

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

OSMANLI DEVLETİ'NİN TANZİMAT
DÖNEMİ'NDE KAZA YÖNETİMİNİN İDARİ
YAPISI VE YARGISAL FONKSİYONU

Rumeysa Sena Kurt

2501160466

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Cihan Osmanağaoğlu-Karahasanoğlu

İstanbul 2019

TEZ ONAY SAYFASI



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN:

Adı ve Soyadı : RUMEYSA SENA KURT Numarası : 2501160498
Anabilim Dalı /
Anasanat Dalı / Programı : KAMU HUKUKU Danışmanı : PROF.DR.CİHAN OSMANAĞAOĞLU
KARAHASAOĞLU
Tez Savunma Tarihi : 19.08.2019 Saati : 13.00
Tez Başlığı : OSMANLI DEVLETİNİN TANZİMAT DÖNEMİNDE KAZA YÖNETİMİNİN İDARİ YAPISI VE
YARGISAL FONKSİYONU

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABUL'NE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF.DR. FETHİ GEDİKLİ		Kabul
2- PROF.DR.CİHAN OSMANAĞAOĞLU KARAHASANOĞLU		KABUL
3- DR.ÖĞR.ÜYESİ EBRU KAYABAŞ		Kabul
4- DR.ÖĞR.ÜYESİ ABDULLAH İSLAMOĞLU		Kabul
5- DR.ÖĞR.ÜYESİ NILGÖN DALKESEN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF.DR.İLAYHAN CEYLAN		
2- DOÇ.DR. SEVTAP METİN		

ÖZ

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat Dönemi'nde Kaza Yönetiminin İdari Yapısı ve Yargısal Fonksiyonu **Rumeysa Sena Kurt**

Yargılama hukuku veya yargı kararı anlamı da dahil olmak üzere birden çok manayı ifade eden “kaza” ifadesi, çalışmamızda günümüze kadar uzanan ilçe teşkilatının temeli olması yönüyle ele alınmıştır. Tanzimat Dönemi öncesinde kadının idaresi altındaki bölgeyi ifade eden ve daha çok adli nitelikte bir terim olan kaza, Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile beraber esas idari niteliğini kazanmış ve idari teşkilattaki yerini almıştır. Tezimizde Tanzimat Dönemi sonrası yeni yapısına kavuşan kaza yönetiminin Tanzimat Dönemi'ndeki idari yapısı ve yargısal fonksiyonu anlatılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kaza, Tanzimat Dönemi, taşra meclisleri, nizamname

ABSTRACT

Kaza's Administrative Structure and Judicial Function of Ottoman Empire In The Tanzimat Period

Rumeysa Sena Kurt

“Kaza” means to the basis of district in this thesis, although there are many meanings of “kaza” like law of jurisdiction and judgement. “Kaza”, which has the judicial term and refers to an area that is under the judge's administration before the Tanzimat Period, obtains basic administrative character and replaces the administrative organization with proclamation of Tanzimat. In this thesis, we attempt to discuss administration of kaza's, which has a new organisation with Tanzimat Period, administrative structure and judicial function.

Key words: Kaza, Tanzimat Period, provincial councils, regulations

ÖNSÖZ

Osmanlı Devleti'nin hukuk sistemi Türk Hukuk Tarihi araştırmacıları açısından önemli bir alanı kapsamaktadır. Osmanlı Devleti'nin Tanzimat Dönemi de bu anlamda önemli yenilik ve değişikliklere sahne olmuştur. Çalışmamızda Tanzimat Dönemi'nde taşra teşkilatının bir unsuru olan kaza biriminde yaşanan adli değişim ve idari yapının incelemesi yapılmıştır. Bunun anlaşılabilmesi için de öncelikle kaza teşkilatını kuran ve idari-hukuki sahada değişiklikler getiren ana düzenlemeler açıklanmış ardından ise kaza idaresinin teşkilatı anlatılmıştır. Çalışmamızda değerli araştırmacıların kaza ile ilgili eserlerinde verdiği kimi zaman birkaç cümle kimi zaman birkaç sayfadan oluşan aktarımları derlenmeye çalışılmıştır. Kazadaki idari teşkilat ve bilhassa hukuki yapıyı kapsamlı bir şekilde anlatan bir eser doktrinde bulunamadığı için noksanlık ve kusurlarımızın olması doğal kabul edilmelidir.

İhtiyaç duyduğum an değerli fikirlerini ve yol gösterici tavsiyelerini benden esirgemeyen, tez kaynaklarına ulaşmam konusunda bana çok yardımcı olan kıymetli hocam, İstanbul Üniversitesi Türk Hukuk Tarihi Anabilim Dalı Başkanı Prof. Dr. Fethi Gedikli'ye ve özel ilgi duyduğum Hukuk Tarihi alanına daha da ısınmama sebep olan, anlayışını, güler yüzünü ve yardımlarını benden hiç esirgemeyen, yoğun iş tempomun arasında tezimi yazmamı kolaylaştıran, değerli danışmanım, sevgili hocam Prof. Dr. Cihan Osmanağaoğlu'na çok teşekkür ederim.

Çalışma sürecim boyunca bana yardımcı olan ve önemli eserlere ulaşmamı sağlayan İstanbul Üniversitesi Türk Hukuk Tarihi'nde araştırma görevlisi olan arkadaşım Rıdvan Demirtaş'a teşekkürü borç bilirim. Düzce Tarihi adlı değerli eserini kullanmam konusunda rıza gösteren Enver Konukçu hocaya da özel teşekkürlerimi iletirim. Ayrıca Düzce kazasının tarihini anlatabilmem adına bana imkan sağlayan, Enver Konukçu hocamızın TTK'da basım aşamasında olan özel eserini bana ulaştıran ve diğer ilgili tüm kaynaklara ulaşmamı sağlayan başta anabilim dalı başkanı Prof. Dr. Yusuf Oğuzoğlu olmak üzere Düzce Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü hocaları Doç. Dr. Ali Ertuğrul ve Dr. Fırat

Yaş'a ve yine Osmanlı arşiv belgelerini okumak konusunda bana yardımcı olan anabilim dalı başkan yardımcısı değerli hocam Dr. İsmail Yaşayanlar'a teşekkür ederim. Yine Enver Konukçu hocamdan değerli eserini kullanmam için rızasını almam adına bana yardımcı olarak iletişiminizi sağlayan Adnan Menderes Üniversitesi'nde öğretim görevlisi Kemal Haykıran'a teşekkür ederim.

Tezimin önemli bir bölümünü yazdığım Düzce ilinde, çalışma sürecim boyunca anlayışı ve desteğini esirgemeyen Sayın Valim Zülkif Dağlı'ya, Düzce Üniversitesi Kütüphanesi'nde bulunan birçok esere erişimimi kolaylaştıran Düzce Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Nigar Demircan-Çakar'a ve yüksek lisans sürecimin son kısmına girerken çalışmalarım konusunda anlayış gösteren Eğitim Dairesi Başkanı Hüseyin Çakırtaş'a ve Başkan Yardımcısı İbrahim Dündar'a teşekkürü borç bilirim.

Akşamlara ve haftasonlarına uzanan mesai saatlerim ve görev dolayısıyla yaşadığım yer değiştirmeler nedeniyle çok kısıtlı zaman içinde yazmak zorunda kaldığım bu tezimde, çalışma sürecim boyunca bana her anlamda destek veren, yorulduğum anda beni ayağa kaldıran ve gücünü hep hissettiğim canım ağabeyime ve her zaman olduğu gibi nazımı en çok çeken, yükümü en çok alan, hayatta her ne yaptıysam sayesinde elde ettiğim öngörülü, anlayışlı, merhametli ve çok fedakar birtanem anneme özel teşekkürlerimi iletirim.

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	II
ÖZ.....	III
ABSTRACT.....	IV
ÖNSÖZ.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XI
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1839-1876 YILLARI ARASINDA OSMANLI DEVLETİ'NDE TAŞRA YÖNETİMİNİN GENEL DURUMU

I. 1864 YILINA KADAR OSMANLI DEVLETİ'NDE TAŞRA YÖNETİMİNİN GENEL DURUMU.....	6
A. Tanzimat Fermanı'nın İlanı Öncesinde Kaza Yönetimi.....	6
B. Tanzimat Fermanı'nın İlanı (1839) ve Osmanlı Devleti'nin İçinde Bulunduğu Durum	10
C. Tanzimat Fermanı'nın İlanı'ndan 1864 Yılına Kadar Taşra Yönetimindeki Değişiklikler.....	17
1. Muhassıllık Teşkilatı.....	17
2. Taşra Yönetiminde 1842 Tarihli Düzenleme.....	24
3. 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi.....	28
4. Taşra Yönetiminde 1852 ve 1858 Tarihli Düzenlemeler.....	31
II. 1864-1876 YILLARI ARASINDA TAŞRA YÖNETİMİNİN GENEL DURUMU.....	39
A. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnameleri ve 1867 Tarihli Talimatname.....	39

1. 1864 Vilayet Nizamnamelerini Hazırlayan Koşullar.....	39
2. 1864 Vilayet Nizamnameleri ve Getirdikleri Yenilikler.....	43
3. 1867 Tarihli Talimatname.....	49
B. 1871 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi.....	52
C. 1876 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Hakkında Talimat.....	58

İKİNCİ BÖLÜM

1839 - 1876 YILLARI ARASINDA KAZA YÖNETİMİNİN İDARİ YAPISI

I. TANZİMAT FERMANI'NIN İLANI'NDAN 1864 YILINA KADAR KAZA YÖNETİMİNİN İDARİ YAPISI.....	61
A. Genel Olarak.....	61
B. Kaza Yöneticisi Olarak Kaza Müdürü.....	64
C. Kaza Meclisi.....	73
1. İlk Tecrübe: Muhassıllık Meclisleri.....	73
2. 1842 Düzenlemesi: Memleket Meclisleri.....	80
3. 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi.....	83
II. 1864-1876 YILLARI ARASINDA KAZA YÖNETİMİNİN İDARİ YAPISI.....	87
A.1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1867 Tarihli Talimatname'de Kaza İdaresi.....	87
1. Genel Olarak.....	87
2. Kaza Yöneticisi Olarak Kaymakam.....	90
3. Diğer İdari Görevliler.....	93
4. Kaza İdare Meclisi.....	94
B. 1871 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi'nde Kaza İdaresi.....	97
1. Genel Olarak.....	97
2. Kaza Yöneticisi Olarak Kaymakam.....	98

3. Diğer İdari Görevliler.....	102
4. Kaza İdare Meclisi.....	106
C. 1876 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Hakkında Talimat'ta Kaza İdaresi.....	111
1. Genel Olarak.....	111
2. Kaza Yöneticisi Olarak Kaymakam.....	111
3. Kaza İdare Meclisi.....	112

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1839-1876 YILLARI ARASINDA KAZA YÖNETİMİNİN YARGISAL FONKSİYONU

I. TANZİMAT FERMANI'NIN İLANI'NDAN SONRA GENEL ANLAMDA HUKUK SİSTEMİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞİKLİKLER.....	114
A. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye Teşkilatı'nın Kuruluşu ve Gelişimi.....	114
B. Tanzimat Dönemi'nde Hayata Geçirilen Mahkemeler.....	121
II. TANZİMAT FERMANI'NIN İLANI'NDAN 1864 YILINA KADAR KAZA MECLİSLERİNİN YARGISAL FONKSİYONU.....	130
A. İlk Tecrübe: Muhassılık Meclisleri.....	130
B. 1842 Düzenlemesi: Memleket Meclisleri.....	134
C. 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi Işığında Meclisler.....	138
III. 1864-1876 YILLARI ARASINDA KAZA İDARE VE DEAVİ MECLİSLERİNİN YARGISAL FONKSİYONU.....	146
A. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1867 Tarihli Talimatname'de Kaza İdare ve Deavi Meclisleri.....	146
1. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi'nde Kaza İdare ve Deavi Meclisleri.....	146
2. 1867 Tarihli Talimatname'de Kaza İdare ve Deavi Meclisleri.....	154

B. 1871 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi'nde Kaza İdare ve Deavi Meclisleri.....	157
C. 1876 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Hakkında Talimat'ta Kaza İdare ve Deavi Meclisleri.....	164

SONUÇ.....	167
-------------------	------------

KAYNAKÇA.....	171
----------------------	------------

EKLER.....	186
-------------------	------------

KISALTMALAR LİSTESİ

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.e.	: Aynı eser
BEO	: Babıali Evrak Odası
bkz.	: Bakınız
bs.	: Baskı, basım
C.	: Cilt
COA	: Cumhurbaşkanlığı Osmanlı Arşivi
Çev.	: Çeviren
DİA	: Diyanet İslam Ansiklopedisi
Ed.	: Editör
İA	: İslam Ansiklopedisi
s.	: sayfa
S.	: Sayı
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
Y.	: Yıl
Yay. Haz.	: Yayına Hazırlayan
y.y.	: Yayınevi Yok

GİRİŞ

Osmanlı Devleti altı asrı aşkın bir süre varlığını devam ettirmiş ve geniş topraklarda hakimiyetini sürdürmüştür. Bu anlamda tarihimizin en önemli köşe taşlarından biri olan Osmanlı Devleti'nin her bir dönemi ayrıntılı araştırmaların ve incelemelerin konusu olmuştur. Tanzimat Dönemi ise Osmanlı Devleti'nde kuruluşundan itibaren en önemli değişimlerin ve yeniliklerin yaşandığı bir süreç olması hasebiyle, araştırmacıların en çok yoğunlaştığı alanların başında gelmektedir. Bunda hiç şüphesiz Tanzimat Dönemi'nin nispeten daha yakın bir tarih olması ve dolayısıyla günümüz koşullarını da şekillendirecek bir nitelik arz etmesi de etkili olmuştur. Yine bir devletin yapısı anlatılırken, devletin esas yönetim sahası olan merkez teşkilatı dışında, taşra teşkilatının da ele alınması gerekmektedir. Zira devletler, elde ettikleri topraklarda hakimiyetlerini devam ettirmek niyetiyle, yönetsel bir uzvunu hakimiyeti altındaki ilgili bölgelere de yaymışlardır. Bu anlamda devletler için hayati öneme sahip olan taşra yönetimleri, idarecilere, zamanlara, mekanlara ve birçok başka koşula göre değişik yapılar sergilemişlerdir. Bu çalışmada Osmanlı Devleti'nin Tanzimat Dönemi'nde taşra teşkilatının durumu, genel bir bakışla ele alınmış ve ayrıntılı ve özel olarak taşra idaresinin bir unsuru olan kaza yönetimi anlatılmaya çalışılmıştır. Tüm bunlar Tanzimat Dönemi'nde taşrada idari yapıyı şekillendiren temel hukuki metinler esas alınarak açıklanmıştır. Nitekim taşra idaresini düzenleyen temel hukuki metinlerin Tanzimat Dönemi'ndeki yargı teşkilatındaki reformlara da öncülük ettiği belirtildiği¹ için tezimizdeki sistematik bu bağlam göz önüne alınarak meydana getirilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde yargılamaların kadılar tarafından yapıldığı bilinmektedir. Yargı teşkilatının ana elemanı olan kadılar, kaza adı verilen bölgelerde görev yapmışlardır. Kadılar, kazada yalnızca adli işleri görmemiş, idari, mali ve beledi alanlar olmak üzere birçok görevi yerine getirmişlerdir. Bu anlamda kazalar, kadılar eliyle merkezden taşraya uzanan teşkilatın ana öğeleri olmuşlardır. Tanzimat Dönemi ile beraber yıllardır süren Osmanlı Devleti'nin geri gidişine dur demek

¹ Avi Rubin, *Ottoman Nizamiye Courts (Law and Modernity)*, New York, Palgrave McMillan, 2011, s. 29.

amacıyla merkeziyetçiliği gerçekleştirme hedefi güdülmüş, bu manada Devlet'in en küçük birimlerde bile hissedilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bunun sonucunda Tanzimat yeniliklerinin bir ürünü olarak kaza idari teşkilatı oluşturulmuş ve eyalet-sancak-kaza şeklinde temel bir idari yapı belirlenmiştir. Devletin idari bir birimi olarak resmen teşkil edilen bu taşra ögesi (kaza), Osmanlı Devleti'nin klasik döneminden itibaren gelen tarihsel rolü ile beraber önemli bir yerde konumlanmış ve bu sebeple dikkatimizi çekmiştir. Kaza yönetiminin idari, hukuki, sosyal, ekonomik ve kültürel ve benzeri birçok yönüyle ve her anlamda incelenmesi alanın genişliği nedeniyle çok kapsamlı bir çalışmayı gerektireceği için, konu sınırlandırması yapılmış ve öncelikle Tanzimat Dönemi'nde çıkarılan taşra yönetimine ilişkin mevzuat göz önüne alınmıştır. Yapılan düzenlemeler ışığında kaza yönetiminin kurumlarının daha iyi anlaşılmasını sağlamak amacıyla takip eden bölümde kazadaki idari teşkilat konusu anlatılmıştır. Kazaların önceki yıllarda sergilediği adli niteliklerinden yola çıkılarak Tanzimat Dönemi'nde bu hukuki yapının nasıl bir duruma evrildiği merak edilmiş ve son bölümde kazalardaki adli durum incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışmamızın ana temasının Tanzimat Dönemi olması, Tanzimat Dönemi'nde diğer alanlarda olduğu gibi taşra teşkilatında da önemli değişikliklerin hayata geçirilmesi gibi etkenler, çalışmamızda bu esaslı değişiklikler getiren düzenlemelerin merkez alınmasına neden olmuştur. Ayrıca kronolojik bir sıralamayla hayata geçirilen bu düzenlemelerin incelenmesinin sistematığı güçlendirerek anlaşılmayı kolaylaştıracağı düşünülmüştür. Bu nedenle tezin her üç bölümünde bu sıralama takip edilerek bütünlük sağlanmıştır. 1864 yılında çıkarılan ve öncelikle Tuna vilayetinde yöntemi tatbik edilen, ardından ise tüm ülkeye teşmil edilen 1864 Vilayet Nizamnamesi çalışmamızda da değineceğimiz üzere diğer düzenlemelere kıyasla bir yapıtaşını niteliğindedir. Bu Nizamname'yle taşra yönetimi ana hatlarıyla yeniden düzenlenmiş ve hukuki manada da çağır açan yenilikler getirilmiştir. Dolayısıyla çalışmamızda Tanzimat'ın taşraya ilişkin düzenlemeleri temel alınmakla birlikte 1864 yılından itibaren ayrı bir bölümlenme yapılmıştır. Kazadaki yargısal fonksiyonun anlatıldığı üçüncü bölümde, asırlardır yargılama faaliyeti yürüten ve klasik mahkemeler olarak adlandırılan şer'i mahkemelere kısaca değinilmiş, taşıdığı oldukça kapsamlı altyapı ve özelliği nedeniyle ayrıntısı başka çalışmalara havale

edilmiştir. Taşra meclislerinin, 19. yüzyılda yapılan idari ve adli reformların taşradaki temel görünümünü oluşturduğu kabul edilmektedir.² Dolayısıyla üçüncü bölümde esas olarak, ana kaynağımız olan Tanzimat Fermanı'nın hukuk camiasına kazandırdığı ve laik mahkemeler düzenine geçişi gerçekleştirecek, nizamiye mahkemelerinin temeli olan taşra meclislerinden kaza meclislerinin hukuki görevleri incelenmiştir. Bunlar ikinci bir ana yargı organı olarak taşrada şer'i mahkemelerin yanına konumlandırılmış ve bu mahkemeler giderek şer'i mahkemelerin tüm yetkilerini ellerinden almıştır. İkinci bölümde ise kazadaki idari teşkilatlanmanın yanı sıra kazadaki bu meclislerin idari görevleri vurgulanmaya çalışılmıştır.

Tezimizin ana kaynakları Musa Çadircı'nın Tanzimat Dönemi'nde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı adlı kitabı ile İlber Ortaylı'nın Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri isimli eseri olmuştur. Bunun dışında yargısal fonksiyonun esas alındığı üçüncü bölümde Ekrem Buğra Ekinci'nin Osmanlı Mahkemeleri (Tanzimat ve Sonrası) kitabı ve Gülnihal Bozkurt'un Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi eseri ana kaynaklarımız olmuştur. Tanzimat Dönemi'nde taşra teşkilatını anlatan birçok çalışma ve eser olmakla birlikte özelde kaza yönetimini temel alan pek fazla çalışma görülmemiş, bu konuda sadece Sadık Fatih Torun'un "Tanzimat'tan Meşrutiyete Türkiye'de Kaza Yönetimi (1842-1876)" adlı yüksek lisans tezine rastlanılmıştır. Söz konusu çalışmadan fayda sağlanmakla birlikte, giriş kısmı hariç 90 sayfalık bu tezde, Tanzimat ile getirilen ve kaza yönetimini şekillendiren ana düzenlemelere yüzeysel olarak yer verilmiş, kazadaki teşkilat ayrıntılı bir şekilde açıklanmamış ve kazanın hukuki yapısı ise ele alınmamıştır. Dolayısıyla konuyla ilgili kaynakçanın toparlanması önemli bir süreç almış ve taşra genelini anlatan eserlerin çokluğu arasından kaza teşkilatına en azından birkaç yönüyle değinen tek tük esere ulaşılması zor olmuştur.

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat Dönemi'nde kaza yönetiminin idari yapısı ve yargısal fonksiyonunu anlattığımız bu çalışmamızın ilk bölümünde, ilk olarak önemi nedeniyle Tanzimat Dönemi öncesi kazanın durumuna kısaca göz atılmıştır.

² Ekrem Buğra Ekinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1996, s. 66.

Ardından dönemi anlayabilmek için Tanzimat Dönemi'nde Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu durum ve Tanzimat Fermanı'yla getirilen yeni düşünce ve ilkelere değinilmiştir. Zira Tanzimat Fermanı tezimizin konusunu oluşturan düzenlemelerin ana kaynağı vaziyetindedir. Bölümün diğer kısımlarında ise belirtildiği üzere 1864 yılından öncesi ve sonrası olmak üzere iki sınıfta taşra yönetimini belirleyen ve şekillendiren nizamname ve talimatnameler genel kapsamlı olarak anlatılmaya çalışılmıştır. Bu şekilde sonraki bölümler için düzenlemeleri hazırlayan şartlar, gerekçeleri ve düzenlemelerin karakteristiği ortaya konulmuş olacaktır.

Tezimizin ikinci bölümünde tez konumuz olan kaza özelinde incelemeler yapılmıştır. Buna göre burada öncelikle kaza idari biriminin teşkilatı başlıklar halinde vurgulanmıştır. İçerikte ise bu kaza teşkilatlanmasında her bir birimin gerçekleştirdiği idari, mali görevler gibi yönetsel işlevleri anlatılmaya çalışılmıştır. Kaza idaresinin yapısı ve idari fonksiyonları anlatılırken örnekler ile konuyu somutlaştırmak ve uygulamada aldığı hali göstermek adına Düzce kazası özelinde somut örnekler verilmiştir. Özelde Düzce kazasının seçilme sebebi, tez yazımını gerçekleştirdiğim dönemde tayin dolayısıyla Düzce ilinde görev yapmamdan dolayıdır. Bu sayede kaynak ve belgelere daha kolay erişilebileceği düşünülmüştür. Burada amaç Düzce kazasını ve tarihi gelişimini tüm yönleri ile anlatmak değildir. Sadece kaza yönetiminin idari ve hukuki yönünü, seçilmiş bir kazaya ait (Düzce kazası) uygulama örnekleri ile somutlaştırmaktır. Bu örnekler için Düzce Valiliği kütüphanesindeki eserlerden, Vilayet Salnameleri ve Osmanlı Devlet arşivleri belgelerinden yararlanılmıştır. Tez çalışması sürecinde erişebildiğimiz uygulama örneklerinden yararlanılmaya çalışılmıştır.

Tezimizin üçüncü bölümünde ise belirtildiği üzere kaza yönetiminin yargısal fonksiyonu anlatılmaya çalışılmıştır. Buna göre ilk bölümde genel hatlarıyla değindiğimiz düzenlemelerle, taşra yönetimine kazandırılan ve hukuki işlevler gören yerel meclislerden biri olan kaza meclislerine değinilmiştir. Bu meclisler işlenirken yine önceki bölümlerde olduğu gibi 1864 tarihi dönüm noktası olarak belirlenmiştir. Zira bu tarihten itibaren nizamiye mahkemelerinin çekirdeğini oluşturan meclisler ayrıştırılarak, Devlet yönetimine dahil edilen yeni meclisler (mesela kaza deavi

meclisi) bizzat nizamiye mahkemeleri olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Önceden beri varolan meclislerin ise ellerinde idari vazifeler ile idari yargı yetkileri kalmıştır. Belirtmek gerekir ki nizamiye mahkemelerinin tam anlamıyla teşkilatı, konumuz dışında kalan 1879 tarihli düzenlemeyle oluşturulacaktır. Adli teşkilatın bir parçası olan kaza meclislerinin hukuki yapısı ve yerine getirdiği adli görevler, üçüncü bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. İkinci bölümde olduğu gibi bu kısımda da Düzce kazası özelinde somut örnekler verilmiştir. Üçüncü bölümün ilk kısmında ise konumuz Tanzimat Dönemi'nin en mühim icraatlarından biri olan, temel hukuki işlevler gören ve meclislerin verdiği kararlar için üst denetim mercii niteliğindeki Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye kurumu incelenmiştir. İçerikte görüleceği üzere taşra meclisleri, taşrada bu kurumun numunesini teşkil etmişler ve her iki tarafta yaşanan gelişmeler süreç içerisinde birbirlerini etkilemişlerdir. Sonrasında dönemin hukuki konjonktürünü anlayabilmek adına taşra meclislerinin, akabinde de nizamiye mahkemelerinin taşrada birlikte çalıştığı diğer yargı kurumlarına göz gezdirilmiş ve kısaca meclislerde uygulanan yasalara değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1839-1876 YILLARI ARASINDA OSMANLI DEVLETİ'NDE TAŞRA YÖNETİMİNİN GENEL DURUMU

I. 1864 YILINA KADAR OSMANLI DEVLETİ'NDE TAŞRA YÖNETİMİNİN GENEL DURUMU

A. Tanzimat Fermanı'nın İlanı Öncesinde Kaza Yönetimi

Osmanlı Devleti'nde kaza, ticari ve kültürel üstünlüğü ile etrafındaki köylerin bir nevi merkezi haline gelmiş, şehir veya kasabaların köyleriyle beraber teşkil ettiği birliğe denmekteydi.³ Çoğunlukla kazalar, kökeni Bizans Devleti, Roma İmparatorluğu ve belki daha eski zamanlara giden tarihi bir sürecin sonucunda, Osmanlı Devleti zamanına kadar gelmiş ve şehrsel niteliklerini sürdürmüşlerdir.⁴

Osmanlı Devleti bu şehir merkezlerine kadı adı verilen yöneticileri tayin ederdi, yani kazanın yöneticiliği kadılara bırakılmıştı.⁵ Kadılar, Devlet'in merkezi olan İstanbul'dan padişah beratı ile tayin edilirdi.⁶ İlmiye sınıfının mensubu olan kadıların mutlaka medrese tahsili görmüş olması gerekirdi ki 15. Yüzyıldan itibaren bu kural Sahn-ı Seman medreseleri gibi yüksek medreseleri bitirerek danışmend ünvanını almak ve yapılan imtihan neticesinde de başarılı olmak şeklinde değişime uğramıştır.⁷ İşte bu şartları taşıyarak kadı olmuş kimseler, kaza denen bölgelerin idari merkezleri olan şehirlerde oturlardı.⁸ Osmanlı Devleti'nin yargı çevreleri de

³ Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi*, C. II, İstanbul, Yelken Matbaası, 1974, s. 83; Muzaffer Sencer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1986, s. 52.

⁴ Akdağ, *a.g.e.*, s. 83.

⁵ Akdağ, *a.g.e.*, s. 88; Mehmet Ali Ünal, "Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı", *Osmanlı*, C. VI, İstanbul, Yeni Türkiye Yayınları., 2000 s. 119; İlber Ortaylı, *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*, 3. bs., İstanbul, Kronik Kitap, 2017, s. 44; Sencer, *a.g.e.*, s. 52.

⁶ Hamiyet Sezer Feyzioglu, *Tanzimat Döneminde Kadılık Kurumu ve Şer'i Mahkemelerde Düzenlemeler*, İstanbul, Kitabevi Yayınları, 2010, s. 4; Ortaylı, *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*, s. 25.

⁷ Ortaylı, *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*, s. 12; Ünal, "Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı", s. 119.

⁸ Akdağ, *a.g.e.*, s. 88; Ünal, "Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı", s. 119.

kazalardan oluşmakta ve kazadaki adli işler de kadılar tarafından çözülmekteydi.⁹ Kadılar medreselerde yüksek ilim tahsili gördükten sonra halkla çok içli dışlı olmalarını engellemek adına kaza merkezlerine iki yıllığına tayin edilir, sonrasında ise merkeze çekilerek yeniden atanmak için sıralarını beklerlerdi.¹⁰ Bunun dışında kadılar işleri yoğun olduğu zaman veya uzak yerlere tayinleri çıktığında yerlerine kadılık niteliklerini haiz vekiller bırakabilirlerdi ve bunlara naip adı verilir.¹¹ 17. Yüzyıldan itibaren yargı sisteminde bozulmalar kendini göstermeye başlamış ve 1800'lü yıllardan itibaren kadınların yerine neredeyse her yerde naipler görev yapar hale gelmiştir.¹²

Kadıların kaza merkezinde idari, adli ve mali olmak üzere geniş yetkileri vardı.¹³ Klasik dönemde kadınların görevli olduğu yargı örgütünün temeli olan şer'i mahkemeler halk arasındaki her türlü cezai ve hukuki anlaşmazlıkların çözüm merciiydi.¹⁴ Taşrada ayrıca beylerbeyi ve sancakbeylerinin başkanlık ettiği divanların adli görevleri bulunmaktaydı. Yine muhtesiplerin, esnaf üzerinde lonca teşkilatlarının, mali konularda defterdarların, tarikatlar üzerinde şeyhlerin ve merkeze gelindiğinde ise Divan-ı Hümayun ile Kazasker Divanlarının yargı

⁹ Coşkun Üçok- Ahmet Mumcu- Gülnihal Bozkurt, **Türk Hukuk Tarihi**, 20. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2018, s. 222-223; Ekrem Buğra Ekinci, **Osmanlı Mahkemeleri (Tanzimat ve Sonrası)**, 2. bs., İstanbul, Arı Sanat Yayınları, 2017, s. 28; Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 4; Ahmet Gökçen, "Adliye Teşkilatımızın Tarihi Gelişimi ve 1879 tarihli Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanun-ı Muvakkatı", **Prof. Dr. Sahir Erman'a Armağan**, İstanbul, Alfa Basın-Yayın, 1999, s. 351-352; Mehmet Akif Aydın, "Mahkeme", **DİA**, C. XXVII , Diyanet Vakfı Yayınevi, 2003, s. 147.

¹⁰ Ekinci, **a.g.e.**, s. 28-29; Ünal, "Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı", s. 119.

¹¹ Akdağ, **a.g.e.**, s. 99; Mehmet Akif Aydın, **Türk Hukuk Tarihi**, 15. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2018, s. 83; Ekinci, **a.g.e.**, s. 29; Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 4; Fethi Gedikli, "Kaza", **DİA**, C. XXV, Diyanet Vakfı Yayınevi, 2002, s. 118; Üçok, Mumcu, Bozkurt, **a.g.e.**, s. 226.

¹² Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 4. Bu adli görevlilerin zaman zaman kazada yolsuz uygulamalar da gerçekleştirdiği belirtilmektedir. Örneğin; köyde yaşayan bir vatandaşa Düzce naibi Hanıfa Efendi'den 550 kuruşa 2 dönüm tarla aldığını, parasını da verdiğini buna rağmen naibin kendisine tarlayı geri almak için baskı yaptığını belirtmektedir. Bkz. Zeynel Özlü, **İlk Çağdan Cumhuriyete bir Batı Karadeniz Kenti Düzce (Ahali-yi Sadıka/Sefine-i Nuh)**, İstanbul, Fırat Basım, 2015, s. 430-431.

¹³ Musa Çadırcı, "Tanzimatın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğu'nda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli 'Tarık-ı İlmiyye'ye Dair Ceza Kanunnamesi", **DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi**, C. XIV , S. 25, Ankara, 1982, s. 139; Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 14-15; Nejat Göyünç, "Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat'a Kadar)", **Osmanlı Ansiklopedisi**, C. VI, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 1999, s. 86; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı**, s. 40 vd.; Ünal, "Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı", s. 119-120; Sencer, **a.g.e.**, s. 53,55; Stanford J. Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", **Near Eastern Round Table 1967-68**, Ed. by R. Bayly Winder, New York, University, 1969, s. 60.

¹⁴ Aydın, **a.g.e.**, s. 79-80; Çadırcı, "Tanzimatın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğu'nda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli 'Tarık-ı İlmiyye'ye Dair Ceza Kanunnamesi", s. 139; Feyzioğlu, **a.g.e.**, s.4; Gökçen, "Adliye Teşkilatımızın Tarihi Gelişimi ve 1879 tarihli Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanun-ı Muvakkatı", s. 351; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı**, s. 40; Üçok, Mumcu, Bozkurt, **a.g.e.**, s. 226.

yetkilerinin bulunduğu görülmektedir.¹⁵ Divan-ı Hümayun ‘un şer’i mahkemelerden çıkan kararların aynı zamanda üst mahkemesi niteliğinde olduğu ve temyiz mercii işlevini yürüttüğü de gözlemlenmektedir.¹⁶ Davanın doğrudan Divan’da sonuçlandırıldığı olduğu gibi, dosya yeniden incelenmek üzere aynı kadıya veya başka bir kadıya havale olunabilmekteydi.¹⁷ Dolayısıyla eskiden de kadıların yetkilerinin sınırsız olmadığı ve başka yargı mercilerinin bulunduğu söylenebilir.

Kadılar yukarıda belirtildiği üzere adli görevlerinin yanında idari görevler de yerine getirirlerdi.¹⁸ Kadılar, asli görev olarak kaza bölgesinde medeni ve cezai davalara bakmakla beraber noterlik hizmeti verilmesi, sanatkar ve esnafın kontrolü, lonca düzeninin gözetimi, kazada fiyat tespit ve kontrolü, şehirlerin altyapısal tesislerinin denetimi, imar nizamının korunması, şehirde düzeni ve temizliği sağlama, vakıf yöneticilerini denetleme, ordunun ihtiyaçlarını temin etme, gereken vergilerin toplanmasını denetleme ve asayiş koruma gibi geniş bir görev yelpazesine de sahiplerdi.¹⁹ Kadılara bu görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olan kimseler vardı. Yargı işlerinde naibler, katipler, muhızırbaşı ve muhızırlar, asayişin sağlanmasında subaşılar, asesler ve mahalle bekçileri²⁰, mali ve iktisadi düzenin sağlanmasında muhtesipler, şehrin beledi hizmetlerinin görülmesinde mimarbaşılar, pazarbaşılar ve çöpsubaşılar, bunların dışında da şehir kethüdaları, müftüler, imamlar ve esnaf şeyhleri, kadılara görevlerinde yardımcı olurlardı.²¹ Ayrıca burada kadı

¹⁵ Aydın, **a.g.e.**, s. 85-88; Ekinci, **a.g.e.**, s. 30; Gökçen, “Adliye Teşkilatımızın Tarihi Gelişimi ve 1879 tarihli Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanun-ı Muvakkatı”, s. 357-359; Gedikli, “Kaza”, s. 118.

¹⁶ Aydın, **a.g.e.**, s. 85; Gedikli, “Kaza”, s. 118; Aydın, “Mahkeme”, s. 149; Üçok, Mumcu, Bozkurt, **a.g.e.**, s. 239.

¹⁷ Aydın, “Mahkeme”, s. 149.

¹⁸ Aydın, **a.g.e.**, s. 82; Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 14-15; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı**, s. 40; İbrahim Sivrikaya, “Osmanlı Devletinde Hukuk Kaidelerinin Gelişimi ve Tanzimattan Sonra Uygulanışı”, **Güneydoğu Avrupa Araştırmaları Dergisi**, S. I, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1972, s. 140; Üçok, Mumcu, Bozkurt, **a.g.e.**, s. 258-259.

¹⁹ Çadırcı, “Tanzimatın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğu’nda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli ‘Tanık-ı İlmiyye’ye Dair Ceza Kanunnamesi”, s. 139; Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 14-15; Göyünç, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, s. 86; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı**, s. 40 vd.; Ünal, “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, s. 119-120; Sencer, **a.g.e.**, s. 53 ve 55; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 60.

²⁰ Aydın, “Mahkeme”, s. 343; Akdağ, **a.g.e.**, s. 89 vd.; Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 17 vd.; Gökçen, “Adliye Teşkilatımızın Tarihi Gelişimi ve 1879 tarihli Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanun-ı Muvakkatı”, s. 352-357; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı**, s. 44-58; İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 6. bs., Ankara, Cedit Neşriyat, 2017, s. 283-285; Ünal, “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, s. 119-120.

²¹ Aydın, **a.g.e.**, s. 83-85; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı**, s. 44-58; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 285-290.

mahkemede yargılama yaparken davaya eşlik eden ‘şühudulhal’ müessesesini de belirtmek gerekir. ‘Şühudulhal’ şeklinde ifade edilen heyet, kadının davayı nasıl gördüğünü takip eder ve dürüstlüğüyle bilinen bölgenin ileri gelen kişilerinden oluşurdu.²² Bu heyetin meşveret usulünü de yerine getirdiği ve kadının tereddüde düştüğü bazı yerel meselelerde kendilerine danıştığı belirtilmektedir.²³ Yargılamaya tanıklık eden bu kişiler, mahkemelerin aleniyetini sağlamakta ve gönüllü kişiler olup mahkeme görevlisi niteliği taşımamaktaydılar.²⁴

Kadılarının belirtilen işlevlerine bakınca onu sadece bir mahkeme başkanı olarak nitelendirmekten çok, kaza olarak adlandırılan birimin her anlamda otoritesi olarak kabul etme zorunluluğu ortadadır.²⁵ İşte kadıların başında bulunduğu bu kazalar, bürokratik bir sıralamaya tabi olmaksızın doğrudan merkeze (Divan-ı Hümayun) bağlı olup, kadılar da doğrudan padişah ve divandan emir alabiliyor ve aracısız bir şekilde merkezi idareyle yazışabiliyorlardı.²⁶ Bu anlamda taşra teşkilatında yapılan değişikliklerden önce, vilayet-sancak-kaza şeklindeki ayrımın, yalnızca askeri nitelikte bir ayrım olduğu ve kaza idaresinin Osmanlı hükümetinin taşrada tek sivil hükümet idaresi olup merkezi yönetimin halkla bağlantısını oluşturduğu kabul edilmektedir.²⁷ Fakat Tanzimat Dönemi’ne girilirken taşra idaresinde bazı değişimler yaşanacaktır. 1826 yılında İhtisap Nazırlığı’nın kurulmasıyla kadıların elinden güvenlik işleri, esnafın teftişi ve vergi toplanması gibi görevler alınıyor, kadılara yalnızca yargısal yetkiler, noterlik ve vakıfları denetlemek görevleri bırakılıyordu. Yine aynı yıl Yeniçeri Ocağının kaldırılması ve hemen akabinde yerini dolduracak sağlıklı bir teşkilat kurulamaması sonucu kadılar, kolluk gücünden de mahrum kalmaktaydı. 1836 yılından itibaren de Evkaf Nezareti’nin

²² Akdağ, **a.g.e.**, s. 100; Aydın, **a.g.e.**, s. 84; Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 21; Gedikli, “Kaza”, s. 118; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı**, s. 72; Ünal, “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, s. 120.

²³ Akdağ, **a.g.e.**, s. 103; Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 21; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı**, s. 72; Ünal, “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, s. 120.

²⁴ Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 22; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı**, s. 71 ve 82.

²⁵ Akdağ, **a.g.e.**, s. 98; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 59-60 (Yazar kadının bu anlamda yöre ileri gelenleri olan ayan, tacirler, ulema sınıfı üyeleri ve gayrimüslim millet liderleri ile toplantılar yaptığını ve bu kişilerin kadının yönlendirmesi ve liderliği altında olduğunu belirtir.)

²⁶ Akdağ, **a.g.e.**, s. 88; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı**, s. 39; Ünal, “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, s. 118.

²⁷ Akdağ, **a.g.e.**, s. 82-83.

kurulmasıyla kadılar, vakıflar üzerindeki idare ve denetim organı olma özelliğini de kaybederek sadece yargı mercii olma hususiyetini²⁸ haiz oldular.²⁹ Sonuç olarak Tanzimat Dönemi değişikliklerinden önce, kaza veya kadılık denilen idari bölge, Osmanlı Devleti'nde ana düzen olup, padişah bu yolla taşrayı kendisine bağlamakta, kanunlarını ve buyruklarını kadılar eliyle uygulamaktaydı.³⁰

B. Tanzimat Fermanı'nın İlanı (1839) ve Osmanlı Devleti'nin İçinde Bulunduğu Durum

Osmanlı Devleti, yüzyıllar boyunca kurumlarının işleyişi ve içinde bulunduğu düzen açısından diğer devletlere nazaran ileri bir seviyede bulunduğu zamanlarda ve nispeten yabancı devletlerle aynı konuma geldiği durumlarda herhangi bir ıslahat teşebbüsüne ihtiyaç duymamıştır.³¹ 1699 yılında Karlofça Antlaşması'nın imzalanmasıyla askeri yenilgiler had safhaya ulaşarak Devlet ciddi bir güç kaybına uğramıştır.³² 17. Yüzyıldan itibaren ise Devlet içinde ıslahat ihtiyacı hissedilmeye başlanmıştır.³³ Avrupa Devletleri süreç içerisinde sanayi, ticaret, insan hakları gibi konularda atılımlar yaparken, Osmanlı Devleti bu gelişmelerin giderek çok gerisinde kalmıştır. Osmanlı Devleti'nde bu gerilemenin askeri alanda yapılacak olan düzenlemeler ile telafi edileceği düşünülerek, zayıflamanın esas nedenleri üzerine eğilinmedi.³⁴ Oysa Osmanlı Devleti'nde yönetimin her kademesinde giderek bir bozulma hakim olmaktadır. Kamu görevlileri ve idari yapı içerisinde rüşvet ve adam kayırmacılığının artması, sistemi iyice zayıflatıyordu. Liyakate sahip kişiler yerine vasıfsız kişilerin göreve gelmesi, Devlet yönetiminin bozulmasına neden oluyordu. Osmanlı Devleti'nin askeri başarılarının temeli olan Yeniçeri Ocağı'nın da yapısı bozulmuş ve Devlet için tehlike haline gelmiştir.³⁵ Yine Devlet'in yıllarca

²⁸ Tezimizin ilerleyen bölümlerinde görüleceği üzere Tanzimat Dönemi yenilikleri ile beraber kadıların yargı alanındaki yetkileri de giderek azaltılacaktır.

²⁹ Abdullah İslamoğlu, "Osmanlı Devletinde Modern Belediye'nin Hukuksal Açısından Kurumsallaşması", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 2012, s. 127-128 ve 134-135.

³⁰ Akdağ, **a.e.**, s. 103.

³¹ Ahmed Cevad Eren, **Tanzimat Fermanı ve Dönemi**, İstanbul, Derin Yayınevi, 2007, s. 12.

³² Roderic Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876**, C. I, Çev. Osman Akınhay, İstanbul, Papirüs Yayınevi, 1997, s. 25; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 348.

³³ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 25; Eren, **a.g.e.**, s. 13.

³⁴ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 25-26; Eren, **a.g.e.**, s. 17.

³⁵ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 27.

genişlettiği topraklarda tutunmasına vesile olan tımar sisteminde bozulmalar baş göstermekteydi. Giderek bozulan tımar sistemi, yerini iltizam sistemine bırakıyor, bu da yapısı gereği taşrada ayanlar, ağalar gibi toprak bürökrasisinin ortaya çıkmasına neden olarak, bölge halkını güç bir durumun içerisine sokuyordu.³⁶ Devlet gelirlerinin rüşvetçi memurlar ile toprak sahiplerinin ceplerine gitmesi ve uzun süren savaşlar silsilesi de Devlet'in mali yapısının giderek çökmesine yol açıyordu.³⁷ Bunların yanında gayrimüslim cemaatlerin önde gelen din adamları, memurlar gibi halkı sömürme ve rüşvetçilik yarışına girmişlerdi.³⁸ Milliyetçi fikirlerin tüm dünyada yayılmaya başlamasıyla Osmanlı Devleti'nde siyasi birlik de zedelenecekti.³⁹ Tüm bu aksayan yönlerin çaresi olarak askeri ıslahat faaliyetlerine öncelik verilmiştir. Askeri reformların hayata geçirilmesi için Avrupa'dan uzmanlar getirilmesi, bilimsel eserlerin çevrilmesi gibi girişimler, Batılı reformlarla ilk ilişkilerin kurulmasına yol açmıştır. Nihayet III. Selim'in padişahlığı döneminde, yalnızca askeri ıslahatların değil, Devlet'in her alanında Batı'dan örnekler alınarak ıslahat gerçekleştirilmesi faaliyetlerine girişildi.⁴⁰ Bu manada Osmanlı Devleti'nde İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi gibi siyasi fikir ve düşünceleri harekete geçiren ilkeler giderek tanınmaya başlanmış oluyordu.⁴¹

Tanzimat öncesinde harplerden yenilgiyle çıkılması sonucu gerçekleşen mali buhranlar ve yabancı devletlerin tahrikleri sonucu içeride giderek artan huzursuzluklarla yönetim mekanizmasının gerekli fonksiyonlarını yerine getirememesi Devlet'te isyanlara sebep olmaktaydı.⁴² III. Selim ve II. Mahmud bu aşamada geri gidişi önlemek amacıyla birçok yeniliğe öncülük ederek, çeşitli ıslahatlar gerçekleştirmişlerdir. Fakat askeri sahanın dışında farklı alanlarda da

³⁶ Halil İnalçık, "Tanzimat Nedir", **Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi**, Ankara, 1941, S. 1, s. 240-245 (Yazar makalesinde bu konuya geniş bir şekilde yer vererek toprak sistemindeki sıkıntıları Devlet'in yıkılışının esas sebebi olarak görmektedir.); Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 28-29.

³⁷ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 29; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 367-368.

³⁸ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 30.

³⁹ İnalçık, "Tanzimat Nedir", s. 253-254; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 30; Eren, **a.g.e.**, s. 16-17.

⁴⁰ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 32-34; Eren, **a.g.e.**, s. 18-19.

⁴¹ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 35.

⁴² Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, C. V, 9. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011, s. 191; Eren, **a.g.e.**, s. 26.

yapılan bu ıslahatlarda⁴³ Avrupa usulleri taklit edildiği halde, Avrupa'daki kanun ve hak alanındaki gelişmeler göz ardı edilmiştir. Yani Batı'dan değişiklikler alınmakla birlikte bu atılımların köküne inilmeyerek temelsiz bir çalışma yapılmıştır.⁴⁴

1830'lu yılların sonuna gelindiğinde önceden de var olan, Mısır Valisi Mehmed Ali Paşa ile yaşanan gerginlikler had safhaya ulaşmıştı.⁴⁵ Mısır ile Osmanlı Devleti arasında gerçekleşen Nizip Muhaberesi Osmanlı Devleti'nin yenilgisiyle sonuçlanmış olup II. Mahmud mağlubiyet haberini almadan önce vefat etmiştir. Padişahlığa ise Tanzimat Fermanı'nı ilan edecek olan küçük yaşta II. Abdulmecid geçmiştir.⁴⁶ Nizip mağlubiyetinden sonra Fransa'nın himayesindeki Mısır valisinin giderek güçlenmesi ve şark meselesinin giderek karışık bir hal alması üzerine, Avrupa Devletleri Osmanlı Devleti'ne bir nota verip kendi fikir ve yardımları olmadan Mısır meselesinde bir karar verilmemesi gerektiğini bildirerek, yine Osmanlı Devleti'nin içişlerine müdahale etmişlerdir.⁴⁷ Osmanlı Devleti'nin kendi eyaletine karşı yenilgiye uğraması, Devlet'in kendi kuvvetiyle kendini koruyamayacağı ve dış ülkelerin yardımına ihtiyaç duyduğu hususunu gündeme getirmiştir. Bu manada diplomasi geliştirilerek giderek denge siyasetinin işlenmesi yolu seçilecek ve bunun için öncelikle Avrupalı Devletlerin güveninin sağlanması amacı güdülecektir.⁴⁸ Sonuç olarak değişik ülkeleri tanıma fırsatı elde etmiş olan Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa, yabancı devletlerin itimadını sağlayacak olan çalışmanın Tanzimat Fermanı olduğunu düşünmüş ve bunun ilanını padişaha kabul ettirmiştir.⁴⁹

3 Kasım 1839'da Gülhane Parkı'nda Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından içinde yabancı elçiliklerin temsilcileri, dini önderler ve Devlet ileri

⁴³ 3. Selim ve 2. Mahmud döneminde yapılan birçok ıslahat için bkz. Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 55 vd. ve s. 142 vd.; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 34 vd.; Eren, **a.g.e.**, s. 18 vd. ve 29 vd; Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, 4. bs, İstanbul, İşaret Yayınları, 2017, s. 41 vd. ve 52 vd.

⁴⁴ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 193.

⁴⁵ Karal, **a.g.e.**, s. 196; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 36-37; Eren, **a.g.e.**, s. 33.

⁴⁶ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 169; Enver Ziya Karal, "Gülhane Hattı Hümayunu'nda Batının Etkisi", **Bellekten**, C. XXVIII, S. 112, 1964, s. 597; Eren, **a.g.e.**, s. 35.

⁴⁷ Eren, **a.g.e.**, s. 35.

⁴⁸ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 169-170; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 46-47; Eren, **a.g.e.**, s. 35-36; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 101-102.

⁴⁹ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 169-170; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 46-47; Eren, **a.g.e.**, s. 35-36.

gelenlerinin de bulunduğu kalabalık bir topluluğa Gülhane Hatt-ı Hümayunu, diğer adıyla Tanzimat Fermanı okunarak ilan edilmiştir.⁵⁰ Padişah, Ferman'da belirtilen ilkelerin ve buna göre çıkartılan kanunların uygulanacağına dair yemin etmiştir.⁵¹ Tanzimat Fermanı, açıklandıktan 1 hafta sonra çıkarılan bir fermanla, her eyalet valisine ve sancak mütesellimine tebliğ olunmuş ve sancak meydanlarında, getirilen değişikliklerin tüm ahaliye duyurulması, kaza ve kasabalarda da halka güzelce anlatılarak açıklanması istenmiştir.⁵² Ayrıca Mustafa Reşit Paşa, Ferman'ın taşrada anlaşılmasını temin etmek için ulema sınıfından saygı değer iki kişiyi eyaletlere göndermiş⁵³ ve Ferman ayrıca yabancı devletlerin İstanbul'daki elçiliklerine de iletilmiştir⁵⁴.

Tanzimat Fermanı ülkenin iyi idaresi için kanunlar çıkartılması gerektiğini ifade etmiş ve bu kanunların can emniyeti ile ırz, namus ve malın korunması, vergi tayini ve askerlik düzeni ile ilgili hükümlerden oluşacağı belirtilmiştir. Bu kanunlar vesilesiyle kuvvet elde edilerek gelişmişlik sağlanacağı ve asayiş ile huzurun temin edileceği dile getirilmiştir. Ayrıca Ferman'da hiç kimsenin şer'an aleni bir yargılama sonucunda hüküm verilmedikçe idam edilemeyeceği ve zehirlenemeyeceği belirtilmiş, hiç kimsenin diğer bir kişinin ırz ve namusuna ve mal ve mülklerine saldırıda bulunamayacağı hükme bağlanmıştır. Bir kişinin açığa çıkmamış bir suç için mirasçılarının suçlanması yasaklanmış, müsadere usulü kaldırılmıştır.⁵⁵ Bu şekilde idarenin suiistimallerden korunması için mahkemelerin aleniliği, vergi ve askerlik konularının kanunla düzenlenmesi gibi Ferman'da yer verilen esaslar, Ferman üzerindeki Batı tesirini göstermektedir.⁵⁶ Ayrıca Ferman'da bahsedilen hak ve güvencelere istisnasız müslüman ve gayrimüslim tüm milletlerin sahip olduğu belirtilmiştir.⁵⁷ Gülhane Hattı Hümayunu'ndan sonra çıkartılan ve Gülhane Hattı

⁵⁰ Karal, a.g.e., C. V, s. 170; Musa Çadircı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, 3. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2013, s. 173; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 401; Engelhardt, **Tanzimat ve Türkiye**, Çev. Ali Reşad, 2. bs., İstanbul, Kaknüs Yayınları, 2007, s. 44; Eren, a.g.e., s. 36; Eryılmaz, a.g.e., s. 102.

⁵¹ Karal, a.g.e., C. V, s. 257 (Tanzimat Fermanı'nın orijinal metni için bkz. Düstur 1. Tertip, C. 1, s. 4-7.)

⁵² Halil İncalcık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", **Bellekten**, C. XXVIII, S. 112, 1964, s. 623.

⁵³ Karal, a.g.e., C. V, s. 171.

⁵⁴ Eren, a.g.e., s. 37.

⁵⁵ Karal, a.g.e., C. V, s. 255-257.

⁵⁶ Halil İncalcık, "Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu", **Bellekten**, C. XXVIII, S. 112, 1964, s. 620.

⁵⁷ Karal, a.g.e., C. V, s. 256.

Hünayunu'nun eyaletlerde açıklanmasını isteyen yukarıda belirttiğimiz fermanla da vezirden çobana kadar kanun nazarında herkesin eşit olduğu, gerektiğinde kişilerin mevkisine bakılmadan cezalandırılacağı hükümlerine yer verilmiştir.⁵⁸ Öngörülen Osmanlı uyruklarının eşitliği prensibi, Tanzimat ilkelerinin en önemli yönünü oluşturmakta olup, ilk kez resmi bir nitelik kazanmış ve sonraki düzenlemeler açısından da lokomotif özelliği göstermiştir.⁵⁹ Ferman'da, padişahın kanun önünde eşitlik ilkesi olmak üzere temel alınan ilkeler ve bu minvalde çıkarılan kanunlara kendisi dahil herkesin uyacağını belirtmesi ile ilk defa Padişahın yetkilerinin kendi iradesiyle tahdit olunduğu görülmüştür.⁶⁰

Tanzimat Fermanı'nda şer'an yasak olan rüşvetin engellenmesi için kanun çıkartılması gerektiği belirtilmiş ve rüşvet Devlet'in bozulmasının en büyük sebeplerinden biri olarak gösterilmiştir.⁶¹ Gerçekten Tanzimat Dönemi'ne kadar gerek taşrada vali ve mütesellimler, gerek daha üst veya alt düzeydeki memurlar tarafından rüşvet iyice adet haline getirilmiş, hatta öyle ki 'miri malı deniz, yemeyen domuz' şeklinde bir deyim yayılagelmiştir.⁶² Yine Ferman'da Devlet'te alışlagelen askerlik sistemi değiştirilerek her memlekette lüzumu kadar asker temin edileceği ve askerliğe süre getirilerek dört-beş sene müddetle ifa edileceği düzenlenmiştir.⁶³ Ferman'daki eşitlik ilkesi ışığında 1847 yılında Rumlar deniz kuvvetlerinde hizmete çağrılmış, aynı yıl hristiyan tebaanın askerlik yapmasını kabul eden tasarı hazırlanmıştır. Hristiyan tebaa yıllardır yerine getirmediği bu işi yapmaya itiraz etmişlerdir. Bunun üzerine düzenleme ertelenmiş ve daha başından eşitlik ilkesi itirazlar sebebiyle sekteye uğratılmıştır.⁶⁴

⁵⁸ Karal, "Gülhane Hattı Hümayunu'nda Batının Etkisi", s. 598; Eren, **a.g.e.**, s. 40-41. Vezirden çobana kadar herkesin eşit olduğu ifadesi Tanzimat'tan sonra çıkarılan ilk kanun olma özelliği gösteren 1840 tarihli Ceza Kanunu'nda da yer alacaktır. Bkz. Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 230-231.

⁵⁹ İnalçık, "Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu", s. 620-621; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 49.

⁶⁰ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 193; Eren, **a.g.e.**, s. 38.

⁶¹ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 257-258.

⁶² Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 173-174.

⁶³ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 256.

⁶⁴ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 180 (Yazar daha sonra Islahat Fermanı'nın ilan edilmesiyle askerlik yapmamak için bir bedel verilmesinin öngörüldüğünü, buna gayrimüslimlerle beraber müslümanların da dahil edildiğini belirterek eşitliğin sağlandığını ifade eder. Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 252.)

Gülhane Hattı Hümayunu'nda öngörülen kanun önünde eşitlik ilkesinin, müslümanlar ve gayrimüslimler nezdinde beğeniyle karşılanacağı ve gayrimüslimlerin ayrılıkçı eğilimlerini azaltacağı umulmuştur.⁶⁵ Aksine Ferman, toplumun her kesiminde tepkilere neden olmuştur. Müslüman ahali gayrimüslimlere fazlaca verilen haklardan şikayet etmiş ve şeriatın çiğnendiğini savunmuştur.⁶⁶ Gayrimüslim ahali, ruhani reisler ve cemaatler de Ferman'dan hoşnut olmamışlardır.⁶⁷ Hristiyan tebaa eşitlik prensibinin gereği gibi uygulanmadığını ileri sürerek, yeni imtiyazlar istemeye kalkışmışlardır. Hristiyan tebaa refah bakımından İslam ahaliyle aynı veya daha refahlı bir durumda bulunmasına rağmen daha fazla hak için yabancı devletlerin yardımını istemiş ve yabancı devletler, bunun sonucunda politika ve çıkarları doğrultusunda Osmanlı Devleti'nin işlerine müdahale etmişlerdir.⁶⁸ Tanzimat Fermanı'na bir diğer tepki de eski geleneklerini sürdürmek isteyen taşra yöneticileri ve mültezimlerden gelmiş ve bu idareciler halkı tahrik etmeye çalışmışlardır.⁶⁹

Gülhane Hattı Hümayunu'nda Tanzimat ilkeleri ışığında kanun yapma görevi Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye'ye bırakılmış, askeri düzenlemelerin de Bab-ı Seraskeri'de yapılması istenmiştir. Padişahın merkezde yasama yetkisini başka kurumlarla paylaştığı görülmektedir.⁷⁰ Taşrada da valilerin yanına askeri işler ve mali işler için görevliler tayin edilmiştir.⁷¹ Taşrayı merkezin kontrolünde tutmak ve eyalet yetkililerini denetleyerek halkın memnuniyetini sağlamak için birtakım tedbirlere de başvurulmuştur. Bu manada eyaletlerden başkente delegeler çağrılmış, taşraya müfettişler gönderilmiştir.⁷² Ayrıca daha sonra da ayrıntılı olarak ifade edileceği üzere merkezi yönetimi esnekleştirmek adına idarecilerin yanında her sınıf halkın temsil edildiği meclisler kurularak yetkiler dağıtılmak istenmiştir.⁷³ Getirilen

⁶⁵ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 49.

⁶⁶ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s.624; Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 185-186; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 51.

⁶⁷ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 187; Eren, **a.g.e.**, s. 39.

⁶⁸ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 187-188.

⁶⁹ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 624; Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 187; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 51.

⁷⁰ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 191.

⁷¹ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 191; Muzaffer Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XVII, S. 3, Ankara, s. 52.

⁷² Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 54.

⁷³ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 191-192; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 54.

bu düzen de eski düzen taraftarlarının ve gayrimüslimlerin itiraz ve tepkilerinin hedefi olacaktır.⁷⁴

Ferman'da "inâyet-i Hazret-i Bârî'ye itimâd ve imdâd-ı rûhâniyet-i cenâb-ı Peygamberî'ye tevessül ve istinâd birle bundan böyle Devlet-i Aliye ve Memâlik-i Mahrûsemiz'in hüsn-i idâresi zımnında bazı kavânîn-i cedîde vaz' ve te'sîsi lâzım ü mühim görünerek" ifadesine yer verilmiştir. Bu hükümde özetle Allah'ın yardımına güvenerek ve Hazreti Peygambere bağlanarak yeni kanunlar çıkarılması gereğine işaret edilmiştir.⁷⁵ Görüldüğü üzere Ferman'da şer'i hükümlere bağlılık bildirilmekle beraber artık mevzuatta yeni düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir. Batı'nın seküler sistemi ile yeni haklar alınarak kanunlaştırma yapılırken şeriate ve mutlakiyete bağlılığın devam ettirileceği vurgulanmaktadır. Bu ise Ferman'a düalist bir nitelik kazandırmaktadır ki bu ikili yapı, Tanzimat boyunca tüm alanlarda kendini hissettirecektir.⁷⁶ Ferman'ın ilan edilmesiyle başlayan dönemde Devlet'in her alanında memur zümresi kendini göstererek Devlet yönetiminde sivil bürokrasi giderek önem kazanacaktır.⁷⁷ Tanzimat ile idari ve mali alanda gerçekleştirilmek istenen değişiklikler, bundan sonra Osmanlı Devleti'nde modernleşmeyi gerçekleştirmek isteyen merkezdeki bürokratlarla, taşradaki yerel güç odakları arasında çatışmanın başlamasını sonuçlayacaktır.⁷⁸ Bu şekilde başlayan Tanzimat Dönemi 1876 yılına kadar süren devirdeki reformların adı olacaktır.⁷⁹ Fakat bazı yazarlar hukuk alanında Tanzimat'ın getirdiği yeniliklerin Devlet'in sonuna kadar sürdüğünü, bu nedenle bu dönemin aslında Osmanlı Devleti yıkılana kadar devam ettiğinin kabul edilmesi gerektiğini belirtirler.⁸⁰

Tanzimat Fermanı ile başlayan modernleşme dönemi yıllarca ihtiyaç duyulan reform çalışmalarının önemli bir aşamasını oluşturmuştur. Tanzimat Fermanı ile

⁷⁴ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 192.

⁷⁵ Karal, **a.e.**, C. V, s. 255.

⁷⁶ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 173; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 48; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 406; Eren, **a.g.e.**, s. 39.

⁷⁷ Ali Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, 4. bs., İstanbul, İletişim Yayınları, 2012, s. 45.

⁷⁸ İnalcık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 649.

⁷⁹ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 50; Musa Çadırcı, "Tanzimat", **Osmanlı**, C. VI, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 1999, s.183; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 97; Shaw, "The Origins of Representantive Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 53

⁸⁰ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 305.

başlayan dönemin yenilikleri, daha önceki devirlerde görülmeyen şekilde nitelik, kapsam ve hız bakımından büyük bir atılım getirmiştir. Bunun sonucunda I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet süreçlerinin temeli atılmış ve etkileri yeni cumhuriyetin kuruluşunda dahi görülmüştür.⁸¹ Ayrıca Tanzimat ile getirilen mülki idari düzen, sonraki dönemler için de örnek teşkil etmiş ve Cumhuriyet sonrası mülki yapı da bu zamanın düzenlemeleri ışığında şekillenmiştir.⁸²

C. Tanzimat Fermanı'nın İlanı'ndan 1864 Yılına Kadar Taşra Yönetimindeki Değişiklikler

1. Muhassıllık Teşkilatı

Tanzimat ile Devlet taşra idaresinde merkeziyetçiliği yerleştirmek isterken⁸³ getirilmek istenen yeniliklerin temelinde mali ıslahat bulunmaktaydı. Dolayısıyla idari yapıdaki değişiklikler mali merkeziyetçiliğin uygulanmasına hizmet etmek üzere hayata geçirilmişti.⁸⁴ Çünkü hazine gelirleri iltizam usulüyle toplanmakta ve mültezimler halktan olması gerekenden fazla para toplayıp halka zulüm yapmaktaydı.⁸⁵ Paralar fazladan toplandığı halde elde edilen gelir ne Devlet hazinesine giriyor ne de memleketin gelişmesi için harcanıyordu.⁸⁶ Tanzimat Fermanı'nda da bu konu ele alınmış ve “âlât-ı tahrîbiyyeden olup hiç bir vakitte semere-i nâfıası görülmeyen iltizâmât usûl-i muzırrası el-yevm cârî olarak bu ise bir memleketin mesâlih-i siyâsiyye ve umûr-ı mâliyesini bir adamın yed-i ihtiyârına ve belki pençe-i cebr u kahrına teslîm demek olarak ol dahi eger zâten bir iyice adam değilse hemân kendi çıkarına bakıp cemî-i harekât ü sekenâtı gadr u

⁸¹ Ahmet Apan, *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2015, s. 71.

⁸² Nizam Önen- Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2011, s. 252.

⁸³ İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 43. bs., İstanbul, Timaş Yayınları, 2016, s. 141; Önen-Reyhan, *a.g.e.*, s. 151.

⁸⁴ İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, 2. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011, s. 32; Ayla Efe, “Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, *Karadeniz Araştırmaları*, C. VI, S. 22 Yaz, 2009, s. 109; İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 627; Selda Kaya Kılıç, “Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de İl Yönetimi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara, 1995, s. 23.

⁸⁵ Karal, *a.g.e.*, C. V, s. 198-199; Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, Ankara, Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945, s. 101.

⁸⁶ Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, s. 32; Tönük, *a.g.e.*, s. 101.

zulmden ibâret olmasıyla bad ez-în ahâlî-i memâlikten her ferdin emlâk ve kudretine göre vergi-i münâsib tâyin olunarak kimseden ziyâde şey alınmaması ve Devlet-i Aliyye'mizin bahran ve berren masârif-i askeriye ve sâiresi dahi kavânîn-i îcâbiyye ile tahdîd ü teybîn olunup ona göre icrâ olunması lâzımedendir⁸⁷ ifadeleriyle ayrıntılı bir şekilde sıkıntılı durum belirtilmiştir.

Devlet maliyesindeki iltizam sisteminin temeli olan mültezimler, valiye rağmen iltizam işini elde edemezler ve çoğunlukla vali tarafından atanan adamlar olurlardı.⁸⁸ Ayrıca valiler halka eziyet ederek kişileri sürgüne gönderir, çeşitli bahanelerle adam öldürtür ve vatandaşın mallarına el koyarlardı.⁸⁹ Gülhane Hatt-ı Hümayunu'yla getirilmek istenen yeni sistem ile valilerin idari, mali ve askeri alanlardaki etkinliğinin azaltılarak, mali yetkilerin muhassıllara devredilmesi, askeri ve zaptiye işlerinin müşir ve feriklerce yürütülmesi ve yönetim yetkilerinin taşra meclisleriyle paylaşılması yoluna gidiliyordu.⁹⁰ Böylelikle taşrada valilerin gücü kırılmış olacaktı.⁹¹ Bu kapsamda iltizam sistemi kaldırılarak eyaletteki mali yapı muhassıl denen görevlilere emanet edilmiştir.⁹² Verginin toplanması ve kontrolü işlerini muhassıl ve beraberinde kurulması istenilen meclis birlikte yapacaktır.⁹³ Vergi alanında geniş yetkilerle donatılan muhassıllar ve meclis vasıtasıyla, vergi işlemlerini yürüterek suistimale uğratan vali, yerel eşraf ve ayanların önüne

⁸⁷ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 256.

⁸⁸ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 32; Stanford J. Shaw- Ezel Kural Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, Çev. Mehmet Harmancı, C. II, İstanbul, E yayımları, 1994, s. 118.

⁸⁹ Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 173.

⁹⁰ Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, C. VI, 8. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011, s. 130 ve 282-283 (Yazar askeri görevlilere muhafız, mali yetkililere defterdar diyor.); İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 625; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı** (Yazar askeri görevlilere komutan ismi vermektedir.), s. 176-177; Apan, **a.g.e.**, s. 74; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal Ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 52 (Yazar askeri görevlilere muhafız ismi vermektedir.); Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 59 ve 71; Stanford J. Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", **150. Yılında Tanzimat**, Yay. Haz. Hakkı Dursun Yıldız, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1992, s. 33,34 ve 36.

⁹¹ Ortaylı, **Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 409; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 34.

⁹² Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 202; İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 625 ve 628; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 208-209; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 32; Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, s. 74; Eren, **a.g.e.**, s. 41-42; Kılıç, **a.g.e.**, s. 23, Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 124; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 59; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 118; Tönük, **a.g.e.**, s. 101.

