

T.C.
DİCLE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

117081

OSMANLI TAŞRA TEŞKİLATINDA
YENİLİKLER

(1826-1876)

117081

Ömer TORAMAN

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

DANIŞMAN

Doç. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

DİYARBAKIR

2002

ÖZET


Klasik dönem Osmanlı taşra idaresi; birer askeri-idari ünite olan eyaletler ve sancaklar şeklinde teşkilatlanmıştır. Beylerbeyleri ve sancakbeyleri padişahın idare alanındaki temsilcileri idiler. Yargı alanında ise padişahın temsilcisi kadı idi. Kaza, bir kadının yargı çevresini ifade ediyordu. XVII. ve XVIII. yy.larda sancak yöneticisi olarak; hasların idaresi ile görevlendirilen voyvodalar ile İstanbul'da oturan bir vezir adına sancağı yönetmek üzere görevlendirilen mütesellimler de görev yapmaktaydı. Bunlar genellikle yerli ailelerden seçilmekteydiler. Ayanların da güçlenmesi ile birlikte, bu dönemde taşra idaresinin merkezin kontrolünden uzaklaştığı görülür. Özellikle II. Mahmut döneminde merkezin taşra üzerindeki etkinliğinin arttırılması için girişimlerde bulunuldu. Ayanlarla mücadele edildi. Bunun yerine muhtarlık teşkilatı kuruldu ve yaygınlaştırıldı. Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birlikte, İmparatorluk büyük bir değişim dönemine girdi. Valilerin mali alandaki yetkileri, sancaklara muhassıl adlı mali yöneticiler atanmak suretiyle, azaltıldı. Muhassıllara yardımcı olmak üzere, muhassıllık meclisleri kuruldu. İltizam usulü kaldırıldı ise de bir müddet sonra tekrar eski uygulamalara döndü. Ardından muhassıllık kaldırıldı. Muhassıllık meclisleri ise eyalet meclisleri adıyla çalışmalarına devam etti. Bu arada, alt bir idari birim olarak kaza'lar kuruldu. Islahat Fermanı ile özellikle gayri müslim tebaanın yönetime katılması için bazı tedbirler öngörüldü: taşra meclislerinde seçim usulleri değiştirildi. Osmanlı idarecileri, Avrupalı devletlerin ve gayrimüslim cemaatlerin taşra idaresinde arzuladıkları adem-i merkezîyetçi yapıya, devletin bütünlüğü için tehlike oluşturacağı düşüncesi ile, karşı çıktılar. Fransız taşra idari sisteminden de etkilenilerek yetki genişliğine dayalı vilayet sistemi benimsendi. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, liva ve kaza idari birimleri ve her birinde, idare meclisleri oluşturuldu. Ayrıca liva temsilcilerinden meydana gelecek bir vilayet umumi meclisi kuruldu. Bir yerel yönetim birimi olarak köy idaresi de ayrıntıları ile tanımlandı. Nizamnamenin ilk uygulaması, Mithat Paşa'nın valiliği altında Tuna Vilayetinde yapıldı. Zamanla İmparatorluğun diğer bölgelerinde de uygulamaya geçildi. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile uygulamada görülen eksiklikler giderildi. Özellikle Avrupalı devletlerin talepleri sonucu kaza bünyesinde nahiyeler ve nahiyeye meclisleri kuruldu. Nahiyeye meclisleri köy ihtiyar heyetlerinin üyelerinden meydana getirildi. 1871 Nizamnamesi 1913 yılına kadar yürürlükte kaldı.


ABSTRACT


Ottoman provincial administration in Classical Age was organized in the form of states and sancaks, each being a military-administrative unit. The beylerbeyi and sancakbeyi were the representatives of the Sultan within his domain. Whereas in judgement, Ottoman judge (kadi) was the representative of the Sultan. The province was representing the jurisdiction of an Ottoman judge. In XVIIth and XVIII centuries, voyvodas were appointed to administration of hassas and mütesellims were appointed to administer the sancaks on behalf of the Vizier domiciled in İstanbul. It is observed that the provinces have got out of control of the center as the ayans got stronger. Particularly during Mahmut II's time, some actions were taken to increase the effectiveness of center on the provinces. Struggle was launched against ayans. Autonomies were established in stead of ayans. Upon declaration of Order of Political Reforms, the Empire has undergone an extensive reorganization process. The financial authorities of the governors were reduced by appointing financial managers called muhassıl. Muhassılîk concils were established to assist muhassıls. Although protection was abolished, the same schemes were referred to back. Then muhassılîk was abolished, and the muhassılîk assemblies continued under the title state councils. Meanwhile, the kazas were established as sub administrative units. With Reform Order, some measures were stipulated to ensure participation of particularly the Non-Muslim subject in administration. The election procedurc in provincial councils were changed. The Ottoman administrators have objected to decentralized structure which was desired by European States and Non-Muslim communities, on ground that it would threaten the integrity of state. A provincial system based on authority comprehensiveness principle, also being inspired by French provincial administration system. Upon Regulation on Provinces in 1864, provinces, liva and kaza administrative units were established, and administrative councils in each of them. The village administration was defined in detail as a local administration unit. The first implementations of the Regulation has taken place in Province Danube. By the time, it was promoted in order districts of the Empire. With the Regulation on General Provincial Administration dated 1871, deficiencies in implementation were remedied. The region (nahiye) and regional councils were established within the provinces particularly based on requests from European States. The regional councils were formed by the members of village administration boards. The Regulation dated 1871 remained in force until 1913.


T.C.
DİCLE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE
DIYARBAKIR


Bu çalışma jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Doc. Dr. H. T. Fendekçi 

Üye : Doc. Dr. Fazıl Münir Fıratlı 

Üye : Doc. Dr. Ramazan YILDIRIM 

Üye : Doc. Dr. Mustafa Arıcı 

Üye : Y. Doç. Dr. Mehmet Karaman 

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../.....

Prof. Dr. Abdülbaki TURAN



ÖNSÖZ

Türk siyasi ve iktisadi tarih çalışmaları yanında, idare tarihimizin çok fazla ele alındığı söylenemez. Ülkemizin bugününü anlayabilmek için idari yapımızın geçmişinin, kökenlerinin de iyi bilinmesi gerekmektedir. Tarih, bir yandan değişmelerin ama öbür yandan da devamlılıkların bulunduğu bir sahadır. Tarihi yalnızca değişimler olarak ele almak, bizi yanıltır. Tarihte devamlılıkların da iyi takip edilmesi, bizi daha doğru sonuçlara götürecektir.

Türk idari yapısı, sürekli değişim halindedir. Bu değişimin Cumhuriyetle birlikte bir ivme kazandığı söylenebilir. Ancak idare tarihimiz açısından bu değişimlerin çok daha gerilere gittiği açıktır. O halde, bugünkü taşra yönetim yapımızın temelleri ne zaman ve hangi şekillerde atılmıştır?

Yaptığımız bu çalışmada, bugünkü idari yapımızın önemli ölçüde şekillendiği 19.yy.'ı ele aldık. Ancak 19.yy.'daki bu büyük değişimlerin anlaşılabilmesi için de Osmanlı İmparatorluğu'nun "klasik" olarak adlandırdığımız ve zamanında son derece iyi işleyen idari yapısına da göz atmamız gerekiyordu. Çalışma konumuz taşra idaresi ile sınırlı olduğundan; önce klasik dönem taşra idaresini ele alıp, ana hatlarıyla yapıyı ortaya koymaya çalıştık. Bu girişten sonra; klasik yapının ilerleyen zamanla birlikte ihtiyaçları karşılayamaması neticesi, değişim beklentilerini ve kısmi, kişiye bağlı bazı çabaları ele aldık. Ardından aynı bölümde, II. Mahmut'un "gerçek" iktidarı ele aldığı tarihten itibaren* (bu dönemi 1826 yılı ve sonrası olarak ele aldık) girilen yenilikleri, bu değişim iradesinin bir tür garantisi ve dışa vurumu olan Tanzimat Fermanı'nın ilanına kadar birinci bölümde ele aldık. İkinci bölümde ise Tanzimat Fermanı'nın ilanını müteakiben, kimi iniş ve çıkışlarına rağmen, taşra idaresinde görülen köklü değişimlere yer verildi. Bu değişimlerin sistemli bir hâl aldığı vilayet düzeni ise, 1864 Vilayet Nizamnamesi ekseninde üçüncü bölümde ele alındı. Dördüncü bölümde, vilayet düzeninin gözden geçirildiği ve genişletildiği 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet

* "II. Mahmud devri idari tarih açısından Tanzimat devrinin başı olarak telakki edilebilir.", bkz. İ. Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, İletişim Yayınları, İstanbul 2000, s.126.

Nizamnamesi detaylı bir şekilde ele alındı. Belediye teşkilatı, çalışmamızın sınırları dışında tutuldu.

Böylece taşra idaresinde yapı farklı bir mecraya çekilmiş oldu. Nitekim bu son Nizamname 1913 yılına kadar yürürlükte kaldı.

Netice olarak bu çalışmamızda, Türk idare tarihinin 1826-1876 zaman aralığında taşra idaresi sahasında görülen devamlılıkları ve değişimleri ortaya koymaya çalıştık.



İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
TUTANAK	III
ÖNSÖZ	IV
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	X

GİRİŞ

KLASİK DÖNEM TAŞRA İDARESİ

I. SANCAK İDARESİ	1
II. EYALET İDARESİ	3
III. XVII.-XVIII. YÜZYILLARDA TAŞRA İDARESİ	5

BİRİNCİ BÖLÜM

XIX.YÜZYIL BAŞLARINDA İDAREDE YENİLİKLER

I. 1826'DAN ÖNCE	9
II. 1826'DAN SONRA	12
A. Askeri Alanda Yenilikler	12
B. Merkezi İdarede Yenilikler	14
C. Taşra İdaresinde Yenilikler	17
1. Eyalet İdaresi	17
a. Vali	17
b. Mutasarrıf	19
c. Muhassıl	20
2. Sancak İdaresi	20
a. Mütesellim	20
b. Voyvoda	21
c. Ayanlar	22
d. Muhtarlığın Kurulması	23

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT FERMANININ İLANINDAN 1864 DÜZENLEMESİNE KADAR GEÇEN ZAMANDA TAŞRA İDARESİNDE YAPILAN YENİLİKLER

I. TANZİMAT FERMANI VE TANZİMATIN EYALETLERDE UYGULANMASI SORUNU	25
II. MALİ ALANDA TANZİMAT	26
A. İltizam Usulünün Kaldırılması	28
B. Muhassılık ve Muhassılık Meclisleri	28
III. ASKERİ ALANDA TANZİMAT	31
IV. TAŞRA İDARESİNDE TANZİMAT	33
A. Eyalet İdaresi: Valilik	36
B. Memleket Meclisleri (1842-1849) ve Eyalet Meclisleri (1849-1864) ..	43
C. Sancak İdaresi: Kaymakamlık	46
D. "Kaza"ların Teşkili: Kaza Müdürlüğü	49
E. Eyalet Temsilcilerinin İstanbul'da Toplanması ve İmar Meclisleri'nin Kurulması	52
F. Eyaletlerin Teftişi	53
G. Adli Teşkilat	54
H. Ceza Kanunnameleri	55
I. 1861 Lübnan Nizamnamesi	58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1864 TARİHLİ VİLAYET NİZAMNAMESİ İLE TAŞRA İDARESİNE GETİRİLEN YENİ DÜZEN

I. 1864 VİLAYET NİZAMNAMESİ	60
A. Vilayet İdaresi	63
1. Vilayetin Mülkiye İşleri	63
2. Vilayet İdare Meclisleri	63
3. Vilayet Umumi Meclisleri	64
4. Vilayetin Hukuki İşleri	65

B. Liva İdaresi	66
1. Livanın Mülkiye İşleri	66
2. Liva İdare Meclisleri	66
3. Livanın Hukuki İşleri	67
C. Kaza İdaresi	68
1. Kazanın Mülkiye İşleri	68
2. Kaza İdare Meclisleri	68
3. Kazanın Hukuki İşleri	69
D. Köy İdaresi	69
II. 1864 VİLAYET NİZAMNAMESİNİN İLK UYGULAMASI: TUNA VİLAYET NİZAMNAMESİ	71
III. NİZAMNAMENİN DİĞER VİLAYETLERDE UYGULANMASI	72
IV. 21 HAZİRAN 1967 TARİHLİ “VİLAYETLERİN İDARE-İ MAHSUSASI VE NİZAMATININ SUVER-İ İCRAİYESİ HAKKINDA TALİMAT-I UMUMİYE”	76

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

1871 TARİHLİ İDARE-İ UMUMİYE-İ VİLAYET NİZAMNAMESİ

I. 1871 VİLAYET NİZAMNAMESİ	80
II. VİLAYET İDARESİ	81
A. Vali	81
1. Valinin Mülki İşlere İlişkin Görevleri	81
2. Valinin Mali İşlere İlişkin Görevleri	82
3. Valinin Eğitim ve Bayındırlığa İlişkin Görevleri	82
4. Valinin İçgüvenliğe İlişkin Görevleri	83
5. Valinin Ceza ve Hukuk İşlerinin İcrasına İlişkin Görevleri	83
B. Vali Muavini	84
C. Defterdar	84
D. Mektubcu	85
E. Umur-i Ecnebiye Müdürü	85
F. Ziraat ve Ticaret Müdürü	86

G. Maarif Müdürü	86
H. Tarık Emîni	86
I. Deftreri-i Hakani Müdürü	87
J. Emlak ve Nüfus İdareleri Memurları	87
K. Evkaf Müdürü	87
L. Alay Beyi	88
M. Vilayet İdare Meclisi	88
N. Meclis-i Umumi	89
III. LİVA İDARESİ	90
A. Mutasarrıf	90
B. Liva İdare Meclisi	91
IV. KAZA İDARESİ	92
A. Kaymakam	92
B. Kaza İdare Meclisi	93
V. NAHİYE İDARESİ	93
A. Nahiye Müdürü	93
B. Nahiye Meclisi	94
VI. KÖY İDARESİ	95
A. Muhtar	95
B. Köy İhtiyar Meclisi	96
SONUÇ	97
BİBLİYOGRAFYA	106
HARİTA	

KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
A.Ü.	: Ankara Üniversitesi
B.A.	: Başbakanlık Arşivi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DİA	: Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi
Ed.	: Editör
IRCICA	: İslam Tarih, Kültür ve Sanat Teşkilatı
İA	: İslam Ansiklopedisi
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
M.E.B.	: Milli Eğitim Bakanlığı
No.	: Numara
s.	: sayfa
Sa.	: Sayı
ss.	: sayfalar
TTK	: Türk Tarih Kurumu
vd.	: ve devamı
Yay.	: Yayınevi
yy.	: Yüzyıl

GİRİŞ

KLASİK DÖNEM TAŞRA İDARESİ

Yaklaşık 700 yıl ayakta kalmış bir devlette başından sonuna kadar değişmez bir idari yapının varlığından söz etmek mümkün değildir. Zaman içerisinde gelişen iç ve dış şartlara göre değişiklikler gözlenir. Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğu ele alınırken kendi içinde dönemlere ayrılmaktadır. İdari alanda, yaklaşık XVII. yüzyıla kadar olan dönemi “klasik dönem” olarak adlandırmak mümkündür.¹

I. SANCAK İDARESİ

Osmanlı Devletinde başlangıçta her idari birime iki amir atanırdı. Bunlardan biri, sultanın yürütme erkini temsil eden ve askeri sınıftan olan “bey” (beylerbeyi veya sancakbeyi), diğeri ise sultanın hukuki yetkisini kullanan ve ilmiye sınıfından gelen “kadı” idi.² Kadı, beyden bağımsızdır, Padişah’tan emir alır ve padişaha doğrudan arzlarda bulunabilir. İlk sancakbeylerinin görevleri askeri nitelikte olup idari işler, adli teşkilatın başı olan kadı uhdesinde bırakılmıştır. Ancak zamanla sancakbeyi, idari yetkileri kadıların aleyhine olarak genişlemesi neticesinde yalnız askeri değil idari-mülki bir yönetici olarak belirmeye başlamıştır. XV. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu durum yerleşik bir hal almıştır.³

Osmanlı İmparatorluğu’nda bu dönemde, en küçük idari birim, kaza’dır.⁴ Birkaç köyün bir araya gelmesi ile oluşan kaza, esasen bir kadının yargı çevresini belirler ve

¹ Osmanlı öncesi (Bizans, Selçuklu, İlhanlı ve İslam Devletleri) devlet teşkilatları hakkında şu eserlere müracaat edilebilir. İsmail H. Uzunçarşılı, *Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal*, TTK Yay. VIII. Dizi-Sa.10, Ankara 1988; İlber Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihine Giriş*, Turhan Kitabevi, Ankara 2000.

² Nejat Göyünç, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, *Osmanlılar*, VI, Yeni Türkiye Yay. İstanbul 2000, s.77.

³ Mehmet Ali Ünal, “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, *Osmanlılar*, VI, Yeni Türkiye Yay. İstanbul 2000, ss.115-116.

⁴ Osmanlı devletinde eyalet-sancak-kaza şeklinde tek bir idari-askeri teşkilatlanma olduğu ve kaza’nın da bunun en alt birimi olduğu görüşü tartışmalıdır. Akdağ ve Ondan aktararak Ünal; kaza bölgesinin, askeri olarak niteledikleri eyalet-sancak teşkilatından ayrı bir idare olduğunu ileri sürerler. Kaza’nın sancağın bir alt birimi olarak görülmesini de, XIX. yüzyılda kadının yalnızca mahkeme başkanı haline gelmesi ve

doğrudan merkeze bağlıdır. Köyler, kazai açıdan kadıya, askeri-idari açıdan sancakbeyine bağlıdır. Kadı, askeri olmayan şer'i ve örfi konulara bakar, ayrıca bir kısım beledi işlerden sorumlu bulunmaktadır.⁵ Prof. Ortaylı kadının bu görevlerini şu şekilde sıralamaktadır; “ Sanatkar ve esnafın kontrolü, lonca düzeninin, yönetimin ve bununla ilgili kuralların gözetimi, şehrin ekonomik hayatıyla yakından ilgili olarak fiyat tesbit ve kontrolü, diğer yandan şehirlerin altyapısal tesislerinin denetimi, imar nizamının korunmasını gözetmek, vakıfların yöneticilerini denetlemek, bu konudaki atamalarla ilgili olarak arzda bulunmak gibi...”⁶

Eyalet ve sancak merkezlerine bağlı küçük şehir ve kasabaların idare amirliğini yapan subaşılarda, asayişin sağlanmakla yükümlüydü. Subaşılık, sipahilik⁷ ile sancakbeyliği arasında bir görevdi.⁸

Klasik dönem Osmanlı İmparatorluğu'nun temel idari birimi sancaktır.⁹ Tahrir Defterlerinde her bir sancağa ait ayrı kanunnamelerin bulunduğu görülür.¹⁰ Sancak idaresinin başı ise sancakbeyidir. Sancaklara merkezden hükümdarın kulları arasından, taşradan alaybeyleri, defter kethüdası, timar veya hazine defterdarından veya sancakbeylerinin oğulları veya yakınları arasından tayin yapılmaktadır. Görev süreleri üç ile bir yıl arasında değişmektedir.¹¹ Sancağın en büyük yöneticisi olarak

kaza merkezlerinde idari bir teşkilat olarak mutasarrıflıkların kurulmasına bağlarlar. Bkz. Ünal, a.g.m., ss.118-119.

⁵ Kaza'da kadı'nın yargı dışında mülki-idari teşkilatın da başı olduğu ve özellikle asayişin sağlanması görevinin kadınlara ait olduğu ileri sürülmüştür. Bkz. Akdağ, *Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi (1243-1453)*, I, Cem Yayınevi, İstanbul 1995, ss.324-327 ve aynı yazarın *Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası “Celali İsyanları”*, Cem Yayınevi, İstanbul 1995, ss.86-92.

⁶ İlber Ortaylı, *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı*, Turhan Kitapevi, Ankara 1994, s.27. Kadının görevleri hakkında ayrıca bkz. Ünal, a.g.m., ss.119-120.

⁷ Sipahi; “Osmanlı askerlik teşkilatında Timar namıyla öşür ve rüsumunu aldıkları araziye mukabil harp zamanlarında kendi hayvanları ve kanunen götürmeye mecbur oldukları cebelüleri ile birlikte sefere iştirak eden bir sınıf süvari askerine verilen addır.” Bkz. M. Zeki Pakalın, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, III, MEB yay., İstanbul 1993, ss.230-235.

⁸ M.Zeki Pakalın, III, ss.259-261; Y. Halaçoğlu, *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, TTK. VII. Dizi-Sa.127, Ankara 1991, s.73. Subaşılarda doğrudan kadıların emri altında oldukları da ileri sürülmüştür. Bkz. Akdağ, *Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi (1453-1559)*, II, Cem Yayınevi, İstanbul 1995, ss.63-67.

⁹ Mehmet İpşirli, “Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı”, *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, Ed. Ekmelettin İhsanoğlu, IRCICA Yay. İstanbul 1994, s.233.

¹⁰ Kanunname metinleri için bkz. Ö. L. Barkan, *Kanunlar*, İ.Ü. Ed. Fak. Yay., İstanbul 1945. Osmanlı Tahrir Defterlerinde sancak yerine “liva”, sancakbeyi yerine “mirliva” tabirlerinin de kullanıldığı görülür.

¹¹ İpşirli, a.g.m., s.234. İ. Metin Kunt, XVI. yüzyılda görevli “...sancakbeylerinin en aşağı yüzde 40'mın kul değil ümera oğlu ya da akrabası olması...”nı, II. Mehmet'ten itibaren önemli görevlerde kul asıllı yöneticilerin egemen olduğu yönündeki kanaatin yanlışlığına işaret saymaktadır. Bkz. İ. Metin Kunt,

sancakbeyinin geniş yetkileri ve sorumlulukları vardır. Sancakbeyinin askeri vazifelerinin başında, sancağında bulunan timarlı sipahilerle beraber bağlı bulunduğu beylerbeyinin komutası altında savaşa katılmak gelmektedir. İdari alanda ise sancakbeyi; emniyet ve asayişin sağlanmasından, kalelerin ve sınırların korunmasından, vergilerin toplanmasından, kalpazanlığın önlenmesinden, özel görev için gelen devlet memurlarına yardımcı olmaktan, suçluların cezalandırılması işinden sorumludur.¹² sancakbeyinin yanında alaybeyi bulunmaktadır.

Sancakların, İmparatorluğun ilk devirlerinde meydana geldiği bilinmektedir. Osman Gazi, ele geçirilen bölgelerin genişlemesi üzerine önde gelen komutanlarını sancakbeyi olarak görevlendirmiş; bu arada, Karahisar Sancağının idaresini oğlu Orhan Gazi'ye vermiştir.¹³ Fetihlerle birlikte sancak sayıları hızla artmıştır.

Klasik Osmanlı sancaklarının dışında özellikle Doğu Anadolu'da, bu yörelerin Osmanlı idaresine katılmasında çaba harcayan mahalli beylere belirli bazı ayrıcalıklarla sancak idaresi verildiği görülür. Bunlardan, "yurtluk-ocaklık" sancaklarda beylerin azli ve görevlendirilmeleri beylerbeyinin arzı ve padişahın onayı ile yapılmaktadır. Atamalar aile fertleri arasından yapılır. Yurtluk-ocaklık sancaklarda tahrir yapılır; timar ve zemetler beyin adamlarına verilir. "Hükümet" sıfatını taşıyan sancaklarda ise atama işlemi yurtluk-ocaklık sancaklarındaki gibi yapılır; ancak tahrir uygulanmazdı.¹⁴ Sancakların bu statüleri sabit ve değişmez değildir. Siyasi şartlara göre Osmanlı Devleti gerektiğinde değişikliklere gitmiştir. Bu nedenle, bu sancakları Osmanlı Devletinin merkezi otoritesinin dışında görmemek gerekir.¹⁵

II. EYALET İDARESİ

Sancaklardan meydana gelen beylerbeyilikler, beylerbeyi tarafından idare edilmektedir (16.yüzyıldan sonra beylerbeylik ve beylerbeyi yerine "eyalet" ve "vali" kullanılmıştır). Beylerbeyi, sancakbeylerinin amiri durumundadır. İki tuğ taşır ve paşa

Sancaktan Eyalete 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası Ve İl İdaresi, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1978, ss.65-66.

¹² Kunt, a.g.e., ss.23-26; M. S. Eyüboğlu, "Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilat Kanunları", *Türk İdare Dergisi*, (1951), CCXI, Sayı.212, s.145 ve Halaçoğlu, a.g.e., s.74.

¹³ Fahameddin Başar, *Osmanlı Eyalet Tevcihatı (1717-1730)*, TTK. II.Dizi-Sa.35, Ankara 1997, s.6.

¹⁴ Neşat Göyünç, a.g.m., s.85.

¹⁵ Ünal, a.g.m., s.118.

ünvanına sahiptirler.¹⁶ Fatih Kanunnamesine göre beylerbeyliğine, mal defterdarları, beylik rütbesindeki nişancılar, beşyüz akçalık kadılar ve dört yüz bin akça hassı olan sancakbeyleri getirilmektedir.¹⁷

İlk olarak Rumeli Beylerbeyliği ihdas edildi ve yönetimine Süleyman Paşa getirildi. Anadolu Beylerbeyliği ise daha geç devirlerde kurulmuştur (1393). I.Mehmet döneminde yapılan fetihler neticesinde Rum Beylerbeyliği (Sivas) kuruldu (1413). XVI. yüzyıl başlarında Diyarbakır, Erzurum ve Mısır Eyaletleri ilave olundu. XVII. yüzyılda eyalet sayısı zaman zaman değişmekle birlikte kırkı geçmiştir.¹⁸ Derece itibari ile Rumeli Beylerbeyi en kıdemli olandır ve terfi ettiğinde Divan-ı Hümayun'da sonuncu ("küçük") vezir olur.¹⁹ Beylerbeyliğine en fazla üç yıl için atama yapılır. Bunun nedeni bölgede bağımsız güç olmalarını önlemektir. Zaman içerisinde beylerbeylerinin görev süreleri bir yıla kadar kısalmıştır.²⁰ Beylerbeyinin oturduğu sancağa "paşa sancağı" denir. Kendisi bu sancağın sancakbeyi gibidir. Kendisine bağlı diğer sancaklarla olan ilişkileri ise askeri alanla sınırlıdır.²¹

Eyaletlerde bir hazine defterdarı, bir timar defterdarı, bir de defterdar kethüdası bulunmaktadır.²² Bunların dışında beylerbeyinin kalabalık bir maiyeti vardır. Beylerbeyinin sorumluluğu altındaki bazı işleri görüşmek, halkın şikayetlerini dinlemek üzere toplanan bir "beylerbeyi divan"ı bulunur. Beylerbeyinin konağında toplanan divan, Divan-ı Hümayun'un küçük bir modeli gibidir. Eyalet divanı kararlarından memnun olmayanlar şikayetlerini Divan-ı Hümayuna iletebilirdi. Eyalet divanında görüşülen konular ve alınan kararlar divan efendisi tarafından deftere kaydedilir.²³ Beylerbeyi, gerektiğinde divan'da dava görür veya kadıya dava gördürür. XIV. yüzyıl boyunca beylerbeyi, timarlı sipahilerin ve diğer tüm taşra kuvvetlerinin komutanıdır. Bu

¹⁶ Kanuni Sultan Süleyman'dan sonra bazı önemli eyaletlere vezir rütbesi ile valiler (üç tuğlu paşalar) tayin edilmiş ve zamanla uygulama genişletilmiştir. Bkz. İ. H. Uzunçarşılı, *Osmanlı Tarihi*, III/2, TTK. VIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1995, s.291.

¹⁷ Dündar Aydın, *Erzurum Beylerbeyliği ve Teşkilatı*, TTK. Yay. VII.Dizi- Sa.151, Ankara 1998, s.167.

¹⁸ Başar, a.g.e. ss.7-8; Zaman içerisinde eyaletlerin sayısındaki artış için bkz. Halil İncalcık, "Eyalet" *DİA*, XI, ss.548-549.

¹⁹ Halaçoğlu, a.g.e., s.76. İleriki dönemlerde beylerbeylerine Divan'a alınmadan da vezirlik rütbesi verilmeye başlanmıştır.

²⁰ İpşirli, a.g.m., s.228 ; Eyaletlerde beylerbeyinin kontrolü için getirilen denge sistemi için bkz. İncalcık, a.g.m, s.550.

²¹ Musa Çadırcı, "Tanzimatın İlanı Sırasında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)", *Belleten*, LI/201, Ankara 1988, s.1215.

²² Eyüboğlu, a.g.m., s.149.

dönemde beylerbeyi, belli bir bölgenin idarecisi hüviyetinden daha çok ordu işlerinden sorumlu kimsedir.²⁴ Bölgesinde hükümdarın temsilcisi sıfatı ile, kendine ait divanda askeri konulardaki meselelere bakar, bölgenin güvenliğini sağlar, timar tevcihi işlerini yürütürdü.²⁵ Başlangıçta bütün timarlar beylerbeyiler tarafından tevcih edilirken, XVI. yüzyıldan itibaren sadece küçük timarları tevcih etmeye başlamışlardır.²⁶

Beylerbeyi sefere çıktığı zaman yerine mütesellim denilen görevliyi bırakırdı. Bunlar genellikle yerli ailelerden seçilirdi. Bu durum zaman zaman yerli aileler arasında şiddetli çekişmelere sebep olmuştur.²⁷

İmparatorluğun genişlemesine paralel olarak sayıları artan eyaletler; has ile idare edilenler (yani salyanesiz, yıllıksız) ve salyaneli (yıllıklı) olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Salyaneli eyaletlerin mahsulatı has, zeamet ve timara ayrılmıştır ve hazineden, defterhaneden idare edilmektedir. Eyaletlerin geneli bu şekildedir. Salyanesiz eyaletler mahsulatı ise has, zeamet, timar şeklinde ayrılmayıp doğrudan hazine tarafından yıllık olarak (beylerbeyi, sancakbeyi, asker vesairenin maaşları ayrıldıktan sonra) tahsil edilir. Bu eyaletlere Mısır, Bağdat, Basra, Yemen, Trablusgarp, Tunus, Cezair Eyaletleri örnektir. Bunların dışında Eflak- Boğdan gibi özel statülü hükümetler, içişlerinde serbest Kırım Hanlığı, yine kendine has durumu ile Mekke-i Mükerrerme Emirliği de Osmanlı İmparatorluğuna bağlı bölgelerdir.

III. XVII.-XVIII. YÜZYILLARDA TAŞRA İDARESİ

Osmanlı İmparatorluğu'nun yukarıda ele alınan klasik yapısı zaman içerisinde bazı değişikliklere uğramıştır. Bu dönemde her ne kadar idari bölünmede farklılıklar olmamış ise de özellikle yürütülen kimi görevlerin niteliklerinde değişimler olmuş, kimi yeni görevler önem kazanmıştır.

Bazı sancakların sancakbeyleri, bazılarının ise voyvodalar ve muhassıllar tarafından idare edildiği görülmektedir. Bir sancak has olarak verilmiş ise idaresi

²³ İpşirli, a.g.m., s.226.

²⁴ Dündar Aydın, beylerbeyini "askeri vali" olarak da tanımlamıştır. Bkz. Aydın, a.g.e., ss.165-172.

²⁵ Halaçoğlu, a.g.e., s.75.

²⁶ İpşirli, a.g.m., s.229.

²⁷ İpşirli, a.g.m., s.236.

voyvodaliğa çevrilir ve has sahibi tarafından bir voyvoda tayin edilir.²⁸ XVI. yüzyılda, vergi toplayanlar için kullanılan muhassıl deyimini, XVIII. yüzyılda gelir toplamak yanında sancakta bir kısım idari vazifeleri olan yetkililer için kullanılmıştır. Bazı timar ve zeametlerin statüleri değiştirilerek, malikane haline getirilmeleri üzerine, buraların gelirlerini toplamak üzere muhassıllar görevlendirilmiştir. Muhassıllar da daha çok yerli ailelerden seçilmiştir.²⁹

XVIII. yüzyıl başlarında sancakbeylerinden paşa veya bey olanlarına mutasarrıf da denilmektedir. Sancakların vezirlere verilmesi bir mecburiyetten kaynaklanmaktaydı. Eyalet sayısının artmayıp, azaldığı bir dönemde, vezir rütbesi alanların sayısındaki artış karşısında, bu kişilere sancak idaresi verilmiştir. Ancak bu şekilde sancak tevcihi yapılan vezirler, sancaklarına gidip doğrudan idareyi ele almayıp, yerlerine mütesellim görevlendirmişlerdir.³⁰ Bu suretle merkezde oturan vezirlere bir geçim kaynağı temin edilmiştir. Mütesellimlikle idare edilen sancakların artmasında, sancakların arpalık olarak verilmesi de önemli bir etkidir. Özellikle XVIII. yüzyılda arpalık olarak verilen yerler çoğalmıştır. Arpalık, daha çok vezirlere verilmekle birlikte, diğer devlet ileri gelenlerine, saray mensuplarına, ilmiye sınıfından ileri gelenlere de ek gelir sağlamak için verilmiştir. Arpalıkların, eyaletlerde görev süresini tamamlayıp merkeze alınan eyalet yöneticilerinin, tekrar görev bekledikleri süre için veya emeklilik sonrası gelir kapısı olarak da verildiği görülür.³¹

Başlangıçta beylerbeyi eyaletindeki timarlı sipahileri toplayarak sefere katılırdı. Sancakbeyleri de beylerbeyinin emri altına girerlerdi. Timar sisteminde bozulmayla beraber eyalet askerleri içinde timarlı sipahilerin yerini zaman içerisinde eyalet yöneticilerinin kapılarında beslediği askerler almıştır.³² Bu kuvvetler dönemin özellikleri itibariyle özellikle eşkıya takibinde önemli rol oynamıştır.

²⁸ Yücel Özkaya, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık*, TTK. VII.Dizi-Sa.157, Ankara 1994, s.16.

²⁹ İpşirli, a.g.m., s.237.

³⁰ Çadırcı, a.g.m., s.1216. Özkaya, a.g.e., s.20.

³¹ Özkaya, a.g.e., s.17.

³² Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, TTK. VII.Dizi-Sa.124, Ankara 1997, s.11.

Bu dönem taşra idaresinde ayanların da önemli roller üstlendiği görülür.³³ Başlangıçta şehir ileri gelenleri anlamında kullanılan ayan deyimi, XVII. yüzyılın sonlarından itibaren şehir ve kasabalarda devlet ile halk arasındaki münasebetleri düzenleyen, kimi idari görevler üstlenen kişiyi ifade etmektedir.³⁴ Ayanlar yörenin ileri gelenlerince seçimle işbaşına getirilirlerdi. Seçilen ayanın adı şer'îye siciline yazılır ve kadı'dan alınan ilamla durum sancak yöneticisine bildirilir, onun uygun görmesi ile seçim kesinleşirdi. Ancak bu kural her zaman işlemez, yersiz ayanlık iddiaları devleti sürekli uğraştırırdı.³⁵ Ayanlar, buldukları yörede sefer sırasında istenen asker, yiyecek, malzeme ve benzeri ihtiyaçları karşılamakla ve görevlilere yardımcı olmaktaydılar. Vergilerin dağıtımında ve toplanmasında görev alarak haksızlıkların ve aksaklıkların önüne geçmek, bazı vergileri bizzat toplayarak ilgililere teslim etmekle görevliydi. Yörenin özelliklerine göre de maden işletmek, odun naklettirmek, sayım yapmak gibi işlerde de ayanlardan yararlanılırdı. Ayanlar bu hizmetleri karşılığında "ayaniye" denilen bir ücreti halktan alırlardı.³⁶ Ayanlar, çiftçiye borç vererek, iltizama katılarak gelirlerini arttırdılar. Mukataaların açık artırma yolu ile mültezimlere verildiği ve İstanbul'da oturan yüksek dereceli yöneticiler, ulema ve sarrafların oluşturduğu bu mültezimlerin ellerindeki mukataaları parçalara ayırarak alt-mültezim olarak ayanlara verdikleri görülür. 1695'ten itibaren bazı mukataaların malikane usulü ile ömür boyu iltizama verilmeye başlanması, ayanlığın ve toprak ağalığının gelişmesinde önemli rol oynadı. XVII. yüzyıldan itibaren yaygınlaşan arpalıklara voyvoda ve mütesellim olarak ayanların tayin edilmesi, bunların güçlerini arttırdı.³⁷ Halk tarafından seçilen Ayanın, valinin buyruktusunu alması gerekiyordu. Zamanla bazı valilerin bu buyruktuları sadece gelir elde etmek için gelişi güzel dağıtmaları sürekli güçlü ailelerden ayan seçilmesine yol açtı. Nitekim, 1790'da merkezi hükümet tarafından, ayan tayinlerine valilerin karışmaması kararlaştırıldı.³⁸ Gerçi 1786'da ayanlığa son verildi ise de bir müddet sonra, 1790'da tekrar eski usule dönüldü. Merkezi hükümetin zayıflaması ile birlikte

³³ Ayanlık üzerine yapılmış en önemli çalışma; Yücel Özkaya, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık*, TTK. VII. Dizi-Sa.157, Ankara 1994.

³⁴ İpşirli, a.g.m., ss.237-238.

³⁵ Çadırcı, a.g.m., s.1237.

³⁶ Çadırcı, a.g.e., s.35.

³⁷ Özcan Mert, "Osmanlı Devleti Tarihinde Ayanlık Dönemi", *Osmanlılar*, VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, s.174 ve Yücel Özkaya, "Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması Sonuçları: Ayanlık Sistemi ve Büyük Hanedanlıklar", *Osmanlılar*, VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss.167-168.

³⁸ Mert, a.g.m., s.175 ve Özkaya, a.g.m., ss.170-171.

ayanlar, yörelerinde müstakil birer hanedanlık görüntüsü vererek, II. Mahmut dönemine kadar etkinliklerini sürdürdüler.



BİRİNCİ BÖLÜM

XIX.YÜZYIL BAŞLARINDA İDAREDE YENİLİKLER

I. 1826'DAN ÖNCE

Osmanlı İmparatorluğu'nda Kanuni Sultan Süleyman'dan sonra çeşitli sahalarda görülmeye başlanan bozulmaların çaresi olarak devlet ve fikir adamları, "klasik" tabir edilen dönemin yapısına geri dönülmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Onlara göre bozulma "klasik" yapıdan sapmanın bir sonucuydu, dolayısı ile "klasik" yapıya dönülerek eski güçlü yapıya kavuşulabilirdi. XVII. yüzyılda Genç Osman, IV. Murat, Köprülü ailesine mensup vezirler hep bu yönde gayret gösterdiler.³⁹ Ancak bu çabalarda Batı'da yaşanan gelişmeler ihmal edilmiştir.

XVIII. yüzyıldan itibaren yöneticiler, Avrupa'daki gelişmelerden etkilenmişlerdir. Özellikle Avusturya ile girişilen savaşlarda ordunun yetersizliği iyiden iyiye görülmeye başlanmıştır. Bu durum üzerine Damat İbrahim Paşa'nın, Padişaha sunduğu bir tavrile, devletin askeri ve idari yapısında Avrupa devletleri tarzında bir yeniliğe ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir.⁴⁰

İdari alandaki bozukluklar III. Selim tahta çıktığında had safhada idi. Önceki dönemde bu bozuklukların giderilmesi için girişilen çabaların yetersizliğini gören III. Selim özellikle askeri ve idari alanda önemli yeniliklere girişti. Bu hareket Nizam-ı Cedid olarak adlandırılmıştır⁴¹.

