

OSMANLI
DEVLETİNDE
MERKEZDEN
YÖNETİMİN
TAŞRA İDARESİ

Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

S. Ü. Hukuk Fakültesi
İdare Hukuku
Anabilim Dalı
Öğretim Üyesi

I. GİRİŞ

“Osmanlı Devleti’nde merkezden yönetimin taşra idaresi” ni anlatabilmek ve sağlıklı değerlendirmeler yapabilmek için Osmanlı sisteminin iki temel özelliğini ortaya koymak gerekmektedir. Bu özelliklerden birincisi Osmanlı taşra teşkilatı ve toprak düzeninin idari ve hukuki zorunluluklar sonucu birbiriyle sıkı bir ilişki içinde olmasıdır. Aslında Osmanlı Devletinde siyasi, sosyal, askeri ve iktisadi yapı toprak düzeni üzerinde şekillenmiştir. Kısacası, toprak rejimi, Osmanlı Devleti’nin örgütsel temelini oluşturmuştur. Başka arazi türleri de bulunmakla beraber¹ devlete asıl özelliğini veren miri arazi rejimi olmuştur. Miri arazi rakabesi (çıplak mülkiyeti) devlete ait olmak üzere, tasarruf hakkı muayyen bir bedel mukabilinde devlet tarafından reyaya süresiz olarak verilmiş, özel deyim ile tefviz edilmiş arazidir². Miri arazi beraberinde tımar veya dirlik sistemi denilen bir uygulamayı da getirmiştir. Dirlik veya tımar, devletin miri araziden belirli bir kısmının yıllık gelirinin tamamını veya bir kısmını, belli hizmetler mukabilinde bir şahsa tevcih etmesidir³. Devlet miri

¹ Arazi kanunnamesine göre Osmanlı Devleti’nin arazisi 5 gruba ayrılmıştır. Arazi-i Memluke (Mülk Arazisi), Arazi-i Miriye (Miri Arazisi), Arazi-i Mevkufe (Vakıf Arazisi), Arazi-i Metruke, Arazi-i Mevat. CİN Halil, Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, Konya 1992, s.24.

² CİN, s. 51; BARKAN Ö.L., “Türk Toprak Hukukunda Tanzimat ve 1274/1858 Tarihli Arazi Kanunnamesi”, Tanzimat, İstanbul 1940, s. 321.

³ CİN, s. 64.

araziyi savaşta yararlılık gösteren kumandanlarına ve devletin yüksek kademelerinde bulunan memurlarına hizmet mukabili tevcih etmiştir. Burada gözden uzak tutulmaması gereken en önemli nokta dirlik olarak tevcih edilen arazinin mülkiyetinin devlete alıkonmasıdır. Tımar sahibi (Sipahi) hiçbir zaman araziyi kendi işleyemediği gibi, kendi adına başkasına da işlettirememiş, sadece işletmek üzere reayaya tefviz etmiştir⁴. Sipahi, kendine ait tımarı devrederek devletten alacağı bazı vergileri toplama hakkına sahip olmuştur⁵. Karşılığında ise dirliğin gelirine göre belli sayıda asker beslemek ve donatmak zorundadır. Aynı zamanda yönetsel görevlerde yüklenmiştir. Kendilerine dirlik verilen kişiler askeri görevlerinin yanı sıra buldukları yerin yönetim işlerinden de sorumlu tutulmuşlardır. Bu sistemde, toprak gelirleri askerlik ve yönetim hizmetlerinin yürütülmesinde başlıca kaynak olmuş ve askeri komutanlıkla yöneticilik aynı elde toplanmıştır. Karşılığını toprak rejiminde bulan askeri örgütlenme, taşra yönetim sisteminin temellerini oluşturmuş ve yönetim örgütü askeri hiyerarşiye göre biçimlenmiştir⁶.

Osmanlı sisteminin ikinci önemli özelliği I. Bayezid'le başlayan ve II. Mehmet'le birlikte bütün kurumlarıyla yerleştirilmeye çalışılan merkezi idare uygulamasıdır⁷. Bu açıdan Fatih dönemi bir dönüm noktası teşkil etmektedir. İstanbul'un fethiyle büyük prestij kazanan Fatih'in temel amacı, rakipsiz ve merkezi bir imparatorluk kurmak olmuştur. Amacını gerçekleştirmek içinse Osmanlı Devleti'ne "kul sistemi" ve "kardeş katli" uygulamalarını sokmuştur. Vezir-i azam Çandarlı Halil Paşa'yı ortadan kaldırırken, tek amacı Çandarlı ailesinden kurtulmak değil, merkezi otoriteye rakip olabilecek ve padişahın yetkilerini sınırlayacak potansiyel güç odaklarını ortadan kaldırmaktır⁸. Fatih

⁴ BARKAN, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Çiftçi Sınıflarının Hukuki Statüsü", Toplu Eserler, İstanbul 1980, s. 767; ÜÇÖK Coşkun, "Osmanlı Devlet Teşkilatında Tımarlar", AÜHFD., C. 1, Sy. 4, s. 543.

⁵ Sipahiye vergi toplama hakkı devredilmiş olmasına rağmen, bu hakkı mutlak değildir. Resm-i arus, resm-i cürm-ü cinayet vb bad-ı heva vergilerini sipahinin toplama yetkisi tımarın serbest olup olmadığına göre değişirken, cizye, adet-i ağnam ve avarız vergilerini sadece devlet toplar ve bunlar doğrudan doğruya devlet hazinesine giderdi. BARKAN, "Tımar", Türkiye'de Toprak Meselesi, Toplu Eserler 1, İstanbul 1980, s. 838.

⁶ SENCER Muzaffer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, İstanbul 1992, s. 51.

⁷ YÜCEL Yaşar, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i merkeziyet) Dair Genel Gözlemler, Belleten, C. XXXVIII, No.152, 1974, s. 657.

⁸ CİN Halil / AKYILMAZ Gül, Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni, Konya 1995, s. 174.

Çandarlı Halil Paşa'yı tasfiye ettikten sonra I. Murat zamanından itibaren uygulanan "devşirme kul" sistemini yaygın bir şekilde kullanmış ve önemli devlet adamlarını kullar⁹ arasından seçmiştir. Bu anlayış taşra teşkilatına da yansımıştır. Örneğin desantralizasyona yol açabilecek eylemlere girişebilecek uç beylerini daima itaate hazır normal sancak beyleri durumuna getirmiş, fethettiği kalelere yeniçerileri yerleştirerek merkez ile taşra arasında bir köprü kurmaya çalışmıştır¹⁰. Merkezden taşra teşkilatına bizzat padişah fermanı ile tayin edilen ve kul statüsünde olan beylerbeyi, sancakbeyi gibi yöneticilerle Osmanlı padişahları her an ülkenin en uzak köşesini bile denetim altında tutabilme imkanına sahip olmuşlardır. Avusturya İmparatoru'nun İstanbul sefiri Ogier Ghiselin von Busbecque Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçiliğini "Hükümdarın lütfu ile yönetici olanların yönettiği Osmanlı İmparatorluğu'nun her parçası, hükümdarın otoritesine sıkı sıkıya bağlıdır" ifadesi ile tespit etmiştir¹¹.

Merkeziyetçi yapı en genel biçimi ile XVII. yüzyıl başlarına kadar varlığını sürdürebilmiştir. XVII. yüzyılla birlikte merkeziyetçi yapı sarsıntı geçirerek, bölgesel unsurlar ağırlık kazanmış, taşrada ayanlar denilen bir grup ortaya çıkmıştır. Tanzimat döneminde taşra teşkilatı yeniden düzenlenirken, kurumsal olarak Tanzimat öncesi dönemden farklı bir yapı benimsenmiş ancak temel hedef aynı kalmıştır. Bu yeni yapıda da merkezi yönetimin taşra teşkilatı üzerinde denetim kurabilmesine imkan sağlayacak araçlar geliştirilmeye çalışılmıştır.

II. TANZİMAT DÖNEMİNE KADAR OSMANLI TAŞRA TEŞKİLATI

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemine kadar sıkı sıkıya merkeze bağlı olan taşra yönetim örgütünün en büyük birimi "eyalettir" .Eyaletler

⁹ Kul sisteminin en önemli özelliği, kul İslam Hukukunda da yer aldığı üzere padişahın kölesi olarak kabul edilmekte ve "hakim-i mutlak" olan padişah karşısında can ve mal güvenliğine sahip olmamaktadır. Bu çerçevede padişah kullarını kolayca görevlerinden azledebilmiş, müsadere yoluyla tüm mallarına el koyabilmiş, hatta yargılanmadan idam edebilmiştir. MUMCU Ahmet, Osmanlı Devletinde Siyaseten Katl, Ankara 1963, s. 62 vd

¹⁰ YÜCEL, s. 660.

¹¹ ORTAYLI İlber, Türkiye İdare Tarihi, Ankara 1979, s. 183.

“sancak” ya da “liva” denilen alt birimlere, sancaklar “kaza”lara, kazalar ise “nahiye”lere ayrılmışlardır. Eyaletin en büyük yöneticisi beylerbeyi idi. Sancakların başında sancakbeyleri bulunurdu. Kazaları ise kadılarla birlikte subaşılar yönetirdi. Osmanlı taşra teşkilatında idari hiyerarşi askeri hiyerarşinin bir kopyasıydı. Sultanın otoritesi beylerbeyinden geçerek sancakbeyine oradan da subaşına ve tımarlı sipahilere geçerdi¹². Kuruluş devrinden itibaren Osmanlı padişahları bir bölgeye daima iki yönetici yollamışlardır. Bunlardan birincisi yürütme kuvvetini temsil eden ve askeri sınıftan gelen bey (beylerbeyi-sancakbeyi) diğeri ise yargı kuvvetini temsil eden ve ilmiye sınıfından gelen kadıdır. Bey kadının hükmü olmadan hiç kimseyi cezalandıramayacağı gibi, kadı da beyin kuvvetine dayanmadan tek başına hükümlerini uygulayamazdı. Kadı hükümlerinde beyden bağımsızdı, emirleri doğrudan doğruya padişahтан alır ve ona direkt olarak arzda bulunabilirdi. Osmanlı Devleti, devleti temsil eden memurlar arasında karşılıklı denetleme sistemi kurarak taşra yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesini uygulamış ve bu yapıyı adil bir yönetimin temeli saymıştır¹³.

1. Eyaletler ve Beylerbeyi

Osmanlı Devleti’nde temel idari toprak birimi sancaktır¹⁴. Osmanlı taşra teşkilatının en büyük birimi olan eyaletlerin ise ilk kez ne zaman ortaya çıktığı tam olarak aydınlatılamamıştır. UZUNÇARŞILI ve ORTAYLI 1361’den sonra özellikle Rumeli’de fetihlerin artması ile, sancaklar üzerinde bir kontrol tesis edilmesi mecburiyeti sonucu I. Murat’ın Şahin Paşa’yı Rumeli Beylerbeyi tayin etmesi ile eyaletlerin ortaya çıktığını ifade etmektedir. ORTAYLI, klasik Osmanlı idaresinde eyaletin bir üst örgütlenmeden çok kontrolcü ve koordinatör fonksiyonlu bir birim olarak doğduğu ve idaresinin

¹² ITZKOWITZ Norman, Ottoman Empire and Islamic Tradition, Chicago 1972, s. 47.