⁹³ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 202; İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 629; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 209; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 33; Kılıç, **a.g.e.**, s. 24; Sencer, **a.g.e.**, s. 77; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 59; Tönük, **a.g.e.**, s. 102.

geçilmesi planlanmıştır.⁹⁴ Ayrıca muhassıllık sistemi ile valilerden çok taşranın yargısal otoritesi olan kadıların etkinliği azaltılmıştır.⁹⁵ Devlet memurları ve diğer görevlilerin halktan türlü adlar altında aldıkları harç ve aidatlar kaldırılmış⁹⁶ ve naipler ile memurlar merkezden maaşa bağlanmışlardır.⁹⁷ Mahkeme resimlerinin de doğrudan muhassıllar tarafından toplanması usulü getirilmiştir.⁹⁸ Muhassıllık meclisi üyelerinin de görevleri dolayısıyla merkezden maaş almalarına karar verilmiştir.⁹⁹ Yine gayrimüslimlerden alınan verginin de iltizam usulüyle alınmasına son verilmiş ve muhassıla teslim edilmek üzere cemaat liderleri tarafından toplanmasına karar verilmişti.¹⁰⁰ Yeni sistemle her gelirin maliye adına toplanıp her giderin maliyeden karşılanması isteniyor ve mali yapının merkezden doğrudan kontrolünün gerçekleştirilmesine çalışılıyordu.¹⁰¹

1840 yılında yayımlanan bir Nizamname¹⁰² ile muhassıllar ile meclislerin temel yapısı ve usulleri belirlenmiştir.¹⁰³ Muhassıllar gidecekleri yerlere Padişah tarafından tayin olunmuş¹⁰⁴ ve işlerinde kendisine yardımcı olmak üzere birer mal, emlak ve nüfus katibi verilmiştir. Ayrıca yukarıda belirtildiği üzere görev yaptıkları yerlerde birlikte çalışmak üzere muhassıllık meclisleri kurmaları

⁹⁴ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 628; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 210; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 32; Eren, **a.g.e.**, s. 42-43; Sencer, **a.g.e.**, s. 77.

⁹⁵ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 59.

⁹⁶ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 629 (Yazar burada vali, ayan ve diğer kişilerin halktan aldığı ve sonrasında alımı yasaklanan gelirleri ayrıntılı bir şekilde açıklamaktadır.)

⁹⁷ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 626; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 38; Eren, **a.g.e.**, s. 42; Tönük, **a.g.e.**, s. 106.

⁹⁸ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 626 (Başarısız uygulamalardan sonra kaldırılacaktır. Bkz. İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 639; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215)

⁹⁹ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 38; Ayla Efe, “Muhassıllık Teşkilatı”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir, 2002, s. 16; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 70 (Yazar bir ayırım yaparak görevleri gereği mecliste bulunan üyelere değil seçimle gelen üyelere maaş bağlandığını, bunun da hem asıl işlerini yapamamaları dolayısıyla telafi mahiyetinde hem de Devlet sorunlarına karşı daha sorumlu olmalarını sağlamak adına yapıldığını belirtir.); Tönük, **a.g.e.**, s. 106.

¹⁰⁰ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 202; İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 631-632; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 32 (Yazar patrikler ile cemaat liderlerinin aracılık yaptığı bu süreçte gayrimüslim halkı istismar ettiğini ve bunun sonucunda yeni usulün eskisinden beter sonuçlara yol açtığını ifade eder.); Efe, **a.g.e.**, s. 27; Tönük, **a.g.e.**, s. 107.

¹⁰¹ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 628; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 208; Efe, **a.g.e.**, s. 16; Eren, **a.g.e.**, s. 43; Kılıç, **a.g.e.**, s. 23.

¹⁰² Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, 4. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2010, s. 237-245 (Nizamname'nin orjinal metni için bkz. Abdurrahman Vefik, **Tekalif Kavaidi**, 2. Kısım, Dersaadet, Kanaat Matbaası, 1330, s. 7-12.)

¹⁰³ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 208; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 59.

¹⁰⁴ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 625; Efe, **a.g.e.**, s. 9.

kararlaştırılmıştır.¹⁰⁵ Muhassıllar buldukları yerlerde katipleri ve meclisler ile beraber çalışarak nüfus ve emlakın yazımı, verginin tespit ve tahsili işlerini yürüterek hazine gelir ve giderlerini yöneteceklerdi.¹⁰⁶ Taşraya gönderilen muhassıllar, ilk olarak yeni sistemle alakalı kendilerine verilen talimatı memleket ileri gelenlerine okumak ve içeriğini ve yapılanların halkın yararına olduğunu ahaliye anlatmakla görevlendirildiler.¹⁰⁷ Ardından Tanzimat Fermanı'nda öngörülen herkesten emlak ve kudretine göre vergi alınması prensibine istinaden nüfus ve emlak sayımına girişilecekti.¹⁰⁸ Fakat nüfus ve emlak sayımı uzun bir süre alabileceğinden gelirlerde azalma olmaması için herkesten durumuna göre belirli ölçüde peşin para toplanacak, ileride sonuç belli olduğunda alınmış fazla meblağlar iade edilecek, eksiklikler de tamamlanacaktı.¹⁰⁹ Yine Tanzimat ilkeleri ışığında vergi muafiyetine tabi tutulan din adamları, kocabaşı gibi ileri gelen kişilerin bu muafiyetleri kaldırılıyordu.¹¹⁰ Muhassıllık meclisleri yoluyla da müslüman veya gayrimüslim milletlerin liderleri, eski sisteme göre kendi kitlelerini daha etkin bir şekilde temsil etme imkanına sahip oluyordu.¹¹¹

Uygulamadaki bu yeniliklerin nasıl karşılandığını ve işleyişi görmek amacıyla 1840 yılında Rumeli ve Anadolu'ya teftiş kurulları gönderildi. Bu girişim olumlu sonuç vermedi ve 1841 yılında teftiştan vazgeçildiği, denetimin taşradaki yöneticiler tarafından yapılacağı belirtilerek denetçiler geri çağırıldı.¹¹²

¹⁰⁵ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 626; Çadırcı, **a.g.e.** s. 209; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 33-34; Efe, **a.g.e.**, s. 38 ve 55 (Yazar bu kişi ve organların yanında muhassıl maiyetine verilen tahrirat katibi, defter nazırı, jurnal katibi ve askeri zabitan gibi görevlilerden bahseder, bkz. s. 43 vd.); Tönük, **a.g.e.**, s. 102.

¹⁰⁶ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 202; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 209; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 33; Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, s. 74; Efe, **a.g.e.**, s. 25 vd.; Tönük, **a.g.e.**, s. 102.

¹⁰⁷ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 214; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 33; Tönük, **a.g.e.**, s. 102.

¹⁰⁸ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 202; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 208; Efe, **a.g.e.**, s. 31; Eren, **a.g.e.**, s. 45; Tönük, **a.g.e.**, s. 101-102. (Efe ve Tönük'ün belirttiğine göre muhassıllar vergi tespitine ilk olarak köylerden başlayacaklar ve istisnasız herkesin ismini, emlakını, arazisini ve hayvanlarını kayıt altına alacak ve tüccar ile esnafın senelik ticaret ve kazancını not edeceklerdir.)

¹⁰⁹ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 203; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 208-209; Tönük, **a.g.e.**, s. 102-103.

¹¹⁰ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 632; Efe, **a.g.e.**, s. 29.

¹¹¹ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 68.

¹¹² Musa Çadırcı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", **Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, C. I, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985, s. 219.

Muhassıllık düzenlemesine daha sonra 2 kere ek yapılmış ve meclis üyelerinin seçim usulünü anlatan bir de ayrıntılı seçim yönetmeliği¹¹³ uygulamaya sokulmuştur.¹¹⁴ Bu düzenlemelerle memleket ileri gelenlerinden birinin meclisçe sandık emini olarak seçilmesine karar verilmiş ve para giriş çıkışının bunların kontrolünde gerçekleşmesi öngörülmüştür.¹¹⁵ Ayrıca muhasılların kendi görev yerleri dışındaki yerlerdeki işlere karışmamaları ve mal ve mülk sayımını bir an önce bitirmeleri istenmiştir.¹¹⁶ Fakat tüm bunlar uygulamadaki aksaklıkları engelleyememiştir.¹¹⁷ Muhassıllar yanlarına verilen katiplerle birlikte mal ve emlak sayımına başlamış fakat uzun ve zahmetli bir iş olan bu sayım gerektiği gibi yerine getirilememiştir.¹¹⁸ Ulaşım güçlükleri ve bilgisizlikler bu sayımı zorlaştırmış,¹¹⁹ ayrıca nitelikli memurların yani muhasılların yetişmiş olmaması da işleri güçleştiren diğer etken olmuştur.¹²⁰ Muhassıllar bazen görev yerlerinde yerel unsurların sızlanması ve şikayetlerinden çekindiği için gelirlerin toplanmasını kendi haline bırakmışlar; bazen de merkezi yönetimin gözüne girebilmek için halktan fazlaca vergi toplayarak, gelirleri fazla göstermenin peşine düşmüşlerdir.¹²¹ Yine muhasılların birbirinden bağımsız çalışmaları sonucu gelirlerin bir arada toplanıp merkeze ulaştırılması da çok uzun zaman almış, hazineye gelirler vaktinde ulaştırılamamıştır.¹²² Vali, Dahiliye Nezareti'nin mercii olan Sadrazamla doğrudan temas kurarken, muhasıllar yine aracısız olarak Maliye Nezareti'yle haberleşmek suretiyle merkezle irtibata geçebilme imkanını elde etmişlerdir. Böylece muhasıllar eyalette neredeyse vali derecesinde konumlanmıştır.¹²³ Valilerin gücünün kısıtlanması iç güvenlik açısından sıkıntılara yol açmış¹²⁴, mali yetkiler taşra idarecilerinin elinden alındığı halde tatmin edici bir sonuca ulaşılamamış ve yetkileri

¹¹³ Kaynar, **a.g.e.**, s. 238-257.

¹¹⁴ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 213; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 33-35; Efe, **a.g.e.**, s. 26.

¹¹⁵ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 213; Efe, **a.g.e.**, s. 75.

¹¹⁶ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 213.

¹¹⁷ Efe, **a.g.e.**, s. 26.

¹¹⁸ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 209; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 32-33; Eren, **a.g.e.**, s. 45.

¹¹⁹ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 209.

¹²⁰ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 203; Eren, **a.g.e.**, s. 47.

¹²¹ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 202; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 42; Efe, **a.g.e.**, s. 109-110; Tönük, **a.g.e.**, s. 108.

¹²² Çadırcı, **a.g.e.**, s. 210.

¹²³ Efe, **a.g.e.**, s. 111 (Yazar vali ifadesini kullanmamış fakat taşrada yetki ve sorumluluk karmaşasına neden olduğunu belirtmiştir.); Tönük, **a.g.e.**, s. 106 ve 108.

¹²⁴ Sencer, **a.g.e.**, s. 78; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 53; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 75.

olmadığı için kötü gidişe valiler müdahale edememiştir.¹²⁵ Devlet'in önemli vergilerinden olan aşar vergisinin toplanması, muhassıla verilmemiş ve emaneten idaresi yolu seçilmiştir. Dolayısıyla zahirenin zamanında toplanıp satılması istenildiği gibi gerçekleştirilememiş ve Devlet gelirleri bu yüzden de azalma göstermiştir.¹²⁶

Daha önemli sorun ise iltizam sisteminin kaldırılmasıyla bu yolla zenginleşen ayan ve ağaların yeni sisteme olan tepkileriydi. Servete göre vergi verilmesi esasının getirilmesi, derebeyi aileler ve ağaların, herkesin vergi ödemede eşit olması sonucu imtiyaz ve muafiyetlerin kaldırılması da ayan, çorbacı ve din adamlarının muhalefetiyle neticelenmiştir.¹²⁷ Muhassıllar, genellikle eski mültezimlere yakın kişiler arasından seçiliyor¹²⁸, muhassıllık meclislerindeki seçim usulü de meclis üyeliklerini eski ayan, şehir kethüdası ve yörenin zenginleri olan ağaların elde etmesine yol açıyor veyahut meclisler bunların nüfuzu altında kalıyordu.¹²⁹ Dolayısıyla eski düzen taraftarı ve tutucu üyeler meclisleri doldurarak hem eski suistimallerine devam edecek yolu buluyorlar, hem de yerel halkı değişikliklere karşı isyana teşvik ediyorlardı.¹³⁰ En büyük eleştirilerden biri de meclise seçilen yöre ileri gelenlerinin meclise halkı temsil için gönderilmiş olmasına rağmen kendi sahipliklerini ve çıkarlarını öncelikle hususuna yönelik oluyordu.¹³¹ Bulunduğu pozisyonu kişisel çıkarı için kullanan meclis üyeleri de hükümet tarafından görevden alınıyor ve her seferinde yeni seçimler yapılmak zorunda kalınıyordu.¹³² Meclisin seçilmiş üyeleri ile merkezden atanan yöneticiler arasındaki çekişme ile mecliste gruplaşan yerel güçlerin etkinlik mücadelesi de yeni sistemi tıkayan diğer

¹²⁵ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 75.

¹²⁶ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 210; Tönük, **a.g.e.**, s. 108.

¹²⁷ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 203; İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 632; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 209 ve 214; Efe, **a.g.e.**, s. 110; Eren, **a.g.e.**, s. 47.

¹²⁸ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 210.

¹²⁹ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 635; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 216; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 40; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 67.

¹³⁰ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 635; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 216-217; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 41.

¹³¹ Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 136; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 68-69.

¹³² Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 74-75.

sorunlardı.¹³³ Ayrıca meclis üyelerine verilecek olan aylığın merkezden kararlaştırılmayıp taşradaki görevlilere bunun tespit ve tayini görevinin verilmesi¹³⁴ sonucu, maaş meselesi kötüye kullanılmış ve kimi yerlerde çok yüksek meblağlar belirlenmiştir.¹³⁵ Yine yıllardır vergi toplayan kimselerde görülen yolsuzluklara muhassıllar da karışmış, tespit edilenler derhal görevden alınsa da kanunsuz davranışları sürdürmüşlerdir.¹³⁶

Görüldüğü üzere iltizam sisteminin lağvedilerek muhassıllık sisteminin getirilmesi, memurların çeşitli adlar altında topladığı resim ve aidatların kaldırılması, verginin servete göre toplanma prensibinin getirilmesi ve vergide imtiyaz ve muafiyetlerin kaldırılması gibi mali alanda yapılan ıslahatlar, toplumda büyük muhalefetle karşılanmıştır.¹³⁷ Tüm bu nedenlerden dolayı 1839 ve 1940 senelerine ait vergi gelirlerinin önemli bir oranı toplanamamış, sonuç olarak 1840-1841 yılları hazine gelirlerinde çok büyük bir azalma meydana gelmiştir.¹³⁸ Bu mali kaosun sonunda Tanzimat Fermanı'nın mimarı Mustafa Reşid Paşa 1841 yılında görevinden azledilmiştir.¹³⁹ Aynı yıl merkez sancaklarda muhassıllıklar kaldırılarak, defterdarlar atanmış fakat bağlı sancaklarda muhassıllık uygulamalarına devam edilmiştir.¹⁴⁰ Fakat 1841 yılında yapılan düzenlemeler de kötü gidişe engel olamamıştır.¹⁴¹ Bunun sonucunda 1841 yılında muhassıllık sistemi kaldırılmıştır.¹⁴² İltizam sistemine de

¹³³ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 217-218; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 40-41.

¹³⁴ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215; Efe, **a.g.e.**, s. 73.

¹³⁵ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 39; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 71.

¹³⁶ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 211; Efe, **a.g.e.**, s. 24; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 73.

¹³⁷ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s.632 ve 640 (Yazar makalesinde bu vergi reformunun ağır sonuçlarını Niş ve Vidin isyanını anlatarak ayrıntılı olarak işlemiştir.); Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 42 (Yazar da bu sistemin isyanlara neden olduğunu belirterek Niş ve Vidin isyanları dışında Anadolu'da da başkaldırmalar yaşandığını belirtir. Ayrıca Tokat'ta bir muhassılın öldürüldüğünü de ifade eder.)

¹³⁸ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 637; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 210; Efe, **a.g.e.**, s. 111; Eren, **a.g.e.**, s. 47 (Yazar açık olarak yıl belirtmemekle birlikte maliyenin büyük bir müzayakaya uğradığını ifade eder.); Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 75.

¹³⁹ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 638; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 42; Efe, **a.g.e.**, s. 110; Kılıç, **a.g.e.**, s. 31 (Yazar 1842 tarihini veriyor.)

¹⁴⁰ Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 93.

¹⁴¹ Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 94.

¹⁴² İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 638; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 177; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 211 (Yazar hem bu eserinde hem de diğer eserlerinde ilga tarihi olarak 1842 yılını vermektedir. Bkz. Musa Çadırcı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, Der. Tülay Ercoşkun, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2007, s. 263; Musa Çadırcı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara Üniversitesi Yakaçığ Tarih Kurüsü, Ankara, 1979, s. 82.); Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği",

geri dönmekle¹⁴³ birlikte, mali yetkilerin kullanımı, eyalette valinin maiyetindeki defterdarlara verilmiştir.¹⁴⁴ Yine naip ve vekilleri¹⁴⁵ ile taşradaki meclis üyelerinin, merkezden maaş alması usulü kaldırılarak fahri olarak görev yapmaları usulü getirilmiştir.¹⁴⁶

Bu şekilde bir gelişim yaşayan muhassıllık teşkilatının, Osmanlı Devleti için asıl önemli getirisi kanaatimizce muhassıllık meclisleri olmuştur. Muhassıllık meclisleri ile başlayan bu yapı, hem merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olmuş, hem de taşrada gayrimüslimlerin ve yerel unsurların yönetime katılmasının ilk örneğini teşkil ederek mahalli idare kurullarının ilk numunesini sergilemişlerdir.¹⁴⁷ Muhassıllık meclisleri ile temsil ilkesi ve mahalli idarelerin doğuşu tecrübe edilmiş ve I. Meşrutiyet'in ilanı ile oluşturulan 1877 meclisine giden yolun temeli atılmıştır.¹⁴⁸

2. Taşra Yönetiminde 1842 Tarihli Düzenleme

Muhassılığın uygulamada uğradığı başarısızlıklar ve gelen şikayetler üzerine muhassıllık teşkilatı lağvedilmişti. 14 Şubat 1842 tarihli Takvim-i Vekayi'de yer alan

s. 94 (Yazar 1842 tarihini vermektedir.); Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 75-76 (Yazar 1841'de düzenlemenin yapıldığını fakat 1842'de yürürlüğe konduğunu belirtir.); Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 120.

¹⁴³ Çadırcı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 263; Ayla Efe, "Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı", **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015, s. 39 (Yazar 1842 tarihini vermektedir.); Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 133-134.

¹⁴⁴ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 212 ve 225 (Ayrıca bkz. Çadırcı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 263; Çadırcı, "Osmanlı Türkiye'si Yönetiminde Yenilikler", s. 82.); Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 94. Aksi görüşte İnalçık ve Shaw valilerin eyaletin mali yönetiminde yeniden yetki sahibi olduklarını belirtir. Bkz. İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s.638; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 76-77 (Yazar eyalette vali ve sancakta kaymakamların yerini artık askeri kumandanlar olan müşir ve feriklerin aldığını ve bunların yönetsel yapı içerisinde her konuda tam hakimiyete sahip olduklarını, kazalarda ise müdürlerin görev yaptığını belirtir.)

¹⁴⁵ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 639; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215; Efe, **a.g.e.**, s. 74.

¹⁴⁶ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 38; Efe, **a.g.e.**, s. 115; Tönük, **a.g.e.**, s. 109.

¹⁴⁷ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 33 ve 35; Apan, **a.g.e.**, s. 74; İslamoğlu, **a.g.e.**, s. 128; Sencer, **a.g.e.**, s. 77 (Yazar merkezi yönetimin uzantısı yönünü meclis başkanı ve üyelerinin çoğunluğunun memurlar olması dolayısıyla merkezin sıkı denetimine imkan verilmesiyle açıklar.); Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 124.

¹⁴⁸ İlber Ortaylı, "Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler", **Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, C. I, İstanbul, İletişim Yayınları, s. 235; Efe, **a.g.e.**, s. 65 ve 74; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 124; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 124.

açıklamayla¹⁴⁹ kaza biriminin kurulması kararlaştırılıyordu.¹⁵⁰ Meclis-i Vala'da oybirliğiyle alındığı belirtilen bu kararlar, önceleri adli bir birim olarak var olan kazalara köy ile sancak idari birimi arasında yer alacak şekilde idari bir nitelik kazandırılıyordu.¹⁵¹ Takvim-i Vekayi'de yer alan ve Abdulmecid'in Hatt-ı Hümayunu'na dayanılarak hazırlandığı belirtilen bu yazıda, aşar vergisinin toplanmasında muhassıllık sisteminin uygulamasından dolayı çok zarar edildiği belirtiliyor ve bu durumun önlenmesi ile halkın güven ve refahının sağlanması için sancak ve kazalarda eşraf-ı hanedandan birinin kazaya müdür olarak seçilmesi kararına yer veriliyordu.¹⁵² Bundan böyle kaza idari birimi kaza müdürü adı verilen idareciler tarafından yönetilecekti.¹⁵³ 1842 yılının Mart ayından itibaren getirilen bu yeni idari düzen, Tanzimat'ın uygulandığı eyaletlerde yürürlüğe konmuştur.¹⁵⁴

Muhassıllık teşkilatının kaldırılması ve kazaların müdürlerin yönetimine verilmesiyle, muhassıllık meclisleri de uygulama ömrünü tamamlayarak yerini memleket meclislerine bırakıyordu.¹⁵⁵ Meclislerin ismi değişmekle birlikte, sistemleri ve yapılarında büyük bir değişiklik olmamıştır.¹⁵⁶ Meclis üyelerinin pek azı bilgi sahibi kişilerden oluştuğu için, kararların çoğu uzman görüşü olmadan alınagelmıştır. Ayrıca belirlenen meclis üye sayısı, kişilerin destekledikleri üyeleri meclise sokma telaşı nedeniyle giderek orijinal sayısının üzerine çıkmıştır. Aynı zamanda meclis üyesi olan şeriye mahkemesi hakimi kadılar, kendi şer'i kararlarının üst merci tarafından kontrol edilmesini engellemek için kararın temyizini meclislere getirmiş ve çıkacak karar karşılığında rüşvet alma işine girmiştir.¹⁵⁷ Meclisler ya yöre ileri gelenleri ya da idareciler arasından bir veya birkaç adamın kontrolünde

¹⁴⁹ Orijinal metin için bkz. Takvim-i Vekayi def'a 238, 3 M 1258.

¹⁵⁰ Çadircı, **a.g.e.**, s. 241; Çadircı, "Osmanlı Türkiye'si Yönetiminde Yenilikler", s. 124 (Ayrıca bkz. Musa Çadircı, Türkiye'de Kaza Yönetimi, **Bellekten**, C. LIII, S. 206, 1989, s. 237-238.); Apan, **a.g.e.**, s. 62.

¹⁵¹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 241; Çadircı, "Osmanlı Türkiye'si Yönetiminde Yenilikler", s. 124; Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 94; Efe, "Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı", s. 40-41 (Yazar bu eserinde muhassıllık deneyiminin kaza idari biriminin kurulmasında çok etkili olduğunu söyler.)

¹⁵² Çadircı, **a.g.e.**, s. 241; Kılıç, **a.g.e.**, s. 25-26.

¹⁵³ Çadircı, **a.g.e.**, s. 241; Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 94; Kılıç, **a.g.e.**, s. 26; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 77.

¹⁵⁴ Çadircı, "Osmanlı Türkiye'si Yönetiminde Yenilikler", s. 125; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 135.

¹⁵⁵ Çadircı, **a.g.e.**, s. 215; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 43; Kılıç, **a.g.e.**, s. 32.

¹⁵⁶ Çadircı, **a.g.e.**, s. 215; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 43; Kılıç, **a.g.e.**, s. 32; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 37.

¹⁵⁷ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 79.

faaliyet göstermiş, kalan üyeler düşüncelerini açıklamaktan ve oy kullanmaktan çekinmişlerdir.¹⁵⁸ Mecliste yapılan görüşmeler ve alınan kararlar, zabta bağlanmamış, dolayısıyla üyeler aynı konularda sürekli çelişkili açıklamalarda bulunmuş ve duruma göre konularını değiştirmişlerdir.¹⁵⁹ Tüm bu olumsuzluklara rağmen, meclisler çalışmaya devam etmişler ve 1844 yılından itibaren hemen hemen Devlet'in her yerinde meclisler kurulmuştur.¹⁶⁰

1842 yılında Anadolu ve Rumeli'ye iki kişinin teftiş amacıyla gönderilmesine karar verilmişti. Bu kişiler gittikleri bölgelerde, vali ve diğer görevlilerle görüşerek, yapılan yenilikler dolayısıyla uygulamaları gözlemleyecekler ve Tanzimat'ın öngördüğü hususları yerine getirmeyen ve onu yanlış yorumlayan memurlara gerekli açıklamaları yapacaklardı. Fakat mevsim şartları dolayısıyla bu teftiş girişiminden vazgeçilmiştir.¹⁶¹ 1845 yılına gelindiğinde, 1839'dan beri yapılan yeni uygulamalardan başarı elde edilemediği görülmüş ve Meclis-i Vala'da konu görüşülerek, genel bir düzenleme yapılmasına karar verilmiştir.¹⁶² Bunun için taşrada sorunların tek tek tespiti amacıyla, her eyaletten saygıdeğer biri müslüman diğeri gayrimüslim iki temsilcinin merkeze çağrılmasına karar verilmiştir. Bu temsilciler İstanbul'da ağırlanmış ve istekleri ile düşüncelerini yazıyla iletmeleri istenmiştir.¹⁶³ Ayrıca gruplar halinde Meclis-i Vala'ya çağrılarak düşüncelerini açıklamışlardır. Tüm bu sözlü ve yazılı iletimlerin sonucunda, belli başlı sorunların, vergi

¹⁵⁸ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 38; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 80.

¹⁵⁹ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 80.

¹⁶⁰ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 80 (Yazar Makedonya'nın 4 bölgesi ile, Bosna, Trabzon, Diyarbakır, Erzurum, Maraş ve Sivas'ta istisnalar olduğunu belirtir.)

¹⁶¹ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 132; Çadircı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", s. 219; Kılıç, **a.g.e.**, s. 57.

¹⁶² Çadircı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", s. 219; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 127; Kılıç, **a.g.e.**, s. 58-59; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 84.

¹⁶³ Çadircı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", s. 219; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 43-44 (Yazar Dersaadete gelen temsilcilerin yerel güç sahipleri olmayıp onları temsilen gelenler olduğunu, bu nedenle ne merkezi ne de taşradaki eşrafın canını sıkmak istemedikleri için sessiz kaldıklarını dolayısıyla asıl dertlerin öğrenilemeyip girişimin bir sonuç vermediğini belirtir. Bkz. Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 44); Kılıç, **a.g.e.**, s. 58-59; Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat Dönemi İmar Meclisleri", **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, S. 3, 1992, s. 326; Stanford J. Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", **International Journal of Middle East Studies I**, Vol. 1, No. 1, 1970, s. 63; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 84.

toplanmasındaki yolsuzluklar ve yol ile içme suyu sorunu olduğu tespit edilmiştir. Bunun üzerine tüm temsilcilerin katılımıyla, Mayıs 1845 tarihinde Meclis-i Vala'da geniş kapsamlı bir toplantı yapılmıştır.¹⁶⁴ Bunun sonucunda ülkenin bayındır kılınması ve halkın refah ve huzur içinde yaşamasının sağlanması amacıyla, imar meclisleri kurulması kararı alınmıştır. İmar meclisleri, sorumluluklarındaki bölgeleri dolaşıp eksiklik ve yolsuzlukları saptamış ve Meclis-i Vala'ya bildirmişlerdir. Fakat hükümette yapılan değişiklikler ve para bulunamaması gibi nedenlerle, işler yarım kalmış ve yapılan harcamalar da boşa gitmiştir.¹⁶⁵ Fakat imar meclisleri deneyimi ve yapılan teftişler, yeni vilayet düzenine doğru giderken önemli kazanımlara vesile olmuşlardır.¹⁶⁶

1846 yılına gelindiğinde ise Tensikat-ı Mülkiye olarak adlandırılan düzenlemeler kapsamında, 27 Kasım 1846 tarihli *Talimat-ı Umumi* çıkarılmıştır. Düzenlemeyle vali ve diğer mülki yetkililerin görev tanımlamaları daha net bir şekilde yapılarak, sorumluluk alanları kanuni zemine oturtulmaya çalışılmıştır.¹⁶⁷ Tensikat-ı Mülkiye, başkente temsilcilerin daveti, imar meclisleri gibi girişimleri kapsayan bir politikadır. Bu düzenleme bir nevi kalkınma programı niteliğinde olup, bu kalkınmayı gerçekleştirecek olanların taşradaki yöneticiler olduğu düşünülerek, mülki yapıya yönelik hükümlere de yer verilmiştir. Valinin askeri ve mali yetkilerine açıklık kazandırılmış, mali alanda valilerin yetkilerini mal memurlarıyla paylaşması usulü benimsenmiştir. Talimat'a göre vali ve diğer memurlar özerk bir konumda olmayıp merkeze bağlı maaşlı elemanlardır.¹⁶⁸ Yine düzenlemenin devamı olarak 1846 yılında çıkarılan bir listeye, Devlet genelinde taşradaki idari birimlerin yönetim sistemleri düzenlenmiş, amirlerin kim olduğu ve ne kadar maaş aldığına dair bilgilere yer verilmiştir. Dolayısıyla bu belgeyle mülki idarenin bir sistematığe oturtulmaya çalışıldığını görmekteyiz.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Çadrcı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", s. 219; Kılıç, **a.g.e.**, s. 59; Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat Dönemi İmar Meclisleri", s. 326

¹⁶⁵ Çadrcı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", s. 220; Kılıç, **a.g.e.**, s. 59-61 (Yazar parasızlık yerine ilgisizliği sebep olarak göstermektedir.); Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat Dönemi İmar Meclisleri", s. 327-330.

¹⁶⁶ Mustafa Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. II, S. 1, s. 33.

¹⁶⁷ Apan, **a.g.e.**, s. 76., Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 95-97.

¹⁶⁸ Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 95-97.

¹⁶⁹ Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 97.

1846 uygulamalarının bir sonraki adımı veya devamı şeklinde gösterebileceğimiz son gelişme ise; 1847 yılında ilk kez Devlet salnamelerinin yayınlanmaya başlamasıdır.¹⁷⁰

3. 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi

1842 yılında getirilen yeni düzene rağmen Tanzimat hareketiyle getirilmek istenen başarı bir türlü gerçekleştirilemiyordu.¹⁷¹ Tanzimat öncesinde görülen yolsuzluk ve halka zulümler devam etmekteydi. Taşraya gönderilen yöneticilerin vergi reformunu gerçekleştirmesi isteniyor fakat yöneticiler farklı isimlerle yine halktan fazla vergi almayı sürdürüyordu. Zaten seçim yönetmeliğinde yer alan “en akıllı, afif ve seçkinlerden olma” hükmünün de verdiği imkanla, taşra yönetiminde söz sahibi kişiler yine eski düzenin ileri gelenleri olmaktadır. Dolayısıyla yıllardır edindikleri huylardan vazgeçmeleri kolay olmuyor ve halka yük olmaya devam ediyorlardı. Gayrimüslim üyelerin meclis çalışmalarına katılmaları önleniyor, onlardan toplantıya katılmış gibi imzalar alınıyordu.¹⁷² Öte yandan yörede bulunan gruplar meclis üyeliklerini kendi elemanlarından oluşturmak için kapışıyor, karşılıklı olarak birbirlerini karalamak için uğraşıyorlardı. Ayrıca merkezden atanan görevlilere karşı da çoğu zaman mücadele içine girdikleri görülmekteydi. Memleket meclislerinde gayrimüslimlere yönelik ayrımcılık ve baskı yapıldığı iddiaları da sıklıkla şikayet konusu olmuştur. Rum patriğinin gayrimüslim azaların hakaret ve saygısızlıklara maruz kaldığına yönelik şikayetinin ardından konu Meclis-i Vala’da görüşülerek 28 Ocak 1847’de bir emir çıkartılmıştır. Bu emirle taşrada bu tür sıkıntıların önlenmesi vali ve tüm ilgililerden istenmekteydi.¹⁷³

¹⁷⁰ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 129 (Yazar ilk yayınlanma tarihini 1848 olarak vermektedir.); Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 98; Abdulhamit Kırmızı, **Abdulhamid’in Valileri (Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908)**, 4. bs., İstanbul, Klasik Yayınları, 2016, s. 13 (Yazar ilk yayınlanma tarihini 1846 olarak vermektedir.); Tönük, **a.g.e.**, s. 109 (Yazar 1846-1847 tarihlerini vermektedir.)

¹⁷¹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 218; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 43; Kılıç, **a.g.e.**, s. 47.

¹⁷² Çadircı, **a.g.e.**, s. 216-217.

¹⁷³ Çadircı, **a.e.**, s. 217-218.

Alınan tüm bu önlemlere rağmen taşrada istenilen dönüşüm etkili bir şekilde gerçekleşmemiştir. Tanzimat 10 yıldan beridir uygulanmakla beraber vergi toplanmasındaki yolsuzlukların önüne geçilememiş, şehirlerde huzur ve güvenlik istenildiği gibi sağlanamamıştır. Çıkarılan kuralların parça parça olması ve aralarında değişik hükümler barındırması (valilerin yetkilerindeki oynamalar gibi) uygulamada yeknesaklığı önleyerek sistematik bir düzene geçilmesine engel olmuştur.¹⁷⁴ Dolayısıyla kapsayıcı bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur. Ocak 1849 tarihinde Meclis-i Vala tarafından hazırlanıp Abdulmecid'in onayıyla yürürlüğe giren ve "Bu Def'a Saye-i Şevketvaye-i Cenab-ı Mülk-Dariden Tertib ve Teşkil Olunmuş Olan Eyalet Meclislerine Verilecek Ta'limat-ı Seniyyedir" başlığını taşıyan Talimat'la¹⁷⁵ 1842 yılından beri yapılan değişiklikler toparlanarak eyalet, sancak, kaza ve köy yönetimi yeniden ayrıntılı bir şekilde belirleniyor, taşra yöneticilerinin görevleri sayılıyordu.¹⁷⁶ Bu düzenlemenin adı her ne kadar "Eyalet Meclislerine Verilecek Ta'limat-ı Seniyye" olarak belirtilmişse de aslında taşra yönetimini yeni ve toptan şekilde düzenleyen bir vilayet nizamnamesi olduğu söylenmektedir.¹⁷⁷ Talimat, 1864 yılına kadar yürürlükte kalmış olup, taşra meclislerinin yapısı, çalışma usulleri ve görevleri, 1864 yılında çıkarılacak Vilayet Nizamnamesi'ne kadar bu Talimat ışığında şekillenmiştir.¹⁷⁸ Talimatname taşrayı merkeze daha sıkı bir surette bağlamak amacıyla çıkarılmış, bu da uygulamada bürokrasiyi arttırmıştır.¹⁷⁹

Talimat, 1 giriş, 9 fasıl ve 68 maddeden oluşmakta olup, yürürlüğe girer girmez tüm eyalet valilerine birer nüshası gönderilmiştir.¹⁸⁰ Fakat Talimat, öncelikle Edirne ve Hüdavendigâr eyaletlerinde uygulanmaya başlanmıştır.¹⁸¹ Talimat'ın ilk bölümü Tanzimat-ı Hayriyye'nin usulü ve mülkiyenin ıslahına yönelik genel nitelikte maddeler içermektedir. Buna göre istisnasız bir şekilde herkesin can ve mal

¹⁷⁴ Çadircı, a.e., s. 218.

¹⁷⁵ Çadircı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 171-193 (Talimatname'nin orjinal metni için bkz. Divan-ı Hümayun, No:82, s. 56-81.)

¹⁷⁶ Musa Çadircı, " Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, Der. Tülay Ercoşkun, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2007, s. 290; Kılıç, a.g.e., s. 33.

¹⁷⁷ Çadircı, " Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 275; Kılıç, a.g.e., s. 33.

¹⁷⁸ Çadircı, a.g.e., s. 218; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 43; Kılıç, a.g.e., s. 52.

¹⁷⁹ Nazım Kartal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, C. IV, S. 1, 2013, s. 7.

¹⁸⁰ Çadircı, a.g.e., s. 218.

¹⁸¹ Çadircı, a.e., s. 219.

emniyetine sahip olup, ırz ve namus dokunulmazlıkları bulunduğu belirtilmiştir. İkinci maddede hiçbir memurun irtikap, rüşvet gibi yolsuz işlere ve suçlara meyletmemesi ve angarya gibi yollarla halka zulmetmemesine önem gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir. Devam eden maddelerde de kimsenin haklarının zayı edilmemesi, ahaliye kötü muamele uygulanmayıp hoş tutulması ve tüm memurların Talimat'ta ayrıntılarıyla açıklanan görevlerine hakim olup, harfi harfine icrasına özen göstermesi istenmiştir.¹⁸²

Düzenlemeyle taşradaki birçok yetkilinin(vali, ayan, şehir ileri gelenleri vs.) elindeki işler meclislere verilmiştir.¹⁸³ Ayrıca meclislerin danışma organı niteliğinden çok icrai niteliği ön plana çıkarılmış, güçlü yetkileriyle de valilere karşı üstün bir duruma getirilmiş görünmektedir.¹⁸⁴ Meclisler taşrada vali, kaymakam, hakim ve kaza müdürü gibi idarecileri denetlemekle görevli kılınmış ve idarecilerin kurallara uygun hareket etmeleri gereği bir kez daha vurgulanmıştır.¹⁸⁵ Valilerin yetkilerinde, ihtiyaç halinde kaza müdürünü seçme yetkisi dışında azalma olmuş, mülki, mali beledi ve güvenlik gibi eyaletin genel yapısını ilgilediren işlerle ilgili yetki ve sorumluluklar, daha çok meclisçe yerine getirilmeye başlanmıştır.¹⁸⁶ Eyalet yönetiminin neredeyse tam anlamıyla meclislere verilmesi ve meclis başkanlarının valilerden farklı kişiler olarak belirlenmesi, valileri sanki eyaleti dışarıdan izleyen biri konumuna getirmiştir.¹⁸⁷ Bununla birlikte bazı eyaletlerde, valinin meclislere başkanlık etmeye devam ettikleri vaki olsa da valinin otoritesinin azaltıldığı gerçeği aşıkardır.¹⁸⁸ Zamanla meclis başkanları ile valiler arasında anlaşmazlıklar baş göstemeye başlamış ve vali gibi meclis başkanlarına da birinci dereceden aylık bağlanması hazineye yeni bir yük getirmiştir.¹⁸⁹

¹⁸² Çadircı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 172-173.

¹⁸³ Çadircı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 275; Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 101.

¹⁸⁴ Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 100-101.

¹⁸⁵ Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 101.

¹⁸⁶ Apan, **a.g.e.**, s. 77; Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 101.

¹⁸⁷ Çadircı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 284; Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 103-104.

¹⁸⁸ Çadircı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 284.

¹⁸⁹ Çadircı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", s. 291-292; Kartal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", s. 7; Özgür Yılmaz, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri 1840-1876", **International Journal of History Studies**, Volume 6, Issue 6, 2014, s. 267.

1850 yılına gelindiğinde yine bir teftiş ve denetleme faaliyetine girişildi. Hatta bunun için Meclis-i Vala, teftişin nasıl yapılacağına dair bir yönetmelik de hazırladı. Müfettişlere yol gösterecek bu düzenlemenin hükümleri doğrultusunda idareci ve memurlar denetlenecekti.¹⁹⁰ Bu kapsamda Tanzimat'a aykırı davranışlar tespit edilecek, vergi ve diğer gelirlerin zamanında toplanması sağlanacak, memurların ticaretle uğraşmamaları ve Devlet malını kullanmamalarına dikkat edilecekti. Bunun sonucunda başarılı görülenler ödüllendirilecek, kusurlu olanlar hakkında da gerekli işlemlerin yapılması sağlanacaktı.¹⁹¹ Teftiş için Anadolu'ya eski Filibe Valisi İsmet Paşa ve yanında Vakanüvis Lütfi Efendi, Rumeli'ye eski Tırhala Mutasarrıfı Sami Paşa görevlendirildiler.¹⁹² Ne yazık ki bu teftiş girişimi de iki buçuk yıl sürmesine rağmen sonuçsuz kalmıştır.¹⁹³

Meclislerin yetkileri artırılarak valinin devre dışı bırakılması ile meclislere merkezden atanan üyelerin eklenmesi ve memurlar üzerindeki denetimin bir sisteme oturtulması gibi hükümler ele alındığında 1849 yılındaki değişikliklerle merkezîyetçilik eğiliminin güçlendirildiği görülmektedir.¹⁹⁴ Bu meclisler aslında merkezîyetçilik ile yerel yönetimi içlerinde kaynaştırmak suretiyle taşra yönetimine yeni bir soluk getirmişlerdir. Kırım Savaşının patlak vermesi ve yabancı ülkelerle yaşanan yeni gelişmeler bundan sonra da başka girişimleri hızlandırmıştır.¹⁹⁵ 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlayan süreçte yeniden yorumlanan taşra idare sisteminde meclisler arasındaki görev dağılımı da ayrıntılı bir biçimde düzenlenecektir.¹⁹⁶

4. Taşra Yönetiminde 1852 ve 1858 Tarihli Düzenlemeler

1849 yılında çıkarılan Eyalet Meclisleri Talimatnamesi ile uygulamada hala istenilen başarı sağlanamamıştır. Vergiler yine düzgün bir şekilde toplanamamış, insanların can ve mal emniyeti sağlanamamış ve yöneticiler rüşvet ve yolsuzluklarını

¹⁹⁰ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 132; Çadırcı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", s. 219; Kılıç, **a.g.e.**, s. 57.

¹⁹¹ Çadırcı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", s. 219; Kılıç, **a.g.e.**, s. 57.

¹⁹² Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 132; Çadırcı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", s. 219; Kılıç, **a.g.e.**, s. 57.

¹⁹³ Karal, C. VI, s. 133; Çadırcı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", s. 219.

¹⁹⁴ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 43; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 140.

¹⁹⁵ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 45.

¹⁹⁶ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 254.

sürdürmüşlerdir.¹⁹⁷ Bu aksaklıkların en önemli nedeni ise meclislerde yine taşranın eski yöneticilerinin yer bulmasıdır. Bu üyeler alışkanlıklarını devam ettirerek farklı sistem içerisinde aynı usullerini sürdürmüşlerdir. Meclisin gerçekleştirmesi gereken denetim görevlerini iyi bir şekilde ifa etmemesi zulümlerin devam etmesine neden olmuştur. Özellikle valiler yerine meclislere merkezden farklı bir başkan atanması usulü sakıncalı olmuştur.¹⁹⁸ Ayrıca meclislere merkezden atanan üyeler arasında da eski alışkanlıklara sahip yöneticilerin olması ve bu yerel egemenliğe alışmış kesimlerin değişiklikleri suistimal eden tavırları, Devlet'in gözünde valileri, merkeziyetçilik ve yenilikler konusunda engel kişiler olmaktan çıkarmıştır.¹⁹⁹

Tanzimat ile beraber Devlet görüldüğü üzere merkezi yönetimi taşrada da güçlendirmek amacıyla valilerin yetkilerini kısıtlamıştı. Valiler, hem memurlar hem de taşra meclislerinin denetimi altına alınmıştı.²⁰⁰ Zamanla bunun zararları görülmeye başlanmıştır. Valiler en küçük bir sorunu bile merkeze danışmak zorunda kalmış ve taşrada başta güvenlik olmak üzere birtakım sorunlara sebep olunmuştur.²⁰¹ Dolayısıyla valiler bu durumdan şikayet ederek “ellerinin Tanzimat ile bağlandığını” belirtmişlerdir.²⁰² Ayrıca valilerin atama ve yer değiştirmelerinin, rüşvet, adam kayırma veya sürgün gibi sebeplerle yapılması, valilerin uygulamada başarılı olmalarını engellemiş, kısa süreliğine gittikleri yerlerde geçimlerini sağlama telaşına düşmüşlerdir.²⁰³ Tüm bu nedenlerle 1852 yılında yeniden valilerin yetkilerinin artırılması yoluna gidilmiştir.²⁰⁴

¹⁹⁷ Çadırcı, “Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, s. 284; Efe, “Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 103.

¹⁹⁸ Çadırcı, “Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, s. 284; Çadırcı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, s. 291-292.

¹⁹⁹ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 142-143.

²⁰⁰ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 160-161; Sencer, **a.g.e.**, s. 78; Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, s. 53.

²⁰¹ Sencer, **a.g.e.**, s. 78; Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, s. 53; Yılmaz, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri 1840-1876”, s. 267.

²⁰² Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 161; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 87.

²⁰³ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 162 (Yazar bunun aylık almayan taşrada görev yapan kadınları da etkilediğini belirtir); Kılıç, **a.g.e.**, s. 19 (Yazar valilerin yer değiştirmesi sebeplerine değinmez); Sencer, **a.g.e.**, s. 78; Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, s. 53.

²⁰⁴ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 161; Çadırcı, “Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, s. 284; Efe, “Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 104; Kılıç, **a.g.e.**, s. 10; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 143; Sencer, **a.g.e.**, s. 78; Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, s. 53.

1852 yılında çıkarılan fermanla²⁰⁵ zabıta, mal müdürleri, kaza müdürü gibi taşra memurları, valinin denetimi altına alınmış²⁰⁶ ve valiye bu memurlar ile kaza meclisi üyeleri gibi çalışanları azledebilme yetkileri verilmiştir.²⁰⁷ Fermanda, kaymakam, kaza müdürü gibi mülki amirlerden valinin maiyet memuru olarak söz edilmektedir.²⁰⁸ Valilerin asayiş yönünden de yetkileri genişletilmiştir.²⁰⁹ Meclislerde yine her türlü konu tartışılabilmeyle birlikte, artık hangi konunun meclisin önüne geleceğine valiler karar vermektedir. Fakat kaymakam ve kaza müdürlerinin merkeze göndereceği vesikalarda valilerin imzası yanında meclis mazbatasının da aranması, yine meclis ile ortaklaşa çalışmaların sürdüğünü de göstermektedir.²¹⁰ Valilerin gücünün arttırıldığını gösteren en önemli değişiklik ise, merkezden ayrıca meclis başkanları atanması usulüne son verilerek, meclislere yine valilerin başkanlık etmesinin öngörülmesidir.²¹¹ Mülki idare alanında ‘müstakil sancak’ terimi de uygulamada yer almaya başlamıştır. Buna göre eyaletlerden bağımsız ve doğrudan merkeze bağlı sancaklar oluşturularak bunların başına mutasarrıflar getirilmiş, eyalete bağlı sancakların başında da kaymakamlar bulunmuştur. Kazaların idaresi ise yine müdürlere bırakılmıştır.²¹²

1853 ve 1856 yılları arasında süren Kırım Savaşı’nda Rusya’ya karşı Osmanlı Devleti ile İngiltere ve Fransa beraber savaşa girmişti.²¹³ Bu savaş nedeniyle Devlet’te girişilen yenilik hareketlerinde duraklama meydana geldi.²¹⁴ Savaş süresince Devlet’e yardım için gelirlere ihtiyaç duyulmuş ve bunun sağlanabilmesi

²⁰⁵ Orjinal metni için bkz. Düstur I. Tertip, Evahir-i Şaban 1279, s. 352-365.

²⁰⁶ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 131; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 161; Kılıç, **a.g.e.**, s. 10; Sencer, **a.g.e.**, s. 78; Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, s. 53.

²⁰⁷ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 131; Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 104; Kılıç, **a.g.e.**, s. 10; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 108.

²⁰⁸ Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 104.

²⁰⁹ Apan, **a.g.e.**, s. 78; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 108.

²¹⁰ Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 104-105.

²¹¹ Çadircı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, s. 292; Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 105.

²¹² Apan, **a.g.e.**, s. 78; Kılıç, **a.g.e.**, s. 11; Talat Mümtaz Yaman, Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi, İstanbul, Cumhuriyet Matbası, 1940, s. 125’ten aktaran Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 143.

²¹³ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 145.

²¹⁴ Çadircı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, s. 292; Musa Çadircı, “1864 Vilayet Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015, s. 142.

için valilerin gücünün artırılması gerektiği düşünülmüştür.²¹⁵ Savaşın sonra gerçekleştirilen Paris Kongresi'nde imzalanan Paris Andlaşması'nın ardından Osmanlı Devleti, gerekli düzenlemelerin yapılmasına olanak sağlayan bir barış dönemi içerisine girdi.²¹⁶ Paris kongresine katılan Avrupa Devletlerinin niyetleri, barışın tesisinden çok yanında savaşa girdikleri Osmanlı Devleti'nden istedikleri imtiyazları almak olmuştur. Osmanlı Devleti bu dönemde aşırı derecede ekonomik ve politik anlamda yabancı devletlerin baskısına maruz kalmış, bunun yanına Balkan ulusçuluğunun verdiği sıkıntılar da eklenmişti. Avrupalı Devletler, Osmanlı Devleti'nin merkezî yapısının bozulmamasını iktisadi gelişimleri için arzularken, diğer yandan taşrada da gayrimüslim unsurların "hak" ve ayrıcalıklarını artırma gayreti içerisinde oldular.²¹⁷ Özellikle İngiltere ve Fransa Osmanlı Devleti'ne yaptıkları yardımın bedelinin ayrıcalık sağlayan yeni düzenlemelerle karşılanmasını istiyordu.²¹⁸ Bu nedenle Tanzimat bürokratları; hem Avrupalı Devletlerin baskılarını bir nebze olsun hafifletmek, hem Balkanlarda meydana gelebilecek ayrılıkçı kırılmaları önleyebilmek, hem de tebaanın memnuniyetsizliğini gidermek adına, yeni bir yönetim geleneği getirme gereksinimi duydular.²¹⁹

Belirtilen ihtiyaçlar sonucu 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı, Osmanlı halkından bir vatandaş istisna edilmeden can ve mal emniyetinin, kanun önünde eşitliğin ve vergilerde eşitliğin sağlanması gibi hükümler getiriyordu.²²⁰ Bunlara ek olarak gayrimüslim vatandaşlara yönelik, Devlet memuru olabilme, askeri ve mülki okullara girebilme ve müslümanlar ile aralarındaki ceza davalarında tanıklıklarının kabul edilmediği şeriye mahkemelerine gitmeyerek karma mahkemelere uyuşmazlıklarını götürebilme gibi imtiyazlar tanınmıştır. Gayrimüslimlere tanınan yeni imkanlarla hukuki anlamda ve o dönem Osmanlı Devleti'nde mevcut bulunan siyasi haklar alanında prensipte müslümanlarla eşitlik sağlanmıştı. Dolayısıyla

²¹⁵ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 89.

²¹⁶ Önen-Reyhan, *a.g.e.*, s. 144.

²¹⁷ Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, s. 46-47; Önen-Reyhan, *a.g.e.*, s. 145.

²¹⁸ Davison, *a.g.e.*, C. I, s. 68-69 (Yazar kötü idare altında ezilen müslüman köylüsünün hristiyanlardan daha çok desteğe ihtiyaç duyduğunu ama onları koruyacak ne bir antlaşma ne de bir yabancı devletin olduğunu ifade ediyor. Bkz. Davison, *a.g.e.*, C. I, s. 77.), Önen-Reyhan, *a.g.e.*, s. 145.

²¹⁹ Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, s. 48; Önen-Reyhan, *a.g.e.*, s. 144.

²²⁰ Karal, *a.g.e.*, C. V, s. 258-264 (Islahat Fermanı'nın orjinal metni için bkz. Düstur I. Tertip, C. I, s. 7-14.)

Ferman, müslüman ve gayrimüslim milletler arasındaki farklılığın olabildiğince kaldırılarak Osmanlı yurttaşlığının oluşturulmasını ve tebaa eşitliğinin hayata geçirilmesini amaçlamıştı.²²¹ Şunu belirtmek gerekir ki hak eşitliğinin görev eşitliğini gerektirdiği belirtilerek, müslümanlar ile gayrimüslimler arasında askerlik yükümlülüğünde de eşitliğe gidilmiştir. Ayrıca Ferman'da merkez ve taşra meclislerindeki gayrimüslim üyeleri koruma amacı güden birtakım maddeler de yer almıştır. Buna göre, taşra meclislerine müslim-gayrimüslim üyelerin seçiminin ve meclislerde iradelerin ortaya konulabilmesinin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi için bu husustaki mevcut yönetmeliklerin ıslahına gidilecektir. Yine 1842'den beri taşra meclislerinde yer verilen gayrimüslim üyelere, Meclis-i Vala'ya üyelik yolu da açılmıştır. Ferman'da ayrıca hukuk alanında da bazı hükümlere yer verilmiştir. müslüman ile gayrimüslim arasında veya gayrimüslimlerin birbirleri arasındaki ticaret ve hatta basit hukuk davalarının kurulan karma meclislerce bakılması, davaların aleni olarak görülmesi, her cemaatin şahit gösterebilmesi ve bu şahitlerin kendi dinleri üzere yemin edebilme hakkının verilmesi bunlara örnek olarak gösterilebilir. Bunun dışında Ferman'da Ceza, Ticaret ve Muhakeme Usulü kanunlarının bir an önce çıkartılması konusunda talimat verilmiştir.²²² Islahat Fermanı ile Osmanlı Devleti reformlara devam etme konusunda kararlılığını vurgulamış ve gayrimüslim unsurların hak ve statülerinin geliştirileceğine dikkat çekmiştir.²²³ Islahat Fermanı toplumda beğeniden çok muhalefetle karşılanmıştır. Muhalefet ilk olarak müslüman tebaadan gelmiş ve Ferman ile dış baskılara boyun eğildiği ve tavizler verildiği ifade edilmiştir. Onlara göre “müslümanlar için ağlanacak bir gündü” ve atalarının kanıyla kazandıkları hakim konum kaybediliyordu.²²⁴ Hristiyan din adamları da Ferman yüzünden cemaatlerini istismar etme fırsatı ellerinden gittiği için Ferman'a tepkiliydiler.²²⁵ Hristiyan milletler ise

²²¹ Cihan Osmanağaoğlu, **Tanzimat Dönemi İtibarıyla Osmanlı Tâbiyyetinin (Vatandaşlığının) Gelişimi**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2004, s. 122-124; Cihan Osmanağaoğlu, “Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi, **Hukuk Tarihi**, Ed. Fethi Gedikli, 2. bs., Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2015, s. 154-155.

²²² Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 260-263.

²²³ Shaw, “The Origins of Representantative Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 89.

²²⁴ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 7 ve 10-11; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 72. Ortaylı, Islahat Fermanı'nın öngördüğü yönetim sistemine Avusturya-Macaristan'ın bile tahammül edemediğini yazmaktadır, bunun için bkz. Ortaylı, “Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler”, s. 237.

²²⁵ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 10; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 73.

askerlik konusunda eşitlik getirilmesine muhalefet ediyorlardı.²²⁶ Yıllarca Devlet'te ayrıcalıklı azınlık olan Rum milleti de yine eşitlik ilkesine vurgu yapılması nedeniyle ayrıcalığını kaybetmekten endişe ediyordu.²²⁷ Ayrıca Ferman'ın dış baskılar sonucu çıkarılması azınlıkların yabancı devletlere daha fazla umut bağlamasına neden olmuştu.²²⁸

Islahat Fermanı'ndan sonra Osmanlı Devleti, Avrupalı Devletlerin emellerinin daha fazla hedefi haline gelmiştir. Devlet'in eyaletlerinde başlayan isyanlar, yabancı devletlerin giderek imtiyazlarını arttırmak istemeleri ve bu nedenle artan müdahaleleri, eyaletlerin yönetimi için acil bir düzenlemeyi gündeme getirmiştir.²²⁹ İşte Islahat Fermanı'nda belirtilen sözleri de hayata geçirmek üzere²³⁰ 1858 yılında “Vülatı İzam ve Mutasarrifini Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat”²³¹ adıyla bir Talimatname yayınlanmıştır.²³² Talimatname'de, Devlet'in taşrada yönetim birimlerinin eyalet, liva, kaza ve karyeler olduğu, eyaletlerin livalardan, livaların kazalardan, kazaların da karyelerden oluştuğu belirtilmiştir. Yine Talimatname'de açık bir şekilde eyaletin başının *vali*, livaların başının *kaymakam*, kazalarının başının *müdür* olduğu belirtilmiştir. Bir taşra idari biriminin daralması ve genişlemesi de padişahın iradesine bağlanmıştır. Talimatname'nin başında memurların kanun, nizam ve emirlerin infazını süratli ve gayretli bir şekilde gerçekleştirmeleri, işlerinde doğruluktan ayrılmamaları gibi genel bir kurallar silsilesine yer verilmiştir. Talimatname'nin yedinci maddesinden itibaren, valilerin görevlerine yer verilmiş ve eyaletlerde icra kuvvetinin valilere verildiği belirtilerek, valilerin eyaletteki vatandaşların hukukunun korunmasını

²²⁶ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 11; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 73-74; Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. V, S. 2, 1996, s. 68.

²²⁷ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 73-74 (Yazar Rumların “Devlet bizi Yahudilerle bir tuttu” ve “Oysa biz İslam'ın üstünlüğünden memnunduk” şeklinde muhalefetlerini dile getirdiğini belirtir. Öyle ki Ferman okunduktan sonra keseye konulurken Rum Patriği'nin “umarım bir daha bu keseden dışarı çıkmaz” dediğini ifade eder. Aynı ifade için bkz. Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 11; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 140; Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi”, s. 68. Aynı örneği başka eserinde Karal ve Ortaylı Tanzimat Fermanı için vermektedir. Bkz. Karal, **a.g.e.**, C. V, s. 187; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 108 ve 132.)

²²⁸ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 74.

²²⁹ Efe, “Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 105; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 49.

²³⁰ Kartal, “Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare”, s. 8; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 146; Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 40.

²³¹ Tönük, **a.g.e.**, s. 117-128 (Talimatname'nin orjinal metni için bkz. Takvim-i Vekayi def'a 566, 26 R 1275)

²³² Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 133; Kartal, “Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare”, s. 8; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 146.

sağlamak, eyaletlerin imarını gerçekleştirmek, eyalette emniyet ve güvenliği tesis etmek, eyalet memurlarından görevlerinde aksaklık ve sıkıntılar görülenleri görevden almak, yerlerine yenilerini atamak ve yargılanmalarını sağlamak, hazine gelirlerinin sağlıklı bir şekilde toplanmasını temin etmek ve kaymakam, kaza müdürü gibi yöneticilerin çalışmalarını denetleyerek sıkıntı gördüğünde daha ehliyetli kimselerle değiştirmek olarak görevler sıralanmıştır. Söz konusu düzenlemede, taşra meclisleriyle ilgili bir hüküm bulunmamakla birlikte, 10., 29. ve 39. maddelerde, valiler, kaymakamlar ve kaza müdürlerine, hiçbir vatandaşın zulme uğramamasını sağlamak için meclis ve mahkemelerin hakkaniyet üzere çalışıp çalışmadıklarını denetlemek görevi verilmiştir. Düzenlemede, valilerin görevlerinin peşinden kaymakamlar ve kaza müdürlerinin görevlerine yer verilmiş olup Talimatname’de vali, kaymakam ve kaza müdürlerinin görevleri ayrıntılı olarak anlatılmaktadır.²³³ Taşra idarecileri, dürüst olmaları, vatandaşları kötü muameleden korumaları, vatandaşa iyi davranmaları ve haklarını gözetmeleri, herkese istisnasız eşit davranmaları ve her türlü kötü idareden kaçınmaları konularında uyarılmışlardır.²³⁴

1858 Talimatnamesi ile valilerin yetkilerinin 1849 yılında çıkarılan Eyalet Meclisleri Talimatnamesi’nin aksi yönünde arttırıldığı görülmektedir. Bu düzenlemeyle birlikte vali, herhangi bir taşra unsuru olmaktan çıkartılarak, merkezin taşra temsilcisi haline getirilmiştir.²³⁵ Valiler mali yapının yöneticisi olarak konumlandırılmış, eskiden olduğu gibi mali işlerde yardımcı olmak üzere yine defterdarlar görevlendirilmişlerdir. Fakat bu sefer defterdarlar, valiye karşı sorumlu olup, vali tarafından görevden alınabileceklerdir.²³⁶ Aynı zamanda güvenlik işlerinde de vali üst düzeyde sorumluluğa sahip kılınmıştır.²³⁷ Taşradaki tüm kuruluşların hükümet ile haberleşmeleri, valiler aracılığıyla yapılmış, valinin onayı ile iletişim

²³³ Tönük, **a.g.e.**, s. 117-128.

²³⁴ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 133; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 147; Shaw, “The Origins of Representantative Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 90.

²³⁵ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 161; Apan, **a.g.e.**, s. 79; Kılıç, **a.g.e.**, s. 13 ve 21; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 147-148; Sencer, **a.g.e.**, s. 78; Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 39-40; Shaw, “The Origins of Representantative Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 90.

²³⁶ Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 40; Shaw, “The Origins of Representantative Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 90.

²³⁷ Kılıç, **a.g.e.**, s. 13-14 (Yazar valinin asayiş ve güvenlik alanında geniş yetkilerini açıklamaktadır); Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 40; Shaw, “The Origins of Representantative Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 90.

sağlanabilmiştir. Yerel organlar, sadece valinin hukuku ihlal ettiğine ve sultanın emirlerine aykırı hareket ettiğine dair ellerinde somut kanıt bulunması halinde merkezle doğrudan irtibat kurabileceklerdir.²³⁸ Taşra idare meclisleri, her idari düzeyde yer alacak fakat meclisler mülki idare amirlerine danışmanlık yapma konumunda olacaklardır.²³⁹ Fakat bu düzenleme birçok hususu açıklığa kavuşturarak karışıklıklara son verdiği gibi, yine bazı sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle yapılan değişiklikleri çabuklaştırarak işlerlik kazandırmak amacıyla birkaç yeniliğe daha gidildiği görülmektedir.²⁴⁰ 8 Kasım 1859 tarihinde alınan bir kararla, defterdarlık ve mal müdürlükleri kaldırılmıştır. Bu kararla, eyaletlerde valiler ve diğer birimlerde taşra amirleri, maliye işlerinden doğrudan sorumlu hale gelmiş, bu işleri yürütmeleri için de merkezden muhasebeci ve katipler atanmıştır.²⁴¹ Muhasebecilerin defterdardan farkı, vali tarafından atanmaları ve valinin daha fazla otoritesi altında olmaları olarak belirtilmiştir. Bu adım da yine taşrada valileri kuvvetlendirmek amacıyla atılmıştır.²⁴² Bu durum 1864 yılına kadar devam etmiş sonra defterdarlık kurumu yeniden ihdas edilmiştir.²⁴³ Yine önemli eyaletlere nitelikli Devlet adamlarının atanmasının yolunu açacak şekilde müstakil sancak yöneticileri olan mutasarrıflardan farklı olarak ayrı bir mutasarrıflık sistemi oluşturulmuştur. Böylece valilerden daha yüksek konumda olup daha çok maaş alan bir yönetici kitlesi vücuda getirilmiştir.²⁴⁴

²³⁸ Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 106; Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 40; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 90.

²³⁹ Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 107.

²⁴⁰ Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 106.

²⁴¹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 230; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 92.

²⁴² Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 92.

²⁴³ Çadircı, **a.g.e.**, s. 230.

²⁴⁴ Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 107.

II. 1864-1876 YILLARI ARASINDA TAŞRA YÖNETİMİNİN GENEL DURUMU

A. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnameleri ve 1867 Tarihli Talimatname

1. 1864 Vilayet Nizamnamelerini Hazırlayan Koşullar

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı hem müslüman hem de gayrimüslim tebaa için önemli ölçüde hak ve yetkiler öngörmüşse de ülkedeki huzursuzluklar devam ediyordu. Müslümanlar kendileri için yapılan yeniliklerin yetersizliğinden ve gayrimüslimlere tanınan hakların fazlalığından şikayet ederken, gayrimüslimler ise daha fazla hak talep etmekteydi.²⁴⁵ Avrupalı Devletler de gayrimüslim halklara gereken imtiyazların verilmediğini bahane ederek, Osmanlı Devleti'nin içişlerine karışmaktan geri durmuyorlardı. Rumeli vilayetlerinde Rusya, İngiltere, Fransa gibi diğer devletlerin de desteğiyle gerçekleşen ayaklanmaların yanında Suriye, Bosna ve Lübnan gibi bölgelerde müslümanlar da Devlet'e karşı isyanlara başlamıştı.²⁴⁶ Bu karışıklıklar içerisinde Avrupalı Devletlerin elçileri, 5 Eylül 1859'da Osmanlı Devleti'ne bir memorandum vererek, çıkarılan reformların uygulamaya geçirilmediği konusunda uyarıda bulunmuşlardı. Bununla beraber Rusya da Osmanlı Devleti'nin iç sorunlarına müdahil oluyor ve Bulgaristan ile Bosna için daha fazla imtiyaz istiyordu. Devletlerin Osmanlı Devleti içerisindeki azınlıkları, iktidar mücadelelerine alet olarak görmeleri nedeniyle Rusya'nın bu atılımı karşısında geri kalmak istemeyen İngiltere, yeni hamleler peşindeydi.²⁴⁷ Taşradaki sorunlar bu şekilde devam ederken, Niş'te 1859 yılında ayaklanma baş göstermiş, bu ayaklanma sonucunda da Sadrazam Rüştü Paşa koltuğunu kaybetmiştir.²⁴⁸ Sonrasında Sadrazam olan Kıbrıslı Mehmet Paşa, bu karışıklıklara ve diğer devletlerin baskılarına önlem olarak, içinde hristiyan üyelerin de bulunduğu bir teftiş heyetiyle Rumeli'ye

²⁴⁵ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 10; Çadircı, **a.g.e.**, s. 250; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 50.

²⁴⁶ Çadircı, **a.g.e.**, s. 251; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 50.

²⁴⁷ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 120; Çadircı, **a.g.e.**, s. 250; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 50; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 155-156.

²⁴⁸ Çadircı, **a.g.e.**, s. 251; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 51.

denetlemeye çıkmıştı.²⁴⁹ Niş bölgesinde meydana gelen isyan hareketleri ve ayaklanmalar, Devlet'in birçok yerinde baş göstermeye devam ediyordu. 1860-1861 yıllarında Suriye'de meydana gelen kanlı ayaklanmaları bastırmak için Hariciye Nazırı başkanlığında bir heyet, Suriye'ye gönderilmiş ve şiddetli yaptırımlarla isyan bastırılabilmişti.²⁵⁰ Yine 1861 yılında çıkan Hersek ve Lübnan ayaklanmaları da Devlet'i zor durumda bırakmış, Rumeli teftişinde olan sadrazam Lübnan ayaklanmasından dolayı merkeze dönmek zorunda kalmıştı.²⁵¹ Teftiş heyeti, taşra idaresi açısından çok önemli nitelikte altı sonuca varmıştı. Çıkarılan sonuçlar müslümanların hristiyanlara hiçbir yoldan baskı yapmadıkları, sadece taşra mahkemelerinde tanıklıklarının reddedildiği, Rum ileri gelenlerin halka zulüm yaptığı, Türk memurların birçoğunun usulsüzlükler yapıp görevlerini kötüye kullandığı, iltizam sistemi dolayısıyla rüşvet ve zorbalıkların yaşandığı, yolların iyileştirilmesi ihtiyacı ve zabıta sisteminin güçlendirilmesi gereği olarak sıralanabilir.²⁵²

Lübnan'da ise, 1845 yılında çeşitli dinsel grupların karşı karşıya gelmesi sonrası getirilen, çifte kaymakamlık şeklindeki idare usulü yürümemiş ve Dürziler ile Maruniler arasında yeniden bir çatışma baş göstermişti.²⁵³ Bu sırada Rusya tarafından yeni bir fikir ortaya atılmış ve Dürziler, Maruniler ve Doğu ile Rum Kilisesi'ne mensup aşiretlerden oluşan gruplar şeklinde bölge bölünerek 3 kaymakamlı idare kurulması istenmişti. Fakat Maruniler, Dürziler, Müslümanlar, Mütavaliler, Rumlar ve diğer milletlerin çok karışık ve dağınık bir halde Lübnan'da yaşıyor olması sonucu bunun da çözüm olmayacağı belliydi.²⁵⁴ Serbest şekilde yönetilen bir Lübnan'ın Avrupa ile ilişkilerini daha üst bir seviyeye taşıyacağı düşünülerek olaylardan çok öncesinde İngiltere Dürzileri, Fransa ise Marunileri örgütlemeye

²⁴⁹ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 120; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 251; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 51.