³⁹ Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, V, TTK. VIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1999, s.55.

⁴⁰ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Tarihi*, IV/1, TTK. VIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1995, ss.151-152.

Damat İbrahim Paşa'nın Paris sefiri Yirmisekiz Çelebi Mehmed'e verdiği bir talimatta Fransa'nın "*vesait-i umran ve maarifine dahi layıkıyla kesb-i utula ederek kabil-i tatbik olanların takrir*" ifadesi yer alır. Bkz, Karal, a.g.e., s.56.

⁴¹ Askeri alandaki yenilikler için bkz.;Karal, a.g.e., ss.61-67.

III. Selim, idari alanda ıslahat ihtiyacını ve taleplerini sık sık dile getiriyordu.⁴² Devlet adamlarının kendisine sunduğu layihaları⁴³ dikkate almış ve huzurunda topladığı bir mecliste bu meseleleri tartışmıştır.⁴⁴ Vezirliklerin alınıp satılır bir hale gelmesi, vezirlerin başta sadrazam olmak üzere pek çok kişiye çeşitli adlar altında para ve hediyeler vermesi neticesinde bunların taşrada yaptıkları ilk iş yaptıkları harcamaları halktan çıkarmaktı. Vezirlerin çok kısa sürelerle görevlendirilmeleri sıkıntıları iyice arttırıyordu. Alınan kararlar gereği, bundan sonra valiler ve mutasarrıflar sık sık azledilmeyecek, ayanlar eskiden olduğu gibi halk tarafından seçilecek, bu seçimlere valiler müdahale etmeyecektir.⁴⁵ Hazırlanan bir kanunname ile de eyaletler bir düzenlemeye kavuşturulmuştur. Buna göre ülke yirmi sekiz eyalete bölündü. Bu eyaletlerden yirmi üçüne vezir görevlendirildi. Oysa o sırada yaklaşık otuz beş vezir vardı. Vezirliklerin ehil kişilere verilmesi, ehliyetsiz, derebeyi ve menşei belirsiz kişilere vezirlik verilmemesi öngörüldü. Vezirlik rütbesinin verilmesinde yalnızca padişah ve sadrazamın yetkili olduğu belirtildi. Vezirlerin atandıkları yerde en az üç ve en çok beş yıl kalmaları kararlaştırıldı.⁴⁶

Özellikle Nizam-ı Cedit Ocağına karşı yeniçerilerin menfi yaklaşımı ve propagandaları III. Selim'in saltanatını zayıflatmış ve ıslahat hareketini olumsuz etkilemiştir. Neticede Kabakçı Mustafa isyanı ile III. Selim tahttan indirildi(1807). Yerine geçen IV. Mustafa'nın saltanatı ise kısa sürdü ve Rusçuk ayanı Alemdar Mustafa Paşa'nın müdahalesi ile II. Mahmut tahta geçti (1808).⁴⁷ II. Mahmut'un saltanatı, özellikle 1826'dan itibaren, İmparatorluğun idari alanında pek çok önemli yeniliği getirdi.

⁴² III.Selim, Vezirine hitaben; “*Def-i mezalim ile istirahat-ı reaya aksa-yi amalim ve senden kat'ı matlub-ı hümayumun olmağla taşralar ahvaline ve umur-ı divaniyeye begayet say ü gayret ve sekene-i darussaltanatım akuat ve müzirr-i ibad olan melanetkarımı tedip ve tenkile dakika fevt eylemeyüp işbu tenbihat-ı Padişahanemle hareket eyleyerek cümleden isticlab-ı daavat-ı hayriye eyleyesin*”, Kaymakam Paşaya hitaben; “*Kesvet-i mezalimden alem harap oldu. Reayada takat kalmamıştır. Kadılar ve naipler ve voyvodalar ve ayanlar ve cizyedarların etmedikleri mezalim yok. Bunlar hep emanet ehline sipariş olunmadığından neşet etmiştir...sana tenbih eylediğim hususu semahatlü efendi daimiz ve sair efendiler dailerimiz ve rical-i devletimiz ile birer müzakere edip def-i ilacını bulup arz edesin.*”, yine Kaymakam Paşaya hitaben; “*umur-i devletim için her zaman bu kadar meşveretler oluyor. Hiçbir madde ve karar verilmiyor...Niçin böyle oluyor, herkes meşverette söylemiyorlar, ittifak etmiyorlar.*” diye serzenişte bulunuyor. Bkz. Karal, *Selim III'ün Hat-tı Hümayunları*, TTK. VII. Dizi-Sa.14, ss.112-113.

⁴³ Layihalar için bkz.; Karal, *Osmanlı Tarihi*, V, ss.62; Çadircı, a.g.e., s.53.

⁴⁴ III. Selim'in topladığı Meşveret Meclisleri hakkında bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838-1868)*, TTK Yay. VII.Dizi-Sa.149, Ankara 1999, s.17.

⁴⁵ Karal, *Selim III'ün Hat-tı Hümayunları*, s.115.

⁴⁶ Karal, a.g.e., ss.115-118; Karal, *Osmanlı Tarihi*, V, s.70-71.

II. Mahmut'un saltanatının ilk dönemi Sadrazam Bayraktar Mustafa Paşa'nın (28 Temmuz 1808 – 15 Kasım 1808) gölgesinde geçti. Bu kısa sürede Sadrazam, ayanlarla padişah arasında Sened-i İttifak'ın imzalanmasını sağladı (7 Ekim 1808) ; III. Selim'in tahtan indirilmesine sebep olan ve kapatılan Nizam-ı Cedid Ocağı'nın yerini almak üzere, Sekban-ı Cedid adı verilen yeni bir ocak kurdu.

İnalçık'a göre⁴⁸; Sened-i İttifak, büyük ayanın devlet iktidarını kontrol altına alma teşebbüsünü ifade eder. Alemdar, iktidarı elinde tutmak, birliği sağlamak için, hanedan temsilcilerini, ayanları devlet ricali ile birlikte meşveret-i amme denilen toplantıya çağırdı. Bu toplantı neticesinde Sened-i İttifak meydana getirildi.⁴⁹ Belgede, padişahın otoritesi teyit edildi; askeri alanda birlik, mali alanda gelirlerin toplanması, devlet hazinesinin korunması taahhüt edildi; sadrazamın idari yapıdaki güçlü konumu muhafaza ve ilan edildi; hanedan ve ayanlar ile vükela ve rical birbirine kefil oldu, haksız uygulamalara karşı hep birlikte hareket edilmesi öngörüldü; başta askeri ocaklar olmak üzere karışıklık çıkarana karşı müdahale edileceği ilan edildi; reayanın özellikle haksız vergilerden korunması kararlaştırıldı. Padişah ise uygulamalara nezaret edecektir. Büyük hanedanlar, ayanlar mevcut güçlerini Padişahın mutlak otoritesi karşısında garanti altına almaya çalışıyorlardı. Sarayın hiçte iyi karşılamadığı ancak şartlar icabı sessiz kaldığı Senet, Alemdarın ölümü ile hükümsüz bir hale geldi. II. Mahmut ve Babialı bürokrasisi, 1812'de Rusya ile harbin sona ermesi ile birlikte, ayanlara karşı harekete geçti ve önemli ayanları teker teker etkisiz hale getirdi.

Sened-i İttifak'ta yer aldığı üzere askerlik alanında yeni düzenlemelere gidildi. Alemdar, Nizam-ı Cedid Ocağının yerini almak üzere, ama bu kez farklı bir isimle; Sekban-ı Cedid Ocağını kurdu. Giderlerini karşılamak üzere de Umur-u Cihadiye Nezareti kuruldu.⁵⁰ Avrupa tarzında eğitilmiş ve donanımlı birlikler hedefleniyordu.

⁴⁷ Karal, a.g.e., s.77-89.

⁴⁸ Halil İnalçık, "Sened-i ittifak ve Gülhane Hatt-i Hümayunu", **Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi**, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993, ss.343-346 (ilk yayınlandığı yer; **Belleten**, XXVII, (1964), 603-622). Ayrıca bkz. S.J.Shaw-E.K.Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, II, çev.Mehmet Harmanlı, e yayımları, İstanbul 2000, ss.26-27.

⁴⁹ Sened-i İttifak'ın tam metni için bkz. Suna Kili-A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2000, ss.13-17.

⁵⁰ Shaw-Shaw, a.g.e., s.28.

Bu arada Yeniçeri Ocağında da önemli düzenlemelere gidildi. Fiilen askerlik yapmayan rençber, esnaf gibi kimselerin elindeki “esame” denilen yeniçeri ulufe cüzdanları yarı fiyatına toplatılmaya başlandı. Yeniçerilere eğitim mecburiyeti getirildi.⁵¹

Bu gelişmelerden rahatsız olan çevreler Yeniçeri Ocağı mensuplarının öncülüğünde ayaklandılar (14 Kasım 1808). Alemdarın ölümü ve adamlarının tasfiyesi ile sonuçlanan ayaklanma, Sultanın isyancılarla uzlaşması ile sona erdi. Varılan uzlaşmanın önemli maddelerinden biri de Sekban-ı Cedit Ocağının kaldırılması oldu.⁵² Sultan tahtını muhafaza etmişti ancak, yeniçeri ordusunun tamamen ortadan kaldırılması, yalnız askeri alanda değil bütün kurumları ve toplumu kapsayacak yeniliklere girişilmesi⁵³ ; kendi otoritesi dışındaki bütün otoritelerin ortadan kaldırılması ve iktidarının yalnızca İstanbul’da değil, taşrada da etkili kılınması gerektiğine⁵⁴ inanıyordu.

II. Mahmut, 1826’ya kadar uzanacak uzun bir hazırlık döneminde kendisine sadık askeri ve idari yönetici kadroları oluşturdu. Ulema üzerindeki etkinliğini arttırdı. Taşrada ayanları ortadan kaldırmaya başladı.

II. 1826’DAN SONRA

A. Askeri Alanda Yenilikler

1826 yılında Avrupa tarzında eğitim ve teçhizata sahip yeni bir ordu kurulması kararlaştırıldı.⁵⁵ Eşkinci Ocağı adı verilen bu birliklere İstanbul’da bulunan 51 Yeniçeri Ortasından 150’şer kişi katılacaktı. Bu yeni ordunun yeniçerilerin ve halkın tepkisini çekmemesi için çaba harcandı; bazı yeniçeri komutanları rüşvet ve hediye ile kazanıldı. Elinde esame bulunduran esnafa güvenceler verildi. Ancak bu ve benzeri çabalar

⁵¹ Karal, a.g.e., s.145.

⁵² Aslında Sekban birlikleri Sarayı isyancılara karşı başarı ile korumuşlardı.

⁵³ Shaw-Shaw, a.g.e., s.30.

⁵⁴ Bernard Lewis, *Modern Türkiye’nin Doğuşu*, Çev. Metin Kıratlı, TTK. IV. Dizi-Sa.8, Ankara 1984, s.79.

⁵⁵ Ahmed Lütfi Efendi, *Vakanüvis Ahmed Lütfi Efendi Tarihi*, I, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1999, ss.125-132 (sayfa numaraları esas metni işaret eder); Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, çev. Ali Reşad, Kaknüs yayınları, İstanbul 1999, s.20.

sonuçsuz kaldı ve yeniçeriler 16 Haziran 1826'da son kez ayaklandılar.⁵⁶ Sadrazamın talebi üzerine Sancak-ı Şerif Padişah tarafından Sadrazama teslim edilmiş, halk sancağın altında toplanmış, özellikle topçu birliklerinin başarılı manevraları ile yeniçeriler Et Meydanındaki kışlalarında sıkıştırılmış ve imha edilmişlerdir.⁵⁷ Padişah 17 Haziran 1826 tarihinde yayınladığı Hat-tı Hümayunla yeniçeri ocağını kaldırdı.⁵⁸ Bu hat, vilayetlerde de yayınlandı. Sadrazam tarafından valilere, vilayetlerdeki yeniçeri ocaklarının söndürülmesi talimatı verildi.⁵⁹ Vaka-i Hayriye diye adlandırılan bu hadise ile yenilik karşıtları askeri dayanaktan mahrum kalmışlardır.

Yeniçeri ocağının kaldırılması II. Mahmut yönetimi için bir dönüm noktasıdır. Bir dizi yeniliklerle merkezin otoritesini bütün ülkede kurmaya çalışmıştır. Buna ilişkin çabalarını aşağıda, eyalet ve sancak idaresi kısmında detaylı olarak ele alacağız.

Yeniçeri isyanının bastırılmasından sonra, Eşkinçi Ocağı da yeniçeri ocağının bir parçası olduğu için ortadan kaldırıldı.⁶⁰ Yeni bir ordu kurulması için kararlar alındı ve Asakir-i Mansure-yi Muhammediye adı ile Avrupa usulünde modern bir ordu kuruldu. Temmuz 1826'da kuruluşun kanunnamesi yayınlandı.⁶¹ Kısa sürede İstanbul'da 12.000 kişiden oluşan 8 alay oluşturuldu. Ordunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere Asakir-i Mansura Hazinesi kuruldu. Bir çok sancağın geliri doğrudan doğruya buraya bağlandı. Ardından padişah vilayetlere birer alay yetiştirmeleri için ferman çıkardı.⁶² Bu arada Yeniçeri Ağası yerine Seraskerlik makamı kuruldu.⁶³

Askerlerin eğitimi için özellikle Prusya'dan subaylar getirtilmiştir. Bu arada ordunun eğitimli subay ihtiyacını karşılamak için, 1827'de Askeri Tıp Okulu, 1834'de ise Harp Okulu açılarak, subay yetiştirilmeye başlandı.⁶⁴

⁵⁶ Shaw-Shaw, a.g.e., ss.46-47; Lewis, a.g.e., ss.80-81; Karal, a.g.e., s.146.

⁵⁷ Lütü, I, ss.136-142.

⁵⁸ Engelhardt, a.g.e., s.22; Ferman için bkz. Lütü, I, ss.357-361.

⁵⁹ Karal, a.g.e., s.149.

⁶⁰ Shaw-Shaw, a.g.e., s.50.

⁶¹ Lütü, I, ss.191-192.

⁶² Shaw-Shaw, a.g.e., s.50.

⁶³ İlk Serasker Hüsrev Paşa 1827-1836 tarihleri arasında görev yapmıştır; Lewis, a.g.e., s.81. Yeniçeri Ağası'nın konağı olan Ağakapısı şeyhülislama tahsis edildiğinden, serasker Saray-ı Atik adlı binaya yerleşmiştir; Lütü, I, s.148.

⁶⁴ Çadırıcı, a.g.e., s.60.

1834 yılından itibaren taşrada Redif-i Asakir-i Mansure adı ile yeni bir ordu kuruldu. Bir nizamname hazırlanarak yürürlüğe konuldu.⁶⁵ Böylece geniş kitleler uzun süre silah altında kalmamış olacaklar⁶⁶, her sancakta az masrafla yeterli asker bulundurulmuş olacak ve bu suretle bozuk olan asayiş sağlanacak ve hükümet emirleri tam olarak uygulanabilecekti. Her sancakta 1400'er kişilik Redif Taburları oluşturuldu. Bu taburların masraflarını karşılamak üzere Redif-i Mansure Hazinesi kuruldu ve bir çok gelir kaynağı buraya tahsis edildi. Asker yazılması, kayıtların tutulması ve seraskerlik makamına gönderilmesi işi sancak yöneticisi olan mütesellimlerle eyalet valilerine bırakılmıştır. Taburların eğitimi için gerekli subay ihtiyacı ise, kazaların ileri gelen aileleri arasından vali tarafından seçilecek kişilerden karşılanacaktı. Bunlar için İstanbul'dan onay alınacaktı.⁶⁷

B. Merkezi İdarede Yenilikler

Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından kısa bir müddet sonra, II. Mahmut, müsaderenin kaldırıldığı ilan etti. Böylece yöneticilerin ölümü ile malları müsadere edilerek hazineye intikal ettirilmeyecek ve varislerine bırakılacaktır. Bu kararlar, yöneticilere mülkiyet güvencesi veriliyordu.⁶⁸

Ulemayı da kontrolü altına almaya çalışan II. Mahmut, daha 1826 yılında, ulemaya önemli ölçüde iktisadi güç veren vakıfları Evkaf-ı Hümayun Nezaretine bağladı.⁶⁹ 1838 yılında da vakıf gelirleri doğrudan Darphane-i Amire'ye bağlanarak, kontrol altına alındı.⁷⁰ Bu alanda yapılan bir diğer önemli değişiklik, Yeniçeri Ağasının konağının Şeyhülislam tahsisi ile, şeyhülislamlık makamının bir devlet dairesi⁷¹ haline getirilmesidir. Şeyhülislam hükümet üyeleri arasına alındı. Bu suretle şeyhülislam, ilmiye sınıfının başı ve müftülük görevi yanında, yargı düzeninin de başı oldu.⁷²

⁶⁵ Shaw-Shaw, a.g.e., s.73.

⁶⁶ Lütü, IV, s.144.

⁶⁷ Çadırcı, a.g.e., ss.61-62.

⁶⁸ Lütü, I, s.59 ve s.144; Karal, a.g.e., s.152; Engelhardt, a.g.e., s.27.

⁶⁹ Ali Akyıldız, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform*, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993, ss.146-147.

⁷⁰ Lütü, V, s.124; Akyıldız, a.g.e., ss.151-152.

⁷¹ Bu daire, Bab-ı Meşihat, Bab-ı Fetva veya Fetvahane olarak adlandırılmıştır.

⁷² Shaw-Shaw, a.g.e., ss.66-67; Lewis, a.g.e., ss.97-98. Daha sonraları Rumeli, Anadolu, İstanbul kadıları daireleri de Bab-ı Fetva'ya yerleşti; Lütü, V, s.66.

Daha önce girilen yenilikler askeri alanla sınırlıyken, II. Mahmut, merkezi kurumlarda da değişikliklere giderek önemli adımlar attı. Bu suretle merkezi hükümeti güçlendirmeye çalıştı.⁷³ Bu çerçevede, daha önce sadrazamın yardımcısı konumundaki sadaret kethüdası makamı Umur-i Mülkiye Nezareti'ne (1836) dönüştürüldü. Daha sonra adı Dahiliye Nezareti olarak değiştirildi (1837). Yine 1836'da reisü'l-küttaplık makamı Umur-i Hariciye Nezareti⁷⁴ olarak yeniden teşkilatlandırıldı.⁷⁵ Amedi kalemi de dahiliye ve hariciye diye ikiye bölündü.⁷⁶ Mansura Hazinesinin adı Hazine-i Amire ve Darphane Hazinesinin de görevlerini yürütecek şekilde, defterdar tabirleri terk edilerek Umur-i Maliye Nazırlığı'na dönüştürüldü.⁷⁷ Çavuşbaşıklık görevi de Divan-ı De'avi Nezareti'ne dönüştürüldü.⁷⁸ İktisadi alanla ilgili Meclis-i Ziraat ve Ticaret'in kurulduğu 1838 yılı ertesi Ticaret Nezareti ihdas edildi.⁷⁹ Merkez bürokrasisinde meydana gelen bu gelişmeler, iş bölümü esasını getirmiş ve sadrazamın konumunun, azalan gücü karşısında yeniden tanımlanmasını gerektirmiştir. Esasen bu durum, yeniceriliğin ortadan kaldırılması ile askeri gücün, şeyhülislamın bakanlık seviyesine getirilerek onunla birlikte ulemanın padişah karşısında zayıflatılmasını tamamlar şekilde, sadrazamlık unvanının Başvekil'e çevrilmesi ile sadrazamı, padişahın mutlak vekili olmaktan çıkarıp diğer vezirlerin faaliyetlerini düzenleyen kişi konumuna getirdi. Artık Başvekalet müstakil bir kurum olmaktan çıkarılmış, nazırlardan birine ilave görev olarak verilmiştir.⁸⁰ Diğer vezir veya nazırların unvanı da vekil'e dönüştürüldü.

⁷³ 'Merkezi hükümetin güçlendirilmesi' ifadesinden daha çok Padişahın güçlendirilmesini anlamak gerekir. Divan-ı Hümayun'un etkinliğini kaybetmesi ile özellikle III. Selim zamanında hükümet işlerinde ağırlık Bab-ı Ali'ye kaymıştı. Sadrazam Bab-ı Ali'de, sadaret kethüdası ve reisü'l-küttap ile işleri yürütüyordu. II. Mahmut Bab-ı Ali'yi bölerek nezaretleri kurmuş ve bu suretle sadrazamın etkinliğini azaltmıştır. Bkz. Shaw-Shaw, a.g.e., s.66.

⁷⁴ Hariciye Nezaretinin kuruluşundan evvel, 1821 Yunan İsyanında Rum tercümanların kullanılmasının sakıncaları karşısında, Tercüme Odasının kurulmuş ve kendi bünyesinden eleman yetiştirmeye başlamış olması oldukça önemli bir adımdır. Zamanla bu Odanın önemi ve buna paralel olarak personeli artmıştır. Mustafa Reşit Paşa, Ali Paşa, Fuad Paşa, Sadık Rıfat Paşa gibi Tanzimat döneminin yöneticileri bu Odadan yetişmiştir. 1834 yılından itibaren daimi elçiliklerin ve şebenderliklerin (konsolosluklar) kurulması da önemli bir diğer adım olarak ifade edilmelidir. Bkz. Lewis, a.g.e., s.89.

⁷⁵ Mehmed Said Pertev Efendi'nin Umur-ı Mülkiye Nezaretine ve Ahmed Akif Efendi'nin Umur-ı Hariciye Nezaretlerine görevlendirilmelerine ilişkin hatt-ı hümayun için bkz. Lütfi, V, s.30. Dahiliye ve Hariciye Nezaretleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Akyıldız, a.g.e., ss.66-91.

⁷⁶ Lütfi, V, s.108.

⁷⁷ Lütfi, V, s.104. Maliye Nezareti hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Akyıldız, a.g.e., ss.92-127.

⁷⁸ Bu değişiklik, muhtemelen 1836 yılında yapıldı. Bkz. Akyıldız, a.g.e., ss.168-169.

⁷⁹ Lütfi, V, s.124 ve VI, ss.28-29

⁸⁰ Bu konuya ilişkin olarak yayınlanan 30 Mart 1838 tarihli Hatt-ı Hümayunda; "...Devlet-i Aliyyemizin ekser mesalihi nezaretlere münkasim olarak mesned-i sadaretin bi't-tabî işi kalmamış ise de yine cümle vükelanın reisi makamında birisi bulunmak üzere ba'dezin sadaret namı başvekalet ünvanına mübeddel olmak ve şu kadar ki bir me'muriyyet-i müstakille olamayıp hidemat-ı cesimeye me'mur vükeladan

Böylece, Meclis-i Hass-ı Vükela, Meclis-i Hass ya da Meclis-i Vükela diye adlandırılan kabine ile birlikte modern hükümet sistemine doğru önemli bir adım atılmıştır. Meclis-i Vükela'yı Divan-ı Hümayundan ayıran temel özellik; Divanın adalet dağıtıcı ve tayinleri yapıcı özelliğinin Meclis-i Vükela'da bulunmamasıdır. Yine, Avrupa'daki benzerlerinden de mahiyet itibari ile ayrılmaktadır. Zira vekiller padişah tarafından atanmakta, kolektif sorumlulukları bulunmamaktadır; bağımsız bir yapıdan mahrumdur.⁸¹ Meclis-i Vükela bu dönemin tipik bir özelliği olarak, "geçiş dönemi" kurumu hüviyetindedir.

Merkezi idari yapıda girilen bu yenilikler yanında, Divan-ı Hümayun'un terk edilmesinden sonra zaman zaman toplanan meşveret meclislerinin de etkin olamaması üzerine, hükümete yardımcı olacak danışma kurulları veya modern yasama organlarının öncülleri sayılabilecek meclisler de oluşturulmuştur. Bu meclislerden Dar-ı Şura-yı Askeri askeri alanda, Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali⁸² ise askeri alan dışında faaliyetlerde bulunmak üzere 24 Mart 1838 tarihinde kuruldu. Ayrıca bu meclislerin üzerinde çalışacak olan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye de aynı tarihte kuruldu.⁸³ Dar-ı Şurayı Bab-ı Ali'nin Bab-ı Ali'de toplanarak, Başvekile danışma kurulu gibi çalışması, Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'nin ise Sarayda toplanarak "Tanzimat-ı Hayriye'nin müzakeresine mübaşeret" etmek üzere, bir reform meclisi gibi çalışması öngörülmüştür.⁸⁴

Memuriyet alanında da önemli değişikliklere gidilmiş ve merkez memurları (kalemiye)⁸⁵ yukarıda da bahsedildiği gibi dahiliye ve hariciye diye iki kısma

vaktine ve icabına göre her kangısına tensip olunur ise ona ilave suretiyle tevcih ve ihale kılınmak..." bu durum ifade edilmektedir. Bkz. Lütfi, V, ss.113-114; Shaw-Shaw, a.g.e., s.67; Karal, a.g.e., s.152. Ancak bu yeni uygulama fazla uzun sürmemiş, II. Mahmut'un vefatı üzerine Koca Hüseyin Paşa, Başvekil Mehmed Emin Rauf Paşa'dan Padişahın mührünü zorla alarak, kendisinin sadrazamlığa getirilmesini ve bu suretle sadrazamlığın yeniden ihdasını sağlamıştır (3 Temmuz 1839); bkz. Ali Akyıldız, "Hükümet", DİA., XVIII, s.471. Konuyla ilgili Hattı Hümayunda; "Şeyhül vüzera namını ihraz eylemiş...Seni...Kaffei hususata nezareti şamile ile Sadareti uzma ve vekaleti mutlakai kübra makamı celiline bil istiklal intibak ve tayin eyledim." denilmektedir. Bkz. Muzaffer Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetiş Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE yay., cilt 17 sayı 3, Ankara 1984, s.47.

⁸¹ Akyıldız, "Hükümet", aynı yer.

⁸² Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali hakkında bkz. Akyıldız, a.g.e., ss.218-222.

⁸³ Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye hakkında kapsamlı bir çalışma için bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, a.g.e.. Ayrıca bkz. Akyıldız, a.g.e., ss.189-218.

⁸⁴ Seyitdanlıoğlu, a.g.e., s.36.

⁸⁵ Kalemiye dışındaki diğer gruplar; seyfiye (askeri) ve ilmiye'dir.

ayrılmıştır. Memurların sınıf ve ünvanları yeniden tanımlanmış⁸⁶ ve kariyer sistemine geçilmiştir. Her yıl yeniden atanmaları usulünden vazgeçilmiştir. Memurlara aylık bağlanarak⁸⁷, düzenli bir gelire kavuşturulmuş, rüşvetin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bir de, memurlarla ilgili düzenlemeleri ihtiva eden, ceza kanunnamesi çıkarılmıştır. Böylece modern Osmanlı bürokrasisinin temelleri atılmıştır.⁸⁸

C. Taşra İdaresinde Yenilikler

II. Mahmut merkezi hükümeti güçlendirip, kendisine bağlarken, taşra idaresini de; kendi başına hareket eden valiler, derebeyleri, büyük hanedanlıklar tarafından neredeyse bağımsız bir şekilde idare olunmaktan çıkarıp, merkezi hükümete sıkı sıkıya bağlı hale getirmeye çalıştı.

1. Eyalet İdaresi

a. Vali

Eyalet yönetiminin başında valiler bulunmaktadır. Valiler vezir rütbesine sahip olup, sadrazamın arzı ve padişahın onayı ile genellikle bir yılığına atanmaktadırlar.

Özellikle vergilerin zamanında toplanıp merkeze aktarılması, bu dönemde valilerden beklenen en önemli görevlerdendi. III. Selim zamanında, eyalete bağlı bütün iltizam ve mukataaların idaresi valilere bırakılmıştı. Zamanla bütün timar, zeamet ve diğer mukataaların yönetimi, emanet usulü ile valilerce mütesellimler ve voyvodolara bırakılmıştır. Bu kişiler de bu tür gelirleri hazine adına başkasına iltizama vermişlerdir.⁸⁹ Başlangıçta, belirli gelirler karşılığında, tam teçhizatlı asker yetiştirilmesi gibi askeri ve sair bir kısım vazifeler yüklenerek, kontrolü sipahilere bırakılan miri arazilerin; genel olarak hazinenin ve özellikle yeni kurulan düzenli ve daimi orduların mali ihtiyaçlarını karşılaması için, askeri yükümlülük olmaksızın yalnızca mali yükümlülük karşılığında iltizama vermeye başlanması timar sistemini ve imparatorluğun askeri yapısını temelden bozmaya başlamıştı. Bu yöndeki gelişim

⁸⁶ Lütfi, V, s.26 , ss.126-127.

⁸⁷ Lütfi, V. s.132.

⁸⁸ Ayrıca bkz. Shaw-Shaw, a.g.e., ss.68-69; Karal, a.g.e., s.153.

⁸⁹ Çadircı, a.g.m., s.1223.

esasen,yeniçeri ocağının tasfiyesi ve düzenli orduya geçişle paraleldir.⁹⁰ Bu dönemde timar uygulama sahası son derece daralmışken, II. Mahmut 1831’de bunu tamamen kaldırdı.⁹¹

Vali atamalarına ilişkin kayıtların tutulduğu Tevcihat-ı Hümayun Defterlerinin incelenmesi neticesinde⁹², 1831 yılında, Anadolu, Sivas, Maraş ve Adana eyaletlerinin Mukataat Hazinesine bağlı olduğu ve atamaların bu Hazinece yapıldığı; Karaman, Diyarbakır, Erzurum, Çıldır, Van, Kars, Trabzon, Eyalet-i Cezair ve Kaptanlık-ı Derya eyaletlerinin her hangi bir hazineye bağlı olmaksızın, doğrudan sadrazama bağlı olduğu görülmektedir.

Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra oluşturulan Asakir-i Mansure’nin yanında, bundan sekiz yıl sonra, 1834’te; klasik dönemin eyalet askerlerine karşılık gelmek üzere taşrada Redif Askeri adı altında yeni askeri birlikler oluşturuldu. Buna göre, imparatorluğun bütün sancaklarında subayları ile birlikte 1400’er kişilik birer tabur oluşturulacaktı. 1836’da, redif düzenini genişletmek ve merkezi denetime daha doğrudan doğruya bağlamak⁹³, uygulamada karşılaşılan sorunları gidermek üzere Redif teşkilatının bulunduğu sancaklar yeniden belirli merkezlere bağlanarak mülki bölünmede düzenlemeler yapıldı. Redif teşkilatının kurulduğu sancaklar, birleştirilerek Redif müşirlikleri oluşturuldu. Müşirler hem Redif taburlarının komutanı hem de valilerin görevlerini yapacaklardı. Valilik unvanı “Müşir” olarak değiştirilerek; Hüdavendigâr Müşirliği, Redif-i Mansure Konya Müşirliği, Redif-i Mansure Ankara Müşirliği, Erzurum Redif-i Mansure Müşirliği, Edirne Müşirliği oluşturuldu.⁹⁴ Ancak bu düzenleme Tanzimat’a kadar devam etmiştir. Tanzimat’ın ilanından sonra ülke yönetimi değiştirilerek, unvan ve hizmetlerde düzenlemeler yapılmıştır.

Eyaletlerde valilerin birinci derecede sorumluluğu bulunmaktadır. Asker toplanması, her çeşit verginin toplatılıp hazineye aktarılması, sancaklara mütesellimlerin ve voyvodaların atanması, bunların denetlenmesi valilerin sorumlulukları altındaydı. Özellikle II. Mahmut zamanında yapılan yeniliklerde valilerden çok şey

⁹⁰ Lewis, a.g.e., s.91-93.

⁹¹ Lewis, a.g.e., s.381.

⁹² Çadırcı, a.g.m., s.1228.

⁹³ Shaw-Shaw, a.g.e., s.74.

⁹⁴ Çadırcı, a.g.e., ss.15-17.

beklenmekteydi. Oysa valiler göreve atanırken pek çok masraf yapmaktaydılar, görev süreleri her ne kadar bir yıl olarak belirlenmişse de daha kısa sürelerde görevlerinden alınmaktaydılar. Valilerin emri altında yetenekli adamların bulunmayışı, mütesellim ve voyvoda olarak mahallin ileri gelenlerini atamak mecburiyetinde kalmaları işlerini güçleştiriyordu. Bunların yanında valiler masraflarını çıkarabilmek için eyalet halkından yasal olmayan vergiler toplamaktaydılar. Bu dönemde taşrada en çok rastlanan şikayet konusu bu haksız vergilerdi. Valiler merkezden sürekli bu konuda uyarılmakta, halka bu yolla zulmetmemeleri istenmekteydi. Ancak buna her zaman uyulmuyordu. Bu sebeplerden dolayı pek çok vali cezalandırılmıştır.⁹⁵

Özellikle 1826'dan sonra valilerin çeşitli bayındırlık işleri ile uğraştığı görülür. Askeri kışlaların , yolların, köprülerin yapılmasının; şehirlerin bakım ve onarımının üzerinde durdukları anlaşılmaktadır. Tüm bu işlerin nasıl yapılacağına görüşülmesi maksadıyla valilerin, eyaletin ileri gelenleri, mütesellimleri, voyvodaları, kadıları, ayanları yılda bir defa toplayarak "memleket meseleleri"ni görüştükleri; bunların yanında vergilerin miktarı ve nasıl toplanacağı, iç güvenliğin sağlanması için alınması gereken tedbirler tartışılarak karara bağlanırdı.⁹⁶ Bu toplantılar, Tanzimat dönemindeki Eyalet Meclislerinin ilk örneklerini oluşturmaktadır.

b. Mutasarrıf

Eyaletlerde valilerin dışında "mutasarrıf" denilen yöneticilere de rastlanmaktadır. Valilerle aynı yetkilere sahip olan mutasarrıflar; vezir rütbesine sahip olan ancak sayılarının çokluğundan dolayı kendilerine müstakil eyalet idaresi verilemeyenlere veya merkezde belirli bir görevi olup da ek gelir verilme istenen kişilere gelir temin etmek maksadıyla birkaç sancağın birleştirilerek yönetiminin verildiği kişilerdir. Bu şekilde mutasarrıflık yapanların, merkezde oturmaya devam ettikleri ve taşraya gitmeyerek sancakların başına mütesellim görevlendirdikleri görülür. Ancak başka bir görevi bulunmayan bazı vezirler, sancakları başına gitmişlerdir.⁹⁷

⁹⁵ Örnekler için bkz. Çadırcı, a.g.e., s.19.

⁹⁶ Çadırcı, a.g.m., s.1223.

⁹⁷ Çadırcı, a.g.e., s.21.

c. Muhassıl

Eyalet idaresinde vali ve mutasarrıf yanında az da olsa “muhassıl”larla da karşılaşmaktadır. Muhassıllık, bir eyalet veya sancağın gelirini, hasılatını toplamak demektir. Başlangıçta geliri padişaha ait hasların yönetiminde bulunan kimse iken, bu dönemde tıpkı mutasarrıflık gibi eyalet veya sancağın hem yöneticiliğini yapan hem de hasılatını toplayan görevlilerdir. Ancak bu muhassılları Tanzimat’ın ilanından sonra oluşturulan muhassıllıklarla karıştırmamak gerekir. Aralarında yalnızca isim benzerliği bulunmaktadır.⁹⁸

Mutasarrıflık ve muhassıllık valilik gibi yaygın bir uygulama olmamıştır. Tanzimat’la birlikte mutasarrıflık yer yer devam etmiş ve 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ile sancak (Liva) yöneticisi ünvanı olarak kullanılmıştır.

2. Sancak İdaresi

a. Mütesellim

Bu dönemde, sancak yöneticisi olarak, klasik düzendeki sancakbeyine karşılık olmak üzere mütesellim⁹⁹ görev yapmaktadır. Özellikle 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren değişik nedenlerle sancak yöneticisi olarak mütesellimler atanmıştır. Bunların başında, vezir rütbesine sahip olup müstakil eyalet idaresi verilemeyenlerle, merkezde belirli bir görevi bulunmasına karşılık ilave gelir temini için “aralık” olarak verilen sancakların idaresini doğrudan üzerlerine almayıp, yerlerine mütesellim gönderilenler yer almaktadır.

Diğer yandan timar sisteminin bozulması ile birlikte boşalan timar ve zeametler “mukataat” haline getirilerek kiraya vermeye başlanmıştı.¹⁰⁰ III. Selim zamanında bu mukataalar Darphane Müdürlüğüne bağlanmıştı. Ardından, Nizam-ı Cedid ordusunun

⁹⁸ M. İpşirli, a.g.m., s.237; Çadırcı, a.g.e., s.22.

⁹⁹ Çadırcı, a.g.e. ss.23-25.

¹⁰⁰ Mukataa; yıllık belirli bir nakdi gelir getiren, maden ocağı, gümrük, darphane, tuzla gibi gelir kaynaklarını işaret eden müesseselerdir. Bu müesseseler devlet tarafından tayin edilmiş maaşlı memurlarla idare edildiği gibi, iltizama da verilerek idare edilmişlerdir. Bkz. Mübahat Kütükoğlu, “Osmanlı İktisadi Yapısı”, *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, Ed. E. İhsanoğlu, IRCICA yay., İstanbul 1994, ss.543-544. Mukaata şeklinde iltizama verilen gelirler bazen doğrudan doğruya hükümet merkezinde bulunan hazinelere bağlanmış bazen de bir başka gidere karşılık tutulmuştur. III. Selim ve II.

giderlerini karşılamak üzere kurulan İrad-ı Cedid Hazinesine bazı sancakların gelirleri bağlandı. Bu gibi yerlerin idaresi için de ilgili hazinelerce mütesellimler atanmıştır. II. Mahmut döneminde de sancakların çoğu Mukataat Hazinesine bağlıydı. Anadolu, Sivas, Maraş ve Adana eyaletleri bu hazinece atanan vali ve mutasarrıflar tarafından yönetildiği gibi; Hamid, Teke, Hüdavendigâr, Eskişehir, Aydın, Niğde, Kastamonu, Karesi, Bolu, Viranşehir, Ankara, Çankırı, Saruhan, Beyşehir, Kırşehir, Çorum, İçel, Kocaeli sancakları da bu hazineye bağlı olup, mütesellimleri bu hazinece atanmaktadır.¹⁰¹

Mütesellimlerin görevlendirilmesinde bir diğer yöntem ise, vali ve mutasarrıfların eyaletlerine bağlı sancaklara mütesellim atamaları idi. Bu kişilerin kimi zaman valinin kapı halkından olduğu, kimi zaman da o yörenin ileri gelenleri arasından seçildiği görülmüştür.¹⁰²

Mütesellimlerin atamasını ilgisine göre vali veya hazine padişaha önermekte ve bu kişilerin atanması padişah tarafından onaylandıktan sonra gerçekleşmektedir. Mütesellimler kural olarak bir yıllığına atanmaktadırlar. Sancağın hem idari, hem de mali yöneticisi olan mütesellimler özellikle, vergi gelirlerinin iltizama verilmesi suretiyle ya da doğrudan doğruya toplanmasından, zamanında hazineye gönderilmesinden sorumlu idiler. Buna bağlı olarak içgüvenlikten de sorumlu idiler. Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra mütesellimler kapılarında besledikleri kapı halkı ile güvenliği sağlamaya çalışıyorlardı. Redif askeri teşkilatının kurulması ile mütesellimler yalnızca hazine gelirlerini toplamakla yükümlü hale gelmişlerdir.¹⁰³

b. Voyvoda

Ağa, reis manasına gelen Slavca bir kelime olan voyvoda¹⁰⁴ ; “has” tabir edilen gelir bölgelerinin yönetimini sahipleri adına üstlenen kişidir. Bu yönüyle tahsil memuru vazifesi görmekte; Merkezde ileri gelenler ile, eyaletlerde valiler ve sancakbeyleri

Mahmut zamanında eyalet ve sancaklardaki bütün iltizam mukataaları vali veya mutasarrıfların idaresine bırakılmış, onlarda iltizamla bu gelir toplama işini yapmışlardır. Bkz. Çadircı, a.g.e., ss.119-120.