¹³ İNALCIK Halil, The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600, London 1994, s. 104.

¹⁴ ITZKOWITZ, s. 41; ORTAYLI, s. 184; YÜCEL, s. 665.

beylerbeyine verildiği görüşündedir¹⁵. 1393'de I Bayezid merkezi Kütahya olan Anadolu Beylerbeyliği'ni kurmuştur¹⁶.

GIBB/BOWEN ise İstanbul'un fethine kadar Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatının temel idari biriminin sancak olduğundan bahsetmektedirler¹⁷. D'OHSSON ve ondan naklen HAMMER ise devletin eyaletlere taksiminin III. Murat devrinde yapıldığını iddia etmektedirler¹⁸. D'OHSSON'a göre XV XVI: yüzyıllarda ülke topraklarının hızla genişlemesi sonucunda ülkenin Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliğine bölünmüş yapısı yetersiz kalmıştır. Bunun için bir dizi sancaktan oluşan yeni beylerbeylikler kurulmuş ve çok geniş topraklardan oluşan bu idari birimlere eyalet denmiştir¹⁹. ve XVI. yüzyıllarda sancak idari teşkilat ve kamu hizmetleri bakımından temel birim olmaktan devam etti ise de (örneğin eyalet kadısı yoktu), yeni fethedilen topraklardaki sancaklar eyalet olarak birleştirilmiş ve başlarına beylerbeyi tayin edilmiştir. İmparatorluğun sancak taksimatı yüzyıllar boyunca nispeten sabit kalmışsa da eyaletlerin kompozisyonu ve sayısı İmparatorluk yıkılana kadar devamlı değişmiştir²⁰. 1520'de sayıları 6 olan eyaletler, Kanuni öldüğünde 16'dır. İmparatorluğun en geniş sınırlara sahip olduğu 1610'da ise sayıları 32'ye ulaşmıştır. İmtiyazlı beylik statüsündeki Eflak-Boğdan Erdel (Transilvanya), Kırım Hanlığı bu sayıya dahil değildir. Bu eyaletler Rumeli, Anadolu, Rum (Amasya-Sivas), Trabzon, Bosna, Karaman, Kefe, Dulkadir, Erzurum, Diyarbekir, Musul, Halep, Şam, Trablus Şam (Lübnan), Mısır, Yemen, Cezayir-i Bahr-i Sefid (Oniki Adalar), Cezayir-i Garp, Kars, Bağdat, Van, Tunus,

¹⁵ ORTAYLI, s. 184.

¹⁶ UZUNÇARŞILI İsmail H., Osmanlı Tarihi, C. I, Ankara 1988, s. 502; ORTAYLI, s. 185; İNALCIK, s. 104. İnalçık I. Murat'ın merkezi Amasya olan üçüncü bir beylerbeylik te kurduğunu ve 15. yy. ortalarına kadar Osmanlı Devletinde üç beylerbeylik olduğunu belirtmektedir.

¹⁷ GIBB H. / BOWEN H., Islamic Society and the West A Study of the Impact of Western Civilization on Muslim Culture in the Near East, Vol.1, London 1957, s. 138-139.

¹⁸ D'OHSSON M.; Tableau General de L'Empire Othoman, C. 1, Paris 1824, s. 276; HAMMER Josef von, Geschichte des Osmanischen Reiches, C. IV, Nachdruck/Graz 1963, s. 237 vd

¹⁹ D'OHSSON, C. VII, s. 277.

²⁰ ORTAYLI, s. 186.

Basra, Lahsa, Budin, Trablusgarp(Libya), Tamişvar, Şehrizer, Kıbrıs, Çıldır, Rakka, Habeş²¹ tir.

Osmanlı Devleti'nde eyaletler esas itibarı ile üç kısma ayrılmıştır. Sayıca kabank olan birinci kısım eyaletler, tımar sisteminin uygulandığı ve topraklarının büyük bir kısmı miri arazi rejimine bağlı olan eyaletlerdir. Bu eyaletlerin beylerbeylerine gördükleri hizmet karşılığında haslar tahsis edilmiştir²² ve temel idari birimleri sancaktır²³. Rumeli, Anadolu, Karaman, Diyarbakir, Şam, Sivas, Erzurum, Van, Budin, Cezayir, Halep, Maraş, Kıbrıs²⁴, Girit, Bosna, Temeşvar, Trablusşam, Trabzon, Kefe, Rakka, Şehri Zor, Çıldır, Kars, Musul²⁵ bu tür eyaletlerdendi.

İkinci tür eyaletler salyâne ile idare olunan eyaletlerdir. Bu eyaletler de beylerbeyinin idaresi altındadır, ancak topraklarında tımar rejimi uygulamamaktadır²⁶. Merkezden uzak bazı eyaletlerde dirlik sistemi kurulmamıştır; çünkü merkezle aralarındaki büyük mesafeler buralardaki dirliklerin yönetimini imkansız kılmaktadır, ayrıca bu eyaletlerin bazılarında göçebe halk yaşamaktadır²⁷. Bu çeşit eyaletlerin gelirleri defterdar tarafından tahsil edilmiş ve elde edilen gelirden belli bir miktarı beylerbeyine salyâne adı altında maaş olarak verilmiştir.

²¹ **İNALCIK**, s.106. Bir Osmanlı eyaleti bugünkü Türkiye vilayetlerinden çok daha geniştir. Bir iki istisnaıyla T.C. vilayetleri Osmanlı sancaklarının genişliğindedir. Bir Osmanlı eyaleti ise bunların 4-5 hatta daha fazlasını içerir.

²² Dirlikler yıllık gelirlerine göre Has, zeamet, Tımar olmak üzere üçe ayrılırdı. Yıllık gelirleri 100.000 akçenin üzerinde olan dirliklere has denir ve bunlar padişahlara, şehzaadelere, vezir, beylerbeyi, sancak beyi gibi önemli kişilere verilirdi. Padişah ailesi dışında diğer görevlilere verilen haslar memuriyetleri sona erince ve ölünce geri alınırdı. **ÜÇÖK**, s. 128; **CİN**, s. 79; **LEWIS** Bernard, "Ottoman Land Tenure and Taxation in Syria" Studia Islamica. C.L, Paris 1979, s. 116-117.

²³ **CİN** Halil/**AKGÜNDÜZ** Ahmet, Türk Hukuk Tarihi, İstanbul 1990, C. I, s. 253; **YÜCEL**, s. 668.

²⁴ Kıbrıs Adası eyalet olmakla beraber beylerbeyi yoktu. Bu ada vezir-i azam'ın hası sayılır ve o da "muhasıl" aracılığıyla Kıbrıs'ı yönetirdi.

²⁵ **CİN/AKGÜNDÜZ**, s. 253.

²⁶ **GIBB/ BOWEN**, Vol. 1, s. 151; **YÜCEL**, s. 668; **AKGÜNDÜZ** Ahmet, Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri, İstanbul 1990, 4. Kitap, s. 462.

²⁷ **ÜÇÖK** Coşkun/**MUMCU** Ahmet/**BOZKURT** Gülnihal, Türk Hukuk Tarihi, Ankara 1996, s. 229.

Ayrıca beylerbeyi toplanan gelirlerin bir kısmını eyaletin idari ve askeri harcamaları için sarfettikten sonra “salyâne” adı ile belli bir miktarı merkeze göndermek zorundaydı²⁸. Salyaneli eyaletler birinci gruptakilere göre daha özerk bir statüdedirler. Ancak devlet bu eyaletlere de yeniçeri garnizonu, kadı ve defterdar göndermiştir²⁹. Salyaneli eyaletler Mısır, Bağdat, Yemen, Habeş, Basra, Lahsa, Cezayir-i Garp, Trablusgarp ve Tunus’tur³⁰.

Üçüncü grup eyaletlere mümtaz eyaletler denmektedir ve bunların bir kısmı sonradan ortaya çıkmıştır. Hanlık, voyvodalık, şeriflik, hidivlik gibi özel yönetim biçimi olan bu eyaletler, devlete yıllık maktu bir vergi verirler ve bazen sefer zamanı asker temin ederlerdi³¹. Hükümdar otoritesinin en zayıf olduğu idari biçim olan mümtaz eyaletlerde merkezi otoritenin temsilcisi olan beylerbeyi bulunmazdı. Mümtaz eyaletler işlerinde serbesttiler. Bu tür eyaletler Mekke Şerifliği, Mısır Hidivliği, Eflak-Boğdan Voyvodalığı, Kırım Hanlığı, ve Lübnan Mutasarrıflığı idi³².

Eyaletleri idare eden devlet adamlarına beylerbeyi veya mir-i miran denirdi. Osmanlı padişahları beylerbeyi aracılığı ile her an ülkenin en uzak köşesini bile denetim altında tutabilme imkanına sahip olmuşlardır. Beylerbeyiler, başlangıçta seyfiye sınıfı içinden çıkarken, özellikle Fatih devrinden itibaren devşirme kökenli kişiler eyaletlere vali olarak tayin edilmişlerdir³³. Osmanlı Devleti’nde beylerbeylik çok önemli bir makamdır. Rumeli beylerbeyi olan kişi, önce Divan-ı Humayun üyesi olur, ardından terfi ederek kubbealtı vezirliğine geçer ve sonra da büyük ihtimalle vezir-i azam olurdu³⁴.

Beylerbeyilerin en önemli özelliği başında buldukları eyalette askeri, siyasi, ve idari açıdan padişahı temsil etmeleri ve vezir-i azamın bütün ülkede sahip olduğu hak ve yetkilere kendi eyaletlerinde sahip olmalarıdır. Kı-

²⁸ İNALCIK, s. 105; ORTAYLI, s. 185; UZUNÇARŞILI, C. II, s. 580.

²⁹ İNALCIK, s. 105; ORTAYLI, s. 185.

³⁰ CİN / AKYILMAZ, s. 210; ÜÇÖK /MUMCU /BOZKURT, s. 229.

³¹ YÜCEL, s. 669; CİN/AKGÜNDÜZ, C. I, s. 253.

³² CİN / AKYILMAZ, s. 211; ÜÇÖK /MUMCU /BOZKURT, s. 230; SENCER, s. 53-54.

³³ İPŞİRLİ Mehmet, “Beylerbeyi”, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, C.6, İstanbul 1992, s. 70.

³⁴ MUMCU Ahmet, Divan-ı Humayun, Ankara 1986, s. 51.

sacası beylerbeyi eyaletin şer'î yargı işleri dışında en büyük sivil ve askeri yöneticisi ve sorumlusudur³⁵.

Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnamesi'ne göre beylerbeylerinin başlıca görevleri, reayanın korunması, zulmün ortadan kaldırılması, eyaletin idaresi, seferlere iştirak, eyalete ait tayin ve tevcihlerin yapılması, eyalet kadısı ölünce merkezden yeni kadı tayin edilinceye kadar mevla (eyalet kadısı) tayin edilmesi, paşa divanının toplanmasıdır³⁶. Eyaletteki sancakbeyleri, kadılar ve diğer memurlar beylerbeyine itaat etmek zorundadırlar. Beylerbeyilerin vali sıfatıyla hukuki durumları incelenirse kendilerine merkezce geniş bir selahiyet verilmiş olduğu görülmektedir. Kanunname'de de belirtildiği üzere beylerbeyiler her türlü yürütme kararını almak, kamu gücünü kullanmak ve kadı dışında resmi görevlileri tayin etme yetkisine sahiptirler ve eyaletlerdeki tüm görevlilerin kendilerine bağlı oldukları otoritedirler³⁷. Bu duruma göre Osmanlı Devleti'nde eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği ilkesi uygulanmıştır. Eyaletler özellikle yönetim işleri bakımından merkeze bağlı değildirler. Ancak bu sistemin yerinden yönetim olarak anlaşılması doğru olmaz. Eyalet yönetiminin bir tüzel kişiliği olmadığı gibi, ayrı bir yönetim organından da yoksundur. Fiilen mevcut olan geniş yetki, eyaletteki en yüksek yönetici niteliğindeki beylerbeyinin padişahıtan aldığı ve onun adına kullandığı merkeze özgü güçtür. Bunun da yetki genişliğinden başka bir şey olmayacağı aşikardır³⁸.

Beylerbeyilerin yetkilerinin en belirgin biçimde ortaya çıktığı yer, kendi başkanlıklarında toplanan "Eyalet Divanı" ya da "Paşa Divanı"dır. Divan eyaletin merkez sancağı olan ve beylerbeyi tarafından idare edilen paşa sancağındaki beylerbeyi konağında toplanırdı. Paşa Divanı merkezde toplanan Divan-ı Humayun'un adeta küçük bir modeliydi. Divandaki yazı işlerini yürütmek, raportörlük görevini yapmak "Divan Efendisi" denilen bir memura aitti. Eyaletin merkezle olan yazışmalarını, divanda görüşülecek işlerin sırası-

³⁵ ÜÇOK /MUMCU /BOZKURT, s. 228.

³⁶ Tevki'i Abdurrahman Paşa Kanunnamesi, Milli Tettebular Mecmuası, C. I/3, 1331, s. 527-528.

³⁷ ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul, s. 656; SENCER, s. 51.

³⁸ ONAR, s. 657; SENCER, s. 52.

nı bu memur sağlar ve emri altında bir katipler kadrosu bulunurdu³⁹. Ayrıca eyalet divanının toplantılarına mali işlerin bölgedeki sorumlusu olan “Mal Defterdarı”, tımarlara bakan “Tımar defterdarı”, beylerbeyinin kethüdası, eyalet merkezinin kadısı ve subaşısı katılırdı⁴⁰. Toplantılarda önce merkezden gelen yazılar okunur, bunlar hakkında gereken işlemler yapılır ve sonra da eyaletin ve eyalete bağlı sancakların belli başlı işleri görölürdü. Daha sonra tıpkı Divan-ı Humayun’da olduğu gibi halkın yakınmaları dinlenir ve kararlar verilirdi. Divanın yargı yetkisi de vardı. Örfi konularda Paşa Divanı tam yetkiliydi. Ancak şer’i davalardaki yetkisi açık değildir. Hangi davaların kadı mahkemesinde hangilerinin Eyalet Divanı’nda görölüldüğu bu gün tam olarak ortaya konamamıştır⁴¹. Eyalet Divanı’nda verilen kararlardan hoşnut kalmayanlar Divan-ı Humayun’a başvurabilirlerdi⁴².

Eyalet Divanı’nda verilen kararlar yazılıp, Beylerbeyinin buyrultusuna sunulur ve buyrultu verilince kesinleşirdi. Buyrultuya bunun Eyalet Divanı’ndan çıktığı kaydedilirdi. Eyaletin tüm defterleri iki nüsha olarak hazırlanır, orjinalleri Divan-ı Humayun’a yollanır, ikinci nüshaları da Eyalet Divanı’nda saklanırdı⁴³.

Eyalet Divanlarının yapısı ve çalışma biçimleriyle Divan-ı Humayun’un yapısı ve çalışma biçimi açık bir paralellik göstermektedir. Beylerbeyi, vezir-i azamın Divan-ı Humayun’a başkanlık etmesi gibi, Eyalet Divanı’na başkanlık etmektedir. Divan Efendisi, nişancı ve reis-ül küttabın görevini yüklenmiştir. Kadı Divan-ı Humayun’daki kazaskere benzer. Eyalet defterdarları da, Divan-ı Humayundaki defterdarlar gibi çalışır. Gene Eyalet Divanı’nın yakınmacılara açık olması da, çalışma biçimi açısından Divan-ı Humayun’a benzemektedir.

Beylerbeyilere maaş yerine haslar tevcih edilir ve bununla geçinirlerdi. 1609 tarihli bir adaletnamede “Beylerbeyleri ve sancak beylerine has tevcih edilmesinin esas sebebinin kanun dışı vergiler toplamalarını önlemek ve

³⁹ ÜÇÖK /MUMCU /BOZKURT, s. 229.

⁴⁰ MUMCU, Divan, s. 152; ÜÇÖK /MUMCU /BOZKURT, s. 229; SENCER, s. 52; CİN / AKYILMAZ, s. 215.

⁴¹ MUMCU, Divan, s. 152-153; ORTAYLI, s. 187.

⁴² MUMCU, Divan, s. 154; ÜÇÖK /MUMCU /BOZKURT, s. 229.

⁴³ MUMCU, Divan, s. 153.

böylelikle eyalet ve ülkenin harap olmasının önüne geçmek” olduğu belirtilmektedir⁴⁴.

Kanuni döneminden sonra özellikle önemli eyaletlere vezir rütbesini taşıyan beylerbeyiler tayin edilmiştir. Beylerbeyiler başlangıçta üç, sonra iki, XVI. yüzyıldan itibaren de bir yıl süre ile tayin edilmişlerdir. Merkezi yönetimin böyle bir uygulamayı benimsemesinin nedeni, eyaletlerde uzun süre kalan beylerbeyilerin yerel güçlerle ittifaka girerek, güçlenip, bağımsızlaşacağı yönünde duyulan kuşkulardır⁴⁵. Ancak bu sistemin en büyük sakıncası beylerbeyilerin reayayı korumak yerine, tayin edildikleri kısa süre müddetince mümkün olduğunca geleceklerini garantiye almak için reayadan haksız kazanç sağlama yoluna gitmeleridir⁴⁶.

Osmanlı sisteminin iyi işlediği dönemlerde merkezi yönetimin kendisini temsil eden beylerbeyileri denetlemesini sağlayacak mekanizmalar da geliştirilmiştir. Herşeyden önce hakkında şikayet olan, görevini kötüye kullanan beylerbeyilerin görevlerinden azledilmeleri, cezalandırılmaları hatta ölüm cezası verilmesi mümkündür⁴⁷. Beylerbeyleri ve sancak beylerinin kendilerine devredilen yetkileri kötüye kullanmalarını önlemek için merkezi hükümet yine kendi memurlarının yer aldığı bir başka denetim mekanizması kurmuştur. Bu çerçevede hukuki konularda kadılara, mali konularda da defterdarlara bir çeşit otonomi tanınmıştır⁴⁸. Ayrıca Paşa Divanlarında verilen kararların yazıldığı defterlerin bir örneği Divan-ı Humayun’a gönderildiği gibi, yine bu divanlarda verilen kararlardan hoşnut olmayan herkesin Divan-ı Humayun’a başvurma hakkı vardır. Kısacası Eyalet Divanları Divan-ı Humayun’un denetimine tabidirler.

⁴⁴ İNALCIK, “Centralization and Decentralization in Ottoman Administration”, Studies in Eighteenth Century Islamic History (Edited by Thomas Naff/Roger Owen), London 1977, s. 28.

⁴⁵ ÜÇÖK /MUMCU /BOZKURT, s. 228; CİN / AKYILMAZ, s. 213.

⁴⁶ MUMCU Ahmet, Osmanlı Hukukunda Zulüm Kavramı, Ankara 1972, s. 11; İNALCIK Halil, “The Ottoman Decline and Its Effects Upon the Reaya”, the Ottoman Empire, Conquest, Organization and Economy, London 1978, s. 344.

⁴⁷ İPŞİRLİ, s. 72.

⁴⁸ İNALCIK, “Decentralization”, s. 27.

Sancaklar (Liva) ve Sancakbeyleri

Sancak ya da liva; askeri, idari ve mali yönden Osmanlı imparatorluğu'nun taşra yönetiminde ana birim olmuştur⁴⁹. Özel statüdeki sancaklar ve doğrudan beylerbeyinin yönetiminde olan ve "Paşa Sancağı" olarak adlandırılan merkez sancağın dışındaki sancakların yönetimi sancakbeyine bırakılmıştır. Sancakbeylerinin livalarında hem askeri hem de idari yetkileri vardır. Bu açıdan sancakbeylerinin görevleri iki ana başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi askeri görevlerdir. Sancakbeyleri savaş veya sefer anında emri altındaki tımarlı sipahilerle padişah veya vezir-i azamın buyruğuna girmek zorundadır. İkinci grup görevleri ise idari niteliktedir. Sancak dahilinde asayiş-i sağlamak, adaleti temin (bunun için gerekirse dava dinleyip, şer'i hükümleri icra ederler. Ayrıca reayanın her türlü şikayetini dinleme ve gereğini yapma hakkına sahiptirler) sancağı sancak kanunnamesindeki hükümlere göre yönetme, sancak sınırları dahilinde tımar rejiminin düzenli bir şekilde işlemesini temin etme idari görevlerinin başlıcalarıdır⁵⁰. Ayrıca sancakbeyleri emri altında bulunan subaşı, alaybeyi, dizdar ve sipahileri ağır suç işledikleri takdirde cezalandırma yetkisine sahiptirler. Sahip oldukları bu geniş yetkiler ve beylerbeyinin yönetiminde olmaları nedeniyle sancakbeyleri de yetki genişliğinin temsilcileridirler⁵¹.

Askeri ve idari bakımdan, hiyerarşik olarak beylerbeyine bağlı olan sancakbeyleri terfi, tayin, sefere çağırılma gibi hususlarda direkt olarak merkeze tabidirler⁵². Ayrıca Divan-ı Humayun doğrudan doğruya sancakbeylerine emir gönderebilirdi. Merkezi idarenin temsilcisi olan sancakbeylerinin görevlerine ancak padişah veya vezir-i azam son verebilirdi. Bunun yanı sıra merkezden tayin edilen kadılar tarafından ya da Divan-ı Humayun'da yargılanarak cezalandırılmaları mümkündür⁵³.

⁴⁹ ORTAYLI, s. 186; SENCER, s. 52.

⁵⁰ MİROĞLU İsmet, Kemah Sancağı ve Erzincan Kazası (1520-1566), Ankara 1990, s. 25; YÜCEL, s. 666.