²⁵⁰ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 50.

²⁵¹ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 121 (Yazar Bosna ayaklanmasından bahsetmezken, bu teftiş gezilerinin taşra idarelerinin sorunlarını ortaya çıkarmadaki kuvvetinin yeniden farkına varıldığını ve 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne zemin hazırladığını yazar.); Çadırcı, **a.g.e.**, s. 251; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 51.

²⁵² Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 121.

²⁵³ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareler**, s. 51; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 169; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 150.

²⁵⁴ Engelhardt, **a.g.e.**, s. 170.

başlamışlardı.²⁵⁵ Bu örgütlenmeler sonucunda 1860 yılında Lübnan'da Dürziler ile Maruniler arasında savaş başlayınca Avrupa Devletleri de Lübnan'a asker çıkararak silahlı müdahaleye girişmişlerdi.²⁵⁶ Yabancı devletlerin kışkırtmasıyla iç sorun olmaktan çıkarak uluslararası bir sorun haline gelen Lübnan meselesi'nin halli için İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı Devleti'nden oluşan bir komisyon kurulmuştu.²⁵⁷ Komisyon 1861 yılında Lübnan Nizamnamesi'ni hazırlayarak Cebel-i Lübnan'a özerklik vermişti.²⁵⁸ Bu Nizamname'ye göre Lübnan, bağımsız hıristiyan bir mutasarrıf tarafından yönetilecek, fakat Lübnan'da bulunan cemaatlerden birer üye, onun vekili olarak mecliste görev yapacaklardı.²⁵⁹ Nizamname ile Lübnan 6 kazaya ayrılıyor ve her kazada, cemaatler tarafından seçilen 3-6 üyelik meclislerin yanında, yine 3-6 kişilik karma üyeli bir bidayet mahkemesi olması öngörülüyordu.²⁶⁰ Nizamname, Osmanlı Devleti için adem-i merkeziyetçiliğin çarpıcı bir örneği olmuş, bunun sonucunda Cebel-i Lübnan mali, adli ve mülki alanda önemli ölçüde bağımsızlık elde etmiş ve sadece merkeze 3300-7000 kese vergi verme yükümlülüğüne tabi kılınmıştı.²⁶¹ Lübnan Nizamnamesi ile ilk defa taşrada, Osmanlı Devleti'nin klasik eyalet yapılanmasının dışına çıkılmış²⁶² ve diğer taşra reformlarına örnek oluşturulmuştur.²⁶³ Lübnan meselesi yabancı devletleri, Osmanlı Devleti'nin diğer bölgelerinde de bu tür bir yapıyı gerçekleştirme hedefine doğru yöneltmiştir.²⁶⁴

²⁵⁵ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 51.

²⁵⁶ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 51; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 169.

²⁵⁷ Çadrcı, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması", s. 142; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 51; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 175; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 150.

²⁵⁸ Çadrcı, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması", s. 142; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 51; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 175; Apan, **a.g.e.**, s. 80; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 150; Tayyip Gökbilgin, "1840'tan 1861'e kadar Cebel-i Lübnan", **Bellekten**, C. X, S. 40, 1946, s. 703.

²⁵⁹ Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 429; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 51; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 175; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 170-171; Apan, **a.g.e.**, s. 80; Gökbilgin, "1840'tan 1861'e kadar Cebel-i Lübnan", s. 703; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 150.

²⁶⁰ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareler**, s. 52; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 171; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 150.

²⁶¹ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 52.

²⁶² Apan, **a.g.e.**, s. 80.

²⁶³ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 165-166; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 151.

²⁶⁴ Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 429; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 53; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 175; Gökbilgin, "1840'tan 1861'e kadar Cebel-i Lübnan", s. 641-703; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 156; Yılmaz, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri 1840-1876", s. 269-270.

Osmanlı Devlet adamları, idaredeki sıkıntılı gidişin önüne geçmek amacıyla tecrübeyle başarısı sabit olan, yani ayakları yere basan genel bir reform hareketine girişmiştir. Bunun için çeşitli eyaletlere bir dizi teftiş heyetleri gönderildi.²⁶⁵ Örneğin Ahmet Vefik Paşa Hüdavendigâr eyaletine, Rıza Efendi Canik eyaletine, Suphi Paşa Rumeli'ye ve Ahmet Ziya Bey Bosna Hersek eyaletine gönderilmiştir. Teftişe ilişkin gönderilecek yazıları hızlıca değerlendirmek ve hayata geçirilmesini sağlamak üzere de merkezde Ahmet Cevdet Paşa başkanlığında bir komisyon kurulmuştur.²⁶⁶ Taşraya gönderilen müfettişler, taşra meclislerinin çalışmalarına katılmış ve meclislerin çok küçük meselelere saatler harcadıklarını görmüştür. Bunun yerine meclislerin eşkıyalık, kötü yollar, eğitim için yeterli okulun olmayışı gibi önemli konulara eğilmeleri konusunda tembihte bulunmuşlardır. Ayrıca meclislerden yollar, telgraf hatları, okullar ve barajlar gibi toplumun acil ihtiyaçlarını belirtecek şekilde ayrıntılı raporlar hazırlamaları istenmiştir.²⁶⁷ Aynı şekilde müfettişler de taşra yönetimlerindeki temel problemlerle alakalı, merkeze uzun raporlar hazırlayıp göndermişlerdir.²⁶⁸ Meclis üyelerinden sahtekar ve usulsüz işleri bulunanlar, anında görevden alınmışlardır.²⁶⁹ Ayrıca müfettişler, yürütme, yasama ve yargı yetkilerinin taşrada tek bir meclis tarafından yürütülmesinin adaletsizlik ve karışıklığa neden olduğu ve bu güçlerin ayrı kurumlara verilmesi halinde, doğruluk ve etkililiğin artacağı kanısına varmışlardır.²⁷⁰ Müfettişler, meclislerin seçim usulünün de önceki devirlerde olduğu gibi idareciler ve yöre ileri gelenlerinin müdahale edemeyeceği bir

²⁶⁵ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 121-122 (Bu yıllarda Devlet'in sık sık müfettiş sistemine başvurduğunu belirtir.); Çadircı, **a.g.e.**, s. 250; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 53; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 40; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 93.

²⁶⁶ Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, C. VII, 7. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011, s. 161; Erkan Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIII, S. 2, 2004, s. 101; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 122 (Yazar Rıza Efendi'den bahsetmiyor.); Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 40; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 93. (Yazar her iki eserinde de teftiş için eksik olsa da aynı isimleri kullanmış olup Tural'a göre farklı bölgelerin ismini vermektedir.)

²⁶⁷ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 41; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 94.

²⁶⁸ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 94.

²⁶⁹ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 122; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 41; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 94.

²⁷⁰ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 41; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 94-95.

biçimde yenilenmesi gerektiği önerisinde bulunmuşlardır.²⁷¹ Bu teftiş heyetlerinin çalışmalarının 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin oluşturulmasında büyük pay sahibi olduğu belirtilmektedir.²⁷²

2. 1864 Vilayet Nizamnameleri ve Getirdikleri Yenilikler

Tanzimat'tan beri savunulan merkezîyetçi eğilimin, ülke yönetimine sistematik bir şekilde oturtulmayışı, Lübnan meselesinin ardından dış baskıların iyice artması gibi nedenler sonucunda, Osmanlı Devleti kapsamlı bir düzenleme yapma ihtiyacı hissetti.²⁷³ Bu amaçla Ali Paşa ve Fuat Paşaların önderliğinde, yeni bir nizamnamenin hazırlıklarına başlandı. Bunun sonucunda 7 Kasım 1864 (7 Cemaziyelahir 1281) tarihinde yürürlüğe girecek olan ve Meclis-i Vala'da hazırlanan "1864 Vilayet Nizamnamesi"²⁷⁴ oluşturuldu.²⁷⁵ Bu Nizamname hayata geçirilmeden önce, 1859 Niş İsyanı sonrası bölgenin ıslahı için, 1861 yılında Niş'e atanan Mithat Paşa'nın buradaki başarılı çalışmaları, Babıali'yi öncelikle pilot bir uygulama yapma yoluna itti. İçlerinde Mithat Paşa'nın da yer aldığı bir kurul, Meclis-i Vala'da bu amaçla genel nitelikteki Vilayet Nizamnamesi'ne yörenin özelliklerine göre birkaç küçük dokunuşta bulunarak, ayrıca bir nizamname oluşturdu ve buna "Tuna Vilayet Nizamnamesi"²⁷⁶ adı verildi.²⁷⁷ 8 Ekim 1864 (7 Cemaziyelevvel 1281) tarihinde Takvim-i Vekayi'de yayımlanarak²⁷⁸ asıl Vilayet Nizamnamesi'nden önce yürürlüğe

²⁷¹ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 95.

²⁷² Davison, *a.g.e.*, C. I, s. 123; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 41; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 96.

²⁷³ Çadircı, *a.g.e.*, s. 250; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 53.

²⁷⁴ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 93-124 (Belgenin orijinal metni için bkz. Düstur I. Tertib, C. I, s. 608-624.)

²⁷⁵ Çadircı, *a.g.e.*, s. 250; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 53; Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Tuna Vilayeti Nizamnamesi", **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015, s. 48 (Dipnota da bakıldığında Seyitdanlıoğlu bu tarihi Tuna Vilayet Nizamnamesi için veriyor ki bu yanlıştır.)

²⁷⁶ Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. V, S. 2, 1996, s. 67-81 (Belgenin orijinal metni için bkz. Düstur I. Tertib, C. I, s. 517-536; Takvim-i Vekayi, def'a 773.)

²⁷⁷ Davison, *a.g.e.*, C. I, s. 168 (Yazarın tarih olarak 8 Kasım 1864 ifadesini kullanması düşündürücüdür.); Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 53; İsmail Hakkı Görel, **İl İdaresi**, Ankara, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik, 1952, s. 5; Kılıç, *a.g.e.*, s. 66-67; Seyitdanlıoğlu, "Tuna Vilayeti Nizamnamesi", s. 49; Tayyip Gökbilgin, "Mithat Paşa", **İA**, C. VIII, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1979, s. 271-272.

²⁷⁸ Çadircı, *a.g.e.*, s. 251; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 56; Kartal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", s. 13.

giren Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile 2. Ordu-yu Hümayun dairesinden Edirne kapsam dışı bırakılarak, geriye kalan Niş, Vidin ve Silistre eyaletlerinden oluşan bölgeye *Tuna vilayeti* ismi veriliyordu.²⁷⁹ Tuna vilayeti ve Ahmet Mithat Paşa'nın reform için öncelikli olarak seçilmesinde, Ahmet Mithat Paşa'nın Avrupa'yı yakından tanınması,²⁸⁰ Avrupa Devletlerinin, yakın alakası altında olan azınlıkların burada yoğun yaşaması²⁸¹, Mithat Paşa'nın daha önceden beri gelen başarılı çalışmaları ve bölgenin Bosna gibi merkeze uzak bir eyalet olmaması dolayısıyla bağlantı kanallarının açık olması gibi sebepler etken olmuştur.²⁸²

Oluşturulan Tuna vilayetinin başına vezir rütbesiyle Mithat Paşa, vali tayin edilirken, Ekim ayında Takvim-i Vekayi gazetesinde yer verildiği üzere vilayetin alt kademesi olan sancak ve kazalara da yöneticiler tayin ediliyordu. Mithat Paşa göreve gelir gelmez kadrolarını hızlı bir şekilde kurmuş, bürokratik mekanizmanın etkili bir şekilde teşkilini sağlamıştır. Mithat Paşa, köylerdeki seçimlere kadar taşranın her birimindeki oluşum süreciyle yakından ilgilenmiş, dolayısıyla yönetim alanında bir sistem oturtulmuştur. Ayrıca şehrin ulaşım, ticaret ve fabrikalaşma alanında gelişimini sağlamış, altı ay gibi çok kısa bir sürede bile vilayetin gelirlerini önemli ölçüde arttırmıştır.²⁸³ İktisadi hayatın düzenlenmesi amacıyla günümüzdeki bankacılığın temelini oluşturan "memleket sandıkları" nı kurmuş, Tuna nehri üzerinde ulaşımı sağlamak üzere faaliyet gösterecek olan vapur şirketini hayata geçirmiştir.²⁸⁴ Bu başarılarından dolayı Mithat Paşa, bir yıl içerisinde ardı ardına nişanlarla ödüllendirilmiştir. Göreve geldiği sırada ulusçuluk hareketleri hızlanmış olmasına rağmen, Mithat Paşa, başarılı yönetimiyle geç kalınmış olsa da bir nebze olsun sükuneti sağlayabildi. Yaptığı imar ve bayındırlık faaliyetlerinde cemaatlerin de görüşünün alınmasını sağlıyor, vilayetteki yatırımları halkın destek ve

²⁷⁹ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 172; Ortaylı, **a.g.e.**, s. 53; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 339; Seyitdanlioğlu, "Tuna Vilayeti Nizamnamesi", s. 49; Erkan Tural, "Hagsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIII, S. 3, 2004, s. 97; Tönük, **a.g.e.**, s. 136-137.

²⁸⁰ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 105.

²⁸¹ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 155; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 173; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 105; Tural, "Hagsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri", s. 97.

²⁸² Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 173.

²⁸³ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 58.

²⁸⁴ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 172-174; Gökbilgin, "Mithat Paşa", s. 272; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 59; Sencer, **a.g.e.**, s. 80; Seyitdanlioğlu, "Tuna Vilayeti Nizamnamesi", s. 49.

yardımlaşmasıyla inşa ediyordu. Bu şekilde Bulgarların yabancı devletlerin desteğiyle elde edebileceklerini sandıkları, gelişmelerin Osmanlı yönetiminde de hayata geçirilebileceğini göstermiş oluyordu.²⁸⁵ Mithat Paşa'nın buradaki başarılı çalışmaları, sonraki yıllarda 1876 Anayasası ile sonuçlanan merkezi hükümetteki reformların lideri olmasına yol açtı ve diğer vilayetlerdeki uygulamalar, hemen hemen unutulurken, Tuna vilayetindeki sistem her zaman büyük bir etki gerçekleştirdi.²⁸⁶

Olumlu sonuç alınması üzerine takip eden yıllarda İmparatorluğun diğer bölgelerinde de yeni Vilayet Nizamnamesi'nin uygulanmasına geçildi.²⁸⁷ 1865 yılında Anadolu, Rumeli ve Arabistan'da seçilen bazı vilayetlerde uygulamaya geçilirken, Bosna ve Hersek, *Bosna vilayeti*, Suriye'de Şam ve Sayda, *Suriye vilayeti* olarak örgütlendi ve Anadolu'da da *Erzurum* ayrı bir vilayet olarak teşkil ettirildi. 1866 yılında da Edirne, Trablusgarb ve Erzurum gibi yerlerde Nizamname uygulamaya kondu.²⁸⁸

1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi, 1840 yılından beri yapılmaya çalışılan yenilik ve reform hareketlerinin bir ürünü olmuştur. Bu Nizamname'nin temelini 1842 düzenlemesi oluşturmakta olup 1849 yılındaki Eyalet Meclisleri Talimatnamesi ve ekleriyle oluşturulmak istenen esas düzenin sistematik bir temele oturması da 1864 Vilayet Nizamnamesi ile sağlanmıştır.²⁸⁹ Fakat Lübnan ayrıcalıklı

²⁸⁵ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 58 ve 60.

²⁸⁶ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 105.

²⁸⁷ Çadircı **a.g.e.**, s. 251; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 54; Apan, **a.g.e.**, s. 78; Seyitdanlıoğlu, "Tuna Vilayeti Nizamnamesi"; s. 49; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 105; Tural, "Hagsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri", s. 104.

²⁸⁸ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 178 (Yazar tarih belirtmiyor.); Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 54-55 (Ortaylı bu Nizamname sayesinde özerk bir biçimde yönetilen Trablusgarb'ta bile merkezi yönetimin ağırlığının hissedildiğini belirtir.); Kılıç, **a.g.e.**, s. 75-77; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 108 (Yazar Erzurum yerine Halep vilayetini belirtmektedir.); Tönük, **a.g.e.**, s. 146; Tural, "Hagsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri", s. 104 (Yazar tarih belirtmez ve Suriye yerine Halep vilayeti adını kullanır.)

²⁸⁹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 251-252; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 100-101 (Yazar geçmiş düzenlemelerin ismini tek tek vermeden onların bir ürünü olduğunu açıklamaktadır.) 1864 Nizamnamesi'nin öneminden dolayı bazı yazarlar da Tanzimat sonrası mülki düzenlemeleri 1864 öncesi ve 1864 sonrası olarak ikiye ayırarak incelemektedir. Örnekler için bkz. Metin Ünver, "Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devletinin İdari Taksimatına Etkileri",

statüsü nedeniyle, Mısır, Yemen, Hicaz gibi bölgeler özel bazı durumlardan dolayı, İstanbul ise başkent olması sebebiyle bu düzenlemenin dışında bırakılmıştır.²⁹⁰

1864 Vilayet Nizamnamesi öncelikle eyalet sistemini kaldırarak vilayet düzenini getirmiştir.²⁹¹ Buna göre Devlet, vilayet-liva(sancak)-kaza-köy şeklinde mülki taksimata tabi tutulmuş ve vilayetlerin yöneticileri, *vali* olarak belirlenmiştir. Livaların yöneticilerinin adı kaymakam değil *mutasarrıf* olarak düzenlenmiştir. Ayrıca önceki düzenlemelerde sancak olarak ifade edilen idari birime liva ismi de verilmeye başlanmış ve ikisi de aynı anlamı ifade etmişlerdir. Kazaların başlarına ise kaza müdürü yerine *kaymakamlar* getirilmiş ve kazaların köylerden oluştuğu belirtilmiştir. Nizamname’de idari bir birim olarak nahiye ifadesine yer verilmekle birlikte bunların köylerin bir araya gelmesinden meydana gelen bir daire olup, ayrıca kaza niteliği kazanmayan ve bir kazaya bağlı olan birimler olarak açıklanmıştır. Fakat Nizamname’de nahiyelerin yönetimi ve idari organları açısından hiçbir düzenlemeye yer verilmemiş, bir anlamda bu konu muğlak bırakılmıştır. Tanzimat ile beraber gördüğümüz taşra meclislerine bu Nizamname’de de yer verilerek, vilayetlerde *vilayet idare meclisi*, sancaklarda *sancak idare meclisi* ve kazalarda da *kaza idare meclisi* ile ilgili hükümler, Nizamname’de anlatılmıştır. Köylerde ise *ihtiyar meclislerinin* kurulacağı belirtilmiştir.²⁹² Bu meclisler, taşra idaresinde hem yönetilenlerin görüşlerinin temsilini sağlamak, hem de yöneticilerin keyfi davranışlarını önlemek üzere tasarlanmıştır.²⁹³ Bunun dışında vilayette ayrıca *vilayet umumi meclisi* adı altında yeni bir meclis daha kurulmuştur. Bu vilayet umumi meclisleri temsil ilkesinin diğer yerel meclislere oranla daha yüksek derecede uygulandığı organlar olmuşlardır.²⁹⁴ Ayrıca vilayet umumi meclisleri, yönetsel erklerin farklı ellerde toplanmasına hizmet etmek üzere kurulmuş ve yasama erkini

1864 Vilayet Nizamnamesi, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015, s. 97; Çadırcı’da 1864 ve sonrası olan bölümü ayrı bir başlığa almıştır, bkz. Çadırcı **a.g.e.**, s. 249 vd.

²⁹⁰ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 251.

²⁹¹ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 153; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 168; Kılıç, **a.g.e.**, s. 69; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 160; Sencer, **a.g.e.**, s. 79; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 96.

²⁹² Tural, “Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, s. 110-117.

²⁹³ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 164.

²⁹⁴ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 171 (Yazar bu yeni vilayet kanunu ve getirdiği yeniliklerin Ali ve Fuat Paşa tarafından kafalarında tasarladıkları Meclis-i Mebusan’a geçiş süreci olarak planlandığını ifade eder.); Sencer, **a.g.e.**, s. 79-80; Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler”, s. 54.

taşrada yürütecek organ olarak belirlenmiştir.²⁹⁵ Her vilayette teşkil edilen bu meclisler, kazadaki meclis üyeleri arasından seçilerek sancağa gönderilen temsilciler arasından, her sancak için ikisi müslüman ikisi gayrimüslim dört üyenin katılımıyla oluşturulmuştur. Valinin bizzat başkanlık ettiği bu meclislerde, hangi konunun gündeme alınacağına vali karar vermiştir. Meclisin yılda en çok kırk gün toplanacağı kararlaştırılmıştır. Meclisler, kamu işleri, vergilerle ilgili meseleler, kolluk ve asayiş işlemleri ile tarım ve ticarete ilişkin konuları görüşerek karara bağlamıştır.²⁹⁶ Fakat bu kararlar Padişahın onayı olmadan yürürlüğe girmediği için meclisler, yürütme gücü olmayan bir danışma kurulu görünümünde olmuştur.²⁹⁷ Hem Tuna Vilayeti Nizamnamesi hem de Devlet'in geneline yayılan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile günümüzdeki mülki idarenin temellerinin atıldığı ifade edilmektedir.²⁹⁸ 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle, 1876'da Anayasa'nın ilanına kadar devam edecek taşra yönetiminde kesintisiz bir süreç başlatılmıştır.²⁹⁹

Nizamname'nin birçok yerinde, idari görevlilerin hukuk işlerine karışmaması istenmiştir. Bununla beraber çok önemli bir adım olarak Nizamname'de, taşrada yetki ayrılığını gerçekleştirmek üzere hukuki meselelerin karara bağlanacağı adli meclislerin kuruluşu öngörülmüştür.³⁰⁰ Buna göre vilayette 'müfettiş-i hükkam-ı şeriye'nin başkanlığında, *divan-ı temyiz* oluşturulacak ve bu meclis Nizamname'de belirtilen davaları görecektir. Bunun dışında yine vilayette belirli hukuk işlerini gören *cinayet meclisi* ile *ticaret meclisi* bulunacaktır. Livalarda ise yine Nizamname'de belirlenen davaları gören *temyiz meclisi* olacak, kazalarda ise yine çerçevesi belirlenen işleri görmek üzere *deavi meclisi* bulunacaktır.³⁰¹ Bu yenilikle taşrada, adliye ile idare yani yargı ile yürütme birbirinden ayrılmakta³⁰² ve yargı

²⁹⁵ Shaw, "The Origins of Representantive Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 98.

²⁹⁶ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 113.

²⁹⁷ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 171; Ortaylı, "Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler", s. 238 (Yazar bu kurulun bugünkü İl Genel Meclislerinin temeli olduğunu belirtmektedir.); Sencer, **a.g.e.**, s. 80.

²⁹⁸ Apan, **a.g.e.**, s. 82.

²⁹⁹ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 41; Shaw, "The Origins of Representantive Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 96.

³⁰⁰ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 171; Sencer, **a.g.e.**, s. 80; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 55; Shaw, "The Origins of Representantive Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 97.

³⁰¹ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 111-116.

³⁰² Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 154; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 171; Sencer, **a.g.e.**, s. 80; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 55.

görevi taşradaki yerel unsurların da yer bulduğu meclislerin eline bırakılmaktadır³⁰³ Ayrıca Nizamname'nin 59. maddesiyle köylerdeki ihtiyar meclislerine de birtakım hukuki görevler verilmiştir.³⁰⁴

Taşradaki en üst yöneticiler olan vilayet, sancak ve kazanın mülki idare amirleri vali, mutasarrıf ve kaymakamlar, Padişah tarafından atanan memurlar olup, sadece daha alt kademede yer alan muhtarların seçimle gelmesi öngörülmüştür.³⁰⁵ Diğer vilayet memurları da merkezden tayin edilmiş, bunlar hem valiye hem de merkezde bağlı buldukları nezarete karşı çifte sorumluluk altında olmuşlardır.³⁰⁶ Atamaları merkez tarafından yapılmakla birlikte valinin her sahada geniş yetkileri korunmaya devam etmiştir. Genel olarak taşra yapısına bakıldığında merkezîyetçilik güçlendirilmekle birlikte yerinden yönetim imkanları da bir arada yaşatılmaya devam ettirilmiştir. Ayrıca Nizamname ile idareciler arasındaki hiyerarşi, bu idarecilerin başkanlık yaptığı meclisler alanına da taşınmış ve taşrada bir meclisler hiyerarşisi oluşturulmuştur.³⁰⁷

1864 Vilayet Nizamnamesi ile 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi hemen hemen aynı hükümleri içermektedir.³⁰⁸ İkisinin arasında birkaç küçük fark³⁰⁹ olmakla beraber kanaatimizce en önemlisi, taşra idarecilerine verilen isimlerdeki farklılıklardır. Buna göre Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin ikinci maddesinde sancak yöneticilerine kaymakam, üçüncü maddesinde kaza yöneticilerine kaza müdürü ünvanı verilerek, eski nizama devam edildiği görülürken³¹⁰, 1864 Vilayet

³⁰³ Sencer, **a.g.e.**, s. 80; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 55.

³⁰⁴ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 117.

³⁰⁵ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 168; Sencer, **a.g.e.**, s. 79; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 54.

³⁰⁶ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 168-169; Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", s. 38 (Yazar kazada da aynı durumun olduğunu, görevlilerin hem kaymakama hem de liva ve vilayetteki üstlerine karşı sorumluluğunun bulunduğunu belirtir. Böylelikle taşradan merkeze bürokratik bir ağ kuruluyordu ifadesini kullanır.); Tural, "Hagsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri", s. 97 (Yazar defterdar dışında umur-ı nafia ve hariciye memurlarının çifte sorumluluk altında olduğunu özel olarak belirtir.)

³⁰⁷ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 169; Sencer, **a.g.e.**, s. 79; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 54.

³⁰⁸ Kılıç, **a.g.e.**, s. 67-68.

³⁰⁹ Diğer farklılıklar ilgili kısımlarda belirtilecektir.

³¹⁰ Seyitdanlioğlu, "Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi", s. 70.

Nizamnamesi'nde ise isimler belirttiğimiz üzere mutasarrıf ve kaymakam olarak değiştirilmiştir.

1864 Nizamnamesi'ne yönelik getirilen tek büyük eleştiri, yine meclis üyelerinin seçimleriyle alakalı olmuştur. Meclis üye seçimlerinde yine yöre ileri gelenleri ile taşra idarecilerinin sisteme müdahil oldukları ve destekledikleri kişileri seçtirdikleri belirtilmiştir. Shaw'ın ifade ettiğine göre merkezi hükümet konuyu sıklıkla denetleyerek, bu tür sıkıntılı seçimleri geçersiz kılmış ve yenilerini yaptırmıştır. Bu şekilde giderek yerel müdahaleler çok az bir seviyeye indirilmiştir.³¹¹

3. 1867 Tarihli Talimatname

1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilen yeni düzenin Tuna vilayetinde başarılı sonuç vermesi üzerine uygulamanın diğer eyaletlere de teşmil edilmeye başlandığını belirtmiştik. Yeni düzene geçmeyen eyaletlerde ise halen eyalet sistemi sürmekte, kaza yöneticileri müdürler olup seçimle göreve gelmekte ve memleket meclisleri yöneticilere yardımcı kuruluşlar olarak işleyişine devam etmekteydi.³¹² 1867 yılına gelindiğinde, Fransa, Osmanlı Devleti'ne Islahat Fermanı'nda öngörülen reformların devamı olarak hayata geçirilmesi gerekenlerle ilgili bir nota vermişti. Bu notada getirilen vilayet yönetim sisteminin tüm ülkede yürürlüğe sokulması, ticaret mahkemelerinin ıslahı ile ticaret kanunu hazırlanması ve hristiyanların bazı memuriyetlere de kabul edilmesi gibi taleplere de yer verilmekteydi.³¹³ Avrupalı Devletlerin bu baskısının yanında, başarılı olan bu yeni sistem, Devlet'in diğer bölgelerinde de uygulanmak istenmiş fakat geniş çaplı uygulamaya geçilmesi için hazırlıkların yapılması ve uygulamadaki sıkıntıların bertaraf edilmesi gereği

³¹¹ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 109.

³¹² Çadırcı, "1864 Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması", s. 144; Çadırcı, "Tanzimat Döneminde Yerel Meclisler", s. 301 (Yazar kaza müdürlüğü kurumunun ve seçim usulünün devam ettiğini belirterek bunun nihayete eriş tarihini 1864 değil 1867 olarak vermektedir. Fakat başka eserinde ise tam tersi 1864 tarihini veriyor. Musa Çadırcı, "Tanzimattan Sonra Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri", **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, Der. Tülay Ercoşkun, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2007, s. 308-309.)

³¹³ Engelhardt, **a.g.e.**, s. 245-246.

nedeniyle, beklenen düzenleme 1867 yılında hayata geçirilebilmiştir.³¹⁴ 21 Haziran 1867 (18 Safer 1284) tarihinde “Vilayetlerin İdare-i Mahsusası ve Nizamının Suver-i İcraiyesi Hakkında Talimat-ı Umumiye”³¹⁵ adını taşıyan ve 22 madde ile 1 hatimeden oluşan yeni bir Talimatname yürürlüğe konmuş³¹⁶ ve yeni vilayet sistemi Devlet’in geneline teşmil edilmiştir.³¹⁷ 25 Temmuz 1867’de içinde bu Talimatname de dahil olmak üzere, taşra yöneticilerine rehberlik edecek 21 adet talimat ve nizamnameyi içeren 274 sayfalık bir el kitabı bastırılarak, taşradaki idarecilere gönderilmiştir.³¹⁸

Doktrinde bir görüş, 1867 tarihli bu Talimatname’nin yeni bir düzenleme olmayıp, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nin tamamlayıcısı olarak ve tüm Devlet’e 1864 tarihli Nizamname’nin teşmilini sağlamak üzere getirildiğini ve dolayısıyla 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin aynı olduğunu belirtmektedir.³¹⁹ Aksi görüş ise Talimat ile 1864 tarihli Nizamname’de önemli değişiklikler yapıldığını, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri’nin yanında bu düzenlemenin de Devlet çapında kalıcı hükümler getirdiğini ve bunun sonucunda yeni ve bağımsız bir metin olduğunu ifade etmektedir.³²⁰ Diğer bir görüş ise yazarlar tarafından 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle 1867 yılındaki bu Talimatname’nin karıştırılarak bu Talimatname diye 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin anlatıldığını, dolayısıyla aynı olarak görüldüğünü ve aslında talimat niteliğinde olan bu düzenlemeye yanlış bir şekilde nizamname denildiğini belirtmektedir.³²¹ Bu görüşe göre bu Talimatname ile

³¹⁴ Çadircı, “1864 Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması”, s. 144.

³¹⁵ **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015, s. 394-400 (Belgenin orijinal metni için bkz. Takvim-i Vekayi def’a 875 10 Zilkade 1283.)

³¹⁶ Kılıç, **a.g.e.**, s. 77 ve 79.

³¹⁷ Çadircı, “1864 Vilayet Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması”, s. 143-144; Kılıç, **a.g.e.**, s. 77; Mehmet Güneş, Osmanlı Taşra İdaresinin Değişim Sürecinde Kaymakamlık Kurumu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2013, s. 210; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 183; Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 45; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 109 (Yazar her iki eserinde de İstanbul’da hristiyanlar tarafından yönetilen ve müslümanlara düşmanlığı ile bilinen iki gazetede de yeni vilayet sisteminin çok başarılı bulunduğu ve hristiyanlara kamuda önemli roller verildiğinin yazıldığını belirtir.)

³¹⁸ Kırmızı, **a.g.e.**, s. 28-29.

³¹⁹ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 62-63; Kartal, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, s. 14; Tönük, **a.g.e.**, s. 147-148.

³²⁰ Çadircı, “1864 Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması”, s. 143 ve 146 (Yazar bu eserinde 1871 Vilayet Nizamnamesi’ne kadar 1867 yılındaki bu yeni düzenlemenin yürürlükte olduğunu belirtirken başka eserinde 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin 1871 yılına kadar yürürlükte kaldığını yazmaktadır. Bkz. Çadircı, **a.g.e.**, s. 252.)

³²¹ Kılıç, **a.g.e.**, s. 78-79.

birtakım değişiklikler yapılmış ve ardından 1864 Vilayet Nizamnamesi Devlet geneline yaygınlaştırılmıştır.³²² Kanaatimizce bu görüş her iki fikri de bağdaştırmak suretiyle en doğru olan görüştür. 1867 tarihli Talimatname'nin giriş kısmında, vilayetler gözlemlendiğinde yeni usulün faydaları görüldüğünden dolayı bu usulün Devlet'in tümünde yaygınlaştırıldığından bahsedilmektedir. Yine Talimatname maddelerine bakıldığında 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne göre birçok değişiklik yapıldığı, 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi esas alındığında ise daha fazla miktarda farklılık getirildiği görülmektedir.³²³

1867 tarihli Talimatname, 1 giriş, 3 fasıl ve 1 hatimeden oluşmaktadır. Düzenlemede Tuna Vilayet Nizamnamesi'nden farklı fakat 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle paralel olacak şekilde liva yöneticilerine *mutasarrıf* ve kaza yöneticilerine *kaymakam* ismi verildiği görülmektedir. Yine 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden farklı olarak sancak idari birimine artık kati bir şekilde liva isminin verildiği görülmektedir. Talimatname'de nahiye teşkilatına yine değinilmiş fakat yöneticilerinin mdrlr olduğu belirtilerek nahiye müdürlüğü getirilmiştir. Ayrıca nahiyelerde ihtiyar meclisleri teşkil olunması hükme bağlanmıştır. Vilayetlerin maliye işleri defterdar adı verilen görevliye, kazaların maliye işleri ise mal mdrlrine bırakılmıştır. Kazalar mevkii ve maslahatına göre 3 sınıfa taksim edilmiş olup medeniyet, cemiyet ve ticaretteki gelişmişliği en fazla olan birinci sınıf kaza olacakken daha düşük durumda olanlar ikinci ve nc sınıf kaza olarak sıralanacaktır. 1864 tarihli Nizamnameler'de vilayetlerdeki eğitim işleriyle ilgili bir hüküm bulunmazken bu Talimatname'nin 17. maddesinde vilayetlerin eğitim işlerinin müfettiş-i hkkamın vazifelerinden olduğu belirtilmiştir.³²⁴ Fakat müfettiş-i hkkamlık 1867 yılından sonra uygulamadan kaldırılacaktır. Buna göre müfettiş-i hkkamların yerini merkez naipleri almıştır.³²⁵

³²² Kılıç, a.e., s. 85-86.

³²³ 1864 Vilayet Nizamnamesi, s. 394-400.

³²⁴ 1864 Vilayet Nizamnamesi, s. 395, 399.

³²⁵ adırcı, "1864 Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması", s. 143; Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", s. 35-36.

Talimatname uyarınca, mülki idare alanında da önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Yeni uygulamanın ülke geneline de yaygınlaştırılması hedefinin bir sonucu olarak, Devlet'te 12 vilayet teşkil edilmiştir. Bunlar Mamuratü'l aziz ve Kürdistan eyaletleri birleştirilerek oluşturulan *Diyarbakir*, Yanya ile Tırhala eyaletlerinin birleştirilmesi ile oluşturulan *Yanya*, Rumeli ve Selanik eyaletlerinin birleştirilmesi ile oluşturulan *Selanik*, *Ankara*, *Kastamonu*, *Sivas*, *Hüdavendigâr*, *İzmir*, *Konya*, *Trabzon*, *Cezayir-i Bahr-i Sefid* ve *Prizren*'dir.³²⁶ Özerk statüleri nedeniyle Sırbistan, Romanya, Tunus, Mısır, Lübnan, Karadağ gibi yerler uygulama dışı bırakılmıştır.³²⁷ Eyaletten vilayete geçiş sürecinde, yukarıdaki örneklerden de görüleceği üzere eyaletlerden daha büyük çapta vilayetler oluşturulmuş ve bu durum bazen sıkıntılara neden olmuş, mülki idare dağılımında yine değişikliklere gidilmiştir.³²⁸ Kaza ve nahiyelerden birçoğu kaldırılmış, örneğin 1867 yılında Kastamonu vilayetinde 93 olan kaza sayısı 1868 yılında 18'e indirilmiştir.³²⁹

B. 1871 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi

1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi'nden sonra Osmanlı mülki idaresi yeni bir Vilayet Nizamnamesi ile karşı karşıya geliyordu. 1871 tarihli "İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi"³³⁰ 22 Ocak 1871 (29 Şevval 1287) tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmişti.³³¹ Fakat Cebel-i Lübnan, Mısır ve Girit özerk statüleri dolayısıyla, Hicaz ve Yemen hem aşiret sistemleri hem de uzaklıkları dolayısıyla, İstanbul ise başkent olmasından dolayı bu Nizamname'nin

³²⁶ Ünver, "Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devletinin İdari Taksimatına Etkileri", s. 102-103; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 110 (Yazar onüç rakamını vermektedir.)

³²⁷ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 110.

³²⁸ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 190; Tural, "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri", s. 106.

³²⁹ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 189-190.

³³⁰ Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. V, S. 5, 1996, s. 91-103; Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. V, S. 6, 1996, s. 89-99 (Belgenin orijinal metni için bkz. Düstur, I. Tertib, C. I, s. 625-651.)

³³¹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 252; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 62-63; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 46; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 115.

uygulamasının kısmen dışında bırakıldılar.³³² Nizamname 1 mukaddime, 4 bab içerisinde yer alan 129 madde ve bir de hususi maddeden oluşuyordu. Literatürdeki bazı yazarlara göre 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin yayınlanmasıyla yürürlükten kaldırılmış oluyordu.³³³ Aksi görüş ise, 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin madde-i mahsusasında önceki düzenlemelerin bu Nizamname'ye aykırı hükümlerinin feshedildiğinin belirtilmesi, muhtar ve ihtiyar meclisinin seçim ve görev süreleri yahut idare meclislerinin yapısı gibi³³⁴ 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde yer alan bazı hükümlere bu Nizamname'de yer verilmemesi, 1871 Vilayet Nizamnamesi'nin düzenleme getirmediği hususlarda halen 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin yürürlükte olduğunu gösterdiğini belirtmektedir.³³⁵ Fakat bu Nizamname 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde olmayan bazı organları kapsamına almış ve çeşitli memur ve meclislerin görevlerini de ayrıntılı bir şekilde anlatarak açıklığa kavuşturmuş, belirsizlikleri ortadan kaldırmıştır.³³⁶ Dolayısıyla 1871 Vilayet Nizamnamesi'nin, taşra idaresini kapsamlı olarak yeniden düzenlemekle beraber hüküm getirmediği konularda 1864 Vilayet Nizamnamesi'ni yürürlükten kaldırmayan bir düzenleme olduğu görüşü kanaatimizce yerinde olan görüştür.

1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin ilk babında vilayet-liva-kaza-nahiye-köy şeklinde mülki taksimata yer verilmiş ve genel idarenin başı olarak vilayet yöneticisi vali gösterilmiştir. Nizamname'ye göre, her memur bir üst memuruna karşı sorumlu olup, bu hiyerarşi zincirinin başı da vali olarak belirlenmiştir. 1864 ve 1867 tarihindeki düzenlemelerde olduğu gibi yine vilayet yöneticisi *vali*, liva yöneticisi *mutasarrıf*, kaza yöneticisi *kaymakam*, nahiye yöneticisi *nahiye müdürü* ve köy yöneticisi *muhtar* olarak belirlenmiştir. Bu Nizamname ile vilayet, liva, kaza, nahiye ve köylerde görevli memurların ve meclislerin görevlerinin tek tek ve çok ayrıntılı

³³² Ortaylı, “Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler”, s. 237; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 430.

³³³ Çadircı, **a.g.e.**, s. 252; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 62-63.

³³⁴ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 207.

³³⁵ Kartal, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, s. 14-15 ve 18; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 195-197, 207 ve 215-216.

³³⁶ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 179; Kartal, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, s. 14; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 196; Sencer, **a.g.e.**, s. 80; Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, s. 55.

bir şekilde açıklandığı görülmektedir. Örneğin valilerin görevleri, ikinci babda, beş kısımda ve 12 maddede sayılmış ve valilerin görevleri mülki idareye ilişkin olanlar, maliyeye ilişkin olanlar, eğitim ve bayındırlık işleriyle ilgili olanlar, zaptiyeye ilişkin olanlar ile hukuki ve cezai konularla ilgili olanlar şeklinde beş kategoriye ayrılmıştır.³³⁷ 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde sadece bir maddeyle düzenlenen valilik kurumuna bu Nizamname'de ayrıntılı bir şekilde görevlerine de yer verilerek toplamda 13 madde ayrılması, valinin sorumluluğu ve yetkilerinin arttırılması olarak yorumlanmıştır.³³⁸ Nizamname'nin 17-34. maddelerinde de vilayetin diğer memurları belirtilmiş ve görevleri ayrı ayrı sayılmıştır. Nizamname'de ayrıca vilayet umumi meclisleri ile taşra idare meclislerinin düzenlendiği madde sayısı 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne göre arttırılmış ve bunlarla ilgili de ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir.³³⁹ Vilayet umumi meclisleri yine valinin danışma organı olmaktan öteye götürülemediği.³⁴⁰

1871 Vilayet Nizamnamesi'nde en göze çarpan değişiklik bu Nizamname'de 1864 Vilayet Nizamnameleri'nde yer verilen ve nizamiye mahkemelerinin temeli olup vilayet, liva ve kazalarda hukuki meseleleri görüşen meclislere yer verilmemiş olmasıdır. Bu hususa ve gerekçesine Nizamname'nin girişinde yer verilmiştir. Buna göre nizamiye mahkemeleri ile ilgili ayrı bir nizamname tesis edilmiş olduğundan bu Nizamname'de mahkemelerin idaresine dair bir düzenlemeye yer verilmediği ve sadece memurların, idare meclislerinin, belediyelerin ve nahiyelerin vazifelerinin ele alındığı belirtilmiştir.³⁴¹ Nizamname'deki diğer yenilik ise daha önceki nizamnamelerde sadece ismen belirtilen nahiye teşkilatı hakkında ayrıntılı hükümler getirilmiş olmasıdır.³⁴² Buna göre 129 maddelik Nizamname'nin nahiye idaresi ve nahiye meclisleri ile ilgili hükümleri 22 maddeyi bulmaktadır.³⁴³ Bu ayrıntılı

³³⁷ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 91-95.

³³⁸ Apan, **a.g.e.**, s. 86; Erkan Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIV, S. 1, 2005, s. 72-73.

³³⁹ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 95-99; Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 89-97.

³⁴⁰ Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 79-80.

³⁴¹ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 91.

³⁴² Kartal, “Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare”, s. 15; Gençoğlu, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, s. 36; Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 78.

³⁴³ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 101-102; Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 94-96.

düzenlemenin, yabancı devletlerin baskıları sonucu yapıldığı belirtilmektedir.³⁴⁴ Çünkü yabancı devletler nahiye yönetiminin daha serbest bir yönetim tarzı getirerek milliyetçi ayaklanmalar için uygun bir zemin oluşturacağını düşünmüşlerdir.³⁴⁵ Nizamname'ye göre bir kazanın idaresindeki köy ve çiftlikler yakınlıkları ve ilişkilerine göre birer daireyi teşkil edecek ve bunlara nahiye adı verilecektir. Fakat bu köy ve çiftliklerin nahiye oluşturabilmesi için en az 500 erkek nüfus buldurması gerekecektir. 1867 tarihli Talimatname'de nahiyelerde ihtiyar meclisleri oluşturulacağı söylenmiş ise de bu Nizamname ile nahiyelerin idari meclisi *nahiye meclisleri* olmuştur. Bir diğer önemli değişiklik ise yine 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin en sonundaki hususi maddesinde adı zikredilen vali muavinliği kurumunun, görev tanımı yapıp 17. maddede özel olarak düzenlenmesidir.³⁴⁶ Fakat 1871 Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe girmeden önce de vali muavinliği kurumunun fiiliyata geçtiği belirtilmektedir.³⁴⁷ Nizamname ile valinin adalet işlerinden tamamen ayrı bir konumda kalması istenmiş, fakat yetkileri artırılmış ve tüm kamu görevinden valiler sorumlu kılınmıştır. Bu anlamda sıkı merkeziyetçiliğin yerini giderek artan bir yetki genişliğine bıraktığı görülmektedir.³⁴⁸ Fakat her iki Nizamname'de de taşradaki bazı memurların hem valiye hem de nezaretlerine bağlı olmaları sonucu yaşanan ikileme ilişkin bir değişiklik yapılmamıştır.³⁴⁹ Ayrıca 1871 Vilayet Nizamnamesi bir yenilik daha getirerek, vilayet, liva ve kazalarda başkanı ve meclisi olan belediye teşkilatını kurmuştur.³⁵⁰

1871 Vilayet Nizamnamesi'nde 1864 Vilayet Nizamnamesi'ndeki umur-ı nafia memurunun adı *tarik emini* olarak değiştirilmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde olmayan defter-i hakani müdürü ve evkaf müdürü gibi yeni

³⁴⁴ Apan, **a.g.e.**, s. 87; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 205.

³⁴⁵ Apan, **a.g.e.**, s. 87.

³⁴⁶ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 95,101.

³⁴⁷ Ünver, "Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devletinin İdari Taksimatına Etkileri", s. 111 (Yazar 1867'de bazı vilayetlere gayrimüslim vali muavini atandığını Kastamonu vilayetine ise müslüman vali muavini tayin edildiğini söyler. Bkz. Ünver, "Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devletinin İdari Taksimatına Etkileri", s. 104-105.)

³⁴⁸ Sencer, **a.g.e.**, s. 81; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 56.

³⁴⁹ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 179; Kırmızı, **a.g.e.**, s. 31.

³⁵⁰ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 179; Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi", s. 81-82; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 70.

görevliler taşra yöneticilerinin içerisinde yerlerini almışlardır.³⁵¹ Yine hariciye memurluğu tabiri yerine umur-ı ecnebiyye müdürlüğü ifadesine yer verilmiş³⁵² olup, görevleri ayrıntılı bir şekilde yirmi ikinci maddede açıklanmıştır.³⁵³ 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde hariciye memurluğu olmakla birlikte hususi maddesi olan son maddesinde umur-ı ecnebiyye müdüründen bahsettiği görülmektedir.³⁵⁴ Nizamname ile yapılan diğer bir değişiklik ise vilayet ve liva merkezindeki yerler için öngörülen merkez mutasarrıflığı ve merkez kaymakamlığının kaldırılmış olmasıdır.³⁵⁵ Bundan böyle burada vilayet ve sancak idareleri merkezdeki yönetime hakim olacaklardır.³⁵⁶

Nizamname'de nahiye yönetimi ayrıntılı bir şekilde anlatılmakla beraber, Devlet'in içinde bulunduğu sosyo-ekonomik durum, nahiye teşkilatlanmasını kolay gerçekleştirecek durumda değildi. Bu nedenle birçok yerde nahiye teşkilatı kurulamadı.³⁵⁷ Ayrıca yine Nizamnameler'den sonra uygulamada görülen soru işaretlerini ve eksiklikleri gidermek için 1872 yılında Sadrazam Mithat Paşa'nın düzenlediği "Vilayetin Umur-u İdaresi Hakkında Talimat"³⁵⁸ yayınlandı. Bu Talimat'ın birinci maddesiyle ecnebi müdürlüğü, ziraat memurluğu ve müfettiş-i hükkamlık ilga ediliyordu. Müfettiş-i hükkamlar yerine divan-ı temyiz başkanlığına ayrıca bir reis atanıyor, liva ve kazalardaki hukuk meclislerinin üye sayıları düşürülüyordu.³⁵⁹

³⁵¹ Kartal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", s. 15; Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayet Talimatnamesi", s. 72-73 ve 75 (Yazarlar tarık emini makamının devam olmayıp tamamen yeni bir kurum olduğunu belirterek 1871 Nizamnamesi'yle yönetime dahil edilen makamlar arasında adını geçirir.); Kırmızı, **a.g.e.**, s. 31.

³⁵² Kırmızı, **a.g.e.**, s. 31; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 202.

³⁵³ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 96.

³⁵⁴ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 120.

Önen- Reyhan 1864 Nizamnamesi'nde zaten umur-ı hariciye ve umur-ı ecnebiyye terimlerinin birbirleri yerine kullanıldığını ifade etmektedir. Bkz. Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 202

³⁵⁵ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 64; Ünver, "Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devletinin İdari Taksimatına Etkileri", s. 104 (Fakat yazar bu uygulamaya iş yükünün artması şikayetleri üzerine 10 yıl sonra geri dönüleceğini belirtiyor.); Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", s. 36; Tönük, **a.g.e.**, s. 179.

³⁵⁶ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 64; Tönük, **a.g.e.**, s. 179.

³⁵⁷ Çadircı, **a.g.e.**, s. 253; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 432 (Yazar ayrıca nahiyenin kurulmasını, Babiali'nin, ulusalcı hareketlere zemin hazırlayacağı gerekçesiyle istemediğini belirtir.)

³⁵⁸ Tülay Keskin Ercoşkun-Erkan Tural, "Bir Belge: 1872 Tarihli Vilayetlere Dair Talimatname", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIX, S. 2, 2010, s. 99-109 (Talimatname'nin orijinal metni için bkz. Takvim-i Vekayi, Def'a 1527, 12 Şaban 1289.)

³⁵⁹ Tülay Keskin Ercoşkun-Erkan Tural, "Mithat Paşa'nın İlk Sadareti ve Yabancı Seyyahların İzlenimleri Bağlamında 1872 Vilayetler Talimatnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIX, S. 1, 2010, s. 10-17. Müfettiş-i hükkamlığın 1867 yılında kaldırıldığı belirtilmişse de bu hükümler bu zaman aralığında yeniden yürürlüğe konduğunu göstermektedir.

Genel olarak bakıldığında taşra meclisleri halkın yerel yönetimde söz sahibi olmasını sağlaması açısından yararlı bir uygulama olmuşsa da, bu sistemin içten gelen bir talebin sonucunda olmadığı ve meclislerin kuruluşunda dış etki ve baskıların ön planda rol oynadığı belirtilmektedir. Devlet yetkilileri, hem Batıdaki yönetim sistemlerine özenmiş hem de azınlıkların yönetimde yer aldığı izlenimini vererek müdahaleleri ve ayrılıkçı hareketleri önlemek istemiştir. Bu yapının ilk önce hristiyan nüfusun yoğunlaştığı bölgelerde denenmesi bunun ispatı niteliğindedir.³⁶⁰ Kanaatimizce her ne kadar baskılar ve dış etkenler yaşanan değişimlerde önemli bir paya sahip olsa da, içten gelen talepler ve Devlet adamlarının yönetimdeki sıkıntıları görerek yeniliklere duydukları ihtiyaç da bir o kadar önde gelen bir etken olmuştur. 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle süregelen bu yerinden yönetim sistemi oturtularak, II. Meşrutiyete kadar temelde devamı sağlanmıştır.³⁶¹ 1871 Vilayet Nizamnamesi hükümleri 1913 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.³⁶²

Tüm bu nizamnamelerin ardından gelinen sürece bakıldığında, 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle de taşradaki sorunlar çözümlenememiş, yolsuzluk ve usulsüzlükler süregelmiştir. Yöneticiler, çoğu zaman etkisiz kalmış, kendi kişisel menfaatlerinin peşine düşmüş ve yönetimdeki ilgisizlik ve savsaklama devam etmiştir.³⁶³ Yörenin ileri gelenleri, eski alışkanlıkları olan hazine gelirlerini zimmete geçirme ve fakir fukaraya baskı yapma fililerini sürdürmüşlerdir.³⁶⁴ Yeni düzenlemeleri taşrada uygulayabilecek nitelikli memurların olmaması uygulamada zorluk yaşatmıştır.³⁶⁵ Valiler, yabancı devlet temsilciliklerinin baskı ve müdahalelerine karşı meclisleri bir sığınma mercii olarak kullanmışlardır.³⁶⁶ Ayrıca meclis çalışmalarında en önemli

³⁶⁰ Sencer, **a.g.e.**, s. 81-82; Sencer "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 56.

³⁶¹ Sencer, **a.g.e.**, s. 82; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 56. Aksi görüşte Çadırcı, "Tanzimat", s. 186 (Yazar bu idari yapılanmanın Devlet'in yıkılışına kadar sürdüğünü söyler.)

³⁶² Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 63; Kartal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", s. 15 (Yazar 1864 Nizamnamesi'nin yürürlükten kalkmayıp devam ettiğini savunduğu için 1864-1871 Nizamnameleri'nin 1913 yılında beraber yürürlükten kalktığını belirtir.); Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi", s. 83.

³⁶³ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 184; Sencer, **a.g.e.**, s. 82.

³⁶⁴ Çadırcı, "Tanzimattan Sonra Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri", s. 310.

³⁶⁵ Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", s. 38.

³⁶⁶ Ortaylı, "Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler", s. 237; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 201.

sorunlar geçiştirilmiş veya tam tersi uzun uzadıya ele alınmıştır. Bazen de meclislerin etnik unsurların çeşitli olduğu yerlerde, çok fazla cemaat temsilcisini barındırmasından dolayı, görüşmelerde hiç uzlaşma sağlanamamış ve uygulamada vali ne derse o olmuştur.³⁶⁷ Vilayet umumi meclisleri ise işleyişlerindeki aksaklıklar bir yana 1870’li yıllardan sonra çoğu zaman toplanmamışlardır. Nitekim kimi zaman eski düzen özlenir hale gelmiştir.³⁶⁸

C. 1876 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Hakkında Talimat

1876 yılına gelindiğinde, Osmanlı Devleti’ne Avrupalı Devletlerin baskısı daha da artmıştı.³⁶⁹ Bu dönemde valilerin yetkilerinin daha da arttırıldığı mülki idareye yönelik bir Talimat daha yayınlanmıştır. 21 Şubat 1876 (25 Muharrem 1293) tarihinde “İdare-i Umumiyye-i Vilayat Hakkında Talimat”³⁷⁰ ismiyle yayınlanan düzenleme yeni bir nizamname şeklinde olmayıp, 1864 ve 1871 Nizamnameleri’ni tamamlayıcı bir nitelik arz etmektedir.³⁷¹ Talimat, 5 bölüm içinde 40 maddeden ve bir hatimeden oluşmaktadır. Talimat’ta mülki idare kademeleri yönünden bir değişiklik yapılmamış, idare memurlarının görevleriyle ilgili bir düzenlemeye de yer verilmemiştir. Talimat’ın ilk faslında Devlet’in vilayetlere bölüdüğü ve vilayetlerin başının vali olduğu belirtilerek, vilayet sisteminin devamına işaret edimiştir. Ayrıca Osmanlı tebaasının hukuk önünde eşit oldukları ve Devlet ile hükümetin her daim amme hukukunu muhafazaya çalıştıkları da belirtilmiştir. Dördüncü maddede valilerin vazife-i islahiyye ve vazife-i daimi olmak üzere iki kısım görevleri olduğu belirtilmiş ve valilerin Devlet nezdinde doğrudan doğruya sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Talimat’ta ağırlıklı olarak vilayet idaresi ve özellikle valilerin görev ve sorumlulukları düzenlendiği görülmektedir. 33-36. maddeler arasında mutasarrıflar

³⁶⁷ Ortaylı, “Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler”, s. 237.

³⁶⁸ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 185-186; Sencer, **a.g.e.**, s. 82; Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, s. 57.

³⁶⁹ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 237.

³⁷⁰ Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 85-90 (Belgenin orijinal metni için bkz. Düstur I. Tertip, C. III, s. 24-37.)

³⁷¹ Apan, **a.g.e.**, s. 88; Kartal, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, s. 18; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 237.

ve kaymakamlarla ilgili düzenlemeler yapılmış, 37-40. maddeleri arasında ise taşra meclisleri ve nizamiye mahkemeleri ile ilgili hükümler getirilmiştir.³⁷²

1864 ve 1867 yılındaki düzenlemelerde sadece ismen belirtilen, 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle de teşkilat olarak ayrıntılı bir şekilde düzenlenen nahiye idaresi için 1876 yılına gelindiğinde başlı başına bir düzenleme daha çıkarılmıştır. “İdare-i Nevahi Nizamnamesi” ismini taşıyan düzenleme, Meclis-i Vükeladan geçerek 6 Nisan 1876 (11 Rebiülevvel 1293) tarihinde neşrolunarak yürürlüğe girmiştir.³⁷³ Fakat nahiyeye ilişkin düzenlemeler, yine kağıt üzerinde kalmaktan ileri gidememiş ve çeşitli nedenlerle Devlet'in çok az bir kısmında uygulanabilmiştir.³⁷⁴

Bu düzenlemeler de taşra yönetimindeki olumsuzlukları giderememiştir. Vilayet sınırlarının geniş olması ve haberleşme araçlarının yetersizliği, yöneticileri güç durumda bırakmıştır. Ayrıca rüşvet, iltimas ve adam kayırma gibi yollarla yöneticilerin atanmasına devam edilmiştir. Atanan yöneticiler taşrada yıllardır belli bir düzen oluşturan yöre ileri gelenlerinin muhalefetiyle karşı karşıya gelmiştir. Bununla beraber buldukları yerlerde yabancı devletlerin konsolosları, oradaki azınlıkları kendi himayesinde görerek, yöneticilere güçlük çıkaran diğer bir unsur olmuşlardır. Taşradaki önde gelen güçler, yöneticileri merkeze şikayet ederek yerlerini değiştirme girişimlerinde bulunagelmiştir. Tüm bunların yanında idarecilerin mevzuatı iyi bilmemeleri ve yetişmiş eleman olmamaları da diğer bir sorun olmuştur. Dolayısıyla yapılan yasal düzenlemeler, eksiklikleri ve sorunları gidermede aciz kalmıştır.³⁷⁵ Yine yerel temsilcilerin, danışmadan öteye gidip meclisleri etkileri altına aldığı olduğu gibi, tamamen idarecilerin otoritesi istikametinde meclislerin yönetildiği de olmuştur.³⁷⁶ Meclis üyeleri izinleri olmadan meclis çalışmalarına uzun süreler katılmamaya başlamıştır. Meclislerdeki halk

³⁷² Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 85-90.

³⁷³ Çadircı, “Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi”, s. 223; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 103; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 244.

³⁷⁴ Çadircı, “Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi”, s. 223; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 104-106.

³⁷⁵ Çadircı, “Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi”, s. 223-224.

³⁷⁶ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 184-185; Ortaylı, “Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler”, s. 237; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 122.

temsilcileri, kendi sınıflarının haklarını savunmaktan çok yine kendi menfaatlerini öncelemeye devam etmişlerdir.³⁷⁷ Bazen de meclisler, bölge ileri gelenlerinin çatışma alanı olmuştur. Meclisler kurulurken hükümet ile yerel unsurların bütünleşmesi düşünülmüş ise de ilk başlarda bu sağlanamamış, ancak sonraları memurlar ile taşradaki nüfuz gruplarının bir anlaşma içine girdiği gözlemlenmiştir.³⁷⁸



³⁷⁷ Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 48; Shaw, “The Origins of Representantative Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 122.

³⁷⁸ Ortaylı, “Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler”, s. 237.

İKİNCİ BÖLÜM

1839 - 1876 YILLARI ARASINDA KAZA YÖNETİMİNİN İDARİ YAPISI

I. TANZİMAT FERMANI'NIN İLANI'NDAN 1864 YILINA KADAR KAZA YÖNETİMİNİN İDARİ YAPISI

A. Genel Olarak

Tanzimat Dönemi öncesinde kaza, yönetim örgütünün temel birimini oluşturmaktaydı ve kadının görev alanını ifade ederdi.³⁷⁹ Kadı bulunduğu kaza bölgesinin en önemli kişisiydi ve bir anlamda kazanın başı ve yöneticisi olarak kabul edilirdi.³⁸⁰ Burada diğer bir idareci olan subaşına da değinmek gerekirse, her sancak kazaya tekabül edecek surette subaşılıklara ayrılmakta³⁸¹ ve subaşılar doğrudan doğruya sosyal düzeni sağlayan örgütün başı kabul edilmekteydi.³⁸² Subaşının vergi toplamak ve asayişini temin etmek gibi görevleri³⁸³ onu kaza için önemli biri haline getirir de, subaşı kadıdan sonra kazanın ikinci önemli kişisi olmakta ve kadının en başta gelen yardımcısı statüsünde konumlanmaktaydı.³⁸⁴ Birinci bölümde de görüldüğü üzere 19. yüzyıla kadar devam eden Osmanlı taşra idaresinin klasik yapısı, Tanzimat Fermanı'nın ilanı sonrasında yapılan mülki düzenlemeler ile son derece önemli bir değişime uğramıştı.³⁸⁵ Önceki zamanlarda görülen kötü yönetim, karışıklık ve verimsizliklerin nedeni olarak, taşradaki unsurların bir nevi özerkleşen idareleri görülmüştür. Dolayısıyla temsil ilkesine dayalı yönetim biçimi, Osmanlı Devleti'ne Tanzimat ile beraber girmiş ve bu yolla merkezi hükümetin Devlet'teki

³⁷⁹ Akdağ, **a.g.e.**, s. 88 ve 103; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 256; Ünal, "Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı", s. 119; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı**, s. 44; Sencer, **a.g.e.**, s. 52.

³⁸⁰ Akdağ, **a.g.e.**, s. 98; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 258-259.

³⁸¹ Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı**, s. 39; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 284.

³⁸² Akdağ, **a.g.e.**, s. 90-91.

³⁸³ Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı**, s. 39; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 284.

³⁸⁴ Akdağ, **a.g.e.**, s. 88-89; Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı**, s. 39; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 284.

³⁸⁵ Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 252; Ünver, "Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devletinin İdari Taksimatına Etkileri", s. 97.

gücü arttırılmaya çalışılmıştır.³⁸⁶ Bu amaç doğrultusunda valinin gözetimi altında olmakla birlikte, farklı alanlarda çalışmak üzere vilayette çeşitli birimler kurularak, valide toplanan güçler dağıtılmaya çalışılmış ve mültezimler bertaraf edilerek mali kontrolün merkezin maaşlı elemanları (muhasıllar) tarafından doğrudan gerçekleştirilmesi istenmiştir.³⁸⁷ Muhasıllık teşkilatından beklenen fayda elde edilemeyip, hatta zarar edilince, 1842 yılında kaza müdürlüğü kurularak yeni bir sisteme geçilmiştir.³⁸⁸

1842 yılındaki düzenlemenin ardından 1864 yılına kadar taşra idaresini düzenlemek adına 1849, 1852 ve 1858 yıllarında da çeşitli hükümler getirilmiştir. Osmanlı Devleti, taşraya idareci olarak gönderdikleri kişilerin konumlarını kötüye kullanmaları olasılığına binaen, belirtildiği gibi yerel güçleri yönetime dahil etme girişiminde bulunmuş, fakat yerel egemen olan yöneticilerin aynı şekilde suiistimaller yapması, Osmanlı Devleti’ni bir paradoks içerisine itmiştir. Yukarıdaki tüm düzenlemeler, bu paradoksun örneğini sergilemektedirler. Ayrıca farklı yapıda bulunan, Devlet’in farklı bölgelerinde, aynı anda aynı yönetim tarzını uygulayabilmek diğer bir sıkıntılı noktayı oluşturmuştur. Yine Osmanlı Devleti’nde merkeziyetçiliği egemenliklerine tehdit olarak gören yerel egemen sınıfları ile milliyetçilik hareketlerinden etkilenen ulusların varlığı ve zaman içinde Avrupalı Devletlerin baskı ve müdahaleleri, taşrada çatışmalar ve denge oyunlarına neden olmuştur. 1860’lı yıllara gelindiğinde Osmanlı Devleti’nin mülki idaresi hala bir temele oturtulamamıştır.³⁸⁹

Düzce özelinde sürece bakmak gerekirse Osman Gazi’nin saltanatının son yıllarında (1317-1318) Osmanlı komutanlarından Konur Alp, Düzce bölgesini fethederek hakimiyeti altına almıştır.³⁹⁰ Fethedilen bu bölge, fatihinin adıyla

³⁸⁶ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 56.

³⁸⁷ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 57.

³⁸⁸ Efe, “Taşra Yönetimine Muhasıllıktan Açılan Kapı”, s. 41-42.

³⁸⁹ Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 152-153.

³⁹⁰ Özlü, **a.g.e.**, s. 85; **Bolu İl Yıllığı**, 1967, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1968, s. 173 (Eserde Konuralp tarafından Düzce’nin fethi için 1326 tarihi verilmektedir.); İlhan Şahin-Hikari Egawa, “Osmanlı Döneminde Düzce’nin Sosyal-Ekonomik Hayatı ve Gelişim Süreci”, **Düzce’de Tarih ve Kültür**, Ed. Ali Ertuğrul, Düzce, Düzce Belediyesi Kültür Yayınları, 2014, s. 43; Fatih Özçelik, “Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti

anılmaya başlanmış ve Konrapa olarak isimlendirilmiştir.³⁹¹ Bolu ise 1324 yılında Osmanlı hakimiyetine girerek, sancak beyliği statüsünü almış ve Konur Alp'in sancak beyliği altında yönetilmeye başlanmıştır.³⁹² Konrapa, Bolu'nun fethedilmesinden sonra Bolu'ya bağlanmıştır.³⁹³ Düzce ile ilgili ilk Osmanlı belgelerine 1530 tarihinde rastlandığı, burada Düzce'nin adının Düzce Pazarı olarak geçtiği ve Konrapa kazasına bağlı olduğu belirtilmiştir. Bu tarihlerde Düzce'nin bir kasaba bile olmadığı, köy ile kasaba arasında kalacak bir nitelikte olduğu ifade edilmiştir.³⁹⁴ 1692 yılına kadar sancak beyliği olarak idare edilen Bolu ise Anadolu beylerbeyliğine bağlı idi.³⁹⁵ Yavuz Sultan Selim döneminde Bolu sancağının idari merkezlerinden birisinin de Konrapa olduğu görülmektedir.³⁹⁶ 1811 senesine kadar voyvodalık şeklinde yönetilen Bolu bu tarihten sonra mutasarrıflık olarak 1864 yılına kadar bu yapısını devam ettirmiştir.³⁹⁷ Tanzimat Devrinin ilk yıllarında Kastamonu eyaletinin 5 livasından birinin³⁹⁸ ve 1846 yılına gelindiğinde ise 4 livasından birinin Bolu olduğu gözlemlenmektedir.³⁹⁹

Bolu'da mutasarrıflık devresinin ilk yıllarında 19 kaza bulunduğu ve bunlardan birinin de Konrapa olduğu görülmektedir.⁴⁰⁰ Zaten 18. Yüzyıl sonları ve 19. Yüzyıldan itibaren Konrapa adı Düzce için kullanılmaya başlanmış, Düzce ile Konrapa aynı idari birimi ifade eder hale gelmişlerdir.⁴⁰¹ Aynı dönemde bir bölgedeki 40-50 hane bir kaza kabul ediliyor ve bu kazaların yönetimi o yıllarda ayanlara veriliyordu.⁴⁰² Araştırmalar Düzce'de ayan tarafından yönetimin, yani

Döneminde Düzce'nin İdari Yapısına Genel Bir Bakış (1323-1960)", **Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Y. 3, S. 1, s. 103 (Fetih tarihini 1324 olarak vermektedir.)

³⁹¹ Özlü, **a.g.e.**, s. 85; Mustafa Keskin, **1831 Tarihli Nüfus Sayımına Göre Düzce**, Düzce, Düzce Belediyesi Kültür Yayınları, 2014, s. 12; Özçelik, "Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Düzce'nin İdari Yapısına Genel Bir Bakış (1323-1960)", s. 103; Şahin-Egawa, "Osmanlı Döneminde Düzce'nin Sosyal-Ekonomik Hayatı ve Gelişim Süreci", s. 43.

³⁹² Dursun Bayraktar, "Cumhuriyet Döneminde Bolu", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara, 1988, s. 33; **Bolu İl Yıllığı 1967**, s. 188.

³⁹³ Özlü, **a.g.e.**, s. 85.

³⁹⁴ Şahin-Egawa, "Osmanlı Döneminde Düzce'nin Sosyal-Ekonomik Hayatı ve Gelişim Süreci", s. 43-45.