¹⁰¹ Çadircı, a.g.m., ss.1229-1231.

¹⁰² M. İpşirli, a.g.m., s.236.

¹⁰³ Tanzimat'la birlikte vergilerin toplanması işi muhasıllara verildi.

¹⁰⁴ M. Z. Pakalın, , III, s.598.

tarafından kendi maiyetlerindeki insanlardan ya da, yörenin ileri gelen ailelerinden seçilmekteydiler.

Özellikle 17. yüzyıldan itibaren iltizam ve mukataa usulünün yaygınlaşması ile birlikte nakit sıkıntısını gidermek için hazine de geliri yüksek küçük bölgeleri doğrudan kendisine bağlayarak yönetmeye başlamış ve buralarda voyvodalar görevlendirmiştir. II. Mahmut döneminde bu uygulama daha da yaygınlaştırılmıştır.¹⁰⁵

Voyvodalar, görevlendirildikleri gelir bölgesinin hem yöneticisi hem de hazine gelirlerini toplayan tahsildarları idiler. Güvenliği sağlamak, asker toplayıp sefere katılmakla yükümlüydüler. Mütesellimin sancakta yaptığı hizmetleri kendilerine verilen bölgede yerine getirmekte idiler. Voyvodaların yönetimine bırakılan yerlere valiler ve mütesellimler karışmazdı.¹⁰⁶

Voyvodaların görev yaptığı bölgeyi sancak altı idari bir kademe olarak görmemek gerekir. Hazine, vali veya mütesellim adına görevlendirilmişler ve görev bölgelerinde kısmen serbest bırakılmışlardır. Zaten Tanzimat'la birlikte yapılan yeni düzenlemeler ile voyvodalık tamamen ortadan kaldırılmış, sancak altı idari bir kademe olarak kazalar oluşturulmuştur. Hazine gelirlerinin toplanması da yeni usullere bağlanmıştır.¹⁰⁷

c. Ayanlar

II. Mahmut döneminde izlenen merkezîyetçilik politikaları doğrultusunda mücadele edilerek etkinliği azaltılmaya ve kaldırılmaya çalışılan ayanlığın durumu yukarıda ele alınmıştır.¹⁰⁸ II. Mahmut, boşalan ayanlıkların yerine yeni atamalar yapmayarak, bazı ayanları kuvvet kullanarak ortadan kaldırmak suretiyle taşradaki etkinliklerini azaltmaya çalışmıştır. 1826'dan hemen sonra sancak merkezlerinde "sandık eminliği" kurulmuş, ayanların bir kısım görevleri bunlara devredilmiştir.¹⁰⁹ Ardından ilk olarak 1829'da yalnızca İstanbul'un mahallelerinde uygulanan muhtar

¹⁰⁵ Çadırcı, a.g.m., s.1232.

¹⁰⁶ Çadırcı, a.g.e., s.30.

¹⁰⁷ Çadırcı, a.g.m., s.1236.

¹⁰⁸ Bkz. Yukarıda s.6.

¹⁰⁹ Çadırcı, a.g.m., s.1238.

seçimi¹¹⁰, 1833 yılından itibaren önce Kastamonu ve ardından diğer vilayetlerde de uygulamaya konularak ayanlık tasfiye edilmeye çalışılmıştır.¹¹¹

Bütün bunlara rağmen ayanlar sosyal ve ekonomik etkinliklerini çeşitli yollarla sürdürdüler. Muhtarlık, kaymakamlık gibi çeşitli unvanlar alarak şehir ve kasaba yönetiminde etkin olmuşlar, Tanzimat sonrası oluşturulan mahalli meclislerde yer almışlardır. Redif askeri teşkilatı kurulurken bunlara görevler verilmiştir. İktisadi yönden mültezimlik ve murabahacılık yaparak güçlerini korudular. Bunda, 1847 tarihli Tapu Nizamnamesi ile 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi'nin¹¹² ayanlara tasarruf ettikleri topraklara sahip olma imkanının sağlanmasının da önemli katkısı oldu. Böylece toprak ağalığı devamlılık kazandı.¹¹³

d. Muhtarlığın Kurulması

Muhtarlık örgütü ilk olarak 1829 yılında İstanbul'da (Bilad-ı Selase; İstanbul, Üsküdar, Eyüp) kurulmuştur. Anadolu'da ise ilk olarak Kastamonu'da bu teşkilatın kurulduğu Takvim-i Vekayi'nin 1833 tarihli ve 73. sayısında ayrıntıları ile anlatılmaktadır. Halka zulmettiği için Kastamonu Sancağı Mütesellimine şikayet edilen Taşköprü Ayanı isyan edince, kuvvet kullanılarak ortadan kaldırılmıştır. Mütesellim yeni bir ayan seçme yoluna gitmeyerek, İstanbul'da uygulanmakta olan muhtarlık teşkilatını Kastamonu Sancağında oluşturmuştur. Her mahallede seçimle muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani adıyla iki muhtar seçirmiştir. II. Mahmut bu uygulamayı öğrenince memnun olmuş ve bu nizamın diğer vilayet kaza ve kura mahallelerinde de uygulanması için ferman çıkarmıştır.¹¹⁴

Muhtarlar mahallede güvenliğin sağlanmasından sorumlu idiler. Özellikle büyük kentlere olan göçün önlenmesi, buralarda işsiz, güçsüz takımının çoğalarak asayiş bozmalarının önüne geçilmesi önem taşıyordu. II. Mahmut, 1826'dan sonra özellikle

¹¹⁰ Lütü, II, s.173.

¹¹¹ Çadırcı, "Türkiye'de Muhtarlık teşkilatının kurulması Üzerine Bir İnceleme", *Belleten*, C.XXXIV, sayı 135, ss. 409-420.

¹¹² Arazi Kanunnamesinin tahlili için bkz. Ö. Lütü Barkan, "Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi", *Türkiye'de Toprak Meselesi*, Gözlem yayınları, İstanbul 1980, ss.291-375.

¹¹³ Mert, a.g.m., ss.178-179; Özkaya, a.g.m., ss.171-172.

¹¹⁴ Takvim-i Vekayi, defa 73 ve defa 81'den zikreden Çadırcı, a.g.m., ss.409-411. Ancak, reaya mahallelerinde yine Kocabaşılar görev yapmıştır.

İstanbul'un güvenliğini korumak için çaba harcadı. Ülke içinde seyahat edecek olanların mürur tezkeresi taşımaları mecburi kılındı.¹¹⁵ Muhtarlar gelen yabancıların elinde mürur tezkiresi olup olmadığına bakarlardı. Yolculuk yapacak olanlara mürur tezkiresi alabilmeleri için mühürlü belge tanzim ederlerdi. Mahalledeki halkı deftere kaydeder yeni gelenleri takip ile gidenleri defterden düşerlerdi. Kısacası mahalledeki nüfus hareketleri takip eder ve Defter Nazırına bilgi verirlerdi.¹¹⁶ Ayrıca vergilerin tesbiti ve dağıtımında mahalle halkını temsilen görev yaparlardı. Hükümetle mahalle halkı arasındaki ilişkilerde önceki dönemlerde ayanların ve mahalle imamlarının yaptıkları işleri muhtarlar görmeye başladı.¹¹⁷ Muhtarlık teşkilatı Tanzimat sonrasında da önemli değişikliklere uğramadan devam etmiştir.

¹¹⁵ Karal, a.g.e., s.157.

¹¹⁶ Defter Nazırlıkları 1830 sayımından sonra bütün sancak merkezlerinde ihdas edilmiş ve İstanbul'da oluşturulan Ceride Nezaretine bağlanmıştır. Ancak muhtarların denetimi defter nazırları tarafından değil, sancağın yöneticisi olan mütesellimler tarafından yapılırdı. Bkz. Çadircı, "Tanzimatın İlanı Sırasında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)", ss.1238-1240; Karal, a.g.e., s.155.

¹¹⁷ Çadircı, a.g.e., ss.38-39.

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT FERMANININ İLANINDAN 1864 DÜZENLEMESİNE KADAR GEÇEN ZAMANDA TAŞRA İDARESİNDE YAPILAN YENİLİKLER

I. TANZİMAT FERMANI VE TANZİMAT'IN EYALETLERDE UYGULANMASI SORUNU

Prof. İnalçık, Tanzimat'ı "...temel müesseseleri bozulmuş olan Osmanlı İmparatorluğunun, yepyeni bir medeniyetle yükselen ve taarruza geçen bir Avrupanın ezici üstünlüğü karşısında yeniden teşkilatlanma teşebbüsünün kat'i safhası..." olarak değerlendirmektedir. Ferman "...Garptaki manasıyla, hükümdarın kendi mutlak hakimiyetini bazı umumi prensiplerle tahdit ettiğini gösteren bir berat (chartes) mahiyetinde idi."¹¹⁸ Gayrimüslim tebaaya eşit muamelede bulunulacak olması da önemli bir noktadır. Nitekim, 1856 Islahat Fermanı doğrudan doğruya gayrimüslim tebaayı ilgilendiren hükümlerden oluşmuştur. Böylece bu kitleyi İmparatorluğa sıkı sıkıya bağlamak sureti ile sorunların çözülebileceği düşünülmüştür.

Tanzimat'ın uygulanmasına ülkenin bütününde başlanmadı. Bu maddeten imkansızdı. Tanzimat'ın öngördüğü vergi düzeninin uygulanabilmesi için öncelikle mal-mülk ve nüfus sayımına ihtiyaç vardı. Uygulamada öncelik, hükümetin tam denetimi altında olan yerlerden Edirne, Hüdavendigâr, Ankara, Aydın, İzmir, Konya, Sivas eyalet ve sancaklarında başlandı.¹¹⁹ Trabzon eyaletine de öncelik verildi ise de karşılaşılan tepkiler üzerine uygulama ertelendi.

Zamanla uygulama dışı tutulan eyaletlerde yeni yönetim uygulamaya geçirildi. 1845 yılından itibaren Elviye-i Selase, Erzurum ve Diyarbakır eyaletlerinde Tanzimat'ın

¹¹⁸ Halil İnalçık, *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*, Eren Yayıncılık, İstanbul 1992, s.2.

¹¹⁹ Çadırcı, a.g.e., s.190.

uygulanmasına karar verildi.¹²⁰ Özellikle Erzurum ve Diyarbakır eyaletlerinde Tanzimat'ın uygulanmasına şiddetli karşı çıkışlar yapıldı ve sık sık isyanlar meydana geldi. Bu bölgelerde Tanzimat'a karşı asıl direnmenin, Yurtluk ve Ocaklık olarak toprak tasarruf edenlerden geldiği anlaşılmaktadır. Sorunun aşılması için yurtluk ve Ocaklık olarak toprak tasarruf edenlerin bir kısmına maaş bağlanmış, bazıları da kazalara "müdür" olarak atanmıştır.¹²¹

Tanzimat'ın Bosna'da uygulanmasını Boşnak asilzadeleri başlangıçta kabul etmediler. Ancak 1849 yılında çeşitli tavizler verilerek uygulamaya geçildi. Buna göre; "...diğer vilayetlerde tatbik edilen vergi usulü burada geçerli olmayacak, tımarların aşarı defterdar ve mal müdürü gibi özel memurlarca tahsil edilmeyerek arazi sahipleri tarafından toplanacaktı. Fakat aynı zamanda, bütün tebaanın can,mal, ırz ve namusunu, kanun karşısında eşitliğini sağlayan 1839 Hattının hükümlerinin Bosna'da uygulanacağı ilan edildi."¹²²

Tanzimat'ın ilanından yaklaşık on yıl sonra getirilen yeni yönetim tarzı bütün eyaletlerde şeklen de olsa uygulamaya konulmuştu. Ancak başta can ve mal emniyeti, vergi adaleti olmak üzere Tanzimat'ın öngördüğü pek çok düzenlemeye ilişkin sorunlar hiç bitmedi.

II. MALİ ALANDA TANZİMAT

Tanzimat Fermanı ile yapılması düşünülen önemli yeniliklerden birini de mali alandaki yenilikler oluşturmaktaydı. Devletin ihtiyaç duyduğu gelirlerin tahsili kadar, bu vergilerin adil bir tarzda dağılımı da son derece önemliydi. Özellikle taşrada vergilerin toplanması sırasında mahallin ileri gelenleri ve yöneticilerin suiistimalleri en fazla şikayet edilen konuların başında geliyordu. Sancak ve eyalet yöneticileri yasaklanmış kimi vergileri halktan topluyor; kimi yasal vergileri de fazla tahsil ediyor veya merkeze eksik gönderiyordu.

¹²⁰ Lütü, VIII, s.12.

¹²¹ Diyarbakır valisinin Meclis-i Vala'ya sunduğu bir raporda, Palu ve Eğil kazalarının yurtluk ve ocaklık olarak bazı kabilelerin uhdesinde olduğu, buraların hazineye devredilerek, aşar bedelinin üç misline çıkarıldığı bildiriliyordu. Her halde Yurtluk ve Ocaklık olarak toprak tasarruf edenler bu kazançlardan mahrum kalmak istemiyorlardı. Sorunu belgeler ve örnekleriyle ele alan bir çalışma için bkz. Çadircı, "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)", *Belleten*, C.LII, sayı 203, Ankara 1988, ss.614-620.

¹²² Engelhardt, a.g.e., s.95.

Vergilerin toplanmasında başvuru alan iltizam sisteminden kaynaklanan başka sorunlar da Devleti mali alanda yeniliklere mecbur bırakmıştı. Zira mültezimler iltizamla aldıkları vergi toplama işinden kar elde edebilmek için halka baskı yapıyor ve gereğinden fazla vergi toplamaya çalışıyorlardı.

Merkezde maliye teşkilatlanması, 1838'de Maliye Nezaretinin kurulması ile önemli bir değişim yaşamıştı. Ancak 1839'da Maliye Nezareti, Hazine-i Amire ve Hazine Mukataat Defterdarı adı altında ikiye ayrılmıştı. Bu uygulamadan ortaya çıkan sakıncalar üzerine 1841 yılında Maliye Nezareti yeniden oluşturuldu.¹²³

Esasen İmparatorluğun çağdaşı devletler merkezi bir mali yapı oluşturmuş ve modern mali prensipleri uygulamaya başlamışlardı. Osmanlı Devleti de modern bütçe uygulamalarına geçmiş ve devletin gelirleri ve giderleri önceden hesap edilmeye başlanmıştır. Vergilerin nakdi olarak tahsil edilerek merkeze gönderilmesi ve merkezden tekrar sarf edilmesi prensibi uygulanmaya başlanmıştır.

Vergilerin toplanması hususunda valilerin yetkili olmasının getirdiği sakıncaları ortadan kaldırmak, bu dönem yöneticileri için önemli bir mesele haline almıştı.

Esasen II. Mahmut'un saltanatının son dönemlerinde yukarıda izah edilen konularda çeşitli teşebbüslerde bulunulmuştu. Her şeyden önce eldeki eski tahrir defterlerinin yetersizliği görülerek , vergi kaynaklarının sağlıklı tesbiti için 1830 yılından itibaren eyaletlerde nüfus ve mal sayımı yapılmaya başlanmıştır.¹²⁴ Vergilerin dağıtımında adaletli olunması, gücü nispetinde vergilendirilmesi, vergi kaçaklarının önlenmesi ve tahsilinin artırılması için ilk olarak Hüdavendigâr Eyaleti ve Gelibolu Sancağı'nda uygulanmaya başlamak üzere emlak ve temettuat tahririne muktedir memurlar tayin edildiler. Uygulamanın zamanla diğer bölgelere de yayılması kararı alınmıştı. Bu tedbirler, Lütüfi'nin ifadesi ile "...Tanzimat-ı hayriyye usulünün mukaddimesi olmuştur."¹²⁵

¹²³ A. Cevad Eren, "Tanzimat", İA, s.721.

¹²⁴ Lütüfi, III, ss.142-145

¹²⁵ Lütüfi, V, ss122-123; Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, TTK Yay., VIII. Dizi-Sa.19, Ankara 1991, s.225. Gerçekten vergi meselesi, 1840 yılından itibaren merkezden gönderilen muhassıllar aracılığı ile çözümlenilmeye çalışılmıştır.

A. İltizam Usulünün Kaldırılması

Tanzimat Fermanında "...alat-ı tahribiyeden olub hiçbir vakitte semere-i nafiası görülemeyen iltizam usul-ı muzırrası eylevm cari olarak bu ise bir memleketin mesalih-i siyasiyye ve umur-ı maliyyesini bir ademin yed-i ihtiyarına ve belki pençe-i cebr ü kahrına teslim demek olarak..."¹²⁶ ifadeleri ile eleştirilen iltizam usulü, takip eden zamanda kaldırıldı. Esasen vergi gelirlerinin nakden ve peşin olarak tahsili imkanını sağlayan ve dönemin diğer güçlü devletlerinde uygulamaları görülen iltizam usulünde, mültezimlerin karlarını yükseltebilmek için halktan olması gerekenin üzerinde vergi toplamaya çalışmaları ve hakla zulmetmeleri, bu dönemde Osmanlı Devletinde en fazla şikayet konusu olmuştur. Vergilerin özel kişilere toplatılması demek olan iltizam usulünde, devlet ihale ile bu işi en fazla ödemedede bulunmayı taahhüt edene vermekte idi. Çoğunlukla da bu iş eyalet valilerine ihale edilirdi. Valiler de bu gelirleri bir mültezime (genellikle yörenin ileri gelenleri arasından) ihale ile satarlardı. Mültezimler sarraflardan birini kefil gösterirler ve mahallinde vergileri tahsil ettikçe, devlet sarraflar¹²⁷ aracılığı ile bu taksitleri tahsil ederdi.

İltizam sistemi yerel güçlü ailelerin doğup gelişmesine ve hükümet emirlerine karşı koyabilecek bir güce erişmelerine zemin hazırlamıştı. İltizamın kaldırılması, II. Mahmut'la başlayan ve merkezi hükümetin taşra üzerinde tam hakimiyetini kurmaya dönük çabaların nihai adımlarındandı. Bunun yanında, valilerin mali konulardaki yetkilerinin genişliği ve buna karşılık vergilerin arzu edilen seviyede toplanamaması, haksız kazançlar sağlanması ve halka bu yolla zulmedilmesi üzerine; valilerin mali alanlardaki yetkilerinin daraltılması ve hükümetin mali disiplini sağlayabilmek için eyaletlere merkezden "muhassıl-ı emval" adı ile memurlar göndermesi, Tanzimat'ın mali alanda attığı son derece önemli diğer adımlardı.

B. Muhassıllık ve Muhassıllık Meclisleri

İltizam usulünün kaldırılarak yerine konulacak teşkilatın esasları Meclis-i Vala'da görüşülerek, kabul edilmiştir. Yeni düzenleme bir hüküm ile Tanzimat

¹²⁶ Kaynar, a.g.e., s.224.

¹²⁷ Kuyruklu Sarraf ya da Hazine Sarrafları diye adlandırılan bu kişiler İstanbul'da oturan gayrimüslim tebedan insanlardı.

ilkelerinin ilk olarak uygulamaya konulduğu eyaletlere duyurulmuştur.¹²⁸ Bu hükümden öğrendiğimize göre; iltizam usulü ile halktan fazla miktarda vergi toplanmakta ancak fazladan alınan bu vergiler devlete değil mültezimlere gitmektedir. Bu nedenle “...kaffey-i mukataat ve sair iltizamın maktuiyet vechile mültezimler uhdelerine ihalesi hususu fesih ve ilga...” edilmiştir. Tahsil edilmesi gereken verginin tesbiti için, emlak ve nüfus tahririnin yapılması gerekmektedir. Bunları yapmak üzere sancak ve kazalara, muhassıl-ı emval adıyla görevliler atanmıştır. Muhassılık teşkilatının kurulması ile birlikte taşra yöneticileri vali ve sancakbeylerinin (daha sonra mütesellimlerin) mali yetkileri elerinden alınmış oluyordu. Böylece bu yöneticilerin hazine gelirlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarının önüne geçilmiş olacaktı.¹²⁹

Muhassılların yanına yeteri kadar katip verilmiştir. Muhassıl, iki adet katip, hakim, müfti, asker zabiti, “vücuu-ı memleketten dirayetkar ve mücerrebü’l-etvar” dört kişi ve eğer o yerde reaya bulunuyor ise metropolid ve iki kocabaş olmak üzere on üç kişiden oluşan muhassılık meclisleri oluşturulmuştur.¹³⁰ Meclis başkanlığı, livalarda müşirler ile diğer sancak ve kazalarda ferik varsa onun tarafından yoksa meclisin kendi arasından seçeceği kişi tarafından yürütülecektir. Meclislerin haftada 2-3 gün toplanmaları öngörülmüştü. Muhassılı emvalin ikamet ettiği kasabalar dışındaki kasaba ve köylerde de “küçük meclisler” oluşturuldu. Muhassılın tayin ettiği temsilcisi, kadı, zabıt ve halktan seçilen biri müslüman biri gayrimüslim iki üyeden oluşan bu meclisler, kararlarını “büyük meclis”e sunuyorlardı.¹³¹

Muhassılların yanına, eyalet ve sancaklardaki müşir ve ferik paşaların maiyyetindeki asakir-i nizamiye’den, yoksa redif askerlerinden yeteri kadarının görevlendirilmesi ve bunların, maaşlarını muhassılı emval’den almaları istenmiştir. Uygulamada hatalı davranışlar, halka zulmedenler hakkında meclislerde müzakere edilerek gerek görüldüğünde Hükümet merkezine bildirilecekti. Bu arada, vergi konusunda ileride yapılması düşünülen düzenlemelere kadar, bir miktar verginin peşin

¹²⁸ Ankara Müşiri Davut Paşa’ya gönderilen hüküm için bkz. Kaynar, a.g.e., ss.226-234.

¹²⁹ Çadırcı, a.g.e., s.210.

¹³⁰ Bunlara Büyük Meclisler’de denilmiştir.

¹³¹ Shaw-Shaw, a.g.e., s.119. Küçük meclisler uzun ömürlü olmadı. 1841 Eylül ayında Meclis-i Vala tarafından alınan bir karar ile kaldırıldı. Gerekçe olarak “...üç beş kişinin yapacağı hizmetin on on beş kişi

tahsili ile ileride toplanacak vergilerden mahsup edilmesi kararlaştırılmıştı. Cizyenin de yine kocabaşlar tarafından toplanarak muhassıllara teslim edilmesi öngörülmüştü.¹³² Görevlilerin maaşları ve masrafları muhassıllık tarafından karşılanacağından, halktan hiçbir surette para ve sair menfaat sağlanmayacaktır. Ancak, kimi uzak yerlere gidilmesinde zorluklar olabileceği düşünülerek, bu yerler bir seneliğine uygulama dışı bırakıldı.

Nüfus ve emlak tahririnin ne şekilde yapılacağı, meclislerin nasıl çalışacağı, yine Meclis-i Vala'da hazırlanan ve muhassıllara verilen sekiz bendlik bir talimat¹³³ ile detaylı bir şekilde açıklanmıştı. Karşılaşılan sorunların giderilmesi, toplanan vergilerin süratle hazineye gönderilmesi ve muhassılların halka zarar vermeden vazife görmeleri için yukarıda belirtilen talimata ek olarak yedi bentden oluşan talimat-ı aliyenin zeyli¹³⁴ yayınlanmıştır. Yayınlanan talimatların halka duyurulması, Devlete ait olduğu halde saklanan toprak ve gelirlerinin ortaya çıkarılması, katiplerin nitelikleri, meclis üyeleri ile katiplere maaş ödenmesi hususundaki kaideler, talimatın ikinci zeyli¹³⁵ adı ile yayınlanarak, muhassıllara gönderilmiştir.

Muhassıllık meclislerinde görev yapacak “vücuḥ-ı memlekette dirayetkar ve mücerrebü'l-etvar” dört kişi ve eğer o yerde reaya bulunuyor ise iki kocabaşın ne surette seçileceği hususu Meclis-i Vala tarafından hazırlanan bir nizamname¹³⁶ ile detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Oldukça karmaşık bir seçim usulü öngörülmüş olmakla birlikte, köy ve mahalle muhtarlarının seçiminden sonra, halkın katılımını öngörmüş olmasından dolayı da son derece önemli bir gelişmeye işaret etmektedir.

Muhassıllık uygulaması istenilen başarıya ulaşamadı. Sağlıklı bir mal ve emlak sayımı yapılamadı. Muhassılların tek tek bütün yerleşim birimlerini dolaşmalarına maddeten imkan yoktu. Vergi toplama maliyeti çok yükselmişti ve vergi tahsilatında

tarafından görülmekte olması, küçük kasabalarda oluşturulan meclis üyelerine maaş verilmesi olduğu belirtiliyor...”. Bkz. Çadırcı, a.g.e., s.213

¹³² Cizye'nin tahsili de Tanzimat öncesi dönemde cizyedarlar veya mültezimler eliyle yapılmakta ve yolsuzluklara konu olmaktadır. 1840 yılından itibaren cizye reaya kocabaşları ve onların vekillerince toplanmaya başlandı. Bkz. İnalçık, a.g.e., ss.7-8.

¹³³ Talimatın tam metni için bkz. Kaynar, a.g.e., ss.234-245.

¹³⁴ Bkz. Kaynar, a.g.e., ss.248-250.

¹³⁵ Bkz. Kaynar, a.g.e., ss.250-254.

¹³⁶ Bkz. Kaynar, a.g.e., ss.254-258; İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayın, İstanbul 1985, ss.36-37.

istenilen düzeye ulaşamamıştı. Nitekim 1839-1840 yılı gelirlerinin önemli bir kısmı toplanamadı.¹³⁷

Reşid Paşa 31 Mart 1841'de azledildi. Yerine atanan Rıza Paşa yönetimi önemli değişiklikler yaptı. Meclis-i Vala 1842 yılı başlarında yeni kararlar aldı. Önce muhassıllık kaldırıldı. Muhassıllar bazı bölgelerde öngörülen vergileri toplayamadılar, bazı bölgelerde ise halkı fazla vergi vermeye zorladılar.¹³⁸ Eyaletlere defterdar adı altında geniş yetkilere haiz maliye amirleri tayin edilmeye başlandı. İltizam usulü geri getirildi.¹³⁹ 1842 Ağustos'unda taşra yöneticilerine bir ferman gönderilerek vergi toplanmasında zorluklar çıkaran halka karşı valilerin gerekli tedbirleri alarak suçluların cezalandırılması istendi. Muhassılların özellikle aşar vergisinin toplanmasında gösterdikleri başarısızlıklar neticesi meydana gelen kayıpları telafi etmek ve aynı zamanda taşrada ileri gelenlerin kazanç elde etmelerini temin için aşarın mahallinde müdür ve ileri gelenlere "maktuen ihale"sine¹⁴⁰ karar verilmişti. Ancak devlet memurlarının mültezimlik yapmaları engellendi.¹⁴¹ Valilere tekrar önemli mali görevler yüklendi. Valinin emrine mali işleri yürütmek üzere müdür ve katipler verildi.

Muhassıllık meclisleri ise kaldırılmayarak, bazı değişikliklerle görevlerine 1849 yılına kadar "memleket meclisleri" adı altında devam ettiler.¹⁴² Ocak 1849 tarihinde çıkarılan bir nizamname ile, meclisler yeni bir düzenlemeye tabi tutularak "eyalet meclisleri" adını aldı.

III- ASKERİ ALANDA TANZİMAT

Tanzimat Fermanının askerlik alanında eşitlik ve adalet vaadi doğrultusunda 6 Eylül 1843 yılında çıkarılan kanun ile İmparatorluk beş ayrı ordu bölgesine ayrılmıştır.

¹³⁷ Ortaylı, a.g.e, s.43.

¹³⁸ Muhassıllığın kaldırılması ve muhassılların bölgeden bölgeye değişen uygulamalarına örnekler için bkz. Lütfi, VII, ss.35-36.

¹³⁹ Engelhardt, a.g.e., s.102. İltizam sisteminin niçin kaldırılamadığı, iltizamın idari yapıya olumsuz etkileri hakkında bkz. İ.Ortaylı, *İmparatorluğun En uzun Yüzyılı*, İletişim Yayınları, İstanbul 2000, ss.132-133.

¹⁴⁰ Her halde eski usulü çağrıştırmaması için "iltizam" deyimi yerine "maktuen ihale" deyimi kullanılmıştı.

¹⁴¹ Muhassıllar tarafından aynı olarak toplanan aşar vergisi, çoğu yerde vasıta yokluğundan pazara getirilerek nakde çevrilememiş ve mahsul çürüyüp ziyan olmuştur. Bkz. İnalçık, "Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", *Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi*, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993 (İlk yayınlandığı yer; Belleten, C.XXVII (1964) Ankara, ss.624-690), s.374.

¹⁴² Engelhardt, a.g.e., ss.57-58. Meclislerin bundan sonraki çalışmaları aşağıda ele alınacaktır.

Bunlar; merkezleri İstanbul'da olmak üzere Hassa Ordu-yı Hümayun Dairesi ve Dersaadet Ordu-yı Hümayun Dairesi ile Sivas'da Anadolu Ordu-yı Hümayun Dairesi, Rumeli Ordu-yı Hümayun Dairesi, Arabistan Ordu-yı Hümayun Dairesi'dir.¹⁴³ 1848 yılında Bağdat merkez olmak üzere altıncı ordu, Irak ve Hicaz Ordu-yı Hümayunu adı ile kurulmuştur. Hassa ordusu seraskerin komutasında idi. Diğer ordular, müşirlerin komutasına verilmişti. Ordular alaylara, taburlara, bölüklere ve mangalara bölünmüştü.¹⁴⁴

Nizamiye askerlerinin hizmet süresi beş yıl olarak belirlenmiş ve bu beş yıldan sonra yedi yıl müddetle redif sınıfında hizmet etmeleri öngörülmüştür. Böylece redif ordusu devamlı orduya dahil edilmiş ve toplam askerlik süresi on iki yıl olarak saptanmıştı. Nizamiye askerlerinin beşte biri her yıl mart ayında yenilenecektir. Bir diğer dikkate değer düzenleme ile askerlerin uhdelerinde mülki memuriyetler bulunmayacaktır.¹⁴⁵ İsteyenler gönüllü olarak askere alınırken ülke askere alma yönünden bölgelere ayrılmış ve her bölgeden kura usulü ile asker alma yoluna gidilmiştir. Ancak ad çekme usulünün ayrıntıları belirlenmemişti. 1846'da Dar-ı Şura-yı Askeri konuyu yeniden ele alarak, hazırladığı bir tasarıyı Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'ye sundu. Meclis tarafından son şekli verilen kanun padişahın onayı ile yürürlüğe konuldu. Buna göre, müslüman halktan askerlik çağına gelmiş olanlar her yıl belli merkezlerde "kura meclisleri"¹⁴⁶ önünde çekilecek kurada asker olacaklar belirlenecekti. Kimlerin hangi şartlarla askerlikten muaf olacağı,¹⁴⁷ bedel ödemenin şartları, firar, gönüllü askere yazılma gibi konularda ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenleme 1869 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu değişikliklerle birlikte Osmanlı ordusu "Asakir-i Mansure" veya "Muntazama" adı yerine "Asakir-i Nizamiye" diye anılacaktır. Her ordu merkezinde birer meclis oluşturulacak, sorunların buralarda

¹⁴³ Karal, aynı yer.

¹⁴⁴ Çadırcı, a.g.e., s.314.

¹⁴⁵ Engelhardt, a.g.e., ss.75-76.

¹⁴⁶ Kura meclislerinde, kaza merkezinde güvenliği sağlamakla görevli subayın başkanlığında, hakim, müftü, ordu merkezince görevlendirilen kura subayı, katip, ileri gelen bilginler ve seçimle belirlenecek bir üye bulunmaktadır.

¹⁴⁷ İlimiye, kalemiye ve mülkiye hizmetinde bulunanlar, müftiler, hakim ve naibler, dergah sahipleri, şeyhler askerlikten muafı. Medrese öğrencileri derslerde başarılı olurlarsa muaf tutulacaklardı.

tartışılıp daha sonra Dar-ı Şura-yı Askeri’de görüşülerek uygulamaya geçirilmesi yöntemi benimsendi.¹⁴⁸

Her ordu bölgesinde muvazzaf alaylar kadar Redif alayları da bulundurulacaktı. Böylece redif askeri tam bir yedek ordusu durumuna getirildi.¹⁴⁹

İmparatorlukta askerlik müslüman tebanın yapabileceği bir iş olarak görülüyor; gayri müslimler ise cizye ödemek suretiyle bir anlamda askerlikten muaf tutuluyorlardı.¹⁵⁰ Esasen bu durum Tanzimat Fermanının öngördüğü eşitlik prensibine aykırı idi. İlk olarak 1847’de Rumlar deniz kuvvetlerinde askere çağrıldılar ve aynı yıl gayrimüslim tebanın deniz ve kara ordularında askerlik yapmasını öngören bir kanun çıkarıldı. Askerlik yapan gayrimüslimler cizye’den muaf tutulacaklardı. Ancak uygulama başarılı olmadı. Kanun hem müslümanlardan hem de gayrimüslimlerden tepki alınca, uygulaması sonraya bırakıldı.¹⁵¹

IV- TAŞRA İDARESİNDE TANZİMAT

Tanzimat’ın ilan edildiği sırada idari taksimatı çağdaş gözlemci Ubcini aşağıdaki şekilde belirtmektedir.¹⁵²

SIRA	EYALETLER	LİVALAR (SANCAKLAR)
1	EDİRNE	Edirne - Dört Şehrin Livası - Tekirdağ - Gelibolu – Filibe - İslimiye
2	SİLİSTRE	Silistre - Varna
3	BOĞDAN	
4	EFLAK	

¹⁴⁸ Çadırcı, a.g.e., s.315.

¹⁴⁹ Çadırcı, a.g.e., s.63.

¹⁵⁰ Tanzimat’a kadar genel kural bu olmakla birlikte, özellikle donanmada gayrimüslimlerin de askerlik yaptığını ilişkin örnekler için bkz. Ortaylı, a.g.e., s.137.

¹⁵¹ Karal, a.g.e., s.180.

¹⁵² H. A. Ubcini, *Osmanlı’da Modernleşme sancısı*, çev. Cemal Aydın, Timaş Yayınları, İstanbul 1998, ss.45-50 (Eserin orijinali; Lettress Sur La Turquie, Paris 1851); Karal, VI, ss.127-129.

5	VİDİN	Vidin - Tırnova
6	NİŞ	Niş – Sofya - Samokov
7	ÜSKÜP	Köstendil – Üsküp – Prezrine – Priştine
8	SİRBİSTAN	
9	BELGRAD KALESİ	
10	BOSNA	Bosna – Zvornik – Kilis - Hersek
11	RUMELİ	Manastır – İskenderiye – Ohri - Kesriye
12	YANYA	Yanya – Berat – Argiri - Preveze
13	SELANİK	Selanik – Tırhala – Serez - Drama
14	CEZAYİR-İ	Rodos – Bozcaada – Limni – Midilli –
	BAHRİ SEFİD	Sakız - Kıbrıs
15	GİRİT	Hanya – Resmo - Kandiye
16	KASTAMONU	Kastamonu – Kocaeli – Bolu – Sinop - Viranşehir
17	HÜDAVENDİGAR	Bursa – Karahisar-1 Sahib – Kütahya – Bilecik – Erdek – Biga – Balıkesir
18	AYDIN	Aydın – Saruhan – Salihli – Mentеше - Denizli
19	KARAMAN	Karaman – Hamid – Teke – İçel – Alanya – Konya - Niğde
20	ADANA	Adana – Tarsus – Bilan – Karahisar-1 Nallı – Üzeyir - Maraş
21	BOZOK	Bozok – Ankara – Kayseri – Kengari

22	SİVAS	Sivas – Amasya – Divriği – Yen İli
23	TRABZON	Trabzon – Karahisar-ı Şarki – Canik – Ünye – Gümüşhane - Ordu
24	ERZURUM	Erzurum – Çıldır – Kars – Bayezid - Dersim
25	MUSUL	Musul
26	KÛRDİSTAN	Diyarbakir – Muş – Van – Hakkari - Cizre
27	HARPUT	Harput – Malatya – Behisni - Maden
28	HALEP	Halep – Raka – Antep - Kilis
29	SAYDA	Sayda – Akka – Nablus – Kudus-ü Şerif – Trablus-i Şam – Cebel-i Dürzi – Lazkiye - Beyşehri
30	ŞAM	Şam-ı Şerif – Humus – Hama - Hacıyevm
31	BAĞDAT	Bağdad – Süleymaniye – Sancak Köy – Kerkük - Basra
32	HABEŞİSTAN	Cidde - Yemen
33	MISIR	12 Liva
34	TRABLUSGARB	4 Liva
35	TUNUS	

Bu eyaletlerden Eflak ve Buğdan, Sırbistan ve Mısır muhtar, Tunus ve Trablusgarb da yarı muhtardı. İstanbul'un idaresi ayrı bir özellik taşımaktaydı.

Muhassılığın kaldırılmasından sonra 1842 yılında Meclis-i Vala'da alınan ve padişah tarafından onaylanan karar¹⁵³ gereğince eyaletlerin maliye, mülkiye ve zaptiye işleri valiye emaneten havale edilmiştir. Valiye yardımcı olmak üzere bir defterdar görevlendirilmiştir. Herhangi bir eyalete bağlı olmayan, doğrudan merkeze bağlı müstakil sancakları mutasarrıflar idare etmektedir. Eyalete bağlı sancaklara ise “kaymakam”lar atanacaktır.¹⁵⁴ Yeni oluşturulan idari birim olan “kaza”lara ise “eşraf-ı hanedandan birer müdür” seçilmesi öngörülmüştür. Bu yeni yönetim biçimi Tanzimat'ın uygulandığı bütün eyaletlerde yürürlüğe konulmuştur.¹⁵⁵

A. Eyalet İdaresi: Valilik

Tanzimatçıların merkezîyetçilik anlayışının bir ürünü olarak vali; Tanzimat öncesinin büyük toprakları idare eden, geniş yetkilerle donatılmış, askeri kuvvetlerin başı olmaktan çıkarılmış, yetkileri sınırlandırılarak mali alanda defterdar, askeri alanda kumandan arasında taksim edilmiş, eyaletlerdeki meclisler yolu ile sürekli denetlenir olmuştur.

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte valilerin özellikle mali alandaki yetkileri kısıtlanmıştır. Mali işlerle ilgili olarak muhassıllar görevlendirilmiştir. Ancak muhassıllık uygulaması fazla uzun ömürlü olmamış ve 1842 yılında muhassıllık kaldırılarak, tekrar eski usule dönmüştür. Gerçi taşrada yöneticilerin mali alandaki usulsüzlüklerinin önüne geçilebilmek için bu defa da eyaletlere defterdar gönderilmiştir. Muhassıllık meclislerinin çalışmalarına başka adla olsa da devam etmiş olmaları, valilerin kontrol altında tutulmak istendiğinin işaretlerini oluşturmaktadır.

Meclis-i Vala tarafından 1 Ocak 1849 tarihinde yürürlüğe konulan “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 Eyalet Meclisleri Talimatı

¹⁵³ Takvim-i Veka'yi, defa 238.

