



**T.C.
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH ANA BİLİM DALI**

**OSMANLI TAŞRA TEŞKİLATINDA REFORM
(1864-1913)**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Ahmet ÇAPARLAR**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Haydar ÇORUH**

Hatay-2014



**T.C.
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH ANA BİLİM DALI**

**OSMANLI TAŞRA TEŞKİLATINDA REFORM
(1864-1913)**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Ahmet ÇAPARLAR**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Haydar ÇORUH**

Hatay-2014

ONAY

AHMET ÇAPARLAR tarafından hazırlanan “**OSMANLI TAŞRA TEŞKİLATINDA REFORM (1864-1913)**” adlı bu çalışma jüri tarafından lisansüstü öğretim yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği/oyçokluğu ile **TARİH ANABİLİM DALINDA YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

/ /2014

JÜRİ ÜYELERİ	İMZA
Yrd. Doç. Dr. Haydar ÇORUH (Danışman)	
Yrd. Doç. Dr. Işıl IŞIK BOSTANCI (Üye)	
Yrd. Doç. Dr. Bülent ARI (Üye)	

Ahmet ÇAPARLAR tarafından hazırlanan “**Osmanlı Taşra Teşkilatında Reform (1864-1913)**” adlı tez çalışmasının yukarıda imzaları bulunan jüri üyelerince kabul edildiğini *onaylarım*.

Doç. Dr. Halil DEMİRER
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Osmanlı taşra teşkilatı, XIX. Yüzyılın başlarından itibaren dış ve iç dinamiklere bağlı olarak sürekli değişmiştir. Günümüzde bu değişimi gösteren pek çok belge ve bilgi bulunmaktadır. Bu bilgiyi ortaya çıkaranlar arasında ülkemizde isim yapmış pekçok kişi bulunmaktadır. Her biri alanında “Tarih duayeni” olan bu kişiler arasında özellikle Prof. Dr. Halil İnalçık, Prof. Dr. İlber Ortaylı, Prof. Dr. Musa Çadircı, Prof. Dr. Ali Akyıldız ve Prof. Dr. Mehmet Seyitdanlıoğlu’nu sayabiliriz. Söz konusu “duayenler”in çabalarıyla bu gün Osmanlı taşra teşkilatı, geçmişe nazaran biraz daha aydınlatılmış, biraz daha bilinir kılınmış olup, yetişen genç nesil konuyla ilgili olarak önemli başarılarla imza atmış görünmektedir. Çalışmamız esnasında Osmanlı taşra teşkilatı hakkında yapılmış olan tezlerin önemli bir kısmı tarandı, incelendi ve kullanıldı. Bu çalışmaların son derece titizlikle ve hassasiyetle yapılmış olduğu görüldü. Çalışmamızda kullanılmış olan eserlerden bazılarında burada temas etmek bir vefa borcu olsa gerek.

Öncelikle 1995 yılında Selda Kaya Kılıç tarafından hazırlanan *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye’de İl Yönetimi* adlı doktora tezini zikretmek yerinde olacaktır. Bu tez çalışmamız esnasında en fazla katkı sağlayan malzemelerden biri olmuştur. Bunun dışında 2001 yılında Eyyüp Birkan’ın hazırlamış olduğu *Tanzimat Sonrası İdari Alanda Yapılan Değişiklikler* adlı yüksek lisans tezi ise sağladığı veriler ile bize yol gösterici olmuştur. Bir diğer çalışma ise 2002 yılında Ömer Toraman tarafından yapılmıştır. Ömer Toraman, *Osmanlı Taşra Teşkilatında Yenilikler (1826-1876)* adlı yüksek lisans çalışmasıyla Tanzimat dönemi taşra teşkilatında ortaya çıkan yenilikleri ele alarak önemli bir boşluğu doldurmuştur.

Osmanlı taşra teşkilatı üzerine çalışmalar geçmişe nazaran gözle görülebilecek sayıda artmıştır. Biz de bu naçizane çalışma ile söz konusu alana bir nebze de olsa katkı sunmak istedik. Çalışma yöntemi olarak, son derece kıymetli olan bütün bu çalışmaların çok fazla değinmedikleri bir husus dikkatimizi çekti ve özellikle bu konuya yoğunlaşarak, Osmanlı idarî sisteminin taşradaki uygulamalarının nasıl ve ne şekilde olduğunu ortaya koymak istedik. Öyle ki yapılan çalışmalar daha ziyade nizâmnâmeler üzerinde yoğunlaşmış olup, bunların genel bir transkripsiyonu verilmekteydi. Bu durumda uygulama kısmı eksik kalmakta ve nizâmnâmelerin vilâyetleri ne şekilde değiştirdiğini görmek ve doğrudan uygulamalarına temas etmek gerekiyordu.

Bu itibarla giriş, dört bölüm ve sonuçtan oluşan bu çalışmanın, giriş kısmında; klasik dönem Osmanlı taşra teşkilatının temel yönetim birimleri olan eyâlet, sancak, kaza ve nahiyelerin genel yapısı ele alınmıştır. XVII. Yüzyıldan itibaren Batı dünyasının yükselişe geçmesiyle güç dengesinin Osmanlı aleyhinde bozulması, bu bozulmadan kaynaklanan reform ihtiyacı üzerinde durularak, 1864 yılına kadar getirilmiştir.

Birinci bölümde, Tanzimat dönemi yenileşme hareketleri kapsamında yapılan ilk sistemli idarî reformun başlangıcı olan 1864 tarihli “Vilâyet Nizâmnâmesi” üzerinden taşrada yapılan yenilikler anlatılmıştır. İlk uygulamaların pilot bölge olarak belirlenen Tuna Vilâyeti’nde nasıl uygulandığı üzerinde durulmuştur. Daha sonra bu uygulamalardan elde edilen verimli sonuçların, 1867 yılında ilan edilen 22 maddelik bir talimatname ile tüm Osmanlı vilâyetlerine ne şekilde yaygınlaştırıldığı ele alınmıştır.

İkinci bölümde, 1871 tarihli “İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet Nizâmnâmesi” ele alınmıştır. 1871 vilâyet nizâmnâmesinin taşrada öngördüğü düzenlemeler arasında en önemli yapı, *nahiye* teşkilatıdır. Bu teşkilatın işleyişi üzerinde durulduktan sonra vilâyetlerde kurulan nahiyeler örneklendirilerek verilmiş, uygulamanın olumlu ve olumsuz sonuçları üzerinde durulmuştur. 1876 tarihinde genel idareye yönelik yayınlanan “İdare-i Umumiye Vilâyet Hakkında Talimat” ve nahiye sistemine yönelik “İdare-i Nevahi Nizâmnâmesi” adlı nizâmnâme niteliğindeki düzenlemeler ile reformun sürekliliği vurgulanmıştır.

Üçüncü bölümde, *Kanûn-i Esasi*’nin yürürlüğe girmesiyle I. Meşrutiyet dönemi kapsamında yapılan taşra düzenlemeleri üzerinde durulmuştur. Burada özellikle Şarkî Rumeli Vilâyeti’nin kuruluşu ve Anadolu’nun ıslâhatı meselesi ön plana çıkarılmak suretiyle, ıslahatın ülke çapında nasıl yürütüldüğü ve ne tür sonuçlar alındığı anlatılmaya çalışılmıştır. II. Meşrutiyet dönemi kapsamında ise, *Kanûn-i Esasi*’nin ikinci bir defa yürürlüğe girmesi ve Osmanlı yönetim tarzıyla ilgili yapılan fikir tartışmaları üzerinde durulmuştur.

Dördüncü bölüm ise, II. Meşrutiyet döneminin fikri tartışmalarının bir neticesi olarak ilan edilen 1913 tarihli “İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatı” ele alınmıştır. Bu yeni ve son kanûn ile Osmanlı tarihinde bir silsile halini alan nizâmnâmeler dönemini kapatmış olmakla beraber, ilk kez ele alınan “vilâyet genel idaresi” ve “vilâyet özel idaresi” adlı iki ayrı kurumu da ortaya çıkarmış görünmektedir.

Çalışmamızın içeriği bu şekilde olup, ek kısmında nizâmnâmelerden kesitlere yer verilmiş olup, devrin uygulamalarını gösteren önemli belgelerden de örnekler serpiştirilmiştir.

Tez konumu belirleyen ve yazım aşamasında gerekli düzeltmeleri yapan danışmanım, muhterem hocam Yrd. Doç.Dr. Haydar ÇORUH'a, çalışmam sırasında desteğini ve bilgisini esirgemeyen kıymetli hocam Doç.Dr. Ahmet GÜNDÜZ'e, tecrübelerinden büyük ölçüde istifade ettiğim değerli hocalarım Arş.Gör. İsa KALAYCI ve Arş.Gör. Ahmet Caner ÇATAL'a teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca, tezimin dijital ortama aktarılmasında büyük emeği geçen değerli arkadaşım Eda ÇARDAK'a, son olarak okumamı en büyük istekleri addeden fedakâr annem ve babamın şahsında tüm aileme, sunmuş oldukları maddi ve manevi desteklerinden dolayı şükranlarımı sunarım.

Hatay, 2014

Ahmet ÇAPARLAR

OSMANLI TAŞRA TEŞKİLATINDA REFORM (1864-1913)

Ahmet ÇAPARLAR

Tarih Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2014.

Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Haydar ÇORUH

ÖZET

XVII. Yüzyıldan itibaren dünya güç dengesinin Osmanlı aleyhinde bozulmasıyla birlikte devlet bürokrasisi, kurumlardaki çözülmeyi önlemek için birçok alanda olduğu gibi, taşra idaresinde de reforma gitmiştir. Bu reformun önemli uygulamalarının başında ise Tanzimat gelir. Tanzimat ile başlayan modernleşme süreci 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ile doruğa ulaşmıştır. Bu nizâmnâme ile taşra idaresinde, klasik dönemin eyâlet sistemini değiştirilerek, vilâyet sistemine geçilmiştir. İlk olarak da Tuna Vilâyeti'nde uygulanan nizâmnâme, 1867 tarihinden itibaren tüm ülkede geçerli bir hale getirilmiştir.

Reform süreci, 1871'de yeniden gözden geçirilmiş, hazırlanan "İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet Nizâmnâmesi" ile devam etmiş ve ülkede uygulanabilirliği gösterilmeye çalışılmıştır. Bu nizâmnâmenin akabinde 1876 tarihinde çıkarılan ve genel idareye yönelik "İdare-i Umumiye Vilâyet Hakkında Talimat" ve nahiyelere yönelik "İdare-i Nevahi Nizâmnâmesi" ile idarî birimlerin tekrar teşkilatlandırıldığı görülmektedir.

I. Meşrutiyetin ilanı ve akabinde Kanûn-i Esasi'nin kabulü, taşra sisteminin yeni baştan düzenlenmesini gerektirmiştir. Bu dönemde Osmanlı Devleti, bozulan sistemi yeniden organize etmek amacıyla geçici yönetimler kurma denemelerine girişmiştir. *Şarkî Rumeli Vilâyeti'nin* kuruluşu bunun en güzel örneklerindedir. Yine bu süreci toparlamak için yapılan çalışmalar arasında *Anadolu'nun Islâhatı'nı* da zikretmek gerek. 1908'de Kanûn-i Esasi'nin ikinci defa yürürlüğe girmesiyle, taşra idaresi yeni baştan düzenlenmiş ve 1913'te ilan edilen kanun (İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatı) ile ilk defa *vilâyet genel idaresi* ve *vilâyet özel idaresi* denilen iki yapının ortaya çıkması temin edilmiş oldu.

Anahtar Kelimeler: Taşra teşkilâtı, reform, nizâmnâme, vilâyet, liva, kaza, nahiye, köy.

**THE OTTOMAN PROVINCIAL ORGANIZATIONS REFORM
(1864-1913)**

Ahmet ÇAPARLAR

Department of History, Master's Thesis, 2014.

Supervisor: Assist. Prof. Dr. Haydar ÇORUH

ABSTRACT

With the deterioration of the international balance of power against the Ottoman in the 17th century onwards, the state bureaucracy started reform in the provincial administration as in many areas in order to prevent dissolution in the institutions. The foremost of the important applications of this reform is Tanzimat. Starting with Tanzimat, the modernization process culminated with 1864 Provincial Regulation. By this regulation, the state system of the classical period in the provincial administration was changed and the provincial system was launched. Applied in the province of Danube first, the regulation was made valid in the entire country from the year 1867 on.