⁵¹ ONAR, s. 658;

⁵² AKGÜNDÜZ Ahmet, Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri, Yavuz Sultan Selim Devri Kanunnameleri 3. Kitap, İstanbul 1990, s. 376.

⁵³ CİN / AKYILMAZ, s. 222.

Yukarıda üzerinde durduğumuz merkezi idarenin sıkı bir kontrolü altında bulunan sancaklar dışında Osmanlı Devleti'nde bazı yörelerde özellikle de Doğu Anadolu'daki bazı sancaklarda "yurtluk-ocaklık" ve "hükümet" adı altında özel yönetim biçimleri ortaya çıkmıştır. Hükümet olarak adlandırılan sancaklar, Yavuz Sultan Selim tarafından Doğu'daki fetihler sırasında hizmet ve itaatleri karşılığında bölgedeki beylere bırakılan sancaklardır. Bu topraklarda miri arazi rejimi kurulmamıştır, arazi tahrirleri yapılmamıştır ve toprakların bütün gelirleri sahiplerine aittir. Buraların yöneticisi olan beyler tayinle göreve gelmedikleri gibi, padişah tarafından görevden de alınmazlardı. En önemli mükellefiyetleri her yıl devlete belirli bir miktarda vergi ödemek ve gerekirse bağlı oldukları eyaletin beylerbeyi başkanlığında sefere katılmaktı⁵⁴. Merkezi otoriteden büyük ölçüde bağımsız olan bu topraklarda bile merkezi hükümeti temsilen bir kadı ve yeniçeri garnizonu bulunurdu⁵⁵. Diyarbakır, Van, Bağdat, Çıldır, Şehr-i Zor gibi eyaletlerin bazı sancakları hükümet statüsündeydi. Buna karşılık bu eyaletlerin diğer sancakları normal statüde idi. Örneğin Diyarbakır eyaletinin 6 sancağı hükümet, 6 sancağı yurtluk-ocaklık, 11 sancağı ise normal statüde olan sancaklardı.

Normal sancak statüsünün dışında ortaya çıkan ikinci tür sancaklar "yurtluk-ocaklık" olarak nitelendirilen sancaklardır. Bunlar da tıpkı hükümet statüsündeki sancaklar gibi Doğu Anadolu'nun Osmanlı Devleti'ne geçişi sırasında devlete itaat ve hizmette bulunan beylere bırakılan sancaklardır. Bu sancakların başında bulunan beylerin de tayin ve azli merkezden yapılmaz, sancağın beyi ölünce sancak, oğullarına intikal ederdi. Hükümet statüsündeki sancaklardan farklı olarak buralarda arazi tahriri yapılır, mahsül miktarları tespit edilirdi. Bu sancaklarda miri arazi rejimi kurulmuştur, tımar ve zeamet vardır. Sefer zamanında beyler, sancaklarındaki tımar ve zeamet sahipleriyle birlikte beylerbeyinin komutasına girerlerdi. Sefere gelmezlerse veya ölürlerse sancak, oğullarına veya diğer akrabalarına verilirdi⁵⁶. Yurtluk-ocaklık üzere verilen sancaklar hükümetlere göre merkezi otoriteye daha fazla bağlıydılar. Kaynaklarda Diyarbakır Beylerbeyliğinde 8, Çıldır'da ise 4 tane Yurtluk-ocaklık statüsünde sancak olduğu yer almaktadır. Ayrıca Lahsa'ya bağlı Kadif

⁵⁴ CİN / AKYILMAZ, s. 218.

⁵⁵ GIBB/ BOWEN, Vol. 1, s.163; YÜCEL, s. 669; D'OHSSON, C. VII, s. 298.

⁵⁶ GÖYÜNÇ Nejat, "Yurtluk-Ocaklık Deyimleri Hakkında", Prof. Dr. Bekir Kütükoğlu'na Armağan, İstanbul 1991, s. 271-272; GIBB/ BOWEN, Vol. 1, s. 162.

ve K rkil sancakları yurtluk-ocaklık olarak verilmiştir. 1590'da da Kastamonu Sancağının "merhum şemsi Paşa oğlu Mahmut Paşa'ya ocaklık tarikiyle" verildiği bazı Osmanlı tarihlerinde yer almaktadır⁵⁷.

Hükümet ve yurtluk-ocaklık stat sundeki sancaklar, sancakbeyinin kontrolündeki sancaklara göre merkezi idareye daha az bağlıdırlar. Ancak her ikisinde de merkezi idarenin temsilcileri olan kadı ve yeniçeri garnizonu bulunmaktadır ve sefer esnasında beylerbeyinin komutası altına girmek zorundadırlar. Bu tür sancakların başında bulunan beyler, yaptıkları tayinleri İstanbul'a yazarak onaylatmak mecburiyetindeydiler. Hükümet statüsü Doğu Anadolu'ya mahsus olmakla birlikte yurtluk-ocaklık stat sundeki sancaklara imparatorluğun başka yörelerinde de rastlamak mümkündür. Ayrıca bunlar toplam sancaklar içinde oldukça az sayıdadırlar. Hiçbir zaman bir eyaletin bütün sancakları hükümet ya da yurtluk-ocaklık stat sunde olmamiş, normal sancaklar arasına serpiřtirilmiřler⁵⁸, böylelikle devletin resmi felsefesinden ödün verilmemeye çalışılmış ve taşra yönetiminin temeli sıkı bir merkezileşiklik olmuştur.

3. Kazalar

Kazalar, idari teşkilat içinde sancakların altında yer alan birimlerdir. Her sancak kazalara ayrılmıştır. Kaza, belli özellikler taşıyan bir kasabanın, adalet ve yönetim işlerinde çevresindeki "nahiye ve kariye (köy)"lerin merkezi olmasıyla ortaya çıkan bir yönetim biimidir⁵⁹. Kazaların altındaysa tımarlı sipahilerin bulunduğu köyler yer alır. Kazalar da iki önemli görevli bulunmaktadır ki bunlar kadı ve subaşıdır. Esasen kaza adı, herhangi bir yargı bölgesinin askeri işleri hariç olmak üzere diğer idari, hukuki ve mahalli işlerinin kadılar tarafından görülmesi sebebiyle idari teşkilata girmiřtir⁶⁰. Kazalar kadılar ya da subaşlar tarafından yönetilmiştir.

Kaza kadıları, hukuki işlerin yanısıra , kazanın yönetim işleriyle de uğraşmışlardır. Kaza bölgesindeki bütün askeri sınıf mensuplarını denetle-

⁵⁷ GÖYÜNÇ, s. 272.

⁵⁸ CİN / AKYILMAZ, s. 220-221.

⁵⁹ SENCER, s. 52.

⁶⁰ UZUNÇARŞILI İsmail H., Osmanlı Devletinin İlimiye Teşkilatı, Ankara 1984, s. 91.

mek, vezir, beylerbeyi ve sancakbeylerine ait hasları kontrol etmek, avarız vergilerinin toplanması, askere zahire temini, kadının görevleri arasındaydı⁶¹. Ayrıca kadılar buldukları kazanın yerel yönetim işlerini yürüten ve belediye hizmetlerini gözeten görevliler olmuşlardır. Narhların tanzimi ve kontrolü, esnafın teftişi, stokçuluğun önlenmesi gibi konular da kadıların görev ve yetki alanı içine girmiştir⁶².

Kazalardaki bir diğer önemli görevli subaşılardır. Subaşılar hem bölgede asayişin sağlanmasından sorumluydular hem de kazalarda askeri işlerin yöneticisi konumundaydılar⁶³. Subaşılar XVI. Yüzyılın ilk yarısına kadar doğrudan doğruya merkezden tayin edilirken, bu tarihten sonra beylerbeyi veya sancakbeyi tarafından tayin edilmiştir⁶⁴. Subaşılardan iki önemli görevi vardır. Bunlardan birincisi “bad-ı heva” adı altında toplanan “resm-i cürmü cinayet”, “niyabet” ve “resm-i arus” vergilerini toplamaktır. İkinci önemli görevleri ise kolluk görevini yerine getirmek ve asayiş sağlamaktır⁶⁵. Subaşının yetkileri kaza ve kazaların nahiyeleri sınırları içinde geçerlidir.

III. TANZİMAT DÖNEMİ OSMANLI TAŞRA TEŞKİLATI

Tanzimat hareketinin başlangıcında bütün diğer alanlarda olduğu gibi İmparatorluğu taşra örgütü de eskimiş ve etkinliğini kaybetmişti. Eyaletlerin başında bulunan valilerin çok geniş askeri ve sivil yetkileri bulunmakla birlikte bu yetkileri nasıl kullanacakları konusunda herhangi bir hukuki düzenleme yapılmamıştı. Eyaletlerdeki diğer memurlar için de aynı belirsizlik mevcuttu. Onlarında belirli bir görev, yetki ve sorumluluk alanları yoktu. Bu görevliler yapacakları işleri ya validen ya da merkezden aldıkları emirlerle sür-

⁶¹ YÜCEL, s. 667; GIBB/ BOWEN, Vol. 1, s. 154; MİROĞLU, s. 28.

⁶² MİROĞLU, s. 28.

⁶³ GIBB/ BOWEN, Vol. 1, s. 154.

⁶⁴ AKDAĞ Mustafa, Türkiye'nin İktisadi ve İçtimadi Tarihi, C. 11, Ankara 1971, s. 70.

⁶⁵ YÜCEL, s. 667; MİROĞLU, s. 29.

dürmeye çalışıyorlardı. Öte yandan eyaletlerin yönetiminde halkın hiçbir rolü yoktu⁶⁶.

II. Mahmut döneminde merkezi otoriteyi güçlendirip, bütün yetkileri yeniden padişahın elinde toplamak için bir dizi reform yapılmıştır⁶⁷. Ancak bu reform programı Osmanlı Devleti'nin taşra örgütüne dek uzanamamıştır.

3 Kasım 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı, Fransız İhtilali sırasında doğan "liberalizm" akımının Osmanlı yönetim kademesine ulaştığını gösteren bir belgedir ve Tanzimat hareketinin temel hedeflerinden birisi merkezi idarenin kontrolünü Osmanlı eyaletlerine kadar yaymaktır. Bu özellikler sebebiyle Tanzimat döneminin başlangıcında bir yandan eyaletlerdeki valilerin yetkilerini sınırlandırarak merkezi otorite güçlendirilmeye çalışılırken öte yandan kısmen liberalizmin etkisiyle halkın taşra yönetimine katılması sağlanmaya çalışılmıştır. Yine yerel düzeyde gayrimüslim unsurlara siyasi katılma hakkı sağlanarak Fermanın en önemli ilkelerinden olan eşitlik prensibi gerçekleştirilmeye gayret edilmiştir. Aslında Tanzimat dönemi yöneticileri taşra idaresinde yaptıkları reformlarla yerel özerklik veya mahalli demokrasiyi yerleştirmekten çok eyalet idaresinin ıslahı, gelirlerin artması ve tutarlı bir idarenin yerleşmesini sağlamak istemişlerdir⁶⁸. Tanzimatçı devlet adamları hürriyetten çok, mal ve hayat güvenliği ve kazanç üzerinde durmuşlar, mahalli halkın yönetime katılmasını eyalet idaresinin ıslahı için arzu etmişlerdir⁶⁹. Dönemin bir diğer önemli özelliği artan oranda kurumların laik bir çizgide yeniden düzenlenmesi⁷⁰ olmuştur ve bu bakış açısı taşra örgütüne de yansımıştır.