¹⁵⁴ Tanzimat'ın uygulanmaya başladığı eyaletlerde sancakların başında muhassıllar bulunurken, Tanzimat'ın henüz uygulamaya geçirilmediği eyaletlerde valiler sancaklara “kaymakam” görevlendiriyorlardı. 1842 yılında yapılan düzenlemeler ile muhassıllık kaldırılınca bu ikilikte ortadan kalkmış oldu ve sancak yöneticileri için kaymakam unvanı kullanıldı. Bkz. Shaw-Shaw, a.g.e., s.118.

¹⁵⁵ Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi (1840-1876)”, *Bellekten*, C.LIII, Sa.206, Ankara 1989, s.238.

(Yönetmeliği) ekinde “Eyalet valisi bulunan zatın vazife-i muhavveleri” başlığı ile valilerin yapacakları işler tesbit edilmişti.¹⁵⁶

Prof. Çadircı bu görevleri şu şekilde belirtmektedir; “Tanzimat’ın bütünüyle uygulanarak, her türlü mülki, beledi ve mali ıslahatın yapılıp, güvenliğin korunması, hukuk kurallarının yerine getirilerek, ülkenin bayındırlığı için eyalet meclisince alınacak kararların yürürlüğe konulmasını sağlamak, valinin asli görevi olarak belirtilmişti. Vali, yönetiminde olan eyaletin her türlü işinde asıl sorumlu ve devlete karşı muhatap olduğundan, alınan kararları bağımsız olarak yürütecekti.

Devlet gelirlerinin miktarı, toplanan ve tahsil edilemeyen gelirlerin neler olduğu defterdar ve kaymakamlar tarafından ona da bildirileceğinden, ortaya çıkacak aksaklıklardan sorumlu olacaktı.

Maaş ve masraflar hakkında kurallar dışına çıkılır ve usulsüzlük yapılırsa ilgili memura ödetelecek, valilerin kusurlu oldukları anlaşılırsa onlar hakkında da gereken yapılacaktır.

Hiç kimseye zulmedilmeyecek, işkence eziyet yapılmayacaktır. Yapıldığı anlaşılırsa valiler sorumlu tutulacaklardı. Resmi yazışmalar ilgili bakanlıklarla yapılacak, bir bakanlığı ilgilendiren konu, diğerine bildirilmeyecekti.

Eyalet Meclisleri Talimatnamesi’nde belirtildiği gibi, öteden beri şeriatı ilgilendiren konular, yine belde hakimine havale edilecektir. Hukuk davalarında vali ve diğer görevliler, belli vergiler dışında, cerime, rüşvet, buyruldu harcı, hediye ve başka adlarla para ve eşya almayacaklardı. Aksi takdirde özel sorumluluk valinin olacaktı.

Eyalet Meclisinde ele alınacak sorunların hak ve adalete uygun olarak görüşülmesi ve gönderilen Talimatname’nin uygulanarak, üyelerin Tanzimat’a aykırı davranışlarda bulunmamalarına dikkat edilecek, eyalete bağlı sancaklarda da aynı kuralların uygulanmasına önem verilecekti.

¹⁵⁶ B.A. Gülhane Hatt-ı Hümayunu ve Onu Takiben Neşrolunan Nizamname ve Talimatnameler, Divan-ı Hümayun No. 82, ss.56-81’den naklen, Çadircı, a.g.e., s.225 vd. Müstakil sancak yöneticileri olan mutasarrıfların da valininkine eşdeğer vazifeleri bulunmaktadır.

Yol güvenliğinin sağlanması, vali bulunanların çok dikkat edecekleri bir görev olup, yönetimlerinde bulunan bölgede, emniyetin korunması, başarılarının özünü oluşturacaktır. Bir yörede eşkıya görüldüğü haber alındığında üzerlerine görevliler gönderilecek, iyilikle teslim olmaları sağlanamazsa, yönetmeliğe göre hareket edilecektir. Bu gibilerin şerhleri mutlaka önleneciktir.

Her ne kadar eyaletlerinde görevli memurlar varsa da gerek eyalet merkezi ve gerekse bağlı sancaklarda devleti ilgilendiren her türlü işlemin yürütülmesi, kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasında denetleme görevini valiler yapacaklardır.”

Bütün bu düzenlemelere rağmen uygulamada istenilen başarı elde edilememiş, yolsuzluklar ve aksaklıklar devam etmiştir. Tanzimat idaresinin merkezîyetçi anlayışının da bunda etkisi hiç şüphesiz büyüktü. Valilerin yetkilerinin sınırlandırılması, yönetimdeki etkinliklerinin meclislerle dengelenmesi, ehliyetsiz ve yeteneksiz kadrolar sorunları büyötmekteydi. Öyle ki meclisin bir karar alması, kararın uygulanması için merkezin onayının beklenmesi, zaman kayıplarına yol açmaktaydı.

Bunları ortadan kaldırmak için 28 Kasım 1852 (15 Sefer 1269) tarihinde bir ferman yayımlandı. Merkeze sıkı sıkıya bağlanan ve yetkileri kısıtlanan valilere eski yetkileri kısmen iade edilmiş ve eyalet idaresinde tekrar güçlü bir konuma getirilmişlerdir. Bütün görevliler valinin emrine verilmiştir ve gerektiğinde bunları azletme yetkisi tanınmıştır. Valinin asayiş ve düzenin korunması için de yetkisi genişletildi.¹⁵⁷

1856 tarihli İslahat Fermanı ülke yönetiminde yeni bir devir açmıştır.¹⁵⁸ Batılı devletlerin gayrimüslim tebaanın haklarının genişletilmesi ve yönetime katılmaları konusunda yaptıkları baskılar neticesinde taşra meclislerinde seçim usulleri değiştirilmiş, Meclisi Vala'da gayrimüslim tebaanın temsilcilerinin yer alması kararlaştırılmıştır. Mahkemelerdeki ve meclislerdeki yargılamaların kadı ve vali

¹⁵⁷ Engelhardt, a.g.e., ss.108-109; Selda Kaya Kılıç, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi*, (Basılmamış Doktora Tezi), A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1995.

¹⁵⁸ 28 Şubat 1856 (11 Cemaziyülahir 1272) tarihli Fermanın tam metni için bkz. Suna Kili-A. Şeref Gözübüyük, a.g.e., ss.24-29.

huzurunda aleni olarak yapılacağı ilan edilmiştir. Merkezde ve eyaletlerde zaptiye teşkilatının gözden geçirilerek yeniden tanzim edileceği beyan edilmiştir.¹⁵⁹

Ferman, Tanzimat Fermanı'ndaki prensipleri yinelemiş; tebaanın can, mal, ırz ve namus masuniyetini; kanun önünde eşitliği; devlet hizmetine ve askerlik ödevine bütün tebaanın kabulünü; vergi konusunda eşitliği, iltizam usulünün kaldırılarak verginin doğrudan alınmasını; idam cezasının padişahın hükmü ile uygulanacağını; müsadere usulünün kaldırılmasını; işkencenin yasaklanmasını; gayrimüslim cemaatlerin taşra meclislerinde ve Meclis-i Vala'da aza bulundurmaları; rüşvet, irtikap ve ihtilâsın yasaklanmasını öngörmüştür.¹⁶⁰ Bütün bu düzenlemeler 1856 tarihli Paris Antlaşması öncesi yapılan görüşmelerde Osmanlı Devleti'nden talep edilen hususlardı.¹⁶¹ Fermanla, bu taleplerin yerine getirileceği kabul ve beyan ediliyordu.

1858 tarihinde yayınlanan "Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat" ile valiler, mutasarrıflar, kaymakamlar ve müdürlerin görevleri yeniden açıklandı.¹⁶²

Talimat ile ülkenin eyalet, liva¹⁶³, kaza ve karyelere (köy) ayrıldığı; eyaletin çeşitli livalardan, livaların çeşitli kazalardan, kazaların çeşitli karyelerden meydana geldiği ; eyalet idaresinden valinin, doğrudan doğruya merkeze bağlı livaların idaresinden ise mutasarrıfların, eyalete bağlı livaların idaresinden kaymakamların, kazaların idaresinden kaza müdürlerinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Memurların umumi vazifelerine de yer verilmiştir. Büyük küçük bütün devlet memurları kanun ve nizamlara bağlı kalmakla ve padişahın isteğine göre hareket etmekle yükümlüdürler. Uygulamakla görevli oldukları kanun, nizamname, emir ve tembihleri süratle yerine getirerek devlet ve memleketin menfaatlerine uygun mali, mülki işleri yapmak, kanun, nizamname, emir ve tembihlerin sağladığı veya zararı

¹⁵⁹ İ.Hakkı Görel, "Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış", *İdare Dergisi*, sayı 173, (1945), ss.149-150.

¹⁶⁰ Karal, V, ss.250-251.

¹⁶¹ Engelhardt, a.g.e., s.135.

¹⁶² Talimat Takvim-i Vekayinin 26 R.ahir 1275 tarih ve 566. sayısında yayınlanmıştır. Talimat metni için ayrıca bkz. M. Saveci Eyüboğlu, a.g.m, ss.166-179. Talimat hükümleri hakkında ise, Selda Kaya Kılıç, a.g.e., ss.12-16; Nedret Güngördü, *Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri*, (Basılmamış Doktora tezi), A.Ü. Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara 1988, ss.34-38; Karal, VI, ss.133-134.

görülen yönlerini doğru olarak zamanında merkeze bildirmek mecburiyetindedirler. Doğruluktan ayrılmadan; hile, iftira ve menfaat temininden uzak durmalıdırlar. İnsan haklarına riayet edip; şiddet, gazap ve hiddet ile muamele yapılmamalıdır. Her sınıf tebaa için iyi muamelede bulunulup, tarafsız davranmalıdırlar. Halkın can, ırz ve malını korumalıdırlar.

Talimatın “Babı Evvel” kısmında “Vülatı İzamin Vezaifi” başlığı altında 7 ve 26. maddeler arasında valilerin görev ve yetkileri sayılmıştır.

Vali, eyalette olan her türlü işin sorumlu ve yetkilisidir (mercii ve nazırı). Valiler devlet tarafından hususi vekil ve muhatap kabul edildiğinden eyaletin iyi veya kötü bütün işlerinden sorumludur. Eyalette genel yürütme yetkisine sahip olmakla bütün kanun, tüzük ve emirlerin uygulanmasıyla görevlidir. Bu kanun, tüzük, emir ve uyarıların icrasında zorluklar olursa bu zorlukları ortadan kaldıracak çareleri bulmak valinin görevidir. Mahkeme ve meclislerin uyuşmazlıklarının çözümlenmesine yardımcı olmak, kimsenin hakkının kaybolmamasına, kaymakam, müdür ve diğer memurların görevlerini tam olarak yerine getirmelerine, hiç kimsenin haksızlığa uğramamasına, işkence, eza görmemesine dikkat eder. Her sınıf tebaa karşısında hakkaniyetli ve adaletli olmalılar. Halk tarafından verilecek dilekçeleri ilgili yerlere havale eder, yargılama sonucunda verilecek hükmü uygular. Bağlı liva ve kazalardan eyalet merkezine gelen iş sahiplerinin işlerinin bir an önce bitirilmesine yardımcı olur. Kişilerin ve beldelerin emniyeti ile yol güvenliğine dikkat etmek valinin görevidir. Görevi gereği gönderilen zabıta ve mübaşirlerin halktan bedelsiz yem ve yiyecek ve gayri resmi hiçbir şey almamalarına dikkat ve özen gösterir.

Vali, eyalet içinde haydut ve eşkiyanın dolaştıkları yerleri korumakla, gerektiğinde üstlerine eyalet kolluğunu göndermekle, kolluk kuvvetlerinin yetmediği hallerde meclislerce görüşüldükten sonra kolluk kumandanı eline verilecek tutanak ve yazılı emirle o yerdeki askeri birlikleri göndermekle yükümlüdür. İtaat etmeyenleri vurdurmakla, canlı yakalananları eyalet meclisinde sorguya çekip yargılatılmakla ve nizamden gerekenleri kolluk gözetimi altına almakla görevlidir. Eyalet içinde türeyen haydut ve eşkiyayı yok etmeye mahalli kolluk yetmediği ve yakın yerlerde askeri birlik

¹⁶³ Bu dönemde liva ve sancak tabirleri birlikte kullanılmaktadır.

bulunmadığı zamanlarda, başkente durumun bildirilmesi ve izin alınması nedeniyle geçecek zamanın zarar ve ziyana yol açacağına dair kuvvetli delil bulunduğu takdirde geçici olarak kolluk erleri kaydederek tehlike ve gailenin giderilmesini sağlar. Bu tedbir ve tasarrufunu Babıali'nin bilgi ve onayına sunar.

Vali, devlet gelirlerinin tahsiline gayret eder. Gereksiz olarak tahsilatta gecikme olur, kaymakam ve müdürler zimmetlerine para geçirir ya da meclis üyelerinin vergi, aşar ve resimlerden borçları olup da saklanır, halk üzerinde bakaya devredilir, böylece hazine aleyhine durumlar ortaya çıkarsa teftiş ve soruşturma yaptırıp gereğini yerine getirir. Vali, halktan kararlaştırılan vergiden fazlasının alınmamasına ve devlet mallarının boşuna harcanmamasına dikkat eder. Eyalet defterdarına görevinde yardım ederek gelirlerin zamanında toplanmasını sağlar. Mültezimlerin halkı ezmelerine engel olmakla beraber mültezimlerin ihale şartnameleriyle belirtilmiş haklarını korur.

Vali, eyalet içindeki defterdar, kaymakam, müdür ve diğer memurların amir ve merciidir. Mülkiye, maliye ve benzeri memurların davranışlarını gözetim altında bulundurur. Bu memurların kusur ve hatalarını ihtar ve tenbihle düzeltmeye çalışır. Gerektiğinde daha ağır ceza uygular. Eyalet içindeki mülkiye, maliye ve kolluk memurlarından genel ve özel görevlerine aykırı davrananları memuriyetten çıkarıp yargılattırmaya, yerlerine vekil atamaya ve durumu Babıali'ye bildirmeye görevli ve yetkilidir. Ancak, adam kayırma nedeniyle veya garaz ve düşmanlık ile maiyet memurlarını görevden alır ya da görevlerini değiştirirse sorumlu olur. Vali, maiyetindeki memurların gözeticisi ve mercii olmakla birlikte bu memurlar da valinin genel ve özel görevlerine aykırı davranışlarını hükümete bildirme hakkına sahiptirler.

Vali, kaza müdürlerinden görevlerinden alınması gerekenlerin yerine mahallinden güveneceği, değer ve onur sahibi birini sorumluluğu altında müdür olarak atar ve durumu Babıali'ye bildirir. Mahallinde güveneceği birini bulamazsa Babıali'den müdür ister. Vali, atadığı kaza müdürünün zimmetine geçirdiği parayı gerekirse ödemekle yükümlüdür. Kaza müdürlüğü için tavsiye mektubu vermek yasaktır. Ancak bazen devletçe ve gerçekten gerekli olduğu için kaza müdürlüğünde veyahut kolluk zabıtlığında çalıştırılmak üzere emirname verilebilir. Bunu dışında taşra memurlarına nazırlar ve diğer kimseler tarafından adam tavsiye olunmaz. Sadaret makamı dışında

nereden olursa olsun yapılacak tavsiyeler dinlenilmeyip tavsiyename vali tarafından sadarete sunulur. Aksine davranış sorumluluğu getirir.

Kolluk, valinin emir ve gözetimi altındadır. Vali, emniyet ve asayişten sorumludur. Zabıta subaylarından ehil olmayanları görevlerinden almaya ve yerlerine ehillerini atamaya yetkilidir. Zabıta erlerinin görevi dışında ve özel hizmetlerde çalıştırılması ve fiilen zabıtada kullanılmayan kimselerin zabıta defterine kaydıyla kendilerine maaş ödenmesi yasak olup bu gibi durumlardan vali sorumludur.

Vali, eyalet içindeki bütün memurları gözetimi altında bulundurur. Görevlerine aykırı davranışları memuriyetten çıkarıp yargılamaya yetkilidir. Mülki işleri Babıali'ye yazacağı gibi şeriye, askeriye, bahriye, hariciye, maliye, kolluk ve vakıf işlerini ve diğer konuları ilgili makamlara yazar.

Yukarıda açıklananlardan başka, eyalet içinde bulunan ekilebilir araziye civar köy halkına verip, ekip biçirmek, köylerden kasabalara gelen yolları tamir ettirmek, köprü yaptırmak, nehirlerde eşya taşınması yaptırmak gibi tarım ve ticaretin gelişmesini sağlamak ve devlet gelirlerini artırıcı tedbirleri almak, mahallinde görülmesi mümkün olmayan işler için Dersaadet'den yardım istemek, memurların ticaret yapmalarına engel olmak, eyaletin gelişmesi hakkında her yıl Babıali'ye rapor vermek ve görevinin devamı için tedbirleri almak valinin görevlerindedir.

Talimatın "Babı Sanı" kısmında "Mutasarrıfını Kiram Vezaifi" başlığı altında 27.maddede mutasarrıflıkların durumu ele alınmıştır.

Mutasarrıflıkla idare edilen sancaklar¹⁶⁴ bir eyalete bağlı olmamaları sebebiyle mutasarrıflar tarafından tıpkı eyaletler gibi idare edilecekti. Mutasarrıfların sancak idaresi hakkındaki görevleri, valilerin eyalet idaresindeki görevlerinin aynısıdır. Mutasarrıflar doğrudan doğruya merkeze bağlıdır. Sancağın işleri hakkında görüşlerini doğrudan doğruya İstanbul'a bildirmekle yükümlüdürler.

¹⁶⁴ Bu dönemde valilik yapabilecekken yeterli sayıda eyalet bulunmadığından, birkaç sancak birleştirilerek mutasarrıflıklar oluşturulmuş ve yönetimi bu paşalara verilmiştir.

Eyalet idarelerini yeniden düzenleme çabaları sürmüştü ve özellikle Ali ve Fuat Paşaların bu yöndeki çalışmaları neticesinde, 1964 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vilayet sistemine köklü bir geçiş yaşanmıştır.

B. Memleket Meclisleri (1842-1849) ve Eyalet Meclisleri (1849-1864)

Muhassıllığın kaldırılmasından sonra muhassıllık meclisleri 1849 düzenlemesine kadar memleket meclisleri adı ile faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.¹⁶⁵ Meclislerin başkanlıklarını sancaklarda kaymakamlar, eyaletlerde ise valiler yürütmekteydi. Memleket meclisleri; görevlilerle halk arasında çıkan anlaşmazlıkları değerlendirerek sonuçlandırmış, yöneticileri denetlemiş, vergilerin zamanında toplamı merkeze gönderilmesini takip etmiş, kaymakam, kaza müdürü ve defterdarların tutmuş oldukları aylık ve yıllık kayıtları incelemiştir. Bu görevleri ile merkezdeki Meclis-i Vala'nın taşradaki örneği gibidir.¹⁶⁶

Tanzimat'ın getirdiği yeniliklerin uygulanmasını gözeten meclisler, aykırı davranışları olan yöneticileri yargulamış ve cezalandırmıştır. Kimi durumlarda meclislerin verdiği cezaların kesinleşmesi için Meclis-i Vala'nın onayı aranmıştır.

Ancak Meclis üyelerinin de seçimlerde ve meclis çalışmalarında yolsuzluklarına rastlanmaktadır. Seçilen üyelerin daha çok eski ayanlar, şehir kethüdarları, yörenin ileri gelenleri, zenginleri oldukları görülür. Bu kişiler eski alışkanlıklarla zaman zaman yöneticilerle çatışma içine girmiş, halkı ezmiş yolsuzluklara sebep olmuştur.

Halkın can ve mal güvenliğinin sağlanamamış olması, vergi toplanmasında yolsuzlukların devam ediyor olması, yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacını doğurmuştur. Bu amaçla Meclis-i Vala, "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 Eyalet Meclisleri Talimatını, 1 Ocak 1849 tarihinde yürürlüğe koymuştur.¹⁶⁷ Talimata yapılan ekle valilerin görevleri yeniden tanımlanmıştır.

¹⁶⁵ Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s.43.

¹⁶⁶ Çadırcı, a.g.e., s.215.

¹⁶⁷ Talimat için bkz. B.A. *Gülhane Hatt-ı Hümayunu ve Onu Takiben Neşrolunan Nizamname ve Talimatnameler*, Divan-ı Hümayun No. 82, ss.56-81'den naklen, Çadırcı, a.g.e., 218 vd.

Bu tarihten sonra Eyalet Meclisleri adını alan meclisler¹⁶⁸, önemli değişikliklere uğramıştır. Meclislere valilerin başkanlık etmesi usulünden vazgeçilmiş, başkan, bir katip ve ulemeden bir üyenin merkezce atanması öngörülmüştür. Bu kişilerin dışında eyalet valisi, defterdar, hakim, müfti ile halktan seçilecek dört Müslüman ve gayrimüslim cemaatlerin her birinden birer üye bulunacaktır. Meclis toplantıları için bir daire ayrılacak ve Cuma hariç her gün toplanacaktır. Meclislerin çalışma biçimi de detaylı bir şekilde belirtilmiştir. Mecliste herkes fikrini açıkça söyleyecek, konular tartışılacaktır. Vali, mütesellim, ayan, şehir kethüdası ile ileri gelenlerin tek başlarına veya birlikte yaptıkları işleri artık meclis üstleniyordu.

Meclisler kaymakam, hakim, kaza müdürleri ve diğer görevlilerin çalışmalarını kontrol edecek, halka zulmetmemelerini sağlayacaktır. Vergilerin dağıtım ve toplanmasında yolsuzluk yapıp yapılmadığını araştıracaktır. Suçlu görülenler mecliste yargılanacaktır.

İçgüvenliğin sağlanmasında da meclislere önemli görevler verilmiştir. Zaptiye neferlerinin faaliyetleri gözetilecek, halka zulmetmeleri, haksız yere para ve mal almamaları sağlanacaktır. Yol, posta ve derbent güvenliğinin sağlanmasına nezaret edilecektir.

Yiyecek maddelerinin darlık yaratılmadan sağlanması, fiyat tesbiti yolu ile halkın korunması görevi de meclislere verilmiştir.

Vergilerin toplanması meselesi önem arz ettiğinden dolayı detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre hazine gelirlerinin miktarı ve nereden geldiklerini gösterir icmal defterleri defterdar tarafından meclise sunulacak, tahsil edilen ve edilmeyen gelirler hakkında meclise bilgi verilecek, zamanında toplanmayan gelirler için soruşturma açılacaktır. Vergilerin dağıtım ve toplanması, kuralına göre yapılacaktır. İltizama verilecek gelirler aynı yöreden insanlara verilmeyecek, civardan gelenlerden en çok bedel veren ihaleyi alacaktır. Bunlardan güvenilir kefil istenecek, ilerde bir sorun çıkarsa meclis sorumlu olacaktır. İltizam defterlerinin birer suretleri Maliye Nezaretine

¹⁶⁸ Bu meclislerden eyalet merkezindekine "Büyük Meclis", sancak merkezlerindeki "Küçük Meclis" de denilmiştir. Bkz. Çadırcı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, II/(1993), s.5. Büyük Meclis-Küçük Meclis tanımlaması muhassıllık meclisleri için de kullanılmıştı; birbirine karıştırmamak gerekir. Bkz. yukarıda 130ve 131 numaralı dipnotlar.

gönderilecektir. Toplanan gelirlerin mal sandığı'na yatırıldığına ilişkin olarak defterdar imzalı bir senet düzenleyecek ve başkan tarafından parafe edilecektir. Memur maaşları ve diğer masraflar senetsiz ödenmeyecektir. Uygun olmayan harcamalar ödenmeyecektir. Her ay gelir-gider defterleri meclise sunulacak ve burada incelenip tasdik edilerek Maliye Nezaretine bildirilecektir. Yıllık muhasebe de defterdar tarafından meclise sunulacaktır. Meclise, devlete ait yapılarla, köprü gibi kamuyu ilgilendiren yapıların onarımı için harcama yetkisi de tanınmıştır.

Kaza müdürlerinin defterdarlar vasıtasıyla meclise sunacakları yıllık muhasebe defterleri incelenecek, yeterli görülmezse defterler imzalanmayacaktır. Kaymakamların da aylık ve yıllık muhasebe defterleriyle doğrudan hazineye gönderilen gelirleri gösterir defterlerin birer suretleri meclise verilecek, bu defterler incelenerek, kayıtlar tutmadığında imzalanmayacak ve gerekli araştırma yapılarak durum Maliye Nezaretine bildirilecektir.

Öte yandan meclise eğitim-öğretim faaliyetlerinin kurallara uygun yürütülmesini gözetmek, ziraatin gelişmesi için çalışmak, kimi belediye hizmetlerinin denetlenmesi görevleri de verilmiştir.

Mecliste görülecek davalara ilişkin açıklamalarda bulunmaktadır. Adam öldürme, yol kesme ve hırsızlık gibi kamuyu ilgilendiren davalarla, kaymakamların sonuçlandıramadığı hukuki sorunlara eyalet meclisleri bakacaktır. Padişahın onayını gerektirenler, Bab-ı Ali'ye sunulacaktır.

Talimatnamede kaza ve sancakların yönetimine ilişkin konulara da yer verilmiştir. Sancaklarda oluşturulacak meclislerde basit ve küçük sorunlar çözülecek, büyük sorunlar ise eyalet meclisine havale edilecektir. Kaza müdürleri ile diğer maliye memurlarının hazine gelirlerini zimmetlerine geçirmemeleri için önlemler alınacaktır. Böyle hareket edenler olursa hazine geliri kefillerden tahsil edilecektir. Kaza müdürleri değiştirildiğinde ya da görevden alındıklarında, meclis en kısa sürede yerlerine vekiller atayacak daha sonra halkın benimsediği kimseleri müdür olarak görevlendirecek ve hükümetin onayı istenecektir. Uygun birisi bulunmaz ya da istekli çıkmazsa maaşı vergilere eklenerek verilmek üzere hükümetin birisini ataması için başvuru yapılacaktır.

Muhtarlarla müdürlerin, her yıl muhasebelerinin yapılması amacı ile kaza ve sancak merkezlerine çağrıldıklarında yapacakları masrafları fazla göstermelerinin önü alınacaktır.

Eyalet Meclisleri Talimatnamesi küçük bazı değişikliklerle beraber 1864 düzenlemelerine kadar yürürlükte kalmıştır. Örneğin meclis başkanları ile valiler arasında yaşanan anlaşmazlıklar, valilerin yetkilerinin iyice daraltılmış olması, başkanlara ödenen maaşların yüksekliği gibi nedenlerle 1852'den itibaren meclislere müstakil başkan atanmasından vazgeçilmiş, valilere yeniden eyalet meclisleri başkanlığı görevi verilmiştir.¹⁶⁹

Özellikle Kırım savaşımdan sonra yabancı ülkelerin yönetimde değişiklikler yapılması yönündeki taleplerini karşılamak üzere 1856 Tarihli Islahat Fermanı'nda "...eyalet ve elviye meclislerinde tebaa-ı Müslime ve İseviyye vesairenden bulunan azanın emr-i intihaplarını bir suret-i sahihaya koymak ve aranın doğruca zuhurunu temin eylemek için işbu meclislerin surret-i tertib ve teşkilleri hakkında olan nizamatin islahına teşebbüs..." edileceği ifade edilmiştir.¹⁷⁰

Taşra yönetiminde meclisler artık vazgeçilemez bir öneme sahip olmuş ve Eyalet Meclisleri Talimatnamesi'nde de görüldüğü üzere son derece geniş bir alanda önemli yetkilerle donatılmışlardır. Ancak bununla birlikte yönetimde sorunlar ortadan kalkmamış ve arayışlar devam etmiştir.

C. Sancak İdaresi: Kaymakamlık

Tanzimat'la birlikte sancakların idari ve mali yöneticisi olarak görevlendirilen muhassılların yerine, 1842 yılında yapılan düzenleme ile sancak yöneticisi olarak kaymakamlar atanmıştır.¹⁷¹ Kaymakamlar, Tanzimat öncesi dönemin mütesellimlik kurumunun görevlerini üstlenmişlerdir.

¹⁶⁹ Çadırcı, a.g.m., s.6.

¹⁷⁰ Çadırcı, a.g.e., s.224.

¹⁷¹ Kaymakam ünvanı çok eskidir. Arapça Kaim-i makam, yani makama kaim olan, vekil demektir. Osmanlı Padişahları başlangıçta sefere ordunun başında ve sadrazamla birlikte giderlerdi. Tüm devlet ricali de padişahla birlikte olduğundan işler orada görülürdü. Sadrazamlar padişahın vekili sıfatıyla mühür taşırlardı. Daha sonraları padişahların sefere gitmediği, serdar-ı ekrem sıfatı ile sadrazamları ordunun başında gönderdikleri görülür. İşte bu durumlarda başkentte sadrazamın gördüğü işleri yürütmek üzere "kaymakam", "kaymakam paşa", "kaymakam-ı rikab-ı hümayun" veya "kaymakam-ı Asitane-i Saadet"

Meclis-i Vala tarafından 1 Ocak 1849 tarihinde yürürlüğe konulan “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 Eyalet Meclisleri Talimatı (Yönetmeliği) ekinde “Kaymakamlar ve Mal Müdürlerinin Vazife-i Me’muriyetleri” başlığı ile kaymakamların yapacakları işler tesbit edilmişti.¹⁷²

Sancaklarda da Sancak Meclisi veya Küçük Meclis adları ile birer meclis bulunmakta idi. Kaymakamlar bu meclislerin başkanlığını yürütmekte idiler. Meclisde kaymakam dışında mal müdürü¹⁷³, hakim, tahrirat ve mal başkatipleri ve müslüman ve müslüman olmayan toplulukların temsilcileri bulunmaktaydı. Eyalet Meclisleri Talimatında belirtilen esaslar çerçevesinde belirli günlerde toplanarak sancağın yönetim, maliye, eğitim ve belediye hizmetleri ile ilgili sorunları tartışıp karara bağlayacaklardı. Şer’i davalar dışında kalan anlaşmazlıkları kanun ve nizamlar çerçevesinde görüşüp sonuçlandırmak da bu meclislerin görevleri arasında idi. İçgüvenliğin sağlanmasından da kaymakamla birlikte meclislerde sorumluydu. Bunun için gereken önlemler alınacaktı. Yol kesme , hırsızlık gibi eşkiyalık olayları görüldüğünde derhal asker sevk edilecek, yetersiz kalması halinde durum valiye bildirilecekti. Yakalanan suçluların yargılanması büyük meclislerde yapılacağından, sancak meclisleri suçluları tutuklayıp, şahit ve belgeleri ile birlikte eyalet merkezine gönderecekti. Adam öldürme ve yol kesme gibi suçlar dışında kalanlara, sancak meclisleri görüşüp karar verecekti. Kararlar valinin ve büyük meclisin onayından sonra uygulanacaktır.

Maliyeyi ilgilendiren konularda doğrudan Maliye Nezareti ile yazışmalar yapılacaktır. Aylık gelir-gider defterleri, yıllık muhasebe defterleri zamanında Maliye Nezaretine bildirilecek, ayrıca büyük meclise sunulacaktır. Mal müdürleri hazine gelirleriyle bütün vergilerin sancak meclisi denetim ve aracılığı ile toplanması, gerekli

denilen bir kubbe veziri görevlendirilirdi. Kaymakam sadrazamın bütün yetkilerine haizdi ve sadrazamın mührünü taşırlardı. Bu uygulama İmparatorluğun son dönemlerine kadar devam etti. Kaymakam Paşaların, 1842 düzenlemesi ile sancak yöneticisi olarak karşımıza çıkan kaymakamla yalnızca isim benzerliği mevcuttur. Kaymakam Paşa için bkz. İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı*, TTK. Yay., XIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1988, s.180 vd; , M. Zeki Pakalın, II, ss.219-222.

¹⁷² Bkz. B.A. *Gülhane Hatt-ı Hümayunu ve Onu Takiben Neşrolunan Nizamname ve Talimatnameler*, Divan-ı Hümayun No. 82, ss.56-81’den naklen, Çadircı, a.g.e., 236-237.

¹⁷³ Mali konularda valilerin denetlenmesi için eyaletlere defterdarlar gönderilirken, kaymakamların denetimi için de sancaklara mal müdürleri gönderilmiştir.

harcamaların yapılmasından sorumlu bulunuyordu. Kaza müdürlerinin gönderdikleri gelirleri kayda alıp, üç ayda bir özetlerini eyalet meclisine bildirmek mecburiyetinde idiler.

Kaymakamlar yönetim işlerinde valiye karşı sorumlu bulunuyorlardı. Valinin istek ve emirleri doğrultusunda çalışma yapmak mecburiyetinde idiler. Sancağa bağlı kaza müdürlerinin ve halkın müracaatları sancak meclisinde görüşülüp gereği yapılacaktır. Ancak büyük sorunlar mutlaka valiye ve eyalet meclisine bildirilecektir. Alınan kararlar ve yapılan uygulamaları kapsayan tutanaklar ayda bir eyalet meclisine bildirilecektir. Mali konular dışında hükümet merkezi ile doğrudan yazışma yapılmayacak, müracaatlar vali ve eyalet meclisi aracılığı ile yapılacaktır.

Kaymakamlar vali tarafından görevlendirilmekte ve hükümetin onayı gerekmekte idi. Bu dönemde yerel güçlü ailelere mensup kişilerde kaymakam ataması yapıldığı görülür. Kaymakamlar da kaza müdürlerini valinin ve hükümetin onayını almak şartıyla görevlendirebiliyorlardı.

1858 tarihinde yayınlanan “Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat”¹⁷⁴ ile sancak idaresinde yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Talimatın “Babı Salis” kısmında “Kaymakamların Vezaifi” başlığı altında 28. ve 36. maddeler arasında kaymakamların görev ve yetkileri sayılmıştır.

Doğrudan doğruya eyalete bağlı olan sancaklar kaymakam tarafından yönetilecektir. Sancak kaymakamları memur oldukları liva dahilinde kanun, nizam ve uyarıları uygulamakla yükümlüdürler. Sancak dahilinde bulunan bütün memurların amiri ve sorumlusu bizzat kaymakamdır. Eyalet valilerinin emrinde olmaları sebebiyle validen aldıkları emirleri yerine getirmeye ve lüzumlu konularda valilerle danışmaya mecburdurlar.

Memur oldukları sancak dahilinde mahkemeler ve meclislerin iyi çalışmasını, kaza müdürleri ve diğer memurların iyi çalışmalarını, görevlerini tarafsız olarak yapmalarını sağlamak, kimsenin kötü muamele görmemesine çalışmak

mecburiyetindedirler. Livada görülmekte olan davaların hakkaniyetli ve süratli yapılmasını gözetmek, eyalet merkezinde bakılması gereken davaları derhal eyalete nakletmekle görevlidirler. Sancak dahilinde kanun ve nizama aykırı hareket eden memurların hal ve hareketlerini valiye bildirmekle görevlidirler.

Kaymakam, kişilerin, beldenin ve yolların güvenliğine dikkat eder ve gözetir. Eşkıya ve haydutluğun önlenmesinde sancaktaki zaptiyelerin yetersiz kalması halinde, sancaktaki veya civardaki nizami askerlerden sevk için teşebbüste bulunmak ve durumu derhal valiye bildirmek. Yeteri kadar zaptiye askeri bulunmaması ve nizami asker sevkının mümkün olmadığı hallerde valinin onayı ile derhal yeteri kadar geçici zaptiye kaydettirerek durumu valiye bildirir.

Kaymakamlar sancakları dahilinde bulunan bütün memurların hal ve hareketlerini daima gözetecek ve valiye bildirecektir. Livada davası görüleceklere karşı tarafsız davranılacak, verilecek karar valiye bildirilecektir.

Kaymakam, hazineye ait gelirlerin ve vergilerin zamanında gönderilmesini sağlayacaktır. Gelirlerin zamanında tahsiline çalışacak, mültezimlerin usulüne uygun çalışmaları sağlanacaktır. Hiç kimseye zulüm ve haksızlık yapılmayacaktır.

Kaymakamlar mülkiye ve zabtiyeye ilişkin hallerde eyaletle haberleşirken, maliyeye ilişkin konularda doğrudan Maliye Nezareti ile haberleşebilecek, ancak valiye de bilgilendirecektir.

Kaymakamlar sancaklarının mamur edilmesini, asayişini ve ihtiyaçlarını daima gözetecek ve valiye bildireceklerdir.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile sancak yönetiminde de köklü değişikliklere gidilmiştir.

D. “Kaza”ların Teşkili: Kaza Müdürlüğü

Muhassılığın kaldırılması ile birlikte taşra idaresinde yeni düzenlemelere gidildi. Bu önemli düzenlemelerin başında “Kaza” idari biriminin oluşturulması gelmektedir.

¹⁷⁴ Bkz. Yukarıda s.39.

İmparatorluğun kuruluşundan beri, önce adli-idari ve sonraları yalnızca adli bir birim olarak “kaza”, varlığını bu döneme kadar sürdürmüştür. Genel olarak bir kadının yargı çevresini ifade eden “kaza” ile, yeni idari birim aşasında yalnızca isim benzerliği bulunmaktadır.¹⁷⁵

Kaza idaresi hakkında, Takvim-i Vekayi'nin 14 Şubat 1842 tarih ve 238. defa'sında, Sultan Abdülmecit'in Hattı-ı Hümayun'una dayanılarak hazırlanan bir yazıda detaylı bilgiler bulunmaktadır.

Muhassıllar vergi toplama işinde başarılı olamamışlardı. Özellikle aşarın toplanması sırasında, muhassılların çok sayıda kimseyi görevlendirerek, devlete ödenen aşarın yarısına yakın masraf ettiklerinden yakınılmıştır. Bunun önlenerek halkın güvenlik ve refahını sağlamak amacı ile , her sancak ve kazada hanedan ve diğer ileri gelen aile mensubu kimselerin aralarında birini kazalarına “müdür” seçmeleri için yapılan öneri Meclis-i Vala'da kabul edilmiş ve Padişah da bu kararı onaylamıştır.¹⁷⁶

Zaten adli bir ünite olarak mevcut olan kazada ileri gelenler toplanarak aralarından birini müdür seçmişlerdir. Seçimde uygulanan usul ayanı seçimi, muhtar seçimi gibi geleneksel yöntemlerle yapılmıştır. Müdürlerin yolsuzluk yapmamaları için “kefalet yöntemi” bunlar için de uygulanmış; güvenilir birer kefil istenmiştir. Böylece yolsuzlukları olduğunda, karşılaşılan zarar bu kefillerden tahsil edilecektir. Yöre ileri gelenlerinin müdür olarak seçilmesi öngörülmüş ise de uygulamada sancak kaymakamlarının ve eyalet valilerinin yakınlarını göreve getirdikleri de görülmüştür. Gerçi valiler kaza müdürlerinin görevlerine son verebiliyorlardı, ancak bu durumu gerekçesi ile birlikte merkeze bildirmeleri gerekiyordu. Hükümet gerek gördüğünde doğrudan doğruya müdür atayabiliyordu.¹⁷⁷

Müdürlerin önde gelen görevi kazaya bağlı köylerde aşar ve benzeri vergilerin toplanmasını sağlamaktı. Kazalarında oluşturacakları küçük meclisler marifetiyle köy imam ve muhtarının hazırlayacağı vergi dağıtım cetvellerini inceleyip, bir önceki yılın kayıtları ile karşılaştırıp, uygun gördüklerinde onaylayıp kaymakamlara gönderecektir.

¹⁷⁵ Çadırcı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi (1840-1876)”, s.237. Klasik dönem “Kaza” sı için bkz. Akdağ, *Türkiye’nin İktisadi ve İctimai Tarihi (1243-1453)*, I, ss.324-327; ve *Türkiye’nin İktisadi ve İctimai Tarihi (1453-1559)*, II, ss. 59-68.