The reform process was revised in 1871, continued with “the Provincial Regulation of General Administration”, and its applicability in the country was tried to be shown. Following this regulation, we see that the administrative units were organized again with “the Instruction about General Administrative Province”, which was enacted in 1876 and was about general administration, and “the Regulation on Township Administration” for townships.

The proclamation of the First Constitution and the adoption of the Basic Law necessitated a review of the provincial system from scratch. During this period, we see the attempts of the Ottoman State to establish temporary administrations in order to reorganize the deteriorated system. The establishment of *Eastern Rumelia Province* is one of the best examples of that. *The Reform of Anatolia* should also be mentioned among the works done in order to clear up the process. With the Basic Law coming into force for the second time in 1908, the provincial administration was reorganized all over again and two bodies called *province general administration* and *province special administration* emerged for the first time with the law declared in 1913 (the General Administrative Provinces Transitory Law).

Key Words: Provincial administration, reform, regulation, province, shire, district, township, village.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TABLolar LİSTESİ	viii
EKLER LİSTESİ	ix
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1
1. Osmanlı Taşra Teşkilatının Genel Yapısı.....	1
2. Osmanlı Taşra Teşkilatında Yeniden Yapılanmayı Gerekli Kılan Sebepler ve İlk Denemeler	3

BİRİNCİ BÖLÜM

1864 VİLÂYET NİZÂMNÂMESİ VE TAŞRADAKİ İDARİ YAPILANMA

1. Tanzimat Fermanı Sonrasında Taşranın Durumu.....	9
2. 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ve Taşra Teşkilatında Düzenlemeler.....	10
2.1. Vilâyet İdaresi.....	10
2.2. Liva (Sancak) İdaresi	16
2.3. Kaza İdaresi	19
2.4. Köy İdaresi.....	23
3. İlk Uygulama: Tuna Vilâyeti'nin Kuruluşu.....	28
4. Vilâyet Reformlarının Genişletilmesi.....	33
5. 1867 Vilâyet Düzenlemesi ve Tüm Ülkede Uygulanması	36
6. Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetim Hizmetleri ve 1867-1868 Düzenlemelerinde Belediye Teşkilatı.....	39

İKİNCİ BÖLÜM

1871 NİZÂMNÂMESİ VE TAŞRADAKİ İDARİ YAPILANMA

1. İdâre-i Umûmîye-i Vilâyet Nizâmnâmesi'nin İlanı.....	48
2. 1871 Düzenlemelerine Göre Vilâyet Bürokrasisi.....	50
2.1. Vali.....	50
2.2. Vilâyet Memurları.....	52
3. 1871 Düzenlemelerinde Belediye Teşkilatı.....	55
4. Nahiyelelerin Teşkilatlandırılması	58
5. 1874 Bosna-Hersek Olayları ve 1876 "İdare-i Umumiye Vilâyet Hakkında Talimat"	60
6. Avrupalı Devletlerin Nahiye Sistemine Müdahalesi: "1876 İdare-i Nevahi Nizâmnâmesi"	62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE TAŞRADAKİ İDARİ YAPILANMA

1. Birinci Meşrutiyet Dönemi Düzenlemeleri.....	65
1.1. Kânûn-i Esâsi'ye Bağlı Olarak Taşra Teşkilatında Meydana Gelen Değişim.....	65
1.2. Şarkî Rumeli Vilâyeti'nin Kuruluşu	66
1.3. Anadolu'nun Islahâtı Meselesi ve Islahât Girişimleri	67
1.4. Birinci Meşrutiyet Dönemi Belediyecilik Düzenlemeleri	70
2. İkinci Meşrutiyet Dönemi Düzenlemeleri.....	72
2.1. Yönetimde Fikirselsel Tartışmalar: <i>Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyet</i>	73
2.2. İttihat ve Terakki Hükümeti'nin Taşra Düzenlemeleri.....	75
2.3. İkinci Meşrutiyet Dönemi Belediye Düzenlemeleri	76
2.3.1. 1912 Dersaadet Teşkilat-ı Belediye Hakkında Kanun-ı Muvakkatı'nın İlanı	77

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

1913 VİLÂYET KÂNÛNUNA GÖRE TAŞRADAKİ İDARİ YAPILANMA

1. İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatı'nın İlanı ve Taşradaki Düzenlemeleri	79
2. Vilâyetlerin Genel İdaresi ve İşleyişi	79
2.1. İdare Meclisin ve Görevleri	81
3. Vilâyet Özel İdaresi ve İşleyişi.....	82
3.1. İl Genel Meclisi ve Görevleri	83
3.2. Encümen-i Vilâyet'in Yapısı ve İşleyişi	85
SONUÇ.....	87
KAYNAKÇA	91
EKLER.....	104
ÖZGEÇMİŞ.....	114

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo I: 1867’de Kurulan Vilâyetler

Tablo II. Vilâyetler Nizâmnâmesine göre 1868 Girit Adası’nın İdari Bölünmesi.

Tablo III: 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi’nden itibaren 1876’ya kadar kurulan Osmanlı Vilâyetleri

EKLER LİSTESİ

Ek-1: Midhat Paşa (1822-1884).

Ek-2: Tuna Vilâyeti Bürokrasisi ve Midhat Paşa (ortada oturan).

Ek-3: *Tuna Gazetesi*, 1. Sayısı, 1. s. (Türkçe Nüsha Örneği).

Ek-4: Vilâyet Nizâmnâmesi'nin İlk Sayfası.

Ek-5: İdâre-i Umûmîye-i Vilâyet Nizâmnâmesi'nin İlk Sayfası.

Ek-6: Kanûn-i Esasi'nin vilâyet yönetimini ele alan 5 maddesi

Ek-7: Vilâyât Belediye Kanunu'nun ilk sayfası

Ek-8: İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanânu Muvakatı'nın İlk Sayfası.

Ek-9: Dersâadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanûn-ı Muvakkat'nın İlk Sayfası.

Ek-10: İstanbul Şehrinin Rüsûm-ı Belediyesi Hakkında Kanûn-ı Muvakkat'nın İlk Sayfası.

KISALTMALAR

<i>AÜDTCFTAD</i>	Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi
C.	Cilt
Ciépo	Comité International des Études Pré-Ottomanes et Ottomanes
Çev:	Çeviren
Ed.	Editör
Haz.	Hazırlayan
IRCICA.	Research Centre For İslamic History, Art and Culture
İBŞBKİDB Yay.	İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları
<i>İÜEFCBD</i>	İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Dergisi
OTAM	Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi
s.	Sayfa
TDBB	Türk Dünyası Belediyeler Birliği
TDV Yay.	Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları
TDVİA	Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi
TİBK Yay.	Türkiye İşbankası Kültür Yayınları
TTKB	Türk Tarih Kurumu Basımevi
Yay. Haz.	Yayına Hazırlayan

GİRİŞ

1. Osmanlı Taşra Teşkilatının Genel Yapısı

Osmanlı Devleti, kendi döneminin şartlarında güçlü bir merkezi ve taşra teşkilatı üzerine inşa edilmiştir. Devletin ilk dönemlerinden itibaren Osmanlı sultanları fethetmiş oldukları yerleşim birimlerine iki yönetici tayin ederlerdi. Bunlardan birincisi sultanın yürütme yetkisini temsil eden “bey” (sancakbeyi veya beylerbeyi), ikincisi ise sultanın hukuki yetkisini temsil eden “kadı” idi. Toplumun bir bütün halinde ve huzur içinde yaşamasını kolaylaştıran bu iki kurum; koruyucu, kollayıcı ve hâkim devlet anlayışının gereği olarak, sultan tarafından tebaaya verilen bir güvence idi (Göyünç, 1999: 77).

Osmanlı Devleti'nin taşra idaresinde temel birim sancak idi (Denny, 1993: 188; Lewis, 1991: 380). Zamanla devlet sınırlarının genişlemesi, yeni idarî ünitelere zemin hazırladı. Netice itibariyle Osmanlı taşra teşkilatı hiyerarşik olarak *eyâlet*, *sancak*, *kaza*, *nahiye* ve *köy (karye)* şeklinde bir gelişme gösterdi (Halaçoğlu, 1991: 73).

Eyalet, sancak veya liva denilen idarî birimlerden meydana geliyordu. Beylerbeyi "*paşa sancağı*¹" adı verilen sancakta ikamet etmekteydi. Beylerbeyilik/eyalet, "*timar*²" sisteminin bir parçası olarak teşekkül etmiştir. Bir beylerbeyi önce eyaletindeki timarlı sipahi ordusundan sorumluydu. Onun emri altındaki eyâlet kuvvetleri devlet ordusunun büyük bir askerî ünitesini oluştururdu. Beylerbeyinin başta gelen görevi, en mükemmel şekilde kuvvetlerini hazırlayıp orduya katılmaktır. Sipahilerin tayin ve terfileri beylerbeyine bağlı bulunuyordu (İnalçık, 1995: 1995). Beylerbeyinin barışta ve savaşta reyanın güvenliği, askeri nizamın sağlanması, eyâletin idaresi ve emrindeki askerle sefere katılmakla görevliydi. Eyâletler, *salyaneli (yıllıklı)*, *salyanesiz (yıllıksız)* ve *imtiyazlı* olmak üzere birbirinden ayrılırlardı (İpşirli, 1992: 71).

Sancak, sancakbeyinin komutasında olup, Osmanlı taşra teşkilatı içerisinde eyâletten sonraki en büyük idarî birimdir. Sancağın yöneticisi sancak beyi olup, ödeneği kendisine timar olarak tahsis edilmiştir. Bu idarî birimdeki yöneticinin

¹ Tanzimat Dönemi'nden önce valilerin oturdukları eyâlet merkezlerine verilen addır (Palalın, 1993: 758).

² Bir kısım asker ve memurlara, görev aldıkları bölgelerde maaş karşılığı tahsis edilmiş ve yıllık geliri genellikle 20.000 akçeye kadar olan askeri dirliklere denir (Barkan, 1993: 286).

vazifesi kendi himayesi altındaki topraklarda huzuru sağlamak, kendisine timar olarak verilmiş olan birimden devletin, askerinin ve halkın ihtiyacı olan emtianın sürekli olarak üretimini ve hazır bulunmasını temin etmek ve savaş zamanlarında merkeze tâbi olup, sultanın yanında savaşa katılmaktır (Denny, 1993: 188).

Osmanlı Devlet teşkilatında, taşrada genel olarak üç çeşit sancak bulunmaktadır. Bunlar, Sancak, Yurtluk-Ocaklık ve Hükûmet olarak adlandırılan idarî birimlerdir. Sancak genel olarak merkezden atanan bir beyin idaresinde olup, devletin hemen her tarafında görülebilen sancak türleri idi. Yurtluk-Ocaklıklar ve Hükümetler ise, fethedilen bir bölgenin beylerinin itaati karşılığında kendilerine verilen idarî birimdir (Ünal, 1999: 115-117).

Günümüz idarî teşkilâtında ilçenin karşılığı olan kaza ise, Osmanlı Devlet teşkilatında, ticarî üstünlüğü ile çevrenin kültürel merkezi olmuş bir kasaba veya şehir şekline dönüşmüş, benzeri bir topluluk merkezini çevrelemiş, köylerin teşkil ettiği idarî bir birimdir (Ünal, 2007: 222). Yani hem kadının idare bölgesini hem de bu bölgeyi tanımlayan coğrafi bir terim özelliği gösteren kaza, XV. yüzyılda sınırların genişlemesi, sancak denilen idarî birimlerin çoğalması ve kanun adamı olarak kadının bütün bir sancağa ait kazaî işleri görememesine paralel olarak, sayıları çoğalmıştır. Özellikle XVII. yüzyıldan itibaren timar sisteminin önemini kaybetmesiyle kaza idarî bir birim olarak ön plana çıkmış ve köy, mezra ya da aşiret gruplarının bulunduğu bölgeler olarak tanımlanan nahiyeler de kazanın bir alt birimi haline getirilmiştir. XIX. asrın ikinci yarısından itibaren Osmanlı taşra teşkilâtında yapılan reform hareketleri neticesinde kazalara bağlı olarak nahiyeler yeniden teşkilatlandırılmış olup, bir müdürün yönetimine verilmiştir (Gökbilgin, 1988: 37; Ünal, 2007: 226-227).

