul: Diyanet Vakfı Yayınları.
- Nagy, K. (1969). XVI. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda Merkezi Yönetimin Başlıca Sorunları. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 49-55.
- Nizamü'l-mülk (1999). *Siyaset-name*. (Haz. Mehmet Altay Köymen) Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ocak, A. Y. (2003). *Osmanlı Toplumunda Zındıklar ve Mülhidler 15-17. Yüzyıllar*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Ocak, A. Y. (2012). *Yeniçağlar Anadolu'sunda İslam'ın Ayak İzleri – Osmanlı Dönemi*. İstanbul: Kitap Yayınevi. 2. Baskı.
- Oğuz, S. (1986). *Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti*. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları.
- Okandan, R. G. (1977). *Amme Hukukumuzun Ana Hatları Cilt 1*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Okumuş, E. (1999). *Türkiye'nin Laikleşme Sürecinde Tanzimat*. İnsan Yayınları: İstanbul.

- Olgun, İ. (1952). Yurdumuzda İl İdaresinin Geçirdiği Tekamül. *İdare Dergisi*, Yıl:23, Temmuz-Ağustos.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları II. Kitap. İstanbul: Akgün Matbaası. 3. Baskı.*
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimat'tan sonra mahalli idareler (1840-1878)*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1987). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: Hil Yayınları. 2. Baskı.
- Ortaylı, İ. (1996). Türkiye'de Klasik Çağın Algılanması. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 51(1), 371-380.
- Ortaylı, İ. (2006). *Son İmparatorluk Osmanlı*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2011). *Üç Kıtada Osmanlılar*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2012). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat. Dördüncü Baskı.
- Ortaylı, İ. (2019). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. Ankara: Kronik Yayınları. 49. Baskı.
- Ortaylı, İ. (2020). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları. Dördüncü Baskı.
- Önen, N. ve Reyhan, M. (2011). *AN: Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839- 1929)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Öz, M. (2000). Tarih ve Sosyolojik Açıdan Osmanlı Beyliği. B. Yediyıldız ve Y. Hacaloğlu (Ed.), *Beylikten Cihan Devletine* içinde (ss. 144-151). Ankara: Türk Yurdu Yayınları.
- Öz, M. (2004). *Kanun-ı Kadimin Peşinde Osmanlı'da Çözülme ve Gelenekçi Yorumcuları*. İstanbul: Dergâh Yayınları. 2. Baskı.

- Öz, M. (2005). *Osmanlı'da Çözülme ve Gelenekçi Yorumları*. İstanbul: Dergah Yayınları.
- Özbaran, S. (1986). Some Notes On The Salyane System İn The Ottoman Empire as Organised in Arabia in the Sixteenth Century, *The Journal of Ottoman Studies*, 6, 39-45.
- Özdemir, H. (2001). *Bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayıncılık.
- Özek, Ç. (1982). *Devlet ve Din*. İstanbul: Ada Yayınları.
- Özkaya, Y. (1985). *XVIII. Yüzyılda Osmanlı Kurumları ve Osmanlı Toplum Yaşantısı*. Ankara: Kültür Turizm Bakanlığı Yayınları.
- Öztuna, Y. (2018). *Osmanlı Devleti Tarihi Medeniyet Tarihi*. İstanbul: Ötüken Neşriyat. 6. Baskı.
- Pamuk, Ş. (1993). *100 Soruda Osmanlı – Türkiye İktisadi Tarihi*. İstanbul: Gerçek Yayınevi. 3. Baskı.
- Parlak, B. (2002). Osmanlı Devleti'nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal ve Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar. *Akademik Araştırmalar Dergisi, Kasım 2001 – Ocak 2002*, 37 – 50.
- Parlak, B., Sobacı, Z. (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*. İstanbul: Marmara Kitap Merkezi Yayınları.
- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat sonrası siyasal ve yönetsel gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46-71.
- Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. İstanbul: Alan Yayınları.
- Sevil, M. (2005). *Türkiye'de Modernleşme ve Modernleştiriciler*. İstanbul: Vadi Yayınları.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1996, Mart). Yerel yönetim metinleri (iii) Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5(2), 67-81.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1999). *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala(1839-1868)*. Ankara: TTK.
- Seyitdanlıoğlu, M. V. (2006). Divan- ı Hümayun'dan Meclis- i Mev'ysan'a Osmanlı İmparatorluğunda Yaşam. Halil İNALÇIK ve Mehmet SEYİTDANLIOĞLU