¹⁷⁶ Çadırcı, a.g.e., s.241.

Her mali yılbaşında da sancak merkezine çağrılarak kaymakam başkanlığındaki mecliste yıllık muhasebeleri yapılmaktadır. Halkın güvenliğini gözetmeleri, bu amaçla kazaya gönderilen zaptiye askerlerine yardımcı olmaları, onları özel işlerinde kullanmamaları istenmekteydi. Tanzimat'ın öngördüğü yeniliklerin uygulamasını gözetmeleri beklenmekteydi.¹⁷⁸ Müdürlerin vergi meselesindeki rolleri nedeniyle birer yönetici olmaktan çok tahsildar niteliğinde idiler. Tanzimat öncesi voyvodaların, ayanların yaptıkları işler, kaza müdürlerine devredilmişti.¹⁷⁹

1858 tarihinde yayınlanan “Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat” ile kaza idaresinde yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Talimatın “Babı Rabi” kısmında “Kaza Müdürlerinin Vezaifi” başlığı altında 37. ve 46. maddeler arasında kaza müdürlerinin görev ve yetkileri sayılmıştır.

Kaza müdürleri, kazanın mülkiye, zaptiye, maliye gibi her türlü işlerinden sorumludurlar. Kazanın emniyet ve asayişini sağlamak, kazada görülecek davaların kanunlara uygun olarak hak ve doğrulukla sonuçlandırılmasına dikkat ve özen göstermek, kimsenin haksız muameleye uğramamasını, devlet mallarının usulüne uygun ve zamanında toplanmasını sağlamak da kaza müdürünün görevidir.

Doğrudan eyalete bağlı livalar dahilindeki kazalarda müdürler, eyalet valisi ve sancak kaymakamının maiyetinde olduklarından vali ve kaymakamdan aldıkları emirleri yerine getirmek mecburiyetindedirler.

Kaza müdürleri, kazadaki davaların adalet ve hakkaniyet üzerine sonuçlanmasına, kimsenin zulüm görmemesine dikkat ve itina göstereceklerdir. Liva veya eyalet merkezinde görülmesi gereken cinayet davaları gibi davalarda mahalli tahkikatı yaparak ilgilileri zaptiye neferleri beraberinde bu merkezlere göndermek, bu gibilerin firar etmelerine dikkat etmek de müdürlerin görevidir.

¹⁷⁷ Çadırcı, a.g.m., s.239.

¹⁷⁸ Çadırcı, a.g.e., ss.242-243.

¹⁷⁹ Çadırcı, a.g.e., s.248.

Kaza müdürleri, kazanın her yerini kontrol altına alıp, halkın mal, can, ırz ve namuslarını korumak, kazaya gelip gidenleri kontrol etmek, zaptiye neferlerinin ve başka kimselerin halktan bedelsiz yem ve yiyecek almamalarına dikkat edecektir. Zaptiye neferleri içinde işe yaramaz olanlarını çıkaracak, neferleri kendi hizmetinde kullanmayacaktır. Kazanın herhangi bir yerinde eşkiyalık zuhur ederse yeteri kadar zaptiye kuvvetini o bölgeye sevk edecek, gerekirse kendisi de gidecektir. Elindeki zaptiye yeterli gelmezse civardaki askeri kuvvetlerden faydalanılacak, bunu için kaza meclisince mazbata verilecek, durum kaymakama da bildirilecektir. Her kaza, civar kazaların yardım çağrısına cevap verecektir.

Kaza müdürü, devlet malını korumaktan, tahsilatın tam olarak yapılmasını sağlamaktan sorumludur. Devlet malının kimse tarafından zimmete geçirilmesine müsaade etmemek, mültezimlerin usulüne uygun olarak iş görmelerini sağlamak, tahsilatta karşılaşılabilecek problemleri kaymakama bildirmek kaza müdürünün vazifesidir. Sandık eminlerince toplanan tahsilat kaza müdürüne bildirilecek, kaza müdürü de, zamanında livaya gönderecektir. Kaza müdürleri, ziraat ve ticaretin gelişmesi için gerekli tedbirleri almakla da görevlidir.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kaza idaresinde de önemli yeniliklere gidilecek ve bu idari birim daha yerleşik bir hal alacaktır.

E. Eyalet Temsilcilerinin İstanbul'da Toplanması ve İmar Meclisleri'nin Kurulması

Tanzimat Fermanının hükümlerinin uygulanmasında istenilen ölçüde başarı sağlanamamış olması yönetimi yeni arayışlara itmiştir. 13 Ocak 1845 yılında Sultan Abdülmecid'in Meclis-i Vala'nın yeni çalışma döneminde bizzat Bab-ıali'ye gelerek okuduğu Hatt-ı Hümayunda uygulamada istenilen başarıların elde edilememesinden duyduğu rahatsızlığı dile getirmesi üzerine¹⁸⁰, Meclis-i Vala'da yapılan müzakereler sonunda, her eyaletten “muteber ve mutemed ve erbab-ı dirayet ve malumatından ve esbab-ı mamuriyyeti ve tabayi'-i ahaliyi bilir ahalden ikişer nefer vücut ve kocabaşılar” İstanbul'a çağrılarak görüşülmesi kararlaştırıldı.¹⁸¹ Aşağıda da görüleceği

¹⁸⁰ Padişahın okuduğu hattın tam metni için bkz. Lütfi, VIII, ss.9-10.

¹⁸¹ Lütfi, VIII, s.15.

üzere 1840 yılından başlayarak o tarihe kadar “teftiş” uygulamasından da istenilen sonuç elde edilememiştir.

Eyalet temsilcileri İstanbul’da toplandıktan sonra kendileri ile gruplar halinde Meclis-i Vala’da yüz yüze görüşmeler yapıldı ve yazılı olarak da istekleri alındı. İsteklerin başında vergi sisteminden duyulan rahatsızlığın giderilmesi için gereken tedbirlerin alınması gelmekteydi. Temsilciler vergilerin çokluğundan, vergilerin toplanmasındaki yolsuzluk ve haksızlıklardan şikayetçi oldular. Bir de yol, köprü, su gibi bayındırlık işleri ile ilgili taleplerde bulundular. Esasen temsilciler imparatorluğun içinde bulunduğu çıkmazdan habersizdiler. Neticede çok fazla konuşmadan görüşmeleri tamamladılar.¹⁸² Bu teşebbüs başarılı olamamakla birlikte, bir meclis fikrini çağrıştırdığı için önemli bir adım sayılabilir.

Somut bir gelişme olarak da İmar Meclisleri adı altında gezici heyetlerin oluşturulması ve bu yolla yeniliklerin uygulanması kararlaştırılmıştır. Bu meclisler Konya; Hüdavendigâr ve Bolu; Sivas ve Ankara; Diyarbakır; Erzurum; Vidin ve Niş; Çirmen ve Silistre; Üsküp ve Rumeli; Selanik ve Tırhala; Elviye-i Selase bölgeleri olmak üzere beşi Rumeli’nde, beşi Anadolu’da olmak üzere on bölgede kuruldu.¹⁸³

Meclisler bir başkan , bir üye ve bir katipten oluşturuldu. Başkanlar mirliya rütbesinde asker; diğerleri ise biri ilmiye sınıfından, diğeri yönetimden anlayan kişilerdi. Başkan ve üyelere maaş bağlanmıştı. İmar meclislerinin görevleri, ülkenin bayındır kılınması, halkın güvenlik ve refah içinde yaşamasını sürdürecektir yararlı işler yapmak olarak belirlenmişti. Meclisler yedi-sekiz ay kadar bölgelerinde dolaştıktan sonra tesbitlerini birer rapor halinde Meclis-i Vala’ya sundular. Bu vesile ile kimi önemli bayındırlık işleri gerçekleştirilmiş ise de istenilen başarı elde edilememiştir.¹⁸⁴

F. Eyaletlerin Teftişi¹⁸⁵

Tanzimat’ın öngördüğü yeniliklerin ne şekilde uygulandığını tesbit için 1840 yılında Rumeli ve Anadolu’ya iki ayrı denetim kurulu gönderildi. Ancak Haziran 1841’de teftiştan vazgeçilerek heyetler geri çağrıldı.

¹⁸² Engelhardt, a.g.e., s.80.

¹⁸³ Lütfi, VIII, s.16.

Bu ilk teşebbüsten sonra Ağustos 1842'de, Anadolu'ya Meclis-i Vala Reisi Hasib Paşa , Rumeli'ne ise Hariciye Eski Nazırı Rıfat Paşa teftişe memur edildiler.¹⁸⁶ Bu teftişle amaç “Anadolu ve Rumeli taraflarında ittihaz olunan usul ve nizamların yürürlüğünü sağlamak ve memurların çalışmalarını yakından görmek”ti. Ancak bu teşebbüste başarılı olmadı, kış mevsiminin yaklaştığı gerekçesi ile teftiş ertelendi.

Eyaletlerin teftişi işi üçüncü kez 12 Kasım 1850'de Meclis-i Vala'da ele alınarak bir talimatname hazırlandı. Buna göre bütün vali, kaymakam ve kaza müdürleri denetlenecek, başarılı olanlar ödüllendirilecek, başarısız olanlar merkeze bildirilecekti. Talimatnamede müfettişlerin vazifeleri şu şekilde ifade ediliyordu; “Müfettişler, memur buldukları yerlerin durumunu görüp tetkik edeceklerdir. Tanzimat-ı Hayriye hükümlerinin tam manasıyla yürürlüğünü sağlayacak tedbirleri alacaklar ve bu hükümlere aykırı hareket eden memurlarla, memurluk ahlakı ile telif kabul etmeyen hareketlerde bulunan memurların cezalandırılması için gerekli teşebbüslere girişebileceklerdir”. 4 Aralık 1851'de sadrazamın emri ile kaza kaza dolaşılmasına son verilerek, sancak merkezlerinde gerekli araştırmaların yapılması istendi.

G. Adli Teşkilat

Tanzimat'a kadar, “klasik” Osmanlı kadısının ceza ve özel hukuk işlerine baktığı şeriye mahkemeleri (kadı mahkemeleri), temel mahkeme idi.¹⁸⁷ Kadı, kendi yargı çevresinde (kazada), doğrudan padişahın temsilcisi olarak, hiç kimsenin müdahale edemediği bir alanda şeriat adına kesin¹⁸⁸ hükümler verirdi. Kadının verdiği kararların infazı, mahallin yöneticilerine aitti. Gayri müslim cemaatler için de, kendi aralarındaki özel hukuka ilişkin davalara bakmak üzere, cemaat mahkemeleri bulunmaktaydı. Yabancı ülke vatandaşlarına tanınan imtiyazlar neticesi, Osmanlı ülkesinde bulunan yabancılar arasında ortaya çıkan her türlü özel hukuk ve ceza davalarına bakan, yabancı

¹⁸⁴ Çadırcı, a.g.e., ss.201-202.

¹⁸⁵ Karal, VI, ss.131-133; Çadırcı, a.g.e., ss. 197-198.

¹⁸⁶ Lütfi, VII, s.43.

¹⁸⁷ Padişah divanı başta olmak üzere çeşitli divanlarda da davalara bakılırdı. Ayrıca loncalardaki bir tür hakemlik de anlaşmazlıkların çözülmesinde bir yol olarak zikredilmelidir. Bkz. Hasan Tahsin Fendoğlu, *Türk Hukuk Tarihi*, Filiz Kitapevi, İstanbul 2000, s.658.

¹⁸⁸ İstisnalar için bkz., Fendoğlu, a.g.e., aynı yer.

bir hakim tarafından kendi kanunları ve dini gelenekleri doğrultusunda çalışan, konsolosluk mahkemeleri de bulunmaktaydı.¹⁸⁹

Yargılama alanında görülen bu çeşitlilik, Tanzimat Fermanının getirdiği eşitlik prensibi ile çelişki oluşturuyordu. Tanzimatın getirdiği yeni düzen, yeni kanunlar, yeni mahkemeler kurulması ihtiyacını doğurdu. Ancak kurulan yeni mahkemeler çok başlılığı arttırdı. Şeriat mahkemeleri, cemaat mahkemeleri ve konsolosluk mahkemeleri kaldırılmadı.

Bu mahkemelere ilave olarak, Osmanlı vatandaşları ile yabancılar arasında ortaya çıkan ticaret anlaşmazlıklarına bakmak üzere karma ticaret mahkemeleri kuruldu (1848). Şeriye ve ticaret mahkemelerinin görev alanları dışında kalan anlaşmazlıklara bakmak üzere de nizamiye mahkemeleri kuruldu. 1840 yılında ilk olarak İstanbul'da meclis-i tahkikat adı altında kurulan mahkemeler pek çok yeniliği beraberinde getirdi. Buna göre tek hakim prensibinden vazgeçilmişti, heyette halktan temsilciler bulunacaktı, kadı ve eyalet meclislerinden temsilciler üye olarak bulunurken, meclise vali başkanlık edecekti. Bu meclisler kısa sürede tüm ülkeye yayıldı. Kararlar hemen yerine getirilirken, ölüm cezaları Meclisi- Vala'ya gönderiliyor ve padişahın onayına sunuluyordu. 1847 yılında ise Osmanlı vatandaşları ile yabancılar arasındaki her türlü ceza davalarına bakma üzere karma mahkemeler kuruldu.¹⁹⁰ Karma mahkemelerin üyelerinin yarısını hükümet, diğer yarısını büyükelçilikler, konsolosluklar seçiyordu. Meclis-i tahkikat ve karma mahkemeler ile ceza davalarının şeriye mahkemelerinin görev alanı dışına çıkarıldığı görülüyor.¹⁹¹ 1864 vilayet nizamnamesi ile taşrada adliye teşkilatı ve mahkemeler yeniden düzenlendi. Bu konu aşağıda detaylı olarak ele alınacaktır.

H. Ceza Kanunnameleri

Klasik Osmanlı ceza hukuku; İslam ceza hukuku kuralları ile padişah kanunnamelerinin (örfi hukuk) ceza hukukuna ilişkin hükümlerinden meydana gelmektedir. Ancak, kul sistemine tabi kamu görevlileri, bu ceza kurallarına tabi

¹⁸⁹ Gülnihal Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi*, TTK Yay., VII.Dizi-Sa.164, Ankara 1996, s.114; Üçok-Mumcu, a.g.e., s.330.

¹⁹⁰ Coşkun Üçok- Ahmet Mumcu- Gülnihal Bozkurt, *Türk Hukuk Tarihi*, Savaş Yayınları, Ankara 1998, s.332.

olmayıp, padişah tarafından “siyaseten” cezalandırılmakta idi.¹⁹² II. Mahmut’un 1826 yılında müsadereyi kaldırması, bu görevlilerin hukuksal durumlarında düzeltme yolunda önemli bir adım olmuştur.

Yine de, resmi görevlilerin yolsuzlukları yaygın olarak karşılaşılan ve en fazla şikayet edilen hususların başında geldiğinden, bu durumun önüne geçilmesi için pek çok çaba harcanmıştır. Özellikle rüşvetin önüne geçilmesi ve yerel yöneticilerin haksız yere aldığı vergiler konusunda titizlikle durulmuş, pek çok vali yargılanarak cezalandırılmıştır.¹⁹³

Bu dönemde cezalandırma konusunda sistematik ilk çalışma II. Mahmut zamanında, 1838 (1254) tarihli Tarik-i İlmiye’ye Dair Ceza Kanunname-i Hümayunu ile kazasker, kadı ve naipileri (ulema) ile memurlarla ilgili atanma, görev ve yetki konusunda yapılmış ve özellikle rüşvet alınmamasını temin için kurallar konulmuştur.¹⁹⁴ Böylece kanun metninde yazılı suçları işleyen ulema ve memurların hangi cezalara çarptırılacağı açıkça ifade edilmiştir.

Tanzimat’ın ilanından sonra fermanın öngördüğü biçimde vatandaşların kanun hükümleri ile cezalandırılması, keyfi uygulamaların önüne geçilmesi için bütün vatandaşları kapsayacak şekilde, 3 Mayıs 1840 (1 Rebiyülevvel 1256) tarihli Ceza Kanunnamesi çıkarıldı.¹⁹⁵ Kanun ile dağınık vaziyetteki şer-i ve örf-i hükümler bir araya getirilmiştir. Hangi hallerde ölüm cezasının verileceği açıklanmış ve infazı padişahın onayına bağlanmıştır. Bu düzenleme vatandaşların can güvenliği açısından son derece önemlidir. Rüşvetin yasak olduğu, rüşvet aldığı tespit edilen en küçük memurdan en yükseğine kadar şiddetle cezalandırılacağı belirtilmiştir. Rüşvet sayılmayacak küçük hediyeler ve bahşişlerin neler olduğu da sayılmıştır. Memurların görevlerini dürüst olarak yapmaları, devlet sırlarını açıklamamaları, hazine gelirlerini vaktinde kusursuz toplamaları, iltimasa engel olmaları gibi hükümler de yer almakta idi. Kanun rüşvet, yolsuzluk, devlet malını zimmete geçirme, can ve mal güvenliğini

¹⁹¹ Bozkurt, a.g.e., ss.114-116.

¹⁹² Bozkurt, a.g.e., s.96.

¹⁹³ Örnekler için bkz. Karal, V, s.174.

¹⁹⁴ Çadırcı, a.g.e., s.203; Kanunnamenin tam metni için bkz.Kaynar, a.g.e., ss.295-301.

¹⁹⁵ Kanunnamenin tam metni için bkz.Kaynar, a.g.e., ss.301-313.

ortadan kaldırmaya dönük hareketleri önlemeyi amaçlamıştır¹⁹⁶ Kanunda, memurların işleyebileceği suçlar ve bunlara verilecek cezalar açıklanmıştır.

Tanzimat döneminin bu ilk ceza kanunu eksiklikleri görülerek yenilenmiş ve 14 Temmuz 1851 tarihli Ceza Kanunu (Kanun-u Cedid) yayımlanmıştır. Kanunda devlet aleyhine işlenen suçlara verilecek cezalar, adam öldürme ile ilgili suçlara verilecek cezalar, güvenlik görevlilerinin suçlulara karşı ne şekilde davranacakları, yargı, yürütme ve maliyede görev alanların işledikleri suçlarla ilgili işlemler, devlet memurlarının rüşvet almaları, vergi gelirlerinin zimmete geçirilmesi, maaş dışında halktan para alınması hallerinde verilecek cezalar yer almıştır. Sonuncuların zimmetlerine geçirdikleri paraların tahsili ile tekrar memuriyete alınmaması, rütbe tenzili, sürgün ve kürek cezası gibi cezaların verileceği öngörülmüştür.¹⁹⁷ Bu kanun ile, kamu davası anlayışı ilk olarak Türk hukukuna girmiştir. Kanunun 11. maddesinde; kısası gerektiren hallerde, mirasçılardan suçluyu affetmeli, devleti bağlamayacağı ve suçlunun cezalandırılacağı öngörülmüştür. Bu dönemde savcılık kurumu Osmanlı hukukuna girmediğinden, bu soruşturmayı devlet adına kimin ne şekilde yapacağı belli değildir.¹⁹⁸ Bu kanun 1858 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır.

Bu arada 3 Şubat 1855 tarihinde rüşvetle mücadele için Men-i İrtikab Kanunnamesi hazırlanmıştır.¹⁹⁹ Fransız mevzuatından etkilenen Kanun, otuz maddeden oluşmaktadır. Tanzimatçılar rüşvetin devleti çökerttiği inancı ile ciddi bir şekilde mücadele etmişler fakat hiçbir zaman rüşvetin önüne geçememişlerdir.

1855 tarihli Kanun-u Cedid'in istenilen sonucu vermemesi üzerine; yeni bir ceza kanunnamesi hazırlamak üzere Ahmet Cevdet Paşa'nın başkanlığında, Meclis-i Ali-i Tanzimat'ın sekiz üyesinden oluşan bir komisyon kurulmuştur.²⁰⁰ Komisyonun çalışmaları neticesinde, 9 Ağustos 1858 tarihinde, 1810 tarihli Fransız Ceza Kanunu

¹⁹⁶ Üçok- Mumcu-Bozkurt, a.g.e., ss.321-322; Çadırcı, a.g.e., ss.203-205.

¹⁹⁷ Çadırcı, a.g.e., s.206; Üçok-Mumcu-Bozkurt, a.g.e., s.322.

¹⁹⁸ Bozkurt, a.g.e., s.100; aynı yazar, "Tanzimat ve Hukuk", *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, TTK. yay. XXVI. Dizi-Sa.5, Ankara 1984, s.273.

¹⁹⁹ Üçok-Mumcu-Bozkurt, a.g.e., aynı yer.

²⁰⁰ Bozkurt, a.g.e., aynı yer.

esas alınarak kapsamlı bir Ceza Kanunname-i Hümayunu çıkarılmıştır. Bu kanunname önemli değişikliklere uğramakla birlikte 1926 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.²⁰¹

I. 1861 Lübnan Nizamnamesi

Ülkedeki gayrimüslimlerin yönetime katılmaları yönündeki talepler ve baskılar karşısında Osmanlı bürokratları, Islahat Fermanı ile girişilecek reformları ilan etmekle birlikte, harekete geçmekte mütereddit davranıyorlardı. Taşrada bu çeşit taleplerin hayata geçirilmesi neticesinde İmparatorluğun, Tanzimat ile kurulmaya çalışılan merkezîyetçi yapıdan uzaklaşacağı düşünülüyordu.

Lübnan'da ortaya çıkan karışıklıklar, Avrupa devletlerinin Osmanlı topraklarına asker çıkarmaları ve çeşitli cemaatler arasında düzeni tesis etme gayretleri ile sonuçlandı. Esasında Lübnan her zaman kendine has bir bölge olma özelliğini korumuştur. Maruniler, Dürziler, Müslümanlar, Rumlar ve Katolik Rumlar ile diğer küçük cemaatlerin birlikte ve çok karışık bir biçimde yaşadıkları Lübnan'da, Fransa Marunileri, İngiltere Dürzileri, Rusya Ortodoksları himayeleri altına almışlar ve gelişen Ortadoğu pazarlarında ticari ilişkilerini bu cemaatler aracılığı ile yürütmeye başlamışlardı. Daha 1845 olayları sonrasında Maruniler ve Dürziler için öngörülen çifte kaymamalık statüsü yürütülemedi.²⁰² Yine de Osmanlı yönetimi Lübnan Mutasarrıflığına bir Hıristiyan mutasarrıf görevlendirilmişti.

Babiali, 9 haziran 1861 tarihinde, İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya ve Prusya devletlerinin elçilikleri ile birlikte Lübnan Nizamnamesini hazırlamıştır. Nizamnameye göre Cebel-i Lübnan, Babiali idaresindeki yürütme gücünün bütün yetki ve görevlerine sahip olmak üzere bir Hıristiyan Mutasarrıf tarafından idare edilecektir. Bu memuriyete elçiliklerin desteklediği David Efendi isminde bir Ermeni Katolik üç yıllığına görevlendirildi. Bu sürenin bitiminde yeni mutasarrıf atanmasında Babiali ile elçilikler arasında anlaşma olması şartı da kabul edilmişti. Mutasarrıfın mariyetinde her cemaatin bir vekili bulunacaktır. Yine her cemaat tarafından seçilecek ikişer üyeden oluşan merkezi bir meclis bulunacaktır. Cebel-i Lübnan altı kazaya bölünecek, her birinde cemaatler tarafından seçilecek 3 ile 6 üyeden oluşacak kaza meclisleri bulunacaktır.

²⁰¹ Çadırcı, a.g.e., aynı yer.

²⁰² Ortaylı, a.g.e., s.50.

Kazalar da mümkün olduğu kadar aynı cemaatlere mensup halktan oluşmak üzere nahiyelere bölünecektir. Her nahiyede mezhep mensupları için bir sulh hakimi bulunacaktır. Kazalarda, 3 ile 6 üyeden oluşacak bidayet mahkemesi seviyesinde bir adliye meclisi (Meclis-i Adli) ile liva merkezinde, her bir cemaatten ikişer üye olmak üzere on iki üyeden oluşacak büyük bir adliye meclisi (Meclis-i Kebiri Adli) bulunacaktır. Asayiş ve güvenlik yerli ve farklı bir zabıta heyeti aracılığı ile sağlanacaktır.²⁰³

Bu nizamname taşra idaresinde aşırı bir adem-i merkeziyetçilik örneği idi. Aslında dış devletler bu statüyü bütün İmparatorlukta görmek istiyorlardı. Ancak Osmanlı yöneticileri merkeziyetçilik ile adem-i merkeziyetçilik arasında bir dengeyi daha sonra çıkarılacak vilayet nizamnamelerinde kurdular. Yerel meclis ve mahkemelere yerel halkın katılımı sınırlandırıldı, merkezi hükümetin üstünlüğü sağlandı. Zabitanın idaresi ise hiçbir zaman yerel halkın eline bırakılmadı.²⁰⁴

²⁰³ Engelhardt, a.g.e., ss.170-171.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1864 TARİHLİ VİLAYET NİZAMNAMESİ İLE TAŞRA İDARESİNE

GETİRİLEN YENİ DÜZEN

I. 1864 VİLAYET NİZAMNAMESİ

Islahat Fermanı'nın yayımlandığı 1856 yılından sonra özellikle gayrimüslim tebaanın hak ve özgürlüklerinin arttırılması yönünde yabancı ülkelerde mevcut beklentiler, İmparatorluk üzerinde şiddetli bir baskıya dönüşmüştür. Yabancı devletler, gayrimüslim tebaanın müslümanlardan aşağıda görüldüğü ve idari mekanizmalara katılmadıkları düşüncesinde idiler. Özellikle sorunlu bölgeler olan Lübnan ve Balkanlar için çeşitli çözüm yollarını Babıali'ye bildiriyorlardı. Öyle ki, 1859 yılında Balkanlarda mevcut sorunların milletlerarası bir komisyon marifetiyle tahkik edilmesini talep ettiler. Babıali bu talebi hükümlerlik haklarına müdahale olarak görmeye birlikte, bizzat sadrazamın başkanlığında, muhtelif cemaat mensuplarının da yer alacağı bir heyetle bölgenin teftişini yapmayı kabul etti. Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Paşa, 1860 yılında bölgeye gitti.²⁰⁵

Lübnan'daki karışıklıkların giderilmesi için hazırlanan Lübnan Nizamnamesi, yukarıda da izah edildiği üzere Babıali'nin hiç de hoşnut olmadan uygulamaya koyduğu bir düzenleme idi. Yabancı devletler , neredeyse merkezden bağımsız olan bu yönetim şeklini diğer bölgelerde de görmek isterken, Babıali taşrada merkezin kontrolünü kaybetmek istemiyordu.

Fuat Paşa, 1860'da Dışişleri Bakanı olarak Lübnan ve Suriye'de meydana gelen karışıklıklara, bizzat bölgeye giderek müdahalede bulunmuştu. Kendisi, Fransa taşra

²⁰⁴ Ortaylı, a.g.e., ss.51-52.

idare sisteminden esinlenerek, vilayetlerin oluşturulması, iyi yetişmiş, vasıflı yöneticilerin, sınırları genişletilmiş vilayet ve sancaklarda, yetkilerinin genişletilmesi ile merkeze fazla müracaat etmeden taşranın idare edilmesi fikrinde idi.²⁰⁶ Bu ademi merkezîyetçi fikirleri, Cevdet Paşa gibi, her bölgenin kendine has farklılıkları olduğu, değişmelerin tedricen yapılması fikrinde olan devlet adamları eleştirmekte idi.

İmparatorluğun sorunlu bölgelerinden olan Niş'e 1861 yılında vali olarak atanan Mithat Paşa, burada çok başarılı olmuştu. Mithat Paşa, müslim ve gayri müslim halkı yanına almayı başarmış, eşkiyalık hareketlerinin üzerine giderek asayişî sağlamış, yol, köprü, gibi alt yapı çalışmaları yanında sosyal ve kültürel alanda yatırımlar yapmış ve her alanda gösterdiği bu başarılı çalışmaları dikkat çekmiştir. Niş eyaletine komşu, sorunlu Prezren eyaleti de ıslah edilmesi için Niş eyaletine bağlanmıştır.²⁰⁷

Taşra idaresi sorunu Fuat Paşa ve çevresini meşgul etmeye devam ediyordu. 1863 yılında eyaletlere, Cevdet Paşa ve Ahmet Vefik gibi önemli şahsiyetler teftişe gönderilmiş ve bunların hazırladıkları teftiş raporlarının incelenmesi ve tavsiyelerde bulunmak üzere yine Cevdet Paşa'nın başkanlığında özel bir komisyon kurulmuştur.²⁰⁸

Fuat Paşa, Vilayet İdaresi fikrini hayata geçirmek için Mithat Paşa'yı 1863'de (1280) İstanbul'a çağırıldı. Kendisinin başkanlığında, Mithat Paşa'nın da katılımı ile oluşturulan komisyonda bir Nizamname hazırlandı.²⁰⁹ Nizamname, Meclis-i Vükela tarafından da görüşülerek kabul edildi.²¹⁰ Bu genel Nizamnameye, özellikle Cevdet Paşa; İmparatorlukta her bölgenin farklı coğrafi şartlara, farklı cemaatlere mensup insanlara sahip olduğu, her yörenin özellikleri, geçirdikleri tarihi seyirin göz önünde bulundurulması isteğiyle karşı çıktı.²¹¹ Neticede uygulamanın ilk olarak, Niş, Vidin, Silistre eyaletleri birleştirilerek oluşturulan Tuna Vilayetinde²¹² yapılmasına karar

²⁰⁵ Engelhardt, a.g.e., ss.155-157. Sadrazama üç müslüman, iki rum, bir bulgar, bir ermeni refakat ediyordu. Cevdet Paşa'da bunların arasında bulunuyordu. Bkz. İ. Hakkı Görel, a.g.m., s.151.

²⁰⁶ Karal, VII, s.153.

²⁰⁷ Selda Kaya Kılıç, a.g.e., s.66; Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876**, C.I, çev. Osman Akınhay, Papirüs Yayınevi, İstanbul 1997, ss.166-167.

²⁰⁸ Lewis, a.g.e., s.383.

²⁰⁹ Davison, a.g.e., s.168.

²¹⁰ Ahmet Lütüfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmet Lütüfî Efendi Tarihi**, C.X, yay. haz. M.Münir Aktepe, TTK. III.Dizi-Sa.12, Ankara 1998, s.126.

²¹¹ Karal, VII, s.153.

²¹² Hemen hemen bugünkü Bulgaristan.

verildi. Valiliğine, Mithat Paşa atandı. Daha önce hazırlanan Vilayet Nizamnamesi²¹³, küçük değişikliklerle Tuna Vilayet Nizamnamesi²¹⁴ olarak yeniden yayımlandı.

Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vazgeçilerek, vilayet sistemine geçiliyordu. Vilayetler sancaklara (liva), sancaklar kazalara, kazalar ise kuraya (köy, karye) ayrılıyordu. Vilayeti vali, sancağı mutasarrıf, kazayı kaymakam, kurayı muhtar idare edecektir.²¹⁵ Her karye bir belediye idaresi kabul edilecektir. Nizamnamede, bazı kuranın bir araya gelmesinden oluşacak ve müstakil kaza olamayıp, diğer bir kazaya ilhaken idare olunacak nahiyelerden de bahsedilmekte, ancak nahiyeler hakkında daha fazla ayrıntıya gidilmemektedir. Kasaba ve şehirlerde elli haneden bir mahallenin meydana geleceği ve bu mahallelerin karye hükmünde olduğu ifade edilmiştir.

Bu sistem Fransız taşra idaresi sisteminden esinlenmişti. Her bir idari birim, “departement”, “arrondissement”, “canton” ve “commune” karşılık geliyordu. Osmanlı “Vali”si, Fransız “Prefet”inden daha fazla takdir yetkisi ile donatılmıştı.²¹⁶

Eyalet sisteminde doğrudan merkeze bağlı sancakların yöneticileri için kullanılan mutasarrıf unvanı, bu defa sancak yöneticisi için, sancak yöneticisi için kullanılan kaymakam unvanı ise, kaza yöneticisi için kullanılmaktadır. Bu arada unutmamak gerekir ki, yeni sistemde idari birimlerin coğrafi büyüklükleri yeniden ele alınmış ve genişletilmiştir.

²¹³ 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi için bkz. *Düstur*, I.Tertib, 608-625; M.Saveci Eyüboğlu, a.g.m., ss.179-196.

²¹⁴ 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi için bkz. *Takvim-i Vekayi*, def'a 773, 7 Cemaziyelevvel 1281/8 Ekim 1864; *Düstur*, Def'a-i Saniye, Matbaa-i Amire, İstanbul 1282, ss.517-554; Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (1996), C.V, Sayı 2, ss.67-81.

²¹⁵ Bu yeni vilayette ilk memurlar şöyle idi; Vali: Mithat Paşa, Mektubcu: Senin Efendi, Muhasebeci: Rifat Efendi, Vidin Kaymakamı: Sabri Paşa, Niş Kaymakamı: Süleyman Paşa, Tolça Mutasarrıfı: Ahmet Rasim Paşa, Rusçuk Kaymakamı: Mahmud Faiz Paşa, Politika Memuru: Odiyan, Bkz. Ahmet Lütfi Efendi, a.g.e., ss.126-127.

²¹⁶ Lewis, a.g.e., s.384; Osmanlı taşra idaresi için neden Fransız departament sisteminin esas alındığı konusunda çeşitli fikirler ileri sürülmüştür. Prof.Ortaylı; Osmanlı taşra yönetiminin Fransız modeline göre düzenlenebilecek bir yapısının olduğunu; bu idari kurumların sağlıklı bir evrimle düzelmelerinin mümkün görülmediğini; kurumların bazen bir dönüştürme, bazen köklü değişikliklerle düzeltilebileceğini; idari reformu ani işlemlerle uygulayan ülkenin Fransa olduğunu; İngiltere'nin köklü değişiklikler yapmak isteyenler için uygun bir model olmadığını; İngiliz kurumlarının evrimle ve tutucu bir değişimle biçimlendiğini ve esas olarak adem-i merkezîyetçi olduğunu ifade eder. Bkz. Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, ss.140-141.

A. Vilayet İdaresi

1. Vilayetın Mülkiye İşleri

Vilayetın mülkiye, maliye, zaptiye, siyasi işleri ile hukuki işleri valiye verilmiştir. Valinin yanına, mali işlerle ilgilenmek üzere, Maliye Nezaretine karşı doğrudan doğruya sorumlu, ancak valinin maiyetinde olmak üzere, defterdar verilmiştir. Defterdarın vazifesi ve yönettiği muhasebe kaleminin işleyişi, özel bir nizamname ile tespit edilmiştir. Vilayetın bütün yazışmalarının yapılması ve bunların muhafazasından sorumlu olmak üzere bir mektubcu²¹⁷ ve onun yönetimi altında tahrirat kalemi bulunur. Dış işlerine bakmak ve yabancı memurlarla (konsoloslarla) irtibatlı olmak üzere, Hariciye Nezaretince bir memur görevlendirilmiştir.²¹⁸ Vilayetın bayındırlık işleri, Umuru Nafia Nezaretince görevlendirilen nafia memurunca maiyetindeki mühendisler ve diğer kişilerce yerine getirilecektir. Vilayetın ziraat ve ticaret işlerine bakmak üzere, Ticaret ve Ziraat Nezaretince bir memur atanacaktır. Vilayetın zabıta işleri, genel olarak valinin emri altındadır. Zaptiye kuvvetlerinin liva ve kazalara taksimi ile bir yerden bir başka yere nakli valinin emri ile yapılır. Bütün zaptiye kuvvetlerinin başında miralay rütbesinde alaybeyi bulunur. Alaybeyi, valinin emri altındadır.

Vilayet merkezinin bulunduğu sancağın da başlangıçta bir mutasarrıf tarafından idaresi öngörölmüş ise de daha sonra bu görev valiye verilmiştir. Eyalet sisteminde valinin idaresi altındaki “paşa sancağı” gibi, valinin idaresi altında da merkez livası (sancağı) olacaktır. Böylece vali hem vilayetın genelinden vali olarak, merkez livanın yönetiminden de bir mutasarrıf gibi sorumlu tutulmuştur.

2. Vilayet İdare Meclisleri

Valinin başkanlığında bir de “vilayet idare meclisi” oluşturulmuştur. İdare meclisinde, validen başka, müfettişi hükkamı şeriye²¹⁹, defterdar, mektubcu, hariciye müdürü ile ikisi müslim ve ikisi gayri müslim halktan seçilecek kişiler yer alacaktır. Bu

²¹⁷ Bugünkü vilayet yazı işleri müdürü.

²¹⁸ 1864 Vilayet Nizamnamesinin “madde mahsusı” başlığını taşıyan bölümde, umuru ecnebiye müdürlüğünün vazifesinin vali muavinine ilave görev olarak verildiği hükmü yer alır. Nizamnamede vali muavinliği müstakil olarak düzenlenip, tanımlanmamıştır. Vali Muavinliği esas olarak 1871 Vilayet Nizamnamesi ile tanımlanacaktır. Selda Kaya Kılıç, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesini karıştırmaktadır. Bkz. Selda Kaya Kılıç, a.g.e., s.103.

²¹⁹ Daha sonra Müfettişi Hükkamlık memuriyeti kaldırıldığından, görevleri merkez naibine verilmiştir.

üyelerin ne şekilde seçileceği Nizamnamede detaylı olarak belirtilmiştir. Buna göre; valinin başkanlığında, müfettişi hükkam (daha sonra merkez naibi), defterdar, mektubcu, meclisi hukuk ve meclisi cinayette bulunan deavi memuru, müftü, hakim, gayri müslim ahalinin ruhani reislerinden oluşan bir “seçim kurulu” (meclis-i tefrik) oluşturulur. Vilayet merkezinde, liva merkezi olan şehirlerde veya kasabalar halkından olan, Osmanlı uyruğundan, senede beş yüz kuruş vergi veren, itibarlı kimselerden, okur yazar bulunanlardan; vilayet idare meclisi aza sayısının üç misli kadar (yani on iki) isim tespit edilir. Tespit edilen isimler livalara gönderilerek, liva idare meclislerinde seçim yapılır. Livalar, vilayet idare meclisi aza sayısının iki misli kadar (yani sekiz) aza seçerek, vilayete gönderilir. Livalardan gelen listeler vilayet seçim kurulunda değerlendirilerek en çok oy alanlardan vilayet idare meclisi aza sayısının iki misli kadar (yani sekiz) aday valiye sunulur. Vali bunların arasından seçim yaparak, onay için Babiali’ye gönderir. Babiali’nin onayı ile seçim tamamlanır. Üyeler iki yıllığına seçilir; ancak her yıl meclisin bir kısmı yenilenirdi. Azaların tekrar seçilmesi mümkündü.

Valinin olmadığı zamanlarda meclise kimin başkanlık edeceğini, vali tayin edecektir. İdare meclisi, mülkiye, maliye, hariciye, nafia ve ziraat işlerinin icrası ile görevli olup; hukuki işlere müdahale etmeyecektir.²²⁰ Meclisin müzakere yöntemi ve kararlarının icra biçimi bir nizamname ile tespit edilecektir.