³⁹⁵ Bayraktar, **a.g.e.**, s. 33; **Bolu İl Yıllığı 1967**, s. 175

³⁹⁶ Bayraktar, **a.g.e.**, s. 16.

³⁹⁷ Bayraktar, **a.g.e.**, s. 34-35; **Bolu İl Yıllığı 1967**, s. 188.

³⁹⁸ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 127.

³⁹⁹ Tönük, **a.g.e.**, s. 109.

⁴⁰⁰ Bayraktar, **a.g.e.**, s. 36; **Bolu İl Yıllığı 1967**, s. 183.

⁴⁰¹ Şahin-Egawa, "Osmanlı Döneminde Düzce'nin Sosyal-Ekonomik Hayatı ve Gelişim Süreci", s. 47.

⁴⁰² **Bolu İl Yıllığı 1967**, s. 183 (Eserde ayan, ağa ve yöre ileri gelenlerinin burada halka yaptığı zulümler çarpıcı bir şekilde anlatılmaktadır. Bkz. **Bolu İl Yıllığı 1967**, s. 183-185.) 1829 yılında yurt çapındaki hareketlenmelere katılan bir askeri serbest bıraktığı için Düzce ayanının idam edildiği belirtilmektedir. Bkz. Enver Konukçu, Düzce

ayanlığın 1782 yılına kadar gittiğini göstermektedir.⁴⁰³ Konrapa'nın 1. Murat zamanında ve Kanuni Sultan Süleyman zamanında da kaza statüsünde olduğu belirtilmektedir.⁴⁰⁴ Fakat 1871 tarihine gelene kadar Düzce'nin bir köy olduğu ifade edildiği⁴⁰⁵ gibi nahiye statüsünde olduğu⁴⁰⁶ da belirtilmiştir. Ayrıca 1830'lu yılların sonunda, Düzce'de ayanların nüfuzunun iyice kırılarak merkezin gücünün arttırıldığı, Düzce'nin bir kaza statüsünde olduğu ve kaza müdürlerince yönetildiği belirtilir.⁴⁰⁷ Abdulmecid zamanında Düzce, Kastamonu eyaleti Bolu sancağının önde gelen kazalarından biridir. Düzce kazasına “Düzce ma'a Konrapa” resmi adı verildiği belirtilmektedir. Bu Konrapa ile birlikte Düzce anlamına gelmekte olup Konrapa'nın eski merkezi ise Üskübi bölgesiydi.⁴⁰⁸

B. Kaza Yöneticisi Olarak Kaza Müdürü

Muhassıllık sisteminin başarısızlığa uğramasının ardından yapılan yeni düzenlemeyle, kazanın idari birim olarak hayata geçirildiği ve kazanın yöneticilerinin kaza müdürleri olarak belirlendiği belirtilmişti. 1842 yılında yapılan bu düzenlemede ifade edildiği gibi Devlet'te idari bölümler eyalet-sancak-kaza şeklinde oluşturulmuştu. Takvim-i Vekayi'de Padişah Abdulmecid'in Hatt-ı Hümayunu'na dayanılarak ilan edilen bu yazıda, kazalarda eşraf-ı hanedan ve diğer ileri gelen aile mensubu kimselerin toplanarak aralarındaki yörenin ileri gelenlerinden (eşraf-ı hanedandan) birini müdür seçmesi istenmiştir.⁴⁰⁹ Bu şekilde ülkenin kalkınmasının ve halkın güvenlik içinde geçinip vergilerini düzgün bir

Tarihi (1323-1923), s. 172-173 (Eser TTK'da basım aşamasında olduğu için daha fazla bilgi aktarılamamaktadır. Verilen sayfa sayıları baskıya girmeden önceki nüshada olup kitap çıktıktan sonra sayfa numaraları değişebilecektir. Bu kıymetli eseri kullanmam için bana izin veren değerli Enver Konukçu hocama ve bana ulaştıran başta Prof. Dr. Yusuf Oğuzoğlu hoca olmak üzere tüm akademisyen ekibine teşekkür ederim.)

⁴⁰³ Özlü, **a.g.e.**, s. 89.

⁴⁰⁴ Konukçu, **a.g.e.**, s. 69 ve 85 (Fakat aynı eserde Düzce için aynı dönemlerde nahiye ve kaza terimlerinin bir arada kullanıldığı görülmektedir. Örneğin; 2. Beyazıt devrinin anlatıldığı kısmın 73. Sayfasında Düzce nahiyesi, 75. Sayfasında ise Kaza-ı Konrapa dendiği, Kanuni döneminin anlatıldığı kısmın 80. Sayfasında nahiye ve 84 ile 85. Sayfalarında ise kaza ifadesinin kullanıldığı gözlemlenmektedir.)

⁴⁰⁵ Özlü, **a.g.e.**, s. 95.

⁴⁰⁶ Keskin, **a.g.e.**, s. 12.

⁴⁰⁷ Konukçu, **a.g.e.**, s. 174 ve 176 (Yukarıda Bayraktar'ın tezinde ve Bolu İl yılığında 1811 yılından sonra Bolu'ya tayin edilen ilk mutasarrıf zamanında Düzce'nin de Bolu'nun kazalarından biri olduğunun belirtilmesi bu görüşü doğrular niteliktedir.)

⁴⁰⁸ Konukçu, **a.g.e.**, s. 174.

⁴⁰⁹ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 241; Kılıç, **a.g.e.**, s. 25-26.

şekilde ödemesinin sağlanacağı belirtilmiştir.⁴¹⁰ Meclis-i Vala kararı doğrultusunda adli bir ünite olarak zaten önceden var olan kazanın yöneticileri bir araya gelerek kazaya müdür seçmişlerdir.⁴¹¹ Buna göre kadı veya naip, müftü, müderrisler ve yöre ileri gelenleri şehir mahkemesinde toplanarak eşraftan birisini kaza müdürü seçeceklerdi. Bu yapıldıktan sonra kadı tarafından seçilenin adı sancak yöneticisine bildirilerek onayı isteniyordu. Yöneticinin uygun görüp onaylaması ile de seçim kesinleşiyordu.⁴¹² Seçilecek olan müdürde iyi huylu, becerikli ve işbilir olma ve Devlet'in ve halkın yararını kollayacak olma gibi şartlar aranmaktaydı.⁴¹³

Müdür seçimlerinde anlaşmazlık çıktığında veya seçim yapılamadığında merkezi hükümetin onayını almak suretiyle valiler müdür atayabileceklerdi.⁴¹⁴ Her ne kadar kaza müdürünün eşraf-ı hanedandan seçilmesi öngörülmüş ise de uygulamada sancak kaymakamlarının kendi yakınlarını bu makama getirdikleri oluyordu. Ayrıca bu göreve getirilecek kimse bulunamazsa veya kaza halkı merkezden atamanın yapılmasını isterlerse kaza müdürlüğü için hükümet merkezinden de atama yapılıyordu. Dolayısıyla seçimle göreve gelme hükmüne normal hayatta bazen uyulmadığı görülmektedir.⁴¹⁵ Seçimle gelen kaza müdürünün hükümet onayıyla göreve başlaması usulü benimsenmiş ve vali ile kaymakamların seçim sürecine müdahale etmemeleri istenmiştir.⁴¹⁶ Seçim söz konusu olduğunda da genelde kazada halk iki gruba ayrılmakta, taşrada hizipleşme meydana gelmekte ve güçlü olan tarafın seçimi aldığı veya istemedikleri biri seçildiğinde kaza müdürünün değiştirilmesine neden oldukları görülmekteydi. Böylesi durumlarda da hükümetçe doğrudan devreye girilerek müdür atandığı oluyordu.⁴¹⁷ Uygulamaya bakıldığında

⁴¹⁰ Çadircı, **a.g.e.**, s. 241; Kılıç, **a.g.e.**, s. 27.

⁴¹¹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 241

⁴¹² Çadircı, **a.g.e.**, s. 34 (Yazarın aynı eserinde müdür seçimlerinde usulün ayan ve muhtar seçimleriyle aynı olduğunu belirtmesi (yine aynı yönde Bkz. Çadircı“Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler”, s. 125) ve tekraren seçim usulünü belirtmeye gerek görmemesi üzerine sayfa 241'in göndermesiyle ayan seçimi kuralları kaza müdürü seçimine uygulanmıştır.)

⁴¹³ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 238.

⁴¹⁴ Çadircı, “Tanzimattan Sonra Merkez Yerel Yönetim İlişkileri”, s. 309 (Yazar hatta genelde bu usulün cari olduğunu belirtir.); Kılıç, **a.g.e.**, s. 27.

⁴¹⁵ Çadircı, **a.g.e.**, s. 242.

⁴¹⁶ Çadircı, “Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler”, s. 125; Önen, Reyhan, **a.g.e.**, s. 135.

⁴¹⁷ Çadircı, **a.g.e.**, s. 242.

ise kaza müdürlüğüne hep eski dönemlerde de yönetimde bulunanların geldiği görülmüştür.⁴¹⁸

Kaza müdürlerinin seçimle gelmesi öngörülmüşse de valilerin kararlarıyla görevden gönderilebiliyorlardı. Genelde kaza müdürleri yolsuzluk, zimmetine para geçirme gibi usulsüz işlere girişiyorlar ve bu durumda vali de onları görevden alarak yerlerine vekil tayin ediyordu. Vali kaza müdürünü görevden aldığı anda bunu en kısa zamanda gerekçesiyle birlikte hükümete bildirmesi gerekiyor, görevden alınan kaza müdürünün de zimmetine geçirdiği veya haksız aldığı para ve malları hazineye geri ödemesi bekleniyordu. Bu şekilde müdür görevden alındığında en kısa zamanda halkın da uygun gördüğü bir ismin seçilerek boşluğun tamamlanması istenmekteydi.⁴¹⁹ Kaza müdürü için seçim yolunun öngörülmesi merkezi hükümetin taşradaki güçler ile kurmak istediği uzlaşma arayışının parçası olmuştur. Fakat kaza müdürünün seçimle göreve gelmesi yolu açılmakla beraber, seçilmişlerden olan kaza müdürünün merkezden atanan kaymakam ve valilerce denetiminin öngörülmesi, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında bir denge ve uzlaşma politikasının yürütüldüğünü göstermektedir. Bu düzenlemelerle hükümet atanmışlarla seçilmişler arasında denge kurmaya çalışmıştır.⁴²⁰

Osmanlı Devleti'nin son yıllarında sıkça görülen yolsuzluk ve zimmet gibi davranışlara başvuramaları açısından, Osmanlı Devleti'nde halkla birebir ilişkide olan yetkililerden istendiği gibi⁴²¹ kaza müdürleri göreve geldiklerinde kendilerine bir kefil göstermeleri istenmişti.⁴²² Bu kefalet uygulaması eskiden de çeşitli görevdekiler için öngörülmüş bir uygulama olup, usulsüz olarak alınan paraların tahsilini amaçlamaktaydı. Yani göreve gelen memur rüşvet, zimmet gibi yollarla halktan fazla para alma veya hazine gelirlerini azaltma gibi davranışlara tevessül ettiğinde haksız elde ettiği meblağ kendisinden alınmazsa gösterdiği kefinden alınacaktı.⁴²³ Bu şekilde mali yapı bir sisteme oturtulmaya çalışılırken, en küçük bir

⁴¹⁸ Efe, "Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı", s. 41.

⁴¹⁹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 242.

⁴²⁰ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 136.

⁴²¹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 241-242.

⁴²² Çadircı, **a.g.e.**, s. 241-242; Efe, "Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı", s. 41.

⁴²³ Çadircı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi", s. 239.

istismara dahi izin verilmemeye uğraşılmıştır. Yine kaza müdürlerine ‘vekalet ücreti’ adı altında merkezden maaş ödenmesi düşünülerek, kurumsallaşma gerçekleştirilmeye çalışılmış⁴²⁴, fakat sonrasında bundan vazgeçilerek kazanın büyüklüğüne göre halktan karşılanmak üzere müdüre aylık bağlanmıştır. Yine kazanın işlerini tek başına yürütmeye zorlanan kaza müdürlerinin bir katip çalıştırabilecekleri ve katiplerin 200-300 kuruş aylığa sahip olmaları öngörülmüştür.⁴²⁵

Döneme baktığımızda kaza müdürlerin görevi vergilerin düzgün bir şekilde toplanmasını sağlayarak, Devlet’in en küçük birimlerinde mali yapıyı kontrol altında tutmaktır.⁴²⁶ Buna göre kaza müdürü, mahiyetindeki küçük meclis yani kurullar vasıtasıyla köylerde imam ve muhtarlar tarafından gönderilen vergi hesap ve cetvellerini inceleyerek bir düzene koyacak ve kazanın yetki alanındaki yerlerin gelir-gider durumundaki değişiklikleri tespit edecektir. Kaza müdürü, her mali yılbaşında sancağa giderek kaymakamlar başkanlığındaki meclislerde kazanın muhasebe durumu hakkında hesap verecektir. Burada kazanın yıllık muhasebesi yapılarak hazırlanan defterler, sancaktaki defterdarlar tarafından incelenecek ve ardından eyalete gönderilecektir. Eyalet meclislerinde tartışıldıktan sonra hesaplarda eksikliği veya yanlışlığı görülen defterler imzalanmayarak müdür hakkında soruşturma açılacaktır.⁴²⁷

Muhassıllık sisteminden beklenen faydanın görülememesi ve hatta zarar edilmesi ve Devlet’in içinde bulunduğu gerileme süreci, mali yapının bilhassa kontrolünü önemli kılıyordu. Bu anlamda hazine açısından çok önemli olan vergilendirme konusunda görüldüğü üzere sıkı tedbirler alınmaktaydı. Fakat buna rağmen taşrada eski alışkanlıklar devam ettirilerek halktan usulsüz vergi alınması, alınan vergilerin zimmete geçirilmesi gibi uygulamalar, kaza müdürlerince sıkça gerçekleştirilmekte⁴²⁸, müdürler kişisel çıkarlarını halkın çıkarlarından üstün

⁴²⁴ Efe, “Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı”, s. 41.

⁴²⁵ Çadircı, **a.g.e.**, s. 241.

⁴²⁶ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 247.

⁴²⁷ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 240.

⁴²⁸ Çadircı kaza müdürlerinin gerçekleştirdiği bu yolsuz işlemlere makalesinde fazlaca yer vermiştir. Bkz. Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 241-246. Ayrıca taşrada yolsuzlukların ilerleyen yıllarda da devam

tutmaktaydı.⁴²⁹ Dolayısıyla görevden alınma ve sürgün gibi müeyyideler, sürekli gündeme gelmiştir.⁴³⁰ Kaza müdürlerinin hazine gelirlerini zimmetine geçirerek kişisel servetleri gibi kullanmalarının önüne geçmek için Sadrazam tarafından valiler, sıkça dikkatli olmaları konusunda uyarılmış fakat bu geleneksel uyarılar bir sonuç vermekten uzak kalmıştır.⁴³¹

Müdürlerin temel görevleri, vergilerin zamanında ve düzenli toplanmasını sağlamak, idari işleri görmek, halkın huzur ve güvenliğini temin etmek⁴³² ve Tanzimat ile birlikte gelen yeniliklerin her bir kazada hayata geçirilmesine yardımcı olmaktır.⁴³³ Bunların dışında kaza müdürleri, kazada asayiş ve güvenliğin sağlanması ile Tanzimat kapsamında hayata geçirilen yeniliklerin halka duyurulması ve açıklanmasında da görevli kılınmıştır. Kaza müdürlerinin taşrada güvenliği sağlaması için zaptiye teşkilatından yeteri sayıda görevli kazaya gönderilecekti. Fakat bu görevlilerin kaza müdürleri tarafından kendi şahsi işleri için kullanılmaması müdürlerden özellikle istenmekteydi.⁴³⁴ Kaza müdürleri, naipler ve kazadaki diğer ileri gelenler ile oluşturdukları taşra meclisleri vasıtasıyla, kazanın diğer yönetim işleriyle de ilgilenmekteydi. Kaza müdürleri bir nevi Tanzimat öncesi ayan ve voyvodaların yaptıkları hizmetleri, Tanzimat sonrasında uygulayan kişiler olmuşlardır.⁴³⁵

Sonuç olarak 1842 yılındaki bu tarihi düzenlemeyle, kaza, idari bir birim olarak oluşturulmuş, başına yönetici olarak kaza müdürleri getirilmiş ve yönetim işlerini gerçekleştirmede vasıta olarak meclisler emrine verilmiştir. Kaza müdürlerine verilen birincil nitelikteki iş ise vergilerin düzenli toplanmasının sağlanması olmuş ve müdürler adeta kazaların tahsildarı gibi bir vazife yerine getirmişlerdir.⁴³⁶

etmesi üzerine valiler tarafından hükümete sunulan layihalarda da kaza müdürlerinden şikayet edildiği görülmektedir. Bkz. Kılıç, **a.g.e.**, s. 19.

⁴²⁹ Çadircı, “Tanzimattan Sonra Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri”, s. 309.

⁴³⁰ Çadircı, **a.g.e.**, s. 243

⁴³¹ Çadircı **a.e.**, s. 245.

⁴³² Çadircı, **a.g.e.**, s. 242; Apan, **a.g.e.**, s. 75.

⁴³³ Çadircı, **a.g.e.**, s. 242.

⁴³⁴ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 240.

⁴³⁵ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 247.

⁴³⁶ Çadircı, **a.g.e.**, s. 247-248; Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 94.

1849 yılında çıkartılan Talimatname daha önce de belirtildiği gibi taşra yönetimini şekillendiren önemli düzenlemelerdendir. Bu Talimatname, başlığında da belirtildiği üzere, özellikle taşra meclislerini ilgilendirmekle beraber, kaza müdürlerini ilgilendiren birkaç hükme de yer vermiştir. Buna göre kaza müdürlerinin çalışmaları, eyalet meclisince takip edilerek, kötü muamele içinde olmamaları için tedbirler alınacaktır. Yine kaza müdürleri her sene muhasebe defterlerini meclise sunacak ve kayıtların doğruluğu tatbik edilerek, hesaplarda açık olması durumunda sebebi tetkik ve tahkik edilecektir. Sebebi makul görünmezse bunların defterleri imzalanmayacaktı. Kaza müdürleri görevden alındığında veya değiştirildiğinde, eyalet meclisi en kısa sürede vekil müdür atayacak, daha sonra halkın benimsediği kişiyi müdür olarak görevlendirecekti. Ancak müdür için ehil ve erbabı olmaz veya halk o bölgeden birinin müdür olmasını istemezse maaşı vergilere eklenmek üzere, merkezden bir müdür tayin edilecekti. Yine kaza müdürlerinden kefil istenmesi hususuna da yer verilmiştir.⁴³⁷

Bu Talimatname'nin ardından 1852 yılında çıkartılan düzenleme, esas olarak valilerin 1849 Talimatnamesi'yle azalan otoritesini güçlendirmiştir.⁴³⁸ Kaza müdürleri için ise kazaya yeni bir müdür seçilmesi gerektiğinde vali veya mutasarrıfların, yörenin ileri gelenlerinden idareye muktedir bir kimseyi merkezden de izin almak suretiyle atayabilecekleri ve bu kişiden eşraf arasından birini kefil göstermesini isteyebilecekleri hükmüne yer vermiştir. Kaza müdürlerinin usulsüz işlere kalkışarak zarara neden olmaları halinde, onları atayan vali veya mutasarrıf zarardan bizzat mesul olacaklar, kaza müdürü de görevden derhal alınacaktır.⁴³⁹ Aynı şekilde vali, kaymakam gibi üst idareciler belli aralıklarla kaza müdürlerini teftişe çıkacaklardır. Teftiş görevini ihmal eden idareciler, kaza müdürlerinin yaptıkları usulsüzlüklerden sorumlu olacaklardır.⁴⁴⁰

⁴³⁷ Çadırcı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 191-193.

⁴³⁸ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 161; Çadırcı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 284; Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 104; Kılıç, **a.g.e.**, s. 10; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 143; Sencer, **a.g.e.**, s. 78; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 53.

⁴³⁹ Kılıç, **a.g.e.**, s. 11-12; Tönük, **a.g.e.**, s. 114.

⁴⁴⁰ Kılıç, **a.g.e.**, s. 11.

1858 yılına gelindiğinde ise çıkarılan Talimat vali, mutasarrıf, kaymakam ve müdürlerin vazifelerini düzenlediğini başlığıyla duyurmuştur. 1849 yılında çıkarılan Talimat'ın aksine bu Talimat'ta, taşra meclisleriyle ilgili fazla düzenlemeye yer verilmemiş, yöneticilerin görevlerine ağırlık verilmiştir. Talimat'ın 37 ila 46. maddelerinden oluşan on maddelik bölümde, kaza müdürlerinin görevleri ayrıntılı bir biçimde anlatılmıştır. Öncelikle kazanın bütün mülkiye, maliye, zaptiye ve sair işlerinin, kaza müdürlerine havale olunduğu belirtilmiştir. Kaza müdürü, kaza dahilinde emniyet ve asayişin sağlanması, kazada görülecek dava ve mahkemelerin adil ve hakkaniyete uygun görülmesine dikkat edilmesi, hazine gelirlerinin usulüne uygun toplanıp mahalline tesliminin sağlanması, her sınıf tebaaya iyilikle muamelede bulunularak haksız şekilde kimsenin hakkı ihlal edilmeyip gereken yardımın gösterilmesinden mesuldür. Yine kaza müdürü, kazadaki davaların adilane görülmesine dikkat etmekle beraber, liva ya da eyaletin sorumluluğu altındaki davaları da ertelenmeksizin mahalline göndermek ve suçlunun kaçmasını önlemek için zabtiyeyle sevkini sağlamakla görevlidir. Kazanın asayiş ve güvenliğini sağlamakla birlikte, kazaya gelip gidenlerin de tahkik edilmesi, zaptiyenin kimseden bedelsiz ve resmi adet dışında bir şey almamaları, zaptiye personelinin namuslu ve işe yarar insanlardan seçilmesi aksi halde değiştirilmesi de müdürlerin sorumluluğu altındadır. Kaza müdürlerinin zaptiye personelinin şahsi işlerinde kullanmaması konusunda bu Talimat'ta da uyarı yapılmıştır. Bunların dışında kaza müdürleri, kazada hırsızlık ve eşkıyalık gibi olayların meydana gelmesi durumunda zabtiye memurlarıyla duruma müdahale ederek, gerekirse bizzat kendisi giderek, asayişin sağlamaya memur olduğu gibi ihtiyaç duyulduğunda çevre kazalardan ve nizamiye askerlerinden kuvvet desteği istemeye de yetkilidir.⁴⁴¹ Bu yardımı sağlayamazlar veya yeterli olmazsa müdürler, eyalet merkezine haber gönderip yardım isteyebileceklerdir.⁴⁴²

Hazine mallarının telef olmasından korunarak gecikmeden tahsilinin sağlanması, bu sürede kimseden fazla bir şey alınmaması ve kimsenin uhdesine mal geçirilmemesine dikkat olunması ile herhangi bir gecikme olması halinde derhal

⁴⁴¹ Tönük, a.g.e., s. 126-128.

⁴⁴² Çadircı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi", s. 249.

kaymakama haber verilmesi kaza müdürünün diğer görevleriydi. Kazadaki ziraat ve ticaretin ilerlemesi ile imarının sağlanması yoluyla terakkisinin gerçekleştirilmesi müdürün vazifesi olup, kendisini aşan ve livaya bildirilmesi gereken hususları kaza meclislerinde görüşüp tutanağa bağlayarak livaya bildireceklerdi. Gerek olması halinde müdürler, ilgililere doğrudan başvurabileceklerdi.⁴⁴³

1858 düzenlemesiyle kaza müdürlerinin görevleri vali ile paralel bir biçimde düzenlenmiş⁴⁴⁴ ve kaza müdürlerine kazanın her türlü yönetimi, maliyesi ve güvenliği konularında işlem yapabilme yetkisi verilmiştir. Fakat vali ve kaymakamlar bölgelerindeki sorunlar için işlemde bulduklarında, meclisler sadece danışma niteliği görürken, kaza müdürlerinin finansal konularda, güvenlik işlerinde ve üst makamlarla ilişki kurarken, öncelikle kaza meclislerinin onayını almaları koşulu getirilmiştir.⁴⁴⁵ Bu durum müdürlerin otoritesini oldukça kısıtlayan bir adım olmuştur.⁴⁴⁶ Ayrıca müdürler, doğrudan eyalete bağlı kazalarda valinin, sancağa bağlı kazalarda ise kaymakamların maiyetinde görev yapmaktaydılar. Dolayısıyla kaza müdürleri, vali ve kaymakamların vereceği emir ve görevleri yerine getirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Müdürlerden işlerinde ihtiyaç hissettiğinde sancak merkezine başvurup, gereken bilgi ve yardımı edinmesi istenmiştir.⁴⁴⁷

1858 yılındaki bu Talimat'a göre kaza müdürleri, usulsüzlükleri sebebiyle görevden alındığında, valiler tarafından yeni kaza müdürü atanabilecektir. Atanan yeni kaza müdürünü vali derhal hükümete bildirecektir. Yeni kaza müdürünün çeşitli yolsuzluklara bulaşması halinde, müdür, yürürlükteki ceza kanunnamesine göre cezalandırılacak, vali ise Devlet'in alacağı miktar kefinden alınamazsa bu tutardan bizzat mesul olacaktır. Vali atayacak müdür bulamazsa, hükümetten kazaya yeni bir müdür atanmasını da isteyebilecektir.⁴⁴⁸ Kaza müdürlüğü için tavsiye mektubu

⁴⁴³ Tönük, **a.g.e.**, s. 127-128.

⁴⁴⁴ Kılıç, **a.g.e.**, s. 21.

⁴⁴⁵ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 40; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 91. Kaza müdürünün meclislerden karar alması gerektiği konusunda aynı görüş için bkz. Çadırcı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi", s. 249.

⁴⁴⁶ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 40.

⁴⁴⁷ Çadırcı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi", s. 248.

⁴⁴⁸ Tönük, **a.g.e.**, s. 121-122.

verilmesi yasaklanmış olsa da Devletçe gerekli görülen durumlarda kaza müdürlüğünde çalıştırılmak üzere adam tavsiye edilebileceği belirtilmiştir.⁴⁴⁹

20 Şubat 1860 tarihinde çıkarılan “Talimat-ı Umumiyye” adlı bir düzenlemenin 16. maddesinde kaza yönetimini ilgilendiren hususlara yer verilmiştir. Buna göre yıl sonunda kaza meclisleri gelir gider hesaplarını yapacaklar ve düzenleyecekleri defterleri kaymakama sunacaklardır. Sancakta tüm kazalardan gelen yıllık defterler ışığında bölgenin senelik muhasebesi yapılarak, hazırlanan defterlerden biri hazineye gönderilecek, diğeri ise saklanacaktır. Bu defterler imzalanıp mühürlendikten sonra kaza müdürüne geri verilecektir.⁴⁵⁰ 12 Mart 1862’de yine bir düzenleme⁴⁵¹ yapılarak, kaza müdürlerinin resmi günlerde üniforma giymeleri konusu açıklanmaktaydı. Buna göre hem Mekteb-i Mülkiye’den mezun olmuş hem de dışarıdan seçilerek bu göreve layık olmuş müdürler, resmi günlerde rütbeleri neyse ona uygun üniforma giyeceklerdir. Rütbeleri düşük seviyede olan müdürler ise yalnız memuriyetlerine mahsus olarak “Kapıcıbaşılık” üniforması giyebileceklerdi.⁴⁵²

Devlet’te yeterli sayıda bilgili eleman olmayışı, Devlet’in iç ve dış etkenlerden dolayı dağılma dönemine girmiş olması, yaşanan savaşlar ve iç karışıklıklar, Devlet’in tümünde olduğu gibi kaza idaresini de etkilemiştir. Bunlarla beraber edindikleri kötü alışkanlıkları bırakmak istemeyen yöre ileri gelenlerinin kaza müdürlüğü gibi makamları ellerinde bulundurmaları, vali ve kaymakamların bunlarla işbirliği yapmadan bölgelerinde etkili olamamaları, taşrada otorite sağlanmasını zorlaştırmış ve aileler yıllar geçtikçe derebeyleşme eğilimlerini sürdürmüşlerdir.⁴⁵³

⁴⁴⁹ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 249-250 (Valiler bu tavsiye mektuplarını hiçbir işlem yapmadan doğrudan sadrazama iletceklerdir.); Kılıç, **a.g.e.**, s. 15.

⁴⁵⁰ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 250.

⁴⁵¹ Orijinal metin için bkz. Düstur, I, 1289, s. 761.

⁴⁵² Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 250.

⁴⁵³ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 254.

Düzce kazası da, 1842 yılından itibaren kazalar kaza müdürü tarafından yönetildiği için, kaza müdürü tarafından idare olunmaktaydı.⁴⁵⁴ 1844 yılında Düzce kazası müdürünün, Tönti oğlu Hacı Ahmed Ağa olduğu görülmektedir. 1844 yılında Devlet'e 500 kuruş vergi vererek, kazada en yüksek vergi ödeyen kişiler arasında yerini almıştır. Hacı Ahmed Ağa, 195 dönüm arazisiyle Düzce'nin en fazla toprağına sahip olan bir toprak ağasıdır ve yeni sistem sayesinde kaza müdürü olarak görev yapabilmıştır.⁴⁵⁵ Düzce örneğinde somut olarak görüldüğü üzere, bölgenin ileri gelenleri yönetimde söz sahibi olmuşlardır. Yine Düzce kazasına ilişkin bir evrak, kaza müdürlerinin süregelen yolsuzluk ve usulsüzlüklerini ispat etmektedir. Buna göre Düzce kazası müdürü Hacı Mahmud Ağa'nın, bir süredir meydana gelen yolsuz hareketleri sebebiyle, yerine Hasan Ağa'nın vekaleten müdür tayin olunması, Bolu Meclisi'nce önerilmektedir. Mesele Meclis-i Vala'ya havale edilmiş olup, Hasan Ağa'nın, Hacı Mahmud Ağa'nın yerine vekaleten müdür tayin edilmesi uygun görülmüştür.⁴⁵⁶

C. Kaza Meclisi

1. İlk Tecrübe: Muhassıllık Meclisleri

Tanzimat sonrası iltizam sisteminin kaldırılarak muhassıllık sistemi getirildiği, muhassıllara yardımcı olmak üzere de muhassıllık meclislerinin kurulduğu belirtilmişti. Muhassıllar, yanlarına verilen nüfus ve emlak katipleriyle beraber, gittikleri yerlerde muhassıllık meclislerini oluşturacaklardı. Muhassılların zaten vergi toplama konusunda görevlendirilmiş olmasına karşılık, onların yanında bir de meclis teşkil edilerek, uygulamaya ikili bir yapının getirilmesine sebep olarak, mali merkezileşmeyi sağlama, taşradaki halkı da işlemlere katarak mali düzenin bir

⁴⁵⁴ Konukçu, **a.g.e.**, s. 174 (Yazar kaza müdürünün oturduğu yerin vezir ihtişamında olduğunu belirtir.); Özlü, **a.g.e.**, s. 96.

⁴⁵⁵ Özlü, **a.g.e.**, s. 96 (Yazar ağanın yıllık gelirlerinin kayıtlarda düşük görüldüğünü, bunun ise diğer kayıtlarla karşılaştırıldığında az hasıllardan dolayı değil kaza müdürü olması dolayısıyla kayıtları lehine düzeltirmesinden dolayı olduğunu düşünüldüğünü belirtir. 1845 yılına gelindiğinde Düzce kaza müdürünün "emval-i miriye"den zimmetine para geçirdiği anlaşılmıştır. Konukçu ise eserinde 1846 yılında eski Düzce kazası müdürü Hacı Ahmed Efendi'nin Sivas'a sürgüne gönderildiğini belirtmektedir. Bkz. Konukçu, **a.g.e.**, s. 174.)

⁴⁵⁶ COA., **A.MKT.**, 142/30, 1263 Ş 5

parçası haline getirme ve oluşabilecek muhalefeti engelleme isteği gösterilmiştir.⁴⁵⁷ Doktrinde bu meclislerin, 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle kurulacak olan vilayet-sancak- kaza idare meclisleri sisteminin temelini oluşturup, buraya geçişi sağladığı belirtilmektedir.⁴⁵⁸ Dolayısıyla muhassıllık meclislerinde görülen olumlu ve olumsuz yanların, bu süreçte bir çekirdek halinde, sistem içinde devam ettiği belirtilmiştir.⁴⁵⁹

Muhassıllık meclisleri, büyük ve küçük meclis şeklinde ikiye ayrılarak faaliyet göstermişlerdir. Muhassıl bulunan sancak ve kazalardaki meclisler, *büyük meclisler* olarak adlandırılmaktaydı. Büyük meclisler, muhassıl ile beraber iki katip, hakim, müftü, asker zabiti ile yöre ileri gelenlerinden seçilen dört kişi ve gayrimüslim halkı temsilen metropolit ve kocabaşlarından seçilen iki üyeden oluşacaklardı.⁴⁶⁰ Büyük meclislerin başkanlığını müşirlerin bulunduğu yerlerde müşir, feriklerin bulunduğu yerde ferik yapacak, bunların bulunmadığı yerlerde ise muhassıl, kadı ve zaptiye memuru arasından kurayla belirlenecekti.⁴⁶¹ Ayrıca başkan olacak kimsenin mutlaka okuma yazma bilmesi gerekmektedir.⁴⁶² *Küçük meclisler*, muhassılın bulunmadığı kazalarda kurulan meclisler olup, muhassıl vekili, naip, zaptiye memuru, halkın ileri gelenlerinden seçilen biri müslim diğeri gayrimüslim olmak üzere 5 üyeden oluşmaktaydı.⁴⁶³ Muhassıl olmayan kazalarda bulunan

⁴⁵⁷ Efe, **a.g.e.**, s. 56 ve 73.

⁴⁵⁸ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 33; İslamoğlu, **a.g.e.**, s. 129.

⁴⁵⁹ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 33.

⁴⁶⁰ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 626; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 212; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34; Efe, **a.g.e.**, s. 72-73; Tönük, **a.g.e.**, s. 102; Farklı görüşte Bkz. Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 202 (Yazar bu meclisin sancakta ve valinin başkanlığında kurulduğunu belirtiyor.); Sencer, **a.g.e.**, s. 77; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 34; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 60-61 (Yazar makalesinde büyük meclislerin sancaklarda küçük meclislerin kazalarda kurulduğunu belirtir.); Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 118-119 (Yazarlar büyük meclislerin vilayet ve bölge merkezlerinde küçük meclislerin kazalarda kurulduğunu belirtir.)

⁴⁶¹ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 626; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 212 (Yazar eyalette müşirin diğer yerlerde muhassılın başkanlık yapacağını belirtiyor.); Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34 (Yazar merkezin kontrolü elinde tutmak amacıyla başkanlığın mahalli temsilcilere verilmediğine dikkat çekiyor.); Efe, **a.g.e.**, s. 73; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 71 (Yazar müşir ve feriklerin atanabildiğini fakat öncelikle başkanlık yapmak için muhassıl ve muhassıl vekillerinin düşünüldüğünü fakat bunun çok nadiren uygulandığını belirtir. Kimi yerde kadı ve müftülerin başkanlık yaptığını, başkanlığın genelde ulema sınıfından kimseler tarafından yapıldığını ve özellikle kazalarda bunun daha çok olduğunu ifade eder.); Tönük, **a.g.e.**, s. 105.

⁴⁶² İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 626; Efe, **a.g.e.**, s. 72; Tönük, **a.g.e.**, s. 105.

⁴⁶³ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 626; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 212; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34 (Yazar sayının bazen 7'ye ulaştığını zaman zaman daha da arttığını belirtir); Efe, **a.g.e.**, s. 73; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 34; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 62; Shaw-shaw, **a.g.e.**, s. 118-119; Tönük, **a.g.e.**, s. 102.

muhassıl vekilleri, muhassılın emrinde çalıştığı için, büyük meclisler de küçük meclisler için bir üst mercii niteliği taşımaktaydı. Küçük meclislerin aldığı kararlar, onaylanmak üzere büyük meclislere sunulmaktaydı.⁴⁶⁴ Meclislere yörede değişik uluslardan, azınlıklardan halkın bulunması durumunda bunlardan da temsilci alınacaktı.⁴⁶⁵

Muhassıllık meclisine seçilen üyeler, akıllı, namuslu, seçkin, Devlet işleri ve memleket ahvaline vakıf kişiler olmalıydı. Bu özelliklere sahip ve istekli kimseler, mahkemelere adını kayıt ettirip aday olabiliirdi. Yine seçmenlerin de mal, mülk sahibi ve akıllı kişiler olması aranmıştı. Buna göre seçmen seçimi için köy halkı toplanacak ve istekliler için kura çekilerek kura isabet eden 5 kişi merkez kazaya gönderilecekti. Kazanın büyüklüğüne göre 20, 30, 50 kişilik seçmen kitlesini belirlemek üzere, kaza merkezinde de kura çekilecek ve seçmenler, bu şekilde tayin edilecekti. İşte mahkemeye ismini kayıt ettiren adaylar, bu seçmen kitlesinin önüne kura sonucu belirlenen sıraya göre çıkarılacaktı. Çıkarılan adaylardan her birinin bir tarafına isteyenler, diğer tarafına istemeyenler dizilecek, isteyenleri istemeyenlerinden fazla olan kişiler, meclis üyeliğine kabul edilmiş olacaktı. Eşit ise kura çekilerek üye belirlenecekti.⁴⁶⁶ Zaman geçtikçe meclisler için düzenlemelerde öngörülen sayılara, pratikte uyulmamaya başlanmıştı. Büyük meclislerde boşluklar kimi zaman doldurulamıyor, sayı on-onbirlere inebiliyordu. Küçük meclislerde de genelde sayı üçe düşüyor, farklı milletlerin bulunduğu yerlerde ise nadiren yedi veya dokuzaya çıktığı görülüyordu.⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 62.

⁴⁶⁵ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 213; Efe, **a.g.e.**, s. 73; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 34; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 68 (Yazar azınlıklara verilen bu temsil hakkının nadir ve az görülen bir imkan olduğunu belirtir. Bkz. Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 69.)

⁴⁶⁶ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 633-634; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 213 (Yazar isteyenler ile istemeyenlerin iki tarafa ayrılması hususuna değinmiyor.); Efe, **a.g.e.**, s. 57-58; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 36; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 185; Tönük, **a.g.e.**, s. 103-104. Seçim yoluyla meclis üyeliklerinin belirlenmesi usulünün halkın yönetime katılması için yapılmadığı ifade edilmektedir. Esas amacın, Tanzimat reformlarının halk tarafından benimsenmesi ve özellikle vergi gibi sorumluluğu yüksek ve çok sayıda şikayetlere sebep olan konularda halkın da sorumluluğa katılması olduğu belirtilmektedir. Bkz. Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 119.

⁴⁶⁷ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 72-73.

Seçimden önce veya sonra kimseye propaganda veya baskı yapılmayacak ve bu süreçte kimseden çekinilmeyecekti.⁴⁶⁸ Seçilmesi için bu yöntemlere başvuranlar ceza kanunnamesinin hükümleri ışığında cezalandırılacaklardı.⁴⁶⁹ Muhassıllık meclisleri üyelerinin seçim sisteminin açık oy ve açık tasnif olarak belirlendiği görülmektedir.⁴⁷⁰ Çoğu yerde seçimler öngörülen kurallara göre işlemiş, seçimlere katılım yüzde seksen ila yüzde yüz aralığında olmuştur. Fakat daha fazla bir oran düşünülürken seçilecek üye sayısının sadece dört-beş katı aday çıkması, yöre ileri gelenleri tarafından seçimlerin yönetildiği hususunu düşündürmüştür.⁴⁷¹ Ayrıca bazı kazalarda, kura yöntemine uyulmadığı görüldüğü gibi üye sayılarında da değişik tutumlar görülmüştür.⁴⁷² Yine bazı yerlerde hiç seçim yapılmayarak, üyelerin tayin yoluyla göreve geldiği de olmuştur.⁴⁷³ Meclis üyelerinde belli özelliklerin aranması sonucu, bu özelliklere sahip kimselerin arasında maaş almaya hevesli ve Devlet işlerinden önce kendi menfaatlerini düşünecek kimselerin olma ihtimali karşısında tedbirler alınmıştır. Bunun için kura yönteminin dikkatli yapılması ve herhangi bir suiistimalin olmaması için muhassılların dikkatli olması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca seçmenler ve memurların öngörülen koşulları yerine getirdiğine dair intihap defterleri hazırlanması istenmiştir. Yine Devlet seçim sonuçlarını kontrol etmiş ve bazı yerlerde seçim sonuçlarının yenilenmesine karar vermiştir.⁴⁷⁴

⁴⁶⁸ Çadircı, **a.g.e.**, s. 214; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 36; Tönük, **a.g.e.**, s. 104.

⁴⁶⁹ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 637; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 36.

⁴⁷⁰ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 36; Efe, **a.g.e.**, s. 58.

⁴⁷¹ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 66.

⁴⁷² Farklı uygulamalara ilişkin örnekler için bkz. Efe, **a.g.e.**, s. 59-66.

⁴⁷³ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s.36-37.

⁴⁷⁴ Efe, **a.g.e.**, s. 57 ve 65 (Yazar eserinde yer verdiği seçim usulünün demokrasiyle bağdaşmadığı, seçim yönteminin ilkel olduğu, üyeliklerin hep atamayla yapıldığı ve ayan ve ileri gelenlerin yönetimde yer almasının meşrulaştırıldığı eleştirilerini kabul etmeyerek seçimin kurallarının ayrıntılı şekilde belirlenmesi, belirttiği üzere seçimin merkez tarafından denetlenmesi gibi hususların seçimlerin hiç başıboş bırakılmadığını gösterdiğini belirtmiştir. Diğer eleştirilere de cevap olarak, aynı zamanda seçim yapılmasa bile zabıtların çoğu yerde üyeliklerin seçimle belirlendiğini gösterdiğini ve çoğu yerde demokrasi yerleşmemişken Devlet’in bunun için suçlanamayacağını ifade etmiştir, bunun için bkz. s. 58, 59 ve 65. Ortaylı da seçim ilkel olsa bile o çağda daha ileri bir adımın zaten beklenemeyeceğini Rusya ve Avusturya örneğiyle açıklamaktadır, bunun için bkz, Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 36.)

Meclisler, haftada iki veya üç gün çalışacaklardı.⁴⁷⁵ Meclis gündemi toplantı esnasında belirlenecek,⁴⁷⁶ meclislerde açıkça fikir beyan edilebilecek ve kimsenin sözü kesilmeyecekti. Toplantıda kararlar çoğunlukla alınacak, tasdik eden üyeler karara mühürlerini vuracak ve alınan her karar kayıt altına alınıp katipler tarafından okunacaktı. Meclis toplantıları üye olmayan kimselere kapalı olacak, dışarıdan kimse içeri sokulmayacak ve bunu temin için zaptiye askeri kapıda nöbet tutacaktı.⁴⁷⁷ Toplantı sırasında itirazlar ve konuşmalar yapılacak, toplantı bittikten sonra dışarıda ve herhangi bir yerde fikir beyan edilmeyecekti. Aksi halde ceza hükümleri uygulanacak, gerekirse kişi üyelikten düşürülecekti.⁴⁷⁸ Meclislerde görev yapan üyeler, göreve başlamadan kadı ve müftü önünde yemin edecekler, gayrimüslim üyeler ise kendi dinlerine göre yemin edeceklerdi.⁴⁷⁹ Eğer güvenlik ve asayişle ilgili karar alınmışsa bu müşire, mali konularda karar alınmışsa da karar Dersaadete sunulacaktı.⁴⁸⁰

1840 yılının Ağustos ayında Avrupa eyaletlerinde 17 büyük meclis ve 20 küçük meclis ile Anadolu'da 27 büyük meclis faaliyet göstermektedir. 1841 yılının sonlarına gelindiğinde ise Devlet genelinde 49 büyük meclis ve 580 küçük meclis çalışmaya devam etmektedir.⁴⁸¹ Fakat bir süre sonra küçük muhassıllık meclisleri ilga edilmiştir.⁴⁸² Bunun sebebi olarak 3-5 kişi tarafından yapılabilecek bir işin 10-15 kişi tarafından yapılması gösterilmiştir. Bundan dolayı hazine gelirlerinde artış hedeflenirken, küçük yerlerdeki birçok meclis üyesine de maaş bağlanmasından ötürü bir yılda vergi gelirlerinde büyük azalma yaşandığı belirtiliyordu. Fakat yine de büyük meclis ile irtibatın devam etmesi adına zaptiye ve muhassıllık hizmeti

⁴⁷⁵ İnalçık, "Tanzimatın İlamı ve Sosyal Tepkileri", s. 627; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 212; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34; Sencer, **a.g.e.**, s. 77; Tönük, **a.g.e.**, s. 102. Efe meclislerin haftada kaç gün çalışacağını kendilerinin belirleyeceğini ifade eder. Bkz. Efe, **a.g.e.**, s. 75.

⁴⁷⁶ Efe, **a.g.e.**, s. 75.

⁴⁷⁷ Efe, **a.g.e.**, s. 75; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 37-38; Tönük, **a.g.e.**, s. 104-105.

⁴⁷⁸ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 37-38; Efe, **a.g.e.**, s. 75.

⁴⁷⁹ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 37; Efe, **a.g.e.**, s. 74-75; Tönük, **a.g.e.**, s. 104-105.

⁴⁸⁰ Efe, **a.g.e.**, s. 75; Tönük, **a.g.e.**, s. 104.

⁴⁸¹ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 66 (Yazar bu sayının sonraki yıllarda giderek arttığını belirtir.)

⁴⁸² Çadırcı, **a.g.e.**, s. 212-213; Efe, **a.g.e.**, s. 73; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 77-78 (Yazar sadece küçük ilçelerde bu meclislerin feshedildiğini büyük kazalarda işleve devam ettiğini ifade eder.)

birleştirilerek bölgeden görevlendirilen bir memurun belli bir maaşla bu işleri yürütmesi öngörülüyordu.⁴⁸³

Muhassıllık meclislerinin görevlerinin ne olduğuna dair yönetmeliklerle bir açıklama getirilmemiş ve bir düzenleme yapılmamıştır.⁴⁸⁴ Fakat vergi toplama, gelir-giderlerin tespitinin sağlanması, vatandaşın nüfus ve emlak tahririnin yapılması, tımar ve mukataatın yönetilmesi gibi görevleri⁴⁸⁵ bulunan muhassılların yaptığı işlemlerin onaylanması görevi, meclislere verildiği için⁴⁸⁶ başlıca görev alanı böylece tespit edilmiş olmaktadır. Buna göre taşradaki mültezim ve voyvodaların işi son bulmuş ve öncelikle vergilerin tahsili görevi muhassıl ve meclislere verilmiştir.⁴⁸⁷ Büyük meclislerde vergi tahriri, vergi salınması ve yapılacak harcama ve giderler ile memleketin diğer özel ve genel sorunları tartışılmış⁴⁸⁸ olup, büyük meclislere bölgenin mülki, adli ve mali işlerini görüşüp karar alma yetkisi verilmiştir.⁴⁸⁹ Hem büyük hem de küçük meclis üyeleri, vergi yükünün taşrada nasıl dağıtılacağına dair tavsiyeler sunmakla yükümlü kılınmıştır.⁴⁹⁰ Küçük meclisler ise gelir ve giderleri inceleme, vergilerin miktarı ve buna göre toplanıp toplanmadığı, aşar ve rüsumatı üzerine alan kimselerin borcu olup olmadığı gibi hususları görüşmüş ve buna ilişkin zabıt ve borç defteri tutmuştur.⁴⁹¹ Ayrıca meclisler güvenlik işleri ve kirahane gibi kamu tesislerinin işletilmesi görevlerini de gerçekleştirmiştir.⁴⁹² Fakat küçük meclisler, aldığı kararları bağlı bulunduğu üst meclisi olan büyük meclislere onaylatmak zorunda kılınmıştır.⁴⁹³

⁴⁸³ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 212-213; Efe, **a.g.e.**, s. 73.

⁴⁸⁴ Ortaylı, “Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler”, s. 234; Efe, **a.g.e.**, s. 77.

⁴⁸⁵ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 202; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 209; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 33; Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, s. 74; Efe, **a.g.e.**, s. 25 vd.; Tönük, **a.g.e.**, s. 102.

⁴⁸⁶ Efe, **a.g.e.**, s. 77.

⁴⁸⁷ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 629.

⁴⁸⁸ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 64-65 (Yazar vergilendirme dışında yerel güvenlik işlerinin meclislerde görüşüldüğünü bunun dışında eğitim, ekonomi ve bayındırlık işleri gibi genel sorunların meclislerde tartışıldığına dair bir kanıt olmadığını ifade eder.); Tönük, **a.g.e.**, s. 102.

⁴⁸⁹ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 627; Efe, **a.g.e.**, s. 77.

⁴⁹⁰ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 64.

⁴⁹¹ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34.

⁴⁹² Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 100.

⁴⁹³ İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 627; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34-35; Efe, **a.g.e.**, s. 77; Eren, **a.g.e.**, s. 42; Tönük, **a.g.e.**, s. 105.

Meclislerin sadece mali görevleri gerçekleştirmek üzere kurulduğu kanısı oluşabilirse de idari görevler de yerine getirmişlerdir. Tüm gelir ve giderleri yani taşradaki mali yapıyı kontrol eden muhassıllıklar, bu kaynaklarla bölgedeki idareyi de gerçekleştireceklerdir. Yani kazanın eğitimden sağlığa, sağlıktan imara tüm kamu hizmetlerinin yönetimini yapacaklar ve yol, köprü yapımı gibi imar faaliyetlerini hayata geçireceklerdir. Ayrıca meclislerin üye kompozisyonuna bakıldığında taşrada tasfiye edilen ayanların ve etkileri zayıflatılan kadıların⁴⁹⁴ yönettikleri fonksiyonların da bunlara havale edildiği görülmektedir.⁴⁹⁵

Fransız seyyah Perrot meclislerle ilgili “Azanın seçim usulü düzensiz ve keyfidir. Meclisin toplanması, buna engel olmakta menfaati bulunanlara tabidir. Nihayet meclisin yetkileri belirsiz olup açıkça tayin ve tespit edilmemiştir...Türk olsun hristiyan olsun kaç meclis üyesine sormuş isem bu meclislerin aldıkları kararların hangi hallerde kanun kuvvetini haiz olduğunu, hangi hallerde sadece temenni ve düşüncelerini bildirdiğini, ne zaman kesin karar veren bir mahkeme otoritesine sahip olduğu ve ne zaman bir danışma heyeti durumunda bulunduğunu asla anlayamadım. Gerçekten şuna inanıyorum ki kendileriyle konuştuğum üyeler kendileri de bu hususta daha fazla bir bilgiye sahip değildiler”⁴⁹⁶ diyerek vazife ve yetkileri hususundaki belirsizliği ortaya koymuştur.

Düzce kazası da muhassıl bulunan yerleşim yerlerinden biri olmuştur. Buna göre Düzce, çevresinde bulunan Kıbrıs, Pavli, Mudurnu, Alablı, Todurga, Üskübi ve Akçaşehir bölgelerindeki muhassıllık işlerini yürütmekteydi. Üskübi ve Akçaşehir bu sırada bağımsız kaza idareleri olup, Düzce ile muhassıllık sebebiyle sıkı irtibat halindeydiler. Düzce kazasının ilk muhassılı Hüseyin Bey olarak ifade edilmektedir.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ Kadıların zamanla geniş kapsamlı yetkilerini nasıl kaybettiğine dair tezimizin dokuzuncu ve onuncu sayfalarına bakınız.

⁴⁹⁵ Efe, “Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı”, s. 38.

⁴⁹⁶ G. Perrot, *Souvenirs d'un Voyage en Asie Mineure*, 2. tab'ı, Paris, 1867, s. 343-346'dan aktaran İnalçık, “Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, s. 634-635.

⁴⁹⁷ Konukçu, *a.g.e.*, s. 178.

2. 1842 Düzenlemesi: Memleket Meclisleri

1842 yılında muhassıllığın kaldırılmasıyla birlikte muhassıllık meclisleri yerlerini memleket meclislerine bırakmışlardı. Meclislerin ismi değişmekle birlikte sistemleri ve yapılarında büyük bir değişiklik olmadığı belirtilmişti. Memleket meclislerinin üyeleri, muhassıllık meclisleri zamanında olduğu gibi yine seçimle belirleniyordu.⁴⁹⁸ Fakat meclis üyelerine ödenen maaşların kesin olarak kaldırıldığı görülmektedir.⁴⁹⁹

Memleket meclisleri, yine büyük ve küçük meclisler olarak ikiye ayrılmış ve başkanlıklarına mülki amirler getirilmiştir.⁵⁰⁰ Bu meclisler, yazışmalarında memleket meclisleri ünvanını kullanmakla beraber, bu düzenlemeyle valilere güvenlik görevlerinin yanında mali görevler de verilmiş oluyordu.⁵⁰¹ Memleket meclisleri kendilerine verilen yetkilerle, taşrada valinin karşısında bir denetim mekanizması olarak öngörülmüş ve taşrada vali ile ileri gelen eşrafın eşgüdümlü çalışması sağlanmak istenmiştir.⁵⁰² 1842 yılından itibaren Osmanlı taşra yönetiminin önemli bir parçası haline gelen bu meclislerin, Devlet merkezindeki Meclis-i Vala-yı Ahkam- ı Adliyye'nin küçük birer örnekleri olduğu doktrinde ifade edilmektedir.⁵⁰³

Meclisler, özellikle vergi gelir ve giderlerinin denetlenmesi ile yöneticiler ve halk arasında çıkan anlaşmazlıkların çözümü şeklindeki konularla ilgiliydi.⁵⁰⁴ Yine meclisler, vergilerin eksiksiz bir biçimde toplanmasının sağlanması, taşra yöneticilerinin denetlenmesi, yörenin güvenliği ile ilgili tedbirler almak, bayındırlık,

⁴⁹⁸ Çadircı, **a.g.e.**, s. 216; Efe, “Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı”, s. 42. Aksi bir fikre göre kaza ve sancak meclislerinin üyelerinin seçimle gelmesi usulü feshedilmiştir. Kaza meclisinin üyeleri kaza müdürü tarafından atanmış, sancak meclisinin üyeleri ise kaymakamın tavsiyesi üzerine müşirler tarafından atanmıştır. Fakat atamalar yapılırken yöredeki tüm sınıfların temsiline dikkat edilmiştir. Dolayısıyla meclislerle başlatılan temsil prensibi korunmuştur. Bkz. Shaw, “The Origins of Representantive Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 78.

⁴⁹⁹ Efe, “Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı”, s. 42.

⁵⁰⁰ Yılmaz, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri 1840-1876”, s. 266.

⁵⁰¹ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 43.

⁵⁰² Yılmaz, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri 1840-1876”, s. 266.

⁵⁰³ Çadircı, “Tanzimat Döneminde Yerel Meclisler”, s. 288-289; Kılıç, **a.g.e.**, s. 32.

⁵⁰⁴ Çadircı, “Tanzimat Döneminde Yerel Meclisler”, s. 289; Kılıç, **a.g.e.**, s. 32; Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 37.

eğitim ve sağlık alanında işleri yürütmek gibi idari birçok yetkiye sahipti.⁵⁰⁵ Yine meclisler her idari birimin muhasebesini, defterdar, kaymakam, kaza müdüründen gelen aylık ve yıllık gelir-gider defterlerini incelemek suretiyle düzgün bir şekilde tutulması yetki ve sorumluluğunu haizdi.⁵⁰⁶ 1844 yılında yapılan düzenlemelerle meclislere sadece gündemde olan iş ve sorunları değil şehrin ileriye yönelik kalkınması ve güvenliğin geliştirilmesi adına tedbir alma ve planları tartışma görevi verilmişti.⁵⁰⁷

1842 yılında küçük ilçelerde bulunan kaza meclisleri feshedilmişti. Çünkü bu meclisleri, yöre ileri gelenleri, kendi menfaatlerini gerçekleştirmek için kullanıyor, bir de bunun üzerine maaş alıyorlardı. Dolayısıyla artık müdürlere talimat verilmiş ve bu kurulu ihtiyaç duyduğunda toplaması emredilmiştir. Küçük ilçelerdeki bu danışma kurulları, taşradaki müslüman ve gayrimüslim millet temsilcilerinden oluşacak ve ilçenin problemleri tartışılacaktı. Meclis, kaza müdürünün arzusu üzerine toplanacak, kararları da kaza müdürünün onayına tabi olacaktı. Büyük ilçelerde ise kaza meclisleri çalışmaya devam etmiştir.⁵⁰⁸ Meclisler ilk kuruluş amacı doğrultusunda taşrada vergi düzenlemesinin yapılması yolundaki önemli rollerini sürdürmüşlerdir.⁵⁰⁹ Kaza meclisleri, kaza müdürleri aracılığıyla imam ve muhtarlar tarafından gönderilen vergi dağıtım cetvellerini inceleyerek, köylerin gelir-gider hesaplarını yaparak, vergi gelirlerinin yıllara göre azalıp azalmadığının tespitini sağlıyorlardı. Buna göre vergi geliri azalan veya artan köylerde, yerinde teftiş yapılarak bunun nedenleri araştırılırdı. Kaza müdürleri kaza meclisleri ile beraber oluşturdukları kazanın muhasebesini, yıllık olarak sancak merkezlerine sunar ve kazanın da bu anlamda teftişi yapılırdı.⁵¹⁰ Büyük ve küçük meclislerin dışında, daha önce de belirtildiği üzere kaza müdürlerine biçilen rol kazanın tahsildarı olmaktı.

⁵⁰⁵ Çadırcı, “Tanzimat Döneminde Yerel Meclisler”, s. 289; Kılıç, **a.g.e.**, s. 32; Yılmaz, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri 1840-1876”, s. 266.

⁵⁰⁶ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215-216; Kılıç, **a.g.e.**, s. 32.

⁵⁰⁷ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 83.

⁵⁰⁸ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 77-78.

⁵⁰⁹ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 78-79.

⁵¹⁰ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 243.

Küçük meclislerden olan kaza meclislerinin de yine daha çok mali yetkilerle donatıldığını görmekteyiz.

1842 yılından itibaren 7 yıllık süreçte memleket meclisleri, muhassıllık meclisleri zamanında görüldüğü gibi çeşitli istismarlara sahne olmuştur. Seçim yönetmeliği gereği meclis üyelerinin yörenin ‘en afif, akıllı ve seçkinlerinden’ olması yine eski ayan, şehir kethüdası gibi kişilerin yönetimde yer almasına ve seçimde yolsuzluklara neden oluyordu. Bu ise gerçek anlamda halkın yönetime katılmasını ve gerçek anlamda temsili önlemekle birlikte, Tanzimat öncesi yöneticilerinin alışkanlıklarını devam ettirmelerine de kapı aralıyordu.⁵¹¹ Halk Tanzimatla beraber vergide adaletin tesis edileceğini düşünürken, yöneticiler yine farklı adlar altında halkı sömürmeye devam etmişlerdir. Bu dönemde yöneticilerin birçoğu halk tarafından merkeze şikayet edilmiştir.⁵¹² Yine Tanzimat’ın getirdiği “eşitlik” ilkesi gereği, meclislerde gayrimüslim üyelere de yer verilmiş, fakat üyelerin seçimi ve toplantılara katılmaları problem olmuştur.⁵¹³

1844 yılında taşra meclislerinde görülen suiistimalleri engellemek üzere, dört yıllık kazanımlara dokunmayacak şekilde çeşitli düzeltmeler yapma yoluna gidilmiştir (13 Eylül 1844). Buna göre tüm eyaletlerde meclisler zorunlu hale getirilmiştir.⁵¹⁴ Tarafgirliği önlemek ve liyakatli insanların istihdamını sağlamak üzere meclis üyelerinin atanmalarında hükümet onayı şartı getirilmiştir. Bunun için atanmadan önce tüm adayların ve halihazırda üyelerin biyografi ve mal beyanlarını içeren belgelerini merkeze göndermeleri istenmiş, uygunsuz bir altyapıya sahip olan üyenin üyeliğinin ve ilgili atamanın iptali hakkı merkeze verilmiştir.⁵¹⁵ Ayrıca sadrazama maiyetindeki adamları taşraya göndererek, meclislerin nasıl çalıştığı ve gelen şikayetler hakkında araştırma yapma imkanı tanınmıştır.⁵¹⁶

⁵¹¹ Çadırcı, “Tanzimat Döneminde Yerel Meclisler”, s. 239.

⁵¹² Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215.

⁵¹³ Çadırcı, **a.e.**, s. 217.

⁵¹⁴ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 81.

⁵¹⁵ Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 38; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 81.

⁵¹⁶ Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 81.

Söz konusu düzenlemelerle meclis üye sayısına bağlı kalınması emredilmiş ve aşılması durumunda otomatik olarak işlem iptal edilmiştir. Meclisler, tüm üyelerin müzakerelere ve oylamalara katılması konusunda uyarılmıştır. Geçerli mazareti olmadan katılım sağlamayan üyenin, hızlı bir şekilde, zaman kaybetmeksizin üyelikten düşürüleceği belirtilmiştir. Haftada iki veya üç gün toplanılıp, bölgenin önemli sorunlarının tartışılması istenmiştir. Meclis görüşmeleri için zabıt (tutanak) tutulması, şart koşulmuştur. Bunun sonucunda aynı konuda bir meclis üyesinin görüş değiştirmesi halinde geçerli nedeninin sorulması istenmiş, bu yerine getirilmezse, sorumsuzluğu dolayısıyla görevden alınacağı belirtilmiştir.⁵¹⁷ Ayrıca mecliste konular tartışılırken uzmanlık gerektiren bir husus olması halinde, dışarıdan uzman getirilerek bilgisine başvurulmasına imkan verilmiştir.⁵¹⁸ Bu hususların uygulanmasını temin etmek için taşra mülki idarecileri görevlendirilmiş ve kazalarda da kaza müdürlerine bu görev verilmiştir. Ayrıca meclis başkanlığı görevleri de mülki idare amirlerine verilmiştir. Raporlar ve yazılı kaynaklar, bu düzenlemelerin uygulamada meclislerin yönetsel ve finansal yetkilerini arttırdığını ve büyük oranda olumlu gelişmelere vesile olduğunu göstermiştir.⁵¹⁹

3. 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi

1849 yılında çıkarılan Eyalet Meclisleri Talimatnamesi bir giriş, dokuz fasıl ve 68 maddeden oluşmaktaydı.⁵²⁰ Düzenlemeyle kaza, sancak ve eyalet yöneticilerinin görev ve yetkileri, atanma biçimleri belirlenmiştir.⁵²¹ Talimatname'ye bakıldığında adından da anlaşılacağı üzere ağırlıklı olarak taşra meclislerinin görevleri incelenmiştir. Talimat'ın altıncı maddesinden itibaren meclislerin nasıl teşkil edileceği, toplantı usulü, yeri, meclislerin çalışma biçimi ve

⁵¹⁷ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 82.

⁵¹⁸ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 38; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 82.

⁵¹⁹ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 83.

⁵²⁰ Çadircı, **a.g.e.**, s. 218.

⁵²¹ Çadircı, "Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 275.

meclisler ile meclis üyelerinin görev ve sorumluluklarına yer verilmiştir.⁵²² Bu Talimatname'yle eyaletlerde, kazalarda kurulacak meclislerin teşkil edilmesi öngörülmüş olup, eyaletlerde bu meclisler daha önceden kurulmaya başlamıştır. Fakat Talimatname'nin yayınlanmasının ardından sancak ve kaza merkezlerinde de meclislerin teşkil edilmesine girişilmiştir.⁵²³

Talimatname⁵²⁴ ile meclislere, verginin yönetimi ile bütçenin tertibi, memurların denetimi, askerlik işleri, emniyet ve güvenliğin sağlanması, ziraat ve tapu işlerinin yürütülmesini sağlama, hukuki konular ile imar ve bayındırlık işlerinde önemli yetkiler verilmişti. 68. ve son maddede de lüzum görülmesi halinde, Tanzimat'ın öngördüğü şekilde yeni kuralların bu Talimat'a ek yapılabileceği belirtilmiştir.⁵²⁵

Düzenlemenin altıncı maddesiyle, eyalet meclislerinde, hükümet tarafından gönderilen üyeler ile beraber, yine seçimle gelen kişilerin üyeliği de öngörülmüştü. Aynı maddede meclislerde halihazırda görev yapan memur üyelerin yanında, hükümet tarafından atanacak bir başkan, ulemadan bir zat ve iki katibin bulunacağı öngörülmüştür.⁵²⁶ Bu hükümler, Talimatname'yle, meclisler vasıtasıyla taşrada merkeziyetçiliğin güçlendirilmek istendiğini göstermektedir.⁵²⁷ Meclis toplantıları Cuma günü dışında her gün yapılabilecektir fakat yönetim ve yargı görevi olan üyeler her toplantıya katılmak zorunda değildir. Meclislerin yazışmalarını gerçekleştiren katipler, kalem odalarını kullanacak ve merkez tarafından çıkarılan kanun ve yönetmelikleri, cari meselelerle ilgili meclisçe verilmiş ve vali ile merkeze sunulması gereken kararları vesair kayıt altında tutacaklardı. Meclis azaları ise kendilerini mesul bilip her bir meselenin layıkıyla araştırılıp denetlenmesine

⁵²² Çadırcı, "Osmanlı Türkiye'si Yönetiminde Yenilikler", s. 171-193.

⁵²³ Eren, **a.g.e.**, s. 68.

⁵²⁴ 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi hükümlerine bakıldığında eyalet meclisleri esas alınarak düzenleme yapılmış olsa da Talimatname ışığında kaza meclislerinin teşkil edileceğinin doktrinde ifade edilmesi ve bu dönemde de idari, mali vs. görevler yerine getiren kaza meclislerinin faaliyette olması bu hükümlerin örtüşen kısımlarının kaza meclislerinde uygulanacağını göstermektedir. Bkz. **COA A.}MKT.UM..299 100 1274 R 15, COA A.}MKT.NZD.256 33 1274 L 06.**

⁵²⁵ Çadırcı, "Osmanlı Türkiye'si Yönetiminde Yenilikler", s. 171-193.

⁵²⁶ Çadırcı, "Osmanlı Türkiye'si Yönetiminde Yenilikler", s. 173-174.

⁵²⁷ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 140; Yılmaz, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri 1840-1876", s. 266.

çalışacak ve meclislerde kimseye sahip çıkma veya haksızlık etme durumlarına girmeyeceklerdir. Ayrıca meclis azalarının toplantılarda görüşünü serbestçe ifade etmeye izinli olup, beyanlarından dolayı sorumlu tutulmayacakları da ifade edilmiştir. Devlet'in ıslahı, ahalinin huzuru ve hayrı için çıkarılan emir ve fermanların meclislerde okunması ve meclisler tarafından halka da ilan olunup açıklanması istenilmiştir.⁵²⁸ Ayrıca meclislerin aldıkları önemli kararların, Meclis-i Vala'dan onay alındıktan sonra yürürlüğe girmesi usulü getirilmiştir ki bu pratikte çok fazla zaman kaybına neden olmuştur.⁵²⁹

Meclislere ecnebilere yönelik işlerden hukuk işlerine, iç güvenlikten mali işlere, imar-bayındırlık işlerinden eğitim işlerine kadar çok geniş yelpazede görev ve yetkiler tevdi edilmiştir. Meclisler, yabancılar ile ilgili işlerin görülmesinde, yabancı ülkelerle yapılmış anlaşma hükümlerine göre işlem yapacaklardır. Yine meclisler kaymakam, kaza müdürü, hakimler ve naibler gibi memurların, talimatlara ve memurluk görevlerinin hilafına hareket edip etmediğini, fazladan para almak veya haklarını yemek gibi ahaliye zulüm teşkil eden işler yapıp yapmadığını her türlü tahkik edeceklerdir.⁵³⁰ Görüldüğü üzere meclisler memurların üzerinde konumlandırılmıştır.