⁶⁶ ÜÇÖK /MUMCU /BOZKURT, s. 300; Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. 3, İstanbul 1995, s. 599.

⁶⁷ II. Mahmut Fatih'den beri "vekil-i mutlak" olan vezir-i azamın yetkilerini kısıtlamak ve padişahı yeniden güç ve yetki merkezi haline getirmek için bir yandan sivil bürokrasiyi yaratacak bazı yenilikler yaparken, öte yandan vezir-i azamın yasama, yürütme, yargı yetkilerini elinden alacak organlar oluşturmuş ve nezaret (bakanlık) sistemine geçmiştir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. FINDLEY Carter, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire, The Sublime Porte, 1789-1922*, Princeton 1980; FINDLEY Carter, "The Foundation of Ottoman Foreign Ministry, The Beginnings of Bureaucratic Reform Under Selim III and Mahmut II", *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 3, 1972.

⁶⁸ ORTAYLI, s. 287.

⁶⁹ ORTAYLI, s. 288.

⁷⁰ SHAW Ezel Kural, "Tanzimat Provincial Reform as Compared with European Models", 150. Yılında Tanzimat (Yayına Hazırlayan hakkı Dursun Yıldız) Ankara 1992, s. 59.

I. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesine Kadar Taşra örgütünde Yapılan Düzenlemeler

Tanzimat Fermanı'nın ilanından kısa bir süre sonra 1840 yılında Ferman'ın mimarı olan Mustafa Reşit Paşa taşra teşkilatında reform niteliğinde girişimler başlatmıştır. Paşa henüz Fransa'da bulunduğu sıralarda bu devletin mülki taksimat ve idaresinin temeli olan "departman" sistemini incelemiş ve Osmanlı Devleti için bazı esasların alınabileceği kararına varmıştır. Mustafa Reşit Paşa'ya göre, idari teşkilatın Ferman'da yer alan prensiplere uygun olarak çalışabilmesi için valilerin geniş yetkilerine ve reaya üzerinde kullandıkları baskı usullerine son vermek gerekiyordu. Bu ise eyalet valilerini ve memurları maaşlı memurlar haline getirip, yetkilerini kısıtlamak, eyalet halkının yönetime katılmasını sağlamak ve valileri meşveret usulü ile iş görmeye zorlamakla mümkündür⁷¹.

Bu düşüncelerle hareket eden Mustafa Reşit Paşa 1840 yılında taşra idaresindeki bölünmeyi yeniden gözden geçirmiş ve sancakların başına merkezi hükümetin tayin ettiği "muhasıl"lar gönderilmiştir. Öte yandan nüfusça ve refah düzeyi açısından eşitlik sağlamak için sınırlar yeniden çizilmiş ve sancaklar kazalara bölünmüştür. Kazalar "müdür" tarafından idare edilecektir. Kazalar ise en az bir önemli köy veya kasabayı içine alan nahiyelere ayrılmış ve köylerin mahalli otoritelerin hazırladığı adaylar listesi içinden merkezi idarenin atadığı muhtarlar tarafından yönetilmesi öngörülmüştür⁷².

Taşra teşkilatını idare edecek görevlilerin merkez tarafından atanması eyalet valileri üzerinde merkezi kontrolü artırırken, buna tezat bir şekilde valilerin eyaletle ilgili her türlü meseleyi müslim-gayrimüslim bütün halkın temsilcilerinin ve idareyi temsil eden devlet görevlilerinin bulunduğu danışma meclislerinde tartışmaları istenmiştir.

1840 tarihindeki düzenlemelerin getirdiği bir diğer önemli yenilik "Büyük Meclis" ve "Küçük Meclis" adı altında iki önemli kurulun oluşturulmasıdır. Eyalet merkezlerinde veya sancaklarda "Büyük Meclis" adıyla kurulan kurul yönetimde doğrudan doğruya söz sahibi idi. Bu meclis 13 kişiden oluşuyordu. Bunlardan yedisi hükümet görevlisiydi, diğer altı kişi ise yerel

⁷¹ KARAL Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, C. VI, Ankara 1988, s. 130.

⁷² SHAW Stanford J., "Local Administrations in Tanzimat", 150. Yılda Tanzimat, Ankara 1992, s. 33-34.

halkı temsil ediyordu ve genellikle ayanlar ve lonca liderlerinden oluşuyordu⁷³. Vali ya da muhassılın başkanlığında toplanan kurulda devleti temsilen umur-u zaptiye memuru, İstanbul'dan gönderilen ve mali işlerle ilgilenen iki katip, ilmiye sınıfını temsilen kadı ve müftü ve gayrimüslimleri temsilen de metropolitan⁷⁴ bulunuyordu⁷⁵. Büyük meclis eyaletin yönetim, maliye, güvenlik vb sorunlarını tartışıp karara bağlama yetkisine sahipti. Aynı zamanda devlet memurlarını yargılayıp cezalandırabilirdi⁷⁶. Özellikle Tanzimatın uygulanması için gerekli önlemleri almak, uygulamaya karşı çıkanları yargılayarak cezalandırmak kurulun başlıca görevlerindendi. Vergilerin zamanında toplanması için önlemler alma, 'küçük meclis'lerin kararlarını gözden geçirip sonuca bağlama gibi görevleri de vardı.

1840 yılında kaza düzeyinde de küçük meclisler kurulmuştur. Bu meclisler beş üyeden oluşmaktadır; Vekil (Sancakların başında bulunan muhassılın temsilcisidir), kadı, polis müdürü ve iki yerel temsilci ki bunlardan biri müslüman diğeri ise o kazadaki en büyük gayrimüslim milletin lideri olmak zorundadır⁷⁷. Bazen eğer birbirine yakın sayıda üyesi olan iki tane gayrimüslim topluluk varsa üye sayısı altıya çıkabiliyordu.

Fransız yerel yönetim sistemi örnek alınarak oluşturulan bu meclislerin iki ana özellik taşıdığı göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi eyalet memurlarının üyeler arasında çoğunluğu oluşturması ve valilerin başkanlığı altında merkezi yönetimin sıkı bir gözetim ve denetimine bağlı olmasıdır. İkincisi ise müslüman olmayan üyelere yer verilmesi nedeniyle Tanzimatın eşitlik ilkesine uygun olarak söz konusu toplulukların yönetime katılmalarının sağlanmasıdır⁷⁸.

⁷³ SHAW Stanford J., "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils 1839-1876", Near Eastern Round table, 1967-1968 (Ed. R. Bayly Winder) New York 1969, s. 60-62.

⁷⁴ 1840 tarihli ferman Rum Ortodoks milletinin başında bulunan metropolitanın eyaletteki bütün diğer gayrimüslimleri de temsil ettiğini kabul etmiş ve diğer milletlerden bahsetmemiştir. Rum ortodoks milleti yerel meclislerde diğer gayrimüslim milletlerin resmi temsilcisi konumundadır. Daha sonraları Yahudi milletine de meclislerde temsil hakkı verilmiştir.

⁷⁵ SHAW S., "Local Administrations", s. 34.

⁷⁶ Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. 3, s. 215.

⁷⁷ SHAW S., "Local Administrations", s. 34.

⁷⁸ SENCER, s. 77.

1840 tarihli düzenlemede valiler üzerinde sıkı bir denetim kurmak ve görevlerini kötüye kullanmalarını engellemek için vali, sürekli olarak sadrazamla haberleşmeye ve icraatlarından Bab-ı Aliye hesap vermeye mecbur tutulmuştur. Ayrıca askeri ve mali yetkilerini maiyetinde çalışan muhafız ve defterdar (veya mal müdürü) ile paylaşmak zorunda kalmıştır⁷⁹. Yine 1840 yılında yönetim örgütünün merkezce denetlenebilmesi için mülkiye müfettişleri tayin edilmiştir.

Tanzimat döneminde eyalet sisteminde yapılan bu düzenlemeler önemli bir sorunu da beraberinde getirmiştir. Yeni idarî sisteme uyum sağlayacak yeterince sivil bürokrat bulunamamıştır. Bunun üzerine taşradaki askeri komutanlara birtakım idari görevler de yüklenmiştir.

1842 yılında ilân edilen bir nizamname ile bir yandan vergi toplama ile ilgili yeni esaslar kabul edilirken öte yandan güç ve yetkileri yeniden eyalet valilerinin ellerinde toplamak suretiyle idari etkinlik sağlanmak istenmiştir⁸⁰. Bunun için de sancak ve kazalardaki sivil yöneticilerin yerini o bölgede görev yapan askerler almıştır. “Müşir” olarak adlandırılan eyaletlerin askeri komutanları vali olarak tayin edilmiştir, sancaklarda muhassılların yerini kaymakamlar alırken yine bir askeri görevli olan “ferik”ler kaymakam olarak atanmışlardır. Müşir ve feriklerin yanına onlara yardımcı olmak için İstanbul’dan defterdar ve katipler gönderilmiştir⁸¹.

1842 tarihli nizamname ile kaza düzeyinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Vekillerin yerini müdürler almış ve “kazanın en yaşlı ve saygı duyulan” kişilerinden biri müdür olarak tayin edilmiştir. Müdürler yasama ve yürütme yetkilerini ellerinde toplamışlardır. Ufak yerlerde temsil niteliğine sahip küçük meclisler kaldırılmış, onun yerine müdürler ihtiyaç olduğunda mahalli problemleri tartışmak ve çözüme kavuşturmak için müslim ve gayrimüslim temsilcilerden oluşan gayriresmi danışma konseyleri oluşturmuşlardır. Büyük kazalarda 1840’da düzenlenen küçük meclisler korunmuş, fakat üyeleri seçim yerine kaymakam tarafından tayin edilmiştir. 1842 tarihli düzenleme eyalet düzeyinde temsil prensibini yaygınlaştırmış ve müşirlere

⁷⁹ KARAL, C. VI, s. 130.

⁸⁰ SHAW S., “Provincial Councils”, s. 76-78; İNALCIK Halil, “Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, Belleten XXVIII, 1964, s. 623-690.

⁸¹ SHAW S., “Local Administrations”, s. 36; SHAW S., “Provincial Councils”, s. 76.

(vali) kaymakamın onayını alarak sancak (liva) konseylerinin temsilcilerinden oluşan eyalet idare meclislerini oluşturma yetkisi vermiştir⁸².

1844 yılında yeni bir düzenleme ilan edilmiştir. Nizamname ile Eyalet Meclislerine üye seçimindeki suistimalleri önlemek için üyelerin tayini Bab-ı Ali'nin onayına bırakılmıştır. Bütün adaylar hayat hikayelerini, servet ve mal varlıklarını Bab-ı Aliye bildirmek zorundadırlar. Adaylar Bab-ı Ali uygun görürse Eyalet İdare Meclislerine üye olabileceklerdir. 1844'de getirilen bir diğer önemli yenilik Eyalet İdare Meclislerine şeriye mahkemelerinde görülen ve karara varılan davaların istinaf mercii statüsünün tanınmasıdır. Önemli davalara Eyalet Meclislerinde yeniden bakılabilecektir⁸³.