- (Ed.), *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu* içinde (ss. 255-267). Ankara: Phoenix Yayınları.
- Shaw, S. J. (1992). Local Administrations in the Tanzimat. *150. Yılında Tanzimat* içinde (ss. 33-51). Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları.
- Shaw, S. J. (1999). 19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 öncesi Merkezi Yasama Meclisleri. *Tarih ve Toplum Dergisi*, 76. 207-299.
- Shaw, S. J. (2008). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye Cilt I*. (Çev. Mehmet Harmancı) İstanbul: E Yayınları. 3. Baskı.
- Shaw, S. J. ve Shaw, E. K. (2017). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye Cilt II*. (Çev. Mehmet HARMANCI) Ankara: E Yayınları. 4. Baskı.
- Şentürk, M. H. (1992). *Osmanlı Devletinde Bulgar Meselesi*. Ankara: TTK Yayınları.
- Tabakoğlu, A. (1999). Osmanlı Mali Yapısının Ana Hatları, *Osmanlı Ansiklopedisi* içinde (Cilt:3, ss. 125-135). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Tabakoğlu, A. (2012). *Türkiye İktisat Tarihi*. İstanbul: Dergah Yayınları.
- Taneri, A. (1978). *Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Döneminde Hükümdarlık Kurumunun Gelişmesi ve Saray Hayatı Teşkilatı*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basım Evi.
- Taneri, A. (2004). *Türk Devlet Geleneği Dün – Bugün*. İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- Tanör, B. (1998). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul. YKY.
- Tazegül, M. (2005). *Modernleşme Sürecinde Türkiye*. İstanbul: Babil Yayınları.
- Terzi, M. A. (2015). *Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi*. İstanbul: Bilge Kültür Sanat.
- Timur, T. (1994). *Osmanlı Toplumsal Düzeni*. Ankara: İmge Kitabevi. 3. Baskı.
- Timur, T. (1998). *Osmanlı Kimliği*. Ankara: İmge Kitabevi. 3. Baskı.

- Torun, F. S. (2005). Tanzimat'tan Meşrutiyet'e Türkiye'de kaza yönetimi (1842- 1876). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Torun, F. S. (2012, Kış). Osmanlı taşra idaresinin yeniden yapılanma süreci (1842- 1876), *Karadeniz Araştırmaları*, 32, 81-97.
- Töre, F. (2000). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler, *Yerel Gündem*, 5,
- Tönük, V. (1945). *Türkiye'de İdare Teşkilatı*. Ankara: İç İşleri Bakanlığı Yayınları.
- Tunaya, T. Z. (1960). *Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*. İstanbul: Yedigün Matbaası.
- Tunaya, T. Z. (1975). *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*. İstanbul: Sulhi Garam Matbaası. 3. Baskı.
- Tunaya, T. Z. (2004). *Hürriyetin İlanı İkinci Meşrutiyet'in Siyasal Hayatına Bakışlar*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Tural, E. (2004). Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. XIII, S. 2, 93-123.
- Tural, E. (2005, Ocak). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Talimât-nâmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14(1), 71-91.
- Türköne, M. (2003). *Türk Modernleşmesi*. Ankara: Lotus Yayınları.
- Unan, F. (2007). Osmanlı İdare Felsefesinde Adalet. S. Aslantaş ve B. Arı (Ed.), *Adalet Kitabı* içinde (ss. 105-115). Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1984). *Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi. 3. Baskı.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1988). *Osmanlı Devleti'nin Merkez ve Bahriye Teşkilatı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi. 3. Baskı.

- Üçok, C. (1944). Osmanlı Devleti Teşkilatından Tımarlar. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 4*, 525-521.
- Üçok, C., Mumcu, A. Ve Bozkurt, G. (2011). *Türk Hukuk Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları. 15. Baskı.
- Ünal, M. A. (1997). *Osmanlı Müesseseleri Tarihi*. Isparta: Fakülte Yayınları.
- Ünal, M. A. (2011). *Osmanlı Tarih Sözlüğü*. İstanbul: Paradigma Yayınları.
- Weiker, F. W. (1973). Osmanlı Bürokrasisi Modernleşme ve Reform. (Çev.) *Amme İdaresi Dergisi, 6, 1*.
- Veinstein, G. (2019). Büyüklüğü İçinde İmparatorluk XVI. Yüzyıl. (Çev. Server Tanilli) Robert Mantran (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi* içinde (ss. 200-258). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları. 4. Baskı.
- Yalçındağ, S. (1970). Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *Amme İdaresi Dergisi, 2*, 20-57.
- Yaman, T. Y. (1940). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında bir Kalem Tecrübesi*. İstanbul
- Yediyıldız, B. (2014). Klasik Dönem Osmanlı Toplumuna Genel Bir Bakış. *Türkler Ansiklopedisi* içinde (Cilt 10, ss. 183-215). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Yerasimos, S. (2001). *Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye II. – Tanzimat'tan I. Dünya Savaşına*. (Çev. Babür Kuzucu) İstanbul: Belge Yayıncılık. 7. Baskı.
- Yılmaz, C. (2014). Osmanlı Siyaset Düşüncesinde Kavramlar. *Türkler Ansiklopedisi* içinde (Cilt 11, ss. 34-44). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Yusuf Has Hacib, (1994). *Kutadgu Bilig*. (Çev. Reşit Rahmeti Arat) Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları. 6. Baskı.
- Yücel, Y. (1997). Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler, *Belleten, XXXVIII (152)*, 657-758.

Zürcher, E. J. (2000). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. (Çev. Yasemin Saner Günen)
İstanbul: İletişim Yayınları.