Emniyet ve asayişin sağlanmasında da meclise önemli roller verilmiştir. Buna göre zaptiye neferlerinin yol, derbent ve postaların güvenliğinin sağlanmasına, ahaliden haksız ve meccanen yem ve yiyecek almamalarına ve bu askerlerin kişilerin hususi işlerinde istihdam edilmemelerine nezaret edilmesi görevi, meclislere verilmiştir. Yine meclisler, tutuklu ve hükümlülerin hapis şartları altında zor durumda bırakılmamalarına dikkat edecek, halkın da tacirler tarafından kandırılmamalarına dair önlemler alacaktı. Eyaletten sancak ve kazalara, buralardan da eyalete gönderilen evrakın, zaptiye neferlerince vakit ve zamanıyla ulaştırılması temin edilecekti. Meclisler, mali işlerle de ilgileniyor ve görevleri 17 madde altında sayılıyordu. Vergilerin dağıtılmasında ve toplanmasında çıkarılan talimatlara uygun

⁵²⁸ Çadircı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 174-176.

⁵²⁹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 227.

⁵³⁰ Çadircı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 176-191.

hareket edilmesi ve aksine hareket edilmemesi öncelikle vurgulanıyordu. Meclisler, hazine gelirlerinin tahsil edilen ve edilmeyen kısımlarını inceleyecek ve gerekirse soruşturmalar yapacaktı. Memurların maaş ve masrafları senetsiz verilmeyecek ve kanunlar ile emirlere aykırı masrafları için ödeme yapılmayacaktı. Her sene muhasebe defterleri kontrol edilerek her ay sunulan hesapların yekununa uyup uymadığına bakılacak ve önceki seneye de karşılaştırma yapılacaktı. Vergilerin toplanması sırasında, güvenliği sağlayan neferlerin sayısı yeterli görülmezse ilaveten nefer istihdam edilecek ve masrafları karşılanacaktı. Yine meclisler, okulların derdest olan kanun ve emirlere uygun yönetilmesini denetleyecek, yine çıkarılan düzenlemelerin ziraat müdürlerince ve taşrada doğru şekilde uygulanması takip edilerek tarımın günden güne ilerlemesini sağlayacak, ev ve bahçelere gelen zararların önlenmesine çalışacak ve beledi hizmetleri gerçekleştirecekti.⁵³¹ Meclis aynı zamanda yönetimde görev alanları denetleyecek, halkın can, mal, ırz güvenliğinin sağlanması için gerekenleri yapacak, onarım ve bayındırlık işleriyle uğraşacaktı.⁵³²

Eyalet meclislerinin yapısı, çalışma esasları ile görev ve yetkilerini ayrıntılı bir şekilde düzenleyen bu düzenlemede sancak meclisleri ve kaza meclisleri ayrıca maddeler halinde belirtilmemiştir. Fakat Talimatname'nin son faslında bu düzenlemede kaymakamlar, kaza müdürleri, liva ve kaza meclisleriyle ilgili olan ve oralarda uygulanması gereken maddelerin ayrılarak ayrıca liva ve kaza merkezlerine gönderileceği ifade edilmiştir.⁵³³ Taşra meclislerinin buldukları bölgenin idaresinde memurlarla birlikte yer alması ve yönetsel konularda kesin söz sahibi konumuna getirilmeleri Tanzimat dönemine has bir yeniliktir.⁵³⁴

Meclislerin gerçekleştirdiği idari vazifelere bir örnek olarak Düzce kazası idare meclisinin şu tasarrufu gösterilebilir. Buna göre Develi ve Muncurlu köylerinden Çerkes göçmeni Musa Ağa ve Davud Bey'in verdikleri arzualde, asıl

⁵³¹ Çadircı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 178-185.

⁵³² Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", s. 101

⁵³³ Çadircı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 192-193. Kanaatimizce bu ifade de Talimatname hükümlerinin kazalarda ve kaza meclislerinde uygulandığını ortaya çıkarmaktadır.

⁵³⁴ Çadircı, **a.g.e.**, s. 254.

vatanları olan Çerkesistan'dan göçle Dersaadet'e gelerek, Bolu sancağı Düzcce kazasında bulunan Develi ve Muncurlu'ya iskan edildiklerini ve burada binalar inşa etmeleri ve ziraat yapmaları için sahipsiz ve boş olan yeterli araziler gösterildiğini ve Kaza müdürü Abdurrahim Efendi ve meclis azaları marifetiyle buralara yerleştirildiklerini belirtiyorlar.⁵³⁵ Görüldüğü üzere şehirdeki imar faaliyetleri dışında iskan faaliyetleri de meclisler tarafından yürütülmüştür.

II. 1864-1876 YILLARI ARASINDA KAZA YÖNETİMİNİN İDARİ YAPISI

A. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi ile 1867 Tarihli Talimatname'de Kaza İdaresi

1. Genel Olarak

7 Kasım 1864 tarihinde yayımlanan 1864 Vilayet Nizamnamesi beş bab, 78 madde ve bir hususi maddeden oluşmaktaydı.⁵³⁶ Belirtildiği gibi söz konusu Nizamname, tüm Devlet'te uygulanmak üzere hazırlanmakla birlikte Devlet'in her yerinde yürürlüğe koyulmamıştı. Bu Nizamname'den daha sonra hazırlanmakla birlikte pilot bölge olarak Tuna vilayetinde uygulanmak üzere oluşturulan Tuna Vilayeti Nizamnamesi, 8 Ekim 1864 tarihinde Takvim-i Vekayi'de yayımlanmıştı. Tuna Vilayeti Nizamnamesi ise beş bab, 82 madde ve bir hususi maddeden oluşmaktaydı.⁵³⁷ Aynı yıl yayınlanan bu iki Nizamname birbirinden farklı Nizamnameler olmakla birlikte, Tuna Vilayeti Nizamnamesi asıl Nizamname esas alınarak özellikle bir bölge için hazırlandığından birbirlerine benzer hükümler içermektedirler. Tanzimat döneminde neredeyse tüm idari organların görevini ayrıntılı bir şekilde anlatan ilk sistemli düzenleme olan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Devlet'te eyalet sistemi kaldırılarak, vilayetler sistemine geçiliyordu ve kazaların başına ise kaymakamlar getiriliyordu. Daha önce de ifade edildiği üzere bu

⁵³⁵ COA BEO., MVL., 415/53, 17 Şevval 1279.

⁵³⁶ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 110-120.

⁵³⁷ Seyitdanlioğlu, "Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi", s. 70-81.

düzenleme sonrası yeni vilayetler oluşturulurken, birkaç eyaletin birleştirilmesine gidilmiş böylece eyaletlerden daha geniş vilayetler oluşturulmuştur. Aynı şekilde Devlet'te kaza sayılarında da azalma gözlemlenmiştir.⁵³⁸ 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle seçimle gelen kaza müdürlerinin yerine merkezden atanan kaymakamların getirilmesi idarenin alt kademelerinde de merkezi yönetimin etkinliğinin artırılmasının istenmesinin bir sonucudur.⁵³⁹

1860'ın sonlarına doğru taşra idare meclisleri Devlet'in tüm eyaletlerindeki birimlerde faaliyettedir. Meclis uygulamalarında görülen sahtekarlık ve verimsizlikle ilgili şikayetler azalmış fakat sıradan idari meseleler ile günün önemli problemlerinin çözümünden kaçınılması konusunda şikayetler çoğalmıştır. Meclis yapılanmasından dolayı işleyiş hantallaşmış, idari birimlerdeki birbirinin kopyası şeklindeki meclisler karışıklığa neden olmuş ve bu durum gözardı edilemeyecek bir seviyeye gelmiştir.⁵⁴⁰ Bunun sonucunda yukarıda belirtildiği üzere eyaletlere teftiş gezileri düzenlenmiştir.⁵⁴¹ Teftiş sonucunda hazırlanan raporlar ışığında merkezin genel kanaati, meclislerin, yerel olarak tarımın, eğitimin, imar ve bayındırlık hizmetlerinin gelişmesine önemli katkı sunduğu yönündedir. Bununla birlikte meclislerde otokrasinin yükselmesi, yürütme, yasama (karar alma) ve yargı gibi tüm yetkileri elinde toplaması ve üyelerinin verimsizliği o dönemde Devlet'teki kötü yönetimin başlıca nedenleri olarak görülmüştür.⁵⁴²

Başka yönden bakıldığında ise kaza meclisleri, bu düzenlemelerle çok önemli girişimler gerçekleştirmiştir. Özellikle imar ve bayındırlık hizmetleri ile eğitim alanlarında taşrada büyük hizmetlere vesile olmuşlardır. Meclisler yerel ihtiyaçlar konusunda merkezi bilgilendirmiş, aynı zamanda da ihtiyaçların giderilmesi için hem merkezdeki hem de yerel otoritelere baskı yapmışlardır. İhtiyaçlar için yerel kaynaklardan destekleyici paralar toplamışlardır. Böylelikle yolların modernizasyonu

⁵³⁸ Ünver, "Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devletinin İdari Taksimatına Etkileri", s. 102.

⁵³⁹ Önen-Reyhan, **a.g.e.** , s. 164 ve 187.

⁵⁴⁰ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 40; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 93.

⁵⁴¹ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 40; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 93.

⁵⁴² Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 95-96.

sağlanmış, Devlet genelinde kanallar, limanlar ve okullar yapılmıştır. Bu dönemde birçok okulun merkezi hükümette para olmamasına rağmen yerel teşviklerle yapıldığı belirtilmektedir.⁵⁴³

Daha önce belirtildiği üzere 1867 yılına gelindiğinde bir giriş bölümü ile 3 fasıl, 22 madde ile bir sonuç bölümünden oluşan bir Talimatname yayınlanmıştı. 21 Haziran 1867 tarihinde yayımlanan bu Talimatname ile 1864 Vilayet Nizamnamesi, tüm Devlet'te uygulamaya sokulmuş oluyordu.⁵⁴⁴ Şunu önemle belirtmek gerekir ki 1867 yılında Vilayet Nizamnamesi'nin uygulama alanı genişletilene kadar, Devlet'te eski usul devam etmiş ve kaymakam ifadesi liva yöneticileri, kaza müdürü ifadesi ise kaza yöneticileri için kullanılmıştır.⁵⁴⁵

Düzce'nin bağlı olduğu Bolu ise 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi'ne kadar mutasarrıf tarafından yönetilmiş⁵⁴⁶ ve 1864 yılında eyaletlerin kaldırılarak, yeni vilayetlerin kurulmasıyla Kastamonu vilayetine bağlı bir sancak olmuştur.⁵⁴⁷ 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Düzce'nin, Akçaşehir ile birleşmiş vaziyette Kastamonu vilayetinin, Bolu sancağının, Göynük kazasının nahiyesi olduğu belirtilmektedir.⁵⁴⁸ 1867 yılında çıkarılan düzenleme sonrasında da 12 vilayet teşkil olunmuş olup, Kastamonu da vilayet statüsünde olmuştur. Kastamonu'ya bağlı olan 4 sancağın içinde Bolu'nun da olduğu görülmektedir.⁵⁴⁹

⁵⁴³ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 109.

⁵⁴⁴ Çadırcı, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması", s. 143-144; Kılıç, **a.g.e.**, s. 77; Güneş, **a.g.e.**, s. 210; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 183; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 45; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 109.

⁵⁴⁵ Çadırcı, "Tanzimat Döneminde Yerel Meclisler", s. 301; Güneş, **a.g.e.**, s. 204. Aksi görüşte bkz. Çadırcı, "Tanzimattan Sonra Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri", s. 308-309.

⁵⁴⁶ Bayraktar, **a.g.e.**, s. 35-36; **Bolu İl Yıllığı 1967**, s. 188.

⁵⁴⁷ **Bolu İl Yıllığı 1967**, s. 188.

⁵⁴⁸ "Bolu Maddesi (1982)", **Yurt Ansiklopedisi**, C. 2, Anadolu Yayıncılık, İstanbul, ss. 1445-1534'ten aktaran Özçelik, "Osmanlı Devleti Ve Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Düzce'nin İdari Yapısına Genel Bir Bakış (1323-1960)", s. 92; Konukçu, **a.g.e.**, s. 192 (Yazar Akçaşehir ile birleşik olduğuna dair bilgi vermemektedir. Yazar alıntılacağı Müstakil Bolu Livası Salnamesinden şu bilgilere yer vermektedir: "Konrapa nahiyesi resmen ismini ve şeklini 1287/1870 tarihine kadar muhafaza eyledi. Bu tarihe kadar iki üç haneden ibaret bir karye halinde müdüriyet merkezi bulunan Konrapa(düzce pazarı) 1287/1870'de kaza merkezi olmuş, aynı zamanda hükümet de halkın temayülüne tabi olarak konrapa ism-i kadiminden sarf-ı nazar ederek resmen Düzce namını kabul etmiş, o günden itibaren Düzce şirin ve dilnişin bir kaymakamlık şekline girmiştir". Bkz. Konukçu, **a.g.e.**, s. 193) Belirtmek gerekir ki 1869 Kastamonu Vilayet Salnamesi'nde Düzce nahiyesi Göynük kazasına bağlı "maa Düzce Akçaşehir nahiyesi" olarak geçmekte ve nahiye müdürü Salih Ağa olarak belirtilmekteydi.

⁵⁴⁹ Çadırcı, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması", s. 147 (Fakat yazar 10 vilayet saymaktadır.); Ünver, "Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devletinin İdari Taksimatına Etkileri", s. 102-103.

Düzce yukarıda belirtildiği üzere kaza statüsündeyken, nahiye statüsüne indirilmiş⁵⁵⁰ fakat 1870 yılında yeniden kaza statüsünü almıştır.⁵⁵¹ Düzce, böylece yeni vilayet düzenine uygun olarak Kastamonu vilayetine bağlı Bolu sancağının kazalarından biri haline gelmiştir.⁵⁵² Bolu'nun Ereğli kazası ile Düzce kazasının Akçaşehir nahiyesi Bolu sancağının Karadeniz kıyısını temsil etmekteydi.⁵⁵³ Osmanlı Devleti kazaları birinci sınıf, ikinci sınıf, üçüncü sınıf gibi kısımlara ayırmış olup, Düzce bu tarihlerde üçüncü sınıf bir kaymakamlık merkezi konumundaydı.⁵⁵⁴

2. Kaza Yöneticisi Olarak Kaymakam

1842 yılından itibaren idari bir niteliğe kavuşan kazaların yöneticileri görüldüğü üzere kaza müdürleriydi. 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle beraber eskiden livaların idarecileri olan kaymakamlar, artık kaza idari biriminin yöneticisi konumuna getirilmişti. Kaza yönetimi, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde üçüncü babda anlatılmış ve kazanın idari görevlilerine, 43-49. maddeler arasında yedi maddede yer verilmiştir.⁵⁵⁵

1864 Vilayet Nizamnamesi'yle kaymakamın yöre ileri gelenleri arasından seçilmesi usulüne son verilmiştir. Kaza ve altında yer alan birimlerin yapılanması önceki düzenlemelere kıyasla açık bir kesinlik ve netlik içinde belirlenmiştir.⁵⁵⁶ Nizamname'ye göre kaza kaymakamı, Devlet tarafından atanacak olup, birinci derecede liva mutasarrıfına bağlı olarak çalışacaktır. Zaten 1864 Vilayet Nizamnamesi ile en üst düzeyde vali olmak üzere idari yöneticiler arasında açıkça hiyerarşi tesis edilmiştir. Kaymakam, kazanın mülki, mali ve zaptiye işlerinden sorumlu tutulmuştur. Devlet tarafından gönderilen tüm emirleri yerine getirecek olan kaymakam, vilayet ve liva tarafından çıkarılan tenbihatı da icra etmeye memur

⁵⁵⁰ Konukçu, **a.g.e.**, s. 190 (Eserde ne zaman nahiye statüsüne düşürüldüğü ile ilgili bir bilgi verilmemektedir.)

⁵⁵¹ Keskin, **a.g.e.**, s. 12; Konukçu, **a.g.e.**, s. 190; Özlü, **a.g.e.**, s. 95 (Yazarlar 1871 tarihini de vermekle birlikte 1870 Kastamonu Vilayet Salnamesi'nde Düzce kaza idaresi görülmektedir.); Özçelik, "Osmanlı Devleti Ve Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Düzce'nin İdari Yapısına Genel Bir Bakış (1323-1960)", s. 103-104.

⁵⁵² Konukçu, **a.g.e.**, s. 190; Özlü, **a.g.e.**, s. 95.

⁵⁵³ Konukçu, **a.g.e.**, s. 190.

⁵⁵⁴ Özlü, **a.g.e.**, s. 99.

⁵⁵⁵ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 115-116.

⁵⁵⁶ Shaw, "The Origins of Representantive Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 97.

kılınmıştır. Kaymakama kendi yönetimine verilen kaza hududu dahilinde kazanın iç işlerini yürütme görevi verilmiştir. Kaymakam kazadaki zabtiye askerinin amiri olmakla birlikte, mutasarrıfa danışarak, zabtiye askerlerine iş vereceği belirtilmiştir.⁵⁵⁷

Kaymakam kazada Devlet gelirlerinin toplanması ve bağlı bulunduğu livaya güvenli bir şekilde ulaştırılmasından sorumlu olduğu gibi, kaza için lüzumlu olan masrafların ifa edilmesinden de mesuldür. Nizamname'nin 65. maddesine göre köylerde ihtiyar meclisi ve muhtarların seçilmesinden sonra bunlar mühürlü ve işaretlenmiş evraklarla kaymakama tebliğ olunacaktır. Muhtarların seçildikten sonra atamaları, 55. maddeye göre kaymakam tarafından yerine getirilecektir.⁵⁵⁸

1867 yılına kadar 1864 Vilayet Nizamnamesi Devlet genelinde uygulanmadığı için, kaza yöneticilerine kaza müdürü denildiği belirtilmişti. 1864 Vilayet Nizamnameleri'nden sonra kaza müdürleriyle alakalı bir Tenbihat⁵⁵⁹ Aralık 1864'te yayınlanmıştır. Bu Tenbihat Meclis-i Vala'da kararlaştırılmış ve padişahın onayıyla ilan olunmuştur. Yazıda Padişahın imparatorluk toprakları üzerinde refah ve asayişini sağlama konusunda önemle durduğu ve bu işlev bakımından kaza müdürlerinin Devlet nezdinde mühim bir yeri olduğu belirtiliyordu. Bunun için kaza müdürü yetiştirmek amacıyla Mekteb-i Mülkiye kurulduğu ifade ediliyordu. Bu mektepten çıkanlar ve diğer kaza müdürleri, üç sınıfa ayrılarak, görev yapacakları yerlerin önem sırasına göre görevlendirileceklerdi. Müdürlerin seçimi için Meclis-i Vala'da bir komisyon kurulacak ve komisyonun uygun gördüğü kişiler, müdür olarak atanacaktı. Müdürlerin azlinde de inceleme bu komisyon tarafından yapılacaktı. Bununla asılsız şikayetlerle müdürlerin ayağının kaydırılmasının önüne geçilmek istenmiş, fakat taşradan gelen şikayetler gözardı da edilmemiştir. Buna göre müdürlerin halka karşı davranışı sürekli izlenip, teftiş edilecekti. Şikayetler yerinde görülürse, müdürler mahkemeye sevk edilecekti. Vekaleten müdür olanlar için de aynı kurallar geçerliydi. Belirtmek gerekir ki kanun ve nizama aykırı veya görevi

⁵⁵⁷ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 115-116.

⁵⁵⁸ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 115-117.

⁵⁵⁹ Orijinal metin için bkz. Ceride-i Askeriye Def'a 47, 1281.

icabı fevkalade bir durum olmadıkça, hiçbir müdür görevden alınmayacak ve tayin edilmeyecekti. Fakat şikayet sonucu müdürün azlini gerektirecek bir durum ortaya çıkarsa, halktan uygun, iş bilen bir kişi müdür olarak atanacaktı. Azledilen müdür, eyalet veya liva meclisinde muhakeme edilecek, hizmet yıllarının muhasebesi yapılacak, suçlu görülürse cezalandırılacak, fakat masum görülürse yerine iade edilecekti. Aynı şekilde istifa eden bir müdürün yerine de vekaleten görevlendirme yapılacak ve bu müdür de muhasebe incelemesine tabi tutulacaktı. Zimmetine para geçirmedeği anlaşılırsa, durum eyalet ve liva merkezlerince tasdik edilecek ve ellerine tutanak verilecekti. Zimmetine para geçirmiş veya yolsuz bir davranışta bulunmuşsa ellerine tutanak (ibra tutanağı) verilmeyecekti. Kaza müdürleri, yanında çalışanlardan işlerini iyi yapamayanları Devlet'e bildirecek ve hakkında gerekli işlemlerin yapılmasını sağlayacaklardı. Bu kurallar, taşradaki tüm mülki amirlere gönderilmiş ve kim kurallara uymazsa sorumluluğun doğrudan ona ait olacağı belirtilmişti. Bu düzenlemede dikkat çekilmesi gereken husus, kaza müdürlerinin istifa sonrası bile denetime tabi tutuluyor olmalarıdır.⁵⁶⁰

1864 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra konuyla ilgili olarak taşradan örnek vermek gerekirse; Düzce kazası Bolu sancağına, Bolu sancağı da Kastamonu vilayetine bağlı olduğu için Kastamonu Vilayet Salnameleri'nde, Düzce kaza idaresi ile ilgili bilgilere rastlanmaktadır. Kastamonu Vilayet Salnameleri, 1869 yılından itibaren yayınlanmaya başlamıştır. Fakat Düzce, 1870 yılında kaza statüsüne geçtiği için ilk olarak 1870 Kastamonu Vilayet Salnamesinde Düzce kaza teşkilatı ile ilgili bilgilere rastlanılmaktadır. Buna göre 1870 yılında Düzce kaymakamlığı görevinde Ahmed Nuri Efendi bulunmaktadır. Düzce naibi ise Ali Rıza Efendi olarak belirtilmiştir.⁵⁶¹

1870 Vilayet Salnamesi'ne göre Düzce kazasına bağlı ayrıca bir nahiyenin bulunduğu görülmektedir. Bu nahiyeye, Akçaşehir nahiyesi olarak belirtilmiş olup

⁵⁶⁰ Sadık Fatih Torun, "Tanzimat'tan Meşrutiyete Türkiye'de Kaza Yönetimi (1842-1876)", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara, 2005, s. 62-64.

⁵⁶¹ 1869 ve 1870 Kastamonu Vilayet Salnameleri (Konukçu naipten kaymakam vekili olarak söz etmektedir. Bkz. Konukçu, **a.g.e.**, s. 193; Özlü ise naibin kaza idaresinde kaymakamdan sonra ikinci yetkili kişi olduğunu belirtmektedir. Özlü, **a.g.e.**, s. 107.)

Nahiye Müdürü Hacı Abdullah Efendi idi. Nahiye katiplik görevini ise Selim Efendi gerçekleştirmektedir.⁵⁶² Nahiye teşkilatının tam anlamıyla 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle kurulduğu, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde ise ismen geçirildiği belirtilmiştir. Fakat hatırlanacağı üzere 1867 yılındaki Talimatname ile nahiye idaresine değinilmiş ve nahiye müdürlüğü kurumu getirilmiştir. Görüldüğü üzere buna uygun olarak Düzce kazasında 1871 yılından önce nahiye teşkilatı bulunmaktadır.

3. Diğer İdari Görevliler

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 45. maddesine göre, kazada hem hesap işleri hem de yazı işlerine bakmakla görevli olarak bir veya ihtiyaca göre iki tane kaza katibi istihdam edilmesi öngörülmüştür. Kaza katipleri, 47. maddeye göre aynı zamanda kaza idare meclislerinin de üyeleri olacaktır. Yine 49. maddeye göre kaymakamın emri altında görev yapmak üzere kazada zaptiye askerleri bulunacaktır. Bunlar mutasarrıfın gelen emir ve zaptiye nizamnamesinde belirtilen usule göre kaymakam tarafından istihdam edileceklerdir.⁵⁶³

1870 yılında Düzce kazasında mal müdürlüğü görevi, Hacı Mustafa Efendi tarafından yerine getirilmektedir. Kaza katibi ise Sağıd Efendi olarak belirtilmiştir.⁵⁶⁴ Görüldüğü üzere Düzce kazası yönetiminde Vilayet Nizamnamesi'nde bahsedilen kaza görevlilerinin dışında mal müdürlerinin de yer aldığı gözlemlenmektedir. Mal müdürlüğü, 1867 Talimatnamesi'yle düzenlenmiş olup ikinci maddede kazanın mali işlerinden mal müdürünün sorumlu olduğu ve mali işleri kazada kaymakamlarla görüşeceği belirtilmiştir.⁵⁶⁵ Düzce kazasında da buna uygun olarak mal müdürü görevlendirilmiştir.

⁵⁶² 1870 Kastamonu Vilayet Salnamesi

⁵⁶³ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 115-116.

⁵⁶⁴ 1870 Kastamonu Vilayet Salnamesi

⁵⁶⁵ **1864 Vilayet Nizamnamesi**, s. 395.

4. Kaza İdare Meclisi

Nizamname'nin 47. maddesine göre kaza kaymakamı kaza işlerini yürütürken, maiyetinde bulunan idare meclisi ona eşlik edecektir. Kaza idare meclisinin üyeleri, kaymakam ile kaymakamın bulunduğu kaza mekezindeki hakim, müftü, bölgenin gayrimüslim ruhani reisleri, kaza katibi ve 3 kişilik seçimle gelen kişiler olarak belirlenmiştir. Kaza idare meclisine kaymakam başkanlık edecektir.⁵⁶⁶ 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde farklı olarak 50 ve 51. maddelerinde seçimle gelen üyelerin sayısı 4 olarak belirtilmiş ve yarısının müslüman yarısının gayrimüslim olacağı ifade edilmiştir.⁵⁶⁷

Kazaya seçimle gelecek olan üç üyenin seçim usulü de Nizamname'de ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Buna göre öncelikle kazada iki senede bir kaymakam, hakim, müftü ve kazadaki gayrimüslimlerin ruhani reisleri ile kaza katiplerinden oluşan bir cemiyet oluşturulacaktır. Bu cemiyet, gerek kaza merkezinde gerek köyde oturan ve senelik 150 kuruş vergi verip 30 yaşını geçmiş kimselerden, tercihen okur yazar olan kişilerden, yarısı müslüman yarısı gayrimüslim olmak üzere⁵⁶⁸, belirtilen üye sayısının 3 katı adayı belirleyecektir. Eğer kazada farklı sınıflardan gayrimüslimler varsa, kontenjan bu sınıflara göre bölünecektir. Söz konusu cemiyetin belirleyeceği aday sayısı ilk yıl için dokuz olmakla beraber, sonraki yıllar için 5 kişi olarak belirlenmiştir. Belirlenen bu adayların isimleri, belgeye yazılarak kaza mührüyle mühürlendikten sonra köylere gönderilecektir. Köylerde ihtiyar meclisleri toplanarak, bu dokuz kişinin ismi okunacak, belirtilen üye sayısının iki katı yani altı kişi olacak şekilde adaylar seçilecek ve kazaya gönderilecektir. Seçimlerle belirlenen bu isimler, tutanaklara geçirilecek ve tutanaklar hem kaza meclislerince hem de ihtiyar meclislerince saklanacaklardır. Köylerden gelen aday listeleri, kazalarda oluşturulan cemiyetler tarafından, her köy bir oy itibar edilerek yeniden düzenlenecek ve nihai listeyi belirlemek üzere mutasarrıfa gönderilecektir. Mutasarrıf, kazanın seçtiği kişiler içinden kaza idare

⁵⁶⁶ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 115.

⁵⁶⁷ Seyitdanhoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi", s. 76.

⁵⁶⁸ Maddede 'yarısı müslüman yarısı gayrimüslim olmak üzere' şeklinde diye bir ibare geçmekteyse de sayılar tek sayı olduğundan bu ifadeye bir anlam verilememiştir. Aynı yönde Bkz. Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 170.

meclisi üyeliğine münasip gördüğü kimseleri⁵⁶⁹ azalığa tayin edecektir. Bu süreçte liva idare meclisine danışıp danışmamak mutasarrıfın tercihine bırakılmıştır. Bu şekilde seçilen üyelere, memuriyetlerini beyan eden birer buyuruldu yazıp verilecektir.⁵⁷⁰ Kaza seçimleri, Devlet'in her yerinde düzenli bir şekilde ve aynı zamanda yapılmamıştır.⁵⁷¹ Herhangi bir düzenlemeyle üyelerin yetki ve görevleri açıklanmamış ve üyeler için bir teminat da öngörülmemiştir. Bunun sonucunda üyeler, meclisteki konuşmalarından veya görüşülen hususlar hakkında dışarıda bahsetmelerinden dolayı suçlanmışlardır.⁵⁷² Seçim usulünde yarısı müslüman yarısı gayrimüslim şartı konulmakla birlikte, seçim yapılan kazaların nüfusunun bunda etkili olup olmayacağına dair bir açıklama getirilmemiştir. Yine vilayet ve sancak idare meclisleri için, başka sınıftan gayrimüslim milletler olması durumunda ne yapılacağı belirtilmezken, kaza idare meclislerinin seçim sisteminde bu dağılım açıklığa kavuşturulmuştur.⁵⁷³ Bu da yukarıda belirtildiği üzere gayrimüslimlere ayrılan yarı kontenjanın kazada bulunan gayrimüslim milletlerin sayısına göre oranlanacağı düzenlemesidir.

Kaza idare meclislerinde yer ve zamana göre değişik görevlilerin, azalar arasında bulunduğu görülmüştür. Bazen de meclislerde bulunması gereken doğal üyelerin bulunmadığı görülmüştür. Kimi yerlerde ise seçimle gelen üyelerin tamamını müslümanlar oluşturmuşlardır. Yani seçilmiş üyelerin yarısının müslüman yarısının gayrimüslim olması kuralına uyulmamıştır. Yıldan yıla ve bölgeden bölgeye kaza idare meclislerinde seçilmiş üyelerin sayılarının da değiştiği görülmektedir.⁵⁷⁴

⁵⁶⁹ Bir görüş Nizamname'de belirtilen bu dolaylı seçim sisteminin sıradan insanların tecrübesizliklerinin yönetime yansımaması isteğinden dolayı benimsendiğini belirtir. Bkz. Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 171, Başka bir görüş ise her ne kadar seçim usulü öngörülmüş olsa da seçimlerde mülki amirlerin rolü olmasıyla merkezi denetimin gerçekleştirildiğini, karmaşık ve göstermelik seçim usulüyle yerel egemenlerin ve Avrupalı Devletlerin baskısının geçiştirilerek arka planda merkeziyetçi yönetim anlayışının güçlendirilmesi isteği olduğunu belirtir. Bkz. Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 170-171.

⁵⁷⁰ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 118-119.

⁵⁷¹ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 261.

⁵⁷² Ortaylı, "Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler", s. 234; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 185.

⁵⁷³ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 216, s. 216 dipnot 115.

⁵⁷⁴ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 223-226.

Nizamname'nin 48. maddesine göre, kaza merkezinde görevli memurlar ve seçimle gelen üyelere oluşan kaza idare meclisleri, kazanın mülki işlerini, mali işleri ile tahsil işlerini, zaptiye işlerini, inşaat ve bayındırlık işleri ile tarım ve tapu işlerini yürütmekle mükellef kılınmıştır. Bu meclis, sadece kazanın hukuk işlerine müdahale etmeyecektir. Kaza idare meclislerinin çalışma usulleri ile alacağı kararların nasıl hayata geçirileceğinin ayrı bir nizamname ile düzenlenmesi öngörülmüştür.⁵⁷⁵

Kaza meclislerinde gelir ve giderlerin gözden geçirilmesi görevine devam edilmiştir. Bunun dışında beledi tesislerin yapılması ve onarımı, köy yollarının bakımı ve korunması gibi vazifeler de yerine getirmişlerdir. Ayrıca meclisler, kazada ziraat ve ticaretin geliştirilmesi için çalışmalar yaparak, bu konuda liva ve vilayet meclislerine önerilerde bulunmuşlardır.⁵⁷⁶ Kaza idare meclisleri var olan bütçeyle okul, hastane gibi kuruluşlar için yapılacak harcamaları tartışmışlardır. Ancak merkezi idare bunlardan öncelikli olarak taşradaki arazi anlaşmazlıklarını çözmelerini istemiştir. Dolayısıyla idare meclisleri, ilk olarak köylerde köylüler arasındaki arazi anlaşmazlıklarını çözmeye girişmişlerdir. Fakat miri arazilerin belli gruplarca yağmalanması ve tapulanması işlemleri, bu kurullar aracılığıyla başlamış olup, uygulamada hakkaniyetli çalışmamışlardır.⁵⁷⁷ Yine meclislerin önemli konularda karar alma yetkisinden yoksun oluşu, uygulamada kırtasiyeciliği arttırmış ve işlerin uzun süre sürüncemede kalmasına neden olunmuştur.⁵⁷⁸

Uygulamadan örnek vermek gerekirse Düzce kazası idare meclisi, 1870 yılında Kaymakam Ahmed Nuri Efendi başkanlığında toplanmıştır. Kaza idare meclisinin diğer üyeleri de muvazzaflardan Hacı Ahmed Ağa ile Hacı Halil Ağa ve seçilmişlerden Hacı Veli Ağa ile Ahmet Ağa'dan⁵⁷⁹ oluşmaktaydı. Kaza idare

⁵⁷⁵ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 115-116.

⁵⁷⁶ Çadircı, **a.g.e.**, s. 260.

⁵⁷⁷ Ortaylı, "Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler", s. 234; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 186.

⁵⁷⁸ Çadircı, **a.g.e.**, s. 260.

⁵⁷⁹ Konukçu üyeleri Düzce'nin ileri gelenleri olarak belirtmektedir. Bkz. Konukçu, **a.g.e.**, s. 190.

meclisinin sandık emini ise Sadık Efendi idi.⁵⁸⁰ Kaza idare meclisinde seçilmiş üç üye olması gerekirken iki üye olduğu, içlerinde gayrimüslim üye bulunmadığı ve idare meclisine bir de sandık emini görevlendirildiği görülmektedir. Kaza meclisinde kazanın işlerinin hakkıyla görülmesi için 1864 yılında bazı düzenlemeler yapılması istenmiştir. Yazıda Bolu sancağına bağlı Düzce kazası müdürlüğünde şimdiye kadar beş-altı bin nüfus göçmen iskan edilmiş olup, bunların mahalli mecliste ve mahkemelerde üye olan reisleri ile temsil edildiği belirtilmiştir. Buna ek olarak Çerkes emirlerinden ve Şapsuh kabilesinden olarak orada meskun bulunan Abdullah Efendi'nin tercüman olarak Düzce İdare Meclisi'ne aza olarak tayin edilmesinin, dil bilmeyenler ile iletişim kurulmasını sağlaması açısından iyi olacağı ifade edilerek yerine getirilmesi Bolu Kaymakamı Seyyid Mehmed Tevfik aracılığıyla Sadarettin istenmiştir.⁵⁸¹ Görüldüğü üzere Devlet, idare meclisleri sayesinde olabildiğince halktan her bir kişinin talep ve sorunlarına eğilme arzusundadır.

B. 1871 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi'nde Kaza İdaresi

1. Genel Olarak

22 Ocak 1871 tarihinde yayımlanan İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra Osmanlı Devleti'nin taşra idaresini yeniden ayrıntılı bir biçimde düzenleyen ikinci sistematik bir yönetmeliktir. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden farklı olarak bu Nizamname'de, taşra yönetimlerinin sadece idari işlev ve görevleri belirtilmiş, hukuki yapı ve görevler açıklanmamıştır. Taşradaki hukuk işleri, yani yargı örgütünün anlatılması başka bir nizamnameye bırakılmıştır. İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi, bir giriş, dört bab, 129 madde ve bir hususi maddeden oluşmaktadır. İlk babda kaza idaresinin başının kaymakam olduğu belirtildikten sonra kazadaki memurlar sayılmaktadır.⁵⁸²

⁵⁸⁰ 1870 Kastamonu Vilayet Salnamesi (Hatırlanacağı üzere muhassıllık meclisleri zamanında para giriş çıkışının kontrol edilmesi amacıyla meclislere sandık eminleri görevlendirilmişti. Bkz. Çadırcı, **a.g.e.**, s. 213; Efe, **a.g.e.**, s. 75. Bu uygulamanın Düzce örneğinde somutlaştığı üzere devam ettiği görülmektedir.)

⁵⁸¹ **COA., MVL., 705/76, 1281 R 21.**

⁵⁸² Seyitdanlıoğlu, “ Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 91-103; Seyitdanlıoğlu, “ Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 89-99.

2. Kaza Yöneticisi Olarak Kaymakam

Kaymakam, 1871 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi'nin üçüncü maddesine göre kaza idaresinin reisi ve baş sorumluluk sahibidir.⁵⁸³ Kazanın mülki amiri olan kaymakamlar, Dahiliye Nezaretinin intihabı ve İrade-i Seniyye ile görev yerlerine atanmaktadır.⁵⁸⁴ Kaymakamların tayinlerinde kendileri hakkında adli soruşturma yapılmaktadır. Soruşturma yapılmamışsa veya eksik yapılmışsa atamaların durdurulduğu görülmektedir. Kaymakamlar görevlerinden ayrıldıklarında ise görevden ayrıldıklarına dair "beraet-i zimmet mazbatası" düzenlenecektir. Bu mazbata kazanın bağlı bulunduğu liva tarafından onaylanmak zorundadır.⁵⁸⁵ Kaymakamların yer değiştirmeleri ve nakilleri, kaymakamlıklar arasında sınıflandırma olduğu için aynı sınıflar arasında yapılmaktadır. Fakat kaymakamın azli gibi özel durumlarda, alt sınıftaki bir kaymakamın üst sınıf kaymakamlığa görevlendirildiği de oluyordu. Kaymakamlar yeni bir göreve tayin edildiklerinde kendilerine Devlet tarafından yol masrafları için harcırah verilmekteydi.⁵⁸⁶ Nizamname'nin ikinci maddesi ile her alt derecedeki memurun bir üst derecedeki memura karşı mesul olduğu belirtilerek, memurlar arasında bir hiyerarşi oluşturulmuş ve hiyerarşinin zirve ismi vali olarak belirlenmiştir. Buna göre kaza kaymakamlarının üst amiri liva mutasarrıfı, onun da üst amiri vali olmakta ve hiyerarşi böylece şekillenmektedir.⁵⁸⁷ Doğrudan merkez vilayete bağlı kazalarda ise kaymakam, valinin emri altında iş görecektir.⁵⁸⁸ Kaymakam kazada idare-i mülkiyenin, maliyenin ve zaptiyenin en büyük amiridir.⁵⁸⁹

⁵⁸³ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 91.

⁵⁸⁴ Muslihiddin Adil, **Mukayeseli Hukuk-ı İdare Dersleri**, Ed. Halit Uyanık, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ord. Prof. Dr. S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları, 2018, s. 414.

⁵⁸⁵ Özlü, **a.g.e.**, s. 98.

⁵⁸⁶ Özlü, **a.g.e.**, s. 100 (Yazar aynı zamanda kaymakamların yeni göreve tayin edildiklerinde ilk maaşlarının yarısının tekaüd sandığı için kesildiğini belirtmektedir. Bkz. Özlü, **a.g.e.**, s. 103.)

⁵⁸⁷ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 91.

⁵⁸⁸ Muslihiddin Adil, **a.g.e.**, s. 414.

⁵⁸⁹ Ahmed Şuayb, **Hukuk-ı İdare**, Ed. Halit Uyanık, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ord. Prof. Dr. S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları, 2018, s. 241.

Kaza yönetimi, 1871 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi'nde üçüncü babın ikinci faslında anlatılmış ve kazanın idari görevlilerine yedi maddede yer verilmiştir. Buna göre kaymakam kazanın mülki, mali ve zaptiye işlerinin görülmesi ve mahkeme kararlarının usulü dairesinde uygulanmasıyla görevli kılınmıştır. Ayrıca Nizamname ile mutasarrıfa verilen görevlerden kazaya taalluk eden kısımlar, kaymakamın vazifesi olarak belirtilmiştir.⁵⁹⁰ Üst merciiden gelen emirleri uygulamak, kanunların gereği gibi uygulanmasına ve kazadaki memurların hareketlerine nezaret etmek ise kaymakama verilen diğer görevler arasındaydı. Kaymakam, kanun, nizam ve emirlere muhalif hareket edenler olduğunda, bu muhalefetlerini ve bunların ıslahı hakkındaki görüşünü valiye bildirmekle mükellefti. Yine imar ve bayındırlık işleri ile vilayetin görevlerinden kazaları ilgilendiren kısımlarının gereği gibi yerine getirilip getirilmediğini tetkikle vazifelidir. Ayrıca kaymakam, kazadaki tarım, ticaret, sınaat ve eğitim işleriyle de ilgilenecektir.⁵⁹¹ Kaymakamlar kazada zabıta amiri olarak mutasarrıflar gibi zabıta-i adliye sıfatına sahiplerdir. Bunun sonucunda kazada sorgulama, soruşturma ve suçluların takibi gibi işlemleri yerine getirebilirlerdi.⁵⁹² Kaymakamın görevleri neredeyse liva mutasarrıfı ile aynı olacak şekilde düzenlenmiştir.⁵⁹³

Kaymakam, kazanın asayiş ve emniyetinin sağlanması, Devlet gelirlerinin kaza görevlileri marifetiyle mükellefinden temin edilmesi, imar ve bayındırlık faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve kaza ahalisinin fikri gelişimi dahil kazada her anlamda bir terakkiyatı gerçekleştirmekle görevliydi.⁵⁹⁴ Kısacası kaymakam yürürlükteki bütün kanun ve nizamnamelerin görev yaptığı kazada uygulanmasının temin edilmesi ve bu mevzuat tarafından kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi ile mükellef kılınmıştır.⁵⁹⁵ Kaymakam herhangi bir sebeple görevinin başında değilse, maaşları tam ödenmemiş ve kesintiye gidilmiştir.⁵⁹⁶

⁵⁹⁰ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 100-101.

⁵⁹¹ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 242.

⁵⁹² Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 241 (Yazar hatta kaymakamların bir nevi müddeiumumi olarak görev yaptığını da belirtir.)

⁵⁹³ Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 77.

⁵⁹⁴ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 241.

⁵⁹⁵ Muslihiddin Adil, **a.g.e.**, s. 414.

⁵⁹⁶ Özlü, **a.g.e.**, s. 101 (Yazar kaymakamların bazen ise görevleri başında bulunmadıkları halde maaşlarını tam olarak aldıkları durumlar olduğunu bunların başında da hac ibadetinin geldiğini belirtmektedir. Bkz. Özlü, **a.g.e.**, s. 102.)

Nahiye müdürlerinin nizamiyede belirtilen şekilde seçilmesi, nahiye meclisi üyelerinin mutasarrıftan izin alarak belirli günlerde yaptıkları toplantılara ruhsat verilmesi, nahiye meclislerinde görüşülen konuların kazaya bildirilmesi üzerine bunların kaza idare meclisinde görüşüldükten sonra, livadan izin alınarak uygulamaya konulması ve nahiye idaresinin teftiş edilmesi 44. maddeyle kaymakama verilen diğer görevleri oluşturmaktadır.⁵⁹⁷ 101. maddeye göre de nahiye meclislerinin kararları onay için kaymakama sunulacak ve ondan sonra icra edilebilecektir.⁵⁹⁸ Nizamname'yle kaymakamlar, Osmanlı idari hayatına teşkilatlı bir şekilde yeni katılan nahiye idaresini denetlemekle mükellef kılınmışlardı.⁵⁹⁹ Ayrıca 95. maddeye göre nahiye meclislerinin ne zaman toplanacağına valinin karar vereceği ve 96. maddeye göre de bu kararların kaymakam tarafından meclislere bildirileceği hüküm altına alınmıştı. Yine 110. maddeyle, köy ihtiyar meclisinin kararlarının uygulanabilmesi, kaza belediye meclisinin müzakeresi ve kaymakamın onayına bağlı kılınmıştır.⁶⁰⁰ Nizamname'nin 59. maddesinin atfıyla 1864 Vilayet Nizamnamesi hükümleri ışığında köydeki seçimlerle ilgili hükümler uygulanmaya devam edecektir.⁶⁰¹ Buna göre muhtarlar, köylerde seçildikten sonra atamaları yine kaymakam tarafından yerine getirilecektir.

Düzce kazasına bakacak olur isek 1871 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra Düzce'de görev yapan kaymakamlar⁶⁰² şu şekildedir⁶⁰³;

1871 yılı	Muhammed Raşid Efendi
1872 yılı	Muhammed Raşid Efendi
1873 yılı	Raşid Efendi ⁶⁰⁴

⁵⁹⁷ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 100.

⁵⁹⁸ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 95.

⁵⁹⁹ Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 77.

⁶⁰⁰ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 94,96-97.

⁶⁰¹ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 102.

⁶⁰² Konukçu mutasarrıflar gibi Düzce kaymakamlarının da 1876 yılından sonra sık sık yerlerinin değiştirildiğini belirtir. Bkz. Konukçu, **a.g.e.**, s. 211.

⁶⁰³ 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

⁶⁰⁴ Yazar 1871-1874 yılları arasında aynı kaymakamın görev yaptığını belirterek ismi Mehmed Raşid olarak vermektedir. Bkz. Özçelik, “Osmanlı Devleti Ve Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Düzce'nin İdari Yapısına Genel Bir Bakış (1323-1960)”, s. 93.

1874 yılı	Muhammed Raşid Efendi
1875 yılı	Şakir Bey
1876 yılı	İsmail Hakkı Efendi

Görüldüğü üzere Düzce kazasında 1870 yılında görev yapan kaza müdürü gitmiş yerine Muhammed Raşid Efendi getirilmiştir. Bu kaymakamın 4 yıl boyunca kaymakamlık görevini yürütebildiği görülmektedir. Ardından kaymakamlık makamı yine sıkça yer değiştirmiştir. Yine Düzce’de bir nahiye idaresinin bulunduğu belirtilmişti. 1870 yılından sonra da Akçaşehir nahiyesi varlığını sürdürmüştür.⁶⁰⁵ 1871 Vilayet Nizamnamesi’nin üçüncü ve 54. maddelerine göre nahiye teşkilatının başı nahiye müdürü olup, müdürlerin yanında nahiyelerde nahiye meclisi adıyla bir danışma kurulunun bulunacağı belirtilmiştir.⁶⁰⁶ Buna göre Akçaşehir nahiyesi müdürleri şu şekildedir⁶⁰⁷;

1871 yılı	Rıza Efendi
1872 yılı	Ali Rıza Efendi
1873 yılı	Ali Rıza Efendi
1874 yılı	Muhammed Sadık Efendi
1875 yılı	Hacı Sadık Efendi
1876 yılı	Ahmet Nazif Efendi

Kaymakamlarda da görüldüğü üzere, salnamelerde belki aynı kişi olmasına rağmen isimlerin ön ad veya lakaplarında değişiklikler yapıldığı anlaşılmaktadır. Salnamede ayrıca nahiye idaresinin katiplerine de yer verilmiş olup nahiye meclisleriyle ilgili bir bilgi verilmemiştir. Nahiye teşkilatlanmasının Devlet’te istenen şekilde gerçekleştirilemediğini belirtmiş olduğumuz için anlaşılan Düzce kazasında da bu anlamda bir yapılaşmaya gidilmemiştir. Akçaşehir nahiye idaresinin katibi 1871 ve 1872 yıllarında Osman Efendi iken, 1873 yılında Ali Efendi, 1874-1876 yılları arasında da Ali Safa Efendi tarafından yürütülmüştür. Sonraki yıllarda

⁶⁰⁵ 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

⁶⁰⁶ Seyitdanlıoğlu, “ Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 91-92,101.

⁶⁰⁷ 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

ise nahiyede bazı memurlukların ihdas edildiği görülmektedir. Buna göre Akçaşehir nahiyesine 1873 yılında tapu katibi Ahmet Efendi atanmış, 1874 yılından itibaren ise Ali Efendi bu görevi yürütmüştür. Yine 1874 yılında nahiyeye Hacı Ahmed Efendi adında bir nüfus mukayyidi (nüfus kayıt memuru) atanmış ve görevini diğer yıllarda da sürdürmüştür. 1876 yılına gelindiğinde nahiyeye idaresine ayrıca orman memuru Hüseyin Efendi, iskele memuru Mahmut Kalfa ve Üskübü bölgesinin nüfus mukayyidi (nüfus kayıt memuru) Hacı Mahmud Efendi atanmıştır.⁶⁰⁸

3. Diğer İdari Görevliler

Kazadaki diğer idari görevliler, Nizamname'nin üçüncü maddesinde kaza mal müdürü, kaza idare katipleri, kaza emlak ve nüfus memurları ile kaza zaptiye heyeti olarak belirtilmiştir.⁶⁰⁹ Mal müdürleri kazanın bir nevi muhasebecisidir.⁶¹⁰ 45. maddeye göre kaza mal müdürleri, Umur-ı Maliyye-i Vilayet Nizamnamesi'nin tayin ettiği hükümlerin kaza idaresini ilgilendiren kısımlarını icra etmekle görevlendirilmiştir.⁶¹¹ Mal müdürleri kazada hesapların idaresini, vergi tespit ve tahsilini liva muhasebecisinin mutasarrıf aracılığıyla kaymakama bildirdiği tarifnameler üzerinden gerçekleştirecektir. 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde yine kaza statüsünde mal müdürlüğü makamına yer verilmiş⁶¹² ve mal müdürünün kontrolü, liva muhasebecisine bağlanmıştır. Mal müdürleri, defterdar ve muhasebeciler için Nizamname'nin önceki maddelerinde belirtilen özelliklere sahip olmalıydılar.⁶¹³ Mal müdürlerinin işlemlerinde yardımcı olmak üzere maiyetlerine ayrıca bir sandık emini de tahsis edilmiştir.⁶¹⁴

Kaza idare katipleri ise 46. maddede kaymakamlığın tüm yazışmaları ile kayıtlarının toplanıp muhafaza edilmesinden sorumlu tutulmuştur. Nizamname'ye göre katiplerin sayısı ne olursa olsun kayıt tutulması ve yazı işlerinde müştereken

⁶⁰⁸ 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

⁶⁰⁹ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 91.

⁶¹⁰ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 242.

⁶¹¹ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 100.

⁶¹² 1867 yılındaki düzenleme ile mal müdürlüğünün getirildiği görülmüştü.

⁶¹³ Sakızlı Ohannes Efendi, **Usul-ı İdare**, Ed. Halit Uyanık, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ord. Prof. Dr. S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları, 2018, s. 314.

⁶¹⁴ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 242.

sorumluluk altındadırlar. Yine aynı maddeye göre katipler, kaymakamın emriyle kaza idare meclisi, kaza deavi meclisi ve diğer dairelerin yazı işlerine ihtiyaç olduğunda yardım etmek üzere görevlendirilebileceklerdir.⁶¹⁵ 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde sayıları iki olarak sınırlandırılmışken, burada 'sayıları ne olursa olsun' şeklinde ucu açık bırakılması sonucu katiplerin sayıları fazlalaşmıştır. Görüldüğü üzere katiplerin yetkileri de genişletilmiş ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.⁶¹⁶

47. maddeye göre kaza emlak ve nüfus memurlarının öncelikli görevi, umumi tahrir defterlerini muhafaza etmektir. İkinci olarak, kazada meydana gelen emlak ve nüfus olaylarını devamlı şekilde bildiren cetveller tanzim edeceklerdir. Yine kazanın mürur tezkereleri ve pasaport işlemlerini özel usulüne göre yürütmekle görevlilerdir.⁶¹⁷ Ayrıca nikah işlemleri, adres değiştirme işlemleri, vefat ve askerlik muamelelerini gerçekleştirmek de nüfus memurlarının vazifelerindedir.⁶¹⁸ Nüfus memurları, Sicil-i Nüfus Nizamnamesi hükümleri ışığında nüfus sicil işlemlerini gerçekleştirecektir.⁶¹⁹ 48. ve 49. maddelere göre ise kazadaki zaptiye heyeti (zaptiye neferleri) Zaptiye Nizamnamesi ile özel talimatlarla kendilerine verilen görevleri yürütmekle mükellef olup bu zabitlerin sorumluluğu kaza zabtiye heyetinin en büyük zabıtine aittir.⁶²⁰ Kazada ayrıca evkaf memuru⁶²¹, defter-i hakani memuru, vergi işlemleri için vergi katibi⁶²², tahrirat katibi, tapu katibi, jandarma bölük kumandanı⁶²³ gibi bazı memurlar da bulunmaktadır. Kaza tahrirat katibi, kazanın yazışma ve kayıt işlerini görmekle sorumlu kılınmış ve emirleri altına iki tane de katip verilmesi öngörülmüştür. Tapu katipleri ise kazadaki emlak, arazi, vakıf binaları veya bağ, bahçe gibi malların ferağı veyahut intikali işlerini gerçekleştirecektir.⁶²⁴ Tapu katipleri, bu dönemde klasik devirde şer'i mahkemelerin gerçekleştirdiği tapu

⁶¹⁵ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 100-101.

⁶¹⁶ Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi", s. 78.

⁶¹⁷ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 101.

⁶¹⁸ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 243.

⁶¹⁹ Sakızlı Ohannes Efendi, **a.g.e.**, s. 314.

⁶²⁰ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 101.

⁶²¹ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 243.

⁶²² Sakızlı Ohannes Efendi, **a.g.e.**, s. 314.

⁶²³ Muslihiddin Adil, **a.g.e.**, s. 414.

⁶²⁴ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 242.

işlemlerini yürütmekle mükellef kılınmıştır.⁶²⁵ İdaresi Evkaf Nezareti'ne ait olan vakıfların işlemleri ve tevcihleri ile bağlı vakıfların idarecilerinin ve hesaplarının tetkik edilmesi görevleri ise evkaf memurlarınca yerine getirilecektir.⁶²⁶ Kazadaki tüm bu memurlar, kanun ve nizamnamelerle kendilerine verilen görevleri yerine getirmekle mükellef oldukları gibi, kaymakam tarafından verilen kanuna uygun emirleri uygulamakla da yükümlü kılınmışlardır.⁶²⁷

Düzce kazasına baktığımızda ise mal müdürlüğü görevini Hacı Mustafa Efendi beş yıl boyunca yapmış 1876 yılında Muhammed Reşit Efendi mal müdürü olmuştur. Ayrıca 1876 yılı salnamesinde kaza müftüsüne de yer verilerek, Hüseyin Zahid Efendi'nin kaza müftüsü olduğu görülmektedir. Ayrıca kazada mal müdürü refiki adı altında görevlilere de rastlanmaktadır. Buna göre Düzce kazası mal müdürü refiki, 1871 yılında Muhammed Bey ve sonraki yıllarda ise Muhammed Efendi'dir.⁶²⁸

Mal müdürlerine yardımcı olmak üzere maiyetlerine verildiğini belirttiğimiz sandık eminleri ise 1871-1872 yıllarında Sadık Efendi, 1873'te Artin Efendi, 1874'te Hoca Artin Efendi, 1875-1876 Garubet Efendi idi. Tapu katipleri ise 1872 yılından itibaren atanmaya başlamış olup, aynı yıl Nizamname'ye uygun olarak Düzce kazası belediye idaresinin de kurulduğu görülmektedir. Vilayet salnamesinde belediye meclisi üyelerine de isim isim yer verildiği görülmekte olup, belediye meclisinin başkanı, 3 azası ve katibi ile sandık emini bulunmaktadır. 1872 yılında aza sayısı ikiye düşmektedir. 1873 yılında belediye meclisi üye sayısının yeniden üçe çıktığı belediye teşkilatına bir de evkaf vekilinin eklendiği görülmektedir. 1875 yılından itibaren ise evkaf vekilliği Düzce belediye idaresinden kaldırılmıştır. 1876 yılında Düzce'de maarif meclisinin de kurulduğu görülmektedir. Maarif meclisinin başkanlığına Hüseyin Zahid Efendi getirilmiştir. Meclis üyeleri ise Osman Efendi,

⁶²⁵ Özlü, **a.g.e.**, s. 112.

⁶²⁶ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 243.

⁶²⁷ Muslihiddin Adil, **a.g.e.**, s. 414.

⁶²⁸ Kanaatimizce Muhammed Bey ile Muhammed Efendi aynı kişi olmalıdır. 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

Yusuf Efendi, Hacı Hasan Efendi, Hacı Osman Efendi ve Hacı Hatib Efendi olarak belirtilmiştir.⁶²⁹

1872 salnamesinden itibaren Düzce’de yeni memurlukların ihdas edildiği görülmektedir. 1872 yılında *kereste ve dağ memurları* şeklinde bir kadro getirilmiş olup çalışanlar Eşref Ağa ile Ali Ağa’dır. 1873 yılında kereste memurları ve orman memurları şeklinde salnamede ayrı başlıklar açılmıştır. Buna göre kereste memurları, dağ memuru Eşref Ağa ile iskele memuru Ali Kalfa’dır. Orman memurlarının ise sayısı daha çoktur. Süvari koruyucusu Hüseyin Efendi, piyade koruyucusu Hasan Efendi ve diğer memur Hacı Ali Ağa 1873 yılının orman memurlarını oluşturmaktadır. 1874 yılında Düzce kazasında görev yapan diğer memurların, bir başlık altında birleştirildiği, fakat orman ve kereste memurları için yine ayrı başlık açıldığı görülmektedir. 1874 yılı Düzce’sinin orman memurları Hasan Efendi, Hacı Ali Ağa, Hüseyin Efendi ile Ali Efendi idi. Kereste memurları ise Mimar Eşref Ağa ile iskele memuru Muhammed Kalfa idi. 1874 yılında Düzce’de görev yapan diğer memurlar tapu katibi Muhammed Kabul Efendi, nüfus mukayyidi (nüfus kayıt memuru) Hasan Efendi, Üskübü bölgesinin tapu katibi İbrahim Efendi, nüfus mukayyidi (nüfus kayıt memuru) Hacı Mahmud Efendi, Komşuabad bölgesinin tapu katibi Abdulkerim Efendi ve nüfus mukayyidi (nüfus kayıt memuru) ise Lütfullah Efendi olarak belirtilmiştir.⁶³⁰

1875 yılında orman ve kereste memurları için ayrı başlık açılmamış, kazada görev yapan memurlar bir başlık altında birleştirilmiştir. 1875 yılında Düzce’de görev yapan diğer memurlar, tersane amiri ve kereste memuru Mustafa Kalfa ve diğer memur Ali Kalfa, orman memuru Hasan Efendi, orman koruyucusu Hacı Ali Ağa, Akçaşehir nahiyesinin orman memuru Hüseyin Efendi ve koruyucusu Ali Efendi, Düzce’nin nüfus mukayyidi Hasan Efendi ve Üskübü bölgesinin Nüfus Mukayyidi ise Hacı Muhammed Efendi olarak sıralanmıştır. 1876 yılında yine orman ve kereste memurları için ayrı başlık açılmamış, kazada görev yapan memurlar bir başlık altında birleştirilmiştir. Bazı memurlar başlığı altındaki bu memurlar, vukuat

⁶²⁹ 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

⁶³⁰ 1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

katibi Mazhar Bey, tapu katibi Muhammed Efendi, yoklama katibi Mahmud Efendi, nüfus mukayyidi Hasan Efendi, kereste memuru Mustafa Kalfa, orman memuru Hasan Efendi ve koruyucu Hacı Ali Ağa olarak sıralanmıştı.⁶³¹ Bu bilgilerden anlaşılmaktadır ki Vilayet Nizamnamesi'nde belirtilmediği halde, yörenin özelliklerine göre veya ihtiyaçlarına göre yeni ve farklı memuriyetler ihdas edilebilmektedir.

Yine Düzce özelinde bakıldığında, Düzce ile Bolu arasında telgraf hattı yoluyla ilk defa 1864 yılında iletişim kurulmuştur. Bu tarihten itibaren Düzce'de ikinci sınıf telgraf memurluğu teşkil edilmiş ve derhal telgraf memurları atanmaya başlanmıştır. 1871 yılında Düzce telgraf memuru Muhammed Efendi olup, 1873 yılında da görevi sürdürdüğü görülmektedir. Ayrıca Bolu Gümrük Müdürlüğü çatısı altında Düzce'de memurların çalıştığı belirtilmiş olup, bunlar Düzce Merkezde Salih ve Sadık, Üskübi'de Halil idi.⁶³²

4. Kaza İdare Meclisi

Kaza idare meclisleri, kaymakam, mal müdürü, tahrirat katibi, kaza hakimi, müftü, gayrimüslimlerin ruhani reisleri ile ikisi müslüman ikisi gayrimüslim seçilmiş 4 üyeden oluşmaktaydı.⁶³³ 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde meclis üyelerinin seçimleri ile ilgili hüküm bulunmadığından üye seçimleri hususunda 1864 Nizamnamesi hükümlerinin yürürlükte olduğu görülmektedir.⁶³⁴ Meclislerin ayrı bir nizamnameyle de düzenleneceği 1864 yılında olduğu gibi 1871 Nizamnamesi'nde de

⁶³¹ 1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

⁶³² Konukçu, **a.g.e.**, s. 194-195.

⁶³³ Muslihiddin Adil, **a.g.e.**, s. 415; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 259; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 226 (Önen-Reyhan haklı olarak bizim de tereddüte düştüğümüz konuda açıklama getirerek bu süreçte kaza idare meclislerinde seçilmiş üyelerin sayısını 4'e çıkaran herhangi bir belgeye rastlamadıklarını, fakat diğer idari birimlerde 2+2 kuralının olması ve Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde de 4 sayısının öngörülmüş olması sebebiyle 4 olarak kabul edilmiş olabileceğini belirtmiştir. Bkz. s. 226 dipnot 168.); Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 243.

⁶³⁴ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 260-261; Kartal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", s. 14-15 ve 18; Ortaylı, "Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler", s. 237 (Yazar bu seçim sistemine her yerde uyulmadığını belirtmektedir.); Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 195-197, 207 ve 215-216; Muslihiddin Adil, **a.g.e.**, s. 415; Sakızlı Ohannes Efendi, **a.g.e.**, s. 315; Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 243-244. (Muslihiddin Adil, Ahmed Şuayb ve Sakızlı Ohannes Efendi açık olarak 1864 Nizamnamesi ifadesini kullanmasa da orada belirtilen seçim sistemini anlatmaktadır. Fakat Muslihiddin Adil ile Ahmet Şuayb 1864 Nizamnamesi'nde belirtilen seçimdeki 9 ve 6 sayılarını 12 ve 8 olarak vermektedir. Kanaatimizce 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin aksine seçimli üye sayısı 4'e yükseltildiği için oransal olarak bu değişiklikleri yapmak suretiyle doğru yapmışlardır.)

belirtildiği halde, böyle bir nizamname çıkmamış, meclislerin toplantı usulü, toplantı zamanı, kararların uygulanması geleneğe ve mülki amirin sağduyusuna bırakılmıştır.⁶³⁵

Kaza idare meclisleri, kaza gelir ve giderlerinin tetkik edilmesi, menafi-i umumiye sandıklarının muhasebelerinin görülmesi ile liva idare meclisi kararıyla belirlenen vergilerin mahalle ve köylere taksim edilmesi gibi mali görevlere sahiptir. Bunun dışında meclisler, kazada, Devlet'in menkul ve gayrimenkul bütün mallarının idare ve korunmasını sağlayacak, genel sıhhatin korunmasına yönelik tedbirler alacak ve memurların yargılanması hususunda uygulamaya izinli oldukları hükümleri yerine getireceklerdir.⁶³⁶ Meclislerin hem idari hem de adli görevleri bulunmaktadır.⁶³⁷ Nizamname'nin 76-77-78. maddelerinde vilayet idare meclislerinin görevleri, idari ve adli olarak iki kısma ayrılarak düzenlenmiştir.⁶³⁸ Kaza idare meclislerinin görevleri için ayrıca bir adli kısım düzenlenmemekle birlikte görevleri vilayet idare meclisi ile aynı kabul edilmiştir.⁶³⁹ Ayrıca Nizamname'nin 93. maddesi de kaza idare meclislerinin prosedürel işleyişinin vilayet idare meclisleri ile aynı olduğunu belirtmiştir.⁶⁴⁰ Belirtmek gerekir ki 1864 Vilayet Nizamnamesi kaza meclislerinin adli sahaya karışmasını kesinlikle yasaklamasına karşın, bu husus bu Nizamname'de tamamen boş bırakılmıştır.⁶⁴¹

Meclisler, kazaya bağlı bulunan köyler arasındaki yolların yapımıyla görevli kılınmıştır.⁶⁴² Kaymakamın yetkisi dahilinde olan ihalelerde arttırma ve eksiltme tekliflerini yapmak ve satın alma işlemlerini icra etmek meclislerin görevidir. Meclisler, ahali için tespit edilen ve paylaştırılan vergi miktarlarını kabul eder ve lüzum hissederse servetleri oranında taksim ederdi. Meclisler, mirasçısı olmadığı için

⁶³⁵ Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", s. 39; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 73.

⁶³⁶ Seyitdanhoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 94.

⁶³⁷ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 244. Meclislerin adli görevleri bir sonraki bölümde işlenecektir.

⁶³⁸ Seyitdanhoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 91-92.

⁶³⁹ Muslihiddin Adil, **a.g.e.**, s. 413 ve 415 (Yazar liva meclisinin vilayet meclisi ile aynı görevleri ifa ettiğini ardından da kaza meclisinin liva meclisiyle aynı vazifeleri gerçekleştirdiğini belirterek kaza meclisi ile vilayet meclisinin görevlerini ortaklaştırır.); Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi", s. 80.

⁶⁴⁰ Seyitdanhoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 94.

⁶⁴¹ Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi", s. 80.

⁶⁴² Sakızlı Ohannes Efendi, **a.g.e.**, s. 315; Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 244.

sahipsiz kalan malları ve Devlet'ten kaçırılarak belirtilmemiş ve kayda geçirilmemiş nüfus, mal ve gelirleri soruşturur ve işlem yapar,⁶⁴³ ayrıca kaza dahilinde hastahaneler ve ıslahhaneler gibi sosyal yapılar inşa ettirirdi.⁶⁴⁴ Yani kaza meclisleri, yörenin imar ve bayındırlık, eğitim ve vergi gibi konularında danışma ve karar organlarıydı.⁶⁴⁵ Nahiyelerin merkez ve sınırlarının belirlenmesi süreci de kaza idare meclislerinin kararıyla başlamakta, ardından sırayla, liva idare meclisi, vilayet umumi meclisi ve padişahın onayına sunulmaktaydı.⁶⁴⁶

Nizamname'nin 92. maddesine göre hükümete ait olan alım-satım işleri ile mukavele işlemlerinden kaymakamın yetkisi dahilinde olanların bizzat yerine getirilmesi, fakat kaymakamın yetkisi dışında olanların liva idare meclislerine sorulmak üzere hazırlanması meclislerin diğer görevleridir.⁶⁴⁷ Bunların dışında kaza idare meclisi, ormanlar da dahil Devlet malları ile vergi gibi Devlet gelirlerini ihaleye çıkarabilmek yetkisini haizdir. İmar ve bayındırlık hizmetleri kapsamında, kamu binaları, yolların yapımı, şehri kalkındırmak amacıyla hastane, düşkünler evi, çarşı ve panayırlar, dükkanların inşası gibi faaliyetleri gerçekleştirmektedirler.⁶⁴⁸ Meclisler bunların dışında, tarım ve ticaretin gelişmesi konusunda müzakereler yapacak ve kazadaki işçi ve memurlar arasındaki farkları belirleyerek kararlaştıracaktır.⁶⁴⁹ Nizamname'nin 92. maddesine göre kaza idare meclisleri, tüm kararlarını mazbatalar halinde kaymakama tebliğ etmek zorundadır.⁶⁵⁰ Kaza idare meclisleri verdikleri kararlar sonucu, icraatları sebebiyle yargılamaya tabidirler.⁶⁵¹

Kaza idare meclislerinin, toplantı ve çalışma usulü ile meclis işlemlerinin icrası hususlarında, Nizamname'nin 93. maddesi, vilayet idare meclislerinin anlatıldığı maddelere atıfta bulunmuştur. Bunun ışığında kaza idare meclisleri,

⁶⁴³ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 244.

⁶⁴⁴ Ahmed Şuayb, **a.e.**, s. 245.

⁶⁴⁵ Ortaylı, "Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler", s. 238.

⁶⁴⁶ Çadircı, **a.g.e.**, s. 253.

⁶⁴⁷ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 94.

⁶⁴⁸ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 116-117.