Nahiyelerin şekillendirilmesiyle teşkilat yönünden güçlendirilen kaza, hukukî ve idarî bir birim olarak, sancaktan bu yönüyle bağımsızlaştırılmış olarak kazaskere bağlanmıştır. Kazalar bu dönemde diğer idarî ve askerî birimlerden farklı özellikler de kazanmış görünmektedir. İdarî, hukukî ve hatta askerî bakımdan yeni bir şekil kazanarak, müdürler tarafından idare edilmeye başlanan bu teşkilât, Tanzimat sonrasında kaymakamların idaresine verilmiştir (Baykara, 2002: 119-120).

2. Osmanlı Taşra Teşkilatında Yeniden Yapılanmayı Gerekli Kılan Sebepler ve İlk Denemeler

Toplumlar, zaman içerisinde iç ve dış dinamiklere bağlı olarak belirli değişim evreleri geçirirler. Dolayısıyla bir dönem toplum açısından mükemmel addedilen usul ve kaideler daha sonraki dönemlerde değişen yenedünya düzeninde ihtiyaçları karşılayamaz hale gelebilir. Dolayısıyla toplumun sosyal-ekonomik ve siyasi yönden değişimi, zamanla devlet kurumlarının politikalarını da değişime zorlar (Eryılmaz, 1992: 11).

XVII. Yüzyılın sonlarından itibaren Batı'nın üstünlüğü ve Rus Devleti'nin güçlü bir şekilde ortaya çıkması, dünya güç dengesini Osmanlı Devleti'nin aleyhine bozdu. Bu bozulma kendisini öncelikle idarî ve askerî sistemde gösterdi. Bu durum Osmanlı Devleti'ni Batı sistemini gözlemlemeye yöneltmiştir (Karpas, 1996: 31). Bu da Osmanlı devlet adamlarını ıslahatlar hakkında özellikle Tanzimat'tan önceki dönemlere göre daha temkinli davranmasını gerektirmiştir. Çünkü yapılması düşünülen reformların çoğu Avrupa merkezli idi. Bu sebeple de ıslahatların mümkün mertebe Müslüman tebaayı rencide etmeyecek şekilde olmasına özen göstermek gerekiyordu. Fakat buna rağmen, reformu yürüten bürokrasinin, tebaaya yönelik faaliyetleri doğrudan tebaa ile değil, onların adına hareket ederek belirleme yolunu tercih ettiği görülmektedir. Nitekim Tanzimat Edirne, Hüdâvendigar, Ankara, Sivas gibi devlet hâkimiyetinin sağlam olduğu yerlerde başarıyla uygulanmış olsa da (Çadırcı, 1998b: 611-612), bu uygulamalara karşı Anadolu'nun çeşitli yerlerinden gösterilen tepkiler, halkın uygulamaların içeriğinden haberdar olmadığına emsal verilebilir. Bu tepkiler özellikle Erzurum, Trabzon, Van, Cizre ve Hakkâri bölgelerinde kendini göstermiştir. Mesela, Cizre ve Çölemerik dolaylarında patlak veren Bedir Han Bey İsyanı, Tanzimat dönemi idarî reformlarına verilen tepkilerin başında gelmektedir (Engelhardt, 1999: 202)³.

Osmanlı Devleti'nde, kurumları ıslah etmek amacıyla yapılan ıslahat çalışmalarının en belirgin özelliği, reformcu ve inkılâpçı bir hüviyet taşımasıdır. Çünkü bu değişimler genellikle yöneticiler veya yönetim organları tarafından düşünülmüştür. Bu manada yapılan değişim ve reform hareketleri, halk tarafından çoğu zaman tepki almış ve sahiplenilmemiştir (Eryılmaz, 1992: 15-16). Sert tepkilere

³ Tanzimat'ın ilanı sıralarında Anadolu'da karşılaşılan güçlükler ve gösterilen tepkiler konusunda bilgi için bk. (Çadırcı, 1987: 100-102; Gencer, 2010: 287; Aksın, 1998: 851 vd.; İnalçık, 2006: 127 vd.).

ve kargaşaya yol açan bu reform hareketi ilan edilmesinin akabinde ve daha sonraki dönemlerde içeride ve dışarıda birçok kesimden eleştiri almıştır (Göyünç, 1987: 105).

XVII. Yüzyıldan beri değişim geçiren Osmanlı Devleti'nde yenileşmenin bir bütün olduğunu ve bunun sistematik bir biçimde uygulanması gerektiğini ilk kavrayan padişahlardan biri III. Selim (1789-1807) idi. Bu sebeple padişah, değişimi devamlı hale getirecek bilgi ve tecrübeyi edinmek amacıyla, Avrupa'daki çeşitli devletlere sefirler göndermişti (Ünal, 2003: 276). Ayrıca devlet bünyesindeki önemli aksaklıkları düzeltmek amacıyla eyâletlerde yeni bir taksimata girişmişti. Buna göre eyâletler Mısır, Şam, Bağdat, Basra, Zor, Halep, Karaman, Rakka, Diyarbakır, Adana, Sayda, Musul, Anadolu, Trabzon, Erzurum, Çıldır, Van, Kars, Maraş, Sivas, Cidde, Trablusşam, Girit, Rumeli, Silistre, Bosna, Mora, Cezayir olmak üzere taksim edilmişti. Taşrada görevli olan vezir sayısını da buna göre düzenleyerek, tecrübeli ve yetenekli kişiler görevlendirmişti. Fakat yaptığı değişimler sırasında yeterli tedbir almayan III. Selim'in başlatmış olduğu ıslahât hareketleri, çıkarları zedelenen çevrelerin (Kabakçı Mustafa İsyanı-29 Mayıs 1807) girişimi ile durdurulmuştur (Hayta ve Ünal, 2010: 81).

III. Selim'den sonra Sultan II. Mahmud tahta çıktığında (1808), devam eden Osmanlı-Rus Harbi (1806-1812) sebebiyle genel olarak eyâletlerde karışıklıklar olmakla beraber, özellikle de Balkan vilâyetlerinde ciddi rahatsızlıklar vardı. Bu durum ıslahât sürecinin hızlandırılmasını gerekli kılmıştır (Eren, 1970: 713). Engelhardt, bu dönemi "*Sultan II. Mahmut döneminde ve Sultan Abdülmecid'in saltanatının ilk yıllarında Türkiye, direkleri, yelkenleri tamire ve yenilenmeye, tayfası da değiştirilmeye ihtiyaç duyan bir gemiye benziyordu*" şeklinde tasvir etmiştir (Engelhardt, 1999: 14). Nizâm-ı Cedid'in başarısızlığına ve III. Selim'in akibetine tanık olan padişah, reform hareketlerinin başarılı olabilmesi için değişimin sadece askerî zümrenin değil, tüm Osmanlı kurumlarını ve toplumunu kapsamaması gerektiği kanısına varmıştır. Reformların beklentileri karşılayabilmesi için ıslahına ihtiyaç duyulan kurumların yeni kurumların işleyişine engel teşkil etmemesi için, eski kurumun tamamen ortadan kaldırılması taraftarıydı (Shaw ve Shaw, 2006: 25).

Sultan II. Mahmud, tahtı devraldığı sırada memleketin Anadolu ve Rumeli sancakları mütesellim denilen idareciler tarafından idare edilmekteydi. Bunların bir kısmı merkezi idareye itaat eden kişiler olmakla beraber bir kısmı da yarı asi, kendi başına buyruk, yerli derebeyleri idi. Bu durum karşısında kendi saltanatından emin

olmak ve III. Selim'in akıbetine uğramamak için hâkimiyetini sağlamlaştırmanın yollarına başvurdu. Öncelikle kendisini tahta çıkaran dönemin önde gelen zorbası Rusçuk Âyânı Alemdâr Mustafa Paşa'yı istemeyerek de olsa sadârete getirmek zorunda kaldı. Ardından kısa bir süreliğine de olsa hâkimiyetine gölge düşürecek olan *Sened-i İttifak*'ı tanıyarak, ayanların ve diğer taşra idarecilerinin saltanatı hedef alabilecek çıkışlarını önlemeye çalıştı (Mert, 2002: 722-723). Alemdâr Mustafa Paşa'nın yeniçeriler tarafından bir baskınla ortadan kaldırılmasından sonra, merkezi hükümetin gücünü taşrada yeniden kurmak için harekete geçen II. Mahmud, devlete itaat etmeyen âyânlar ile doğrudan mücadele ederken bazen kuvvete, bazen de birbirine kırdırmak şeklinde bir yola başvurmuş olup, itaatini bildiren âyânların ise hâkim oldukları bölgelerde etkisiz kılacak ve görevlerine son verecek yeni tedbirlere başvurmuştur⁴.

Sultan Mahmud, merkezde ve taşrada kurulmasına çalışılan merkeziyetçi anlayışa karşı en önemli muhalif güç olarak gördüğü yeniçeriliğin kaldırılmasını, yeni düzenin ilk adımı olarak görmekteydi. Bu nedenle de III. Selim'de görülmeyen bir özellik olarak, güvenilir bir kadro oluşturmuştur. Bu kadro ileride Tanzimat reformlarının uygulanmasında büyük bir rol üstlenecektir (Beydilli, 1994: 89-90). Yeniçeriler, 15 Haziran 1826'da ayaklanmaya girişti. Fakat daha önceden tertiplenmiş bir şekilde halkın ve ulemanın desteğinden yoksun bırakıldı ve 17 Haziran 1826'da resmen kaldırıldı. *Vak'a-i Hayriye* olarak da bilinen bu hadise, daha sonra gerçekleştirilecek reformlar için önemli bir kırılma noktası olmuştur (Yaramış, 2002: 23).

Sultan II. Mahmud dönemindeki gelişmelerden biri de; hükümet ile halk arasındaki ilişkilerde önemli bir yeri olan ve itaat eden ayan zümresinin etkisinin kırılarak ortadan kaldırılmasında rol oynayan, muhtarlık teşkilatının kurulmasıdır. Osmanlı merkez ve taşra teşkilatı içerisinde II. Mahmud döneminde yeni bir anlayışla ortaya çıkan muhtarlık teşkilatı, Yeniçeri Ocağı'nın lağvından sonra İstanbul'da meydana gelen sosyal sorunların çözümlenmesi ve güvenliğin sağlanması ihtiyacından doğmuştur. O vakte kadar mahalle ve semt güvenliğini, yeniçerilerden oluşan *kullukçu* ve *yasakçı* adlı görevliler üstlenmişlerdi. Ocağın

⁴ II. Mahmud, merkezi idareden uzak bölgelerdeki bir kısım zorbaları birbirine kırdırma yoluna giderek, bunların birleşmesini ve devlete karşı tehlike oluşturmasını engellemeye çalışmıştır. Örnek olarak, 1812'den 1834'e kadar Trabzon, Rize ve civarında hâkim olan Hazinedaroğulları'nın Tuzcuoğulları'na ve 1819'da Serezli (Sirozi) Yusuf Paşa'nın Batı Trakya'daki ayanlara karşı kullanılması verilebilir (Mert, 2002: 724).

kaldırılmasıyla ortaya çıkan güvenlik zaafiyeti ve İstanbul'a yapılan göçlerden doğan problemlerle mücadele, güvenlik ve asayişin sağlanması ihtiyacı, geçmişte imamın yanında çeşitli görevler verilen muhtarların, taşra yönetiminde yeni bir anlayışla ortaya çıkmasına vesile olmuştur. Bu şekliyle muhtarlık ilk olarak 1829'da İstanbul ve Bilâd-ı Selâse (Galata, Üsküdar ve Eyüp)'de kurulmuştur (Akyıldız, 2006b: 13-14; Çadırcı, 1998a: 1238-1239). İlk muhtarların ne şekilde belirlendiği sorusu bazı araştırmacılar arasında tartışma konusudur. Muhtarların seçim ile göreve getirildiğini iddia eden araştırmacılar olduğu kadar, padişah tarafından atandığını ifade eden araştırmacılar da vardır⁵.