3. Vilayet Umumi Meclisleri

Nizamname ile vilayette bir “meclis-i umumi-i vilayet” oluşturulmuştur.²²¹ Valinin başkanlığında, her sancaktan seçilecek ikisi müslim, ikisi gayri müslim azalardan oluşacaktır. Toplantı gününden bir ay önce sancak (liva) temsilcileri seçilirdi. Seçim usulü şu şekilde idi; her bir kazadan dört temsilci (ikisi müslim, ikisi gayri müslim) liva merkezinde toplanarak, aralarından üç kişiyi, açık oyla liva temsilcisi olarak seçeceklerdi. Seçimler her yıl yeniden yapılırdı ve tekrar seçilmek mümkündü. Bunlar, mutasarrıfın onayı ile vilayet merkezine gönderilirdi. Seçilenlere, kazalardan gelenler, yol, eğitim, tarım, ticaretle ilgili sorunları ve isteklerini bildiren dilekçeleri

²²⁰ Bu hüküm, idare meclislerini daha önce gördüğümüz taşra meclislerinden ayıran önemli bir husustur. Meclislerde çeşitli davaların görülmesi eleştirilmekte idi. Böylece yargının idareden ayrılması yönünde önemli bir adım atılmıştır.

²²¹ Bugünkü “il özel idarelerinin” temeli, bu “vilayet umumi meclisleri” ile atılmıştır.

vereceklerdi. Sancak temsilcileri de bunları toplantı öncesi valiye iletceklerdi. Bu meclis, senede bir defa kırk günü aşmamak şartıyla toplanıp, iş görecektir.

Meclis, tarık-i sultani denilen devlet yollarının, kaza ve köyleri bağlayan tarık-i husisiye denilen vilayet yollarının onarımı ve bakımı, kamu binalarının yapım ve onarımını, tarım ve ticaretin gelişmesi için alınması gereken tedbirleri görüşür, liva, kaza, köy vergilerinin değiştirilmesi veya vilayetin koyacağı yeni vergiler hakkındaki görüşlerini bildirirdi. Meclis gündemini vali belirlemektedir. Görüşmeler sırasında sancak temsilcileri başka konuları gündeme getiremezlerdi. Meclis üyeleri yalnızca görüşlerini açıklayacaklar, görüşülen konuların icra edilmesi hükümete ait olacaktır. Görüşmelerin sonuçları bir mazbata ile vali tarafından merkezi hükümete sunulurdu.

4. Vilayetin Hukuki İşleri

Nizamnamede, hukuki işler de hükme bağlanmıştır. Buna göre, vilayette “müfettişi hükkamı şer’iye” unvanıyla birisi bulunacak, şer’i mahkemeleri teftiş edecek, merkezi hükümetle irtibatı sağlayacaktır. Şeyhülislamlıktan alınacak tenbihname ile görevleri belirlenecektir.

Vilayette bir “divan-ı temyiz” bulunacaktır.²²² Bu divan, müfettişi hükkamı şer’iye’nin başkanlığında üçü müslim, üçü gayri müslim tebaadan seçilecek altı azadan²²³ ve hukuki işlere ve kanunlara vakıf bir memurdan oluşacaktır. Müslim ve gayri müslim azaların seçimi usulü, vilayet idare meclisi azalarının seçim usulü ile aynıdır. Divan, şer’i mahkemelerle, gayri müslim cemaatlerin ruhani mahkemelerinin baktığı davaların istinaf merciidi. Vali, divan-ı temyiz kararlarını uygulamakla görevli kılınmıştır.

Vilayette ayrıca reis ve çeşitli azalardan oluşacak²²⁴ bir “meclis-i ticaret” kurulacaktır. Ticaret kanunun öngördüğü şekilde kurulacak ve çalışacak olan meclis, sancak meclisleri hükümlerine istinafen bakacaktır.

²²² Nizamiye Mahkemeleri Nizamnamesi, divan-ı temyiz bazı vazifelerini ortadan kaldırmıştır.

²²³ Mahkemelere ahalden aza seçilmesi önemli bir değişikliktir. Üyelerin seçim usulü Nizamnamenin “Babı Hamis” bölümünde detaylı olarak açıklanmıştır.

²²⁴ Azalar seçimle belirlenmiyordu. O yerin tüccar ve esnaf temsilcilerinden oluşuyordu. Bkz. Ortaylı, *Yerel Yönetim Geleneği*, s.80.

B. Liva İdaresi

1. Livanın Mülkiye İşleri

Livanın idaresinden liva mutasarrıfı sorumludur. Livada mali işleri yürüten bir muhasebeci bulunmaktadır. Liva muhasebecisi, vilayet defterdarı ile irtibatlıdır ve Maliye Nezaretince görevlendirilir. Livanın mali işlerinde mutasarrıfın görevleri ile muhasebecinin görevleri hazırlanacak bir nizamname ile belirlenecektir. Muhasebecinin emri altında bir “mal kalemi” bulunur. Livanın yazı işleri, “liva tahrirat müdürü” tarafından emri altındaki “tahrirat kalemi” vasıtasıyla yürütülür. Sancakta bulunan zaptiye firkasının da amiri olan mutasarrıf, validen alacağı emre göre bunları kazalara taksim edecek, gerektiğinde bir kazadan diğer bir kazaya sevk edecektir. Mutasarrıfın emrinde olmak üzere, sancaktaki zaptiye kuvvetlerinin başında bir “liva zaptiye amiri” bulunacaktır.

Livanın merkezinin bulunduğu kazanın bir kaymakam tarafından idare edilmesi başlangıçta öngörülmüş, fakat daha sonra bu “merkez kaza kaymakamlığı” kaldırılmıştır. Bu kaymakamın aynı zamanda “mutasarrıf muavini” olması da öngörülmüştü.

2. Liva İdare Meclisleri

Livada mutasarrıfın maiyetinde bir liva idare meclisi bulunur. Bu meclis mutasarrıfın başkanlığında, hakim, müftü, gayri müslim ahalinin ruhani reisleri²²⁵, muhasebeci, tahrirat müdürü ile ikisi müslim ve ikisi gayri müslim dört daimi azadan oluşmaktadır.²²⁶ Bu azalar seçimle tayin edilecektir. Seçimlerin ne şekilde yapılacağı Nizamnamede ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre; her livada mutasarrıf, hakim, muhasebeci, müftü, gayri müslim ahalinin her sınıfının ruhani reisleri ve tahrirat katibinden bir “seçim kurulu” (meclis-i tefrik) oluşturulur. Bu kurul, gerek liva halkından gerekse livaya bağlı kazalar halkından; idare meclisi aza sayısının üç misli kadar (yani on iki), yarısı müslim ve yarısı gayri müslim olmak üzere adaylar tespit eder. Liva seçim kurulu hazırladığı listeleri, liva dahilindeki kazalara gönderir.

²²⁵ Vilayet idare meclislerinden farklı olarak, müftü karşısında gayri müslim ruhani reislere yer verilmesi dikkat çekicidir.

Kazalarda idare meclisleri toplanarak, gönderilen listelerden, liva idare meclisi aza sayısının iki misli kadar (yani sekiz) adayı seçer. Kazalar, seçim sonuçlarını liva merkezine gönderir. Kazalardan gelen seçim sonuçları liva seçim kurulunda değerlendirilerek en fazla oy alanlardan (her kaza bir oy hesabı ile), liva idare meclisi aza sayısının iki misli kadar (yani sekiz) aday tespit edilerek valiye gönderilir. Vali, gönderilen listelerden uygun gördüklerini liva idare meclis azalığına tayin eder. Vali gerek görür ise vilayet idare meclisine de konuyu götürebilir. Üyeler iki yıllığına seçilir, ancak her yıl meclisin bir kısmı yenilenirdi. Azaların tekrar seçilmesi mümkündür.

Mutasarrıf, yokluğunda meclise kimin başkanlık edeceğini, kendisi belirleyecektir. Meclis, mülkiye, maliye, zabtiye, eğitim, bayındırlık, tarım ve ticaret işlerinin yürütülmesine bakacak ve idari uyumsuzlukları görüşüp karara bağlayacak; hukuki işlere ve adli davalara müdahale etmeyecektir. Meclisin görüşme usulü ve kararlarının ne şekilde icra edileceği özel bir nizamname ile belirlenecektir.

3. Livanın Hukuki İşleri

Livadaki hukuki işlere bakmak üzere bir liva hakimi bulunur. Hakim, şeyhülislam tarafından tayin edilir. Livada bir de “meclisi temyiz” bulunur. Bu meclis, “kaza deavi meclisleri”nin bakamayacağı davalara bakar. Ayrıca, kaza deavi meclislerinde görülen cinayet ve hukuk davalarının istinaf mercidir.²²⁷ Meclis, hakimin başkanlığında, seçimle belirlenecek üçü müslim ve üçü gayri müslim olmak üzere altı mümeyyiz ile kanunlara ve hukuki işlere vakıf devletçe görevlendirilecek bir memurdan oluşacaktır. Meclisi temyiz seçimle gelen üyelerinin seçim usulü liva idare meclisi azalarının seçim usulü ile aynıdır. Meclis, müslüman ahaliye ait olup şer’i mahkemelerde, gayri müslim ahaliye ait olup ruhani idarelerde görülecek davalardan ve sırf ticari işlere ait olup “meclisi ticaret”de görülecek davalardan hariç olanlarına bakacaktır. Meclisi temyiz kararları bir mazbataya bağlanarak mutasarrıfa gönderilecek ve mutasarrıf yetkili olduğu konularda gerekeni yapacak, aksi halde vilayete gönderecektir. Livada, hususi bir başkanın başkanlığında, çeşitli azalardan oluşan bir “meclisi ticaret” bulunacaktır. Bu meclis, ticaret kanunu çerçevesinde görev yapacaktır.

²²⁶ Özellikle Anadolu ve Arabistan bölgelerinde, gayri müslim nüfusun az oluşu veya hiç olmayışı nedeniyle meclislerde gayri müslim azalara ya az rastlanır veya hiç rastlanmaz. Bkz. Ortaylı, a.g.e., s.77.

²²⁷ Nizamiye Mahkemeleri Nizamnamesi, meclisi temyiz baz vâzifelerini deđiřirmiřtir.

C. Kaza İdaresi

1. Kazanın Mülkiye İşleri

Her kazada liva mutasarrıfına bağlı, hükümetçe görevlendirilen²²⁸ ve kazanın mülkiye, maliye ve zaptiye işlerine bakmak üzere bir kaymakam bulunmaktadır. Kaymakam, valinin ve mutasarrıfın emirlerine göre hareket eder. Devlet gelirlerinin tahsili, bunların liva merkezine gönderilmesi ile harcamaların yapılması kaymakamın vazifesindedir. Kazada, bu hesap işlerine bakmak üzere iki de kaza katibi bulunabilecektir. Kaymakam, kazada bulunan zaptiye askerlerinin de amiridir. Mutasarrıftan alacağı emirlere ve zaptiye nizamnamesine göre bunları istihdam eder.

2. Kaza İdare Meclisleri

Kazada, kaymakamın başkanlığında kazanın hakimi, müftü, gayri müslim ahalinin ruhani reisleri, kaza katibi ile müslim ve gayri müslim üç azadan oluşan “kaza idare meclisi” bulunur. Bu azalar seçimle tayin edilecektir. Seçimlerin ne şekilde yapılacağı Nizamnamede ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre; her kazada kaymakam, hakim, müftü, gayri müslim ahalinin her sınıfının ruhani reisleri ve kaza katiplerinden bir “seçim kurulu” (meclis-i tefrik) oluşturulur. Bu kurul, gerek kaza halkından gerekse kazaya bağlı köyler halkından, senede yüz elli kuruş vergi veren, Osmanlı uyruğundan, otuz yaşını aşmış ve mümkün mertebe okur yazar olanlar tercih edilmek suretiyle; idare meclisi aza sayısının üç misli kadar (yani dokuz), yarısı müslim ve yarısı gayri müslim olmak üzere adaylar tespit eder. Kaza seçim kurulu hazırladığı listeleri, kaza dahilindeki köylere gönderir. Köylerde ihtiyar meclisleri toplanarak, gönderilen listelerden, idare meclisi aza sayısının iki misli kadar (yani altı) adayı seçer. Köyler, seçim sonuçlarını kaza merkezine gönderir. Köylerden gelen seçim sonuçları kaza seçim kurulunda değerlendirilerek en fazla oy alanlardan (her köy bir oy hesabı ile), idare meclisi aza sayısının iki misli kadar (yani altı) aday tespit edilerek mutasarrıfa gönderilir. Mutasarrıf, gönderilen listelerden uygun gördüklerini kaza idare meclis azalığına tayin eder. Mutasarrıf gerek görür ise liva idare meclisine de konuyu

²²⁸ 1842’de muhassıllığın kaldırılmasını müteakiben oluşturulan kaza yönetim biriminin yöneticisi olan “müdür”ün o kazanın önde gelen kişileri arasından “seçilmesi” öngörülmüş idi. Artık kaza yöneticisi olarak görevlendirilen kaymakam, merkezden atanacaktır.

götürebilir. Üyeler iki yıllığına seçilir, ancak her yıl meclisin bir kısmı yenilenirdi. Azaların tekrar seçilmesi mümkündü.

Mecliste, mülkiye, maliye, zaptiye, vergi tahsilatı, bayındırlık, tapu ve ziraata dair işler görüşülür. Meclis, hukuki işlere müdahale etmeyecektir. Meclisin müzakere usulleri ve kararlarının icrası hazırlanacak özel bir nizamname ile tespit edilecektir.

3. Kazanın Hukuki İşleri

Her kazada bir hakim bulunur. Hakim şer'i davaların hükme bağlanmasına memurdur. Hakim, şeyhülislam tarafından tayin edilir. Her kazada hakimin başkanlığında bir "meclisi devai" bulunmaktadır. Mecliste hakimden başka, müslim ve gayri müslim üç aza bulunacaktır. Bu azalar seçimle tayin edilecektir. Azaların seçim usulü, kaza idare meclisi azalarının seçim usulünün aynıdır. Bu meclisler müslüman ahaliye ait olan ve şer'i mahkemelerde görüşülen, gayri müslim ahaliye ait olup ruhani idarelerinde görülen, cinayetle ilgili olup cinayet meclisinde görülen, ticarete ilişkin olup ticaret meclisinde görülen davalar dışındaki davalara bakacaktır. Meclisin kararları bir mazbataya bağlanarak kaza kaymakamına gönderilecek ve onu tarafından gereği yapılacak veya mutasarrıfa arz edilecektir.

D. Köy İdaresi

Osmanlı İmparatorluğunda köy, en az değişen birimdi. Gelişen buhar teknolojisi, demiryolları, vergilerde ve özellikle aşar'ın toplanmasında görülen iyileşmeler, gelişen iç ve dış ticaret; liman kentlerine yakın köyler ile, Ege kıyıları ve Balkanlardaki köylerde sosyal ve ekonomik değişiklikler meydana getirmişti. Balkanlardaki karmaşık nüfus yapısı ve gelişen siyasi olaylar, köy idarelerinde bir değişimi zorunlu kılmıştır.²²⁹

Nizamname ile her karyede, her sınıf²³⁰ ahali için, kendi aralarından seçecekleri ikişer muhtar bulunur. Karyede, yirmi haneden az ahali olan sınıf için yalnız bir muhtar bulunur. Seçilen karye muhtarları kaza kaymakamına bildirilir ve onun emriyle tayin olunur. Her karyede her sınıfın muhtarı, vergilerin toplanmasında ve sair işlerde hükümetin icra kuvvetidir. Her sınıfa ait belediye işleri de bunlara aittir. Karyede

²²⁹ Ortaylı, a.g.e., ss.104-105.

²³⁰ Buradaki sınıflar, dini ayrıma dayanmaktadır.

bulunacak olan korucu, bekçi ve sair köy zaptiyesinin idaresi muhtarlaraya aittir. Muhtarlar, devletin nizamname ve tebliğlerini halka duyurmakla görevlidirler.

Her karyede her sınıf ahali için en fazla on iki, en az üç kişiden oluşacak bir ihtiyar meclisi bulunacaktır. Böylece Nizamname ile yeni bir organ kurulmuştur. Seçimle belirlenecek olan ihtiyar meclisi azalarının yanında, tabii aza olarak da müslüman ahalinin imamları ve gayri müslim ahalinin kendi sınıflarının ruhani reisleri bulunur. Muhtar ve ihtiyat meclisi azalarının ne şekilde seçileceği de Nizamnamede belirtilmişti. Buna göre; o köyde oturan, on sekiz yaşından büyük, Osmanlı uyruklu olup senede doğrudan doğruya devlete elli kuruş vergi veren erkekler, senede bir defa köyde toplanarak her bir sınıf ahali kendi muhtarlarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçecektir. Muhtar ve ihtiyar meclisine seçilebilmek için de köy halkından olup Osmanlı uyruğunda bulunmak, otuz yaşından büyük ve doğrudan doğruya devlete senede yüz kuruş vergi vermek gerekmektedir. Seçimler bir tutanakla kaza kaymakamına tebliğ edilecektir. Muhtarlar ve ihtiyar meclisi azaları bir sene için seçilirler. Bunlar tekrar seçilebilirler. Muhtarlar hükümetçe azlolunabileceği gibi, ihtiyar meclisinin talebi üzerine de azlolunabilirler. Böylece ihtiyar meclislerine, muhtarları denetleme görevi de verilmiştir. Bu şekilde azil yoluyla veya vefat halinde, muhtarlık veya meclis azalığında boşalma olursa, karye halkı olağanüstü toplanarak bu eksikliği tamamlar.

İhtiyar meclisleri ait oldukları sınıfa, vergilerin taksim edilmesine nezaret etmeye, sair konuları görüşmeye ve kendi cemaat üyeleri arasında çıkan ve kanunun tayin ettiği derecedeki dava ve anlaşmazlıkları sulh yolu ile ortadan kaldırmaya yetkilidirler. Bir karyenin belediye işleri ve ziraata ait hususlarından umumu ilgilendirenleri, her sınıfın ihtiyar meclisinin birleşmesi suretiyle müzakere edilir. İhtiyar meclislerinin göreceği sulh davalarında taraflar farklı sınıflardan ise davalı ve davacı tarafın mensup oldukları sınıfların ihtiyar meclisi azalarından en fazla on iki ve en az altı aza toplanarak konuyu görüşürler. Meclise katılacak azaların sayısı her iki sınıf için de eşit olacaktır. Bu gibi durumlarda meclise, muhtarlardan en yaşlısı başkanlık edecektir.

II. 1864 VİLAYET NİZAMNAMESİNİN İLK UYGULAMASI: TUNA VİLAYET NİZAMNAMESİ

“Tuna Vilayeti Namıyla Bu Kerre Teşkil Olunan Dairenin İdare-i Umumiyye ve Hususiyyesine ve Tayin Olunacak Memurlarının Suver-i İntihabiyyeleriyle Vezaif-i Dairesine Dair Nizamnamedir” başlığı ile yayımlanan Nizamname, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin küçük bazı değişikliklerle Tuna Vilayetinde uygulanmak üzere hazırlanmış şeklidir.

Tuna Vilayet Nizamnamesi, vilayeti livalara (sancaklara), livaları kazalara bölmüş; 1864 Vilayet Nizamnamesinden farklı olarak, liva yöneticisinin kaymakam, kaza yöneticisinin kaza müdürü olmasını öngörmüştür. Bu unvan değişikliğine rağmen görevlerde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Yine benzer şekilde vilayette defterdar yerine muhasebeci, livada muhasebeci yerin mal müdürü unvanları kullanılmıştır.

Tuna vilayet idare meclisinde üç müslim ve üç gayri müslim üye bulunacağı öngörülmüştür. 1864 Nizamnamesinde bunların sayıları ikişer'dir. Liva idare meclislerinde de durum aynıdır. Kaza idare meclislerinde ise iki müslim ve iki gayri müslim olmak üzere dört aza öngörülmüştür.

Vilayetin hukuk işlerinde de ufak tefek değişiklikler yapılmıştır. Vilayetteki divan-ı temyiz yerine meclis-i temyiz-i hukuk yer almıştır. 1864 Nizamnamesinde divan-ı temyiz azlarından bazılarının bir araya gelmesi ile geçici bir meclis-i cinayet adı altında heyetler öngörülmüş iken Tuna Nizamnamesinde bu meclis-i cinayet'lere detaylı yer verilmiştir. Bu meclis liva cinayet meclislerinin istinafa mecbur olduğu işlere bakacaktır. Meclis, müfettişi hükkamın başkanlığında, mumeyyiz adı altında seçimle belirlenen üçü müslim ve üçü gayri müslim azadan oluşacaktır. Mecliste bir de kanunlardan anlayan bir memur bulunacaktır. Meclisin kararları valiye arz edilmekte, vali yetkisi dahilinde olanları icra ile diğerlerini hükümet merkezine arz etmektedir.

Livada da meclisi temyiz yerine meclis-i temyiz-i hukuk adında meclisler yer alacaktır. Livalarda bir liva meclis-i cinayeti bulunacak ve halktan seçilecek üç müslim ve üç gayri müslim aza yer alacaktır. Bu meclisin kararları kaymakama arz olunup, kaymakam tarafından valiye gönderilecektir.

Tuna Vilayet Nizamnamesi (8 Ekim 1864) ilan edildikten kısa bir süre sonra 26 Ekim 1864 (25 Cemaziyelevvel 1281) tarihinde, “Tuna Vilayeti’nin Usulü İdaresi Hakkında Talimat” yayınlanmıştır.²³¹ Talimat ile Nizamnamenin uygulamaya konulması sırasında dikkat edilmesi gereken konular yer almakta ve geçici tedbirlere yer vermektedir.

Mithat Paşa, Nizamnameyi büyük bir başarı ile uyguladı. Sancak ve kazaların hudutları yeniden tesbit edildi. Özellikle yol yapımına büyük önem verdi. Halkın da katılımı ile kısa sürede 3000 kilometre yol ve 1400 köprü yaptırdı. Zaptiye askerlerini düzenli bir hale getirerek eşkiyalık ve yol kesme olaylarının önüne geçti, vilayetin genel asayişini sağladı. Menafi sandıkları adı altında, çiftçiye kredi veren teşkilatlar kurdu ve tefecilerin, sarrafların egemenliğini kırdı. Hükümetçe de başarılı bulunan menafi sandıklarının ülke genelinde kurulması için, 7 Şubat 1865 tarihinde bir padişah fermanı yayımlandı. Memleket sandıkları adı altında tüm vilayetlerde uygulamaya geçildi. Tuna’da Türk ticaret vapurları işletti. Mithat Paşa, o dönemde önemli bir problem olan, Rusya’dan gelen Çerkes ve Tatar muhacirlerin iskanı konusunda da başarılar elde etti. Yetim çocuklar için ıslahhaneler yaptırdı. Vilayete telgraf hatları çektilererek, haberleşmeyi kolaylaştırdı. Vilayet gazetesi çıkarttı. Vergilerin toplanmasında da büyük başarılar elde etmiş, tahsilatı oldukça arttırmış (26.000 keseden, 300.000 keseye), ertesi seneye bakiye bırakmamıştır.²³² Mithat Paşa’nın çalışmaları yeni vilayet sistemi için iyi bir örnek oluşturmuştur.

III. NİZAMNAMENİN DİĞER VİLAYETLERDE UYGULANMASI

Tuna vilayetinde elde edilen başarılar üzerine Nizamnamenin diğer bölgelerde de uygulamaya konulmasına karar verildi. Rumeli’de Bosna ve Hersek eyaletleri yerine, Bosna Vilayeti kuruldu. 1865 Mayısında valiliğine Bosna Eyalet Valisi Osman Paşa atanmıştır. Bosna vilayeti için de, Nizamnamede ufak tefek değişiklikler yapılarak, ayrı bir nizamname hazırlanmıştır. “Bosna Vilayeti namı ile bu kere teşkil olunan dairenin idare-i umumiye ve hususiyesine ve tayin olunacak memurların suver-i intihapları ile vezaif-i daimesine dair nizamname” adı ile yayınlanan nizamnamenin son bölümünde

²³¹ Selda Kaya Kılıç, a.g.e., ss.69-72.

²³² Mithat Paşa’nın başarılı Tuna Valiliği hakkında bkz; Selda Kaya Kılıç, a.g.e., ss.73-75; Karal, VII, s.155; Ortaylı, a.g.e., ss.57-59; Davison, a.g.e., ss.172-177.

yer alan özel hükümlere göre, vilayette bulunan okulların idaresine bakmak üzere bir maarif-i umumiye nezareti kurulmuş ve vilayet merkezinde bir maarif-i umumiye müdürü bulunacağı ifade edilmiştir. İdari bölünmede farklılıklar yapılmış; vilayetler kazalara, kazalar cemaatlara, cemaatler yafta'lara²³³, bunlar da köylere ayrılmıştır. Ayrıca vilayet ve sancak merkezlerindeki cinayet, hukuk ve temyiz meclisleri Bosna'da birleştirilmiştir.²³⁴ Tanzimatın burada uygulanmasında karşılaşılan sorunlar, karışık etnik ve dini yapı, huzursuzluklar ve değişime direnmeler, bu farklılığın esas sebebidir..²³⁵

Anadolu'da ise Şam ve Sayda eyaletleri birleştirilerek Suriye Vilayeti kuruldu. Ardından Halep eyaleti (Zor ve Urfa sancakları), Adana eyaleti (Payas ve Kozan sancakları) ile bağımsız mutasarrıflık olan Maraş ve İslahiye sancaklarından meydana gelen Halep vilayeti kuruldu. Burada, Nizamnamede ufak tefek bazı değişikliklere gidildi. Halep Valiliğine 3 Mart 1866'da Ahmet Cevdet Paşa atandı.²³⁶ Ahmet Cevdet Paşa'nın, gayri müslimlerin sayısının az olduğu bölgelerdeki meclislerde, yarı yarıya temsil ilkesine karşı çıkması sebebiyle yapılan değişiklikte; gayri müslim temsilcilerin sayısının, nüfus içindeki oranları kadar olması öngörüldü.²³⁷

Erzurum eyaleti de vilayete dönüştürüldü.²³⁸ Bunları 1866 yılında Edirne, Trablusgarp vilayetlerinin kurulması takip etti.²³⁹ 1867 yılında yayınlanan Girit Nizamnamesi²⁴⁰ ile de İmparatorluğun bu sorunlu bölgesinde Girit Vilayeti kurulmuştur. Ancak bu vilayet bazı yönleri ile diğer vilayetlerden ayrılmaktadır. Vilayet uygulamasının yaygınlaştırılma çabalarına karşılık, farklı bir uygulamaya Girit vilayetinde rastlıyoruz. Girit, beş sancak ve yirmi bir kazaya ayrıldı. Valinin, biri hıristiyan, diğeri müslüman olmak üzere iki danışmanı bulunacaktır. Sancak

²³³ Bosna'da toplu köylerin az olduğu, on beş haneli yerleşim birimlerinin köy kabul edildiği, bu şekil köylerin birleştirilerek yafta'ların oluşturulduğu ve diğer yörelerdeki köyler hükmünde olduğu hususunda bkz., Nedret Güngördü, a.g.e., s.48.

²³⁴ Selda Kaya Kılıç, a.g.e., s.76.

²³⁵ Ortaylı, a.g.e., s.53. Bosna vilayetinde uygulanan nizamname için bkz, Takvim-i Vekayi, 7 Muharrem 1282 (2 haziran 1865), defa:802 ve devamı sayıları.

²³⁶ Cevdet Paşa, Tezâkîr 21-39, yay. Cavid Baysun, TTK. II.Dizi-Sa.17, Ankara 1991, s. 199. Cevdet Paşa burada Halep Valiliği ile ilgili detaylı bilgilere yer vermiştir.

²³⁷ Ortaylı, a.g.e., ss.53-54.

²³⁸ Ortaylı, a.g.e., s.53.

²³⁹ Selda Kaya Kılıç, a.g.e., s.68.

²⁴⁰ Düstur, I.Tertip, C.I, s.652 vd.

mutasarrıflıklarının yarısı müslümanlarda, yarısı hıristiyanlarda olacaktı. Müslüman mutasarrıfa hıristiyan, hıristiyan mutasarrıfa müslüman muavin yardım edecektir.²⁴¹

Böylece 1864 yılından 1867 yılına kadar sırası ile aşağıdaki vilayetler kurulmuş oldu.²⁴²

SIRA	VİLAYET	SANCAK
1	TUNA ²⁴³	Ruscuk (merkez), Vidin, Varna, Tolçe, Tırnova, Sofya, Niş
2	BOSNA ²⁴⁴	Saraybosna, Travnik, Bihke, Banyaluka, İzvornik, Yenipazar, Hersek
3	EDİRNE	
4	HALEP ²⁴⁵	Halep, Üzeyr (Payas), Adana, Kozan, Maraş, Urfa, Zor
5	SURİYE	
6	TRABLUSGARP	
7	ERZURUM	
8	GİRİT	

Bu uygulamalar başarılı bulunmuş ve bütün ülkede uygulanması için 21 Haziran 1867'de (18 Sefer 1284) "vilayetlerin idare-i mahsusası ve nizamının suver-i icraiyesi hakkında talimat-ı umumiye" başlığı ile 22 maddelik bir talimat yayınlanmıştır.²⁴⁶ Talimat aşağıdaki bölümde ele alınmıştır.

²⁴¹ Nedret Güngördü, a.g.e., s.49.

²⁴² Bu bilgiler Meclis-i Vala'nın yeni yönetim biçiminin ülke genelindeki uygulaması hakkında padişaha sunduğu mazbatadan derlenmiştir. Bkz. Takvim-i Vekayi, 5 Cemaziyelahir 1284, defa: 894 ve takip eden iki sayı; Selda Kaya Kılıç, a.g.e., ss.96-97.

²⁴³ Güngördü, a.g.e., s.45; Ortaylı, a.g.e., s.57.

²⁴⁴ Güngördü, a.g.e., s.48.

²⁴⁵ Güngördü, a.g.e., s.49.

²⁴⁶ Bu talimat bazı kaynaklarda yanlış olarak 1867 Nizamnamesi olarak geçmektedir. Böyle bir nizamname olmadığı, 1864 Nizamnamesinin ülke genelinde uygulanması için çıkarılan talimatın bu

Bu arada, 1867 yılında, yeni vilayetlerin kurulduğu ve vali atamalarının yapıldığı görülmektedir. 10 Haziran 1867 tarihli Tasvir-i Efkar'da "Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin diğer yörelerde de uygulamaya konulması ile yapılan atamalar" başlığı altında, yeni vilayetlere atanan valilerin isimlerine yer verilmektedir. 17 Haziran 1867 tarihli Tasvir-i Efkar'da ise "Maarif-i Nezaret Celilesi canibinden neşr olunmak üzere vürud eden varakaların suretidir" başlığı altında yeni oluşturulan vilayetler ve bağlı livaların isimlerine yer verilmektedir.²⁴⁷

SIRA	VİLAYET	SANCAK
1	ANKARA	Ankara (merkez), Bozöyük, Kayseri
2	CEZAYİR-İ BAHR-İ SEFİD	Kala-i Sultaniye (merkez), Biga, Midilli, Sakız, Rodos
3	HÜDAVENDİGAR	Kütahya (merkez), Karesi, Karahisar-ı Sahip, Kocaeli
4	DİYARBAKIR	Diyarbakır (merkez), Amed, Mamuretü'l-aziz, Mardin, Siverek, Hısn-ı Mansur
5	SİVAS	Sivas (merkez), Amasya, Karahisar-ı Şarki
6	TRABZON	Trabzon (merkez), Batum, Canik, Gümüşhane
7	KASTAMONU	Kastamonu (merkez), Bolu, Sinob, Kangırı
8	KONYA	Konya (merkez), İçel, Teke, Niğde
9	AYDIN	İzmir (merkez), Aydın maa ²⁴⁸ Denizli, Saruhan, Menteşe

Böylece taşra idaresinde vilayet yönetim şekli ülke geneline yayılmıştır.

karışıklığa sebep olduğu, Selda Kaya Kılıç tarafından açıklıkla ortaya konulmuş ve talimat detaylı olarak açıklanmıştır. Konunun tartışılması için bkz. Selda Kaya Kılıç, a.g.e., ss.77-79.

²⁴⁷ Bkz. Selda Kaya Kılıç, a.g.e., ss.90-92.

²⁴⁸ Maa; ile, beraber, birlikte.

IV. 21 HAZİRAN 1967 TARİHLİ “VİLAYETLERİN İDARE-İ MAHSUSASI VE NİZAMATININ SUVER-İ İCRAİYESİ HAKKINDA TALİMAT-I UMUMİYE”

Taşra idaresi hakkında önemli bilgiler ihtiva ettiği için, bu bölümde Talimat etraflıca ele alınacaktır. Talimatın²⁴⁹ giriş bölümünde, yapılan ıslahat hareketlerinden duyulan memnuniyet ifade edilmiş ve uygulamanın bütün ülkede tatbiki gerektiği belirtilmiştir. Vilayetlerdeki memurların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, idari işlerde lüzumlu görülen önemli maddelerin içeriğinin iyi açıklanması gerektiği ifade edilmiştir. Bu konuların talimatta yer alacağı belirtilmiştir.

Buna göre, vilayet livalara, livalar kazalara, kazalar ise nahiyeye ve köylere ayrılmıştır. Vilayetin yöneticisi vali, livanın mutasarrıfı, kazanın kaymakamı, nahiyenin müdürü, köyün muhtardır.

Mali işlerle vilayette defterdar, livada muhasebeci, kazada mal müdürü ilgilenecektir. Maliye ile ilgili sorunları defterdar, hükümet merkezi ile görüşecektir. Sorunları sancaklarda, mutasarrıfla muhasebeci kendi arasında; kazalarda, kaymakamla mal müdürü kendi aralarında görüşeceklerdir.

Vilayetlerde öncelikle kazaların ve nahiyelerin kurulması, meclislerin oluşturulması gerekmektedir. Kazalar konum ve önemlerine göre sınıflara ayrılacaktır. Ticareti, medeniyeti ve yaşayış açısından önde gelenler “sınıf-ı evvel”, bunlara göre daha mazbut olanlar ise “sınıf-ı sani” ve “sınıf-ı salis” derecesinde olacaktır. Kaza ve kasaba şeklinde olmayan yerler nahiyeye sayılacaktır. Nahiyeye halindeki küçük kazalar, büyük olan kazalara bağlanacaktır. Nahiyeye sayılacak kazaların müdürlük merkezlerinde birer ihtiyar meclisi seçilecektir.

Vilayet, liva, kaza ve köylerdeki meclis üyeleri ve azaların seçimi usulü Vilayet Nizamnamesinde açıklanmakla birlikte, bunların halka seçtirileceği bir kez daha vurgulanmaktadır. Devletin bundan amacının, bütün halkın seçime katılmasının

²⁴⁹ Talimat için bkz. Sarkiz Karakoç, *Külliyet-ı Kavanin*, Vilayetlerin İdare-i Mahsusası ve Nizamatinın Suver-i İcraiyesi hakkında Talimat-ı Umumiye, 18 Sefer 1284, Numara: 5086; ss.2-18; Selda Kaya Kılıç, a.g.e., ss.79-85.

sağlanması, seçilecek adayların iyi niteliklere sahip olması olarak izah edilmektedir. Seçilenler ne kadar vasıflı olursa, devlet idaresi de o kadar kolay olacaktır.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilen yeni düzende hukuki işler ve mahkemeler yukarıda ele alınmıştı. Talimat'ta bu konuda da etraflı ve açıklayıcı bilgilere yer verilmektedir. Buna göre; Vilayet Nizamnamesinin çeşitli maddelerinde belirtildiği gibi, vilayetlerde davalara bakmakla görevli meclisler dört dereceye ayrılacaktır. Birincisi, köylerde bulunan ihtiyar meclisleri ki, bunlar kişisel hukuk davalarına bakacaktır. İkincisi, kaza merkezlerinde olan Dava meclisleridir ki, bunlar köy ihtiyar meclislerinde çözümü mümkün olmayan davalar ile buldukları kasaba ile ilgili hukuk davalarına bakacaktır. Üçüncüsü, liva merkezlerinde olan Temyiz Hukuk meclisleridir. Bu mecliste kaza'daki Dava Meclislerinde bakılmayan davalar ile cinayet davalarına bakılacaktır. Dördüncüsü, vilayet merkezinde bulunan Temyiz-i Hukuku Vilayet Meclisleridir. Bu meclis, hukuk davalarına, büyük davalara, cinayet davalarına bakacaktır.

Davalar iki kısımdı. Birisi, mal, emlak, şahsi hukuk davaları; diğeri ise zabıta veya idare memurlarının kişiler hakkında açtıkları davalardı. Bu sonuncuların dava açabilmeleri için meclise mutlaka dilekçe vermeleri gerekiyordu; dilekçesiz dava açılmazdı.

Mahkemeye çıkarılması gerekenler için, vilayette vali veya muavinine, livada mutasarrıfa, kazada ise kaymakama başvurmak zorunluydu. Kişiler arasında meydana gelen çekişmelerden doğan davalarda, davacı tarafından yine bu makamlara müracaat gerekiyordu. Davalar cinsine göre meclis veya mahkemeye havale edilirdi. Meclis ve mahkemelerde görülmemiş davalar için, hükümet memurları tarafından bir işlem yapılamazdı.

Şeri mahkemelere intikal ettirilmesi gereken davalar, şeri mahkemelere gönderilecek ve orada bakılacaktır. Müslüman olan bir kişi ile, müslüman olmayan bir kişi arasındaki davalar mutlaka Temyiz-i Hukuk ve Dava Meclislerine havale edilecektir. Müslüman olmayan halkın dini işleri, mezhepleri ile kendi halkları arasındaki davalar da "nizam-ı umumiye" gereğince metropolidlere havale edilecek,

ikinci derecede hükümet aracılığına bırakılacak, davanın hangi meclis veya mahkemede görülmesi uygun ise orada bakılacaktır.

Devlet ve idare ile ilgili işler Temyiz-i Hukuk ve Dava meclislerine havale edilecektir. Hükümet memurları aleyhindeki davalar, en büyük memur tarafından, Temyiz-i Hukuk ve Dava Meclislerinde bakılacaktır.

Ticaret ve şirketler ile ilgili davalara mutlaka Ticaret Mahkemeleri bakacaktır. Sancak ve kasaba Ticaret Mahkemelerinin baktığı ticaret davalarının istinafi, vilayet merkezinde bulunan Ticaret meclisine ait olacaktır. Livalardaki Ticaret Mahkemelerinin istinafa bakmaları mümkün değildir.

Talimat'ta hukuk işleri bu şekilde açıklandıktan sonra, mülki işler hakkında da açıklamalara yer verilmiştir. Buna göre; vilayetlerde bakılacak işler genel olarak üçe ayrılmıştır. Birincisi, mülki, mali, tapu ve arazi işleridir. İkincisi, zaptiye askerlerinin yönetilmesidir. Üçüncüsü, genele faydalı olan imar, yol ve benzeri her türlü belediye işleridir.

Zaptiyenin üç tip görevi vardır. İlki, güvenliği ve halkın rahatını sağlamak. İkincisi, devlet mallarını korumak. Üçüncüsü, cinayet ve şikayetlerle ilgili işlemleri yapmaktır. 1861 yılında yayınlanan geçici talimatnamede de belirtildiği gibi, vilayette meydana gelen eşkiyalık hareketlerinde zaptiye kuvvetleri yetmediği takdirde, eğer asakir-i muntazama-i şahane yoksa zaptiye yazını yapılacaktır. Yakalanan eşkıya, Temyiz-i Hukuk ve Cinayet Meclislerinde yarglandıktan sonra cezaları verilerek, mazbataları Babıali'ye gönderilecektir. Talimat'ta Rumeli taraflarında zaptiye askerlerinin intizama alındığı, Suriye taraflarında da bunun uygulandığı ifade edilmiş ve diğer yörelerde de buna uygun zaptiye kuvvetlerinin düzenlenmesi istenmiştir.