1840'dan itibaren yapılan düzenlemeler valilerin yetkilerini önemli oranda kısıtlamış ve eyaletlerde idarenin etkinliği azalmıştır. Bunun üzerine hem yeniden iktidarı valilerin ellerinde toplamak hem de 1856 Islahat Fermanıyla söz verilen reformları gerçekleştirmek için 1858 yılında yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile taşra idaresinin temel yapısı aynı kalmıştır. Ülke valiler tarafından idare edilen eyaletlere, eyaletler kaymakamın idaresinde sancak veya livalara, sancaklar müdürler tarafından yönetilen kazalara, kazalarda muhtarların başında olduğu karye (köy)lere taksim edilmiştir. Vali eyaletlerdeki tüm meselelerin çözümünde en yüksek merci ve Bab-ı Ali'nin temsilcisidir. Bütün diğer eyalet memurları valiye karşı sorumludurlar. Vali askeri otoriteler kendi yönetimi altında olduğu için taşra idaresi ve polis gücü ile ilgili meselelerden de sorumludur. Eyaletteki memurlar sadece valinin kanunları ihlal ettiği konusunda açık deliller varsa doğrudan doğruya Bab-ı Ali ile bağlantı kurabilirler. Kaymakamlar da sancaklarda benzer yetkilere sahiptirler. Yalnız bölgedeki güvenlik görevlileri(polis) vali tarafından atanırlar ve ona karşı sorumludurlar. Kazaların başında bulunan müdürlere bölgelerindeki idari, mali ve güvenlikle ilgili meseleleri halletme konusunda tam yetki verilmiştir⁸⁴.

1858 tarihli düzenlemede yeralan önemli hususları metin içinde görmek yararlı olacaktır:

⁸² SHAW S., "Local Administrations", s. 37.

⁸³ Bkz. SHAW S., "Local Administrations", s. 38, dipn.11.

⁸⁴ SHAW S., "Local Administrations", s. 40.

“Büyük küçük devlet memurları, halk gibi kanunlara saygı göstermeye mecburdurlar. Eyalette icra kuvveti valiye verilmiştir. Her türlü işlerin merciidir. Hükümete karşı muhatap ve mesuldür. Vali, mahkeme ve meclislerin hakkaniyet dairesinde iş görmelerini, ahalinin müracaatlarının ilgili makamlarca neticeye bağlanmasını, asayişin sağlanmasını, devlet varidatının layikiyle tahsil edilmesini, emrinde bulunan defterdar, kaymakam, müdür ve daha başka memurların gereği gibi çalışmalarını, memurlardan işlerini görmeyenlerin yerine iyi memur getirilmesini temin etmekle görevlidir. Bundan başka eyaletin imarı ile de uğraşması asli vazifeleri arasındadır. Valiler mülki işler için Bab-ı Ali’ye yazacakları gibi, şer’i, askeri, bahri, harici, mali işleri, vakıf ve zaptiye umurunu ve diğer işleri mensup oldukları diğer makamlara yazabileceklerdir.

Sancıklar idaresine memur olan kaymakamlar tarafından tıpkı eyaletler şeklinde idare olunacak , kaymakamlar (mutasarrıf) livaların idaresinde valilerin taşıdıkları mesuliyetleri üzerlerine alacaklardır. Yalnız kendileri valilerin maiyetinde bulduklarından onlardan aldıkları emirleri yerine getirecekler ve her hususta onları yetkili merci tanıyacaktırlar. İstanbul’a eyalet merkezinden daha yakın olan livalarda mühim ve müstacel bir iş çıktığında kaymakam işi doğrudan doğruya Bab-ı Ali’ye bildirecek ve ayrıca vali de durumdan haberdar edilecektir.

Kazanın her türlü mülkiye, maliye, zaptiye işleri müdüre verilmiştir. Kaza müdürlerinin esas vazifeleri; kazaları dahilinde asayiş sağlamak, dava ve ihtilafların usulü dairesinde halledilmesine çalışmaktır”⁸⁵.

1858 tarihli düzenlemede üzerinde durulan bir başka konu Eyalet Meclisleri olmuştur. Eyalet Meclisleri vali, defterdar, kadı, müftü ve halk tarafından seçilecek dört müslüman ve müslüman olmayan toplulukları temsilen birer üyeden oluşacaktır. Eyalet merkezinde meclis toplantıları için bir daire ayrılacak, Cuma dışında hergün toplantı yapılacaktır. Önemli sorunlar görüşülürken bütün üyeler hazır bulunmak zorundadır. Tartışılacak konuların gündemi önceden belirlenecek, karara varılan konuların tutanakları ünvanlarına göre sırayla bütün üyelerce mühürlenip, imzalanılacaktır.

⁸⁵ KARAL, C. VI, s. 133-134.

Meclis üyeleri düşüncelerini çekinmeden açıklayacaklar, hiçbiri düşüncelerinden ötürü sorumlu tutulmayacaktır”⁸⁶.

1858 tarihli düzenlemenin de istenilen sonucu vermediği kısa sürede görülmüştür. Vergilerin zamanında toplanmaması, rüşvet alma, hazinenin gelirlerini şahsı için harcama alışkanlığı devam etmiştir. Meclisler kendilerinden beklenen denetlemeyi yapamamışlardır.

2. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi

1840 yılından itibaren Osmanlı taşra idaresinde bir dizi reform yapılması ve çeşitli nizamnameler çıkarılmasına rağmen bir türlü istenen sonuçlar alınamamıştır. Merkezi otorite sağlanmak istenirken valinin yetkileri fazlaca kısıtlanmış ve adeta iş yapamaz duruma getirilmiştir. Bunun için merkezden atanan yöneticilere bazı konularda karar alma özgürlüğü tanıyacak, hükümet işlerinin hafiflemesini sağlayacak, halkın mahalli ihtiyaçlarını temin edecek yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuş ve 1864 Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştır. 1864 yılında A. Cevdet Paşa, Fuad Paşa ve liberal fikirli Midhat Paşa yeni vilayet yönetiminin esaslarını hazırlamışlardır⁸⁷. Ancak bu düzenleme genelleştirilmeden önce bazı vilayetlerde uygulamaya konmuştur. 1864 vilayet Nizamnamesi ilk olarak Niş, Silistre, Vidin bölgelerini içine alan Ahmet Midhat Paşa'nın vali olduğu Tuna Vilayetinde uygulanmıştır⁸⁸. Ardından Halep, Edirne, Trablusgarp, ve Bosna'da uygulanıp cesaret verici sonuçları alınca tüm ülkeye yaygınlaştırılmıştır.

Fransız yönetim örgütlenmesini model alan 1864 tarihli Nizamname, Osmanlı İmparatorluğunun mülki idaresinde o tarihe kadar devam etmiş olan mülki üniteler yerine yenilerini kabul etmektedir. Fransız sistemindeki “departement-arrondissement-canton-commune” ün yerini “Vilayet-sancak-kaza-kariye (nahiye)” almıştır⁸⁹. Vilayetin en yüksek memuru validir. Sancağın başında mutasarrıf, kazanın başında kaymakam, nahiyenin başında müdür,

⁸⁶ Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. 1, s. 215.

⁸⁷ ORTAYLI, s. 290.

⁸⁸ ORTAYLI, s. 290; ÜÇÖK /MUMCU /BOZKURT, s. 301.

⁸⁹ DAVISON Roderic H., “The Advent of the Principle of Representation in the Government of the Ottoman Empire”, Beginnings of Modernization in the Middle East: The Nineteenth Century (Ed. W. Polk R Chambers) Chicago 1968, s. 102.

köyün başında ise muhtar bulunacaktır. Muhtar dışındaki yöneticilerin tümü merkezden atanan memurlardır. Halk tarafından seçilen sadece muhtarlardır. Bu yönetim hiyerarşisi, merkezilikle yerinden yönetimin bir karışımı olmuştur. Vali geniş yetkilere sahip olmakla birlikte merkezden atanan bir görevli niteliğini korumuştur⁹⁰. Vilayetin genel idaresi valiye verilmiştir. Ancak merkezden tayin edilen, kendisine yardım edecek başka memurlar da vardır. Mali işler defterdar ünvanıyla bir maliye memuruna bırakılmıştır. Defterdar valinin maiyetinde bulunmakla beraber, hesap işlerinde doğrudan doğruya Maliye Nezareti'ne karşı sorumludur. Siyasi işler Hariciye Nezareti tarafından tayin edilen bir memura verilmiştir. Zaptiye işleri valinin idaresine bırakılmıştır. Bunun dışında valinin maiyetinde bir nafia (bayındırlık) müdürü ile ziraat müdürü ve ticaret müdürü vardır⁹¹.

1864 tarihli Eyalet Nizamnamesi valilerin yetkilerini arttırmıştır. İdari, mali ve güvenlikle ilgili görevlerinin yanısıra vali kamu yararı için eğitim, kamu işleri, adli ve cezai adalet gibi konularda gerekli tedbirleri almak yetkisine sahiptir⁹². Düzen ve güvenliğin devamını temin etme başlıca sorumluluklarındandır. Ancak kendisine yardımcı olacak bütün görevliler merkez tarafından atandığı için kendi takımını seçme yetkisine sahip değildir. Ayrıca vilayetin bütün mali işleri ve vergi sistemini denetleme yetkisine sahip olmasına rağmen toplanan gelirleri İstanbul'daki hazinenin emri olmadan kullanmamaktadır⁹³.

1864 tarihli Nizamnamenin getirdiği önemli yeniliklerden birisi de temsili niteliği daha önceki meclislere göre daha fazla olan iki yeni organ ortaya çıkarmasıdır. Bu meclislerden birincisi "Vilayet İdari Meclisi", ikincisi ise "Vilayet Umumi Meclisi" dir. Vilayet İdari Meclisi valinin başkanlığında toplanmaktaydı. Şer'i davaları denetlemek üzere vilayet merkezlerine gönderilen müfettiş, defterdar, mektupçu, siyasi işler müdürü bu meclisin doğal üyeleri sayılıyorlardı. Ayrıca müslümanları temsilen iki kişi, gayrimüslimleri

⁹⁰ SENCER, s. 79.

⁹¹ KARAL, Osmanlı Tarihi, C. VII, s. 153-154; ÜÇÖK /MUMCU /BOZKURT, s. 301.

⁹² SHAW E., s. 57.

⁹³ SHAW S., "Local Administrations", s. 42; SHAW E., s. 57.

temsilen de iki üye seçilerek bu meclis de görev yapacaklardı⁹⁴. İdare meclisleri yalnızca vilayet düzeyinde değil, sancak ve kazalarda da kurulacaktır⁹⁵. Sancaklardaki idare meclisi mutasarrıfın başkanlığında kazalarda ise kaymakamın başkanlığında toplanacaktı. Kaza kadısı, müftü, gayrimüslimlerin dini liderleri, katip ve üç müslüman üye kaza idare meclislerini oluşturacaklardı⁹⁶.