Bu müessesenin taşrada tatbiki birkaç yıl sürmüştür. Taşradaki ilk örnek, 1833 yılında Kastamonu Sancağı'na bağlı Taşköprü Kazası âyanı Hacı Ömer'in yerel halka zulmetmesi ve mütesellim Dede Mustafa Ağa'nın meseleye el koyması sonucunda ortaya çıkmıştır. Dede Mustafa Ağa'nın ayan seçmek yerine, bahsi geçen muhtarlık teşkilatını tercih etmesi, müessesenin taşrada kurulmasında etkili olmuştur (Güneş, 2009: 7-8).

II. Mahmud tarafından, reform sürecini sağlıklı bir şekilde yürütmek amacıyla kurulan kadronun, 3 Kasım 1839'da Gülhâne Hatt-ı Hümayûnu⁶'nu ilanı ile başlayan Tanzimat Dönemi, modern dönemin başlangıcı sayılmaktadır. Bu dönem, "*Temel müesseseleri bozulmuş olan Osmanlı İmparatorluğu'nun, yepyeni bir medeniyetle yükselen ve taarruza geçen Avrupa'nın ezici gücü karşısında yeniden teşkilatlanma teşebbüsünün kat'i safhası*" olarak ifade edilmektedir (İnalçık, 1992: 2). Osmanlı bürokrasisi, Avrupada kurulan demokratik sistemin bir parçası olan parlamentoyu, kendi sistemine taşımak suretiyle ülke çapında yapılması planlanan reform sürecine halkın da katkıda bulunmasını hedeflemiştir. Bu girişim, Osmanlı bürokrasisinde meclisleşme hareketine hız kazandırmıştır. Tanzimat'ın hazırlık evresinde, ilan edilecek fermanının getireceği prensip ve programların uygulanması için sürekli bir meclisin varlığına duyulan ihtiyaç 24 Mart 1838'de *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*'nin kurulmasını gerektirmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1999a: 35-36).

Meclis-i Vâlâ'nın kurulmasından sonraki ilk uygulamalarından biri iltizamın kaldırılması olmuştur. 1839 tarihli Gülhâne Hatt-ı Hümayûnu'nda, iltizamın halk üzerindeki vergi yükünü hafifletmek gayesi belirtilmekteydi. Bu doğrultuda iltizam

⁵ Karşılaştırma için bk. (Çadırcı, 1998a: 1238-1239; Akyıldız, 2006b: 13-14)

⁶ *Gülhâne Hatt-ı Hümayûnu* tam metni için bk. (Engelhardt, 1999: 497-500). Fermanın esasları için bk. (Kaynar, 1991: 176-180).

usulü 1840 yılında kaldırıldı* (Genç, 2000: 157). Klasik dönemde tahsildarlık yapan, ancak XVIII. Yüzyılın başlarından itibaren devletin bir kısım eyâletlerinde geniş yetkiler ile donatılan muhassıllar, Tanzimat sonrasında yeniden teşkilatlandırılarak “*Muhassıl-ı Emval*” adı altında taşraya gönderilmişlerdir. Muhassıl-ı Emval’in vazifelerinden biri sancaklarda “*Muhassıllık Meclisleri*” oluşturmaktı (Efe, 2002: 38). Muhassılların yanında onlara yardımcı olmak üzere taşranın teftişi için, Anadolu ve Rumeli’ye müfettişler de gönderilerek “*İmar Meclisleri*” oluşturulmaya çalışılmaktaydı. Merkezi hükümet ve taşra yönetimi bu şekilde yeniden oluşturulurken, askerlik, eğitim ve dinsel alanlardada birçok yeni gelişmeler olmuştur. Bu girişimler, 1845 yılında eyâletlerden çağrılan temsilciler vasıtasıyla, Sultan Abdülmecid’in de hazır bulunduğu ilk parlamenter meclis toplantısında ele alınarak, çözümler aranmış ve taşra ile merkez arasındaki koordinasyon bu şekilde kurulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1992: 323-327).

1848-1849 yılından itibaren eyâletlerdeki idarî yapı, eyâlet ve sancaklarda oluşturulan meclis başkanının ve beraberindeki iki kâtibin doğrudan merkezi hükümet tarafından atanması şeklinde gerçekleşti. Eyâletlerde kurulan meclisler “*Büyük Meclis*”, sancaklarda kurulanlar ise “*Küçük Meclis*” olarak isimlendirilmiş ve böylelikle taşradaki meclisler arasında hiyerarşik bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Meclis başkanı ve üyelerinin merkezi hükümet tarafından atanması, taşradaki valilerin yetkisini daraltılmasına ve merkezi yönetimin güçlendirilmesi yolunda atılmış önemli bir adım sayılmaktadır. Bu durum valilerin vilâyetlerdeki konumlarını sarsmış olduğundan, reformlar karşısında direnen taşra ileri gelenlerinin gücünü kırmak amacıyla, merkezi yönetimin valilerin daha önce ellerinden alınan bazı yetkilerini yeniden iade etmesini gerektirmiştir. Bununla ilgili olarak 1852 yılında yayınlanan bir emir ile muhassıllar ve meclis üyeleri doğrudan valilerin emrine verilerek, bu memurlar üzerinde hâkimiyet kurmalarına izin verilmiştir. Buna mukabil meclis başkanı ve üyelerinin merkezden atanmasından vazgeçilmiş ve valilerin kamu asayişi ve düzenini korunması konusundaki yetkileri de genişletilmiştir (Uyanık, 2012: 115-115).

30 Mart 1856’da yapılan Paris Barış Konferansı’nın arifesinde Osmanlı Devleti, “*Avrupa uyum*” sürecine dâhil edilmesine dair kararlar almaktaydı (Hayta ve Ünal, 2010: 128). Alınacak kararlar Tanzimat Fermanı’nın hükümlerini genişleterek

* İltizamın kaldırılması sonucu ekonomik sıkıntıların belirmesi, bu sistemin 1842 yılından sonra tekrar uygulamaya alınmasına yol açmıştır.

yeni bir ferman düzenlenmesi fikri kabul edilmiş oluyordu. Bu amaç doğrultusunda Babîlî tarafından, 25 Şubat 1856'da ilan edilen "İslahat Fermanı"⁷ ile mülkî idare, daha geniş ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır. Hükümetin taşrada tesis etmeye çalıştığı yeni düzenin sağlıklı işlemesi için öncelikle memurların görev ve sorumlulukları konusunda bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Bu sebeple *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* tarafından 22 Eylül 1858'de yeni bir düzenlemeye gidilerek, "*Vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini şamil talimat*" başlığıyla, taşradaki memurların görev ve salâhiyetleri yeni baştan açıkça belirlenerek kanunlaştırılmıştır (Uyanık, 2012: 116; Karal, 1995a: 133).

Osmanlı Devleti'nde İslahât Fermanı'nın ilanı ve uygulanması, ülkenin çeşitli bölgelerinde başlayan ayaklanmalar sürecinin yabancıların müdahalesi olmadan yatıştırmasını hedefleyen bir yönü de vardı. 1841-1842 yılları arasında baş gösteren Marunî ve Dürzîler arasındaki kanlı çatışmalar Osmanlı Devleti'ni bu çatışmaları önlemek maksadıyla 1845-1850 yılları arasında "*iki kaymakamlı*" yeni bir sistemin kurulmasına sebep olmuştur (Keleş, 2008: 147). Fakat 1860'ta tekrar başlayan kanlı çatışmalar (Ulman, 1966: 36), Avrupalı devletlerin müdahalesinin bahanesi olmuş olup, Osmanlı Devleti'ni İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı Devleti'nin de dâhil olduğu bir "Avrupa Komisyonu"nun kurulmasına ve bu komisyonun bölgedeki olayları incelemesini kabul etmeye zorlamıştır. Komisyonun yaptığı çalışmalar sonucunda 9 Haziran 1861'de *Lübnan nizâmnâmesi* ilan edildi (Önen ve Reyhan, 2011: 150). Cebel-i Lübnan bölgesi, idarî düzenini değiştiren bu nizâmnâme ile Hristiyan bir mutasarrıf tarafından yönetilecek şekilde özerklik kazanmıştır. Seçilen mutasarrıfın üyeleri, Lübnan'daki etnik toplulukların temsilcilerinden oluşan bir meclisin desteğinde görev yapacak olması, Suriye ve Beyrut'ta bulunan Osmanlı valilerinden bağımsız davranışlar içerisinde olmaya sevk etmiştir⁸.

Bu şekilde özerkliğini kazanan Cebel-i Lübnan örneği Osmanlı Devleti'ne bünyesindeki etnik nüfusun yabancı devletlerin müdahalesine açık olduğunu ve parçalanmayı kolaylaştırıcı bir yapı taşıdığını göstermiştir. Bu durum Osmanlı devlet adamlarını yeni arayışlara sevk etmiş olduğundan kısa bir süre sonra yeni bir vilâyet nizâmnâmesinin ilanı gündeme gelmiştir ki, 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi'nin bu tür yapılanmaları ortadan kaldırmak amacıyla yürürlüğe girmiş olduğu görünmektedir.

⁷ İslahât Fermanı'nın tam metni için bk. (Engelhardt, 1999: 501-507).

⁸ 1861 Lübnan Vilâyet Nizâmnâmesi'nin tam metni için bk. (Tural, 2005b: 84-88).

BİRİNCİ BÖLÜM

1864 VİLÂYET NİZÂMNÂMESİ VE TAŞRADAKİ İDARİ YAPILANMA

1. Tanzimat Fermanı Sonrasında Taşranın Durumu

Osmanlı Devleti'nde XVII. Yüzyıldan itibaren sürdürülen idarî, askeri ve sosyal alanlardaki reformlar Tanzimat Fermanı ile bir dönüm noktasına girmiştir. Bu reform hareketi söz konusu alanlarda kat etmiş olduğu mesafeyi biraz daha ileri götürmek amacıyla ıslahâtlara yeni bir yön verirken, müslim ve gayrimüslim tebaa arasında ilişkileri de yeni bir mecraya oturtmayı hedeflemekteydi. Ancak bu dönemde idarî ve askerî alanlarda elde edilen başarı, müslim ve gayrimüslim tebaanın yeniden örgütlenmesi ve temel hak ve özgürlüklerle donatılması aşamasında bir takım tepkilerle karşılaşmış olduğundan, yeni bir ıslahât sürecinin gerekli olduğuna inanılmıştır. 1856 yılında ilan edilen İslahât Fermanı ile tebaaya verilen hak ve yetkiler genişletilerek daha katılımcı bir zeminin oluşturulmasına çalışıldı.

Tanzimat fermanı ile zimmi statüleri gereği sahip oldukları ancak uluslararası zeminde yazılı bir belgeye henüz söz konusu olmamış olan bu sosyal haklar İslahât Fermanı ile verildiği gibi, gayrimüslim tebaa doğrudan (dinsel kimliklerine dokunulmadan) yönetimin birer parçası haline getirilmeye de çalışılmıştır. Buna karşılık Müslümanlar, yüzyıllardır birlikte yaşamış oldukları gayrimüslim halk ile aynı statüde kabul edilmelerine sert tepki göstermişlerdi. Özellikle Balkanlarda Bosna-Hersek, Sırbistan, Niş'te, Ortadoğu'da ise Suriye ile Lübnan'da ayaklanmalar çıkmıştır. Lübnan'daki Marunî-Dürzi çatışmaları, Avrupalı devletlerin müdahalesi ile farklı bir boyut kazanmış ve Lübnan bölgesi özerk bir yapıya kavuşturulmuştur (1861) (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 67-68).

Lübnan bu tarihten sonra Osmanlı Devleti'ne yıllık vergi veren muhtar bir bölge haline getirilmiştir. Osmanlı devlet erkânı, karışıklık içerisindeki diğer Osmanlı vilâyetlerinin, Lübnan benzeri bir akıbeti yaşamaması için, Ali ve Fuat paşaların öncülüğünde bir komisyon oluşturarak, yeni bir nizâmnâme için çalışmaya başlamıştır. Bu çalışma sonucunda *Niş*, *Vidin* ve *Silistre*'nin birleştirilmesi öngörülerek, yeni bir idarî bölge kurulmasını (Tuna Vilâyeti) sağlayacak olan 1864 *Vilâyet Nizâmnâmesi*'nin ilanı gündeme gelmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 67-68).