⁶⁴⁹ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 118.

⁶⁵⁰ Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 94.

⁶⁵¹ Özlü, **a.g.e.**, s. 108 (Yazar Düzce'de kaza idare meclisinin kararlarından memnun olmayan kişilerin şikayetlerini Kastamonu vilayetine yaptığını, hatta telgrafname yoluyla bu başvuruların yapıldığını belirtir.)

hukuk-ı şahsiyyeyi ilgilendiren şer'î hususlara kesinlikle karışmayacaktır. Cezai hususların görüşüldüğü toplantılarda 5 üye, idari meseleler ile diğer işlerin görüşüldüğü oturumlarda heyetin yarısından fazlası bulunmadıkça, meclisler müzakere gerçekleştiremeyecektir. Toplantılarda karar alınırken ceza işlemlerinde üyelerin üçte birinin oyu, diğer konularda ise oy çokluğu yeterli olacaktır ancak oy eşitliği olması durumunda kaymakamın, yokluğunda ise başkanlık makamında bulunan kişinin reyini ne taraftaysa o tarafın aldığı karar geçerli kılınacaktır. Kararlar alınırken aksi görüşte olan üyeler, muhalefetleri ve bunun sebeplerini toplantı zaptına ekleyeceklerdir. Meclislerin tüm yazı ve kayıt işleri baş katibin sorumluluğundadır ve bu kişinin yanında yeteri kadar katip yardımcılar bulundurulur. Mecliste yapılan her toplantı sonrası mevcut üyelerin isimleri, toplantının tarih ve saati, görüşülen konuların ne olduğu ve alınan kararların tafsilatı ile hangi çoğunlukla alındığı gibi konular tutanak altına alınarak, başkan, toplantıdaki üyeler ve baş katip tarafından onaylanarak imza atılır.⁶⁵²

1864 Vilayet Nizamnamesi ve onun değiştirilmiş hali olan 1871 Vilayet Nizamnamesi ışığında, hükümetin içinde bulunduğu politik, finansal ve askeri sıkıntılara rağmen, meclisler başarılı çalışmalar gerçekleştirmişlerdir. Özellikle imar ve bayındırlık hizmetleri ile eğitim alanında faydalı işler yapmışlardır. Merkezi hükümet parasal darboğaz içerisindeyken Devlet'teki birçok okul, yollar, sokaklar, kanallar meclis üyelerinin çalışmaları ve parasal destekleriyle hayata geçirilmiştir.⁶⁵³ Fakat idare meclislerine üye olan kişiler, üye seçimlerinde uygulanan karmaşık usuller ve sık sık yasa ve yönetmeliklerle değişikliklerin yapılması uygulamadaki başarının azalmasına neden olmuşlardır.⁶⁵⁴ Ayrıca kendi çabaları ile çözüm bulma faaliyetleri cılız kalmış, çoğu zaman merkezin desteğine ihtiyaç duymuşlardır. Fakat altyapı, yol, su ve benzeri hizmetlerin görülmesi için istenen bu teknik ve maddi destek çoğu zaman sağlanamamıştır.⁶⁵⁵

⁶⁵² Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 92-94.

⁶⁵³ Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 48; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 121-122.

⁶⁵⁴ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi”, s. 254.

⁶⁵⁵ Çadircı, “Tanzimattan Sonra Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri”, s. 310

Düzce kaza idaresine bakıldığında ise kaza idare meclisinin 1875 yılı hariç belirtildiği üzere seçilmiş 4 üyeden oluştuğu görülmektedir. Buna göre kaza idare meclisi üyeleri kaymakamın başkanlığında şu üyelerden oluşmuştur⁶⁵⁶:

1871	Hacı Ahmed Ağa, Hacı Halil Ağa, Hacı Veli Ağa ve Ahmed Ağa
1872	Hacı Ahmed Ağa, Hacı Veli Efendi, İshak Efendi ve Hacı Ahmed Ağa
1873	Hacı Ahmed Ağa, Hacı Veliyüddin Efendi, İshak Efendi ve Hacı Ahmed Ağa
1874	Hacı Muhammed Efendi, Süleyman Sırrı Bey, Hacı Abdurrahman Ağa ve İshak Lütfi Efendi
1875	Tabii azalar Naip Efendi, Müftü Efendi, Mal Müdürü Efendi ve seçilmiş azalar Hacı Abdurrahman Ağa, Hacı Muhammed Efendi ve Ömer Efendi
1876	Tabii azalar Naip efendi, Müftü Efendi, Mal Müdürü Efendi ve seçilmiş azalar Hacı Abdurrahman Ağa, Hacı Muhammed Efendi, Muhammed Ağa ve Ömer Lütfi Efendi

Kaza idare meclislerindeki tabii üyelere ilk kez 1875 salnamesinde yer verilmiştir. Ayrıca meclislerde, belirtildiği üzere kaza tahrirat katibi ve gayrimüslim milletlerin ruhani reislerine yer verilmemiştir. Yine seçimle gelen üyelerin yarısının gayrimüslim olmadığı da görülmektedir. Tüm bunlar yukarıda ifade edilen meclis üyelerinin sayı ve yapısının yer ve zamana göre değiştiği bilgisini doğrulamaktadır. Meclisin yapısına bakıldığında ise genelde aynı kişilerin üyeliklerde yer aldığı

⁶⁵⁶ 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

müşahede edilmektedir. Kaza idare meclisine bir de kaza katibi atandığı görülmüş olup bu görevi 6 yıl boyunca Hasan Efendi yerine getirmiştir.⁶⁵⁷

C. 1876 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Hakkında Talimat'ta Kaza İdaresi

1. Genel Olarak

21 Şubat 1876 tarihinde yayımlanan bu Talimatname beş fasıl, 40 madde ve bir sonuç bölümünden oluşmaktaydı. Talimatname'de 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri'nden farklı olarak taşra idare meclislerinin yapısı ve görevleri ile kaymakamlar ve diğer idari görevliler hakkında ayrıntılı düzenlemelere yer verilmemiştir. Ayrıntılı bir şekilde valinin görevlerini açıklayan Nizamname mutasarrıf ve kaymakamların görevleri hususunda valinin vazifelerine atıf yapmıştır.⁶⁵⁸ Söz konusu düzenleme 1871 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi'ni yürürlükten kaldırmadığı için ilgili kurumlar hakkında 1871 Nizamnamesi'nin hükümleri geçerli olmakla birlikte, burada ek olarak getirilen düzenlemelere değinilecektir. Bu Talimatname ile Osmanlı Devleti, bir türlü düzene girmeyen mülki yapısına çekidüzen verme iradesini ortaya koymuştur. Dolayısıyla bu düzenlemeyi Avrupalı Devletlerin isteğinin bir sonucu olarak kabul etmek uygun olmayacaktır; artık oturmuş bir sistemi Devlet de arzulamıştır.⁶⁵⁹

2. Kaza Yöneticisi Olarak Kaymakam

Talimat'ta kaymakamların vazifeleri, 36. maddede genel olarak anlatılmış ve bulunduğu kazanın mülki, mali ve hukuki işlerinin ve zaptiye faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamak olarak belirtilmiştir. Başka görevleri için Talimat'ın diğer hükümlerinden kazaya teşmil edilebilecek olanlar işaret edilmiş, kaymakamların görevleri, valinin görevlerinde olduğu gibi ayrıntılı bir şekilde anlatılmamıştır.

⁶⁵⁷ 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

⁶⁵⁸ Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi", s. 85-90.

⁶⁵⁹ Önen- Reyhan, a.g.e., s. 242.

Mutasarrıf ve kaymakamların görevlerine dördüncü fasılda değinilmiş ve burada mutasarrıfların buldukları bölgede valinin vekili, kaymakamların ise buldukları kazada mutasarrıfın vekili olduğu belirtilmiştir.⁶⁶⁰

Bu atıf dolayısıyla valinin görevlerine bakıldığında; Talimat'ın ikinci faslı valilerin ıslaha dair görevlerine ayrılmış ve görevler dokuz maddede düzenlenmiştir. Bu görevlerin başlıcaları, mahkeme ve meclislerin yeniden seçimi ve teşkilatlandırılması ile vergi ve dahili gelirlerin esas ve teferruatının tanzim ve temin edilmesidir. Talimat'ın üçüncü faslında valilerin daimi görevlerine, 18 maddede yer verilmiştir. Burada valilerin daimi görevlerinin esası, bir önceki bölümde sayılan görevlerin bade'l icra devam ve cereyanını temin etmek olarak açıklandıktan sonra görev ayrıntılarına geçilmiştir. Buna göre, örneğin valiler, memurları denetleyip görevlerini ifa etmeyenleri azledebilecek, zabıta işlerinde her türlü tedbiri alabilecek, hapisaneleri ve hapisane ahalisinin sağlığını teftiş edecek, mahkemelerin teşkiline ve müzakerelerine hiçbir şekilde müdahale etmeyecek, fakat mahkeme işlerinde tehir olur veyahut bir şikayet meydana gelirse, bunu mahkeme reisine tebliğ edecek ya da duruma göre Adliye Nezareti'ne bildirecek, sorumluluğundaki işler dolayısıyla mutasarrıf ve kaymakamlara doğrudan emir verebileceklerdir. Beşinci ve son fasılda ise nizamiye mahkemeleri ve idare meclisleriyle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Hatimede Talimat'ın uygulanmasının teftişinin yapılacağı ve hilaf-i hal görüldüğünde kanuni sorumluluğa tabi olunacağı belirtilmiştir.⁶⁶¹

3. Kaza İdare Meclisi

Taşra idare meclisleriyle ilgili hükümlere Nizamname'nin beşinci faslında üç madde altında yer verilmiştir. Buna göre kaza idare meclisleri, kaymakamın başkanlığı altında toplanmakla birlikte, Devlet ve memlekete ait idari işleri görmeye memurdurlar. Kaza idare meclislerinin üyeleri de idari işler hakkında meclislerde görüşlerini hiçbir taraftan çekinmeyerek ifade edip oylarını kullanmakla görevlidirler. Meclis üyeleri mecliste alınan kararların hilafına gerçekleştirilen iş ve

⁶⁶⁰ Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi", s. 89-90.

⁶⁶¹ Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi", s. 85-90.

işlemlerden sorumlu olmayıp, sorumluluk bu işi icra eden memura ait olacaktır. Yine meclis üyeleri, Devlet işlerinde gördükleri yolsuz ve uygunsuz icraatlar ile yolsuz ödemeleri, hükümete kadar bildirmeye izinli ve yetkilidirler.⁶⁶²

1875 yılının Kasım ayında ayrıca kaza idare meclisleri ve mahkemelerin de seçim usulünü değiştiren düzenlemeler, hayata geçirilmiştir. Seçimler önceden olduğu gibi iki dereceli yapılmaya devam etmiştir. Buna göre oy kullanma hakkı, 20 yaşını geçmiş ve az miktarda da olsa vergi ödemiş tüm erkeklere tanınmıştır. Bu şartları taşıyan seçmenler, meclis üyelerini seçecek olan ve *intihapçı* adı verilen asıl seçmen grubunu seçecekti. İntihapçıların ise 25 yaşını doldurmuş, kazadaki görevlilerle hiçbir ilişkisi olmayan ve herhangi bir suç işlememiş kişiler olması şartı getirilmiştir. Meclis üyeliğine aday olanlarda ise 30 yaşını doldurmuş olmak ve okuma-yazma bilmek koşulu aranmıştır. Son olarak da kazadaki köy ve mahallelerde oturan her 200 hane için kaza meclisi üyelerini seçecek iki intihapçının, kaza merkezine gönderileceği belirtilmiştir. Getirilen bu düzenlemeler ışığında, 1876 yılının ilkbahar ve yaz aylarında hızlıca yeni meclis seçimlerine başlanmış ve yılsonunda meclisler daha temsili bir görünüme kavuşturulmuştur.⁶⁶³

⁶⁶² Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 90.

⁶⁶³ Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 49 (Yazar kanaatimizce hatalı baskı sonucu 1875 yazında uygulandığını belirtir.); Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 123.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1839-1876 YILLARI ARASINDA KAZA YÖNETİMİNİN YARGISAL FONKSİYONU

I. TANZİMAT FERMANI'NIN İLANI'NDAN SONRA GENEL ANLAMDA HUKUK SİSTEMİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞİKLİKLER

A. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye Teşkilatı'nın Kuruluşu ve Gelişimi

Tanzimat Dönemi görüldüğü üzere Osmanlı Devleti'nin hemen her alanında birçok değişiklik ve yeniliğin hayata geçtiği bir reform dönemi olmuştur. Bu reform hareketlerinin en çok yoğunlaştığı alanlardan birisinin de yargı sistemi olduğunu söylemek yanlış olmaz.⁶⁶⁴ Tanzimat döneminde yargı sistemindeki değişim sürecini anlayabilmek adına dönemin en önemli hukuk kurumlarından biri olan⁶⁶⁵ ve Tanzimat-ı Hayriyyenin hamisi-i hakikisi olarak resmi anlamda adlandırılan⁶⁶⁶ Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye'nin gelişimini incelemek gerekir.

III. Selim yapacağı ıslahatlar ile ilgili fikir alışverişinde bulunmak amacıyla Sadrazam gibi Devlet ileri gelenleri ve hükümet görevlilerinden oluşan kişilerle meclis-i meşveret adı verilen meclislerde toplantılar yapmıştır. II. Mahmut da padişahlığı sırasında yine Devlet ileri gelenleriyle birlikte bu anlamda yeniliklerin hayata geçirilmesi ve ıslahat fikirlerinin tartışıldığı toplantılar gerçekleştirmiş, bu toplantılar da meclis-i meşveret ve meclis-i şura adlarıyla anılmıştır.⁶⁶⁷ Meşveret meclislerinin her ne kadar bakanlıkların kurulması, memurların hariciye ve dahiliye olmak üzere iki sınıfa teşmil edilmesi gibi yeniliklerde önemli rolleri bulunmuş olsa

⁶⁶⁴ Aydın, **a.g.e.**, s. 415-416; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 330.

⁶⁶⁵ Aydın, **a.g.e.**, s. 420.

⁶⁶⁶ Çadircı, **a.g.e.**, s. 187; Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, İstanbul, Eren Yayıncılık, 1993, s. 197.

⁶⁶⁷ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 116-117 (Yazar bu dönemde meclislerin yerini Meclis-i Vükela'ya bıraktığını söyler); Çadircı, **a.g.e.**, s. 185; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 177-178; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 52.

da bir danışma meclisinden öteye geçmemişlerdir.⁶⁶⁸ İlanı tasarlanmakta olan Tanzimat ve beraberinde planlanan reform çalışmaları için, Divan-ı Hümayun gibi belirli üyeleri ve yapısı olan, çalışmalarını yürütebileceği bir mekanı olan, görevleri tespit edilmiş yani düzenli ve yerleşik bir meclise ihtiyaç duyulmaktaydı.⁶⁶⁹ Bu nedenlerden dolayı meşveret meclislerinin yerine Tanzimat'ın ön hazırlıklarının son aşaması niteliğinde olan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye 24 Mart 1838 tarihinde kurulmuş ve ilk toplantısını da bir hafta sonra 31 Mart 1838 tarihinde gerçekleştirmiştir.⁶⁷⁰

II. Mahmut döneminde merkezi yönetimde gerçekleştirilen birçok reformist düzenleme⁶⁷¹ kapsamında merkezde çeşitli meclislerin teşkil edildiği de görülmektedir. Tanzimat ıslahatlarının görüşüleceği bir düzenleme meclisi olarak kurulan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye'nin yanında askeri işler ve yeniliklerin görüşülmesi için Dar-ı Şura-yı Askeri, hükümete ait işleri görüşmek üzere danışma meclisi niteliğinde Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali kurulmuştur.⁶⁷² Meclislerde görüşülen konular padişaha arzedilmeden önce Meclis-i Vala'da incelenerek çalışmanın son şekli burada verilmekteydi.⁶⁷³ Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali nezaretlerin üstünde ve Meclis-i Vala'nın altında kalacak şekilde konumlandırılmış ve Meclis-i Vala ile birlikte Tanzimat ile ilgili hususları görüşmek ve bu yönde nizamı sağlamak üzere gerekli düzenlemeleri yapmak amacıyla kurulmuştur.⁶⁷⁴ Bu iki kurum Osmanlı'da yasama faaliyetlerinin çekirdeği olarak kabul edilmiştir.⁶⁷⁵ Kurulan bu iki yeni meclis yani Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye ile Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali arasında

⁶⁶⁸ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 185.

⁶⁶⁹ Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838-1868)**, 2. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1999, s. 18.

⁶⁷⁰ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 185-186; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 189; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 37; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 54-55.

⁶⁷¹ II. Mahmut döneminde merkezi teşkilatta gerçekleştirilen yenilikler için bkz. Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 21 vd., II. Mahmut döneminde yapılan birçok ıslahat için Ayrıca bkz. Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 37 vd.; Eren, **a.g.e.**, s. 29 vd.; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 52 vd.; Karal, **a.g.e.**, s. 142 vd.; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 301 vd. (Yazarlar III. Selim ve II. Mahmut'un attığı adımların Tanzimat Dönemi'ne giriş kapısını araladığını söyler.)

⁶⁷² Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, C. VIII, 7. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011, s. 206; Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 153; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 303 (Yazarlar Meclis-i Vala ve Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali'nin memurları yargılamak ve Devlet ile kişi arasındaki uyumsuzlukları çözmek gibi görevleri olduğunu ifade ederek idari yargı ve dolayısıyla idare hukukunun Devlet'te belirmeye başladığını söylerler.); Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 48; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 35.

⁶⁷³ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 193.

⁶⁷⁴ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 218-219.

⁶⁷⁵ Shaw- Shaw, **a.g.e.**, s. 110.

yetki ve görev ayrımının kesin bir şekilde yapılamaması⁶⁷⁶, Meclis-i Vala'nın başkanı olan Hüsrev Paşa'nın yeniliklere karşı bir Devlet adamı olması⁶⁷⁷ ve II. Mahmut'un Mısır meselesiyle yoğun bir şekilde uğraşması⁶⁷⁸ gibi nedenlerle Meclis-i Vala Tanzimat'ın ilanına kadar görevini istenen şekilde gerçekleştirememiş, asıl etkisini Tanzimat'la elde etmiştir.⁶⁷⁹ 1840 yılında Meclis çalışmalarının açılışında Mustafa Reşid Paşa konuşma yapmış ve üyelerin Tanzimat ilkeleri ışığında kanunlar çıkarmak için hiçbir şeyden çekinmeden çalışmaları gerektiğini belirtmiştir.⁶⁸⁰ Aynı konuşmasında Tanzimat'ın taşraya da yayılması için taşrada yerel meclislerin kurulacağını ve Meclis-i Vala'nın bu noktada hazırlık yapması gerektiğini ifade etmiştir.⁶⁸¹ Meclis-i Vala'nın kurulmasıyla nizamiye mahkemelerine giden sürecin de başlatıldığı ifade edilmektedir.⁶⁸²

Gülhane Hatt-ı Hümayunu, yeniliklerin hayata geçirilmesi için yeni kanun ve yönetmeliklerin yapılması işini Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'ye vermiştir.⁶⁸³ Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye ile aralarında yetki karmaşası çıkan Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali lağvedilerek üyelerinin bir kısmı Meclis-i Vala'ya verilmiş⁶⁸⁴ ve bundan böyle bu kurumun da yetkilerini alan Meclis-i Vala'nın görev tanımı yapılarak Meclis, Tanzimat Dönemi'nde ana yasama organı olarak çalışmıştır.⁶⁸⁵ Tanzimat döneminin bütün yenilik getiren düzenlemeleri (Ceza Kanunnamesi, meclis-i tahkiklerin kurulması, Eyalet Meclisleri Talimatnamesi vs.) Meclis-i Vala tarafından yapılmış⁶⁸⁶ ve meclis çıkardığı tüzükler ve yönetmeliklerin nasıl uygulandığını

⁶⁷⁶ Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 38; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 110.

⁶⁷⁷ Kaynar, **a.g.e.**, s. 165-167.

⁶⁷⁸ Çadircı, **a.g.e.**, s. 186.

⁶⁷⁹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 186; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 197-198; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 39; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 57; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 110.

⁶⁸⁰ Kaynar, **a.g.e.**, s. 210-211.

⁶⁸¹ Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 58.

⁶⁸² Rubin, **a.g.e.**, s. 24.

⁶⁸³ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 120; Roderic Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform**, C. II, Çev. Osman Akinhay, İstanbul, Papirüs Yayınları, 1963, **a.g.e.**, s. 11; Çadircı, **a.g.e.**, s. 186; Ekinci, **a.g.e.**, s. 164; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", s. 49; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 41; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 57 (Yazar Padişaha onaya sunulan bu kanun tasarılarına tezakir adı verildiğini söyler, bkz. Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 60.)

⁶⁸⁴ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 221; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 41.

⁶⁸⁵ Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 41-43; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 110-111.

⁶⁸⁶ Meclisin çalışmaları için bkz. Çadircı, **a.g.e.**, s. 189; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 194.

kontrol etmekle de yetkili kılınmıştır. Bu hususta uygulamaya sokulan yeniliklerin nasıl icra edildiğine Meclis-i Vala tarafından dikkat ve nezaret edildiği ve bu konudaki sıkıntılar için başvuru merciinin Meclis-i Vala olduğu taşradaki memurlara da bildirilmiştir.⁶⁸⁷ Bu dönemde Meclis-i Vala tarafından padişaha sunulan tasarıların büyük bir çoğunluğunun yasalastığı görülmektedir.⁶⁸⁸ Yine Meclis-i Vala yargı görevini de haiz olmuş ve bir mahkeme niteliğinde çalışmış⁶⁸⁹, gerektiğinde şahit dinleyerek belge de toplamıştır⁶⁹⁰. Meclis üst düzeydeki kişiler ve yöneticileri yargılayan bir ilk derece mahkemesi gibi çalışmakla beraber taşra meclislerindeki yargılamalar için de temyiz mercii vazifesini görmüştür.⁶⁹¹ Yani meclis hem kişilerin idare aleyhindeki davalarını gören hem de memurları yargılayan bir idari kaza mercii⁶⁹², ayrıca ceza davalarını bidayeten ve temyizen gören bir adliye mahkemesiydi.⁶⁹³

Meclis-i Vala'nın yerine getirdiği bu kapsamlı faaliyetler sonucu yasama görevi aksar bir hale gelmiş, görülen işlerde yığılma ve gecikmeler olmuş, Devlet adamlarının arasındaki çekişmeler de yeni bir meclis oluşturulması fikrini hızlandırmıştır.⁶⁹⁴ Bu kapsamda 26 Eylül 1854 tarihinde kuruluşu tamamlanan Meclis-i Tanzimat'a varolan düzenlemelerin ıslahı ve yeni kanun ve yönetmeliklerin tanzim edilmesi görevi verilerek yasama görevi Meclis-i Vala'dan alınmıştır.⁶⁹⁵ Meclis-i Tanzimat bütün diğer meclislerin üstünde konuşlandırılırken Meclis-i Vala

⁶⁸⁷ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 193.

⁶⁸⁸ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 196; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 62 (Yazarlar sayısal veri paylaşarak yüzde doksanından fazlasının hiçbir değişikliğe uğramadan padişah tarafından onaylandığını belirtir.); Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 111.

⁶⁸⁹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 188; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 197; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 303 (Yazarlar 1854 yılında gerçekleşecek olan bölünmeye kadar kurumun idari yargı görevi yürüttüğünü belirtir.); Ekinci, **a.g.e.**, s. 165; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 47; Shaw, The central legislative councils, s. 63 (Yazar ceza davaları için temyiz mercii olduğunu söyler.); Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 111

⁶⁹⁰ Çadircı, **a.g.e.**, s. 188.

⁶⁹¹ Ekinci, **a.g.e.**, s. 165; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 47; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 63; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 111-112.

⁶⁹² Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 120; Ekinci, **a.g.e.**, s. 396.

⁶⁹³ Ekinci, **a.g.e.**, s. 396.

⁶⁹⁴ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 250 (Yazar en önemli kurulma nedeninin Damat Mehmed Ali Paşa'nın tatbik-i mühür meselesinden doğan dava olduğunu belirtir.); Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 47; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 112.

⁶⁹⁵ Davison, **a.g.e.**, C. II, s. 11; Çadircı, **a.g.e.**, s. 189; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 251-252; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 319; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 49; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 64-65; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 112.

da daha çok adli görevleri gerçekleştirmek üzere kuruluşunu devam ettirmiştir.⁶⁹⁶ Bu dönemde Meclis-i Vala taşra meclislerinin verdiği kararların temyizi⁶⁹⁷, zimmet, rüşvet, hırsızlık, arazi anlaşmazlıkları gibi birçok konuda mahkeme işlevini yerine getirirken; kaymakam, kaza müdürü gibi taşra memurlarının azil ve tayini, bölgelerin mülki taksimatı gibi meseleleri de karara bağlamıştır.⁶⁹⁸ 1856 yılına gelindiğinde ilan edilen Islahat Fermanı gayrimüslimlerin meclislere katılması hükmü dışında yapısal başka değişiklik getirmemiş⁶⁹⁹ ve kuruluştaki görevleri ışığında iki meclis yan yana çalışmaya devam etmiştir. Bu iki meclis arasında zamanla yetki ve görev karmaşası çıkması⁷⁰⁰, Islahat Fermanı'nda öngörülen ilkeler üzerinden yabancı devletlerin baskı yapması⁷⁰¹ sonucu istenilen verim ve sonuç alınamayınca 1861 yılında (yedi yıl aradan sonra) Meclis-i Tanzimat, Meclis-i Vala ile birleştirilerek yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu yeni yapısıyla Tanzimat'ın uygulanmasındaki merkezi konumunu sürdüren Meclis-i Vala 3 daireye ayrılmıştır. Birinci daire kanun ve nizamnameleri hazırlayarak yasama görevini gerçekleştirecek olan Kanun ve Nizamata dairesi, ikinci daire idari ve mülki işlerin yürütüleceği Mülki İdare Dairesi ve üçüncü daire de adli işleri yürüten ve temyiz mahkemesi gibi çalışan Muhakemat Dairesi olacaktır.⁷⁰² Bu şekilde çalışmaya devam eden Meclis-i Vala Tanzimat için önde gelen düzenlemeleri hayata geçirmeyi sürdürmekle birlikte düzenlemelere aykırı davranan yöneticileri de yargılayarak Tanzimat ilkelerinin korunmasının da

⁶⁹⁶ Davison, a.g.e., C. II, s. 11; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 195; Üçok-Mumcu-Bozkurt, a.g.e., s. 319 (Yazarlar kurumun bu süreçte sadece idari yargı görevi gördüğünü belirtirler.); Seyitdanlıoğlu, a.g.e., s. 50; Shaw-Shaw, a.g.e., s. 112.

⁶⁹⁷ Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 68.

⁶⁹⁸ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 195 (Yazar birinci dipnotunda Kocaeli'de yaşanan ve evlenme yaşına geldiği halde 30 yaşına kadar evlenmelerine izin verilmeyen genç kızların şikayetlerinin bile Mecliste görüşüldüğünü ifade eder.)

⁶⁹⁹ Davison, a.g.e., C. II, s. 11; Gülnihal Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, 2. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2010, s. 137.

⁷⁰⁰ Ali Akyıldız, "Şura-yı Devlet", **DİA**, C. XXXIX, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınevi, 2010, s. 236; Shaw-Shaw, a.g.e., s. 112. Aksi düşüncede bkz. Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 195-196 (Yazar İslam Ansiklopedisine yazdığı Şura-yı Devlet maddesinde yetki karmaşasını kabul etmektedir.)

⁷⁰¹ Karal, a.g.e., C. VII, s. 144-145.

⁷⁰² Davison, a.g.e., C. II, s. 11 (Yazar üç dairenin adlarını saymadan idari,yasama ve adli daireler ifadesini kullanmaktadır.); Çadırcı, a.g.e., s. 189; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 215-217; Üçok-Mumcu-Bozkurt, a.g.e., s. 320; Seyitdanlıoğlu, a.g.e., s. 53-54; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 69 (Meclis-i Vala 1862-1863 döneminde kamu güvenliğini tehlikeye atma, rüşvet gibi suçların da içinde bulunduğu hem ilk derece hem de temyizen 1030 davaya, 1863-1864 döneminde ise 1575 davaya bakmıştır. Bkz. Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 71-73.); Shaw-Shaw, a.g.e., s. 113.

takipçisi olmuştur.⁷⁰³ Meclis taşra meclislerinde çözüme kavuşturulamayan adli sorunların üst mercii olması⁷⁰⁴, hırsızlık- adam öldürme- eşkıyalık suçlarının yargılmasının yapılması gibi çok önemli adli görevleri de yürütmüştür. Diğer görevlerinin yanında yürüttüğü bu yargılama faaliyetleri, işlenen suçların artış göstermesi ve çoğu davanın taşradan Meclis'e doğrudan havale edilmesi gibi sebeplerle iş yoğunluğunu çok arttırarak Meclisi sıkıntıya sokmuştur.⁷⁰⁵ Yargılama sonucu alınan kararlar ibret için Takvim-i Vekayi'de yayınlanmıştır.⁷⁰⁶

Bilindiği gibi 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle taşradaki her bir birimin görevleri ayrıntılı bir şekilde belirlenmiş ve taşrada yeni meclisler teşkil edilmiştir. Bu yeni ve görevleri birbirinden farklı meclislerin kurulması ve başarılı faaliyetler gerçekleştirmesi merkezdeki yapı için de örnek olmuştur. Şöyle ki taşrada olduğu gibi idari ve hukuki sahanın yani yargı ile yasama ve yürütme görevlerinin birbirinden ayrışmalarının sağlanması gerektiği düşünülmüştür.⁷⁰⁷ Bu nedenler ve yine yönetime yapılan eleştiri ve dış baskılar sebebiyle⁷⁰⁸ 1868 yılında Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye, kanun ve nizamnameleri çıkarmak için Şura-yı Devlet ve yüksek mahkeme şeklinde çalışmak üzere Meclis-i Ahkam-ı Adliyye olarak iki kısma ayrılmıştır.⁷⁰⁹ Buna göre Şura-yı Devlet, Devlet yönetimini ilgilendiren konuların görüşüldüğü, kanun ve nizamnamelerin hazırlandığı, mülki ve adli makamlar arasındaki anlaşmazlıkların çözümlendiği, Devlet memurlarının yargılandığı⁷¹⁰ ve padişah ve nazırların görüş sorduğu, Devlet işleri hakkında gerekli

⁷⁰³ Çadircı, **a.g.e.**, s. 190; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 218; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 69.

⁷⁰⁴ Çadircı, **a.g.e.**, s. 190; Ekinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 81 (Yazar meclisin hem cezai hem de idari davalarda üst yargı mercii olduğunu belirtir.); Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 69.

⁷⁰⁵ Çadircı, **a.g.e.**, s. 190.

⁷⁰⁶ Çadircı, **a.g.e.**, s. 190; Ekinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 85.

⁷⁰⁷ Davison, **a.g.e.**, C. II, s. 11; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 55-57; Onur Karahanoğulları, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, 2. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2017, s. 136-139.

⁷⁰⁸ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 166; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 54-55; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 113.

⁷⁰⁹ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 147 ve 166; Davison, **a.g.e.**, C. II, s. 12-13; Ali Akyıldız, "Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye", **DİA**, C. XXVIII, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınevi, 2003, s. 251; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 320; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 57-58; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 113-114.

⁷¹⁰ Sadece memur yargılaması değil Devlet'le kişiler arasındaki tüm uyuşmazlıkların yargılandığı ve taşradaki idare meclislerinde görülen idari davalar için de temyiz mercii olduğu ifade edilmiştir. Bunun için bkz. Ekinci, **a.g.e.**, s. 402; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 74.

bilgilerin verildiği bir organ olarak tasarlanmıştı.⁷¹¹ Şura-yı Devlet'in kurulmasıyla, taşradaki idare meclislerinin zirvesinde yer alacak bir organ hayata geçirilmiş ve bu şekilde taşradan merkeze bütünleşik bir yapı kurulmuştur.⁷¹² Meclis-i Ahkam-ı Adliyye ise gayrimüslim mahkemeleri, ticaret mahkemeleri ile şeri'ye mahkemeleri dışında kalan her tür hukuk ve ceza davalarına bakmakla görevli olan bir üst temyiz mahkemesi olarak düzenlenmişti. Meclis-i Ahkam-ı Adliyye ileride göreceğimiz üzere taşrada bulunan nizamiye mahkemeleri tarafından görülen davalarda verilen kararları istinafen ve temyizen incelemekle yetkili kılınmıştı.⁷¹³ Meclis-i Ahkam-ı Adliyye, Mahkeme-i Temyiz ve Mahkeme-i Nizamiye olmak üzere iki kısımdan oluşturulmuştur.⁷¹⁴ Sonuç olarak, taşradaki yargı sistemine merkezde en üst seviyede de uyum getirilerek Devlet yönetiminde birlik sağlanmıştır.⁷¹⁵

1869 yılına gelindiğinde Şura-yı Devlet'in yapısı değiştirilerek, Muhakemat Dairesi adı verilen bir daire de kurumun bünyesine katıldı. Bu daireye Devlet ile kişiler arasında ve memurların birbiri arasında meydana gelen anlaşmazlıkları görmek ve taşra meclisleri tarafından çözülemeyen idari yargı davalarını temyizen incelemek gibi başka adli görevler verilerek, daire adeta bir idare mahkemesi haline getirilmiştir.⁷¹⁶ Dolayısıyla Meclis-i Ahkam-ı Adliyye ile Şura-yı Devlet arasında meydana getirilen yasama-yürütme ve yargı ayrımı, bir nevi kaldırılarak, Şura-yı Devlet idari yargı görevlerini üstleniyordu. 1872 yılında ise yine eski sisteme geri dönülerek, erkler arasındaki ayırım korunmak isteniyor ve Şura-yı Devlet'ten idare hukuku alanındaki bu yetkileri alınarak, Meclis-i Ahkam-ı Adliyye'ye

⁷¹¹ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 147; Davison, **a.g.e.**, C. II, s. 13; Akyıldız, "Şura-yı Devlet", s. 236; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 320 (Yazarlara göre Devlet'te ilk defa bağımsız bir idari yargı organı kurulmuştur.); Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 57-58; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 76; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 114

⁷¹² Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 42 ve 45; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 110.

⁷¹³ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 166; Aydın, **a.g.e.**, s. 422 (Yazar istinaf ifadesini kullanmamıştır.); Mehmet Akif Aydın, "Divan-ı Ahkam-ı Adliyye", **DA**, C. IX, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınevi, 1994, s. 388; Davison, **a.g.e.**, C. II, s. 12 ve 24; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 334.

⁷¹⁴ Aydın, "Divan-ı Ahkam-ı Adliyye", s. 388; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 58-59.

⁷¹⁵ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 334; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 58.

⁷¹⁶ Akyıldız, "Şura-yı Devlet", s. 237; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 62; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 80 (Yazar bu dairenin kurulmasıyla birçok yargısal görevin Şura-yı Devlet'e verildiğini belirtir. Fakat Shaw, aynı eserin 74. sayfasındaki 560 numaralı dipnotta bu görevlere sahip olduğunu zaten ifade etmişti.); Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 114.

devrediliyordu.⁷¹⁷ 1838'den itibaren yasama görevinin yanı sıra yargısal görevler de üstlenen Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye, 1876 yılında çıkarılan Kanunu Esasi ile kanun çıkarma görevini ilk Osmanlı Parlamentosuna devretmiştir.⁷¹⁸ Kanun layihaları hazırlamak suretiyle yasama yetkisinin bir ucundan tutan Şura-yı Devlet, 1940 yılına gelindiğinde Danıştay ismini almış olup günümüzde varlığını devam ettirmektedir.⁷¹⁹ Yargı alanında ise Divan-ı Ahkam-ı Adliyye çeşitli değişikliklere uğramış olsa da Osmanlı Devleti'nin sonuna kadar varlığını sürdürmüş ve 1920 yılında mevcut dosyalarını Sivas Temyiz Heyeti'ne devretmiş⁷²⁰ olup günümüzdeki Yargıtay'ın da temelini teşkil etmiştir.⁷²¹

B. Tanzimat Dönemi'nde Hayata Geçirilen Mahkemeler

Osmanlı Devleti'nde şer'i mahkemelerin dışında, ilk olarak gayrimüslimlerin Fatih Sultan Mehmet döneminden beri kendi aralarındaki aile ve miras alanına ilişkin uyuşmazlıkları çözümledikleri cemaat mahkemelerinden söz etmek gerekir.⁷²² Medeni hukuka ilişkin uyuşmazlıklarda, dini grubuna göre patrik veya hahambaşı gibi dini liderlerin başkanlık ettiği cemaat mahkemeleri, davaları kendi kurallarına göre çözümlerdi. Fakat kişiler ayrı cemaatlere mensup ise davalar, ilgili dini liderler tarafından hakemlik yoluyla çözülemezse, uyuşmazlık şeriye mahkemelerine taşınırdı. Fakat gayrimüslimler davalarını görülmesi için özellikle şeriye mahkemelerine götürmeyi tercih etmiştir.⁷²³ Ceza hukuku alanındaki uyuşmazlıklarda ise kendi kuralları değil İslam Hukuku hükümleri uygulanmaktaydı.⁷²⁴ Bunun dışında yabancılar arasındaki hukuki uyuşmazlıklara

⁷¹⁷ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 148; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 320 (Karal ve Üçok-Mumcu-Bozkurt verdikleri bilgide 1872 yılında Şura-yı Devlet'te yargısal işlev görmek üzere muhakemat dairesinin bulunduğunu belirtirler.); Akyıldız, "Şurayı Devlet", s. 237; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 62; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 115 (Yazarlar 1875 tarihinde idari yargı yetkilerinin alındığını belirtmektedir.); Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 82-83.

⁷¹⁸ Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 63.

⁷¹⁹ Akyıldız, "Şura-yı Devlet", s. 237-238; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 170.

⁷²⁰ Aydın, "Divan-ı Ahkam-ı Adliyye", s. 388.

⁷²¹ Akyıldız, "Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye", s. 251; Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 170.

⁷²² Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 331; Fethi Gedikli, "Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşu, Yapısı ve Hukuk Yargılama Usulü", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1989, s. 19.

⁷²³ Gülnihal Bozkurt, **Alman-İngiliz Belgelerinin ve Siyasi Gelişmelerin Işığı Altında Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu**, 2. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1996, s. 14 vd.

⁷²⁴ Bozkurt, **Alman-İngiliz Belgelerinin ve Siyasi Gelişmelerin Işığı Altında Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu**, s. 25; Ekinci, **a.g.e.**, s. 393.

bakan konsolosluk mahkemeleri de belirtilmelidir. Bu mahkemeler kapitülasyonlar dolayısıyla hayata geçirilmiştir.⁷²⁵ İki yabancı arasında bir suç işlenmesi durumunda Osmanlı Devleti makamları olaya dahil olmaz ve iş ilgili konsolosluk tarafından çözümlenirdi. Farklı ülkelerin vatandaşları arasındaki suçlarda ise dava suç sanığının konsolosluğunda görülürdü. Bir yabancı Osmanlı vatandaşına karşı suç işlerse burada şeriye mahkemeleri yetkili olmaktadır.⁷²⁶ Konsolosluk mahkemelerinin kararlarına karşı bağlı bulunduğu Devlet'in mahkemelerinde itirazda bulunulabilirdi.⁷²⁷

Askerlerin aralarındaki uyuşmazlıklar ise yine ordu mensupları arasında özel kanunları uyarınca hallolunurdu. Fakat Tanzimatla beraber yeni askeri ceza kanunları çıkarılmış ve bu davaları görme yetkisi bidayeten divan-ı harblere, temyizden ise daha sonra divan-ı temyiz adı verilen divan-ı tecessüslere bırakılmıştır.⁷²⁸ Yine Osmanlı Devleti'nde sarraflar arasındaki davalar, önceleri Darphane-i Amire'de görülmüş, sonrasında ise Maliye Nezareti çatısı altında oluşturulan Meclis-i Muhasebeler tarafından sonuçlandırılmaya başlanmıştır. Bunların dışında deniz ticareti ilişkilerinden doğan anlaşmazlıklara önceleri muteber tüccarlar arasından seçilen heyet bakmakta iken, sonradan bu davaların görülmesi için Dersaadet Liman Odası'nda liman reisinin başkanlığında özel bir meclis kurulmuştur.⁷²⁹

Burada özellikle ticaret mahkemelerine değinmek gerekmektedir. Adli anlamda ıslahatların öncüsü, Tanzimat'ın çok önceki yıllarında da ticari ihtilafların halledildiği komisyonların kurulduğu ticaret hukuku alanı olmuştur. Tanzimat sonrası ilk adli yenilikler de ticaret mahkemeleri için yapılmıştır.⁷³⁰ İşin tarihi sürecine bakmak gerekirse, Osmanlı Devleti'nde ticaret hukuku, İslam hukuku

⁷²⁵ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 149; Aydın, **a.g.e.**, s. 424; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 331; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 239 (Yazar bu mahkemelerin ilk olarak Kanuni zamanında verilen ticari imtiyazlarla kurulduğunu belirtmektedir.)

⁷²⁶ Gökçen, "Adliye Teşkilatımızın Tarihi Gelişimi ve 1879 tarihli Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanun-ı Muvakkatı", s. 364-365 (Yazar yabancıların Osmanlı hukuk sistemi bozulmadan önce, yabancılarla olan davalarını da kendi konsolosluk mahkemelerine götürmeyip şeriye mahkemelerine taşıdığını belirtir.)

⁷²⁷ Ekrem Buğra Ekinci, "Tanzimat Devri Osmanlı Mahkemeleri", **Yeni Türkiye**, Y. 6, S. 31, 2000, s. 771.

⁷²⁸ Ekinci, "Tanzimat Devri Osmanlı Mahkemeleri", s. 771-772

⁷²⁹ Mustafa Reşit Belgesay, "Tanzimat ve Adliye Teşkilatı", **Tanzimat I**, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1999, s. 214; Gedikli, **a.g.e.**, s. 20; M. Macit Kenanoğlu, "Nizamiye Mahkemeleri", **DİA**, C. XXXIII, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınevi, 2007, s. 185.

⁷³⁰ Ekinci, **a.g.e.**, s. 115.

hükümleri kapsamında çözülmüştür. Davalar şer'i mahkemeler önünde şer'i hükümlere göre sonuçlandırılmıştır. Fakat Avrupa ile ticari ilişkilerin giderek artması sonucu ticari bazı hususlar şer'i hukuka uymamaya başlamış⁷³¹; ayrıca tüm hukuki uyuşmazlıkların çözüm mercii olan şer'i hakimlerin giderek artan ticari örf ve adetlere doğal olarak hakimiyeti zorlaşmıştır.⁷³² 19. Yüzyıl başlarına gelinceye kadar yabancı tacirlere kapitülasyonlar nedeniyle birtakım imtiyazlar verilerek ticari sorunların üstesinden gelinmeye çalışılmıştır.⁷³³ Kapitülasyonlarla imtiyazlar verilmekle birlikte yabancıların ticari davalarda 4000 akçenin üzerindeki uyuşmazlıklarının özel olarak Dersaadet'te görüleceği belirtilmiş, bunun altındaki davalar şeriye mahkemelerinde görülmüştü.⁷³⁴

1800-1801 yıllarına gelindiğinde tacirler arasındaki ticari davalar, gümrük eminliğinin başkanlığında yerli ve yabancı tacirlerden oluşan karma komisyonlarca görülmeye başlanmıştır.⁷³⁵ Bu komisyonda ticari örf ve adetler esas alınarak yargılama yapılmış olup ilk defa şeriye mahkemelerinin yargı yetkisinin daraltıldığı görülmektedir.⁷³⁶ 1840 yılına gelindiğinde ise Ticaret Nezareti kurulmuş ve bu tür ticari davalara bakılması için buna bağlı çalışacak Ticaret Meclisi teşkil edilmiştir.⁷³⁷ Ticaret meclisine diğer kurumların ticari nitelikteki adli görevleri devredilerek, tüm ticari ihtilafları görme yetkisi verilmiş ve vereceği hükümlerin başka bir mercii önüne götürülmesi yasaklanarak kuruma bir temyiz mercii öngörülmemiştir.⁷³⁸ Ticaret Nezareti kısa bir süre sonra lağvedilerek 1842 yılında Gümrük Emaneti'ne bağlanmış dolayısıyla ticaret mahkemesi de buraya bağlı olarak vazife görmüştür. 1845 yılında ise Ticaret Nezareti yeniden müstakil bir hale getirilerek ticaret

⁷³¹ Rubin, **a.g.e.**, s. 25; Sedat Bingöl, **Tanzimat Devrinde Osmanlı'da Yargı Reformu (Nizamiye Mahkemeleri'nin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876)**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004, s. 110.

⁷³² Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 150-151; Ekinci, **a.g.e.**, s. 115.

⁷³³ Bingöl, **a.g.e.**, s. 110-111.

⁷³⁴ Ekinci, **a.g.e.**, s. 116.

⁷³⁵ Ekinci, **a.g.e.**, s. 115; Kenanoğlu, "Nizamiye Mahkemeleri", s. 185.

⁷³⁶ Ekinci, **a.g.e.**, s. 115-116.

⁷³⁷ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 151; Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 130; Belgesay, "Tanzimat ve Adliye Teşkilatı", s. 213-214; Ekinci, **a.g.e.**, s. 116 (Ekinci Ticaret Nezaretinin kuruluş tarihi olarak 1839 yılını vermektedir.); Gedikli, **a.g.e.**, s. 20; Halil Cin, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku ve Yargılama Usulleri", **150. Yılında Tanzimat**, Haz.Hakkı Dursun Yıldız, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1992, s. 30; Kenanoğlu, "Nizamiye Mahkemeleri", s. 185.

⁷³⁸ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 130; Ekinci, **a.g.e.**, s. 117; Bingöl, **a.g.e.**, s. 119-121.

mahkemesi de tekrardan esas yerini bulmuştur.⁷³⁹ Bu ticaret meclisinde, ticari gelenekler, milletlerarası teamül ve kurallar ışığında karar verilmekteydi.⁷⁴⁰ Bu kurallara hakim olmayan müslüman tacirler, hem temyiz imkanlarının olmayışı hem de Avrupalı tüccarların avukat aracılığıyla temsil edilmesi gibi sebeplerle bu davalarda çok zarar görmüşlerdir.⁷⁴¹ 1847 yılından itibaren taşraya inilerek Devlet'in başka şehirlerinde de ticaret meclisleri kurulmuş olup⁷⁴² ticari davalara taşrada bu meclislerce, ticaret meclisi bulunmayan şehirlerde ise saygın tüccarların da üye olarak katılacakları memleket meclislerince bakılmıştır.⁷⁴³

Ticaret Hukuku alanında yıllarca uyuşmazlıklar Batı ticari adetleri, ticari gelenekler ve kimi zaman Avrupa Hukukuna göre çözümleniyordu.⁷⁴⁴ 1850 yılına gelindiğinde teamüli kurallara dayanılmasına son verilerek bir Ticaret Kanunu neşredildi.⁷⁴⁵ Bu kanun özel hukuk sahasında yapılan ilk büyük kanun kabul edilmekte⁷⁴⁶ ve kanuna “Kanunname-i Ticaret” adı verilerek, hükümlerinin çoğunun Fransız ticaret kanunundan tercüme yoluyla alındığı belirtilmektedir.⁷⁴⁷ 1860 yılında ise Ticaret Kanunu'na “ Ticaret Kanunname-i Hümayununa Zeyl” adı altında ilaveler yapıldı ve bu yeni oluşan kanunla Devlet genelinde ticaret mahkemeleri oluşturuldu.⁷⁴⁸ Bunları 1861 yılında çıkarılan Usul-ü Muhakeme-i Ticaret Nizamnamesi adı verilen Ticaret Usul Kanunu ile 1863 yılında çıkarılan Deniz

⁷³⁹ Ekinci, **a.g.e.**, s. 119 (Ekinci Ticaret Nezaretinin lağvedilme tarihi olarak 1841 tarihini verirken Gümrük Eminliği ile beraber ikisinin 1843'te Darbhane Nezareti'ne bağlandığını sonra Ticaret Nezaret'inin 1845'te bağımsız bir yapı kazandığını belirtir.); Bingöl, **a.g.e.**, s. 123-124.

⁷⁴⁰ Belgesay, “Tanzimat ve Adliye Teşkilatı”, s. 214; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 333.

⁷⁴¹ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform**, s. 130; Ekinci, **a.g.e.**, s. 118.

⁷⁴² Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 147 ; Belgesay, “Tanzimat ve Adliye Teşkilatı”, s. 214; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 280; Ekinci, “Tanzimat Devri Osmanlı Mahkemeleri”, s. 768. (Çadırcı ve Karal 1846 tarihini vermektedir.)

⁷⁴³ Ekinci, **a.g.e.**, s. 123; Bingöl, **a.g.e.**, s. 133-136 (Bingöl'ün belirttiğine göre genellikle mülki idarecilerin talebiyle açılan bu ticaret meclisleri yurt genelinde giderek yaygınlaşmaktaydı. Örneğin Aydın Valisi 1850 yılında İzmir'in de önemli bir ticaret merkezi olduğunu ifade ederek açılışı için izin istemekteydi.); Kenanoğlu, “Nizamiye Mahkemeleri”, s. 185.

⁷⁴⁴ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 155-156.

⁷⁴⁵ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 329; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 156; Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, **Tanzimat I**, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1999, s. 196-197.

⁷⁴⁶ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 329; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 415; Velidedeoğlu, “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, s. 196-197; Osmanağaoğlu, “ Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi”, s. 162.

⁷⁴⁷ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 329; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 415; Velidedeoğlu, “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, s. 196-197.

⁷⁴⁸ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 157; Velidedeoğlu, “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, s. 197; Sivrikaya, “Osmanlı Devletinde Hukuk Kaidelerinin Gelişimi ve Tanzimattan Sonra Uygulanışı”, s. 142.

Ticaret Kanunu izledi.⁷⁴⁹ 1861 tarihli Ticaret Usul Kanunu ileride de belirtileceği üzere Nizamiye Mahkemeleri'nin bir usul kanunu olmadığı için nizamiye mahkemelerinde geniş uygulama alanı bulmuştur.⁷⁵⁰

1850 yılında kabul edilen Ticaret Yasası ile ticari yargı daha önemli ve düzenli bir hale gelmiştir.⁷⁵¹ Kanunun taşradaki mahkemelere(meclisler) de gönderilmesine karar verilmiştir.⁷⁵² Belirtildiği üzere 1860 yılında Ticaret Yasası'na bir ek yapılmış, 1861 yılında da Usul Kanunu çıkarılmıştır. Çıkarılan düzenlemeler, ticari uyuşmazlıklarda ticaret mahkemelerinin yanında genel mahkemeler olan şeriye mahkemelerine gidilmesini yasaklamıyordu. Konu vatandaşın inisiyatifine bırakılıyor, davacı isterse ticaret mahkemesine, isterse kadılarına başvurabiliyordu. Bununla beraber ticaret mahkemesince görülen bir dava, artık genel mahkemenin önüne getirilemezdi.⁷⁵³ Yine ticaret mahkemeleri bulunmayan kazalarda⁷⁵⁴ ticari davaları ticaret kanununa göre taşra meclisleri görmekle yetkili kılınmıştı.⁷⁵⁵ Ayrıca Dersaadette taşradaki mahkemelerce verilen kararları üst mercii olarak görmek üzere, İstinaf-ı Deavi-i Ticaret Divanı kurulmuştur.⁷⁵⁶ Meclis-i Vala'nın kanun yolu mercii olduğu hatırlanırsa Divan-ı İstinaf'ın birinci derecede verdiği hükümler için Meclis-i Vala yine temyiz makamı görevi görmüştür.⁷⁵⁷ 1864 yılında yayınlanan Vilayet Nizamnamesi'nin 23 ve 24. maddelerinde ticaret meclisleri düzenlenmiş olup 52. maddesinde de kazadaki nizamiye mahkemelerinin görevleri sayılırken ticaret meclislerinde görülen davalar, yetkileri dışında bırakılmıştır.⁷⁵⁸ Fakat 1879 yılında

⁷⁴⁹ Belgesay, **a.g.e.**, s. 214 (Yazar usul kanununa değinmekte ve tarihini 1862 olarak vermektedir.); Davison, **a.g.e.**, C. I, s 115 (Yazar her ikisinin de kaynağının Fransız mevzuatı olduğunu belirtir.); Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 329-330; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 158; Fahri Çoker, "Tanzimatın Hukuk Kurumları", **Tarih Toplum Dergisi**, C. XII, S. 70, 1989, s. 276; Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", s. 198; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 163.

⁷⁵⁰ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 330; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 152; Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", s. 198; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 163.

⁷⁵¹ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 333; Cin, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku ve Yargılama Usulleri", s. 30; Gedikli, **a.g.e.**, s. 21.

⁷⁵² Bingöl, **a.g.e.**, s. 131.

⁷⁵³ Belgesay, "Tanzimat ve Adliye Teşkilatı", s. 214; Gedikli, **a.g.e.**, s. 21.

⁷⁵⁴ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 191 dipnot 28 (Yazar kazalarda zaten hiç ticaret mahkemesi kurulmadığını savunuyor.)

⁷⁵⁵ Bingöl, **a.g.e.**, s. 137; Ekinci, **a.g.e.**, s. 123.

⁷⁵⁶ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 333; Cin, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku ve Yargılama Usulleri", s. 30; Ekinci, **a.g.e.**, s. 123.

⁷⁵⁷ Ekinci, **a.g.e.**, s. 126.

⁷⁵⁸ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 112-113,116.

çıkartılacak olan usul kanununda da yer verileceği üzere ticaret mahkemesi bulunmayan kazalarda, kaza bidayet mahkemeleri ticaret kanununa göre ticari davaları halledeceklerdir.⁷⁵⁹

1875 yılına gelene kadar ticaret mahkemeleri ve Divan-ı İstinaf, Ticaret Nezaretine bağlı olarak çalışmışlar, sonrasında ise Adliye Nezaretine bağlanmışlardır.⁷⁶⁰ Ticari davaların görüldüğü bu ticaret meclislerinin(mahkemelerin), toplumu şer'i hukuk dışında Batılı kanunların uygulanmasına alıştırdığı ve bu manada nizamiye mahkemelerine giden yolda önemli bir rol model olduğu kabul edilmektedir.⁷⁶¹

Nizamiye mahkemeleri için örnek olan bu meclislerin yanında bir de meclis-i cinayetlerden bahsedilebilir. Taşrada önce muhasıllık meclisleri sonra memleket meclisleri olarak adlandırılan meclislerin, Tanzimat'ın yüklediği özellikle idari alandaki birçok görevinin yanısıra, meclis üyelerinin asıl işleri dolayısıyla yerine getirmeleri gereken sorumluluklarının olması, bu meclislerin yargılama görevlerini aksatmasına neden olmaktaydı. Suçluların ifadelerinin alınması, şahitlerin dinlenmesi gibi yargılama için tahkikat görevlerini de yerine getirmek fazla vakit alıyordu.⁷⁶² Bunun sonucunda eyaletlerde bulunan büyük meclislerin içinden çıkan ve yine onun azalarından oluşan meclis-i cinayetler kuruldu.⁷⁶³ Bir tür ağır ceza mahkemesi niteliğinde kurulan meclis-i cinayetlerin⁷⁶⁴ de yetersiz kalması üzerine, onların da altında yer alacak olan meclis-i tahkikler teşkil edilmiştir.⁷⁶⁵ Değişimin önemli bir adımı niteliğinde olan ve İstanbul Zaptiye Müşirliği'ne bağlı iki meclisten biri olan meclis-i tahkiklerin⁷⁶⁶ öncelikle İstanbul'da uygulamaya girdiği görülmektedir.⁷⁶⁷ Bu

⁷⁵⁹ Ekinci, **a.g.e.**, s. 127.

⁷⁶⁰ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 170; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 280; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 330; Ekinci, **a.g.e.**, s. 127; Gedikli, **a.g.e.**, s. 22. (Gedikli ve Üçok-Mumcu-Bozkurt 1876 tarihini vermektedir.)

⁷⁶¹ Bingöl, **a.g.e.**, s. 145; Gedikli, **a.g.e.**, s. 19.

⁷⁶² Uygulamada yaşanan sıkıntılar için bkz. Bingöl, **a.g.e.**, s. 73-76.

⁷⁶³ Bingöl, **a.g.e.**, s. 72.

⁷⁶⁴ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 335.

⁷⁶⁵ Bingöl, **a.g.e.**, s. 85.

⁷⁶⁶ Osman Nuri, Mecelle-i Umur-i Belediye, İstanbul 1337, I/937'den aktaran: Ekinci, **a.g.e.**, s. 159-160.

⁷⁶⁷ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 150; Osman Nuri, Mecelle-i Umur-i Belediye, İstanbul, 1337, I/942'den aktaran Ekinci, **a.g.e.**, s. 159-160; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 167.

kurum sonrasında diğer eyaletlere yayılmıştır.⁷⁶⁸ Uygulamada eyalet meclisinin (büyük meclis) kendini ikiye ayırarak, ilk kısmını meclis-i idare, ikinci kısmını da adli işleri gören meclis-i tahkik olarak böldüğü söylenmektedir. Yani aynı kadro işin niteliğine göre, farklı isim altında toplanarak görevini yerine getirmektedir. Bazı yerlerde ise büyük meclisten kurayla seçilen memur-i tahkikat, meclis-i tahkik görevini yapmıştır. Sonuç olarak eyalet meclisinin yargılama işinden hiçbir surette çekilmediği belirtilmektedir.⁷⁶⁹ Meclis-i tahkikler eyaletlerde valinin başkanlığında görev yapmak üzere, 1854 yılında kurulmuş ve 5 Şubat 1854 tarihinde görevlerini belirleyen bir Nizamname yürürlüğe konmuştur.⁷⁷⁰ Böylece eyaletlerde meclis-i ticaret, büyük meclis gibi meclislerden ayrı olarak meclis-i tahkik adı verilen meclisler de yargı örgütünün bir parçası oluyordu.⁷⁷¹ Bu meclisler, ceza kanunnamesi hükümlerine göre, katl, yaralama, hırsızlık gibi mühim suçların tahkikat ve muhakemelerini yapacak ve hüküm vermek büyük meclise ait olacak, belirli ağırlığa kadar suçların ise hüküm ve cezalarını vereceklerdi. Verdikleri hükümler, valinin tasdiğiyle icra edilecekti.⁷⁷² 1864 Vilayet Nizamnamesi çıkarılana kadar görevlerini sürdüren taşradaki meclis-i tahkiklerin verdikleri kararların kanun yolu prosedürü, eyalet meclisi ve ardından Meclis-i Vala sıralaması olarak belirlenmiştir.⁷⁷³

1864 yılına gelindiğinde ise yürürlüğe sokulan 1864 Vilayet Nizamnamesi, belirtilen önemli mülki ve idari ıslahatlarının yanında yargısal alanda da önemli bir

⁷⁶⁸ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 150; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 332; Osmanağaoğlu, “Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi”, s. 167.

⁷⁶⁹ Moshe Maoz, **Ottoman Reform in Syria and Palestine 1840-1861**, Oxford at the Clarendon Press, 1968, s. 95.

⁷⁷⁰ Ekinci, **a.g.e.**, s. 161-162; Bingöl, **a.g.e.**, s. 76. Doktrinde yazarlar meclis-i tahkiklerin kuruluşu için farklı tarihler vermekle birlikte (Örneğin Çoker kuruluş için 1858 tarihini verirken Çoker, “Tanzimatın Hukuk Kurumları”, s. 276, Bozkurt ise 1840 tarihini vermektedir, bkz. Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 116) Bingöl ve Ekinci gerekçe sunarak tarihin kesinlikle 1854 olduğunu belirtmektedirler. Yine çoğu yazar Meclis-i Tahkiklerin önce Dersaadette kurulduğunu belirtmektedir (Örneğin Ekinci, **a.g.e.**, s. 159 vd.; Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 150; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 116.) Fakat Bingöl bunu reddederek Dersaadetteki meclis-i tahkiklerin 1858 yılında kurulduğunu, ondan önce taşrada birçok eyalette meclis-i tahkiklerin faaliyette olduğunu belirtir.(Bkz. Bingöl, **a.g.e.**, s. 82 ve s. 90-91) Kanaatimizce bu karışıklığa İstanbul’da kurulan ve yazarlarca da ele alınan Zaptiye Müşirliği altında faaliyet gösteren iki meclisten biri olan meclis-i tahkik sebep olmaktadır. İstanbul’un kendine özgü yargı teşkilatı konumuz dışında kaldığından buna değinilmeyecektir. Bilgi için bkz. Bozkurt, **a.g.e.**, s. 116 vd.; Ekinci, **a.g.e.**, s. 159 vd.; Bingöl, **a.g.e.**, s. 86 vd.

⁷⁷¹ Bingöl, **a.g.e.**, s. 77.

⁷⁷² Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 150; Ekinci, **a.g.e.**, s. 162-163; Bingöl, **a.g.e.**, s. 76 ve 79.

⁷⁷³ Ekinci, **a.g.e.**, s. 164. Aksi düşüncede Bkz. Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 332 (Yazarlar ölüm cezası dışında mahkemenin hükümlerinin kesin olduğunu, ölüm cezalarının ise Meclis-i Vala tarafından incelenip padişahın onayına sunulduğunu belirtir.)

köşe taşı olmuştur. 1840 yılında muhassıllık meclisleri adıyla kurulan ve daha sonra memleket meclisleri olarak yoluna devam eden meclisler, idari yargı görevini yerine getirdiği⁷⁷⁴ gibi, ceza yasaları uyarınca da yargılama yapıyorlardı.⁷⁷⁵ Bunun devamı olarak 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle kurulan ve yargısal anlamda teşkilatlandırılan, üyeleri arasında kadıların da bulunduğu taşra meclisleri, son derece önemli yargılama yetkisi olan asıl kurumlardır. Bu meclisler, nizamiye mahkemeleri olarak adlandırılmaktadır.⁷⁷⁶ Bu meclislerdeki davalarda verilen kararlar, yukarıda ayrıntılarıyla açıkladığımız ve Divan-ı Hümayun'un yerine merkezde yargı yetkilerine sahip bir organ olarak düzenlenen Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'ce temyizen incelenmiştir.⁷⁷⁷ Çalışmamızın konusu olan meclislerin yargısal görevleri ilerleyen başlıklarda ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Fakat kısaca belirtmek gerekirse, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'ndan sonra çıkarılan düzenlemelerle hem hukuk uygulayanların tarafsızlıklarını ve niteliklerini geliştirmeye yönelik tedbirler alınmış⁷⁷⁸ hem de görüldüğü üzere hukuki ve cezai anlaşmazlıklara uygulanacak yeni hükümler getirilmiştir. Tanzimat Fermanı ve ardından yayınlanan Islahat Fermanı'nda zaten eski nizamın yerine yeni bir nizam getirildiği ve bu nizamın çıkarılan kanunlarla teyit edilmesi gerektiği açıkça ifade ediliyordu.⁷⁷⁹ Çıkarılan yeni kanunlar Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda yer alan esaslar üzerine ve özellikle *kanun önünde eşitlik ilkesi* baz alınarak düzenlenmişti. Daha sonra çıkarılacak olan Islahat Fermanı'nda da bu ilke ve esaslar tekrarlanacaktı.⁷⁸⁰ Şer'i hukukun mecburi olarak korunması sonucu bir taraftan şer'iyeye mahkemelerinin, diğer taraftan ise cemaat ve konsolosluk mahkemelerinin varlığı, yargı mekanizmasının birliğini ve dolayısıyla tam bir eşitliği imkansız kılmaktaydı.⁷⁸¹ Fakat eşit statüde olması istenen tebaa için hukukun da standartlaşması ve müslüman olanlar ile olmayanlara beraber

⁷⁷⁴ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 93-94.

⁷⁷⁵ Ekinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 72; Ekinci, **a.g.e.**, s. 182.

⁷⁷⁶ Ekinci, **a.g.e.**, s. 188-189; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 96.

⁷⁷⁷ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 167; Ekinci, "Tanzimat Devri Osmanlı Mahkemeleri", s. 768-769; Kenanoğlu, "Nizamiye Mahkemeleri", s. 185-186; Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 47; Shaw, "The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", s. 63; Shaw-Shaw, **a.g.e.**, s. 111-112.

⁷⁷⁸ Belgesay, "Tanzimat ve Adliye Teşkilatı", s. 213 (Yazar buna Mecelle'de belirtilen ve "fehîm, müstakim, emin, mekin, metin, hakim" olarak düzenlenen hakimlerin özelliğini örnek göstermektedir.)

⁷⁷⁹ Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", s. 165.

⁷⁸⁰ Sivrikaya, "Osmanlı Devletinde Hukuk Kaidelerinin Gelişimi ve Tanzimattan Sonra Uygulanışı", s. 141;

Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", s. 166.

⁷⁸¹ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 50

uygulanabilecek kanunların hayata geçirilmesi gerekmektedir.⁷⁸² Farklı hukuk alanlarını ortadan kaldırması mümkün olmayan Osmanlı Devleti'nde bunların dışında kalan düzenlenebilecek alanlar için genel nitelikli kanunlar hazırlanması görüşü benimsendi.⁷⁸³ Bu şekilde Tanzimat ve Islahat Fermanları'nda belirtilen ilkelerin gerçekleştirilmesi için pek çok kanun çıkartıldı.⁷⁸⁴ Fakat gerek mevzuatta gerekse yargı örgütünde hem Batı'dan esinlenilmesi, hem de İslami kurumların yaşatılmaya çalışılması sonucu hukuk birliği yine kurulamamış ve Tanzimat'ın ikinci özelliği burada da kendini göstermiştir.⁷⁸⁵ 1864 yılına kadar meclisler yani karma mahkemeler ceza ve ticaret hukuku davalarında yargılama yaparken 1864 yılından itibaren hukuk davalarına da bakmaya başlamışlardır. Bu davalarda ceza, ticaret, hukuk kanunları uygulanmıştır.⁷⁸⁶

Görülmektedir ki Tanzimat sonrası Osmanlı Devleti'nde genel bir ayırım yapıldığında, şeriye mahkemelerinde uygulanan hukuk, nizamiye mahkemeleri ve ticaret mahkemelerinde uygulanan hukuk, gayrimüslimlerin cemaat mahkemelerindeki hukuku ve yabancıların konsolosluk mahkemelerindeki hukuku olmak üzere çok parçalı bir hukuki yapı bulunmaktadır.⁷⁸⁷

⁷⁸² Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 170; Osmanağaoğlu, **a.g.e.**, s. 124.

⁷⁸³ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 311; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 50.

⁷⁸⁴ Gülnihal Bozkurt, "Tanzimat ve Hukuk", **Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumundan Ayırbaşım**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1994, s. 272.

⁷⁸⁵ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 311; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 229 ve 236; Osmanağaoğlu, **a.g.e.**, s. 124; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 155; İbrahim Durhan, "Yapısı ve İşleyişi İtibarıyla Osmanlı Yargı Örgütü ve Tanzimat Dönemindeki Gelişmeler", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1999, s. 148-149.

⁷⁸⁶ Ekinci, **a.g.e.**, s. 122-123, 157 ve 182 ve 200; Ekinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 127; Bingöl, **a.g.e.**, s.59,131,152,169,170.

⁷⁸⁷ Aydın, **a.g.e.**, s. 424 (Yazar 5 tür ilk derece mahkemesi meydana getirildiğini yazar.); Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 335 ve 343; Bozkurt, "Tanzimat Ve Hukuk", s. 277; Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 413 (Yazar ticaret ve nizamiye mahkemelerini de birbirinden ayırır.); Gedikli, **a.g.e.**, s.19; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 166 (Yazarlar bu parçalı yapı sonucu yetki ve görev karışıklığı çıktığını ve ülkede hukuk birliğinin sağlanamadığını belirtir.); Ünal, "Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı", s. 120.