Yargılama işleri idare meclislerinin görev alanı dışında tutulmuştu. Bunda meclisteki hıristiyan üyelerin varlığı etkili olsa da bir oranda mahalli düzeyde kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulanmış oluyordu. Çünkü daha önceki dönemlerde benzer meclislerin şikayetleri dinleyip, yargılama yapma yetkileri vardı. İdare meclislerinde sivil idare, maliye, dışişleri, kamu görevleri, ticaret ve tarımla ilgili konular tartışılacak ve gerekli tedbirler alınıp, uygulanacaktı⁹⁷.

1864 tarihli Nizamnamenin getirdiği ikinci meclis Vilayet Umumi Meclisidir. Bu meclis her sancak tarafından seçilen iki müslüman, iki gayrimüslim üyeden oluşacak ve valinin başkanlığında yılda bir kere toplanacaktır. Kırk gün sürecek bu toplantıda devlet yollarının yapım, bakım ve onarım işleri, kamu binalarının yapım ve onarımı, ziraat ve ticaretin gelişmesi, vilayete bağlı liva, kaza ve karyelerin sınırlarında değişiklik yapılması, vergi işleri ve halkın bu konudaki dilek ve istekleri ele alınıp tartışılacaktı⁹⁸. Alınan kararlar yazılı olarak devlet merkezine bildirilecekti. Ancak alınan kararlar Sultanın onayı olmadan yürürlüğe giremeyeceği için, vilayet umumi meclisi (aynı şey İdare Meclisi için de geçerlidir.) gerçekte bir danışma organı düzeyinde kalmıştır⁹⁹. Vilayet Umumi Meclisi günümüzde “İl Genel Meclisi” olarak devam etmektedir¹⁰⁰.

⁹⁴ KARAL, Osmanlı Tarihi, C. VII, s. 154; SHAW E., s.58; ORTAYLI, s.291; Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. 1, s. 598; DAVISON, s. 103; 1287 tarihli Nizamname, md. 1-34, Düstur. s. 625 vd. Stanford SHAW ise 3 müslüman ve 3 gayrimüslim olmak üzere 6 üyenin seçimle geldiğini söylemektedir. “Local Administrations”, s. 42.

⁹⁵ BOZKURT Gülnihal, Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839-1914), Ankara 1989, s. 111; DAVISON, s. 102.

⁹⁶ Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. 1, s. 216.

⁹⁷ SHAW E., s. 58.

⁹⁸ SHAW E., s. 59; Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. 1, s. 216; 1281 tarihli nizamname md. 1-28, Düstur, I. Tertip I/ 608-613.

⁹⁹ SENCER, s. 80; ORTAYLI, s. 291.

¹⁰⁰ ORTAYLI, s. 291.

1864 tarihli düzenlemenin iki önemli sonucu olmuştur. Bunlardan birincisi, Tanzimatın ruhuna ve temel felsefesine uygun olarak eşitlik prensibi çerçevesinde müslim ve gayrimüslim halkın birarada idareye katılması sağlanmıştır. İkinci kayda değer sonuç ise kurulan meclislerle her düzeyde seçim prensibi Osmanlı sistemine tanıştırılmıştır. İdare meclislerine müslüman ve gayrimüslim üyelerin seçiminde seçim mekanizması işlemektedir. Ayrıca taşra teşkilatının en alt birimi olan karyeler de muhtar ve üyeleri seçimle gelen ihtiyar meclisi tarafından yönetilecektir. Karyelerde seçimi yapacak kişilerin 18 yaşın üstünde Osmanlı vatandaşı olması gerekmektedir. Ayrıca devlete yılda 50 kuruş vergi ödüyor olmaları şartı vardır. Bu özelliklere sahip kişiler biraraya gelerek muhtarı ve ihtiyar meclisini seçecekti¹⁰¹. Seçimler her yıl tekrarlanacaktı.

Çok sınırlı da olsa halkın seçim yoluyla yönetime katılması demokrasi tarihimizin temel taşlarından ve günümüzdeki taşra örgütümüz bu temele dayanmaktadır.

3. 1870 Tarihli Vilayet Nizamnamesi

1870 yılında kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” 1864 yılında kurulan sistemi büyük oranda benimserken 1864 Nizamnamesi'nin belirsiz noktalarına da açıklık getirmiştir.

1874 tarihli düzenlemede de vilayet, liva, kaza, nahiye, köy şeklinde yapı aynen kabul edilmiştir. Nizamname vilayet, sancak, kaza ve köy yönetimini ayrıntılarıyla ele almış, her aşamadaki yöneticilerin görev ve sorumluluklarını ayrı ayrı açıklamıştır. Düzenleme vali muavinliği kurumunu getirmekte, Defterdar, Mektupçu, Umur-u Ecnebiye Müdürü, Ziraat Ve Ticaret Müdürü, Maarif Müdürü, Tarik Emni (Yol Emni), Defter-İ Hakani Müdürü, Emlak Ve Nüfus Memurları, Evkaf Müdürü, Alay Beyi gibi vilayet üst düzey yöneticilerinin görevlerini belirleyerek işbölümünün nasıl yapılacağını ortaya koymaktadır¹⁰².

¹⁰¹ SHAW S., “Local Administrations”, s. 43; SHAW E., s. 59.

¹⁰² Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C.1, s. 222.

1864 tarihli nizamnamede olduğu gibi livaların başında mutasarrıf bulunacak, kendisine muhasebeci, tahrirat müdürü, defter-i hakani memuru, emlak ve nüfus memurları, zaptiye zabiti yardımcı olacaktır. Yine 1864'de olduğu gibi bir liva idare meclisi bulunacaktır¹⁰³.

Kaymakamın yönetime bırakılan kazalarda mal müdürü, idare katipleri, emlak ve nüfus memurları, zaptiye zabiti bulunacak ayrıca idare meclisi varlığını koruyacaktı.

1870 tarihli düzenleme yönetim hiyerarşisinde kaza ile köy arasında yeni bir aşama olarak nahiyeyi yaratmıştır. Nizamname nahiyede tamamen mahalli bir yönetimi öngörmektedir. Müdür mahallin ahalisinden olup, 25 yaşını geçmiş, okur yazar ve Osmanlı vatandaşı olacaktır. Nahiyeye meclisleri mahallin ahalisinden seçimle kurulacaktır. Yılda dört kez vilayetin izin ve emriyle (Nahiyeye bağlı köy ihtiyar meclisi üyeleri arasından seçilen kimseler) toplanacak olan meclis; yolların yapım ve bakımı, vergilerin kontrolü, nahiyelerde ziraat, endüstri, ticaret, eğitim ve kamu sağlığı ile ilgili konuları görüşecektir¹⁰⁴. Meclisin kararları kaymakamın onayı ve nahiyeye müdürünün vereceği emir ya da talimatla uygulanabilecektir¹⁰⁵.

Nahiyeye müdürleri yasa, tüzük ve yönetmeliklerin, emir ve uyarıların bölge halkına duyurulması, ölüm, doğum, arazi kullanımı ile ilgili kendisine ulaştırılan bilgi ve şikayetlerin kaza kaymakamlarına iletilmesi, muhtar ve ihtiyar heyetleri ile ilgili şikayetlerin araştırılarak kaymakama bildirilmesi görevlerini de üstlenmişlerdir¹⁰⁶.

İmparatorluğun içinde bulunduğu durum nahiyeye düzeyinde örgütlenmeye elverişli olmadığı için birçok bölgede nahiyeler kurulamadı, nahiyeye meclisleri görev yapamadı. Çünkü Bab-ı Ali özerk yönetimli nahiyelerin özellikle balkanlarda İhtilal Merkezlerine dönüşeceğiinden çekiniyordu.

1870 tarihli Nizamnamede taşra teşkilatında en alt birim köylerdir. Köylerin başında seçimle gelen muhtar bulunmaktaydı. Köy 20 haneden büyükse bir de ikinci muhtar seçilirdi. Seçimlerin kaymakam tarafından onay-

¹⁰³ ORTAYLI, s. 292.

¹⁰⁴ SHAW S., s. 47.

¹⁰⁵ SENCER, s. 81.

¹⁰⁶ Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. 1, s. 223.

lanması gerekirdi. Muhtarların yanında 8-12 kişilik seçimle kurulan İhtiyar Meclisi bulunurdu. Bu meclis mahalli anlaşmazlıkları çözüme kavuşturma, sağlık, temizlik, zabıta, gece bekçiliği, vergi toplanması ile ilgili köy problemlerini halletme görevlerini üstlenmişti. Bu çerçevede bekçi, zabıta memurları gibi görevlilerin tayinini de yapabiliyorlardı. Ayrıca cemaat üyeleri arasındaki davaları sulhen çözmeye de yetkiliydiler¹⁰⁷.

1870 tarihli Nizamname valiye Vilayet ve alt yönetim birimlerinin görevlileri üzerinde daha geniş yetkiler tanımıştır. Çeşitli taşra memurlarının valiye ve merkeze karşı olan çifte sorumluluğuna son verilmemiştir ancak valinin yetkileri arttırılmıştır. Adalet işleri “Meclis-i Temyiz-i Hukuk” ve “Meclis-i Cinayet” kurularak vilayet yönetiminden kesin çizgilerle ayrılırken, her türlü kamu görevinden vali sorumlu tutulmuştur. Bu durum Osmanlı yönetiminde sıkı bir merkeziliğin giderek yerini ileri bir yetki genişliğine bırakma eğiliminin yansıması olarak görülmüştür¹⁰⁸.

Bu nizamname birtakım yenilikler getirmesine karşın, taşra yönetiminin sorunlarını çözümleyememiş, yönetimdeki yolsuzluk ve yetersizlikler devam etmiştir. Nizamnamenin öngördüğü meclisler ise 1870’lerden sonra toplanma imkanı bile bulamamıştır.

4. 1870 Sonrası Taşra Teşkilatında Yapılan Düzenlemeler

1872 yılında Sadrazam Mahmut Nedim Paşa vilayet sistemini geliştirmek ve daha etkili bir idari sistem kurmak için bazı girişimlerde bulunmuştur. Yapılan düzenlemelerle yeni ve büyük sancaklar oluşturulmuş ve başlarına İstanbul’dan vezir rütbesine sahip görevliler tayin edilmiştir. Ayrıca vilayetin mali işleri bir kez daha validen alınarak mutasarrıf ve kaymakamlara verilmiş, bu görevlilere ise İstanbul’dan tayin edilen defterdar (muhasebeci) yardımcı olmuştur¹⁰⁹.

Mahmut Nedim Paşa’nın ardından vezir-i azam olan Midhat Paşa derhal başlatılan girişimleri durdurmuştur. Midhat Paşa, bütün idari yetkilerin

¹⁰⁷ SHAW S., s. 47; ORTAYLI, s. 293.

¹⁰⁸ SENCER, s. 81.