2. 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ve Taşra Teşkilatında Düzenlemeler

1864 Vilâyet Nizâmnâmesi⁹, Osmanlı idarî teşkilatında klasik dönem eyâlet sisteminin yerine liva sistemini getirmek suretiyle yeni bir sistemin kurulmasını sağlamıştır¹⁰.

Nizâmnâme, Fransız taşra sisteminden yararlanılarak hazırlanmış olup (Lewis, 1991: 384; Gençoğlu, 2011: 35), Osmanlı ülkesinin idarî taksimatı *vilâyet*, *liva (sancak)*, *kaza*, *karye (köy)* şeklinde taksim edilmiştir. Buna göre vilâyetin başında bulunan yöneticiye “*vali*”, sancağın başındaki yöneticiye “*mutasarrıf*” ve kazanın başındaki yöneticiye ise “*kaymakam*” denilmiştir (Eryılmaz, 1992: 196). Bu üç birimin yöneticileri doğrudan padişah tarafından atanmaktaydı. Köy yöneticisi olan muhtar ise halk tarafından seçilmekteydi (Özdiş, 2008: 21).

Bu nizâmnâme ile Osmanlı taşra teşkilatında uygulanan değişimin nihaî noktası olmayıp, 1867, 1871 ve 1913’te de benzeri nizâmnâmelerin ilan edildiği görülmektedir. Bu sebeple söz konusu birimlerin uygulamada nasıl bir hal aldıkların görebilmek için vilâyet, sancak, kaza ve köylere atanmış olan yöneticiler hakkında malumat vermek, konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

2.1. Vilâyet İdaresi

Timar sistemi çerçevesinde oluşturulmuş olan eyâlet/vilâyet askerî, idarî ve mali işleri yürütmekle mükellef beylerbeyi veya vali denilen amirler tarafından yönetilmekteydi. Beylerbeyi/vali paşa sancağı adı verilen merkez sancakta oturmakla beraber, bu sancağa bağlı başka sancaklar da vardı. Bunların yönetimi ise merkezden atanan sancak beylerine aitti. Kuruluş döneminde sancak beyleri askerî olarak beylerbeyine/valiye bağlı idi. Bu durumda Tanzimat’ın ilanına kadar fazla bir değişim yaşamamış görünmektedir (Efe, 2009: 87).

XIX. yüzyılda valilerin yetkilerinde yeniden bir takım değişiklikler yapılmıştır. Örneğin, 1811 yılında mukataaların hazineye devredilmesiyle başlayan süreçte, eyâletlerin vali ve vali yetkileriyle donatılmış olan mütesellim ve voyvoda gibi kişilere iltizam olarak verilmeye başlanması bu değişimin ilk belirtilerinden biri

⁹ Nizâmnâmenin 1-28. Maddeleri genel olarak vilâyet idaresi ile valinin atanma, görev ve sorumluluklarını açıklamaktadır. 29-42. Maddeleri liva (sancak) idaresi ve mutasarrıflık makamına; 43- 53. Maddeleri kazâ idaresi ve kaymakamlık makamına; 54-66. Maddeleri Karye (köy) yönetimi ve muhtarlık makamına ayrılmıştır. 68-78. Maddeler ise bu mülkî idarelerde yapılan seçim usullerine ayrılmıştır (Düstur, 1289: 608-624).

¹⁰ Nizâmnâme bu hususa “*Memâlik-i mahrûse-i şâhânenin kıta’ât-ı müte’addidesi livâların münâsebâtına göre devâ’ir-i müt’addideye taksîm ile her da’ire vilâyet ismiyle yâdolunacaktır*” şeklinde dikkat çekmektedir (Düstur, 1289: 608).

olmuştur (Efe, 2009: 89). İkinci bir değişiklik ise 1836'da Redif askerî teşkilatının kurulmasıyla gerçekleştirilmiş görünmektedir. Teşkilatın kurulması valilerin bu defa da “müşir” unvanıyla tayinine sebep oldu. Bu da valilerin yeniden güç kazanmasını sağladı. Öyle ki müşir/valiler, eyâletlerin idarî, malî ve askerî vazifelerini üstlenerek, ayan ve eşrafi denetleyecek bir konuma eriştiler ve taşrada merkezi otoritenin güçlü birer temsilcisi haline geldiler (Çadırcı, 1963: 70; Çadırcı, 1991a: 22).

1839'da Tanzimat Fermanı valilerin yetki ve görev alanında da bazı değişiklikler getirmiştir. Ferman, valilerin yetkilerini kısıtlarken, onların malî işlere doğrudan müdahalesini de önlenmeye çalışmıştır. Bu tarihten sonra eyâletlerin malî işleri muhassıllara verilmiştir (Çadırcı, 1991a: 225).

Tanzimat Fermanı ile valiler hakkında yapılan düzenlemeler yeterli görülmeyince 1 Ocak 1849 tarihli *Eyâlet Meclisleri Talimatnamesi*'nde valilerin görev ve yetkilerinin yeniden düzenlendiğine dair bilgiler mevcuttur. Bu düzenlemeye göre vali, tayin edildiği eyâletin işlerini yürütmek ve eyâletten merkeze gönderilecek vergilerin, emri altında bulunanlar tarafından toplanılmasına nezaret etmekle vazifeli kılınmıştı (Kılıç, 2009: 48-48). Ayrıca bu düzenlemeler sırasında taşrada görevli memurların yapacakları yemin meselesi de gündeme gelmiştir. Memurlara yemin ettirilmesi rüşveti önlemeye yöneliktir¹¹. 11 Aralık 1849'da Meclis-i Vâlâ'da alınan bir karar, taşradaki mülkî memurlar için bir yemin metni düzenlemeyi hedeflemiştir. Sultan Abdülmecid, memurlara örnek olması için bizzat kendisi *Kuran-ı Kerim* üzerine yemin etmiştir¹².

Tanzimat'tan sonra yapılan yukarıdaki düzenlemeler, beklentiler için yetersiz kalıyordu. Valiler devlete bağlı maaşlı birer memur haline getirilmişti. Böylece valilere ait yetkiler, geçmişte sahip oldukları ancak daha sonra askerî kumandana ve

¹¹ Osmanlı Bürokrasisi, Tanzimat dönemindeki değişimin önemli sorunlarından biri haline gelen rüşveti önlemek için önlemler almaya çalışmıştır. Bu önlemlere 1838 ve 1840 yıllarında çıkarılan ceza kanunnameleri ile 1841, 1849, 1850, 1851, 1855 ve 1858'de devam eden kanun ve talimatnameler örnek gösterilebilir. Devletin, rüşvet için almaya çalıştığı önlem ve faaliyetler hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Keleş, 2005: 259-280; Çelik, 2006: 25-64).

¹² 1846 yılında yayınlanan “Talimat-ı Umumiye” de buna yönelik idi (Güneş, 2009: 30). Söz konusu yemin metni şöyledir: “Pâdişâhıma ve devlet-i aliyelerine sadâkatden ayrılmayacağıma ve her nasıl nâm ve te'vîl ile olur ise olsun rüşvet almayacağıma ve pâdişâhımın ruhsat-ı seniyyesiyle kabûlü mücâz olan hedâyâ-yı resmîyeden başka memnû' olan hediye kabûl etmeyeceğime ve emvâl-ı mîriyyeyi irtikab ve telef etmeyüp ve hiç kimseye etdirmeyeceğime ve lüzum-ı hakikisi tebeyyün etmedikçe ve hazîne-i mîriyyeye masârif vuku'unu tecviz eylemeyeceğime ve îcâb-ı sahihi olmadıkça mücerred ri'âyet-i hâtıra mebni memur istihdâmına lüzum göstermeyeceğime” (Akyıldız, 1993: 58). Bu yemin metni taşradaki muhtar hariç diğer mülkî memurlar için alınmıştır. Fakat yemin metninin oluşturulmasından iki yıl sonra 28 Aralık 1851'de taşraya gönderilen bir emirle muhtarlarda söz konusu metne göre yemin ederek göreve başlayacaklardı (Bk. Akyıldız, 2006b: 22). Muhtarların göreve başlarken ettikleri yemin için bk. (Güneş, 2009: 31).

defterdara verilmiş olan yetki alanlarına müdahil olamayacakları şekilde yeniden düzenlenmişti. Böylece valiler, söz konusu memurlarla istişare etmeden iş yapamaz hale gelmişti. Bu düzenleme sonrasında ortaya çıkan sıkıntılar Babîâli'yi yeni bir uygulama yapmaya zorlamış olduğundan, 28 Kasım 1852'de yayınlanan bir emirle, valilerin eski yetkilerini iade yolu seçilmiştir. Buna göre muhassıllar, mal müdürleri ile meclis azaları valilerin denetimine verildi. Bu emirler yetkileri arttırılan valiler, görevini yerine getirmeyen memurları 1849 talimatnamesinin aksine yeniden azletme yetkisine kavuşmuştur (Tönük, 1945: 112).

1852 talimatnamesini yeterli görmeyen Babîâli, 22 Eylül 1858 tarihinde yeni bir talimatname yayınlayarak vali, mutasarrıf, kaymakam ve müdür gibi mülkî amirlerin görev ve sorumluluklarında yeni düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme ile vali, eyâletin her türlü merci noktası ve devletin özel vekili haline getirilerek, eyâletin en üst mülkî amiri olarak, defterdar, kaymakam, müdür ve diğer memurlardan sorumlu ve denetleme yetkisine sahip olmuştur. Böylece valiler yeniden geniş yetki ve denetim hakkıyla donatılarak eyâlet yönetimiyle vazifelendirilmişlerdir (Kılıç, 2009: 52-53)¹³.

Bu düzenlemenden sonra Ali ve Fuat Paşaların girişimiyle eyâletlerde ıslah çalışmalarına devam edildi. Fransız yönetim örgütü model alınarak, yeni bir nizâmnâme "1864 Vilâyet Nizâmnâmesi" ilan edildi. Bu nizâmnâme ile Osmanlı taşra teşkilatında, ilk sistemli düzenleme başlatılmıştır. Yeni düzenleme, mülkî idarede yönetim şekliyle ilgili bir takım yenilikler getirdiği gibi, vilâyet yöneticisini (vali) de devletin üst düzey muhataplarından biri haline getirmiştir (Kılıç, 2009: 61).

1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ile vilâyetin mülkî, malî, hukukî ve zaptiye işleri yeniden valiye verilmişti. Böylece valiler yeni baştan amiri olduğu vilâyetin işleriyle sorumlu kılınmışlardır (Düstur, 1289: 608-609 [6. Mad.]). Böylece daha önce var olandan farklı ve daha kapsamlı bir vilâyet sistemi kurularak, her biri geniş yetki ile donatılmış bir valinin yönetimine verildi (Lewis, 1991: 384).

Böylece vilâyetin maliye ve hesap işleri vilâyet defterdarı tarafından yürütülecek şekilde düzenlendi. Defterdar valinin emrinde olmakla beraber Maliye Nezâreti'ne karşı sorumlu tutulmuştur. Vilâyetin mali işleriyle ilgili vali ve defterdara ait vazifeler ise ayrı nizâmnâmeler de yer almıştır. Vilâyetin hesap işleri

¹³ Tönük, eserinde 1858 tarihli "*Vülat-ı ızam ve Mutasarrıfın-i kiram ile Kaymakamların Vazâifini şamil Talimat*" adlı düzenlemenin maddelerini vererek, valilerin görev ve yetkilerini daha ayrıntılı bir şekilde anlatmıştır (Tönük, 1945: 117-128).

Maliye Nezâreti tarafından belirlenen usullere uygun olarak, muhasebe kalemine ihale edilecekti (Düstur, 1289: 609 [7., 8. Mad.]). Tahrir işleri ise vilâyet mektupçusunun idaresine verilecekti. Bu memurun maiyetindeki kalem ise dairenin resmi kayıtlarının muhafaza edileceği bir yer olacaktı. Ayrıca bir de vilâyet matbaası kurularak, bu matbaa vilâyet mektupçusunun idaresine verilecekti (Düstur, 1289: 609 [9. Mad.]). Vilâyetin harici işlerine bakmak üzere umur-ı hariciye memuru Dâhiliye Nezareti tarafından, umur-ı nafia memuru Nafia Nezareti tarafından, ziraat ve ticaret memuru ise Ziraat ve Ticaret Nezareti tarafından atanacaktı. Bu memurlar, seçim yolu ile devlet tarafından tayin edilecekti (Düstur, 1289: 609 [10., 11., 12., Mad.]).