II. TANZİMAT FERMANI'NIN İLANI'NDAN 1864 YILINA KADAR KAZA MECLİSLERİNİN YARGISAL FONKSİYONU

A. İlk Tecrübe: Muhassıllık Meclisleri

Muhassıllık kurumunun Tanzimat Fermanı ile öngörülen mali ıslahatların bir sonucu olarak 1840 yılında uygulamaya sokulduğu ve muhassıl adındaki taşraya gönderilen bu görevlilerin yanında muhassıllık meclislerinin kurulduğu belirtilmişti. Muhassıllık meclisleri, taşrada kanun yapma gibi büyük konular haricinde Meclis-i Vala'nın küçültülmüş bir örneği gibi çalışarak benzer işlevler yerine getirmiştir.⁷⁸⁸ Bu meclisler, büyük meclis ve küçük meclis olarak ikiye ayrılmış olup muhassıl bulunan kazalarda büyük meclis adıyla işlev görmüştür.⁷⁸⁹ Büyük meclisler, yukarıda da belirttiğimiz idari ve mali görevlerinin yanında adli vazifeler de yerine getirmişlerdir.⁷⁹⁰ Bu anlamda 1840 yılında kurulan muhassıllık meclisleri, gerçekleştirdiği yargılama faaliyetiyle aynı zamanda nizamiye mahkemelerine giden yolda ilk örneği teşkil etmektedir.⁷⁹¹

Meclisler vergi sisteminin düzenlenmesi için gönderilen muhassılların yanında kurulduğundan, öncelikle vergi suçları ve mali yolsuzluklara ilişkin uyuşmazlıkları halletmekteydi.⁷⁹² Meclisler iyice artış gösteren Devlet adamlarının yolsuzlukları sebebiyle, yöneticileri denetlemekle görevli kılınmış; bunun için de idareciler tarafından tutulan muhasebe kayıtlarını, gelir-gider defterlerini incelemekle yetkilendirilmişlerdi. Meclisler birer mahkeme gibi taşradaki idareciler ve halk arasındaki uyuşmazlıkları, idareciler hakkındaki şikayetleri çözümüleme görevi

⁷⁸⁸ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215; Ekinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 72.

⁷⁸⁹ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 626; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 212; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34; Efe, **a.g.e.**, s. 72-73; Tönük, **a.g.e.**, s. 102. Aksi görüşler için Bkz. Ekinci, **a.g.e.**, s.152; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 60-61; Shaw-shaw, **a.g.e.**, s 118-119.

⁷⁹⁰ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 626; Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 56; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 35; Efe, "Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı", s. 33 (Yazar bu meclislerin mahkeme niteliğinde olduğunu belirtir.)

⁷⁹¹ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 35; Ekinci, **a.g.e.**, s. 150; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 86.

⁷⁹² İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 627; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 35; Eren, **a.g.e.**, s. 42.

görmüşlerdi.⁷⁹³ Halk özellikle kendilerinden kuralsız ve kanunsuz bir şekilde vergi alan, yolsuzluklar yapan yöneticilerden çokça şikayet etmekteydi.⁷⁹⁴ Meclislerin aynı zamanda Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda verilen vaatlerin taşrada hayata geçirilmesini kontrol görevi de olduğu için⁷⁹⁵; meclisler, Tanzimat Fermanı ile getirilen bu yeni düzenlemelere uymayan görevliler hakkındaki muhakemeleri yapmakta ve gereken cezaları (para cezası, rütbe tenzili, görevden alma ve maaş kesintisi vb.⁷⁹⁶) vermektedir. Fakat bazen yerel meclislerin verdiği bu cezaların kesinleşmesi için, Meclis-i Vala'nın kararının gerektiği durumlar da olmaktadır.⁷⁹⁷ Meclislerin kuruluşuyla beraber öngörülen vazifelerinden biri olan idarenin denetlenmesi görevi, cumhuriyet yıllarına kadar varlığını sürdürecektir olup, modern idari yargı alanına geçilirken iptal davası işlevini de bünyesine kazandıracaktır.⁷⁹⁸

Tanzimat'ın uygulayıcısı olarak yetkilendirilen Meclis-i Vala'nın hukuk alanında ilk kanunlaştırma hareketi Tanzimat Fermanı'nda da emredildiği üzere ceza hukuku alanında olmuş ve 1840 yılında Ceza Kanunname-i Hümayunu yürürlüğe sokulmuştur.⁷⁹⁹ Kanun Tanzimat'ın ilanından 6-7 ay kadar sonra yürürlüğe girmiştir.⁸⁰⁰ Bu kanun mukaddimesinde zaten Gülhane Hatt-ı Hümayunu'na atıf yaparak Ferman'da vurgulanan can, mal, ırz ve namus güvenliği ve bunların

⁷⁹³ Çadircı, **a.g.e.**, s. 215; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 65 (Yazar idarecilere yönelik yapılan yöreye ilişkin şikayetlerin kötü yollar, güvenliğin yetersizliği ve Tanzimat reformlarının geç uygulanması ağırlıklı olduğunu belirtir. Bkz. Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 74.)

⁷⁹⁴ Çadircı, **a.g.e.**, s. 215- 216 (Ayrıca örnekler için bkz. Çadircı, **a.g.e.**, s. 211 ve 216.); Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 73.

⁷⁹⁵ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 56.

⁷⁹⁶ Ceza örnekleri için bkz. Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 65.

⁷⁹⁷ Çadircı, **a.g.e.**, s. 216; Eren, **a.g.e.**, s. 42; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 65 ve 73 (Yazar meclislerdeki bu muhakemelerin ilk derece veya temyiz niteliğinde olabildiğini belirtir, bazı kararların onaylanması için de üst mercilerden bahsederken açık şekilde Meclis-i Vala'yı belirtmemektedir. Örneğin; maaş kesintisi cezasının merkeze danışmadan bizzat meclisler tarafından alındığını ifade eder. Bkz. Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 73-74.)

⁷⁹⁸ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 77.

⁷⁹⁹ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 153; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 311 ve 317; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 97-98; Rubin, **a.g.e.**, s. 24; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 230; Çoker, "Tanzimatın Hukuk Kurumları", s. 275; Tahir Taner, "Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku", **Tanzimat I**, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1999, s. 226; Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", s. 176; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 160-161.

⁸⁰⁰ Ahmet Gökçen, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Kanunları ve Bu Kanunlardaki Ceza Müeyyideleri**, İstanbul, y.y., 1989, s. 12; Mustafa Şentop, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Hukuku**, İstanbul, y.y., 2004, s. 28; Taner, "Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku", s. 226.

dokunulmaz olduğu, herkesin haklarını bilip hukuken hakkını aramaya yetkili olduğu ve kanun önünde konumu ne olursa olsun herkesin eşit olduğunu belirtmiştir. Kanunun hazırlanması sırasında Batı'nın ceza kanunlarından istifade edildiği ve ceza hukuku kavramları ile sistematik açısından bu benzerliğin gözlemlendiği ifade edilmektedir.⁸⁰¹ 1840 tarihli bu Ceza Kanunu 13 fasıl ve bir hatime şeklinde 42 maddeden oluşmaktadır.⁸⁰² Kanunda tazir suçları düzenlenmiş olup had suçları içinden sadece yol kesme suçu ele alınmıştır. Bunun nedeni ise müslüman-gayrimüslim tüm ahaliye bu kanunun uygulanmasının istenmesidir.⁸⁰³ Belirtilen bu Ceza Kanunu'nu uygulama görevi muhassıllık meclislerine verilmiştir.⁸⁰⁴ Muhassıllık meclisleri tarafından bu kanun ışığında yargılama yapıldığı sonucuna, öncelikle Meclis-i Vala'ya gönderilen kararlardan ulaşılmaktadır. Bunun dışında kanunun mukaddime kısmından önce Padişah'ın hitabı içerisinde, bu kanunun meşveret meclislerinde⁸⁰⁵ bulunup, kanuni ve nizami işlerde bu kanuna başvurulması gerektiği bildiriliyordu.⁸⁰⁶ Yine kanunun dördüncü maddesinde adam öldürme suçunun meydana gelmesi durumunda, “memleket meclis-i meşvereti'nde bu davanın görülmesi, fakat şer'i ilam ve meclis mazbatası Dersaadet'e gönderilerek, Padişah'ın fermanı olmadan cezanın icra edilmemesi” gerektiği ifade ediliyordu. Bahsedilen suçta hem muhassıllık meclisleri hem de şer'i mahkemelerin yetkili kılındığı da görülmektedir.⁸⁰⁷ Kanunun ikinci faslının üçüncü ve dördüncü maddelerinde bahsi geçen suçların taşrada olması durumunda, mahalli meclisinde görülmesi, daha sonra Meclis-i Vala'ya gönderilmesi, yine hakaret, dil uzatma ve darp bahsini işleyen üçüncü faslının dördüncü maddesinde de ilgili suçun taşrada işlenmesi halinde, mutlaka taşra meclislerinde ele alınması gerektiği

⁸⁰¹ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 98; Şentop, **a.g.e.**, s. 28.

⁸⁰² Çadircı **a.g.e.**, s. 204; Gökçen, **a.g.e.**, s. 19; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 97; Çoker, “Tanzimatın Hukuk Kurumları”, s. 275; Şentop, **a.g.e.**, s. 28; Taner, “Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku”, s. 226; Osmanağaoğlu, “Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi”, s. 161 (Yazarlar kanununun 41 madde olduğunu belirtmekte muhtemelen numara verilmeyen bir maddeyi saymamaktadır.)

⁸⁰³ Şentop, **a.g.e.**, s. 32

⁸⁰⁴ Ekinci, **a.g.e.**, s. 151; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri.**, s. 37.

⁸⁰⁵ Tanzimat öncesinde var olan gelenekler ışığında taşra meclislerine meşveret meclisleri de denildiği hususunda bkz. İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayınları, 1985, s.37.

⁸⁰⁶ Bingöl, **a.g.e.**, s. 59-60.

⁸⁰⁷ Bingöl, **a.g.e.**, s. 60. İki mahkemenin yetkili kılınması sonucu ortaya çıkan uygulama ve örnekler için bkz. Bingöl, **a.g.e.**, s. 60-62.

belirtilmektedir.⁸⁰⁸ Ceza Kanunu'nda toplumda en çok şikayete neden olan konuların düzenlenmesine önem gösterilmiştir. Dolayısıyla memurların rüşvet almasını, Devlet malını zimmete geçirmesini ve yolsuzluklarını engellemeye ve halkın can ve mal güvenliğini sağlamaya yönelik hükümlere geniş yer ayrılmıştır.⁸⁰⁹

Hukuk-ı şahsiyyeye dahil olmayacak şekilde ceza hukukunu ilgilendiren bir suç işlenmesi durumunda, davanın tek görülme yeri meclisler olmaktaydı. Fakat hukuk-ı şahsiyye doğuyorsa dava öncelikle şer'i mahkemelerde görülürdü. Adam öldürme suçlarında kısas uygulandığı durumlarda mecburen mecliste görülebilecek olan dava da düşmekteydi; ancak kısasa karar verilmediği durumlarda şer'i cezanın yanında nizami ceza da uygulanmaktaydı.⁸¹⁰

Meclislerin çözümünde zorlandıkları veya tereddüde düştükleri davaları halledilmek üzere Meclis'i Vala'ya havale ettikleri olduğu gibi katl, hırsızlık, yaralama suçları ile pranga cezasını gerektiren suçların söz konusu olduğu davaları tetkik edilmek üzere Meclis-i Vala'ya göndermeye mecburdular.⁸¹¹ Bu şekilde Meclis-i Vala'ya gönderilmeyen davalarda, hükmü icra yetkisi, mahallin mülki amirinin yetkisindeydi.⁸¹² İstinaf ve temyiz sistemi çağdaş anlamda daha hayata geçmediği için meclisten çıkan sonucu beğenmeyen taraflardan biri, itiraz etmek suretiyle davayı Meclis-i Vala'ya taşıyabilirdi. Meclis-i Vala da çıkan sonucu ya onardı ya da kararı bozup bizzat kendisi davayı görür veyahut da aynı mahkemeye ya da farklı bir mahkemeye yeniden görülmek üzere gönderebilirdi.⁸¹³

Meclislerde önemli davaların görülmesi sırasında şer'i mahkemelerdeki *şühudulhal* gibi yörenin ileri gelenleri de davaya katılmaktaydı. Bu kişiler Anglo-Sakson hukukundaki jüriye de benzetilmektedir.⁸¹⁴ Muhakeme esnasında yer alan

⁸⁰⁸ Şentop, **a.g.e.**, s. 29. İkinci ise taşradaki meclislerin gördükleri dava şer'i hukuka ilişkin ise denetiminin Meclis-i Vala'da değil mutlaka şeyhülislamlıkta yapılması gerektiğini belirtiyor. Bkz. İkinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 70.

⁸⁰⁹ Çadırcı **a.g.e.**, s. 205; Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 231.

⁸¹⁰ Bingöl, **a.g.e.**, s. 63.

⁸¹¹ İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 627; İkinci, **a.g.e.**, s. 150.

⁸¹² İkinci, **a.g.e.**, s. 150.

⁸¹³ İkinci, **a.g.e.**, s. 151.

⁸¹⁴ Fikirler için bkz. İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 627; İkinci, **a.g.e.**, s. 150-151.

meclisin diğer üyeleri ve ileri gelenler dışında, yargılama faaliyeti, esas olarak hakimler tarafından yerine getirilmekteydi. Nitekim uygulamada kimi zaman vekaleten veya seçim suretiyle bu meclislere hakimlerin başkanlık ettiği görülmekteydi.⁸¹⁵

Uygulamada meclisler son derece önemli yargılama görevleri icra etmişlerdir. Ceza Kanunu'nda hüküm olmadığı halde, Devlet'te sık görülmeye başlanan nikahlamak için zor kullanarak kız kaçırmak ya da memleketinin dışına çıkarmak faaliyetleri sonucu, meclislerin çalışmaları neticesinde, bu suçlar için 6 ay hapis cezası uygulaması getirilmiştir.⁸¹⁶ Bu tür önemli işlevler gören muhassıllık meclislerinin muhassıl bulunmayan kazalarda bulunan küçük örnekleri yani küçük meclisler,⁸¹⁷ 1841 yılında artan Devlet giderleri gerekçesiyle kaldırılmıştır.⁸¹⁸

B. 1842 Düzenlemesi: Memleket Meclisleri

1842 yılına gelindiğinde muhassıllıklar kaldırılmasına rağmen, muhassıllık meclislerinin var olmaya devam ettiği fakat meclislerin adının memleket meclisleri olarak değiştiği görülmektedir. Uygulamada isimlerinin değişmesine rağmen meclislerin yapısı, görev ve işleyişlerinde büyük bir değişiklik olmadan yollarına devam etmişlerdir.⁸¹⁹ Meclisler, eyalette vali olmak üzere, her mülki idare biriminin yöneticisine bağlı olarak çalışmakta olup, mahkeme niteliğine sahiptir.⁸²⁰ Dolayısıyla meclislerin vergi ve mali konulardaki usulsüzlükleri yargılama⁸²¹, idarecileri denetleme, idareciler ve halk arasındaki uyuşmazlıkları çözme, Tanzimat'ın getirdiği

⁸¹⁵ Ekinci, **a.g.e.**, s. 150-151. Hakimlerin de başkanlık edebildiğine dair Bkz. İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 626; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34; Efe, **a.g.e.**, s. 73; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 71; Tönük, **a.g.e.**, s. 105.

⁸¹⁶ Bingöl, **a.g.e.**, s. 64.

⁸¹⁷ Çadircı, **a.g.e.**, s. 212; İnalçık, "Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri", s. 626; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 34; Efe, **a.g.e.**, s. 73; Tönük, **a.g.e.**, s. 102.

⁸¹⁸ Çadircı, **a.g.e.**, s. 212-213; Efe, **a.g.e.**, s. 73; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 77-78 (Yazar sadece küçük ilçelerde bu meclislerin feshedildiğini büyük kazalarda işleve devam ettiğini ifade eder.)

⁸¹⁹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 215; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 43; Kılıç, **a.g.e.**, s. 32; Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 37.

⁸²⁰ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 164.

⁸²¹ Örnekler için bkz. Bingöl, **a.g.e.**, s. 66-67; Kılıç, **a.g.e.**, s. 32.

yeniliklere aykırı davrananları muhakeme etme⁸²² ve 1840 Ceza Kanunu kapsamında öngörülen yargılamaları yapma⁸²³ işlevlerini sürdürdüğü söylenebilir. Meclisler muhassıllık meclislerinin devamı olarak taşrada yine Meclis-i Vala'nın küçük bir örneği olmaya devam etmişlerdir.⁸²⁴

Meclisler suçluların yargılamasını yapmakla birlikte, hırsızlık ve adam öldürme suçlarını merkezi hükümete bildirmeliydi. Ayrıca meclislerde herhangi bir davanın yargılamasında tereddüde düşüldüğü zaman yine dava Meclis-i Vala'ya havale edilmeliydi.⁸²⁵ Memleket meclislerinin verdikleri önemli kararların kontrolü yine Meclis-i Vala tarafından yapılmakta ve kararlar Padişahın onayı sonrası icra edilmekteydi. Fakat meclislerin verdiği şer'i hukuka değen hükümlerde (kısas, diyet) üst incelemenin Meşihat'te yapılması gerekiyordu.⁸²⁶ Meclis-i Vala'nın yöneticileri ilgilendiren ve önemli gördüğü yolsuzluk ve benzeri suçlarda, konuya ilişkin belgeleri yerel meclislerden isteyerek bizzat soruşturma yapıp şahit dinlediği ve olayı kesin karara bağladığı da olurdu.⁸²⁷ Meclisler yargılama yaparken yani adli vazife yerine getirirken meclisin bütün azalarının hazır bulunması mecburiyeti bulunmamaktaydı.⁸²⁸

1843 yılında eyaletlere meclislerle ilgili bir emir gönderilmişti. Bu emirde taşrada gerçekleşen cürüm ve cinayet⁸²⁹ ve bunlara ilişkin dava ve şikayetlerin ma'rifet-i şer' ile memleket meclislerinde yani öncelikle mahallerinde görülmesi ardından da ilamının ve evrakının Dersaadete gönderilerek, çıkan iradeye göre davranılması gerektiği bildirilmişti. Bu emrin gönderilmesinin sebebi olarak da bazı yerlerde davaya ilişkin muhakeme ve duruşma yapılmadan konunun Dersaadet'e gönderilmesi, bazı yerlerde ise hüküm verilip icra edildikten, yani iş bittikten sonra

⁸²² Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215-216; Ekinci, **a.g.e.**, s. 153; Shaw, "The Origins of Representantative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 79.

⁸²³ Ekinci, **a.g.e.**, s. 151.

⁸²⁴ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 215; Ekinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 72; Kılıç, **a.g.e.**, s. 32.

⁸²⁵ Kılıç, **a.g.e.**, s. 32.

⁸²⁶ Ekinci, **a.g.e.**, s. 153-154.

⁸²⁷ Çadırcı, "Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 271.

⁸²⁸ Çadırcı, "Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 271.

⁸²⁹ Cinayet tabiri eski hukukta had ve ta'zir suçları dışında kalan, şer'an yasaklanan ve kişiye yönelen yani şahıs haklarını ihlal eden katl ve müessir fiil için kullanılmaktaydı. Fakat daha sonraları kabahat hafif suç, cünha daha mühim suç, cinayet ise en önemli suçları belirten bir tabir haline gelmiştir. Bkz. Ekinci, **a.g.e.**, s. 158.

Dersaadet'e bilgi verilmesi gösterilmişti. Örneğin Bağdat Eyaletinde Ömer Lütfi Paşa, isyancıları muhakemesi yapılmaksızın bir emir olmadan idam ettirmişti. Bu gibi durumların önüne geçilmek için merkezden sürekli denetimler yapılmıştır.⁸³⁰

13 Eylül 1844 tarihine gelindiğinde yine meclislerle ilgili bir düzenleme yapılmış ve eyaletteki meclislerin bazı şartlarla şeri mahkemelerin kararlarını temyiz edebileceği belirtilmiştir. Fakat bu sadece önemli davalarla, mesela çok yüksek meblağlı işlerle sınırlandırılmış ve Şeyhülislam tarafından temyiz edilebilir onayı verilmesi koşulu aranmıştır.⁸³¹ Meclislere özel konuların görülmesinde dışarıdan uzman kişiler çağırabilme yetkisi tanınmış ve üyelerin herhangi bir ceza korkusu taşımadan rahatça davranabilmeleri için gizli oy kullanabilme imkanı getirilmiştir.⁸³² Ayrıca meclis üyelerinin yapılan düzenlemelere aykırı davranarak bir suç işlemeleri durumunda, Meclis-i Vala'da yargılanacakları ve cezalandırılacakları belirtilmiştir.⁸³³

Meclisler, bir yandan da idareyi denetleme görevlerini sürdürmüşler ve idare mahkemesi gibi çalışmışlardır. Taşrada halkın şikayetleri üzerine veya kendiliğinden bir görevlinin kötü idaresi ve usulsüzlüklerinden haberdar olan meclis, gerekli tahkikatı yaparak suçlamalar ile ilgili kararını vermekle vazifeliydi⁸³⁴, yani meclis, halk ile Devlet görevlileri arasındaki uyuşmazlıklara bakmakla ve görevini kötüye kullananları yargılamakla yükümlüydü.⁸³⁵ Yargılanan memurlara, maaş kesintisi,

⁸³⁰ Bingöl, **a.g.e.**, s. 65-66.

⁸³¹ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 81 (Yazar yukarıda anlattığımız olumsuzluğun yani kadının gayriresmi temyiz yaptırmak suretiyle rüşvet almasının engellenmesi amacıyla bu yola başvurulduğunu belirtir), Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 38. Aksi görüşte bkz. İkinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 69 (Yazar bunu destekleyen bir bilgi olmadığını, şeriye mahkemelerinin kanun yolu denetiminin şeyhülislamlıkta yapıldığını, hatta tam tersi taşra meclislerinin verdikleri hükümler şer'i bir nitelik arz ediyorsa incelemenin Meclis-i Vala'da değil şeyhülislamlıkta gerçekleştirildiğini belirtir.)

⁸³² Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 38. 1844 düzenlemeleriyle meclislerin çalışmalarını etkileyen diğer hükümler için bkz. Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 38; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 81-83.

⁸³³ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 83.

⁸³⁴ Çadircı, **a.g.e.** s. 215; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 65.

⁸³⁵ Çadircı, **a.g.e.** s. 215; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 65; Yılmaz, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri 1840-1876", s. 266.

tenzili rütbe veya görevden uzaklaştırma cezaları verilebilirdi ve bu cezalar yetkili amirin onamasıyla yürürlüğe girerdi.⁸³⁶ Önem arz eden durumlarda cezanın kesinleşmesi, Meclis-i Vala'nın kararı ve padişahın onayı ile olurdu.⁸³⁷ Meclisler, bu anlamda idareye geniş bir denetim uygulamış, yolların kötülüğü, yetersiz kolluk hizmetleri veya Tanzimat'ın öngördüğü esasları gereğince hayata geçirememesi gibi konularda yöneticileri rapor edip merkeze bildirmiştir.⁸³⁸ Muhassıl, müşir, ferik gibi önde gelen idarecilerin⁸³⁹ usulsüzlüklerinden dolayı, meclisler tarafından merkeze bildirildikten sonra görevden alındığı çokça görülmüştür. Ayrıca merkeze danışmaya gerek duymadan, kusurlu yöneticilere maaş kesintisi cezalarını vermişlerdir.⁸⁴⁰

Memleket meclisleri, idareyi denetlerken sadece ceza verme yaptırımını uygulamamış, bazen düzeltme kararları da vermiştir ve yine sadece yargılama yapmamış küçük çapta inceleme ve soruşturmalar da gerçekleştirmiştir. Belirttiğimiz üzere konuyu geniş açıdan ele alarak sadece suç oluşunca değil başarısızlıklar söz konusu olduğunda da meclislerin aktif olduğu görülmektedir. Ayrıca meclisler bu faaliyetlerinde merkezle hep iletişim halinde çalışmıştır. Meclis-i Vala, merkezde yaptığı inceleme sonucu konuyla ilgili meclise talimat verebilmekte, suçu öğrendiğinde bunu ilgili meclise bildirip yargılamayı başlatabilmekteydi. Kararlara itiraz söz konusu olduğunda da üst denetim diğer yargılamalarda olduğu gibi Meclis-i Vala tarafından yapılmakta ve meclisin bazen taşra meclislerinin kararlarına ek yaptırımlar koyduğu da olmaktadır. Yargılama sisteminin kesin olarak oluşturulamaması nedeniyle bazen taşrada oluşan suçlar, Meclis-i Vala'ya taşınabiliyordu. Meclis-i Vala da davayı yetkili taşra meclisine havale ediyor, fakat davanın içinden çıkamayan meclislerce dava yine Meclis-i Vala'ya iade

⁸³⁶ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 65.

⁸³⁷ Çadırcı, "Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 271; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 216.

⁸³⁸ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 74.

⁸³⁹ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 152-153; Çadırcı, "Tanzimat Döneminde Türkiyede Yönetim", s. 613 (Çadırcı yargılanıp görevden alınan birçok üst düzey görevlinin olduğundan bahsetmektedir. Kocaeli müşiri olan Akif Paşa başka isimler altında halktan para toplayıp onlara angarya iş yaptırdığından bahisle yargılanıp rütbe ve unvanları elinden alınarak iki yıllığına Edirne'ye sürgün edilmiştir. Yine valilerden Nazif, Hasib ve Tahir paşalar Tanzimat'a aykırı tutum ve davranışlarından, Sadrazam Hüsrev Paşa ise rüşvet aldığı gerekçesiyle yargılanmışlardı.)

⁸⁴⁰ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 88.

edilebiliyordu.⁸⁴¹ Meclisler bunun dışında vergi ile ilgili meseleleri görüşmek ve fazla vergi alınmasından kaynaklanan uyuşmazlıkları çözmek görevlerini yerine getiriyorlardı.⁸⁴² Söz konusu bu idarenin denetimi faaliyetlerinde henüz işlev ve makam kavramları birbirinden ayırıştırılmadığından, aslında kişiler zımında denetlenenin idare olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Dolayısıyla meclisler gerçekleştirdiği bu idari denetimle, idari yargıya evrilecek bir işlev gördüler.⁸⁴³

Kaza meclislerinin bazı konularda ise yetkilerinin kısıtlandığı görülmekteydi. Buna göre bu meclislerde katl davaları görülürken yeterince tedkikat ve tahkikat yapılmadığı, dolayısıyla bu hususların sancak veya eyalet merkezlerine havale olunması gerektiği belirtiliyordu.⁸⁴⁴ Daha sonra 1858 yılında çıkarılan Talimatname’de kaza meclislerinin, daha sınırlı yetkiye sahip olduğu belirtilmiş ve bu meclislerin cinayet ve cünha değil kabahat derecesindeki davaları⁸⁴⁵ gördüğü ifade edilmiştir.⁸⁴⁶

C. 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi Işığında Meclisler

1 Ocak 1849 tarihinde çıkarılan *Eyalet Meclisleri Talimatnamesi*⁸⁴⁷ ile memleket meclisleri için yeni hükümler getirilmişti. Daha önce belirtildiği üzere Talimatname’nin 1864 yılında çıkarılacak olan Vilayet Nizamnamesi’ne kadar

⁸⁴¹ Karahanoğulları, a.e., s. 90-92.

⁸⁴² Çadircı, a.g.e., s. 215-216; Karahanoğulları, a.g.e., s. 90 ve 92; Kılıç, a.g.e., s. 32; Shaw, “Local Administrations in the Tanzimat”, s. 37; Shaw, “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 64-65.

⁸⁴³ Karahanoğulları, a.g.e., s. 90.

⁸⁴⁴ BOA Cevdet-Adliye, no 4678, t: Ş (Şaban) 1262 (1846) ve BOA Cevdet-Adliye, no 4989, t: N (Ramazan) 1262 (1846)’dan aktaran Ekinci, a.g.e., s. 153 dipnot 245.

⁸⁴⁵ Bahsi geçen 1858 Talimatnamesi’nin 39. maddesinde “re’si livaya yahut kürsü eyalete ait olan cünha ve cinayet davalarında mücrimini tahkikatı mahalliye ve istintaknamesiyle” (Tönük, a.g.e., s. 126.) göndermek ifadesi kullanıldığı için kanaatimizce bu yargıya ulaşılmıştır. Fakat livaya veya eyalete ait olan davalar ifadesi bütün davaların değil, bazı cünha ve cinayet davalarının kazanın yetkisi dahilinde olmayabileceği anlamına da gelmektedir. Net bir ifade yoktur.

⁸⁴⁶ Ekinci, a.g.e., s. 153 (Fakat yazar aynı eserin 217. Sayfasında 1858 Ceza Kanunname-i Hümayun’una göre kaza meclislerinin cünha derecesindeki suçları gördüğünü belirtmiştir.).

⁸⁴⁷ Talimatname’de her ne kadar kaza idaresi 9. Bölümde 62-68. maddeler arasında düzenlenmiş (Çadircı, “Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler”, s. 191-193.) ve eyalet ve sancak meclisleri dışında kaza meclislerinin hukuki görevleri ile ilgili hükümlere yer verilmemiş olsa da Devlet Arşivlerinde yaptığımız çalışmalarda kaza meclislerinin de hukuki faaliyet yürüttüğü gözlemlenmiştir. Bkz. COA MVL 185 78 1273 Z 29, COA MVL 670 80 1280 Z 05. Bu nedenle Talimatname hükümlerinin adli kısma taalluk eden bölümü kaza meclisleriyle örtüşebileceği için anlatılacaktır.

yürürlükte kaldığı bilinmektedir, dolayısıyla hükümleri 1864 yılına değin uygulanmıştır.

Talimatname'nin ikinci ve üçüncü faslında meclislerdeki adli işlemler ile ilgili bilgiler verilmiştir. Talimatname'nin ikinci faslında yer alan yedinci maddesine göre hakim gibi memuriyet görevleri de olanların meclislerin her toplantısında bulunmayabilecekleri, fakat büyük bir iş söz konusu ise mutlaka bulunmaları gerektiği belirtilmiştir.⁸⁴⁸ Herkesin katılması lazım gelen ehemmiyetli toplantıların haftada en az iki kez yapılması gerekirdi.⁸⁴⁹ Onuncu maddede üyelerin büyük küçük her işi yeterince tahkik ve tetkik etmeleri, işlerine garaz karıştırmamaları ve muhakeme ve duruşma sırasında kimseye haksızlık veya korumacılık göstermemeleri istenmiştir. Meclislerde müzakere sırasında herkes görüşünü açıkça ve serbest olarak beyan etmeye izinli olup, bu beyandan dolayı kimsenin sorumlu tutulmayacağı garantisi verilmiştir. Üçüncü fasıl 16. maddede ise meclislerin, kaymakam, kaza müdürü ve sair memurun vazifeleri dışında hareket edip etmediklerini, usulsüz vergi ve para toplama gibi hukuksuz işler yapıp yapmadıklarını, halka zulüm edip etmediklerini her türlü yolla araştırmaları gerektiği belirtilmiştir. Bunun sonucunda meclis azası bir memur hakkında iftira olmadığı belli olan ve muhakeme sonucunda açıklığa kavuşacak bir töhmet ortaya çıkarsa, o memur yerine başkası meclisteki üyeliğe vekalet edecek, memurun meclise celb ile muhakemesi icra edilerek kabahati olmadığı anlaşıldığında yerine iade edileceği düzenlenmiştir.⁸⁵⁰ Söz konusu 16. maddede meclislerin, Devlet memurlarını yargılamaya ilişkin görevi açık bir şekilde görülmektedir.⁸⁵¹ Talimatname'nin beşinci bölümünde yer alan maliyeye ilişkin 25-41. maddelerde ise vergi konularının meclisler tarafından idare edileceği ve bu konuda meclislerin uygulamaları denetleyerek suçluları cezalandıracağı düzenlenmiştir.⁸⁵²

⁸⁴⁸ Çadircı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 173-177.

⁸⁴⁹ Çadircı, "Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", s. 277.

⁸⁵⁰ Çadircı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 175-177.

⁸⁵¹ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 86.

⁸⁵² Çadircı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler", s. 180-185.

Talimatname'nin yedinci faslında bulunan beş madde meclislerin hukuk işlerine ayrılmıştır. Buna göre 49. maddede alacak-verecek davası, tereke işleri ve çeşitli anlaşmazlıklara ilişkin davaların, öteden beri olduğu gibi yine hakim tarafından görülmesi gerektiği belirtilmiştir. Adam öldürme ve yol kesme gibi büyük suçların ise eyaletlerdeki büyük meclis tarafından görülmesi şartı getirilmiştir.⁸⁵³ Ancak 1850 yılında çıkarılan bir iradeyle eyalet merkezine zanlının götürülmesinin sıkıntı olacağı durumlarda, muhakemenin liva meclisinde de yapılabileceği belirtilmiştir.⁸⁵⁴ Buradan bir çıkarım yapmak gerekirse kaza meclislerinin büyük suçları görmesinin istenmediği sonucuna ulaşılabilir. Yine Talimatname'nin 50. maddesine göre müddei yani davacının getireceği şahitlerin sayı ve isimleri kayıt altına alınacak, iddia edilen her bir konu ayrı ayrı her birinden sorulacak, ayrıca söz konusu şahitlerin durumu etraftan araştırılarak iyi hallerine kanaat getirilmezse şahadet kabul edilmeyecektir. 51. maddede Tanzimat öncesi gerçekleşen ve örfi işlerle ilgili davalarda, zamanaşımı olduğu kabul edilerek davanın görülmeyeceği, ödünç alıp verme, diyet parası ve bunun gibi işlemlere ilişkin davaların görüleceği fakat Babıali'de görülmesi gereken ve Ferman-ı Ali ısdarına muhtaç olanların bakılmak üzere Babıali'ye gönderilmesi gereği düzenlenmiştir. 52. maddede yetim ve öksüzlerin mallarının telef edilmemesine dikkat edilmesi hususuna yer verilmiştir. Bölümün son maddesinde de meclislerde görülen davalardan sonra görevli hakimler ve mülkiye memurlarının kanun ve nizamlar dahilinde öngörülen tahsilatı yapmaları fakat şer'an ve kanunen yasaklanmış başka gelirler tahsiline girmemeleri ve bunun meclislerce denetlenmesi istenilmişti. Bu şekilde hediye ve başka isimler altında usulsüz para veya eşya edinenlerin durumu valiye bildirilecekti.⁸⁵⁵

Zabıta işleri ve kanuni işlerin düzenlendiği sekizinci bölümün 57. maddesinde, meclislere, şer'an ve kanunen yasak olan işkence, eziyet ve tazyik gibi fiillerin işlenmesi durumunda, bunun kimden sadır olduğunun araştırılması ve muhakemesi görevi verilmiş, müsamaha gösterilmesi halinde, meclisin büyük bir mesuliyet altında kalacağı tehdidinde bulunulmuştur. 59. maddeye göre

⁸⁵³ Çadircı, "Osmanlı Türkiye'si Yönetiminde Yenilikler", s. 187.

⁸⁵⁴ İkinci, **a.g.e.**, s. 155.

⁸⁵⁵ Çadircı, "Osmanlı Türkiye'si Yönetiminde Yenilikler", s. 187-188.

gerçekleştirilen tüm muhakemelerde töhmet altında kaldıkları şeyi itiraf ve ikrar eden zanlı ve borçlular, bu hususta tanzim olunacak mazbataları takrir, imza ve temhir edeceklerdir. Fakat okuma yazma bilmeyenler ikrarlarının nasıl yazıldığını layıkıyla anladıktan sonra bu mazbataların altını mühürleyeceklerdir. 60. maddeye göre ise mahallince davası görülüp cezalandırılanların isim, şöhret ve gerçekleştirdikleri sabit olan suçları ve bu kişilere uygulanan cezaları yazılarak düzenlenen jurnaller her ay Babıali'ye sunulmak üzere takdim edilecektir.⁸⁵⁶ Meclisler ayrıca hangi davanın şer'an ve hangi davanın mecliste görüşüleceğine karar vermede ve hatta güvenlikte kullanılacak askerlerin istihdamını sağlamada yetkili kılınmıştır.⁸⁵⁷

1840 yılında çıkarıldığını belirttiğimiz Ceza Kanunu 11 sene yürürlükte bırakıldıktan sonra noksan olduğu düşünülerek ceza hukuku alanında yeni bir kanunlaşmaya gidilmiştir. 1851 yılına gelindiğinde üç fasıl ve 43 maddeden oluşan “Kanunu Cedid” adlı Ceza Kanunu yürürlüğe sokulmuştur.⁸⁵⁸ Kanunu Cedid, önceki kanun gibi mukaddimesinde dayandığı ilkeleri anlatarak Tanzimat Fermanı'nda öngörülen can ve mal emniyeti ile ırz ve namus dokunulmazlığını esas aldığını ifade etmiştir.⁸⁵⁹ Kanun incelendiğinde, 1840 yılında çıkarılan ceza kanunu ile çok benzediği ve aralarında önemli farklılıklar olmadığı, özellikle düzenlenme şekli bakımından aynı olduğu görülmekteydi. Genelde aynı suç ve cezalara yer verilmekle beraber, önceki kanundan farklı olarak bazı suç ve cezalar eklenmiştir. Kanun, hataen katl, katle muavenet, kız kaçırmak, adi ve resmi evrakta sahtecilik, sarhoşluk gibi fiilleri suç olarak düzenlemiş, pranga ve darp cezalarını içeriğine almıştır.⁸⁶⁰ 1851 yılında çıkarılan bu ceza kanunundaki suçlarla ilgili yargılamaları yapma ve cezaları verme görevi yine memleket meclislerince gerçekleştirilmiştir.⁸⁶¹ Bu hususa kanun metninde de yer verilmiştir. Örneğin; ilk fasılın üçüncü maddesinde taşrada vuku bulan adam öldürme ve idam meselelerinin memleket meclis-i meşveretinde

⁸⁵⁶ Çadircı, “Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler”, s. 190.

⁸⁵⁷ Efe, “Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”, s. 101.

⁸⁵⁸ Çadircı **a.g.e.**, s. 205; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 99; Çoker, “Tanzimatın Hukuk Kurumları”, s. 275; Gökçen, **a.g.e.**, s. 23; Şentop, **a.g.e.**, s. 33; Taner, “Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku”, s. 228; Osmanağaoğlu, “Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi”, s. 161.

⁸⁵⁹ Şentop, **a.g.e.**, s. 33 ve 35; Taner, “Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku”, s. 228-229.

⁸⁶⁰ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 99; Gökçen, **a.g.e.**, s. 24-26; Şentop, **a.g.e.**, s. 35-36; Taner, “Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku”, s. 228-229.

⁸⁶¹ Gökçen, **a.g.e.**, s. 95; Ekinci, **a.g.e.**, s. 157.

görülebileceği, sekizinci maddesinde fesad-ı kavli ve fiiliye cesaret eden kişilerin davalarının da ilgili memleket meclisinde ele alınacağı vurgulanmıştır.⁸⁶² Yine ilk faslın üç, dört ve yedinci maddeleri ile ikinci kısmın iki, altı ve 15. maddeleri, taşra meclislerinde verilmesi gereken kararları ve üst denetim mercilerini tespit etmiştir. Buna göre şer'î hukuka göre verilen kararlar Meşihat'te, bunun dışında kalanlar Meclis-i Vala'da temyiz olunacak ve padişahın onamasıyla kesinlik kazanacaktır.⁸⁶³

Ayrıca 1851 yılında çıkarılan bu kanunda ilk defa azmettirme ve iştirak ile ilgili hükümler konulmuştur.⁸⁶⁴ Kanunu Cedid'in 11. maddesiyle kamu davası kurumu da ceza hukuku alanına girmiştir. Buna göre kısası gerektiren durumlarda af cezaya engel olmayıp suçlu Devlet tarafından cezalandırılacaktır. Fakat henüz savcılık kurumunun teşkil ettirilmediği görülmektedir.⁸⁶⁵ Yine aynı maddeye göre şer'î mahkemelerce verilen suç infaz edildikten sonra suçlunun Kanunu Cedid'in öngördüğü cezayı da çekeceği belirtilmektedir ki aynı suç için faile iki kez ceza verilmiş olmaktadır.⁸⁶⁶

1852 yılına gelindiğinde çıkarılan fermanla, valilerin yetkilerinin genişletildiği belirtilmiştir. Adliyeye taalluk eden kısımda ise önceleri valiler asayiş ve emniyeti sağlamak konusunda kapsamlı yetkilere sahipken sonraları bu yetkilerini kaybettiler. Ayrıca taşrada, mülki amirin komutasındaki asker ve zabıtana meşru müdafaa dışında, silah kullanma imkanı verilmedi. Bundan sonra eşkıyalar özellikle merkeze uzak olan eyaletlerde önemli ölçüde artmış, asayiş sıkıntıları baş göstermeye başlamıştır. 1852 senesindeki düzenlemeyle, valinin yetkileri genişletilerek, emri altındaki askerin bir suç vuku bulduğu takdirde, suçluya gereken ihtarı yaptıktan sonra silah kullanabilmesi salahiyeti getirildi.⁸⁶⁷ Ayrıca usulüne göre yargılanarak hüküm giyen şahısların cezalarını bulunduğu yerde, yani taşrada

⁸⁶² Gökçen, **a.g.e.**, s. 94.

⁸⁶³ Ekinci, **a.g.e.**, s. 156.

⁸⁶⁴ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 303; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 100; Taner, "Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku", s. 229; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 162 (Yazarlar farklı olarak azmettirme yerine ilk kez tekerrüre yer verildiğini belirtir.); Gökçen, **a.g.e.**, s. 19; Şentop, **a.g.e.**, s. 27-28.

⁸⁶⁵ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 318; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 100.

⁸⁶⁶ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 100.

⁸⁶⁷ Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 131; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 108; Tönük, **a.g.e.**, s. 112.

çekmesi (yani kazada ise kazada çekmesi) ve İstanbul'a gönderilmemesine karar verildi. Bu fermanla suçlulara işkence yapılması kesinlikle yasaklandı. Yine bu fermanın önce ceza yargılamasında meclisler kendiliğinden bir suç yargılayamazdı. Dolayısıyla şikayetçi olmadığı zaman ilgili mercii bir şey yapamadığı için işlenen suçlar cezasız kalabilmekteydi. Getirilen düzenlemeyle varisi olmayan bir kişinin öldürülmesi halinde, olaya Devlet müdahil olarak birini tayin edecek ve gerekli işlemleri bu şahıs üzerinden gerçekleştirecekti.⁸⁶⁸

1858 yılında "Vülatı İzam ve Mutasarrifini Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat" adıyla bir Talimatname yayınlanmış ve bu Talimatname'yle eyalet, liva, kaza ve karye idari bölümlenmesi getirilmişti. Talimatname'nin 39. maddesinde kaza meclislerinde görülecek davaların adil ve hakkaniyet üzere görülmesi ve davalarda kimsenin zulüme uğratılmaması görevleri kaza müdürüne verilmiştir. Aynı maddede kazada cereyan eden fakat livada veya eyalette görülmesi gereken cünha ve cinayet davalarının, kazada tahkiki ve sorgulamasının yapılarak, livaya gönderilmesi kaza müdüründen istenmiştir.⁸⁶⁹

1858 yılına gelindiğinde bir de üçüncü genel ceza kanunu olacak Ceza Kanunname-i Hümayunu ilan edildi. Bu kanun ilk iki kanundan çok farklı olarak daha Batılı bir karakter taşımakta olup, 1810 tarihli Fransız Ceza Kanunu'nun bir nevi tercümesi özelliği göstermektedir.⁸⁷⁰ Kanun bir mukaddime, üç bab ve 264 maddeden oluşmaktadır.⁸⁷¹ Kanunda ilk defa suçlar arasındaki sıralamaya değinilmiş ve suçlar hafiften ağıra kabahat-cünha- cinayet şeklinde üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. Buna göre cezaların ağırlığı farklılık gösterecektir.⁸⁷² Yine kanunda

⁸⁶⁸ Engelhardt, **a.g.e.**, s. 109.

⁸⁶⁹ Tönük, **a.g.e.**, s. 126.

⁸⁷⁰ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 114 (Yazar 1850 yılında ilan edilen Ticaret Kanunu'ndan sonra Batı'dan ödünç alınan ikinci kanun olduğunu belirtir.); Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 318; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 100; Çoker, "Tanzimatın Hukuk Kurumları", s. 275; Gökçen, **a.g.e.**, s. 26; Şentop, **a.g.e.**, s. 89-90; Taner, "Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku", s. 230; Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", s. 198; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 162.

⁸⁷¹ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 100; Gökçen, **a.g.e.**, s. 26 ve 30; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 162.

⁸⁷² Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 100; Çoker, "Tanzimatın Hukuk Kurumları", s. 276; Gökçen, **a.g.e.**, s. 28; Taner, "Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku", s. 231; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 162; Sivrikaya, "Osmanlı Devletinde Hukuk Kaidelerinin Gelişimi ve Tanzimattan Sonra Uygulanışı", s. 143.

şahsi hak sayılan davaların diyet ve kısas için şer'îye mahkemelerinin önüne götürülebileceği, zararları için de nizamiye mahkemelerine gidileceği belirtilerek bir suçtan iki ceza alınabilmesi hususunun korunduğu görülmektedir.⁸⁷³ Bunun uygulamada sıkıntılara neden olduğu belirtilmektedir.⁸⁷⁴ 1856 Islahat Fermanı'ndan sonra çıkarılan bu Kanun bir mezhebin ibadetine karışılması, telgraf hatlarıyla oynanması, ruhsat almadan matbaa kurulması gibi fiilleri hüküm altına alarak Ferman'ın ve dolayısıyla Batı'nın etkisini yansıtmıştır.⁸⁷⁵ Bu Kanun Cumhuriyet yıllarında yeni Ceza Kanunu oluşturuluncaya kadar çok uzun yıllar yürürlükte kalmış ve uygulanmıştır.⁸⁷⁶ İşte 1840 ve 1851 Ceza Kanunları gibi bu kanunu uygulama yetki ve görevi yine memleket meclislerine verilmiş ve meclisler bu kanun ışığında nizamiye mahkemeleri kurulana kadar yargılama görevini yürütmüşlerdir. Kanunda az da olsa yer alan bazı kısas gibi şer'î suçlar, kadı marifetiyle şer'î esaslara göre klasik mahkemelerde görülüp sonuca bağlanmıştır.⁸⁷⁷ Memleket meclislerinin verdikleri kararlar açısından uygulamada gerçekleşen hüküm safhaları her dönemde aynı olmuştur. Buna göre kaza ve sancaklarda bulunan küçük meclisler, kendi bölgelerinde işlenen fillerin yargılamasını kendi yapmış, fakat ilgili davalarda önemli bir hususun bulunması veya içinden çıkamadığı bir durumun olması halinde davayı eyalet merkezlerinde bulunan büyük meclislere göndermişlerdir. Büyük meclisler de hem bidayeten hem de istinafen davaları görmüşler, gereken durumlarda onlar da bizzat incelenmek veya yeniden görülmek üzere Meclis-i Vala'ya davaları göndermişlerdir.⁸⁷⁸

⁸⁷³ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 101; Gökçen, **a.g.e.**, s. 27; Taner, "Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku", s. 230-231.

⁸⁷⁴ Taner, "Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku", s. 231 (Yazar çok nadir olmakla beraber nizamiye mahkemelerinde adam öldürme suçundan beraat eden bir şahsın şer'îye mahkemesinde idama çarptırılabilirliğini belirtmektedir. Bunun ardından ise, idam cezasının, infaz için padişah onayı gerektiğinden dolayı uygulanamayabileceğini belirtir. Fakat bu sefer de kanunun 172. maddesine göre kürek cezasından kaçamayacağını ifade eder.)

⁸⁷⁵ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 115.

⁸⁷⁶ Çadircı, "Tanzimat", s. 192; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 318; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 102-103; Çoker, "Tanzimatın Hukuk Kurumları", s. 276; Şentop, **a.g.e.**, s. 73; Taner, "Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku", s. 231-232.

⁸⁷⁷ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 318 (Yazarlar kanunla kişisel hak sayılan kısas ve diyet davalarının şer'î mahkemelere verildiğini, bunun dışında kalan tüm hükümlerinin nizamiye mahkemelerinde uygulanacağını düzenlendiğini belirtmişlerdir.); Ekinci, **a.g.e.**, s. 157 ve 182.

⁸⁷⁸ Ekinci, **a.g.e.**, s. 158-159.

Memleket meclislerinde, hakimin yanında mülki amir gibi memur üyeler ve seçimle gelen azaların da bulunduğu bilinmektedir. Bakıldığında nizamiye mahkemelerinin çekirdeğini oluşturan ve yönetsel görevlerinin yanısıra idari ve cezai alanda yargılamalar yapan meclislerde, hem şer'i mahkemelerin idarecisi hakim hem de bir heyet bulunmaktadır. Bu manada uygulamada yörenin kadısı şer'i dava dışında kalan bu davaları, meclisin huzurunda görmekte olup, yargılama yapan kişi açısından önemli bir değişiklik yoktur.⁸⁷⁹

Kaza meclislerinin bu dönemdeki yargılama yetkilerini gösterir bir evrak Düzce örneğinde gözümüze çarpmaktadır. Buna göre yukarıda Develi ve Muncurlu köylerinden Çerkes göçmeni Musa Ağa ve Davud Bey tarafından Düzce Kaymakamlığı'na yazılan arzuhalde, Devlet'in kendilerine kaza meclisleri aracılığıyla toprak verdiği belirtilmişti. Aynı arzuhalde bir sene sonra Düzce'den İbrahim Efendi isimli birisinin gelip Develi toprağındaki bir büyük tarlanın kendi mülkü olduğunu söyleyerek, tarlayı almaya çalıştığından şikayet edilmektedir. Şahıslar arazilerinde ziraat yapabilmek için tarlaya müdahalenin engellenmesini talep etmişlerdir.⁸⁸⁰ 1864 Vilayet Nizamnamesi çıkmadan bir süre önce meclislerin adli faaliyetlerine bir örnek de yine Düzce kaza meclisinden verilebilir. Yazı Düzce kaza meclisinden Bolu kaymakamlığına yazılmıştır. Düzce kazasının Karapınar Divanı ahalisinden Banazmehmedoğulları Ahmed ve kardeşi İlyas ile kürt taifesinden Ahmed oğlu Mustafa ve İsmail oğlu Ali isimli şahıslar, 13 Şaban 1280 tarihinde Mergiç Köyü'ne Dombayoğlu Mustafa'nın gece evine girmiş, kendisi evde olmamasına rağmen karısını ve on sekiz yaşındaki oğlunu döverek, bakire kızı Emine'yi cebren kaçırmışlardır. Olayın duyulması üzerine hemen zabtiye gönderilmiş, Kürt Kırçalı Çadırı'nda bahsi geçen şahıslardan Banazmehmedoğulları Ahmed ve İlyas ve Kürt Mustafa yakalanarak, ifadeleri alınmıştır. Bahsi geçen Ahmed kızı cebren kaçırmadığını, rızasıyla onunla Gölormanı'ndaki boş kürt evlerinde iki gece kaldıklarını, daha sonra kızın oradan ayrıldığını söylemiştir. Olayın araştırılması, komşular ve köy muhtarının da ifadelerinin alınması ve Kürt çadırlarının olduğu yerde de komşuların ifadelerinin alınmasına karar verilmiştir.

⁸⁷⁹ Ekinci, a.e., s. 157-158 dipnot 260.

⁸⁸⁰ COA BEO., MVL., 415/53, 17 Şevval 1279.

Dombayoğlu Mustafa'nın yakın komşusu olan Karadelioğlu İsmail ile Koca İbrahim adlı kimseler kızın kaçırılırken feryad ettiğini ve Kürt Topal Raşid ile Kürt İsmail oğlu Raşid dahi Banazoğulları Ahmed ve İlyas ve Kürt Mustafa ve Ali ve yanlarında kızla birlikte çadırlarına girip ateş alarak hep birlikte ormana gittiklerine şahit olmuştur. Şahitler ifadelerini Meclis azalarına beyan etmişlerdir. Belgenin devamında şikayetçi ifadeleri ve istintaknamelerin de bulunduğu görülmektedir. Fakat önemli bir suç olduğu için yargılama faaliyeti yapılmak üzere dosyanın Meclis-i Vala'ya havale edildiği görülmektedir.⁸⁸¹

III. 1864-1876 YILLARI ARASINDA KAZA İDARE VE DEAVİ MECLİSLERİNİN YARGISAL FONKSİYONU

A. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1867 Tarihli Talimatname'de Kaza İdare ve Deavi Meclisleri

1. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi'nde Kaza İdare ve Deavi Meclisleri

Daha önce de belirtildiği üzere Osmanlı Devleti, 1856 yılında hukuksal açıdan Tanzimat Fermanı'nın tamamlayıcısı niteliğinde olan⁸⁸² Islahat Fermanı'nı ilan edecek ve bu Ferman'la gayrimüslimler hakkında önemli değişiklikler getirecekti. Islahat Fermanı'nda müslümanlar ile gayrimüslimler arasındaki veya gayrimüslimlerin birbirleri arasındaki cinayet, ticaret ve hatta hukuk-ı adiyeye ait olan davaların mülki amir ve kadının bulunduğu mahkeme ve meclislerde şer'an ve nizamden görülebileceği hükmüne yer veriliyordu.⁸⁸³ Halihazırda nizamiye mahkemelerinin çekirdeğini oluşturarak yargılama yapan memleket meclislerinde hukuk davaları görülmezken, bu hükümle müslüman ve gayrimüslimler arasındaki hukuk davalarının şer'i mahkemelerden alınarak, işbu mahkemelere havale edilebileceği belirtiliyor ve meclislerin yargı alanı genişletilmek isteniyordu.⁸⁸⁴

⁸⁸¹ COA., *MVL.*, 670/80, 1280 N 7 ve 1280 Z 5.

⁸⁸² Üçok-Mumcu-Bozkurt, *a.g.e.*, s. 309.

⁸⁸³ Karal, *a.g.e.*, C. V, s. 258-264.

⁸⁸⁴ Bingöl, *a.g.e.*, s. 152 (Bingöl hukuk davalarının meclislere aktarılması işinin hemen gerçekleştirilemediğini belirtir.); Ekinci, *a.g.e.*, s. 182-183.

Görüldüğü üzere bu devirde idari ve adli işler birbirinden ayrı olmayıp, yargılama işleri mülki idarenin emri ve çatısı altında yürütülüyordu.⁸⁸⁵ Meclislerin hem bulunduğu bölgenin her anlamda idaresi, hem de artan yargı işleriyle uğraşması uygulamada sıkıntılara neden olmaktaydı. Dolayısıyla taşrada çoğu kez ihmaller yaşanmakta, eksik tetkik ve tahkikatlar yapılmakta ve bu nedenle taşradan şikayet sesleri⁸⁸⁶ yükselmekteydi.⁸⁸⁷ Bir de memurlar hakkındaki şikayetlerin memurların üyesi bulunduğu mercii tarafından görülmesi haksızlık ve adaletsizlikleri beraberinde getiriyordu.⁸⁸⁸ Buna bir çare bulmak isteyen yöneticiler, yeni kurumlar kurarak ihtisaslaşmayı sağlamak ve böylece meclislerin iş yükünü azaltmak istediler ve bunun sonucunda yukarıda ayrıntıları verilen meclis-i tahkik ve meclis-i cinayet gibi yeni meclisler kuruldu.⁸⁸⁹ Yine yapılan bu yeniliklerle adli iş ve idari iş ayrımı gerçekleştirilmek istenmiş fakat bu ayrımın gerçekleştirilmesi 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar ulaşılamayan bir emel olarak kalmıştır.⁸⁹⁰

Uygulamadaki sıkıntılar dışında yabancı devletlerin de idari işler ile yargı işlerinin ayrılması gerektiği konusunda baskıları olmaktaydı. Özellikle İngiltere Osmanlı Devleti'ne 1859 yılında Babıalinin Paris Konferansı'nda verdiği sözleri yerine getirmediğini ve derhal taşra meclislerinin idari ve adli görevlerinin birbirinden ayrıştırılması gerektiğini içeren bir rapor verdi.⁸⁹¹ İşte tüm bu sebeplerle ve daha önce de belirtildiği üzere Cebel-i Lübnan olaylarının da etkisiyle 1864 yılında kapsamlı bir Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştı. Birçok kez belirtildiği üzere 1864 yılında hazırlanan Nizamname önce pilot uygulama için Tuna vilayetine uygun olarak düzenlenmiş ve 1864 yılında ilk önce yeni sistem Tuna vilayetinde yürürlüğe sokulmuştur. Ardından diğer vilayetlere de teşmil edilmiş ve 1867 yılında hemen hemen bütün ülkede tatbikata başlanılmıştır.

⁸⁸⁵ Engelhardt, **a.g.e.**, s. 135.

⁸⁸⁶ Midilli Kaymakamının konuyu bariz bir şekilde açıklayan şikayet yazısı için bkz. Bingöl, **a.g.e.**, s. 73-74.

⁸⁸⁷ Bingöl, **a.g.e.**, s. 72-75.

⁸⁸⁸ Karal, **a.g.e.**, C. VIII, s. 343, 348-349; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 94-95.

⁸⁸⁹ Bingöl, **a.g.e.**, s. 72 ve 76; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 87.

⁸⁹⁰ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 87.

⁸⁹¹ Engelhardt, **a.g.e.**, s. 165-166.

1864 Vilayet Nizamnamesi birçok değişiklik ve yeniliği beraberinde getirmişti. Konumuz açısından en önemli yenilik ise taşrada adliye ve mülkiyenin, yani idari organ ile adli organların birbirinden ayrılmasıdır.⁸⁹² Fakat uygulamada bunun böyle olmadığı ve mülki amirlerin mahkemelerde çok etkili olup istediği hükmü verirmekte mahir oldukları eleştirileri yapılmıştır.⁸⁹³ 1864 Vilayet Nizamnamesi ile vilayetlerde *divan-ı temyiz*, livalarda *meclis-i temyiz* ve kazalarda *meclis-i deavi* şeklinde Devlet'teki mülki idare bölümlenmesine uygun olarak kurulan bu mahkemeler nizamiye mahkemeleri olarak adlandırılmıştır.⁸⁹⁴ Düzenlemeyle bölgenin hukuk işleri bu meclislere havale edilmiştir.⁸⁹⁵ İşte bu mahkemeler müslüman veya gayrimüslim tüm Osmanlı halkının, şeriat, cemaat ve konsolosluk mahkemelerinin görevleri dışında kalan hem ceza davaları hem de hukuk davalarını görebileceklerdir.⁸⁹⁶ Mahkemelerin diğer bir önemli özelliği de toplu yargıç usulünü getirmiş olmasıdır.⁸⁹⁷ Nizamname'nin 51. maddesinde kazalarda bulunan nizamiye mahkemelerine meclis-i deavi isminin verildiği başkanlığına da kazanın hakiminin getirildiği belirtilmiştir.⁸⁹⁸ Kaza hakimleri, kazadaki hem şer'i mahkemelerin hem de bu nizamiye mahkemelerinin reisi olmaktadır.⁸⁹⁹ Bu hakim şeyhülislamın tavsiyesi üzerine Sultan tarafından bölgesine atanmaktadır.⁹⁰⁰ Tanzimat öncesi dönemde olduğu gibi hakimin mahkeme dışında başka görevleri de vardır. Buna göre hakimler, vakıflar komisyonu vasıtasıyla vakıfların ve yetim mallarının kontrol edilmesi ile kazada maarif meclisi

⁸⁹² Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 171; Ekinci, **a.g.e.**, s. 188 ve 198; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 93; Önen- Reyhan, **a.g.e.**, s. 171; Sencer, **a.g.e.**, s. 80; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetmel Gelişmeler", s. 55; Shaw, "The Origins of Representantative Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 97.

⁸⁹³ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 120 dipnot 283.

⁸⁹⁴ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 167; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 334; Ekinci, **a.g.e.**, s. 188-189; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 96; Durhan, **a.g.e.**, s. 160-161 (Yazar 1869 ve 1871 tarihli düzenlemeler ile nizamiye mahkemelerinin düzenlendiğini fakat nihai örgütlenmenin 1879 tarihli düzenlemeyle yapıldığını belirtir.)

⁸⁹⁵ Ekinci, **a.g.e.**, s. 188-189; Ekinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 92; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 96.

⁸⁹⁶ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 167; Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 334; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 120; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 167.

⁸⁹⁷ Ekinci, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları", s. 82; Durhan, **a.g.e.**, s. 162.

⁸⁹⁸ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 116.

⁸⁹⁹ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 243; Ekinci, **a.g.e.**, s. 198-199; Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 169.

⁹⁰⁰ Davison, **a.g.e.**, C. I, s. 171; Davison, **a.g.e.**, C. II, s. 24-25; Çadırcı, **a.g.e.**, s. 281-282 (Yazarlara göre doğrudan Şeyhülislam tarafından atanmaktadır.); Shaw, "The Origins of Representantative Government in the Ottoman Empire:An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 97.

komisyonları varsa komisiyon üyeliği veya başkanlığının yerine getirilmesi gibi görevleri de yerine getirmektedir.⁹⁰¹

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 51. maddesine göre hakimin dışında mümeyyiz adı verilen müslüman ve gayrimüslim üç aza kaza deavi meclisinin diğer üyeleri olmakla, meclis dört kişiden teşekkül edecektir.⁹⁰² Bu üç kişiden kaçının müslüman kaçının gayrimüslim olacağı belirtilmediği için eşit temsil ilkesi ihlal edilmiş gözükmemektedir.⁹⁰³ Seçimle gelen üyelerin nasıl bir usulle seçileceğini Nizamname 67-72. maddeleri arasında düzenlemiştir. Buna göre iki senede bir kaymakam, hakim, müftü, kaza katipleri ve gayrimüslimlerin ruhani reislerinden oluşan bir cemiyet kurulacaktır. Cemiyet kazada veya köylerde oturan, senelik asgari 150 kuruş vergi veren, 30 yaşını doldurmuş ve tercihen okur-yazar olan kimselerden seçimle gelecek azaların sayısının üç katı adedince ilk sene için dokuz sonrası için beş kişiyi⁹⁰⁴ seçecektir. Bu isimler evrağa yazılarak ve mühürlenerek her bir köye gönderilecektir. Köylere bu evrak geldikten sonra ihtiyar meclisleri toplanacak ve mümeyyiz üyelerin iki katı kadar yani altı kişi olacak şekilde içlerinden isimler belirleyip kaza merkezine göndereceklerdir. İsimler kazaya gelince kazada cemiyet tekrar toplanacak, kaza katibi marifetiyle köylerin seçim evrakları görülecek ve bu kişilerden en az oy alan üçte biri elenecektir. Kalan isimler arasından her köy bir oy sayılarak, en fazla oy alan adaylar tespit edilecek ve livaya gönderilecektir. Liva mutasarrıfı kazanın seçmiş olduğu kişilerin içinden uygun gördüklerini kaza deavi meclisine atayacaktır. Bu kişilerin memuriyetlerini beyan eden bir buyruldu liva mutasarrıfı tarafından yazılarak kendilerine verilmek üzere kaymakama gönderilecektir.⁹⁰⁵ Görüldüğü üzere kaza deavi meclisinin üyeleri oldukça karışık şekilde belirlenmekte, Nizamname'nin 46. ve 51. maddelerinin atfına istinaden kaza idare meclislerinin üyeleri ile aynı usulle⁹⁰⁶ seçilmektedirler.⁹⁰⁷ Deavi meclisi

⁹⁰¹ Ahmed Şuayb, **a.g.e.**, s. 243; Tural, **a.g.e.**, s. 304-305.

⁹⁰² Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 116.

⁹⁰³ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 178.

⁹⁰⁴ Maddede 'yarısı müslüman yarısı gayrimüslim olmak üzere' şeklinde diye bir ibare geçmekteyse de sayılar tek sayı olduğundan bu ifadeye bir anlam verilememiştir. Aynı yönde bkz. Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 170.

⁹⁰⁵ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 118-119.

⁹⁰⁶ Bingöl eserinde iki ayrı meclisin fazla giderinden dolayı Bosna vilayetinde kaza idare ve deavi meclislerinin birleştirildiğini belirtir. Bkz. Bingöl, **a.g.e.**, s. 167. Ayrıca bkz. Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 102.

⁹⁰⁷ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 115-116.

üyeliğine aday olanlar için farklı olarak, yargısal veya hukuki herhangi bir altyapı veya deneyime sahip olmaları şartının arandığına dair bir kayıt da bulunmamaktadır.⁹⁰⁸

Kaza deavi meclisi oluşturulduktan sonra kazalardaki hukuki işlerin görülmesiyle ilgilenecektir. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 52. maddesinde, kaza deavi meclisinin yetkisi altında olan ve olmayan hususlar düzenlenmiştir. Buna göre kaza deavi meclisi, şer'i mahkemelerde, gayrimüslim cemaatlerin kendi mahkemelerinde, cinayet meclislerinde ve ticaret meclislerinde görülecek olan davalar dışında kalan ve kendi dairesinde olup vilayet ve liva meclislerinde görülmesi gerekmeyen davalara bakabilecektir. Nizamname'de, deavi meclisinin ceza hukukuna ilişkin olarak kabahat ve cünha derecesinde kalan davaları görebileceği belirtilmiştir.⁹⁰⁹ Bunun dışında kaza deavi meclisleri, köylerde ihtiyar meclislerinin halledemediği davalar ile yüz kuruşun üzerindeki hukuk davalarına bakmakla da yetkili kılınmıştır.⁹¹⁰ Nizamname'nin 53. maddesine göre, davalar görüldükten sonra hem hakim hem de mümeyyizler tarafından karar mühürlenir ve yetkisi dahilindekiler kaymakamlarca icra edilir, yetkisi dahilinde olmayanlar ise mutasarrıflarca icra edilmek üzere mutasarrıflara gönderilir.⁹¹¹ Kaza idare meclislerinde olduğu gibi kaza deavi meclislerinin de çalışma usulü, bahse konu Nizamname'de düzenlenmediği gibi, bunun için ayrıca bir usul nizamnamesi de hazırlanmamıştır.⁹¹²

1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin peşinden çıkarılan ve meclislerin vazifelerini gösteren Tarifname'ye⁹¹³ göre, meclis-i deavilerce verilen ceza davalarına ilişkin bir aya kadar hapis veya para cezası içeren hükümler,

⁹⁰⁸ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 102.

⁹⁰⁹ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 116.

⁹¹⁰ Çadircı, "Tanzimat", s. 192 (Yazar ihtiyar meclislerine değinmemiştir. Fakat kazada ticaret mahkemesi yoksa kaza meclislerinin ticaret davalarına bakacağını belirtmiştir. Aynı yönde bkz. Karal, **a.g.e.**, C. VI, s. 154; Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 168-170; Çadircı **a.g.e.**, s. 281; Ekinci, **a.g.e.**, s. 123.); Ekinci, **a.g.e.**, s. 190.

⁹¹¹ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 116.

⁹¹² Bingöl, **a.g.e.**, s. 169.

⁹¹³ Bingöl'e göre bu tarifname her ne kadar Tuna Vilayeti Nizamnamesi için çıkarılmışsa da genel Nizamname'yi tamamlayıcı ve diğer vilayetleri de kapsayacak şekilde kaleme alınmıştır. Bkz. Bingöl, **a.g.e.**, s. 161-162.

kaymakamlarca icra edilecektir.⁹¹⁴ Eğer davayı icra yetkisi kaymakamlardaysa hükmü inceleyecek, gerekenin yapılması için kararı Mektubi Odası'na göndereceklerdir.⁹¹⁵ Kaza deavi meclislerinin istinaf mercii, livalarda bulunan meclis-i temyizler olup kaza meclislerinin bakamayacağı davaları da bidayeten görmeye yetkilidir. Buna göre, livalardaki meclis-i temyizler, deavi meclislerinin yetkisi dışında kalan beş yüz kuruş ve üzerindeki davaları, ilk derece mahkemesi olarak temyiz yolu açık olmak üzere görmekte, kaza meclislerinin yetkisi dahilinde olanları da istinafen incelemektedir.⁹¹⁶ İfadenin ışığında kaza meclislerinin değeri beş yüz kuruşun altında kalan davaları görme yetkisi olduğu çıkarımı yapılabilir. Belirtmek gerekir ki 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden önce çıkarılan yukarıda gördüğümüz düzenlemelerde taşra meclisleri arasındaki kademelenme ve hangi davalara kimin bakacağı tam belli olmamaktaydı. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile bu konuya yine tam bir açıklık getirilememiş fakat en azından belirli bir derecelendirme yapılmıştır.⁹¹⁷ Tüm bunların dışında kaza merkezlerinde Şeyhülislamlık tarafından atanan hakimler, Meşihat'e bağlı olan şer'i mahkemelerde yargılama işlevlerini sürdürmektedirler.⁹¹⁸ Bu süreçte şer'i mahkemeler ile nizamiye mahkemeleri arasındaki görev ve yetki ayrımı da kesin belirlenmemiş ve karışıklıklara neden olunmuştur. Ayrıca güçler ayrılığı ilkesi benimsenmekle birlikte yargı organları idari düzenden bağımsız kılınmamıştır.⁹¹⁹

1864 yılındaki düzenlemelerle, 1840 yılından beri elinde ceza yargılaması yetkisi olan taşra meclislerine, hukuk davalarını görme salahiyeti de verildiği belirtilmişti. Tanzimat sonrası özellikle ticaret, ceza ve usul hukuku alanlarında Batının kanunları esas alınarak düzenlemeler yapıldığı ve yeni düzene geçildiği görülmekteyse de medeni hukuk alanında bu yola gidilmemişti. Çünkü İslam hukuku açısından kutsal olan Aile Hukuku alanını da içinde barındıran medeni hukuk

⁹¹⁴ Konuyla ilgili çıkarılan iradede ayrıca yazışmalar için kaymakamlara tahrirat katibiyle maiyetinde yeteri kadar katip bulunan bir tahrirat kalemi oluşturulması gereği belirtilmektedir. Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 121; Ekinci, **a.g.e.**, s. 192-193.