¹⁰⁹ SHAW S., “Provincial Councils”, s. 119-120.

merkezileşmesi politikası çerçevesinde valinin ellerinde toplanmasının taşra teşkilatında karışıklık ve etkin olmayan bir yönetime yolaçtığı görüşündedir. Ona göre Tanzimat vilayet sistemini çok hızlı bir şekilde henüz idari sistem buna hazırlıklı olmadan yaygınlaştırmıştır. Midhat Paşa'nın bu konuda önerdiği çözüm ise eyaletlere daha iyi niteliklere sahip idareciler gönderme ve her görevlinin vazife ve sorumluluklarını daha iyi tanımlayacak yeni düzenlemeler yapmaktır¹¹⁰.

Bab-ı Ali 1875 yılında taşra teşkilatındaki sorunları çözmek üzere Midhat Paşa'nın önerdiği gibi görevlilerin yetkilerini ve bu yetkilerin sınırlarını tanımlayan bir nizamname yayınlamıştır. Nizamnameye göre eyalet, liva ve kazalarda vali, mutasarrıf ve kaymakam tarafından temsil edilen yürütme gücünün iki ana fonksiyonu vardır. İdare etme ve idari konseylerin kararlarının icra edilmesi. 1875 yılında eyalet ve mahalli konseylerin seçim sistemlerini geliştirmek için de yeni düzenlemeler yayınlanmıştır.

1876 Anayasası taşra örgütünü 108. ve 110. Maddeler arasında düzenlemiştir. Anayasa taşra idaresinde Fransız yönetim geleneğini korurken, İdare Meclisleri'nin ve Vilayet Umumi Meclisleri'nin yaygınlaştırılmasını emretmiş ve ayrıntıları özel bir kanuna havale etmiştir¹¹¹. Anayasa'nın öngördüğü bu kanun ise ancak 1913 yılında çıkabilmiştir.

Kanuni Esasi'ye göre vilayet yönetimi valilerin yetki genişliği temeline dayanmakta, işbölümü ve görevlerin ayrılığı ilkesi benimsenmektedir. Vilayetler, sancak ve kaza merkezlerindeki İdare Meclisleri ile yılda bir defa toplanan Vilayet Umumi Meclisleri üyelerinin seçim biçimi özel bir yasa ile yeniden düzenlenecektir. Bu meclislere, yolların yapımı, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, eğitim öğretimin yaygınlaştırılması konularında görüşmeler yapmak, vergilerin belirlenip toplanmasında ve diğer konularda yasa ve tüzüklere aykırı gördükleri durumları ilgili makamlara bildirmek gibi yetkiler verilmiştir¹¹².

¹¹⁰ SHAW S., "Provincial Councils", s.120-121; SHAW S., "Local Administrations", s. 48.

¹¹¹ CİN/AKGÜNDÜZ, C. I, s. 264; ÜÇÖK/MUMCU/BOZKURT, s. 302.

¹¹² Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. I, s. 224.

İlk Meclis-i Mebusan bir vilayetler kanunu hazırlamış ve kanun Heyet-i Ayan'ın onayından geçmişse de, II. Abdülhamit veto yetkisini kullanarak yasayı meclise geri göndermiş, bir süre sonra da meclis feshedilmiştir.

1876 yılında taşra teşkilatı açısından önemli olan bir gelişme yaşanmış ve özellikle yabancı devletlerin baskısıyla "Nahiye Nizamnamesi" çıkarılmıştır. Nizamname, nahiye müdür ve muavinlerinin seçimle işbaşına gelmesini öngörmektedir. Nizamnameye göre yerleşim alanındaki nüfus gayrimüslimse müdür ve muavini gayrimüslimler arasından seçilmekte idi. Nahiye ahalisi karışıksa, müdür çoğunluktaki din mensupları, muavini de azınlıktaki din mensupları tarafından belirleniyordu¹¹³. Ayrıca nahiye meclislerine etnik ve dini grupların belirli oranlarda katılmaları öngörülmüştü. Ancak bu nizamnameye rağmen nahiyeler yaygın ve tam örgütlü biçimde kurulamadığı gibi, düzenlemede yeralan kurallarda uygulanamamıştır. II. Meşrutiyet'in ilanından sonra Şurayı Devlet Vilayetlerden alınan görüşler ve Kanuni Esasi'deki hükümler doğrultusunda bir yasa tasarısı hazırlamış ve Meclis-i Mebusan'a sunmuştur. Mecliste oluşturulan özel bir encümen, taslağı inceledikten sonra Meclis'e göndermişse de araya Balkan Savaşı'nın girmesi sebebiyle tasarı görüşülüp, yasalasmadan kalmıştır. Balkan Savaşları'nın bitiminden sonra kurulan yeni hükümet tasarımı Meclis'ten alarak bazı değişiklikler yapmış ve 15 Mart 1913'de Kanun-u Muvakkat şeklinde yayımlayarak yürürlüğe koymuştur.

Bu geçici yasa ile idari bölünmede herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Ülke yine vilayet-liva-kaza-nahiye-köy olmak üzere süregelen bölünme biçimini korumuştur. Vilayet merkezinde vali, vali muavini, mektupçu, defterdar (muhasebeci), jandarma alay komutanı, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü, Defter-i Hakani müdürü, sıhhiye müdürü, polis müdürü, evkaf müdürü, nüfus müdürü, umur-u ecnebiye müdürü bulunmaktaydı. Vali veya vali muavini başkanlığında kadı veya naib (kadı vekili), defterdar, mektupçu, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü ve müftünün yanısıra seçilecek üyelerden oluşacak vilayet İdare Meclisi yönetimi ilgilendiren konularda görüşmeler yapıp karara bağlamakla sorumlu tutuluyordu. Vilayet Umumi Meclisleri de varlığını koruyordu¹¹⁴.

¹¹³ TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul 1998, s.109.

¹¹⁴ Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. 1, s. 226.

Geçici kanunla livaların başında mutasarrıfların bulunması öngörülürken, vilayetteki müdürlükler “memurluk olarak liva düzeyinde de oluşturuluyordu. Yalnızca defterdarın yerini muhasebeci alıyor, nafia müdürü nafia mühendisi oluyordu. Mutasarrıfın başkanlığındaki Liva İdare Meclisi'nin Vilayet İdare Meclisi gibi çalışması hükme bağlanıyordu. Kazaların başında kaymakamlar bulunurken, Kaza İdare Meclisi kaza yönetiminden sorumlu tutuluyor, Livadaki memuriyetler kazada da yer alıyordu. 1913 tarihli geçici kanunda nahiyelerle ilgili bir hüküm yer almamış, nahije ve köyler daha önceki düzenleme hükümlerine tabi olmuşlardır. 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat idari taksimatta bir değişiklik yapmamaktadır. 1864'de kurulan yapı esas itibariyle varlığını korumakta, dönemin ihtiyaç ve şartları göz önüne alınarak işbölümü genişletilmektedir. Ayrıca idare meclislerinin kuruluş ve görevlerinde bazı yenilikler yapılmış ve il özel idarelerine yer verilmiştir. Vilayet bütçesi, gelir-giderler, alacak ve borçların nelerden oluştuğuna da kanunda değinilmiştir.

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat öncesi taşra teşkilatı ile Tanzimat sonrası taşra teşkilatı bazı ortak noktalar taşısalar da birbirlerinden oldukça farklıdır. Ancak her iki dönemde de taşradaki idari örgütlenme oluşturulurken gerçekleştirilmek istenen temel hedef aynıdır. Osmanlı Devleti'nin İstanbul'dan en uzak noktalarında dahi merkezi otoriteyi sağlamak. Tanzimat öncesi Osmanlı toprak rejimi ile sıkı bir ilişki içinde olan taşra teşkilatında beylerbeyi, sancakbeyi v.b. merkezden atanan yöneticiler çeşitli yöntemlerle merkezin sıkı denetimini altında tutulmaya çalışılmışlar ve İmparatorluk da merkezi otoriteyi sarsacak adem-i merkeziyetçi eğilimler önlenmeye gayret edilmiştir.

3 Kasım 1839'da ilan edilen Gülhane Hatt-ı Humayunu'nun açtığı yeni dönemde de taşra teşkilatında zamanla aşınan merkezi otoritenin gücü yeniden tesis edilmeye çalışılmıştır. Bu dönemin en önemli özelliklerinden birisi 1840'dan başlayarak İmparatorluğun sonuna kadar taşra teşkilatı ile ilgili çok sayıda düzenleme yapılmasıdır. Bunlar içinde özellikle 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi son derece önemlidir, çünkü günümüzdeki taşra teşkilatının temellerini atmıştır.

Tanzimat sonrası Osmanlı taşra teşkilatı vilayet-liva-kaza-nahiye-köy-şeklinde bir idari bölünmeye konu olurken beylerbeyi-sancakbeyi-kadı, subaşı gibi görevlilerin yerini vali, mutasarrıf, kaymakam, müdür ve muhtar almıştır. Dönemin bir başka kayda değer özelliği taşra teşkilatının çeşitli düzeylerinde oluşturulan meclislerdir. Tanzimat Fermanı ile Fransız İhtilali sonucu doğan liberalizm akımıyla tanışan Osmanlı Devleti müslim-gayrimüslim bütün Osmanlı tebasının katılacağı bu meclislerle hem eşitlik prensibini ve siyasal katılmayı gerçekleştirmiş olmakta hem de seçim olgusuyla karşılaşmaktadır. Öte yandan bu meclisler yoluyla vilayet, sancak v.b. idari birimlerin başında bulunan yöneticilerin yetkileri sınıflanmış olmaktadır.

Aslında taşra idaresinde oluşturulan bu meclisler yönetim aygıtının bazı hizmetlerdeki yükünü hafifletmek ve hizmetleri yönetilenlere yaptırmak için düşünülen bir mekanizmadır. Ayrıca bu mekanizma demokratik olmaktan çok, kanuni ve adil bir idarenin gerçekleştirilmesi için idare edilenlere de danışmak ve onların yardımını almak isteğinden doğmuştur¹¹⁵.

Tanzimat devlet adamları, siyasal katılma, mahalli demokrasi gibi bir siyasal programı benimsemiş kişiler değillerdi. Hatta böyle bir siyasal gelişme onları ürkütürdü. İstekleri kanuni ve adil bir idarenin kurulması idi ve önlerinde model ne İngiltere ne de Fransa idi. Örnekleri Osmanlı Devleti gibi çok uluslu bir imparatorluk olan Metternich yönetimindeki Avusturya- Macaristan İmparatorluğu idi¹¹⁶. Ancak taşra düzeyinde yaşanan bu tecrübe, 1876 yılında Kanuni Esasi'nin ilânını ve ilk parlamentonun açılmasını sağlayacak bir birikim oluşturmuştur. İleriki yılların taşralı mebusları, İstanbulluların ilk defa seçim gördüklerini, kendilerininse Tanzimatın başından beri seçim usulünü bildiklerini söylerken hiç de haksız değillerdir¹¹⁷.

¹¹⁵ ORTAYLI İlber, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İstanbul 1995, s.143.

¹¹⁶ ORTAYLI İlber, En Uzun Yüzyılı, s. 143.

¹¹⁷ TANÖR, s.109; UBICINI, Türkiye 1850, C. 11, (Çev. C. Karaağaçlı), Tercüman 1001 Temel Eser, s. 486-487.