Valinin maiyetinde kurulacak olan *İdare Meclisi*; defterdar, mektupçu ve hariciye müdürü ile Müfettiş-i Hükkam-ı Şer'iyye gibi devlet görevlilerinden oluşacak olup, ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim olmak üzere dört kişiden meydana gelecekti. Meclis, vali başkanlığında toplanacak olup, valinin bulunmadığı zamanlarda ise valinin uygun gördüğü kişi, vekâlet edecekti. İdare meclisi vilâyetteki mülkiye, maliye, hariciye, nafia ve ziraat işlerini müzakereye memur olup, bu meclis vilâyetin hukuki işlerine müdahale etmeyecekti. Meclis müzakere usulleri ise ayrı bir nizâmname ile belirlenecekti (Düstur, 1289: 610 [13., 14. Mad.]). Vilâyetin güvenlik işlerinden sorumlu zabıta ise valinin emri altında olup, validen alacağı emre uygun bir şekilde kuvvetlerini mahaller arasında bölüştürerek veya tümünden hareket ettirebilecektir. Vilâyetin zaptiye işleri “alaybeyi” unvanı ile bir zabıte verilecek olup, zaptiye askerlerinin nizâm ve icraatlarından bu kişi sorumlu olacaktı (Düstur, 1289: 610 [15. Mad.]).

Nizâmname gereğince vilâyetin hukuk işlerine bakmak üzere, şer'i mahkemeler müfettişi olarak, fetva makamının seçtiği ve halife tarafından atanan bir “Müfettiş-i hükâm” bulundurulacaktı¹⁴. Müfettiş-i hükâmın şer'i mahkemeler üzerinde yapacağı teftiş dâhil bütün sorumlulukları meşihat makamı tarafından gönderilecek bir tembihname ile belirlenecekti (Düstur, 1289: 610 [17. Mad.]).

Böylece söz konusu vilâyetlerde *divan-ı temyiz* denilen bir üst mahkeme kurulacak olup bu mahkeme taşınır ve taşınmaz mallara ait hukuk davalarına, ağır ceza davalarına bakmakla yükümlü kılınmıştır. Bu mahkeme, livalarda çözümsüz kalan davaların olması halinde, bunlara da bakan bir üst mahkeme olarak çalışacaktı.

¹⁴ Maddeye göre “*Karâr-ı ahîr icâbınca müfettiş-i hükâmlik me'mûriyyeti ilgâ olunmağla vazifesi merkez na'ibine verilmişdir*”. Buna göre Müfettiş-i hükâmlik memuriyeti kaldırılmış ve bu görev merkez naibine verilmiştir (Düstur, 1289: 610 [16. Mad.]).

Divan-ı temyiz, müfettiş-i hükkâm başkanlığında, müslim ve gayrimüslim üçer (toplam altı) azadan/üyeden meydana gelmekteydi. Bu üyelere ilave olarak genel hukuka vakıf, özel olarak görevlendirilmiş bir memurdan oluşacaktı. Bu mahkeme müslim ve gayrimüslim cemaatlara ait davalar ile ticaret meclislerinin görev alanı dışında kalan davalara bakacaktı. Burada görülen davalar, reis ve mümeyyizlerinin imzasıyla/mührüyle mazbataya dönüştürülerek valiye arz olunacaktı. Vali ise bu problemlerle kendisinde verilen yetki ve sorumluluklar kapsamında ilgilenecek olup, yetkisi dışında kalan davaları merkeze gönderecekti. Adî suçlar ve ağır ceza gerektiren meseleler incelenmek üzere Divan-ı temyize gönderilirdi. Burada söz konusu meseleleri incelemek üzere geçici kurullar da oluşturulabilecekti (Düstur, 1289: 611 (18., 19., 20., 21., 22. Mad). Nizâmnâmenin ilanından sonra, belirtilen maddelerin tamamının uygulandığını söylemek neredeyse imkânsızdır. Örneğin; yeni usulün tatbik edildiği yerlerden biri olan Bağdat'ta kurulan *temyiz-i hukuk ve cinayet meclisleri*'nde görmekteyiz. Meclisler kurulmuş fakat nizâmnâme hükümlerinin dışına çıkılarak (3 müslim, 3 gayrimüslim üye) muhtemeldir ki bölgenin nüfus oranı göz önüne alınarak üyeler; iki Müslüman, bir Hristiyan ve bir Musevî olmak üzere toplam dört âzâ ile mahkeme başkanı olan kadı ve kâtipten seçilmişlerdir (Hut, 2006: 44).

Bir reis ve üyelerden oluşan vilâyet ticaret meclislerinin oluşturulması planlanmaktaydı. Bu meclis, aynı zamanda sancak meclisi hükümlerini de yeniden yorumlayarak, incelemeye tabi tutabilecekti (Düstur, 1289: 612 [23. Mad.]).

Vilâyet merkezi olan sancaklar, mutasarrıf tarafından yönetilecek olup, buralarda ayrıca idare meclisleri, temyiz-i hukuk mahkemeleri ve ticaret meclisleri de oluşturulacaktı. Bu meclisler, liva meclisi görevlerini yerine getirdikten sonra merkeze ait kazanın mülkî ve hukukî işlerini de yüklenecekti. Merkez livanın yöneticisi olan mutasarrıf, genel hususlarda valiye yardımcı olacağı gibi valinin yokluğunda ise ona vekâlet ederek, meclis başkanlığını yürütecekti¹⁵.

Vilâyette bir genel meclis oluşturulacak ve bu meclisin üyeleri vilâyete bağlı sancaklardan seçilerek belirlenen üyelerden oluşacaktır. Bu meclisin başkanlığı vali veya valinin tayin ettiği bir memurda olacaktır. Bu meclis yılda bir kez vilâyet merkezinde toplanacak ve bu toplantı süresi kırk günü geçmeyecektir. Meclis, öncelikle vilâyet dâhilindeki yolların tamiri ve muhafazası, belediye binalarının

¹⁵ Nizâmnâmeye düşülen bir notta ise “*Merkez mutasarrıfı ilgâ olunarak vazifesi vâlîye verilmiştir*” denilmektedir (Düstur, 1289: 612 [24. Mad.]).

inşaat ve tamiratıyla ilgilenecekti. Bu tür düzenlemeler için ise kaza ahali ile görüşerek liva, kaza ve köy vergilerini yeni baştan düzenleyecekti. Meclis toplantısı için sancaklardan gelecek üyeler, geldikleri bölgelerle ilgili dilekçelerini toplantıdan önce valiye arz etmekle yükümlüydüler. Öyle ki bu tür meclislerde görüşülecek konuları vali belirleyecekti. Umumi meclis bir danışma meclisi olduğu için karar verme ve rey kullanma hakkına sahip değillerdi. Üyeler sadece görüşlerini açıklayabilirlerdi ve görevleri valinin konularla ilgili olarak danışma yapmasıyla sınırlanmıştı. Bu görüşmelerin sonunda vali konuyla ilgili olarak merkezi hükümeti bilgilendirecekti (Düstur, 1289: 612- 613 [25. 26. 27. 28. Mad.]).

Genel meclis üyeleri seçkin bir tabakadan seçilmiş olmasına rağmen idarî tarih açısından ayrı bir önemleri vardı. Bu durum Osmanlı yönetiminde düşünce tarzının değiştiğine işaret etmekle beraber yerel halkın Osmanlı yönetim mekanizmasında söz sahibi olmaya başladığı bir dönemin açıldığını göstermektedir. Hükümet, bu meclis üyelerinin yetkilerini valinin denetiminde tutarak bir yandan meclise üyesi olan yerel egemenleri kontrol ediyor bir yandan da bu yerel egemenler ile İstanbul arasında bir iletişim kanalının oluşmasını sağlıyordu (Önen ve Reyhan, 2011: 167-168).

Vilâyet İdare Meclisi, müfettiş-i hükkâm, defterdar, mektubçu, meclis-i hukuk ve meclis-i cinayette bulunan davalar memuru ile vilâyetteki müftü, hâkim, müslim ve gayri müslimlerin ruhani reislerinden oluşacaktı ve bunlar meclisin tabii üyesi sayılacaktı. Valinin başkanlığındaki seçim kurulu, vilâyet merkezi ile bağlı kasabalarda meskûn Osmanlı tebaasından yıllık en az 500 kuruş vergi veren, itibarlı, okuryazar kimseler arasından seçilecek toplam on iki kişi belirlenerek liva merkezlerine bildirilecektir. Seçilen on iki kişi livalarda sekize indirildikten sonra vilâyete gönderilecektir. Vali gerekli gördüğü kadar kişiyi atayıp, Babîâli'ye sunacaktır. Atanan memurların resmîyeti ise sadâret makamından yazılacak tahrirât ile kesinleşecektir (Düstur, 1289: 623 [77. Mad.]). Nizâmnâmenin son maddesinde ise yukarıda yapılan temsilci seçimine atıfta bulunulmakta olup, bu seçim sırasında müslim ve gayrimüslim ayrımı yapılmamıştır (Düstur, 1289: 623 [78. Mad.]).

Tanzimat'tan önce valiler buldukları bölgede hükümdarın mutlak temsilcisi olup, geniş yetkilere sahipti. Tanzimat'ın hemen sonrasında valilerin yetkilerinin daraltılması, bir takım olumsuzlukları da beraberinde getirmişti. Bu sıkıntıların giderilmesi için, 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi bir fırsat olarak değerlendirilmiş ve valilerin yetkileri eskiden olduğu gibi daha geniş bir çerçevede ele alınmıştır.

Valilerin idarî, malî ve güvenlik ile ilgili sorumluluklarının artırılmasının yanı sıra adlî ve cezaî alanlarda da gerekli tedbirleri alma yetkisi verilmiştir. Fakat Babıâli, merkez ile sürekli bağlantısı olan bu memurlar aracılığıyla taşra yönetimini denetim altında tutmaya çalışmıştır. Ayrıca vali, vilâyet sınırları içerisindeki malî işleri denetleme yetkisine sahip olduğu halde toplanan vergi gelirlerini merkezin haberi olmadan tasarruf hakkına da sahip değildi (Ortaylı, 2011: 70; Birkan, 2001: 46).

Nizâmnamenin önemli hususlarından biri de Osmanlı yargı sisteminin yeniden oluşturulmasıyla ilgilidir. Nitekim her vilâyet, sancak ve kaza için *Temyiz-i Hukuk* ve *Meclis-i Cinayet* gibi kurumlar oluşturulmuştur. Bu mahkemelerin başkanlığı ise meşihat makamı tarafından atanan *müfettiş-i hükkâma* verilmiştir (Ortaylı, 1994: 313).

2.2. Liva (Sancak) İdaresi

Osmanlı taşra teşkilatında sancak veya livanın mülkî âmiri mutasarrıf olup, "herhangi bir makam, görev veya memuriyeti elinde bulunduran, tasarruf eden" kişi anlamına gelmektedir. Kelimenin "sancağa veya livaya gönderilen idareci" anlamını kazanması XVII. yüzyıl başlarından itibaren meydana gelen gelişmelerle ilgilidir. Sosyo-ekonomik değişimler taşra idarî yapısının büyük ölçüde farklılaşmasına, yönetimde beylerbeyi vali ve sancak beyi mirivalardan ayrı olarak mutasarrıf, mütesellim, muhassıl, voyvoda ve ayan gibi yöneticilerin doğmasına zemin hazırlamıştır (Örenç, 2006: 377). Mutasarrıf, eyâlet yönetiminde vali ile aynı yetkiye sahip bir yönetici idi. Vezir rütbesini alan bazı kimselere devlet çeşitli nedenlerle valilik vermeyince, bunların geçimini sağlamak için birkaç sancağın yönetimi verilmiştir. Mutasarrıfların valilerden en önemli farkları, çoğunun mutasarrıfı oldukları sancak veya sancaklardan birisini merkez seçip orada oturmamalarıdır. Dolayısıyla mutasarrıflar, valiler ile hemen hemen aynı görevi üstlenen en üst yöneticiler olmuşlardır (Efe, 2009: 88).