⁹¹⁵ Bingöl, **a.g.e.**, s. 164.

⁹¹⁶ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 168; Ekinci, **a.g.e.**, s. 190.

⁹¹⁷ Ekinci, **a.g.e.**, s. 200.

⁹¹⁸ Ekinci, **a.g.e.**, s. 189.

⁹¹⁹ Davison, **a.g.e.**, C. II, s. 25. Aksi görüşte Karal nizamiye mahkemelerinin mülki amir ve memurların tesir ve müdahalelerine kapalı olacak şekilde teşkilatlandırıldığı ve bunun en önemli özelliği olduğunu söyler. Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 169.

tamamen şer'î esaslara dayanmaktaydı.⁹²⁰ Bu nedenle bu alanı düzenleyen çalışmanın nispeten daha sonraki yıllarda yapıldığı görülmektedir. 1868-1876 yılları arasında Mecelle adı verilen bu düzenleme bölümler halinde hazırlanmış ve süreç içinde kısım kısım kanunlaştırılmıştır.⁹²¹ Akitler ve haksız fiiller gibi borçlar hukukunu ilgilendiren konuları, eşya hukuku ve hukuk muhakemeleri usulüne dair hususları da kapsamına alan Mecelle'de⁹²² medeni hukuk alanının en temel unsurları olan şahıs, aile, miras, vakıflar hukukuna değinilmediği görülmektedir.⁹²³ Dolayısıyla Mecelle her ne kadar medeni hukuk sahasını düzenlese de gerçek anlamda bir Medeni Kanun özelliği teşkil etmemiştir.⁹²⁴ Bu eksikleri daha ziyade nizamiye mahkemelerinin ihtiyacını gidermek üzere çıkarılmış olmasından kaynaklanmakta olup nizamiye mahkemelerinin yanında kanun şeriye mahkemelerinde de uygulanmıştır.⁹²⁵ Yine belirtmek gerekir ki nizamiye mahkemeleri için uzun yıllar usul kanunu çıkarılmadığından Mecelle'deki usul hükümleri de bu mahkemelerdeki boşluğu kapatmıştır.⁹²⁶

İşte şeriye mahkemelerinin hukuk yargılaması alanında da bu şekilde yetkilerinin daraltılması ulemanın tepkisine neden olmuştur.⁹²⁷ Ancak bakıldığında nizamiye mahkemelerine hakimlerin başkanlık etmesi hükmü getirildiği görülmektedir. O zamanlarda şer'î mahkemelerin hakimlerinden başka hukuk bilgisi olan kimse olmadığı için bu mahkemelerin başkanlığını da kadılar yapmış, dolayısıyla aynı kişiler hem şer'î mahkemelerde hem de nizamiye mahkemelerinde

⁹²⁰ Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, "Türk Hukuk Hayatında Düalizm ve Şer'î Hukuktan Laik Hukuka Geçiş", **Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı**, İstanbul Cezaevi Matbaası, 1968, s. 711-712.

⁹²¹ Aydın, a.g.e, s. 427; Üçok-Mumcu-Bozkurt, a.g.e., s. 326; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 161; Eryılmaz, a.g.e., s. 237 (Yazar 1870-1877 aralığını vermektedir.); Rubin, a.g.e., s. 30; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 164 (Yazarlar ilk tarihi 1869 olarak veriyor.). Kanaatimizce tarihlerdeki farklılıklar Mecelle komisyonunun kurulması ile ilk kitabın kanunlaştırılması arasında geçen süreden kaynaklanmaktadır.

⁹²² Aydın, a.g.e, s. 427; Üçok-Mumcu-Bozkurt, a.g.e; s. 326-327; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 161; Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", s. 190-191; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 164-165.

⁹²³ Karal, a.g.e., C. VII, s. 173; Üçok-Mumcu-Bozkurt, a.g.e., s. 327; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 161; Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", s. 190-191; Osmanağaoğlu, "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", s. 165.

⁹²⁴ Davison, a.g.e., C. II, s. 22; Üçok-Mumcu-Bozkurt, a.g.e., s. 327; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 161; Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", s. 190-191.

⁹²⁵ Karal, a.g.e., C. VII, s. 173 ve 344; Eryılmaz, a.g.e., s. 237-238; Rubin, a.g.e., s. 30.

⁹²⁶ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 161 dipnot 430.

⁹²⁷ Bingöl, a.g.e., s. 170.

yargılama yetkisini kullanmaya devam etmişlerdir.⁹²⁸ Yani uygulayıcı değişmediği için yetkilerde fiilen pek bir daralma olmadığı söylenebilir.

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 47. maddesiyle, kazalardaki taşra meclisleri kaza idare meclisi adını almış ve 48. maddede bu meclislerin, bulunduğu bölgede umur-ı hukukiyyeye müdahale etmeyecekleri yani hukuk işlerine karışmayacakları açık bir şekilde düzenlenmişti.⁹²⁹ Bu şekilde Tanzimat'ın başından beri önemli değişikliklere uğramadan yoluna devam eden taşra meclisleri, yapı ve fonksiyonlarını değiştirerek yeni bir statüye girmiştir. Ellerinden yargı işleri alınan idare meclisleri, bundan böyle idare hakkındaki şikayetleri inceleyen ve memurların yargılamasını yapan bir kuruma dönüştürülmüştür.⁹³⁰ Görüldüğü üzere kazalarda bundan böyle kaza idare meclisleri ile kaza deavi meclisleri olmak üzere görevleri birbirinden ayrı iki meclisli bir yapı olacaktır.

Kaza idare meclislerinin yapısının düzenlendiği 47. maddede meclis üyelerinin kaymakam başkanlığında toplandığı ve üyelerinin arasında hakimlerin de bulunduğu görülmektedir.⁹³¹ Memleket meclisleri zamanında da üye oldukları gibi, adli görevleri meclislerin ellerinden alınsa da hakimler meclis üyeliklerini sürdürmektedir. Fakat kaza idare meclisleri, yukarıda belirtildiği üzere idari davaları görmeye yetkiliydi.⁹³² Yani meclislerin, muhassıllık meclislerinden itibaren gelen Devlet görevlilerini yargılama ve idare aleyhindeki şikayetleri inceleme görevleri halen devam etmektedir. Kaza idare meclisleri Devlet görevlilerini denetler, haklarında şikayet olan veya kusurlu gördüklerini yargılar ve gerekirse bunları görevlerinden alabilirdi. Bu konuda meclislerin yetkileri de genişletilmiş olup, alınan kararlar merkeze gönderilmesine gerek olmadan kesin nitelik arz ederdi.⁹³³ Yine bu meclisler, ilk mercii olarak vergi itirazlarını görüşür, kaymakamın uhdesinde olan

⁹²⁸ Ekinci, **a.g.e.**, s. 198-199.

⁹²⁹ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 115-116.

⁹³⁰ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 93-94.

⁹³¹ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 115.

⁹³² Çadircı, **a.g.e.**, s. 260; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 82.

⁹³³ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 107.

sözleşme ve alım-satım işlemlerini denetlerdi.⁹³⁴ Kaza idare meclisleri, ayrıca kaymakamların çalışmalarını teftiş etmek ve bunları raporlamakla yükümlüydü. Burada sahtekarlığı ve kötü yönetimi görülen idarecilerin cezalandırılması veya görevden alınmasını isteme yetkisinin önceden olduğu gibi 1864 düzenlemeleriyle de korunduğu görülmektedir.⁹³⁵ Fakat ek olarak yargılanan bu idarecilere ceza vermek veya görevden almak konusunda meclislere tam yetki verilmiştir. Buna göre, üst merciin herhangi bir onay veya temyiz işlemine gerek olmadan bu konular hakkında meclis kendi içinde karar verebilecektir.⁹³⁶ Ancak kaza idare meclisleri, liva idare meclislerinin bir alt organı niteliğindedir. Dolayısıyla kaza idare meclislerinin verdikleri diğer kararların denetim ve kontrol organı, liva idare meclisi olmuştur.⁹³⁷

Nizamname'nin 48. maddesinde, kaza idare meclislerinin çalışma usulü ve kararlarının icra yönteminin özel bir nizamnameyle düzenleneceği belirtilmiş ise de bu düzenlemenin yapılmadığı belirtilmişti. Dolayısıyla meclislerde uygulanan usuller, mülki amirin sağduyusuna bırakılmıştır.⁹³⁸ Bunun dışında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin kaza ile ilgili hükümleri, hemen hemen aynı olmakla birlikte aralarında bazı farklılıklar bulunduğu belirtilmişti. Buna göre kaza deavi meclisleri için 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 51. maddesinde 3 mümeyyiz üye öngörülmüşken⁹³⁹, Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin 55. maddesinde ikisi müslüman ikisi gayrimüslim 4 mümeyyiz üye öngörülmüştür.⁹⁴⁰

2. 1867 Tarihli Talimatname'de Kaza İdare ve Deavi Meclisleri

21 Haziran 1867 tarihinde 22 maddelik bir Talimatname yayınlanmıştı. Bu Talimatname'nin beşinci maddesi ile nizamiye mahkemeleri, dört dereceye

⁹³⁴ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 82. Ortaylı bu meclislerin taşra idaresi içinde hareket ve karar yeteneği en az olan organ olduğunu belirterek uygulamada kırtasiyeciliğin artmasına neden olduğunu yazar.

⁹³⁵ Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 107.

⁹³⁶ Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 44; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 107.

⁹³⁷ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 81.

⁹³⁸ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 73; Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", s. 39.

⁹³⁹ Tural, "Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 116.

⁹⁴⁰ Seyitdanlioğlu, "Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi", s. 77.

ayrılmaktaydı. Birincisi köylerde bulunan ihtiyar meclisleri olup sulhen çözümü mümkün olan hukuk-i şahsiyyeye ait davaları göreceklendir. Kazalarda bulunan deavi meclisleri ikinci derece olup bunlar hem ihtiyar meclislerinde hallolunamayan ve hem de bulunulan şehirdeki davaları görmekle yetkiydiler. Üçüncü derecelivalardaki temyiz-i hukuk meclisleri olup bunlarda cinayet, hukuk-ı adiyye davaları ile kaza meclislerinin nizamen bakamadığı davaları bidayeten, baktığı hukuk işlerini ise istinafen görmeye salahiyyetlidirler. Dördüncü derece ise vilayet temyiz-i hukuk meclisleridir.⁹⁴¹

Talimatname'nin altıncı maddesi ile hukuk davaları, iki kısma ayrılmıştır. Birincisi mal, mülk ve hukuk-ı şahsiyye davaları, ikincisi ise zabıta-i hükümete ilişkin olarak özel bir kişi veya idare memurları tarafından kişiler aleyhine açılan davalardır. Her iki durumda da meclislerce davaların görülebilmesi için ya davacı tarafından bir arzuhal yazılması ya da zabıta memuru tarafından durumun beyan edilerek dilekçeye bağlanması gerekmektedir. Aksi halde arzuhal ve müzekkere olmadan hiçbir dava kabul edilmeyecektir. Yedinci maddeye göre ise bir davada yapılacak muameleyi belirlemek için zabıta veya idare memurlarınca, mesela cünha veya kabahat işlenmişse sorgulamasının yapılması ya da belirtilen başka durumlarda isticvap ve sorgulamasının gerçekleştirilmesi istenmiştir. Sonrasında bunların bir jurnal ve takriri yapıp kaza merkezlerinde olay hasıl olmuşsa kaymakama verilmesi gerekmektedir. Bu takrire göre, dava kaza deavi meclisine veya şer'i mahkemeye havale edilecektir. Meclislerden veya mahkemelerden herhangi bir ilam veya mazbata verilmedikçe hükümet memurlarınca hüküm icra edilmeyecektir.⁹⁴²

Sekizinci maddeye göre herhangi bir davanın şer'iyeye mahkemeleriyle alakalı olan bir yönü varsa veya cinayet davalarında şer'i olarak duruşma yapılması gerekiyorsa bu konunun şer'iyeye mahkemelerine havale edilmesi gerekmektedir. Fakat müslüman ile gayrimüslim bir şahıs arasında meydana gelen bir hukuk davası söz konusuysa ve özellikle hristiyan tarafından bir şahit getirilmesine ihtiyaç olan bir durum varsa davanın mutlaka nizamiye mahkemelerinde görülmesi lazımdır. Yine

⁹⁴¹ 1864 Vilayet Nizamnamesi, s. 396.

⁹⁴² 1864 Vilayet Nizamnamesi, s. 396.

Devlet’i ilgilendiren davalarda, gayrimüslim şahit gösterilecekse ve konu Devlet’e ve idareye taalluk ediyorsa bu davalar da meclis-i deavi ve temyiz-i hukuk meclislerinde görülecek, konu özel hukuk ya da kamu hukuku olsa da her iki tarafa da eşit davranılacaktır. Hükümet memurları aleyhine açılan davalarda da bölgenin en büyük memuru olan kaymakam tarafından gerekli tahkikatlar yapılacak ve neticede muhakeme yapılması gerekiyorsa konu yerine göre deavi meclislerinde veya temyiz-i hukuk meclislerinde görülecektir.⁹⁴³

Kaza idare meclisleri açısından bakmak gerekirse, Talimatname’nin üçüncü maddesinde vilayetlerde en evvel yapılacak olan şeyin memleket meclislerinin tertibi olduğu belirtilmiştir. Maddenin devamında kazalarda azaların seçilmesi ve meclislerin oluşturulması konusunda 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde gösterilen maddelerin uygulanacağı belirtilmiş olup idare meclislerinin oluşumu hususunda görüldüğü üzere 1864 Vilayet Nizamnamesi’ne atıf yapmaktadır. Valinin nezareti ve mutasarrıfın aracılığı altında ahalinin öngörülen usullere göre meclis üyelerini seçmesi ve ne kadar güzel bir seçim olursa o derece meclisin vazifelerini muhafaza edeceği belirtilmiştir. Ayrıca idare meclisi için yapılacak bu seçimlerde memurlardan birinin veya yöre ileri gelenlerinin müdahalesine izin verilmemesi gerektiği belirtilmiştir.⁹⁴⁴ Bunların haricinde Talimatname kaza idare meclisleriyle alakalı önemli bir değişiklik getirmemiştir.

Düzce örneğinde konuya bakıldığında görülmektedir ki 1870 yılında kaza olan Düzce kaza idaresinin ilk kaza deavi meclisi de bu yılda oluşturulmuştur. Buna göre Düzce kaza deavi meclisinin başkanlığını Naip Ali Rıza Efendi yapmakta, üyeleri ise Mustafa Efendi, Ömer Ağa, Ömer Efendi, Hacı Musa Efendi’den oluşmaktaydı. Görüldüğü üzere mecliste 4 tane seçimle gelen aza olup içlerinde gayrimüslim üye bulunmamaktadır. Mecliste görev yapmak üzere bir de katiplik ihdas edilmiş olup, bu görevi Hacı Sağıd Efendi yapmaktadır.⁹⁴⁵ Hatırlanacağı üzere

⁹⁴³ 1864 Vilayet Nizamnamesi, s. 396-397.

⁹⁴⁴ 1864 Vilayet Nizamnamesi, s. 395.

⁹⁴⁵ 1870 Kastamonu Vilayet Salnamesi

Düzce kaza idare meclislerinin yapısı ve üyeleri önceki bölümde anlatıldığı için tekrardan kaçınmak adına burada yer verilmeyecektir.

B. 1871 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi'nde Kaza İdare ve Deavi Meclisleri

22 Ocak 1871 tarihinde İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi ilan edilmiştir ve Nizamname, 1913 yılında çıkarılacak muvakkat vilayet kanunu çıkarılana kadar yürürlükte kalmıştır.⁹⁴⁶ 1871 Vilayet Nizamnamesi, idare ve yargı ayrılığını 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne göre daha büyük bir önemle vurgulamış ve mukaddimesinde kapsamına mahkemelerin idaresi konusunu almadığını, nizamiye mahkemelerinin ayrı bir nizamname ile düzenlendiğini belirtmiştir. Yine Nizamname'nin 79. maddesinde “hukuk-ı şahsiyyeye müteallik muhakemat-ı şer’iyye ve kanuniyyeye müdahalesi kat’iyyen memnudur” ifadesi kullanılarak, idare meclislerinin yargılama alanına girmesi kesin bir şekilde istenmemiştir. Ayrıca metnin giriş kısmında, içeriğinde yer verilen konulardan da bahsedilmiş ve bunlar, memurların, idare meclislerinin, belediyelerin ve nahiye idarelerinin vazifeleri olarak sıralanmıştır.⁹⁴⁷ Dolayısıyla bu Nizamname ile adliye örgütü mülki örgütten tamamen ayrılmıştır.⁹⁴⁸

Nizamname'nin 61. maddesinde taşra meclislerinin vilayette, *meclis-i umumi* ile *vilayet idare meclisi*, livada *liva idare meclisi*, kazada ise *kaza idare meclislerinden* oluştuğu belirtilmiştir. Kaza idare meclisi ise Nizamname'de 92 ve 93. maddeler olmak üzere sadece iki hükümlle düzenlenmiş ve bu maddelerde vilayet idare meclislerinin düzenlendiği ikinci fasıla atıf yapılmıştır. Ne kaza idare meclisinin düzenlendiği maddelerde ne de vilayet idare meclislerinin düzenlendiği maddelerde meclislerin yapısı, üyeleri ve nasıl oluşturulacağına dair hiçbir bilgi

⁹⁴⁶ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 62-63; Kartal, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, s. 15; Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 83.

⁹⁴⁷ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 91; Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 92.

⁹⁴⁸ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 335.

verilmemiştir.⁹⁴⁹ 1871 Nizamnamesi'nde daha fazla memur zikredilerek görevleri daha tafsilatlı bir şekilde açıklanmakla birlikte, hangilerinin meclislerde bulunacağı boşlukta bırakılmıştır.⁹⁵⁰ Dolayısıyla 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde meclislerin yapısı ve oluşturulma şekline ilişkin hükümlerin uygulanmaya devam edeceği belirtilmiştir.⁹⁵¹

Kaza idare meclislerinin görevlerinin anlatıldığı 92. maddede meclislerin bir nevi yargılama görevi şeklinde tanımlayabileceğimiz işlevi olarak memurların muhakeme edilmesi gösterilmiştir. Belirtmek gerekir ki maddenin atf yaptığı vilayet idare meclislerinin görevlerinin anlatıldığı bölümde söz konusu görevler iki başlık altında incelenmiştir. Bunlar idarenin işleri ve idare davaları olarak ifade edilebilir. Konumuzu ilgilendiren idari davalar bölümünde, meclislere memurları yargılamak, memurların birbiri arasında veya mahkemeler ile meclisler arasında çıkan yetki anlaşmazlıklarını çözmek, ahalinin memurlar (idare) aleyhine yaptığı şikayetleri incelemek ve halka Devlet arasında iltizam veya başka mukavelelerden doğan davaları görmek görevleri verilmiştir.⁹⁵² Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse, meclisler mesela rüşvet alan, malını zimmete geçiren memurları yargılamakta, vergi anlaşmazlıklarını çözümlenmekte, mültezimler ile hükümet arasındaki uyuşmazlıkları karara bağlamakta, memurlara disiplin cezaları vermekte ve özellikle halkın Devlet ile memurlar hakkında yaptığı şikayetleri görmekteydi.⁹⁵³ Vatandaşların idare hakkında yaptığı şikayetleri inceleme ve görevleriyle ilgili suçlardan dolayı memurları yargılama vazifelerinin, 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde de taşra meclislerinin görevi olarak düzenlenmesi, kurumsallaşmış bu işlevin sürdürüldüğünü bize göstermektedir.⁹⁵⁴ Kaza idare meclislerinin de bunların ışığında görevleriyle

⁹⁴⁹ Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 89, 91-94.

⁹⁵⁰ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 207.

⁹⁵¹ Kartal, “Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare”, s. 14-15 ve 18; Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 215-216. Yazarlar aynı zamanda 1871 Vilayet Nizamnamesi'nin 1864 Vilayet Nizamnamesi'ni yürürlükten kaldırmadığını savunduğu için böyle bir yargıya varmış olabilir. Yürürlükten kaldırdığı yönündeki aksi görüş için bkz. Çadircı, **a.g.e.**, s. 252; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, 62-63.

⁹⁵² Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, s. 91-92,94.

⁹⁵³ Çadircı, **a.g.e.**, s. 256 (Yazar meclislerin zaman zaman yetkilerini aşarak kişilerin özel hukuk davalarını da gördüğünü söylemektedir.) Ayrıca bkz. Ekinci, **a.g.e.**, s. 399; Shaw, “The Origins of Representantive Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, s. 117.

⁹⁵⁴ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 99-100 (Yazar meclislerin bu görevlerinden bahsetmekle birlikte bunların meclisleri bir mahkeme haline getirmediğini ve yapılan işlevin de gerçek bir yargılama faaliyeti olarak belirtilemeyeceğini düşünmektedir.)

ilgili suçlardan dolayı memurları yargıladı⁹⁵⁵, halk ile hükümet arasındaki anlaşmazlıkları yani ahalinin memurlar ve Devlet aleyhinde yaptığı şikayetleri inceledi⁹⁵⁶ ve vergi uyuşmazlıklarını gördü⁹⁵⁷ söylenebilir. Kaza idare meclisleri memurların sadece kabahat ve cünha derecesindeki suçlarını görür, kazada bulunan memurların cinayet derecesindeki suçları bidayeten liva idare meclislerinde görülürdü. Kaza idare meclislerinin kabahat ve cünha derecesinde baktığı suçların istinafi kabil olanları ise istinafen liva meclislerinde incelenmekteydi. İdare meclislerinde, müddeiumumilik ve müstantıklık vazifeleri, kaymakamın görevlendirdiği bir mülkiye memuru tarafından yerine getirilirdi.⁹⁵⁸ Sonuç olarak idare meclislerinin çalışmaları sırasında defter tutulup tutulmadığı veya tutulduysa nerede olduklarının bilinmemesinden bahisle idare meclislerinin çalışmaları hakkında bu dönemde yeterli ve net bilgiye erişmenin mümkün olmadığından yakınılmaktadır.⁹⁵⁹

Nizamiye mahkemeleri açısından konuya bakmak gerekirse, 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde nizamiye mahkemeleriyle ilgili hükümlerin yer almadığı, bunun ayrı bir nizamnamede düzenlendiği belirtilmişti. Bu yıllar zarfında nizamiye mahkemelerini düzenleyen üç ayrı nizamname çıkarılmıştır. İlk olarak 25 Nisan 1869 tarihinde 20 maddeden oluşan bir Nizamname çıkarılmıştır. Ardından 8 Ağustos 1870 tarihinde 21 maddelik bir Nizamname daha neşredilmiştir.⁹⁶⁰ Son olarak da Ocak 1872 tarihinde çıkarılan ve "Mehakim-i Nizamiye Hakkında Nizamname" adı verilen 28 maddelik bir Nizamname ile nizamiye mahkemeleri ile ilgili hükümler getirilmiştir.⁹⁶¹ Üç Nizamname'nin de hemen hemen hükümlerinin aynı olduğu ve aralarında küçük farklar bulunduğu belirtilmektedir. Bu farklılıklardan kaza deavi meclislerini ilgilendiren önemli hususlar da vardır. Buna göre 1869 ve 1870 tarihli Nizamnameler'de kaza deavi meclislerinin, hukuk davalarında miktarı 1000 kuruşa

⁹⁵⁵ Ekinci, **a.g.e.**, s. 400; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 100.

⁹⁵⁶ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 100.

⁹⁵⁷ Torun, **a.g.e.**, s. 67.

⁹⁵⁸ Mehmed Şevki, **Cabirzade: Tayin-i Merci**, İstanbul, 1322, s. 280-281'den aktaran Ekinci, **a.g.e.**, s. 400.

⁹⁵⁹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 258.

⁹⁶⁰ Bingöl, **a.g.e.**, s. 208-209 (Yazar 3 yılda 3 farklı nizamnamenin çıkarılmasının bu konuya yönelik hassasiyeti gösterdiğini belirtmektedir.)

⁹⁶¹ Bingöl, **a.g.e.**, s. 208; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, s. 121 (Yazar bu Nizamname için 1871 tarihini vermektedir.); Ekinci, **a.g.e.**, s. 216.

ve senelik iradı da 100 kuruşa kadar olan davaları istinafi kabil olmayarak, kesin karara bağlamak yetkisi vardı. 1872 tarihli Nizamname’de ise bu değerler değiştirilerek, hukuk davalarında 5000 kuruş ve senelik 500 kuruş irada kadar olan davalar şeklinde yükseltildiği görülmektedir. Bu şekilde liva ve vilayet mahkemelerinin iş yükü azaltılmış olmaktadır.⁹⁶² Ayrıca Nizamname ile, deavi meclislerinin başkanlarının naipler olduğu belirtilmiştir.⁹⁶³ Son Nizamname ile nizamiye mahkemeleri için 1876 sonrasına kadar devam edecek teşkilat yapısı ve görev-yetkileri belirlenmiştir.⁹⁶⁴ Bu düzenlemelerin sonucunda, kadının başkanlığında bir heyet halinde toplanan nizamiye mahkemelerine, şer’i mahkemelerce bakılan aile, miras ve kişilik hukuku davaları dışındaki tüm davalar havale ediliyordu.⁹⁶⁵ Fakat bu, mahkemeler arasında sık sık görev ve yetki çatışması çıkmasına sebep olacaktı.⁹⁶⁶

1872 tarihli Nizamname ile nizamiye mahkemelerine iki derece getirilmiş ve davaları bidayeten veya istinafen görme yetkisi verilmiştir. Yine mahkemeler, dört kademe altında toplanmış ve bunlar köy ihtiyar meclisleri, kaza deavi meclisleri, liva temyiz meclisleri ve vilayet divan-ı temyizleri olarak sıralanmıştır.⁹⁶⁷ Buna göre köylerdeki ihtiyar meclisleri, sulh mercii olarak davaları çözümlerlerdi. Kaza deavi meclisleri davaları bidayeten, liva temyiz meclisleri davaları hem bidayeten hem de istinafen, vilayet divan-ı temyizleri ise istinafen görürdü.⁹⁶⁸ Bu davaları temyizen görmek ise Divan-ı Ahkam-ı Adliyye’nin göreviydi.⁹⁶⁹

⁹⁶² Bingöl, **a.g.e.**, s. 211 (Bingöl burada bir fark daha belirterek artık bu davaları istinafi kabil olarak görebileceğini belirtir. Fakat 213. sayfada ise bu davaları kesin olarak gördüğünü ifade ederek bir çelişki doğurmaktadır. Bkz. Bingöl, **a.g.e.**, s. 213.)

⁹⁶³ Bingöl, **a.g.e.**, s. 211.

⁹⁶⁴ Bingöl, **a.g.e.**, s. 212.

⁹⁶⁵ Üçok-Mumcu-Bozkurt, **a.g.e.**, s. 335; Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 124.

⁹⁶⁶ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 124 (Yazar bunu önlemek için 1877 yılında bir sirküler çıkarıldığını belirtir. Buna göre evlenme, boşanma, nafaka, köle azadı, kısas, diyet, erş, gaiplik, vasiyet ve miras konuları şeriye mahkemelerinde, ticaret, ceza, zarar, ziyan, iltizam bedeli, kontrato davaları nizamiye mahkemelerinde görülecekti. Bunların dışında kalan davalar taraflar anlaşırsa şeriye, anlaşamazsa nizamiye mahkemelerinde görülecekti.)

⁹⁶⁷ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 121; Ekinci, **a.g.e.**, s. 216.

⁹⁶⁸ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 121-122. (Yazar burada farklı olarak hem köy yerine nahiye ifadesini kullanır hem de ihtiyar meclislerinin düşük miktarlı belli davaları kesin olarak veya istinafi kabil olarak, belli yükseklikteki davaları ise sulhen çözebileceğini sulhen çözemezse kaza meclisinin bakacağını belirtir. Dolayısıyla kaza meclislerinin istinafen dava bakabildiğini söyler.); Ekinci, **a.g.e.**, s. 216.

⁹⁶⁹ Ekinci, **a.g.e.**, s. 216.

Kaza deavi meclisleri, bir başkan ve iki üyeden oluşmaktaydı ve bu meclisin başkatibi, bir üyenin meşru ve kanuni bir özürlü bulunduğu zaman onun yerine vekalet edebilirdi. Kaza deavi meclisleri, kaza sınırları içerisinde meydana gelen davalara bakmakla yetkili olup⁹⁷⁰ konusu şer'i mahkemelerin, cemaat mahkemelerinin veya ticaret mahkemelerinin alanına giren davaları göremeyeceği bir kez daha belirtilmişti. Bunun dışında kalan nizamname ve kanundan doğan davalar ile kabahat ve cünha niteliğindeki ceza davalarını görmekle yetkiliydi.⁹⁷¹ Kazada ticaret mahkemesi bulunmuyorsa, kaza deavi meclislerinin ticaret kanununa göre ticari davalara baktığı oluyordu.⁹⁷² Buna göre ticari ilişkilerin pek yoğun olmadığı yerlerde kazadaki mahkemeler tüccardan veya ticaret odasından iki üye olarak bu davaları görebilirdi. Bu davalardan çıkan hükümler, iki tüccar üye de bulundurmamak şartıyla liva temyiz meclislerinde istinafen görülürdü. Fakat ticari hareketliliği yoğun olan kazalarda mahkemeler, bu davalara bakmazdı; çünkü buralarda ticaret mahkemeleri kurulurdu.⁹⁷³ Kazalardaki nizamiye mahkemeleri miktarı 5000 kuruşa kadar olan veya senelik 500 kuruş iradı aşmayan değere sahip davaları kesin olarak karara bağlar ve bunlar istinaf edilemezdi. Bu değerleri aşan veya herhangi bir değer belirlenmesi gerekmeyen ya da bu mümkün olmayan davalar, kazada görüldükten sonra istinaf edilmek üzere liva veya vilayet nizamiye mahkemelerine taşınabilirdi.⁹⁷⁴ Fakat istinafen liva mahkemesine götürülmüşse vilayete tekrar taşınamaz, vilayet mahkemesine götürülmüşse yeniden liva mahkemesine getirilemezdi. İstinaf mercii olarak ikisinden birisini seçmek gerekiyordu. Yine istinafı mümkün olmayan davalarda bir tazminat talebi söz konusu olur ve bu talep belirtilen miktarı geçerse dava buna rağmen istinaf edilebilir bir nitelik kazanamazdı.⁹⁷⁵

1858 tarihli Ceza Kanunnamesi'nde hatırlanacağı üzere suçlar üç dereceye ayrılmıştı. Bunlar kabahat, cünha ve cinayet olarak sıralanmış ve kanunun iki, üç,

⁹⁷⁰ Üçok-Mumcu-Bozkurt, *a.g.e.*, s. 335; Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi*, s. 122.

⁹⁷¹ Bingöl, *a.g.e.*, s. 213.

⁹⁷² Karal, *a.g.e.*, C. VI, s. 154; Karal, *a.g.e.*, C. VII, s. 168-170; Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi*, s. 122; Çadırcı, *a.g.e.*, s. 281; Ekinci, *a.g.e.*, s. 123.

⁹⁷³ Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi*, s. 122.

⁹⁷⁴ Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi*, s. 122 (Yazar 500 kuruş iradı olan davaları gayrimenkul davaları olarak sınırlandırmıştır.); Bingöl, *a.g.e.*, s. 213.

⁹⁷⁵ Bingöl, *a.g.e.*, s. 213.

dört ve beşinci maddelerinde bu ayırım belirtilerek suçların mahiyeti anlatılmış ve bu gruba giren suçların cezaları sayılmıştır.⁹⁷⁶ İşte kaza deavi meclisleri, dördüncü maddede anlatılan cünha suçlarını, istinafi kabil olarak görmekteydi.⁹⁷⁷ Fakat beşinci maddede belirtilen kabahat suçlarını ise kesin olarak karara bağlıyordu. Yukarıda da belirtildiği üzere cinayet davalarına bakmamakta ve bunların ilk tahkikatını yaparak görülmek üzere liva temyiz meclislerine göndermekteydi.⁹⁷⁸ Liva nizamiye mahkemeleri kazalardaki nizamiye mahkemelerinin bir üst mercii olup kazada verilen istinafi kabil kararlar burada istinafen görülürdü.⁹⁷⁹ Fakat liva merkezi olan kazalarda kaza deavi meclisi olmadığı için bu kazalarda meydana gelen her nitelikteki olay liva temyiz meclislerinde bakılmaktaydı.⁹⁸⁰

Kaza deavi meclisleri de dahil olmak üzere nizamiye mahkemelerinden verilen kararları icra yetkisi, o yerin mülki amirine verilmişti. Kaza deavi meclisinde verilen herhangi bir kararı kaymakam icra etmekle görevliydi. Yargının infaz yetkisinin yine mülki idarenin içinde bırakıldığı görülmektedir.⁹⁸¹ Ayrıca nizamiye mahkemeleri için bir usul kanunu çıkarılmadığından nizamiye mahkemelerinde 1861 tarihli “Usul-i Muhakemat-ı Ticaret Nizamnamesi”nin, nizamiye mahkemeleri ile ilgili nizamnamelere aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtiliyordu. Yani nizamiye mahkemelerinde ticaret mahkemelerinde uygulanan usul kuralları uygulanacaktı.⁹⁸² Her iki sıkıntılı durum 1879 yılında düzeltilecektir.⁹⁸³

Düzce kazası özelinde bakıldığında ise 1871’li yıllardan itibaren, yine deavi meclislerinin görev yaptığı görülmektedir. Deavi meclislerine naip efendi başkanlık

⁹⁷⁶ Gökçen, **a.g.e.**, s. 28-29 (Gökçen’in belirttiğine göre cinayet davalarında verilen cezalar; idam, maatteşir, müebbeten kürek, geçici süreyle kürek, müebbet kalebentlik, muvakkat kalebentlik, nefy-i ebed, rütbe ve memuriyetten mahrumiyet, hukuk-ı medeniyeden iskat olmaktadır. Cünha suçlarında bir haftadan ziyade hapis, nefy-i muvakkat, memuriyetten tard, ceza-yı nakdi cezaları verilmekteydi. Kabahat davaları sonucunda ise 24 saatten bir haftaya kadar hapis, yüz kuruşa kadar para cezasına hükmedilirdi.)

⁹⁷⁷ Ekinci, **a.g.e.**, s. 217; Ekinci, “Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları”, s. 105.

⁹⁷⁸ Bingöl, **a.g.e.**, s. 213-214.

⁹⁷⁹ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 122.

⁹⁸⁰ Bingöl, **a.g.e.**, s. 214.

⁹⁸¹ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 123.

⁹⁸² Ekinci, **a.g.e.**, s. 217; Ekinci, “Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları”, s. 105.

⁹⁸³ Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, s. 123.

yapmıştır. 1871 yılından itibaren Düzce kazasındaki deavi meclislerinin üye kompozisyonu şu şekilde olmuştur⁹⁸⁴;

1871	Naip Muhammed Tevfik Efendi, Mustafa Efendi, Ömer Ağa, Ömer Efendi ve Hacı Musa Efendi
1872	Naip Muhammed Tevfik Efendi, Hacı Mustafa Ağa, Ömer Ağa, Ömer Efendi, Ahmet Bey
1873	Naip İbrahim Edhem Efendi, Hacı Abdurrahman Efendi, Ömer Efendi ve Ahmet Bey
1874	Naip İbrahim Edhem Efendi, Hacı Mustafa Ağa, Ahmet Bey ve Ömer Lütfi Efendi
1875	Naip efendi ⁹⁸⁵ , Hacı Mustafa Efendi, Ömer Efendi ve Süleyman Bey
1876	Naip Muhammed Ali Efendi, Hacı Mustafa Efendi, Ömer Ağa ve Süleyman Bey

Kaza idare meclislerinde olduğu gibi, kaza deavi meclislerinde de, görüldüğü üzere genelde aynı kişiler üyeliklerde olmuş, yer değiştirmeler de aynı kişiler arasında yaşanmıştır. Azaların arasında hiç gayrimüslim üyenin olmadığı görülmektedir. 1873 yılından sonra da Düzce deavi meclisinde seçilmiş üyelerin sayısı üçe düşürülmüştür. Gayrimüslim üye temsili olmadığı için sayının teke düşürülmesinin bir sorun teşkil etmeyeceği düşünülmektedir. Mahkemenin katibi ise 1870 yılında olduğu gibi Hacı Sağıd Efendi olup, 1876 yılı da dahil her yıl bu görevi sürdürmüştür. 1874 yılında bazı değişiklikler yapılarak katip Sağıd Efendi yanında mahkeme katipliğine Ali Efendi getirilmiştir. Yani katip sayısı ikiye çıkarılmıştır.

⁹⁸⁴ 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

⁹⁸⁵ 1875 Kastamonu Vilayet Salnamesi'nde naip olan kişinin adı belirtilmemiştir.

Yine 1874 yılında eytam müdürlüğü oluşturulmuş ve müdürü Hacı Mahmud Ağa olmuştur.⁹⁸⁶ Tekrardan kaçınmak adına Düzce kaza idare meclislerinin üyeleri ve yapısına değinilmeyecektir.

C. 1876 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Hakkında Talimat'ta Kaza İdare ve Deavi Meclisleri

Taşra meclisleri ve mahkemeleri için yapılan tüm bu düzenlemeler, Avrupa devletlerini tatmin etmemiştir. Bu sırada Hersek hristiyanları daha fazla imtiyaz için ayaklanınca, Osmanlı Devleti, bundan özellikle Avusturya ve Rusya'nın yararlanabileceğini düşündü. Yabancı devletlerde ıslahatların yeterli olmadığı yönündeki algı giderek alevlenmişti. Bu sebeple 1875 yılına gelindiğinde, Sadrazam Mahmud Nedim Paşa'nın hazırladığı *Adalet Fermanı* olarak bilinen bir ferman açıklandı.⁹⁸⁷ Bu fermanla, adliye ve idarenin ayrılığını daha da vurgulayacak işlemler, hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda adli işlerden sorumlu nazırın, aynı zamanda Divan-ı Ahkam-ı Adliyye'nin riyasetini yürütmesi yasaklanarak Divan-ı Ahkam-ı Adliyye ayrı bir makam haline getirilmiş ve Adliye Nezareti teşkilatı altında konumlanmıştır. Ticaret Divan-ı İstinaf'ı da Ticaret Nezareti'ne bağlı olmaktan çıkarılıp, Divan-ı Ahkam-ı Adliyye içine alınmış ve böylece Divan-ı Ahkam-ı Adliyye'nin, ceza, hukuk ve ticaret şeklinde üç kısma ayrılması kabul edilmiştir. Nizamiye mahkemeleri azaları, kanuni niteliklere sahip kişilerden seçilecek ve geçerli bir sebep olmaksızın görevlerinde alınmayacaklardır. Liva ve kazalarda mahkemelerin başkanlığında bu işe ehil kimseler seçileceklerdir. Müslümanlar ile gayrimüslimler ve hristiyanlarla diğer gayrimüslimler arasındaki davalar, nizamiye mahkemelerinde görülecektir. En yakın zamanda da bu mahkemelerin işleyiş ve yapısını gösterecek bir usul kanunu hazırlanacaktır.⁹⁸⁸ Yine 1875 yılının Kasım ayında, yukarıda belirtildiği üzere kaza mahkemelerinin seçim usulünü de değiştirecek yeni düzenlemeler hayata geçirilmiştir.⁹⁸⁹

⁹⁸⁶ 1871-1872-1873-1874-1875-1876 Kastamonu Vilayet Salnameleri

⁹⁸⁷ Karal, **a.g.e.**, C. VII, s. 78-79.

⁹⁸⁸ Ekinci, **a.g.e.**, s. 218-219.

⁹⁸⁹ Değişiklikler için bkz. Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", s. 49; Shaw, "The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", s. 123.

Adalet Fermanı'nda bu hükümlere yer verilirken, 21 Şubat 1876 tarihine gelindiğinde ise vilayet yönetimi esas alınarak taşra yönetimini ele alan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Hakkında Talimat” adında bir düzenleme yürürlüğe sokulmuştu.⁹⁹⁰ Talimat'ta önceden belirtildiği üzere, valilerin görevleri ayrıntılı olarak sayılmış, livalarda mutasarrıf valinin vekili, kazalarda da kaymakamlar, mutasarrıfın vekili olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla Talimat'ta yer alan hükümleri kaza idaresi özelinde yerine getirmeye kaymakamlar yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda yapılan atfa binaen kaymakamlar mahkemelerde üye seçimine ve müzakerelere asla müdahale etmeyeceklerdir. Fakat mahkemelerde ceza ve hukuk işlerinde gecikme görürlerse veya davanın taraflarından biri bir şikayette bulunursa, bunu mahkeme reisine bildirmekle mükelleftirler. Hükümlerin icrası ile de mülki amirler görevli kılınmıştır. Mahkemelerde dava görülürken kaymakamlar davaya hiçbir şekilde müdahale etmeyecek ve taraflardan birini himaye etmeyecek, kimseye sahip çıkmayacaktır. Hukuk veya ceza mahkemelerinden verilen kararlar, Osmanlı Türkçesi olarak yazdırılacak ve mevkiine göre Arapça, Rumca, Bulgarca, Boşnakça veya Ermenice tercümeleri karara eklenecektir. Talimat'ta mülki amirlerin mahkemelerle ilgili görevleri haricinde, nizamiye mahkemeleri için de ayrı bir hüküm düzenlenmiştir. 37. maddeye göre nizamiye mahkemeleri, Adalet Nezareti'ne bağlı olup, görevleri kanunların gösterdiği şekilde çalışarak adalet ve hakkaniyetin yerine getirilmesini sağlamaktı. Ayrıca mahkemelerin tarafsızlığı ilkesi gereğince mahkeme üyeleri oy ve görüşlerinde bağımsız ve serbestti.⁹⁹¹

İdare açısından bakıldığında ise yukarıda değinildiği üzere, Talimat'ta idare meclisleri ile ilgili maddeler de bulunmaktadır. Konumuzla ilgili olarak ise 40. maddedeki hükümlere değinilebilir. Buna göre idare meclisi üyeleri, hükümette yolsuz veya uygunsuz bir eylem veya ödeme gördüğünde tahkikatlarını Devlet'e bildirmeye yetkili oldukları gibi, Osmanlı tebaasından biri de gerek memurlardan gerekse ahaliden bir zulüm veya eziyet görmesi durumunda bunu hükümete şikayet edebileceklerdir. Fakat bu durumlarda haksız itham söz konusu olursa, iftira

⁹⁹⁰ Önen-Reyhan, **a.g.e.**, s. 237; Tönük, **a.g.e.**, s. 212.

⁹⁹¹ Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayet Talimatnamesi”, s. 88-90.

nedeniyle hukuki işlem yapılacaktır.⁹⁹² Şunu belirtmek gerekmektedir ki 1871 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra, bu Talimat da dahil olmak üzere çıkarılan düzenlemeler, idari yargılama faaliyetleri açısından bir değişiklik getirmemiştir. Dolayısıyla idare meclislerinin idare aleyhindeki şikayetleri görme ve Devlet görevlilerini yargılama işlevleri devam etmiştir.⁹⁹³



⁹⁹² Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 90.

⁹⁹³ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 103.

SONUÇ

Osmanlı Devleti kuruluş döneminden itibaren kullandığı yöntemler ve örnek kurumlarıyla takdir toplamış ve iz bırakan başarılarla imza atmıştır. Devlet'in yıllar içinde gelişmesi ve genişlemesine vesile olan bu metotlar ve müesseseler, zamanla bozulmaya ve yıpranmaya başlamıştır. Avrupalı Devletlerin ise giderek gelişmişlik düzeylerini arttırmaları ve birçok konuda atılım gerçekleştirmeleri, Osmanlı Devleti'ni daha zor durumda bırakmıştır. Avrupalı Devletler bu avantajlı konumlarını kullanarak, Osmanlı Devleti üzerindeki emellerini gerçekleştirme hedefine doğru yönelmişlerdir. Osmanlı Devleti'ni yıpratmak amacıyla Osmanlı Devleti'nin gayrimüslim tebaasının "hakları" gibi meseleler bahane edilerek, çeşitli konularda baskı kurulmaya ve dayatma yapılmaya başlanmıştır. İşte bu baskıların sonuçlarından biri olan Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesiyle Osmanlı Devleti köklü yenilik ve değişikliklere kapılarını aralamıştır.

Avrupalı Devletlerin baskıları dışında Osmanlı Devleti'ni reform yapma noktasına getiren bir diğer önemli şey ise hakikaten Devlet'teki kurumların yozlaşmış durumda olmasıdır. Devlet, toprak sistemi, eğitim, yargı sistemi gibi birçok alandaki bozukluk ve yıpranmışlık ile mücadele etmek zorunda kalmıştır. Giderek artan savaş yenilgilerinin de eklenmesiyle, Osmanlı ahalisi için yaşamak günden güne zorlaşmış ve ülkenin her tarafından şikayet sesleri duyulmaya başlanmıştır. Özellikle taşradaki idarecilerin ve kadılar gibi hukuk uygulayıcılarının yolsuz işlemleri, ahaliyi oldukça etkilemiş ve Devlet'i ciddi anlamda zora sokmuştur. Bilhassa toprak sistemindeki bozulmalar, onunla bağlantılı olarak taşra yönetim usulünün de değişmesine neden olmuştur. Değişen düzende idareciler, geniş toprak sahipleri ve yörenin ileri gelenleri olmaya başlamış, bunlar da güçlerini kullanarak halkı sömürme yarışına girmişlerdir. Makamlarının avantajlarını da kullanan bu kişiler için rüşvet alma ve yolsuzluk yapma gibi fiiller olağan bir hale gelmiştir. Bu yöneticilere kadılar ve naiplerin de eklenmesi ve yargı kurumunun da giderek bozulması, Osmanlı Devleti'ni acil bir düzenleme yapma yoluna itmiştir.

Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinin ardından, Ferman'da da bir kısmına yer verilen taahhütlerin yerine getirilmesi için, yeni nizamname ve talimatlar neşredilmeye başlanmıştır. Bu düzenlemelerle kaza idari teşkilatı kurulmuş ve tezimiz için en önemli öge diyebileceğimiz taşra meclisleri teşkil edilmiştir. Ayrıca kurulan kaza idari biriminin, kaza müdürlerince yönetileceği açıklanmış ve her idari birimin adı ile yöneticisi belirlenerek, bir nizam getirilmek istenmiştir. 1864 yılında hazırlanan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile kaymakam adını alan kaza yöneticileri, kazaların mülki amiri konumunda olmuştur. İlk zamanlarda kısıtlı yetkilere sahip olan ve vali ile sancak idarecilerinin etkinliği altında kalan bu yöneticilerin, zamanla yetki sahaları genişletilmiştir. Çalışmamızda görüleceği üzere ilk defa Tanzimat Dönemi'nde hayata geçirilen bu düzenlemeler, günümüz idari teşkilatını oluşturmuştur.

Tanzimat Dönemi'nde kurulan taşra meclislerinden biri olan kaza meclisleri, başta idari ve hukuki olmak üzere, taşrada birçok önemli vazife görmek üzere teşkilatlanmışlardır. İdari ve hukuki alanda birçok önemli görevi yerine getirdiği için tezimizde ağırlıklı olarak kaza meclisleri incelenmiştir. Kaza meclisleri ilk zamanlarda vergi düzenindeki aksaklıkları gidermek ve bir sisteme oturtmak amacıyla, daha çok mali alanda vazife icra etse de giderek yetki alanları genişlemiştir. 1864 yılında yeni bir düzen getirecek olan 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar, kaza meclisleri kaza müdürüyle birlikte kazada idari, mali, beledi konuların görüşüldüğü bir mercii olmuştur. Bu idari görevlerinin yanında bu dönemde meclislerin, özellikle Tanzimat Dönemi'nde neşredilen Ceza Kanunları kapsamında yargılama yaptıkları ve idari yargı alanında da vazife icra ettikleri görülmektedir. Bu meclisler, nizamiye mahkemelerinin temeli olarak kabul edilmektedir. 1864 yılında yine çığır açan bir yenilik yapılarak, taşrada yeni bir meclis sistemi kurulmuştur. Kazada iki tane meclis görev yapmaya başlamış, eskiden kalan meclisler *kaza idare meclisi* adını almış, yeni meclislere de *kaza deavi meclisleri* ismi verilmiştir. Kaza idare meclislerinin bu dönemden itibaren idari görevlerini devam ettirmekle birlikte, yargı görevlerinin çoğunu kaybettiği ve ellerinde sadece idari yargı işlevinin kaldığı görülmektedir. Bu meclislere, Devlet zirvesinde uyum sağlamak üzere üst mercii olarak *Şura-yı Devlet* kurulmuştur. Kaza

deavi meclisleri ise eski meclislerden aldığı büyük bir yekun oluşturan ceza yargılaması vazifelerinin yanına hukuk davalarını görme yetkisini de eklemişlerdir. Böylece şer'i mahkemelerin giderek artan bir hızda ellerinden çoğu yetkileri alınmıştır. Kaza deavi meclislerine ek olarak sancak ve vilayette de kurulan bu taşradaki hukuk meclisleri artık nizamiye mahkemeleri olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Fakat bu mahkemelerin teşkilatı, bu dönemde tam manasıyla kurulamamış olup, asıl düzenleme 1879 yılında çıkarılacaktır. Bu meclisler için de Devlet zirvesinde uyum sağlamak adına üst mercii olarak *Divan-ı Ahkam-ı Adliyye* kurulmuş ve her iki üst düzey kuruluşla taşradan merkeze bütünsel bir teşkilat tesis edilmiştir.

Tanzimat yöneticilerinin öngördüğü Devlet yapısında, taşradaki bozulmaya karşı merkezîyetçiliği güçlendirme fikrinin yanında, bölgedeki diğer seslere de kulak vermek adına, bu meclislerin teşkili önemli sayılmıştır. Zira kaza idarecisi olan kaza müdürü veya kaymakam yanında yer alan kaza meclislerinde, resmi görevlilerle birlikte bazı şartlarla yerel halktan da üye alınması usulü benimsenmiştir. Böylelikle yerel unsurların da yönetime ve karar mekanizmalarına katılımı sağlanmış olacak ve ortak yönetim hoşnutluğa sebep olarak, taşradaki sorunlar engellenecektir. Fakat uygulamada istenildiği gibi olmamış, üye alımında öngörülen şartlar, yönetime katılanların yine yöre ileri gelenleri olmasına neden olmuştur. Ayrıca taşra ile sınırlı kalmayıp, merkeze kadar uzanan rüşvet ve yolsuzluk gibi yozlaşmışlıklar kaza idareciliğinin yine eskiden olduğu gibi bölgenin güçlü kişilerine teslim edilmesine yol açmıştır. Gerek meclislerde yer alan üyeler ve gerek mülki amirler, Tanzimat ile getirilen tüm bu yeniliklere rağmen, eski alışkanlıklarına devam etmişlerdir. Devlet, bu dönemde sıkıntılar bitmeyince, arka arkaya tezimizde de gördüğümüz birçok değişikliği hayata geçirmiştir. Tüm bunlara rağmen düzenlemeler her ne kadar başarılı bir sistem öngörse de uygulayıcılardaki yozlaşmışlık ve sapmalar devam ettiği için, sorunlar düzelmemiş, şikayetler azalmamış ve 1876 yılında ilan edilen I. Meşrutiyet'e uzanan kapı açılmıştır. I. Meşrutiyet, II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemlerinde Tanzimat döneminde temeli atılan ana yapı değişmemiştir. Şura-yı Devlet, Danıştay'ın, Divan-ı Ahkam-ı Adliyye ise Yargıtay'ın temeli olup, kaza deavi meclisleri, günümüzdeki ilçe hukuk ve ceza mahkemelerine, kaza idare

meclisleri ilçe idare kurullarına esas teşkil etmiştir. Tezimizde günümüz idari ve adli teşkilatını şekillendiren ve temelini atan bu düzenlemeler ile kazadaki o günkü idari ve hukuki yapı açıklanmış, şimdiki durumla Tanzimat Dönemi'ndeki durumun karşılaştırmasının yapılması okuyucuya bırakılmıştır.



KAYNAKÇA

Adil, Muslihiddin: **Mukayeseli Hukuk-ı İdare Dersleri**, Ed. Halit Uyanık, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ord. Prof. Dr. S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları, 2018.

Akdağ, Mustafa: **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, C. II, İstanbul, Yelken Matbaası, 1974.

Akyıldız, Ali: "Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye", **DİA**, C. XXVIII, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınevi, 2003, s. 250-251.

"Şura-yı Devlet", **DİA**, C. XXXIX, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınevi, 2010, s. 236-239.

Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme, 4. bs., İstanbul, İletişim Yayınları, 2012.

Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı'nda Reform, İstanbul, Eren Yayıncılık, 1993.

Apan, Ahmet: **Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm**, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2015.

Aydın, Mehmet Akif: "Divan-ı Ahkam-ı Adliyye", **DİA**, C. IX, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınevi, 1994, s. 387-388.

"Mahkeme", **DİA**, C. XXVII, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınevi, 2003, s. 341-344.

Türk Hukuk Tarihi, 15. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2018.

Bayraktar, Dursun: “Cumhuriyet Döneminde Bolu”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara, 1988.

Belgesay, Mustafa Reşit: “Tanzimat ve Adliye Teşkilatı”, **Tanzimat I**, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1999, s. 211-220.

Bingöl, Sedat: **Tanzimat Devrinde Osmanlı’da Yargı Reformu (Nizamiyye Mahkemeleri’nin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876)**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları 2004.

Bozkurt, Gülnihal: “Tanzimat ve Hukuk”, **Tanzimat’ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumundan Ayırbaşım**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1994, s. 271-277.

Alman-İngiliz Belgelerinin ve Siyasi Gelişmelerin Işığı Altında Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu, 2. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1996.

Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi, 2. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2010.

Cin, Halil: “Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku ve Yargılama Usulleri”, **150. Yılında Tanzimat**, Haz: Hakkı Dursun Yıldız, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1992, s. 11-32.

Çadırcı, Musa:

“1864 Vilayet Nizamnamesinin Andolu Coğrafyasında Uygulanması”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015, s. 141-148.

“Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, Der. Tülay Ercoşkun, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2007, s. 287-301.

“Osmanlı İmparatorluğu’nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, Der. Tülay Ercoşkun, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2007, s. 259-285.

“Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler”, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara Üniversitesi Yakınçağ Tarihi Kürsüsü, Ankara, 1979.

“Tanzimat”, **Osmanlı**, C. VI, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 1999, s. 183-198.

“Tanzimatın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğu’nda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli ‘Tarık-ı İlmiyye’ye Dair Ceza Kanunnamesi”, **DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi**, C. XIV, S. 25, Ankara, 1982, s. 139-161.

“Tanzimat’tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi”, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, C. I, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985, s. 210-230.

“Tanzimattan Sonra Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri”,
Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi, Der.
Tülay Ercoşkun, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları,
2007, s. 303-311.

“Türkiye’de Kaza Yönetimi”, **Belleten**, C. LIII, S. 206,
1989, s. 237-257.

**Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal
ve Ekonomik Yapısı**, 3. bs., Ankara, Türk Tarih
Kurumu Yayınları, 2013.

Çoker, Fahri:

“Tanzimatın Hukuk Kurumları”, **Tarih Toplum
Dergisi**, C. XII, S. 70, 1989, s. 16-20.

Davison, Roderic:

Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform 1856-1876, C.
I, Çev. Osman Akınhay, İstanbul, Papirüs Yayınevi,
1997.

Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform 1856-1876, C.
II, Çev. Osman Akınhay, İstanbul, Papirüs Yayınevi,
1997.

Durhan, İbrahim:

“Yapısı ve İşleyişi İtibarıyla Osmanlı Yargı Örgütü ve
Tanzimat Dönemindeki Gelişmeler”, Yayınlanmamış
Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul,
1999.

Efe, Ayla:

“Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre
Örneği”, **Karadeniz Araştırmaları**, C. VI, S. 22, Yaz
2009, s. 87-113.

“Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015, s. 31-46.

“Muhassıllık Teşkilatı”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir, 2002.

Ekinci, Ekrem Buğra:

“Tanzimat Devri Osmanlı Mahkemeleri”, **Yeni Türkiye**, Y. 6, S. 31, 2000, s. 764-773.

“Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1996.

Osmanlı Mahkemeleri (Tanzimat ve Sonrası), 2. bs., İstanbul, Arı Sanat Yayınları, 2017.

Engelhardt:

Tanzimat ve Türkiye, Çev. Ali Reşad, 2. bs., İstanbul, Kaknüs Yayınları, 2007.

Eren, Ahmed Cevad:

Tanzimat Fermanı ve Dönemi, İstanbul, Derin Yayınevi, 2007.

Feyzioğlu, Hamiyet Sezer:

Tanzimat Döneminde Kadılık Kurumu ve Şer’i Mahkemelerde Düzenlemeler, İstanbul, Kitabevi Yayınları, 2010.

Gedikli, Fethi:

“Kaza”, **DİA**, C. XXV, Diyanet Vakfı Yayınevi, 2002, s. 117-119.

“Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşu, Yapısı ve Hukuk Yargılama Usulü”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1989.

Gençoğlu, Mustafa:

“1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. II, S. 1, 2011, s. 29-50.

Gökbilgin, Tayyip:

“1840’tan 1861’e kadar Cebel-i Lübnan”, **Bellekten**, C. X, S. 40, 1946, s. 641-703.

"Mithat Paşa", **İA**, C. VIII, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1979, s. 270-282.

Gökçen, Ahmet:

“Adliye Teşkilatımızın Tarihi Gelişimi ve 1879 tarihli Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanun-ı Muvakkatı”, **Prof. Dr. Sahir Erman’a Armağan**, İstanbul, Alfa Basın-Yayın, 1999, s. 343-400.

Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Kanunları ve Bu Kanunlardaki Ceza Müeyyideleri, İstanbul, y.y., 1989.

Görelî, İsmail Hakkı:

İl İdaresi, Ankara, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik, 1952.

Göyünç, Nejat:

“Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, **Osmanlı Ansiklopedisi**, C. VI, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 1999, s. 77-87.

Güneş, Mehmet: “Osmanlı Taşra İdaresinin Değişim Sürecinde Kaymakamlık Kurumu”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2013.

İnalcık, Halil: “Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu”, **Bellekten**, C. XXVIII, S. 112, 1964, s. 603-622.

“Tanzimatın İlanı ve Sosyal Tepkileri”, **Bellekten**, C. XXVIII, S. 112, 1964, s. 623-690.

“Tanzimat Nedir”, **Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi**, Ankara, S. 1, 1941, s. 237-263.

İslamoğlu, Abdullah: “Osmanlı Devletinde Modern Belediye'nin Hukuksal Açıdan Kurumsallaşması”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 2012.

Karahanoğulları, Onur: **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, 2. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2017.

Karal, Enver Ziya: “Gülhane Hattı Hümayunu’nda Batının Etkisi”, **Bellekten**, C. XXVIII, S. 112, 1964, s. 581-602.

Osmanlı Tarihi, C. V, 9. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011.

Osmanlı Tarihi, C. VI, 8. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011.

Osmanlı Tarihi, C. VII, 7. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011.

Osmanlı Tarihi, C. VIII, 7. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011.

Kartal, Nazım: “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, C. IV, S. 1, 2013, s. 1-24.

Kaya-Kılıç, Selda: “Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de İl Yönetimi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara, 1995.

Kaynar, Reşat: **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, 4. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2010.

Kenanoğlu, M. Macit: “Nizamiye Mahkemeleri”, **DİA**, C. XXXIII, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınları, 2007, s. 185-188.

Keskin, Mustafa: **1831 Tarihli Nüfus Sayımına Göre Düzce**, Düzce, Düzce Belediyesi Kültür Yayınları, 2014.

Keskin-Ercoşkun, Tülay/
Tural, Erkan: “Bir Belge: 1872 Tarihli Vilayetlere Dair Talimatname”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIX, S. 2, 2010, s. 99-109.

“Mithat Paşa’nın İlk Sadareti ve Yabancı Seyyahların İzlenimleri Bağlamında 1872 Vilayetler Talimatnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIX, S. 1, 2010, s. 1-20.

Kırmızı, Abdulhamit: **Abdulhamid’in Valileri (Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908)**, 4. bs., İstanbul, Klasik Yayınları, 2016.

Konukçu, Enver: **Düzce Tarihi (1323-1923)** (TTK'da basım aşamasında olduğu için bilgi verilememektedir.)

Maoz, Moshe: **Ottoman Reform in Syria and Palestine 1840-1861**, Oxford at the Clarendon Press, 1968.

Ortaylı, İlber: "Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler", **Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, C. I, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985, s. 231-244.

Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı, 3. bs., İstanbul, Kronik Kitap, 2017.

İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, 43. bs., İstanbul, Timaş Yayınları, 2016.

Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), 2. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011.

Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul, Hil Yayınları, 1985.

Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi., 6. bs., Ankara, Cedit Neşriyat, 2017.

Osmanağaoğlu, Cihan: "Tanzimat Dönemi: Osmanlı Hukukunun Modernleşmesi", **Hukuk Tarihi**, Ed. Fethi Gedikli, 2. bs., Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2015, s. 150-175.

Tanzimat Dönemi İtibarıyla Osmanlı Tâbiyyetinin (Vatandaşlığının) Gelişimi, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2004.

Önen, Nizam/Reyhan:
Cenk

Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929), İstanbul, İletişim Yayınları, 2011.

Özçelik, Fatih:

“Osmanlı Devleti Ve Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Düzce’nin İdari Yapısına Genel Bir Bakış (1323-1960)”, **Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Y. 3, S. 1, 2013, s. 86-108.

Özlü, Zeynel:

İlk Çağdan Cumhuriyete bir Batı Karadeniz Kenti Düzce (Ahali-yi Sadıka/Sefine-i Nuh), İstanbul, Fırat Basım, 2015.

Rubin, Avi:

Ottoman Nizamiye Courts (Law and Modernity), New York, Palgrave McMillan, 2011.

Sakızlı Ohannes Efendi:

Usul-ı İdare, Ed. Halit Uyanık, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ord. Prof. Dr. S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları, 2018.

Sencer, Muzaffer:

“Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. XVII, S. 3, Ankara, 1984, s. 46-71.

Türkiye’nin Yönetim Yapısı, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1986.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet: **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838-1868)**, 2. bs., Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1999.

“Tanzimat Dönemi İmar Meclisleri”, **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, S. 3, 1992, s. 323-332.

“Tuna Vilayeti Nizamnamesi”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015, s. 47-50.

“Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. V, S. 2, 1996, s. 67-81.

“Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. V, S. 5, 1996, s. 89-103.

“Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. V, S. 6, 1996, s. 89-99.

Shaw, Stanford J.: “Local Administrations in the Tanzimat”, **150. Yılında Tanzimat**, Yay. Haz. Hakkı Dursun Yıldız, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1992, s. 33-50.

“The Central Legislative Councils In The Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876”, **International Journal of Middle East Studies I**, Vol. 1, No. 1, 1970, s. 51-84.

“The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, **Near Eastern Round Table 1967-68**, ed.: R. Bayly Winder, New York, University, 1969, s. 53-142.

Shaw, Stanford J./ Kural:- **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, Çev. Mehmet Harmancı, C. II, İstanbul, E yayınları, 1994.

Shaw, Ezel

Sivrikaya, İbrahim:

“Osmanlı Devletinde Hukuk Kaidelerinin Gelişimi ve Tanzimattan Sonra Uygulanışı”, **Güneydoğu Avrupa Araştırmaları Dergisi**, S. 1, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1972, s. 139-146.

Şahin, İlhan/ Egawa

Hikari

“Osmanlı Döneminde Düzce'nin Sosyal-Ekonomik Hayatı ve Gelişim Süreci”, **Düzce'de Tarih ve Kültür**, Ed. Ali Ertuğrul, Düzce, Düzce Belediyesi Kültür Yayınları, 2014, s. 43-54.

Şentop, Mustafa:

Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Hukuku, İstanbul, y.y. , 2004.

Şuayb, Ahmed:

Hukuk-ı İdare, Ed. Halit Uyanık, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ord. Prof. Dr. S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları, 2018.

Taner, Tahir:

“Tanzimat Dervinde Ceza Hukuku”, **Tanzimat I**, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1999, s. 221-232.

- Torun, Sadık Fatih: “Tanzimat’tan Meşrutiyete Türkiye’de Kaza Yönetimi (1842-1876)”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara, 2005.
- Tönük, Vecihi: **Türkiye’de İdare Teşkilatı**, Ankara, Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945.
- Tural, Erkan: “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIV, S. 1, 2005, s. 71-91.
- “Bir Belge 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIII, S. 2, 2004, s. 93-123.
- “Hagsburg ve Osmanlı İmparatorluğu’nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIII, S. 3, 2004, s. 83-113.
- Üçok, Coşkun/Mumcu, Ahmet/ Bozkurt, Gülnihal: **Türk Hukuk Tarihi**, 20. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2018.
- Ünal, Mehmet Ali: “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, **Osmanlı**, C. VI, İstanbul, Yeni Türkiye Yayınları, 2000, s. 111-121.
- Ünver, Metin: “Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devletinin İdari Taksimatına Etkileri”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015, s. 97-125.

Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet: “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, **Tanzimat I**, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1999, s. 139-209.

“Türk Hukuk Hayatında Düalizm ve Şer’i Hukuktan Laik Hukuka Geçiş”, **Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı**, İstanbul, Cezaevi Matbaası, 1968, s. 705-724.

Yılmaz, Özgür: “Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri 1840-1876”, **International Journal of History Studies**, Vol. 6, Issue 6, 2014, s. 253-280.

Bolu İl Yıllığı, 1967, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1968.

1864 Vilayet Nizamnamesi, Ed. Erkan Tural-Selim Çapar, Ankara, TODAİE yayınları, 2015.

1869 Kastamonu Vilayet Salnamesi

1870 Kastamonu Vilayet Salnamesi

1871 Kastamonu Vilayet Salnamesi

1872 Kastamonu Vilayet Salnamesi

1873 Kastamonu Vilayet Salnamesi

1874 Kastamonu Vilayet Salnamesi

1875 Kastamonu Vilayet Salnamesi

1876 Kastamonu Vilayet Salnamesi

ARŞİV BELGELERİ

COA BEO., MVL., 415/53, 17 Şevval 1279

COA., A.MKT., 142/30, 1263 Ş 5

COA A.MKT.UM..299 100 1274 R 15

COA A.MKT.NZD.256 33 1274 L 06

COA., *MVL.*, 705/76, 1281 R 21

COA MVL 185 78 1273 Z 29

COA MVL 670 80 1280 Z 05

COA., *MVL.*, 670/80, 1280 N 7 ve 1280 Z 5



Aydin 18.07.2019

Sayın Rumeyza Sena Kurt;

Tarafımdan yapılan Düzce
Tarihi I-II den alıntı yapıl-
masını memnuniyetle karşı-
lıyorum. Çalışmanızda başarı-
lar dilerim.
Saygılarımla..

Prof. Dr. Ferit KÖNÜKÇÜ
BK