İmar ve ıslah işlerinde Tuna vilayetinde denenmiş uygulamalar gerçekleştirilecektir. Vilayetin ihtiyacına göre, yollar, okullar yapılacak su kanalları açılacaktır. Vilayetteki okullar Vilayet Nizamnamesi hükmünce müfettişi hükkamın sorumluluğu altındadır. Büyük kasabalarda rüştiye okulları yaptırılarak, sıbyan mektepleri ıslah edilecektir. Okul olmayan yerlerde okullar yapılacak, mevcutlar ıslah edilecektir.

İç sanayinin ilerlemesi için çalışılacaktır. Tuna vilayetinde olduğu gibi yetimler için ıslahhaneler açılacaktır. Zaptiye askerleri için elbise ve ayakkabılar imal edilecek, fabrikalar ve şirketler kurularak ticaretin canlanması için çalışılacaktır.

Halkın kredi ihtiyaçları için sarraflar tarafından sömürülmesine son verilecek, Tuna vilayetinde olduğu gibi, halka borç verecek menafi-i umumiye sandıkları kurulacaktır. Bu sandıklar her vilayette özel bir nizamname ile kurulmalıdır.

Devlet, şehir ve kasabalarda emlak üzerinden aldığı vergilerin bir kısmını, o yörenin imaret işleri için bırakmaktadır. Bu ve bunun gibi bazı vilayet gelirlerinin harcamalarını düzenleyecek bir daire-i belediye meclisi oluşturulmalıdır. Bu, Tuna'da uygulanmıştır, örnek alınmalıdır.

Nüfus artışı ve iş gücünün çoğalması için evliliklerin artması gerekmektedir. Ancak evlenmek ağır şartları gerektirmektedir. Olumsuzluklar ortadan kaldırılmalı, şartlar kolaylaştırılmalıdır.

Talimat'ın son maddesi, Çerkez muhacirlerle ilgilidir. Bunların, ticaretle uğraştıkları, bu nedenle iskanları sağlanarak, onların bu ticaretinden faydalanılmalıdır.

Talimat esas olarak Tuna'daki başarılı çalışmalarını saymakta ve bütün ülkede uygulanmasını istemektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

1871 TARİHLİ İDARE-İ UMUMİYE-İ VİLAYET NİZAMNAMESİ

I. 1871 VİLAYET NİZAMNAMESİ

Ülke genelinde vilayetlerin kurulması ile birlikte, vilayet idaresinde bir birlik temin etmek maksadıyla, 22 Ocak 1871 (29 Şevval 1287) tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”²⁵⁰ adı ile genel bir nizamname yayınlandı. Bu Nizamname, 1913 yılında yapılacak yeni düzenlemeye kadar yürürlükte kaldı.²⁵¹

Nizamnamenin “mukaddime” kısmında, bu nizamnamenin vilayet teşkilatının esasları hakkında hazırlandığı, mahkemeler için ayrı bir nizamname hazırlandığından dolayı bu nizamnamede mahkemelerin idaresine yer verilmediği, memurların vazifeleri, idare meclisleri, belediyeler ve nevahi (nahiyeler) idarelerinin vazifelerinin belirlendiği ifade edilmiştir. Oysa 1864 Vilayet Nizamnamesinde ve daha sonra yayınlanan özel vilayet nizamnamelerinde adli teşkilat ve mahkemelerin işleyişi hakkında hükümlere de yer verilmişti. Öteden beri adli işlerle idari işlerin ayrılması yönünde özellikle yabancı devletlerin talepleri, tedricen uygulamaya konulmuş oldu. Aslında Osmanlı Devletinde, idare ile adliyenin ayrılması süreci başlı başına ayrı ve detaylı bir çalışmayı gerektirecek önemde ve genişliktedir.

Nizamname ile vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler ise karyelere (köylere) ayrılmıştır. Vilayetin umumi idaresi valiye aittir. Her şubedeki memur bir üstündeki memura karşı sorumludur. Memurların vazifelerinden müteselsilen, valiye kadar olan herkes sorumludur.

²⁵⁰ Düstur, I. Tertib, I. Cilt, İstanbul 1289, ss.635-651; Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. V, Sayı 5, TODAİ yay., Ankara 1996, ss.89-103; aynı yazar, “Yerel Yönetim Metinleri (VII): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. V, Sayı 6, TODAİ yay., Ankara 1996, ss.89-99.

²⁵¹ Bu arada, 1876 Anayasası’nda da il idaresi hakkında hükümlere yer verilmiştir.

Vilayetin şubeleri; vali muavini, defterdar, mektubcu, umur-u ecnebiye, ticaret, ziraat, maarif müdürleri, defter-i hakani (tapu defteri), emlak, nüfus, evkaf (vakıflar) idarelerinin reisleri ve alay beyinden oluşmaktadır. Liva idaresi sorumlusu ve reisi mutasarrıf olup, livada muhasebeci, tahrirat müdürü, defter-i hakani memuru ve liva zaptiye amiri bulunmaktadır. Kaza idaresi sorumlusu ve reisi kaymakam olup, kazada kaza katipleri, defter-i hakani, emlak, nüfus katipleri ve kaza zaptiyesinin amiri bulunmaktadır. Nahiye idaresinin sorumlusu ve reisi müdür olup, nahiyede zaptiye kuvvetleri bulunmaktadır. Köy idaresi ile muhtar görevlendirilmiştir. Köyde hükümet işlerinin ve zaptiye sorumlusu, zabıta memurudur.

II. VİLAYET İDARESİ

A. Vali

Vilayetin mülki, mali, eğitim, bayındırlık, zaptiye işleri ile ceza ve hukuk işlerinin icrasından vali sorumludur. Valinin yokluğunda yerine vali muavini, vali muavini bulunmayan yerlerde, valinin uygun göreceği birisi vekalet eder.

1. Valinin Mülki İşlere İlişkin Görevleri

Vali, kurulu düzenin ve kanunların yürütülmesine nezaret eder. Kanun ve nizamla belirlenmiş veya merkezden gönderilen emir ve kararları uygulayacaktır. Doğrudan, vilayet merkezinde görev yapan memurların, dolaylı olarak da mutasarrıflar aracılığı ile bütün dairelerdeki memurların hal ve hareketlerini denetleyecektir. Bu denetlemeler sırasında gerek görülürse, hatalı olan memur görevden alınacaktır. Memurun azil sebebi bir cinayet veya suç ise, usule uygun olarak ilgili memurun mahkemeye sevki için emir verecektir. Denetlemeler sırasında tespit edeceği hata veya noksan, memurun azlini gerektirecek derecede değil ise, hata veya kusur kendi idaresinde ise düzeltilecek, kendi idaresi dışında ise düzeltilmesini mutasarrıfta havale eder. Vali, mülki memurlardan seçim ve atama işleri vilayete bırakılmış olanları, özel nizamnamesine uygun olarak seçer ve atar. Nahiye meclislerinin toplanma zamanlarını belirler. Bunların kararları liva mutasarrıfı aracılığı ile valiye sunulur. Vali, bunlardan kendi yetkisi dahilinde olan konularda, uygulama için izin verir. Kendi yetkisini aşan konularda ise, Bab-ı Ali'den izin ister ve alacağı emre göre gereğini yerine getirir.

Vali, belirlenmiş görevleri dışında olup, yönetimi ilgilendiren konularda Bab-1 Ali'nin emrinin alınması gerekiyorsa, gerekçelerini ve uygulama yollarını kapsayan görüşlerini yazarak arz eder. Ancak sıradan konuları kendisi doğrudan doğruya icra eder.

Vali, vilayet dairelerini, süresi üç ayı geçmemek üzere, yılda bir veya iki defa denetler (devr ve teftiş eder). Fakat önemli bir olayın gerektirdiği durumda olağanüstü bir teftişe gerek duyulduğunda, yukarıdaki süre dikkate alınmaz. Böyle bir durumda gereği yapılarak, durum Bab-1 Ali'ye bildirilir.

2. Valinin Mali İşlere İlişkin Görevleri

Vali, vilayetin bütün gelir ve vergilerinin toplanmasına, üretilen malların genel olarak idaresine, bunlardan doğacak bütün anlaşmazlıklara, vergi memurlarının tutum ve davranışlarına nezaret eder.

Vilayetin mali idaresi, tahsil işleri, tahsil heyetlerinin oluşturulup, istihdam edilmesi özel bir düzenlemeye tabi tutulacaktır. Vergilerin belirlenmesi ve taksiminde ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklar meclis-i umumi'nin ve idare meclisinin özel birimlerinde, tespit edilen kurallara göre tahkik edilip, oylandıktan sonra, neticesi doğrudan veya dolaylı olarak verginin genel oranına zarar vermeyecek şekilde düzeltilmesini gerektiriyorsa, doğrudan doğruya vali tarafından uygulandıktan sonra maliye nezaretine bildirilir. Verginin genel oranının bozulmasına neden olacak her türlü netice, doğrudan veya dolaylı olarak, tahsil edilen gelirlerin az veya çok terk edilmesini veya affını gerektiriyorsa, her halde devletin iznine bağlıdır.

Vilayetin genel idaresi ve umumi ihtiyaçları için vilayet bütçesinde belirlenen miktarın dışında az veya çok harcamaya gerek görülürse, yapılacak masrafların sebepleri açıklanarak hükümetten izin alınacak, resmi yetki verilmedikçe tek kuruluş harcanmayacaktır.

3. Valinin Eğitim ve Bayındırlığa İlişkin Görevleri

Vilayette talim ve terbiyenin, özel düzenlemelerine uygun olarak yerine getirilmesinden vali sorumludur.

Ticaret, sanayi ve ziraatın gelişmesinin sağlanması, bütün yolların yapımı ve tamiri, liman ve rıhtımlar kurulup, düzenlenmesi, su kanalları yapımı, nehir ve göllerin temizlenmesi, genel sağlığın korunması, terk edilmiş tarım topraklarının imarı, vilayet ile ilgili bilgilerin istatistik kurallarına uygun olarak toplanması, menafi-i umumiye sandıklarının kurulması, hastaneler, şirketler ve fabrikalar yapılması, maden ve ormanların çoğaltılarak faydalanılması ve korunması birinci dereceden valilerin görevidir. Bu görevlerden her birinin yerine getirilmesi ikinci dereceden ilgili daire ve idareye havale edilecektir.

4. Valinin İçgüvenliğe İlişkin Görevleri

Zabtiye kuvvetlerinin özel nizamnamesi çerçevesinde istihdamı ve idaresi, yollar ve geçitlerin emniyetinin sağlanması, halkın asayişini korumak, genel kanun ve nizamların belirlediği kurallara karşı gelerek devlet, memleket ve şahıslar aleyhinde hareket edenlerin ortadan kaldırılması, şehirlerin emniyeti için her türlü denetim ve soruşturmanın yapılması gibi konulardan vali sorumludur.

Vali, vilayet sınırları içinde devletin veya halkın hukukunu, güvenliğini ve menfaatlerini, içerden veya dışardan ihlal edecek, küçük ya da büyük bir hareket meydana geldiğinde; bu olayın kaynağını, nasıl olduğunu, şiddet derecesini ve şeklini hemen Bab-1 Ali'ye bildirecektir. Bu arada bütün önlemleri alırlar. Böyle durumlarda acilen yapılması gereken harcamaları kendi sorumlulukları altında yapmaya yetkilidirler. Ancak durumu hemen hükümete bildirmeleri gerekmektedir.

Vilayetin asayişini ihlal edecek olaylar ve hareketlerde mevcut zabtiye kuvvetleri yetersiz kalırsa, vali tarafından sebepleri beyan edilerek Asakir-i Nizamiye'nin en büyük zabıtine resmi bir senet vererek, ihtiyaç duyulan askeri kuvvet sevk ve istihdam edilecektir.

5. Valinin Ceza ve Hukuk İşlerinin İcrasına İlişkin Görevleri

Genel ve özel güvenliği bozan kişiler hakkında hüküm vermeye yetkisi olan mahkeme tarafından verilmiş bir hüküm bulunup da, sakıncalar ve olağanüstü haller sebebiyle Bab-1 Ali'den izin istenmesi sakıncalı görülürse, hüküm valiler tarafından icra edilebilir. Bu durumda gerekçesini derhal Bab-1 Ali'ye bildirmek gerekir.

Vilayet merkez mahkemelerinin ceza ve hukuk davalarında verdikleri kararlardan Dersaadet'e müracaatı gerektirmeyenler, valiler tarafından yerine getirilir.

B. Vali Muavini

Vali muavinliği unvanına ilk olarak 1864 Vilayet Nizamnamesinde rastlıyoruz. 1864 Vilayet Nizamnamesinin "maddei mahsus" başlığını taşıyan bölümde, umuru ecnebiye müdürlüğünün vazifesinin vali muavinine ilave görev olarak verildiği hükmü yer alır.²⁵² Nizamnamede vali muavinliği müstakil olarak düzenlenip, tanımlanmamıştır. Vali Muavinliği esas olarak 1871 Vilayet Nizamnamesi ile tanımlanmıştır. Nizamnamenin dördüncü maddesinde valiye, yokluğunda vali muavininin vekalet edeceği belirtilmiştir. Vali muavinliği görevi vilayetteki bir başka memura da verilebilir.

Nizamnamenin on yedinci maddesi vali muavininin görevlerini tanımlamıştır. Vilayette hükümet uygulamalarına yardımcı olmak görevi vali muavinine aittir. Valinin görevlerinden belirleyip göstereceği her türlü konuya yardımcı olacaktır. Vilayet dairelerinden valiye gelecek yazışmaların, valinin izin verdiği diğer mektup ve evrakın tetkik ve ilgili oldukları dairelere havalesi ile birlikte havale ettiği evrak özetlerini vilayet evrak dairesi vasıtasıyla valiye göndermekle görevlidir. Vilayetin iç işlerine ait evrak üzerinde gerekli olan incelemeyi yapar ve görüşlerini yazar. Bunlardan gerekli gördüklerini valinin görüşünü almak üzere, valiye iletir.

C. Defterdar

Vilayetin mali işlerini valinin nezaretinde defterdar görür. Defterdar Maliye Nezaretine karşı da sorumludur. Defterdar, vilayet nizamnamesinin mali işler hakkındaki hükümlerinin icrasından sorumludur. Vilayetin bütün memurlarından maliye nizamlarına ve hesaplara ilişkin kurallara uygun hareket etmeyenleri valiye bildirir. Ayrıca nizam ve kurallara aykırı görünen hallerin ortadan kaldırılması yönündeki görüşlerini valiye aktarır. Muhasebeci ve mal müdürlerinin seçimi ve görevden alınmaları hakkında görüşlerini valiye bildirir ve onu uyarr.

D. Mektubcu

Mektubcunun vazifesi, vilayetin bütün yazışmalarının idaresi, kayıtların toplanması ve muhafazasıdır. Yazışmalarla ilgili işleri maiyetinde bulunan mektubi kalemi aracılığı ile, kayıtların tutulmasına ilişkin işleri ise vilayet evrak müdürü adıyla atanmış olan özel memur aracılığı ile yerine getirir.

Vilayet matbaasının idaresi mektubcuya aittir. Vilayet gazetesine hükümet tarafından resmi veya gayri resmi şekilde bir madde yazdırılması gerektiğinde müsveddelerinin düzenlenip kontrol edilmesi işi de mektubcuya verilmiştir. Mektubcular vilayet yıllıklarının (salnameler) hazırlanmasından da sorumludurlar. Bugün bu yıllıklar araştırmacılar için önemli bir kaynak teşkil etmektedir.

Mektubcu, vilayet mektubi kaleminden alınacak müsveddeleri, mektubi muavininin imzası ile kabul eder, kendisi görüp düzeltir. Kendisinin düzenlediği bütün müsveddeleri imzalamak mecburiyetindedir.

E. Umur-i Ecnebiye Müdürü

Umur-i ecnebiye müdürünün²⁵³ görevi, vilayetin dış işlerinde, valinin görüş ve emirleri doğrultusunda konsoloslara haberleşme ve görüşme ile kendisine havale edilen yabancılara ait işler hakkında, anlaşma hükümleri ve devletin kurallarına ait görüş ve değerlendirmelerini sözlü veya yazılı olarak valiye bildirmektir.

Müdürler, yabancı konsolosluk temsilcilerinin, yabancı tabiiyetinde bulunan kimselerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerde ve diplomatik bunalımların yaşandığı bölgelerde meydana çıkan sorunlarla uğraşmak üzere valinin isteği üzerine, hariciye nezaretince atanmakta idiler. Bunların maiyetinde muavin, katip ve tercüman bulunmaktadır. Kimi vilayetlerde yalnızca tercümana da rastlanmaktadır.²⁵⁴

²⁵² M. Saveci Eyüboğlu, a.g.m., s.196.

²⁵³ Umur-i Hariciye Müdürü olarak da adlandırılmaktadır.

F. Ziraat ve Ticaret Müdürü

Ticaret ve Ziraat Nezaretince atanan ziraat ve ticaret müdürü, vilayetin coğrafi konumu, doğal kaynakları dikkate alarak, gerekli düzenlemeleri yapmakla görevlidir. Vilayetin genel ticaretinin gelişmesi için lazım gelen bütün önlemleri inceler ve belirler. Bunları yazılı olarak valiye sunar. Vilayetin ziraat alanındaki ithalat ve ihracatına ilişkin bilgileri toplar ve rapor haline getirir. Ticaret ve ziraatın gelişmesi için yürütülen işlemlere nezaret eder. Yürütülen çalışmalarını yıllık rapor olarak Bab-ı Ali'ye gönderilmek üzere valiye sunar.

G. Maarif Müdürü

Maarif müdürü, vilayet maarif meclisine başkanlık eder. Vilayetin maarifle ilgili işlerinin yapılmasından, kararlaştırılan ıslahatın uygulanmasından, maarif nizamnamesi hükümlerinin ve maarif nezaretinden alınacak talimatların aynen yerine getirilmesinden sorumludur. Vilayet merkezinde bulunan okullar ve kütüphanelerin denetlenmesi, vilayet maarif ödeneğinin usulüne uygun olarak harcanmasına nezaret etmekle görevlidir. Maarif müdürü, bir yıl içerisinde eğitime ilişkin olarak yapılan icraat ve ıslahatı rapor ederek, Bab-ı Ali'ye gönderilmek üzere valiye sunar.

H. Tarık Emni

Tarık emni (yol emni), yol yapım işlerinden sorumludur. Yol yapımında bedenen çalışacak mükelleflerin önceden belirlenen zamanda çağırılma ve toplanmasından sorumludur. Yol yapımı için ayrılan ödenek ve sarfiyatın, bunlara ait hesapların yapılması ve kayıtların tutulması, mükelleflerin çalışmalarının ve kalan sürelerinin takip edilmesi işleri hakkında belirli zamanlarda valiye bilgi aktarmakla görevlidir. Vilayet hendese (mühendislik) idaresinin yol yapım ve keşfi için gerekli olan aletleri ve araçları hazır etmekten sorumludur. Yol yapımının iyi yürütülmesi için görüşlerini valiye yazılı olarak sunar. Genel ve özel yolların mühendislik işleri, mühendislerin idaresi, inşaatların idaresi ile vilayet baş mühendisine verilmiş görevler dışında kalan, yolların her türlü işlerini yerine getirmekle yükümlüdür. Tarık emni, her

²⁵⁴ Carter V. Findley, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Babıali (1789-1922)*, çev. Latif Boyacı-İzzet Akyol, iz yayıncılık, İstanbul 1994, s.160.

sene yapılan icraatı bir rapor halinde merkez-i hükümete gönderilmek üzere, valiye sunar.

I. Deftreri-i Hakani Müdürü

Defter-i hakani müdürü, genel olarak emlak idaresi, arazi ve nüfus hakkında, emlak ve arazinin işlemleri, kullanım ve mülkiyeti dolayısıyla yürürlükte olan kanunlar, nizamlar ve talimat hükümlerinin uygulanmasından ve denetlenmesinden sorumludur. Liva ve kazalardaki memurların işlemlerine nezaret ederek, içlerinden idarenin temel nizamlarına ve hesaplarına aykırı hareket edenler olduğunda ıslahına ilişkin değerlendirmelerini, memurların seçimi ve görevden alınmaları konularında yazılı olarak valiye bilgilendirir. Her yıl görevine ilişkin faaliyetleri bir rapor halinde valiye sunar.

J. Emlak ve Nüfus İdareleri Memurları

Emlak memurları, kendi yönetmelikleri gereğince, vilayet dahilinde bütün emlak ve ona bağlı şeylerin cins ve adedini, yıllık gelir ve vergilerin derecelerini kapsayan kayıtları tutar. Kişisel vergilerin sonuçlarını belirli zamanlarda düzenlerler. Emlakın satılması ile ilgili kayıtların tutulmasından sorumludurlar.

Nüfus memurları, bütün nüfusa ait kayıtların bir araya getirilmesinden, doğum, ölüm ve nakil gibi hallerin kayıtlarının tutulmasından, mürur tezkiresi (geçiş tezkiresi, iç pasaport) ve pasaportlara ilişkin işlemlere nezaret etmekle görevlidirler.

K. Evkaf Müdürü

Evkaf müdürleri, vakıf mallarının toplanması, belirlenmiş zamanlarda vakıf hazinesine yollanması, alınan ve harcanan paraların hesap ve kayıtlarının idaresi, her yıl evkaf-ı mülhaka mütevellileri hesaplarının görülmesi ile fazlasını usulüne göre hazineye göndermekle görevlidirler. Muhasip ve yazıcılara ait vergilerin alınmasından, vakıfların tamiratından ve alımlarından, vakıfların başlıca işlerini yönlendirip, görevlere ilişkin işlemlerden, şarta bağlı olmayan vakıfların araştırılıp incelenmesinden, sandık idarelerine nezaretten ve bütün vakıflar hakkında evkaf nezaretinin hükümlerini

korumaktan sorumludurlar. Evkaf müdürleri, bu görevlerini, 23 Ekim 1863 (10 C.evvel 1280) tarihli nizamname hükümlerine uygun olarak yerine getirirler.

L. Alay Beyi

Vilayetin zabtiye kuvvetleri, alay beyine bağlı olarak, zabtiye nizamnamesi ve özel talimatnamesine uygun olarak vazife görürler.

M. Vilayet İdare Meclisi

Vilayet idare meclisi idari işler ve idari davaları müzakereye yetkilidir. Meclisler, hükümetçe gerekli görülen her türlü satın alma ve sözleşmeler yapmaya, öşür ve diğer vergilerin gelirlerinin iltizama verilmesine, devlet ormanlarından satış yapmaya, genel olarak orman ve maden işlerine, devlet binalarının yapımına, zabtiye askerleri ve olağanüstü hallerde istihdam edilecek zabtiye kuvvetlerine ait maaş ve masrafların karşılanmasına, genel olarak vergiler ve harcamaların teftişine, hükümetin bütün taşınır ve taşınmaz mallarının korunmasına, belediye dairesi meclislerinin kararlarının incelenmesine, livalar arasındaki yolların yapılmasına, vilayet ahalisine tarh olunacak vergilerin livalara taksimine ve tahsiline, islahhane, hastahane ve gurebahane yapmaya, panayır, Pazar yerleri, mezarlık bölgeleri tahsisine, hiç kimsenin tasarrufunda bulunmayan yerlerin satılması, geçici olarak terk edilmesine veya umumun menfaatine tahsis etmeye, liva idare meclislerince birinci dereceden görüşülen konuları ve vali tarafından idareye dair havale edilen her türlü işleri incelemeye ve görüşmeye yetkilidir. Görüşmelere ilişkin düzenlenen mazbataları vilayete sunulur.

Vilayet idare meclisleri, vilayet memurlarının memuriyetlerinden dolayı meydana gelecek suçlamalara ait sorgulama ve yargılamayı, özel nizamnamesi kurallarına göre görüşüp, kararları yerine getirmekle görevlidir. Vilayet daireleri, meclisleri ile memurları arasında doğabilecek anlaşmazlıklar ile mahkemeler ile idari heyetler ve memurlar arasında yetki bakımından doğabilecek anlaşmazlıkları görüşür. Vatandaşların, memurlar hakkındaki şikayetlerini veya kendi aralarında vergilerin taksiminden dolayı ortaya çıkabilecek çekişmelere bakar. Devlet ile vatandaşlar arasında devlet gelirlerinin iltizama verilmesinde ve sair sözleşmelerde doğabilecek

davaları görüşür. İdare meclislerinin, şahıs hukukuna bakan şer'iyeye mahkemelerine müdahalesi yasaktır.

Vilayet idare meclislerinin vereceği kararlardan izni gerektirenleri, vali tarafından Bab-ı Ali'ye arz ve padişahın izni alınmadan uygulamaya konulamaz. Ancak acil durumlarda vali mesuliyeti üzerine alarak ve ileride padişahça onaylanmak şartıyla meclis kararlarını uygulamaya koyabilir.

İdare meclislerinde, cezai işlerde beş üye hazır bulunmadıkça; diğer davalarda ve idari işlerde meclisin yarısından fazlası bulunmadıkça, görüşme yapamaz. Cezalara ilişkin işlerde mevcudun üçte birinin çoğunluğu aranır. Diğer işlerde oy çokluğuna bakılır. Oyların eşitliği halinde ise başkanın oyu hangi tarafta ise, orası çoğunluk kabul edilir. Varsa karşı oylar, zabıt defterine yazılır.

Vilayet idare meclisinin yazı işleri bir başkatip tarafından yürütülür. Başkatibin yanında vilayet katiplerinden yeteri kadar yardımcı bulunur. Meclisin bütün yazışmaları ve kayıtlarının sorumluluğu başkatibe aittir. Meclise havale edilen evraklardan incelemeye ve özetlemeye ihtiyaç duyulanları, vali veya vekilinin emri ile başkatip ve yardımcıları tarafından özetlenir ve ondan sonra gündeme alınır.

Bütün görüşmeler, katılan üyelerin isimleri, görüşmenin tarihi, gün ve saati, havale edilen konular ile teferruatlarının numaraları üstlerine yazılır. Önce işlerin özeti, daha sonra detayları ile oybirliği veya oyçokluğu ile olduğu, ardından muhaliflerin karşı oyları katipler tarafından ayrı kağıtlara yazılır. Bir sonraki toplantıda ilk olarak bu evrak okunarak zabıtlarında noksan veya hata var ise başkatip tarafından düzeltildikten sonra, müzakere mazbatası olarak deftere kaydedilir. Bu mazbatalar başkan, azalar ve başkatip tarafından imzalanır ve tasdik edilir. Mecliste, kanunlar, genel düzenlemeler ve özel düzenlemelere ait kayıtların tutulduğu üç defter bulunacaktır. Meclise havale edilen evrakların bütünü, meclis layihaları ve mazbataların da ayrı defterlere kaydedilecektir. Gelen evrak ve mazbataların kaydedildiği defterler her ay meclis mührü ile mühürlenir.

N. Meclis-i Umumi

Meclis-i umuminin görevleri nizamnamede ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Yollar ve geçitlerin onarımını yaptırmak. Yılı içerisinde yapılması gereken yolların keşfi ve

masraflarını çıkarttırmak. Ticaret ve sanayiinin gelişmesini, eğitimin yayılmasını, verginin genel toplamına zarar gelmemek üzere taksimi, gözden geçirilmesi ve yeniden vergi konulmasını, her türlü tahıl tohumunun ve hayvan cinsinin ıslahını, meydan, çayır ve mesire gibi menfaati umuma ait olan yerlerin alım, satım ve el değiştirmesini, hastahane ve ıslahhane gibi umumi yapıların yenilenmesini ve bunların idaresini yürütmekle de görevlidir.

Umumi meclis, her yıl vilayetin yıllık vergilerini tevzi eder. Kazaların vergileri konusundaki çeşitli talepleri, liva idare meclislerinde incelendikten sonra karara bağlar. Vilayetin vergileri yükünün arttırılması halinde, hükümetin özel emirleri doğrultusunda, bu artışın dağılımını müzakere eder.

Meclis, Bab-ı Ali veya vali tarafından havale edilen her türlü konu hakkında görüşme yapar. Meclis, mahallin şartlarına göre uygun olan mevsimde toplanır. Meclisin toplantı süresi kırk günü aşamaz. Şartlara göre özel heyetler halinde müzakereleri icra edebilir. Meclis toplantılarına valinin mazereti nedeniyle katılamaması halinde, memurlardan biri başkanlık yapar. Valinin seçeceği meclis üyelerinden birinin başkanlığında da toplantılara devam edilebilir. Üyelerden üçte bir toplantılara iştirak etmezse, müzakere yapılamaz. Meclis müzakerelerine dışarıdan kimse katılamaz.

Meclis-i umumi, yollar, emlak, eğitim, ticaret ve ziraat konularında geçmiş ve gelecek yollarla ilgili araştırma ve görüşmelere, ilgili idaresi tarafından tanzim edilen fezlekeler esas alınır. Bu fezlekelerin görüşülmesi sırasında ilgili dairenin memuru mecliste hazır bulunur ve istenilen açıklamaları yapar.

III. LİVA İDARESİ

A. Mutasarrıf

Mutasarrıf, livanın en üst yöneticisidir. Liva mutasarrıfı, mülkiye işleri, maliye ve zaptiyenin idaresi ile ceza ve hukuk davaları hükümlerinin yetkileri çerçevesinde yerine getirilmesinden sorumludur. Mutasarrıf, Vilayet Nizamnamesinin vilayet idaresi için öngördüğü vazifelerin liva sınırları dahilinde ilgili olanlarının icrasından vali ile birlikte müştereken sorumlu tutulmuştur. Nahiye meclislerinin toplanma zamanlarını

valiye sormadan tayin edebilmektedir. Yine bu meclislerin kararlarından, kaza kaymakamı aracılığı ile mutasarrıfın iznini gerektiren durumlarda, önemli işlerde valinin vereceği yetki çerçevesinde, gerekiyorsa liva idare meclisinin kararını da alarak, uygulamaya geçilmesi için onay verebilir.

Mutasarrıf, validen alacağı emirleri ve talimatı yerine getirir, kanunların uygulanmasını gözetir. Livadaki bütün memurların hareketlerini izler, kanun ve nizama aykırı hareket edenler olduğunda, bu durum ve ıslahı hakkındaki görüşünü valiye bildirir. Ayrıca vilayet idaresinin livayı ilgilendiren hususları hakkında, bayındırlık işleri hakkında yapacağı inceleme ve denetlemeleri valiye bildirir.

Liva muhasebecisi, mali konularda Vilayet Nizamnamesinde yer alan hükümlerin livayı ilgilendiren kısmının uygulanmasından sorumludur. Hesapların idaresini, defterdarın vali aracılığı ile mutasarrıfa ileteceği talimatnamelere uygun olarak yürütür. Liva tahrirat müdürü, livanın bütün yazışmalarını idare eder, kayıtların toplanması ve korunmasını sağlar. Yazı işlerini maiyetinde bulunan tahrirat kalemi aracılığı ile yürütür. Liva defter-i hakani memuru, vilayet defter-i hakani müdürünün vazifelerinden livayı ilgilendiren kısmını yerine getirir. İşleri, defter-i hakani müdürünün mutasarrıf aracılığı ile göndereceği talimatlara uygun olarak yürütür. Liva emlak ve nüfus memurları, vilayetin nüfus ve emlak işlerinin liva hudutları dahilinde uygulanmasını sağlarlar. Liva merkezi ve bağlı kazaların mürur tezkiresi ve pasaport işlemlerini yürütürler. Livadaki zaptiye kuvvetlerinin sorumlusu, en büyük zaptiye subayıdır. Görevini zaptiye nizamnamesi ve özel talimatlara uygun olarak yerine getirir.

B. Liva İdare Meclisi

Liva idare meclisinin görevleri; livanın gelir ve giderlerinin, özel nizamnamesine uygun olarak incelenmesi. Menafi-i umumiye sandıkları hesaplarının teftişi. Hükümetin emlak ve gayri menkullerinin korunması, memurların yargılanması konusunda yetkileri çerçevesinde görüşme yapmak, kazalardaki hususi yolların inşaa edilmesi, hükümete ait satış, satın alma, sözleşme yapma, harcamalar konusunda özel emir ve nizamlar doğrultusunda, mutasarrıfın yetkisi dahilinde olanları doğrudan doğruya görüşme, mutasarrıfın yetkisi dışındakiler için vilayet idare meclisine ön inceleme raporları hazırlamak, liva dahilinde ticaret ve ziraat, eğitim, bayındırlık işleri,

genel sağlık konularının görüşülmesi, vilayet idare meclisi tarafından livaya tarh olunan vergilerin kazalara taksim ve tahsiline ait konuların grlmesi, bu konularla ilgili olarak kazalardan gelen evrakın incelenmesi.

IV. KAZA İDARESİ

A. Kaymakam

Kaymakam, kazanın en üst yöneticisidir. Kaymakamlar mülkiye ileri, maliye ve zaptiyenin idaresi ile mahkeme kararlarının, yetkileri çerçevesinde yerine getirilmesinden sorumludur. Nizamnamede mutasarrıfa verilen kazaları ilgilendiren kısımdan kaymakam sorumludur.

Kaymakam, nahiye müdürlerinin usulüne uygun olarak seçilmesini gözetir. Nahiye meclislerinin, liva mutasarrıfından izin alarak belirli günlerde toplanmasına izin verir. Nahiye meclisinin aldığı kararlardan kendisini ilgilendirenlerinin kaza idare meclisinde grlmesini sağlar; gerektiğinde liva merkezinden izin ister. Kararların yerine getirilmesini gözetir. Nahiye dairelerini teftiş eder.

Kazada mali ilerin yürütülmesinden kaza mal müdürleri sorumludur. Bu görevlerini mali ilere ait nizamnamelere göre yürütürler. Liva muhasebecisi, hesapların idaresi hususunda kaza mal müdürüne talimatnameler gönderir. Bu talimatnameler mutasarrıf vasıtasıyla kaymakama iletilir.

Kaymakamlığın bütün yazımalarının idaresi, kayıtların tutulması ve saklanması kaza idare katiplerinin vazifesidir. Kaymakam gerek gördüğünde bu katipleri, kaza idare ve dava meclisi ve diğer dairelerin her türlü yazışma ilerine yardım etmekle görevlendirebilir.

Kaza emlak ve nüfus memurları da genel tahriri defterlerini muhafaza, emlak ve nüfus olaylarını kaydetmek, mürur tezkiresi ve pasaport işlemlerini yürütmekle grevlendirilmilerdir.

Kazada zaptiye hizmetlerinin idaresi, mevcut en büyük zabite verilmiştir. Zaptiye bu vazifesini zabtiye nizamnamesine ve özel talimatlara göre yürütür.

B. Kaza İdare Meclisi

Kaza idare meclislerinin görevleri; kazanın gelirleri ve giderlerinin incelenmesi, menafi-i umumiye sandıklarının hesaplarının görüşülmesi, hükümet emlak ve gayri menkullerinin idaresi ve korunması, liva idare meclisince tarh olunan vergilerin mahalleler ve köylere taksimi, umumun sağlığına yönelik tedbirlerin alınması, memurların yargılanması hususunda yetkili oldukları konuları görüşmek, köyler ile nahiyeler arasındaki özel yolların, hükümete ait satış, satın alma, sözleşme yapma ve harcamalardan nizamnameler doğrultusunda, kaymakamların yetkisi dahilinde olanları doğrudan doğruya görüşmek, kaymakamın yetkisi dışında olan konular için ise liva idare meclisine ön inceleme raporu hazırlamak. Kaza idare meclisleri kararlarını bir mazbata ile kaymakama tebliğ eder.

V. NAHIYE İDARESİ

A. Nahiye Müdürü

Her kazanın köyler ve çiftliklerinin, yakınlık ve ilişkilerine göre bir veya birden fazla daireye taksim olunması öngörülmüş ve bu dairelere nahiye denilmiştir. Nahiye merkezi, kendisine bağlı köyler arasında en uygun olan noktada bulunur. Nahiye idare merkezi olacak köy veya çiftliklerde en az beş yüz erkek nüfus bulunması gerekir. Nahiyelerin yönetim merkezi ve sınırları, kaza idare meclisince kararlaştırıldıktan, liva idare meclisinde incelenip, onaylandıktan sonra vilayet umumi meclisinde görüşülüp izin alındıktan sonra padişahın onayı ile belirlenir.

Her nahiyede bir müdür bulunmaktadır. Müdürün yanında nahiye idare meclisi adıyla bir danışma kurulu bulunacaktır. Nahiye müdürlerinin tayini dahiliye nezaretince tasdik olunacaktır. Nahiye müdürü olacakların; bir cinayete mahkum veya medeni haklardan mahrum olmaması, iyi okur yazar olması, kötü isimle tanınır olmaması, yirmi beş yaşını geçmiş olması gerekmektedir.

Nahiye müdürlerinin mülki vazifeleri; kanunları, nizamları ve emirleri yayınlamak ve ilan etmek. Doğanlar, ölenler ve kayıplar hakkında muhtarların yaptıkları tahkikatı; mirasçısı olmayan birinin ölümü halinde vakıflara veya devlete kalan arazilere ait bilgileri; muhtarlarla, ihtiyar heyetlerinin seçimlerinin ve bunların hareketlerinin

teftişinin sonuçlarının kazaya bildirilmesi. Muhtarlar, ihtiyar meclisleri, vergi toplama işleri, ihzariye memuriyeti aleyhindeki şikayetlerin araştırılması ve neticelerinin kaymakama bildirilmesi. Çalışmakla yükümlü olanların çağırılması ve toplanması, genel nizamnamelerden köylere ait olan işlerin yerine getirilmesine nezaret etmek, protestoların mahallerine tebliğ edilmesi. Nahiye meclislerinin toplantılarına başkanlık etmek, verilen kararları kaymakama bildirmek. Kendisine verilecek izin çerçevesinde yapılacak işlerin köylere bildirilmesi ile iyi bir şekilde uygulanmasını gözetmek. Nahiye müdürü, cinayet olaylarında ilk tahkikatı yaparak kaymakama durumu bildirir. Kaymakamlardan, nahiyenin emniyetinin korunması için verilecek emirleri yerine getirmek. Maliye memurlarının, tahsildarların ve mültezimlerin hareketlerine, kime ne kadar vergi konulduğunu gösterir belgeleri köy muhtarlarına dağıtmaya, dolaylı ve dolaysız alınan emvalin tahsiline nezaret etmek. Nahiye müdürleri, ceza kanununun her türlü icrasından, adam hapis etmek ve tutuklamaktan, dava görmekten, ihtiyar meclislerine ait vazifelere müdahale etmekten men edilmişlerdir. Belirlenen görevleri haricinde büyük, küçük icraattan kanunen sorumlu olacaklardır.

B. Nahiye Meclisi

Nahiye meclisi, nahiye merkezi olan köy dahil, bağlı köylerin ihtiyar meclislerinden en fazla dörder kişi seçilmek suretiyle meydana gelir. Belirli zamanlarda nahiye merkezinde toplanır. Meclis, her defasında bir haftayı geçmemek üzere, yılda dört defa toplanır. Toplantı zamanlarını vali belirler. Toplantılara nahiye müdürü başkanlık eder. Meclis görüşmelerinde çoğunlukla karar alınır. Eşitlik halinde başkanın tarafı çoğunluk kabul edilir. Meclis normal zamanlarında toplanamaz ise, başkan toplantıyı sekiz güne kadar erteleyebilir. Bu durumda meclis üyelerinin çoğunluğunun katılması halinde, müzakerelere başlayabilir.