Özellikle Nizâm-ı Cedîd sürecinde yapılan düzenlemelerle "mutasarrıf" tabiri taşra idaresinde yerleşmeye başlamıştır. Mutasarrıf tayinine dair ilk ciddi düzenleme III. Selim döneminde (1789-1807) gerçekleşmiştir. Tanzimat'tan sonra mutasarrıflardan Tanzimat usulünün eksiksiz tatbiki ve her sınıf ahaliye eşit muamele etmeleri istendi. Livada valinin temsilcisi olan mutasarrıflar genel idare ve asayişten birinci derecede sorumlu olan hale getirilerek, görevleri yerlerine yapacakları yemin merasiminden sonra gönderilmişlerdir (Örenç, 2006: 377-378).

28 Kasım 1852 tarihli bir fermanla düzenlenen vali ve mutasarrıfların yetkileri 22 Eylül 1858 tarihli talimatla genişletildi (Tönük, 1945: 112-124). Tanzimat'la beraber müstakil mutasarrıflık sistemi yaygınlık kazandı. Bir eyâlete bağlı bulunmayan ve mutasarrıf tarafından yönetilen sancaklar doğrudan merkeze bağlıydı. Sancak idarecisi olarak mutasarrıflığın kesin biçimde kurumsallaşması 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ile oldu ve eyâlet yerine vilâyet sistemine geçildi. Sancağın idaresi mutasarrıfa verildi. 1867'de yapılan düzenlemeden sonra yeni mutasarrıflıklar oluşturuldu. Mutasarrıflar çok zaruri durumlar hariç doğrudan merkezle yazışamaz, ancak vali aracılığıyla haberleşebilirdi. Validen aldığı emir ve talimatı livada uygular ve yeni kanun ve nizâmları ilan ederdi. İhtiyaç duyduğu bazı memurları tayin edebilir, maiyetindeki memurları cezalandırabilir veya azledebilirdi (*Düstur*, 1289: 613-614 [29. Mad.]); Örenç, 2006: 378).

1864 Vilâyet Nizâmnâmesi'ne göre vilâyetler livalara ayrılmaktaydı ve yönetimine ise mutasarrıf atanmaktadır. Buna göre liva sınırları içerisindeki mülkiye, maliye ve zaptiye işlerinden mutasarrıf sorumludur. Vilâyet sınırlarında valinin yapmakla görevli olduğu yükümlülükleri mutasarrıf da livada yerine getirmekle sorumlu tutulmaktaydı (*Düstur*, 1289: 613-614 [29. Mad.])¹⁶.

Livanın mali hesaplarına dair işleri, “maliye muhasebecisi” unvanıyla atanan bir memur tarafından sağlanacaktır. Malî işlerde mutasarrıfa ait olan yükümlülükler ayrı bir nizâmnâme ile belirlendiği için livadaki işler maliye muhasebecisinin idaresinde ve vilâyet defterdarı tarafından tavsiye edilecek olan mal kalemine (muhasebe kalemi) bırakılacaktır (*Düstur*, 1289: 614 [30. 31. Mad.]).

Livanın yazı işleri devlet tarafından atanan bir tahrirat müdürü tarafından yapılacaktır. Bu müdürün maiyetinde bir tahrirat kalemi oluşturulacak ve birimdeki evrakların muhafazası sağlanacaktır (*Düstur*, 1289: 614 [32. Mad.]).

Livada mutasarrıfın maiyetinde bir idare meclisi bulundurulacaktır. Bu meclis üyeleri merkez kazanın hâkimi, müftüsü, müslim ve gayrimüslimlerin ruhani reisleri, muhasebeci, tahrirat müdürü, ikisi müslim ve ikisi gayri müslim dört daimi azadan oluşacaktır. Meclisin idaresi ve başkanlığı mutasarrıfta olmakla beraber, kendisi olmadığı zamanlarda yerine tayin ettiği kişi vekâlet eder. Livaların idare, maliye,

¹⁶ Tuna Vilâyeti'nde uygulanan nizâmnâmenin 31. Maddesinde ise “*Her sancakda oranın idâre-i umûr-ı mülkiyye ve mâliyye ve zabtiyyesinin nâzırı ve mercii olmak üzere irâde-i seniyye-i cenâb-ı şâhâne ile mansûb bir livâ ka'im makamı olub sancakca cereyân idecek kâffe-i evâmîr-i devletin vilâyet tarafından alınacak vesâyâ ve tenbihâtın tenfizine me'mûr olduğu gibi ta'yîn olunan me'zûniyyet hudûdu dâhilinde ahkâm-ı dâhiliyye-i livâyı icraya me'mûrdur*” denilerek livalara kaymakamlar tayin edilmektedir (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 74).

bayındırlık, eğitim, tarım ve ticaret ile ilgili işleri ve idarî uyuşmazlıklarını liva idare meclisleri karara bağlarlardı. Bu meclisler, livadaki hukuki işlere karışamazlardı (Düstur, 1289: 614 [33. 34. Mad.]).

Merkez livaya bağlı kazanın bir kaymakamı olacaktı ve bu kaymakam kazanın mülkî işlerine memur olduğu gibi mutasarrıfa yardım edecektir. Bu kaymakam, mutasarrıf vekili olacaktır (Düstur, 1289: 615 [35. Mad.]).

Sancakta bulunacak zaptiye fırkasının amiri mutasarrıf olup, validen alacağı emirlere göre bunların kazalara taksimini, ikametini veya bir kazadan diğerine naklini gerçekleştirir. Livada bulunan zaptiye kuvvetlerinin en büyük zabiti, liva zaptiyesinin amiri olup, mutasarrıfın emri altında hareket edecektir (Düstur, 1289: 615 [36. Mad.]).

Her livada hukuki işlere bakmak üzere makamı celilenin seçimi ile tayin edilen bir hâkim bulundurulacak ve bu hâkim, şer'î konular dışındaki davalara bakmakla görevlendirilecektir (Düstur, 1289: 615 [37. Mad.]).

Merkez Liva'da bir temyiz mahkemesi olup bu mahkeme kazadaki dava meclislerinde görülemeyecek veya görüldükten sonra çözülemeyen davaların ikinci mercii noktası konumunda olarak, ağır ceza ve hukuk davalarına bakacaktır. Bu mahkeme, hâkimin başkanlığında müslim ve gayrimüslim üçer üyeden oluşacak ve bu üyelerle birlikte hukuk ve kanun işlerine vakıf devlet tarafından görevli özel bir memurdan oluşacaktır (Düstur, 1289: 615 [38. 39. Mad.]).

Divan-ı temyiz, müslim ve gayrimüslim cemaat meclislerinin bakmakla mükellef oldukları ve ticaret meclislerinin görev alanına girenler dışında kalan davalara bakacaktır. Divan-ı temyizde görülen davaların hükmü dava reisi ve mümeyyizlerinin mührüyle mazbata halinde mutasarrıfa arz olunacaktır. Mutasarrıf, yetki ve sorumlulukları dâhilinde kendisinin yerine getirebileceği hükümleri uygulayacak olup, yetkisi dışında kalan davaları ise merkez tarafından tetkik edilmesi için vilâyet merkezine gönderecektir (Düstur, 1289: 616 [40. 41. Mad.]).

Ticaret Kanunu'nun belirttiği usule göre, söz konusu kanunun öngördüğü kuralları yerine getirmek üzere bir reis ve üyelerden oluşan liva ticaret meclislerinin oluşturulacaktır (Düstur, 1289: 616 [42. Mad.]).

Livadaki idare meclisi seçimleri 73. Maddede belirtilmiştir. Buna göre; Liva merkezi olan kazanın hâkimi, muhasebecisi, liva merkezi olan kazanın müftüsü, gayrimüslimlerin ruhani reisleri ile tahrirat kâtibinden oluşacak bir seçme kurulu oluşturulacaktır. Bu kurul müslim ve gayrimüslim ahali arasından, seçilmesi gereken

üç kişi için bu sayının üç katı (on iki kişi) aday belirleyecektir. Hazırlanan on iki kişilik liste livaya bağlı kazalara gönderilecektir. Kazadaki idare ve dava meclisleri toplanarak, belirlenen on iki aday arasından seçimin yapıp tekrar livaya gönderecektir. Liva seçme kurulu toplanıp, kazalardan gelen sonuçlara göre en az oy alan dört kişiyi listeden çıkardıktan sonra sekiz kişilik liste valiye sunulacaktır. Vali kendisine sunulan sekiz kişi arasından uygun gördüğü ikisi müslim ve ikisi gayrimüslim olmak üzere toplam dört kişiyi idare meclisi üyesi olarak belirleyecektir (Düstur, 1289: 622 [73. 74. Mad.]).

Kazalarda yapılan seçim vilâyet merkezine ulaştıktan sonra vali, seçilen kişiler arasından, uygun gördüğü kişileri aza ve Meclis-i Temyîz üyeliğine tayin eder. Bu tayin hususunda vali, vilâyet meclisine danışma hususunu kendisinde saklı tutma hakkına sahiptir. Vali, tayin olan bu aza ve mümeyyizlerin mutasarrıflara verilmek üzere memuriyetlerini beyan eden birer buyuruldu yazıp, kendilerine verecektir (Düstur, 1289: 622 [75. 76. Mad.]).

1864 Vilâyet Nizâmnâmesi'nin liva idaresini konu alan nizâmnâme maddelerinde "sancak" yerine "liva" denilmekle beraber, bu iki ismin birbirlerinin yerine kullanıldığı da görülmektedir (Çadırcı, 1991a: 252).

2.3. Kaza İdaresi

Osmanlı idarî ve askerî teşkilâtında bazı görevliler için kullanılan bir unvan ve terim olan kaymakam, "birinin yerine vekil olarak geçen, vekâlet eden yerini tutan, vekil" anlamına kullanılmıştır (Ünal, 2011: 367; Devellioğlu, 2007: 482)¹⁷. Kaymakam kelimesi önce vekâleti belirten bir terim iken zamanla doğrudan bir unvan haline gelmiştir. Özellikle de XIX. Osmanlı teşkilat yapısından sıklıkla kullanılarak yerleşmeye başlamıştır. II. Mahmud döneminde, Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra kurulan Asâkir-i Mansûre-i Muhammediye teşkilatında binbaşı ile miralay arasındaki rütbeye "kaymakam" denilmiştir. Sivil idarede ise, kendisine kazanın idaresi verilen mülkî amirdir (Özkaya, 2002: 85; Mordtmann, 1993: 464).

Tanzimat öncesinde kaza, adlî bakımından kadının yetki alanını ifade eden bölge ve bölgeyi tanımlayan coğrafi bir terim olarak kullanılmıştır. XV. yüzyılda Osmanlı Devleti'nin giderek genişlemesi, sancak denilen askerî nitelikteki idarî

¹⁷ Söz konusu kelimenin "*nâib*" anlamı ise daha ziyade ilmiye teşkilatındaki vekâletler ve ikinci derecedeki memuriyetler için kullanılmıştır (Özkaya, 2002: 84).

birimlerin çoğalması ve bir kadının bütün bir sancağa ait adlî işleri görememesi sebebiyle kaza bölgeleri kadıların da sayılarının artmasına paralel olarak çoğalmıştır. Özellikle XVI. ve XVII. yüzyıldan itibaren timar sisteminin önemini kaybetmesiyle kaza adlî-ıdarî birim olarak ön plana çıkmış, sayıları artmış ve nahiyeler kazanın bir alt birimi haline gelmiştir (Baykara, 2002: 119; Torun, 2005: 38). Klasik dönem Osmanlı kaza sisteminin başı olarak şeriat işlerinden sorumlu olan kadılar, adlî işlerinin yanı sıra görev yaptığı şehrin idarî amirleriyle beraber çalışırdı. Kadının idarî amirleri denetleme ve idarî konularda doğrudan merkezi hükümet ile temasa geçme yetkisi bulunmaktaydı (Ortaylı, 1976: 100 vd; Torun, 2005: 40)¹⁸.