Nahiye meclislerinin görevleri; nahiyeye bağlı köyler halkı tarafından nakdi ve ayni yardımlar ile yapılması istenen bayındırlık işlerinin, köyler arası yolların inşaatının, nahiyeye müşterek kullanılan baltalık, mer'a ve kışlakların idaresine ait işlerin, ziraat ve ticarete ilişkin köy ihtiyar meclislerinden gelecek görüşlerin, nahiye dahilinde tarım aletlerinin, hayvan varlığının çoğaltılması ve korunmasına ilişkin konuları, vergilerin dağılımı hakkında köy ihtiyar heyetlerince verilecek kararların incelenmesi ve değiştirilmesidir. Bu konulara ilişkin görüşmelerin sonuçları nahiye

müdürü tarafından kaza kaymakamlığına tebliğ edilecektir. Nahiye meclislerinin kararları kesin olmayıp, kaza kaymakamlığı tarafından nahiye müdürüne verilecek yetki çerçevesinde uygulamaya konulacaktır. Yolların onarımı, kamuya ait binaların ve bayındırlık yapılarının yapımı işlerinde teknik incelemeler kaza idaresi yetkisinde olduğundan, nahiye meclisi bunlara müdahale etmeyecektir. Nahiye meclisi dava görmeye ve nakdi ceza kesmeye ve Nizamnamede belirtilen görevleri dışında bir konuyu görüşmeye yetkili kılınmamıştır. Nahiye meclisi kararıyla uygulamaya konulacak bayındırlık işlere, kaza merkezi belediyesi için devletçe tahsis edilen ödenekten nahiyenin hissesine denk gelecek miktar, yardımlar ve bağışlar karşılık olarak kullanılacaktır. Bu tahsisat nahiye meclisi üyelerinin gözetiminde, nahiye merkezinde saklı tutulacaktır.

Nahiye meclislerinin toplantıları sona erdiğinde üyeler köylerine dönerler. Olağanüstü hallerde kaymakamın uygun görmesi üzerine nahiye müdürü aracılığı ile çağrıldıklarında, nahiye merkezinde toplanmaya mecburdurlar. Nahiye meclisi üyeleri, nahiye müdürünün çağrısı olmaksızın toplanırsa veya çevredeki nahiye meclisleri ile yazışmalar yapar veya toplanırsa, kanunen sorumlu tutulacaklardır.

VI. KÖY İDARESİ

A. Muhtar

Her köyün gerektiği kadar muhtarı ve ihtiyar meclisi bulunur. Muhtar, nahiye müdürü tarafından kendisine tebliğ edilen kanunlar, nizamnameler ve hükümet emirlerini köyde ilan eder. Köy halkına tarh olunan vergilerin ihtiyar meclisi kararı ve nahiye müdürünün göndereceği tevz'i pusulaları (kime ne kadar vergi konulduğuna dair belge) gereğince toplanması. Hükümet marifetiyle celb ve ihzar olunacak kimseler hakkında gönderilen celb pusulalarının tebliğ edilmesi. Mürür tezkiresi alacak olanlara usulüne uygun belge verilmesi. Köylerde ve çiftliklerde meydana gelen doğum ve ölüm olayları ile mirasçı bırakmadan ölenlerin geride bıraktıkları malları nahiye müdürüne bildirmek. Yaralama ve öldürme olaylarını acilen nahiye müdürüne bildirmek, yaralayan ve öldürenlerin hükümete teslimine yardım etmek. Boşalmış ve terk edilmiş tarım topraklarını, nizama aykırı inşaatları nahiyeye bildirmek. Bekçi, korucu ve sair

adlarla ihtiyar meclisince seçilecek adamlara nezaret etmek. Kendisine havale edilen işler ve diğer meseleleri yerine getirmek.

B. Köy İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclislerinin görevleri iki türdür. Birincisi, köy halkı arasında meydana gelen özel davaları uzlaşma yolu ile görüşmektir. Bu vazifesinin icra şekli, dereceleri ve sınırları vilayet teşkilat nizamnamesinde açıklanmıştır. İkincisi, Köyün özel ihtiyaçlarına dönük hususların görüşülmesidir.

Bir köyün sakinleri muhtelif milletlerden²⁵⁵ meydana gelmiş ise her milletin özel meseleleri kendi taraflarından seçilmiş olan ihtiyar meclisi aracılığı ile görüşülür. İki köy halkı arasında bir veya daha çok kişi arasında meydana gelen özel davaların sulhen görüşülmesi işi nahiye merkezi olan köyün ihtiyar heyeti tarafından yapılacaktır. Ahalisi karma olan köylerde muhtelif milletlere ilişkin sulh davaları, teşkilat nizamnamesine göre çözümlenecektir.

İhtiyar meclisleri, öncelikle köyün temizliğine ilişkin konuları görüşür. Bekçi, korucu gibi köyün zabıta işlerine bakacak adamları seçer. Köyün ziraat ve ticaretine ait işlere bakar. Köye ait vergilerin uygun bir şekilde dağıtımına karar verir ve uygulanmasına nezaret eder. Köyde yardımları kabul eder ve yerinde kullanır. Yetimlerin mallarını ve varis bırakmadan ölenlerin mallarını muhafaza eder. Tarıma elverişli boş toprakları muhtar aracılığı ile nahiye müdürüne bildirir. Köydeki hayır eserlerinin imarını ve okulların idaresini gözetir. Bedenen çalışma mükellefiyeti için köyden adam tespit eder. Hükümete teslimi gereken suçluların yaptıkları hakkında ilk tahkikatı yapar. Muhtarın kabahati olması halinde durumu nahiye müdürü aracılığı ile kaymakama bildirir.

Köy halkı ile komşu köyler halkı arasında ortak kullanıma konu olan mer'a, kışlak gibi yerler hakkında, köyler arası yolların imarı, köprü, çeşme, su yollarının tamiri gibi konularda, nahiye merkezinde toplanacak belediye meclisinde müzakere edilmesi ve nahiye müdürü aracılığı ile kaymakamdan izin alınması gerekir.

²⁵⁵ Nizamnamede "sınıp" tabiri kullanılmıştır.

SONUÇ

Klasik dönem Osmanlı taşra teşkilatlanması eyalet ve sancaklar şeklindedir. Sırasıyla bu birimlerin en üst yöneticileri olan beylerbeyi ve sancakbeyi geniş askeri ve idari yetkilere sahiptir. XVII. ve XVIII. yy.lar boyunca, sancak yöneticisi olarak sancakbeyi dışında voyvodalar ve muhassıllar ortaya çıkmıştır. Hasların idaresi ile görevlendirilen voyvodalar ile malikanelerin vergilerinin toplanmasıyla görevlendirilen muhassılların sancakları idare ettikleri görülür. İstanbul'da oturan kimi vezirlere sancak yöneticiliği görevi verilmiş ise de, bunlar sancaklara gitmeyerek, mütesellim adı verilen kişileri görevlendirmişlerdir. Bu dönemde taşra idaresinde ayanlar da önemli roller üstlenmişlerdir.

Zamanla çözülmeye başlayan askeri ve idari yapının düzeltilmesi için padişahlar veya güçlü vezirler tarafından kimi teşebbüsler yapılmıştır. Ancak bu teşebbüsler; kısmidir ve derinlikten mahrumdur. Batıdaki gelişmeler ihmal edilmiş ve askeri alana ağırlık verilmiştir. XIX. yy. başlarında, ilk kapsamlı yenilik hareketleri III. Selim zamanında görülür. Özellikle taşra idaresinde ise ilk ciddi yenilikler II. Mahmut devrinde yapılmıştır. II. Mahmut, iktidarının ilk dönemini (1808-1826) bir hazırlık dönemi olarak değerlendirmiş ve 1826'da Yeniçeri Ocağının son kez isyanı ve neticesinde Ocağın kapatılması ile birlikte devlet idaresinde yeni bir dönem başlamıştır. II. Mahmut otoritesini yalnızca merkezde değil, taşrada da tesis etmek için gerekli tedbirleri almıştır. Taşrada ayanlarla mücadele edilmiş ve etkinliklerine son verilmiştir. Askeri alanda ve merkezi hükümette köklü değişikliklere gitmiştir. Asakir-i Mansure adıyla yeni bir ordu kurmuştur. Merkezi hükümeti de güçlendirmeye çalışmıştır. Nezaretler ve Meclis-i Vükela kurulmuştur. Hükümete yardımcı danışma kurulları ve yasama organı öncüleri sayılabilecek meclisler kurulmuştur. Dar-ı Şura-yı Askeri, Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali ve Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye bunlara örnektir. Memuriyet alanında da önemli düzenlemelere gidilmiş ve modern Osmanlı bürokrasisinin temelleri atılmıştır. Taşra idaresi de merkezin kontrolü altına alınmaya çalışılmıştır. Bu dönemde valiler ve maiyetlerindeki kadrolar yetersizdi, valiler sık sık azlediliyorlardı. Valilerden

beklenen en önemli görev vergilerin düzenli olarak toplanmasıydı. Valiler bu işi yaparken, haksız vergiler toplamakta ve halka bu yolla zulm etmekteydiler. Sancak yöneticisi olarak mütesellimler görev yapmaktaydı. Sancak yöneticisi olarak atanan vezirler sancaklarına gitmeyerek yerlerine mütesellim adı verilen kişileri göndermişlerdir. Ayrıca gelirleri merkezi hazinelere bağlanan sancaklara da, bu hazinelerce mütesellimler görevlendirilmişlerdir. Bunların dışında kalan bazı sancaklara da eyalet valisi mütesellim görevlendirmiştir. Has şeklindeki kimi sancakların yöneticisi olarak da voyvodalar görev yapmıştır. Bu mütesellim ve voyvodalar genellikle mahallin ileri gelen ailelerinden seçilmekteydi. Ayanlarla birlikte bu mahalli güçlerle mücadele edilmeye, eyalet ve sancak idaresi sıkı sıkıya merkeze bağlanmaya çalışılmıştır. Ayanlığın tasfiyesinde sancak merkezlerinde kurulan sandık eminlikleri ve 1829'da İstanbul'da, ardından 1833'de Anadolu'da kurulmaya başlanan muhtarlık teşkilatı önemli rol oynadı.

Tanzimat Fermanı'nın ilanı, II. Mahmut dönemi yenilik hareketlerinin tabii bir sonucudur. II. Mahmut'un ölümünün hemen arkasından yayımlanan Ferman, yeni Padişahın da aynı yenilikçi çizgiyi devam ettireceğinin bir ifadesi olarak görülebilir. Büyük kısmı Tercüme Odası'ndan yetişen, Avrupa ülkelerini tanımış bürokratik kadro, Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşanın önderliğinde, İmparatorluğu yeniden teşkilatlandırmaya başladı. Bu kadronun başta gelen kaygısı, sürekli toprak kaybeden, bünyesindeki kimi etnik ve dini grupların bağımsızlık talepleri karşısında, İmparatorluğun birliğini korumaktı. Bu amaçla, Osmanlılık fikri esas alınmış, kısmen de olsa Avrupalı devletlerin baskısı ile etnik ve dini grupların hoşnutsuzlukları giderilmeye çalışılmıştır. Gayrimüslim cemaatlere kimi temel haklar garanti edilmiştir.

Fermanın öngördüğü yeni anlayış, İmparatorluğun bütününde hemen hayata geçirilmiş değildir. Uygulamaya öncelikle başkente yakın ve kontrol altında bulunan Edirne, Hüdavendigâr gibi eyaletlerden başlanmıştır. Kimi eyaletlerde yeni uygulamalar şiddetli tepkiler meydana getirdi. Yeni yönetim anlayışı yaklaşık on yıl sonra ülkenin büyük kısmına yaygınlaştırdığı ise de, tebaanın can ve mal güvenliği, vergi adaleti gibi Tanzimat'ın öngördüğü bazı düzenlemelere ilişkin sorunlar hiç bitmedi.

Taşrada vergilerin toplanması problemliydi. Vergiler adaletsiz dağıtılıyor, eyalet ve sancak yöneticileri yasaklanmış kimi vergileri topluyor, kimi yasal vergileri de fazla tahsil ediyorlardı. Vergilerin toplanmasında uygulanan iltizam sistemi, bu

adaletsizliklerin kaynağı olarak görülüyordu. Zira vergi gelirlerini toplama işini ihale yolu ile alan mültezimler, devlete taahhüt ettiklerinden daha fazla vergi toplamak mecburiyetinde idiler. 1838 yılında Maliye Nezareti'nin kurulmuş olması önemli bir adım olmakla birlikte, eski mali yapı değişmemişti. Her şeyden önce vergi kaynaklarının sağlıklı bir tespiti gerekiyordu. Bu amaçla kısmi sayımlar yapıldı. İltizam usulü kaldırıldı. Valilerin mali alandaki yetkileri daraltılmaya başlandı. Bu amaçla sancaklara muhassıl-ı emval adıyla görevliler atandı. Vergi toplama işini muhassıllar yürütecekti. Bu kişiler, yanlarında bulunan katipler ile o yörenin hakimi, müftüsü, zabiti ve halkın ileri gelenlerinden seçilen kişiler ile varsa metropolit ve kocabaşılardan meydana gelen muhassıllık meclislerini oluşturdular. Muhassıllık meclisleri, muhassıllara vergi toplama işinde yardım edecekti. Bu meclislere halktan seçim yolu ile temsilci alınması, son derece önemli bir gelişmeydi. Muhassıllar ve muhassıllık meclislerinin ne şekilde iş göreceği hakkında, Meclis-i Vala ve hükümet tarafından yayınlanan pek çok nizamname ve talimatname yayınlanmıştır. Bütün bu çabalara rağmen muhassıllık uygulaması başarılı olamadı. Sağlıklı mal ve emlak sayımları yapılamadı. Muhassıllar ülkenin her yanına ulaşamadı. Vergi toplama maliyetleri arttı. Bütün bu gelişmeler neticesinde 1839-1840 yılı vergi gelirleri önemli ölçüde düştü.

Olumsuz gelişmeler sonucu Mustafa Reşit Paşa 1841 yılında azledildi. Ardından muhassıllık kaldırıldı. Eyaletlere defterdar adı altında geniş yetkilere haiz maliye amirleri tayin edildi. Bu yolla valilerin kontrol edilebileceği düşünülüyordu. İltizam usulü tekrar uygulamaya konuldu. Ancak geçmişteki uygulamadan farklı olarak, devlet memurlarının mültezimlik yapmaları yasaklandı. Muhassıllık meclisleri ise kaldırılmadı. Bazı değişikliklerle memleket meclisleri adı altında görevlerine devam ettiler. Böylece taşra meclisleri süreklilik kazandı.

Askeri alanda da yeniliklere gidildi. 1843 yılında İmparatorluk beş ordu bölgesine ayrıldı. Askerlik hizmeti beş yıl olarak belirlendi. Bu süreden sonra redif ordusunda görev yapılması esası getirildi. Askeri görevler ile mülki görevler ayrıldı. Böylece askerlerin uhdesinde mülki memuriyetler bulunması engellendi.

Tanzimatçılar ülke yönetiminde merkeziyetçi bir eğilim içindeydiler. Özellikle taşra idaresini kontrol altına alıp, merkeze sıkı sıkıya bağlamayı düşündüler. Merkezden atanan muhassıllar, valinin mali alandaki yetkilerini sınırlandırmıştı. Muhassıllık meclisleri ve memleket meclisleri de valileri kontrol edebiliyorlardı. Meclis-i Vala 1849

tarhinde yayımladığı Eyalet Meclisleri Talimatı ile bu meclislerin yetkilerini detaylı olarak açıklamıştır. Talimatın incelenmesi neticesinde, meclislerin önemli bir konuma sahip oldukları görölrür. 1849 yılından 1852 tarihli düzenlemeye kadar meclislerin başkanlığı valilerden alınmıştır. Askeri alanda da yetkileri sınırlandırılan valiler, kontrol altına alınmıştı. Bu arada herhangi bir eyalete bağlı olmayan ve doğrudan doğruya merkeze bağlı sancaklara ise kaymakam adı ile yetkililer atandığı görölmektedir. Ayrıca yeni bir idari birim olarak “kaza”lar kurulmuştur. Bir kadının yargı çevresini ifade eden klasik kaza’lardan farklı olarak, bu yeni birim idari nitelikte idi ve başına da “eşraf-ı hanedandan birer müdür”ün seçilmesi öngörölmekteydi.

Ancak, zaman içerisinde valiler üzerindeki bu sıkı kontrolün kimi olumsuzlukları da görölmeye başlayınca, 1852 tarihinde yayınlanan bir ferman ile valilerin yetkileri genişletildi ve tekrar güçlü bir konuma getirildi.

1856 tarihli Islahat Fermanı’nın ilanı ile Tanzimat Fermanı’ndaki prensipler tekrar edilmiş, özellikle gayrimüslim tebaanın haklarının genişletilmesi ve yönetime katılmaları yolunda önemli adımlar atılmıştır. Taşra meclislerindeki seçim usulü değiştirilmiş, Meclis-i Vala’da gayrimüslim tebaanın temsilcilerinin yer alması sağlanmıştır. Esasen Ferman, 1856 tarihli Paris Antlaşması öncesi, Avrupalı devletlerin taleplerinin yerine getirildiğinin ilanı idi.

1858 tarihinde yayınlanan bir talimat ile taşra idaresi yeniden tanımlandı. Buna göre ülke; eyalet, liva, kaza ve köylerden meydana geliyordu. Eyalet idaresi valiye, doğrudan merkeze bağlı livaların idaresi mutasarrıfa, eyalete bağlı livaların idaresi kaymakamlara ve kazaların idaresi de kaza müdürlerine verilmişti. Talimatta, bu yöneticilerin görevleri detaylı bir şekilde açıklanıyordu.

Liva yöneticisi olarak görevlendirilen kaymakamların yanında birer meclisin görev yapması öngörölmüştü. Kaymakamın başkan olduğu meclisde, mal müdürü, hakim, tahrirat ve mal başkatipleri ile müslim ve gayri müslim toplulukların temsilcileri yer almaktaydı. Bu meclisler, eyalet meclislerinin küçük bir örneği idi. Meclislerin kararları vali ve eyalet meclislerinin onayından sonra uygulanmaktaydı. Valilerin mali yönden kontrolü için eyaletlere defterdar gönderilirken, livalara da mal müdürleri gönderilmiştir. Mali konularda tam yetkili olan mal müdürü, kaymakam aracılığı ile defterdardan talimatlar alırdı. Kaymakamlar da yönetim işlerinde valiye karşı sorumlu

tutulmuşlardı. 1858 tarihli Talimatta kaymakamların vazifeleri ayrıntıları ile gösterilmişti.

Livaların alt birimi olarak oluşturulan kaza'larda en üst yönetici olan kaza müdürünün, seçimle belirlenmesi esası getirilmişti. Hükümet gerek gördüğünde, doğrudan doğruya müdür atayabiliyordu. Müdürlerden öncelikle vergileri sağlıklı bir şekilde toplaması bekleniyordu. Kazalarda da eyalet ve livalardakine benzer küçük meclisler oluşturuldu. Müdür, yıllık hesaplarını kaymakama ve liva meclisine verecekti. Müdürler birer yönetici olmaktan çok, "tahsildar" gibiydiler.

Tanzimat sonrası taşradaki uygulamaları yerinde görmek üzere teftiş heyetlerinin gönderilmesi, sık başvurulan bir yöntemdi. 1840-1850 tarihleri arasında değişik teftiş teşebbüsleri yapılmış ise de istenilen sonuç alınmamıştır.

Tanzimatın öngördüğü uygulamaların halka daha iyi anlatılması ve benimsetilmesi için başvurulan bir diğer yol ise, eyaletlerden temsilcileri İstanbul'a çağırma idi. Eyaletlerden gelen temsilciler ile Meclis-i Vala'da görüşmeler yapılmış, aksaklıklar tespit edilmeye çalışılmıştır. 1845 yılında yapılan bu girişim ile ciddi sonuçlar elde edilemedi ise de, ülke genelini temsil eden bir meclis fikrini çağrıştırdığı için önemliydi. Bu teşebbüsten sonra, İmparatorluk on bölgeye ayrılarak, her bir bölgeye merkezden "imar meclisleri" adıyla heyetler gönderilmiştir. İmar meclislerinin görevleri, ülkenin bayındır kılınması, halkın güvenlik ve refah içinde yaşamasını sürdürecektir yararlı işler yapmaktır. Ancak bu uygulama da ülke genelinde istenilen başarıyı sağlayamadı.

Kamu görevlilerinin suiistimallerinin önüne geçilmesi, rüşvetin engellenmesi için de bazı somut girişimler yapıldı. 1840 yılında Ceza Kanunnamesi yayınlandı. Kanunnamede memurlarla ilgili önemli düzenlemeler mevcuttu. 1851 tarihli Ceza Kanunu ile de görülen eksiklikler giderilmiştir. Bu arada 1855 yılında doğrudan rüşvetle mücadele için Men-i İrtikab Kanunnamesi hazırlandı. Son olarak 1810 tarihli Fransız Ceza Kanunu örnek alınarak oluşturulan 1858 tarihli Ceza Kanunnamesi, 1926 yılına kadar yürürlükte kaldı.

Islahat Fermanı'nda ilan edilen prensiplerin taşra idaresine tatbikinde Osmanlı bürokratları tereddüt içerisinde idiler. Özellikle sorunlu bölgelerde, gayri müslimlerin lehine atılacak adımların, merkezîyetçi yapıdan uzaklaşmaya ve ülkeyi parçalamaya götüreceğine inanılıyordu. Avrupa devletlerinin fiili müdahalesine kadar varan Lübnan

meselesi, bu düşüncelerin haklılığını ortaya koyuyordu. Lübnan'daki karmaşık etnik ve dini yapı , daha 1845 olayları sırasında problemlerin temellerini oluşturmuş; Maruniler ve Dürziler için öngörülen çifte kaymakamlık statüsü yürütülememiştir. Buna rağmen Osmanlı idarecileri, Lübnan'a hıristiyan mutasarrıf atamışlardır. 1861 yılında Avrupa devletlerinin elçileri ile birlikte hazırlanan Lübnan Nizamnamesi, adem-i merkeziyetçi yapısı ile İmparatorluk için önemli bir tehdit oluşturuyordu. Bu yapının İmparatorluğun geneline yayılmasından korkuluyordu. Osmanlı idarecileri, vilayet sistemi ile merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasında bir denge kurdular.

Fuat Paşa, Hariciye Nazırı olduğu 1860 yılında Lübnan ve Suriye'deki karışıklıkları yerinde görmüştü. Kendisi, Fransız taşra sisteminden etkilenmişti. Yetkileri genişletilmiş bir taşra idaresinin iyi bir çözüm olacağını düşünüyordu. 1861 yılında Niş'e vali olarak atanan Mithat Paşa'nın başarılarından da etkilenmişti. Sadrazam Fuat Paşa, 1863 yılında Mithat Paşa'yı da İstanbul'a çağırarak, kendisinin başkanlık ettiği bir komisyonca Vilayet Nizamnamesi hazırlanmasını sağladı. Bu taslak Meclis-i Vala'da da görüşülerek kabul edildi. Dönemin ünlü yöneticilerinden Cevdet Paşa'nın temsil ettiği bir diğer grup, yetki genişliğine karşı çıkıyor; İmparatorluğun farklı coğrafi, etnik, dini yapıya sahip olduğunu, her yörenin özelliklerinin dikkate alınması gerektiğini ileri sürüyordu. Sonuçta, vilayet sisteminin bir deneme sürecinden geçirilmesine karar verildi. Niş, Vidin ve Silistre Eyaletleri birleştirilerek oluşturulan Tuna Vilayeti ilk örnek olacaktı. Tuna Vilayetine vali olarak da Mithat Paşa görevlendirildi. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ufak bazı değişikliklerle aynı yıl Tuna Vilayet Nizamnamesi adıyla yayınlanarak, yürürlüğe konuldu.

Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vazgeçilerek, vilayet sistemine geçiliyordu. Vilayetler sancaklara (liva), sancaklar kazalara, kazalar ise kuraya (köy, karye) ayrılıyordu. Vilayeti vali, sancağı mutasarrıf, kazayı kaymakam, kurayı muhtar idare edecektir. Her karye bir belediye idaresi kabul edilecektir. Nizamnamede, bazı kuranın bir araya gelmesinden oluşacak ve müstakil kaza olmayıp, diğer bir kazaya ilhaken idare olunacak nahiyelerden de bahsedilmekte, ancak nahiyeler hakkında daha fazla ayrıntıya gidilmemektedir. Kasaba ve şehirlerde elli haneden bir mahallenin meydana geleceği ve bu mahallelerin karye hükmünde olduğu ifade edilmiştir. Bu sistem Fransız taşra idaresi sisteminden esinlenmişti. Her bir idari birim, "departement", "arrondissement", "canton" ve "commune" karşılık geliyordu. Osmanlı

“Vali”si, Fransız “Prefet”sinden daha fazla takdir yetkisi ile donatılmıştı. Vilayetlerde, livalarda ve kazalarda birer idare meclisi oluşturulmuştu. Bu idare meclislerine müslim ve gayri müslim halktan temsilciler seçilmesi de öngörülmüştü. İdare meclislerinin dışında bir de vilayet umumi meclisleri kurulmuştu. Valinin başkanlığındaki umumi mecliste her sancaktan seçilecek ikisi müslim, ikisi gayri müslim azalar yer alacaktı. Umumi meclis üyeleri yalnızca görüşlerini açıklayacak, görüşülen konuların icrası hükümete ait olacaktı. Nizamname ile köy idaresi de bir düzenlemeye tabi tutulmuştu. Köyde, her sınıf ahali için, kendi aralarından seçecekleri ikişer muhtar bulunur. Köyde, yirmi haneden az ahali olan sınıf için yalnız bir muhtar bulunur. Seçilen köy muhtarları kaza kaymakamına bildirilir ve onun emriyle tayin olunur. Köyde her sınıfın muhtarı, vergilerin toplanmasında ve sair işlerde hükümetin icra kuvvetidir. Her sınıfa ait belediye işleri de bunlara aittir. Köyde bulunacak olan korucu, bekçi ve sair köy zaptiyesinin idaresi muhtarlara aittir. Muhtarlar, devletin nizamname ve tebliğlerini halka duyurmakla görevlidirler. Köyde her sınıf ahali için en fazla on iki, en az üç kişiden oluşacak bir ihtiyar meclisi bulunacaktır. Böylece Nizamname ile yeni bir organ kurulmuştur. Seçimle belirlenecek olan ihtiyar meclisi azalarının yanında, tabii aza olarak da müslüman ahalinin imamları ve gayri müslim ahalinin kendi sınıflarının ruhani reisleri bulunur.

Mithat Paşa, Nizamnameyi büyük bir başarı ile uyguladı. Tuna Vilayetinde elde edilen başarılar üzerine Nizamnamenin diğer bölgelerde de uygulamaya konulmasına karar verildi. Bosna ile Hersek Eyaletleri birleştirilerek, Bosna Vilayeti oluşturuldu. Nizamnamede ufak bazı değişiklikler yapıldı. Ardından Suriye Vilayeti kurularak, valiliğine Ahmet Cevdet Paşa getirildi. Bunları sırasıyla Erzurum, Edirne, Trablusgarp Vilayetlerinin kuruluşu izledi. Girit Vilayeti ise farklı bir nizamname ile oluşturuldu. 1867 yılında yayınlanan bir Talimat ile vilayet sistemi bütün ülkede uygulanmaya başlanmıştır.

Ülke genelinde vilayetlerin kurulması ile birlikte, vilayet idaresinde bir birlik temin etmek maksadıyla, 1871 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” adı ile genel bir nizamname yayınlandı. Bu Nizamname, 1913 yılında yapılacak yeni düzenlemeye kadar yürürlükte kaldı.

Nizamnamenin “mukaddime” kısmında, bu nizamnamenin vilayet teşkilatının esasları hakkında hazırlandığı, mahkemeler için ayrı bir nizamname hazırlandığından dolayı bu nizamnamede mahkemelerin idaresine yer verilmediği, memurların vazifeleri, idare meclisleri, belediyeler ve nevahi (nahiyeler) idarelerinin vazifelerinin belirlendiği ifade edilmiştir. Oysa 1864 Vilayet Nizamnamesinde ve daha sonra yayınlanan özel vilayet nizamnamelerinde adli teşkilat ve mahkemelerin işleyişi hakkında hükümlere de yer verilmişti. Öteden beri adli işlerle idari işlerin ayrılması yönünde özellikle yabancı devletlerin talepleri, tedricen uygulamaya konulmuş oldu. Nizamname ile vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler ise karyelere (köylere) ayrılmıştır. Vilayetin umumi idaresi valiye aittir. Vilayetin şubeleri; vali muavini, defterdar, mektubcu, umur-u ecnebiye, ticaret, ziraat, maarif müdürleri, defter-i hakani (tapu defteri), emlak, nüfus, evkaf (vakıflar) idarelerinin reisleri ve alay beyinden oluşmaktadır. 1864 Vilayet Nizamnamesinde yalnızca ismen zikredilen vali muavinliği 1871 Nizamnamesinde ilk defa tanımlanmış ve vazifeleri açıklıkla sayılmıştır. Liva idaresi sorumlusu ve reisi mutasarrıf olup, livada muhasebeci, tahrirat müdürü, defter-i hakani memuru ve liva zaptiye amiri bulunmaktadır. Kaza idaresi sorumlusu ve reisi kaymakam olup, kazada kaza katipleri, defter-i hakani, emlak, nüfus katipleri ve kaza zaptiyesinin amiri bulunmaktadır. Nahiyeye idaresinin sorumlusu ve reisi müdür olup, nahiyede zaptiye kuvvetleri bulunmaktadır. Köy idaresi ile muhtar görevlendirilmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesinde sistemli bir hale getirilen idare meclislerinin görevleri ve yetkileri 1871 Vilayet Nizamnamesinde ayrıntılı bir biçimde açıklanmıştır. Vilayet, liva ve kaza idari birimlerinde, idare meclisleri kuruluşu öngörülmüştür. Yine vilayet umumi meclislerine de yer verilmiş ve görev ve yetkileri ayrıntıları ile açıklanmıştır. Taşra meclisleri sistemine 1871 Vilayet Nizamnamesinin getirdiği yeni bir unsur ise nahiyeye meclisleridir. Her kazanın köyler ve çiftliklerinin, yakınlık ve ilişkilerine göre bir veya birden fazla daireye taksim olunması öngörülmüş ve bu daireye nahiyeye denilmiştir. Esasen nahiyeye idare biriminin ve nahiyeye meclislerinin oluşturulmasına Osmanlı idarecileri olumlu yaklaşmamışlar, daha çok Avrupa devletlerinin talepleri ve bu yöndeki baskıları neticesinde hayata geçirmişlerdir. Nahiyeye teşkilatlanmasından asıl elde edilmek istenen; karmaşık etnik ve dini yapıdaki kaza birimi yanında, daha homojen etnik ve dini yapıya sahip idari bir ünite oluşturmaktır. 1871 Vilayet Nizamnamesi ile kurulması öngörülen nahiyeye meclisleri, bağlı köylerin ihtiyar

meclislerinden seçilecek en fazla dörder kişiden oluşmaktadır. Yılda dört defa yapılması öngörülen nahiye meclisi toplantılarına nahiye müdürü başkanlık etmektedir. Nahiye idaresi hakkında, 1876 tarihli bir Nevahi Nizamnamesi de yayınlanmıştır.

Böylece bugünkü taşra idaresi, ana hatlarıyla oluşturulmaya başlanmıştır. Taşra idaremizin gelişimi açısından ele aldığımız dönemi; 1826-1839 arası hazırlık dönemi, 1839-1864 arası iniş çıkışları ile büyük değişimlerin yaşandığı, denemelerin yapıldığı bir dönem ve 1864-1876 arası yeni bir taşra idaresi modelinin bütün olarak uygulamaya konulduğu bir dönem olarak nitelendirmek yerinde olacaktır.



BİBLİYOGRAFYA

- AHMED LUTFİ EFENDİ, **Vak'anuvîs Ahmed Lutfi Efendi Tarihi 1**, Tarih Vakfi-Yapı Kredi Yayını, İstanbul 1999.
- , **Vak'anuvîs Ahmed Lutfi Efendi Tarihi 2-3**, Tarih Vakfi-Yapı Kredi Yayını, İstanbul 1999.
- , **Vak'anuvîs Ahmed Lutfi Efendi Tarihi 4-5**, Tarih Vakfi-Yapı Kredi Yayını, İstanbul 1999.
- , **Vak'anuvîs Ahmed Lutfi Efendi Tarihi 6-7-8**, Tarih Vakfi-Yapı Kredi Yayını, İstanbul 1999.
- , **Vak'anuvîs Ahmed Lutfi Efendi Tarihi X**, Yay. M. Münir Aktepe, TTK. III. Dizi-Sa.12, Ankara 1988.
- AKDAĞ, Mustafa, **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi (1243-1453)**, I, Cem Yayınevi, İstanbul 1995.
- , **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi (1453-1559)**, II, Cem Yayınevi, İstanbul 1995.
- , **Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası, "Celali İsyanları"**, Cem Yayınevi, İstanbul 1995.
- AKYILDIZ, Ali, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)**, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993.

- , "Hükümet", **DVIA**, XVIII, ss.471-473.
- AYDIN, Dündar, **Erzurum Beylerbeyliği ve Teşkilatı**, TTK VII.Dizi-Sa.151, Ankara 1998.
- BARKAN, Ö. Lütfi, **Kanunlar I**, İ.Ü.Ed.Fak. Yay., İstanbul 1945.
- , "Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi", **Türkiye'de Toprak Meselesi**, Gözlem yayınları, İstanbul 1980, ss.291-375.
- BAŞAR, Fahameddin, **Osmanlı Eyalet Tercihati (1717-1730)**, TTK. II.Dizi-Sa.35, Ankara 1997.
- BOZKURT, Gülnihal, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, TTK Yay., VII. Dizi-Sa.164, Ankara 1996.
- , "Tanzimat ve Hukuk", **Tanzimatın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu**, TTK. yay., XXVI.Dizi-Sa.5, Ankara 1994, ss.271-277.
- CEVDET PAŞA, **Tezahir 21-39**, Yay. Cavid Baysun, TTK. II.Dizi-Sa.17, Ankara 1991.
- ÇADIRCI, Musa, "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", **Belleten**, XXXIV/ (1970), ss.409-420.
- , "Tanzimatın İlanı Sırasında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)", **Belleten**, LI/201, (1988), ss.1215-1240.
- , "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)", **Belleten**, LII/203, (1988), ss.601-626.

- , "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", **Belleten**, LIII/206, (1989), ss.237-257.
- , "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, II/ (1993), ss.3-12.
- , **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, TTK. VII. Dizi-Sa.124, Ankara 1997.
- DAVISON, Roderic H., **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876**, I-II, Çev.Osman Akınhay, Papirüs Yayınevi, İstanbul 1997.
- Düstur**, Birinci Tertib, C.I, Matba-i Amire, İstanbul 1289.
- ENGELHARDT, **Tanzimat ve Türkiye**, Çev. Ali Reşad, Kaknüs Yayınları, İstanbul 1999.
- EREN, A. Cevad, "Tanzimat", **İ.A.**, XI, ss.709-765.
- EYÜBOĞLU, M. Saveci, "Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilat Kanunları", **Türk İdare Dergisi**, C. CCXI, Sayı 212, (1951), ss.141-196.
- FENDOĞLU, H. Tahsin, **Türk Hukuk Tarihi**, Filiz Kitapevi, İstanbul 2000.
- FINDLEY, Carter V., **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Babıali (1789-1922)**, Çev.Latif Boyacı- İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul 1994.
- GÖRELİ, İsmail Hakkı, "Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış", **İdare Dergisi**, Sayı 173, (1945), ss.146-169.

- GÖYÜNÇ, Nejat, “Osmanlı Devletinde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, **Osmanlılar**, VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss.77-88.
- GÜNGÖRDÜ, Nedret, **Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Döneminde Osmanlı Mülki İdareleri**, (Basılmamış Doktora Tezi), A.Ü. Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara 1988.
- HALAÇOĞLU, Yusuf, **XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, TTK. Yay., VII.Dizi-Sa.127, Ankara 1991.
- İNALCIK, Halil, **Tanzimat ve Bulgar Meselesi**, Eren Yayıncılık, İstanbul 1992.
- , “Tanzimat’ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, **Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi**, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993, ss.360-424.
- , “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-i Hümayunu”, **Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi**, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993, ss.343-359 .
- , “Eyalet”, **DVİA**, XI, ss.548-550.
- İPŞİRLİ, M., “Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı”, **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, Ed. E. İhsanoğlu, IRCICA yay., İstanbul 1994.
- KARAL, Enver Ziya, **Osmanlı Tarihi**, V, TTK. Yay., XIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1999.

- , **Selim III'ün Hat-tı Hümayunları**, TTK. Yay., VII.Dizi-Sa.14, Ankara 1988.
- KAYNAR, Reşat, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, TTK. Yay., VII.Dizi-Sa.19, Ankara 1991.
- KAYA KILIÇ Selda, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi**, (Basılmamış Doktora Tezi), A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1995.s
- KİLİ, S.-A. Ş. Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2000.
- KUNT, İ. Metin, **Sancaktan Eyalete 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası Ve İl İdaresi**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1978.
- KÜTÜKOĞLU, Mübahat, **"Osmanlı İktisadi Yapısı", Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, Ed. E. İhsanoğlu, IRCICA yay., İstanbul 1994, ss.513-650.
- LEWIS, Bernard, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, çev. Metin Kırath, TTK. Yay., IV.Dizi-Sa.8, Ankara 1984.
- MERT, Özcan, **"Osmanlı Devleti Tarihinde Ayanlık Dönemi"**, **Osmanlılar**, VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss.174-180.
- ORTAYLI, İ., **"Tanzimat Devri ve Sonrası İdari Teşkilat"**, **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, Ed. E. İhsanoğlu, IRCICA yay., İstanbul 1994, ss.283-320.

- , **Türkiye İdare Tarihine Giriş**, Turhan Kitabevi, Ankara 2000.
- , **Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayın, İstanbul 1985.
- , **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yayınları, İstanbul 2000.
- , **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı**, Turhan Kitabevi, Ankara 1994.
- ÖZKAYA, Yücel, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık**, TTK.VII.Dizi-Sa.157, Ankara 1994.
- , "Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması Sonuçları: Ayanlık Sistemi ve Büyük Hanedanlıklar", **Osmanlılar**, VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss.165-173.
- PAKALIN, M. Zeki, **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü**, I-III, MEB Yay., İstanbul 1993.
- SENCER, Muzaffer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE yay.,XVII/3, (1984), ss.46-71.
- SEYİTDANLIOĞLU, M., **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vela (1838-1868)**, TTK. Yay., VII.Dizi-Sa.149, Ankara 1999.
- , "Yerel Yönetim Metinleri III", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE yay., V/2 , (1996), ss.67-81.

- , **“Yerel Yönetim Metinleri VI”, Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE yay., V/ 5, (1996), ss.89-103.**
- , **“Yerel Yönetim Metinleri VII”, Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE yay., V/6 , (1996), ss.89-99.**
- SHAW, S. J.- E. K. Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, II, çev. Mehmet Harmanlı, E Yayınları, İstanbul 2000.**
- UBICINI, H. A., **Osmanlı’da Modernleşme Sancısı, çev. Cemal Aydın, Timaş Yayınları, İstanbul 1998.**
- UZUNÇARŞILI, İ. Hakkı, **Osmanlı Tarihi, III/2, TTK. Yay., XIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1995.**
- , **Osmanlı Tarihi, IV/1, TTK. Yay., XIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1995.**
- , **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, TTK. Yay., XIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1988.**
- , **Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal, TTK. VIII.Dizi-Sa.10, Ankara 1988.**
- ÜÇOK, C.- A. Mumcu-G.Bozkurt, **Türk Hukuk Tarihi, Savaş Yayınları, Ankara 1998.**
- ÜNAL, M. Ali, **“Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, Osmanlılar, VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss.111-122.**