XVII. ve XVIII Yüzyıllarda adalet sisteminin düzenlenmesinde meydana gelen değişimler kaza sistemini ve kadılığı etkilemiştir. XIX. Yüzyıla gelindiğinde ise yargı ve yönetim işleri birbirinden ayrılarak, kadılar sadece adlî işlerden sorumlu hale getirilmiştir. Kadıların değişime ayak uyduramaması, sıklıkla uyarılmalarına sebep olmuştur. II. Mahmud tarafından 1838’de yayınlanan “*Tarîk-i İlmiyye’ye Dâir Ceza Kânunnamesi*” bozulan adalet sisteminin düzenlenmesi amacıyla kadıların bu yeni düzenlemeye göre görevlerini icra etmesini sağlamıştır (Torun, 2005: 41-42)¹⁹.

Kazanın günümüz idarî birimleri içerisinde ilçenin karşılığına denk gelmesi 1840’lı yıllarda meydana gelen gelişmelerin sonucudur. Sultan Abdülmecid’in ilk defa vergilerin yılda bir kez ve herkesin gelirine toplanması ilkesi doğrultusunda yapmış olduğu düzenlemeler ile köy idarî biriminden sonra bir üst birim olarak kaza teşkilatı oluşturuldu. Mart 1842 tarihinden itibaren uygulanan ve yöneticisi olarak müdürlerin tayin edildiği bu yeni idarî birimin oluşturulmasıyla, hukukî idareci olarak kadının sosyal fonksiyonu gerilemiş, bunun yerine yeni bir malî ve idarî bütünlük olarak ortaya çıkmıştır. Zamanla içinde müdürün idare ettiği bu yeni teşkilat, sancağın en büyük alt birimi haline gelmiştir (Çadırcı, 2007: 233-234; Baykara, 2002: 120).

1849 yılında yönetim alanın da yapılan *Eyâlet Meclisleri Talimatnamesi*, yeni bir idarî birim kaza teşkilatı ve yönetimindeki müdürler için de bazı hükümler içermektedir. Talimatnamede kaza ile ilgili önemli hükümlerin başında vergilerin usule göre toplanıp, eksiksiz bir şekilde hazineye aktarılması meselesi gelmektedir. Fakat 1842-1849 yılları arasında yapılan bu düzenlemeler istenilen neticeyi vermedi

¹⁸ Kadılık müessesesinin Tanzimat öncesi tarihi temelleri ve idarî-adlî görevleri hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Ortaylı, 1977: 117-128; Şentop, 2005: 341-347).

¹⁹ Bahsi geçen ceza kanunnâmesi Çadırcı tarafından müstakil bir çalışma olarak, ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Bk. (Çadırcı, 1981: 138-161).

ve kaza yönetimindeki müdürlerin görevlerini kötüye kullanarak, toplanan vergileri zimmetlerine geçirmeleri engellenememiştir²⁰.

1849 düzenlemelerinin ardından 1858 tarihli “*Vülat-ı izam ve Mutasarrıfın-i kiram ile Kaymakamların Vazâifini şamil Talimat*” adlı yeni bir düzenleme yayınlandı. Bu talimatın son bölümünde kaza teşkilatı ve kaza müdürlerini ilgilendiren hükümler yer almaktaydı²¹. Yapılan bu düzenleme 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi’nin ilanına kadar yürürlükte kalmakla beraber, 1860-1862 yıllarında da kaza teşkilatı ve yönetimindeki müdürlerin yolsuzluklarını önlemek amacıyla talimatname ve düzenleme yapılmıştır (Torun, 2005: 56).

1864 Vilâyet Nizâmnâmesi’ne göre bundan sonra sancağın yönetimi kaymakamdan alınıp mutasarrıfa bırakılmış, kazalar birer kaymakamlık makamı sayılarak mülkî amirliğine kaymakam atanmıştır (Düstur, 1289: 608 [3. Mad.])²². Bunlar genellikle Mülkiye mektebi mezunları arasından seçilmiştir (Özkaya, 2002: 85).

Her kaza köylere bölünecek ve bu köyler bir İdare-i Belediye olacaktır. Bazı köylerin birleşmesinden oluşan küçük daireler yeni bir kaza olmayıp diğer bir kazaya bağlanacak ve buralar nahiye sayılacaktır. Kasaba ve şehirlerdeki elli hane bir mahalle sayılacak ve her bir mahalle bir köy hükmünde olacaktır (Düstur, 1289: 608 [4., 5. Mad.]); Torun, 2005: 58).

Her kazada mülkiye, malîye, zaptiye işlerine bakmak üzere devlet tarafından bir kaymakam atanacaktır. Bu kaymakamın birinci derecedeki amiri, liva mutasarrıfı olacaktır. Kaza kaymakamı devlet, vali ve mutasarrıf tarafından verilen işleri yapmanın yanı sıra sınırları içerisindeki işleri yapmakla sorumludur. Kazanın malî işleri devlet gelirlerinin toplanıp liva merkezlerine ulaştırılması ve masrafların belirlenmesi kaymakamın görevidir. Kazanın hesap işleri ve vergi tahsili konularına bakmak için bir veya ihtiyaca göre iki kaza kâtibi olacaktır. Kaymakamın idaresinde

²⁰ 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi’nin kazaları ilgilendiren maddeleri için bk. (Torun, 2005: 45-47); Ayrıca bu dönemde kaza müdürlerinin vergi toplama hususunda karıştıkları yolsuzluk olayları için bk. (Çadırcı, 2007: 236 vd).

²¹ Talimatnamenin kazaları ilgilendiren maddeleri için bk. (Tönük, 1945: 126-128; Torun, 2005: 52-55).

²² Ayrıca bk. “...Bu nizâmnâme hükmünce eyâlete, “vilâyet” denildiği gibi sancak kaymakamlarına “mutasarrıf” ve kazâ müdürlerine “kaymakam” ve nahiye me’murlarına “müdür” denilmiştir” (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 110-111). 1864 Vilâyet Nizâmnâmesinde geçen bu bilgiye karşılık, Tuna Vilâyeti Nizâmnâmesi’nin 3. Maddesinde ise “Her sancak müteaddid kazâlara münkasım olarak her bir kazâ dahî müdirlikdir. Her kazânın baş kasabası müdir makarrıdır” denilmektedir. Tuna Vilâyeti’ndeki kazalara kaymakam değil de müdürlerin atanmış olması, uygulamanın bu bölgeye has bir özellik taşıdığını göstermektedir (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 70).

ikisi müslim ikisi gayrimüslim olmak üzere idare meclis azaları olacak ve bunlar nizâmnâmede belirtilen usullere göre gerçekleştirilecektir (Düstur, 1289: 616-617 [43. 44. 45. 46. Mad.]).

Kazadaki hukukî işler ise; kaymakam başkanlığında kazada bir idare meclisi oluşturulacak ve bu meclis kaza müftüsü, hâkimi, kâtibi ve gayrimüslimlerin din adamları ve dört üyeden oluşacaktı. Bu meclis kazanın mülkiye, maliye, zabtiye, tahsil, tapu ve ziraat işleriyle ilgilenecektir. Hukuk işlerine ise karışmayacaktır. Kaza idare meclisinin çalışma biçimi ve kararlarının uygulanması ise bir nizâmnâme ile belirlenecektir. Kazalardaki zabtiye askerinin amiri kaza kaymakamı olup, kaymakam sancak mutasarrıfından alacağı emirlere ve zabtiye nizâmnâmesinin kaidelerine göre hizmet yaptıracaktır. Her kazada bir hâkim olup kanunla bakmakla yükümlü olduğu davalardan başka şeriat mahkemelerinin davlarına da bakmakla yükümlü idi. Kaza hâkimi, makamı celile-i fetvanın seçimiyle tayin olacaktı (Düstur, 1289: 617 [47. 48. 49. 50. Mad.]).

Her kazada bir Meclis-i Deâvi oluşturulacak ve buranın başkanı kaza hâkimi olacak şekilde üyeleri müslim ve gayrimüslim üç azadan oluşacaktır. Bu azalar ise beşinci bölümde belirtilen kurallara göre seçilecektir (Düstur, 1289: 617 [51. Mad.]).

Meclis-i Deavi'de görevli olan bu azalar, kazalarda yapılacak genel bir seçimle belirlenecektir. Meclis-i Deâvi birinci olarak, Müslümanlara ait olup şer'iyye mahkemelerinde görülmesi gereken davalara ve Müslüman olmayanlara ait olan davalara ikinci olarak cinayet davalarına, üçüncü olarak liva ticaret meclislerinde görülmesi gereken davalara bakmakla yükümlü değildi. Bu davalar dışında olan küçük suç ve kabahatler ve anlaşmazlıklara bakmakla yükümlü idi (Düstur, 1289: 617-618 [52. Mad.]).

Bu kurul şeri ve ruhani davalarla cinayet ve ticaret davaları dışındaki anlaşmazlıkları görüşüp karara bağlanmakla görevlendirilmiştir. Burada çözülemeyen davalar, alınan kararlar mazbata ile kaymakama bildirilecektir. Kaymakam, yetkisi dâhilinde olanları uygulayacak diğerlerini ise mutasarrıfa arz edecektir (Düstur, 1289: 618 [53. Mad.]).

Yeni düzenlemeye göre kazalardaki seçimler aşağıdaki nizâmnâme maddelerine göre uygulanacaktır. Buna göre her kaza merkezinde iki senede bir kaza müdürü, hâkim, müftü ve Müslüman olmayan halkın her sınıftan ruhani reislerinin katıldığı bir seçim kurulu olan Cemiye-i Tefrik oluşturulacaktır. Bu seçim kurulu, kaza merkezi veya köy halkından yıllık 150 kuruş vergi ödeyen, 30 yaşını

tamamlamış, okuma yazma bilmek şartıyla kaza idare meclisi için seçilecek kimselerin üç katına eşit ve bu kişilerin yarısı Müslüman yarısı gayr-i Müslim olmak üzere ilk senede 9 ve sonraki senelerde 5 kişi seçilecekti.

Daha sonra ise aynı yöntemle Meclis-i Deâvi için seçileceklerin üç katına eşit olacak. Bunların yarısı Müslüman yarısı Müslüman olmayanlardan ilk yıl için 9, sonraları 5'er kimseyi ayıracaktı. Belirlenen isimler tutanağa geçirilerek ve mühürlenerek köylere gönderilecekti. Bu evraklar köylere geldiği zaman ihtiyar meclisleri toplanarak ve kaza idare meclisi azalığına ve mümeyyizlik için seçilecek kimselerin iki katı kadar aday belirlenecekti. Yani belirlenen 9 kişilik listeden 6 kişi belirlenecek ve bu kişilerin isimleri tutanakla kaza merkezlerine bildirilecekti. Kazalarda olacak seçimler için belirlenen kişiler isimleri tutanak ile idare Meclisinde saklanacaktır. Köylerde belirlenen isimler ise ihtiyar meclisi azaları tarafından saklanacaktır. Bütün köylerden gelen seçim listeleri seçim kurulunca her köy bir oy kabul edilerek tasnife tabi tutulacak ve iki katı aday belirlenerek sancak merkezine sunulacaktır (Düstur, 1289: 621 [67. 68. 69. 70. Mad.]).

Kazalardaki seçimlerin sonuçları Mutasarrıfa ulaştıktan sonra, o uygun gördüğü kişileri Meclis-i İdare Azalığına ve Meclis-i Deâvi Mümeyyizliği'ne getirecektir. Mutasarrıf gerek gördüğü takdirde Liva İdare Meclisi'nin oyuna da başvurabilecektir. Seçilen kişilerin isimler kaza kaymakamına "mutasarrıf buyruldu" ile bildirilecektir (Düstur, 1289: 621 [71. 72. Mad.]).

Kaza, statüsünü korumakla beraber yönetici düzeyinde değişikliklere gidilmiştir. Kaza müdürleri yerine kaymakamlar görevlendirilmeye başlanmıştır. Bu yönüyle en önemli değişikliklerin başında kaza idaresi gelmektedir (Çadircı, 1991a: 252).

2.4. Köy İdaresi

Tanzimat döneminde köyler meskûnları tarafından seçilen ve "seçilmiş" manasına gelen muhtarlar tarafından yönetilmekteydi (Devellioğlu, 2007: 674). Muhtarlar, teşkilatı kurulmadan önce mahalle, köy ve kasabanın önde gelen güvenilir kişileriyle esnafın ileri gelenleri arasından biri de olabilmekle beraber, bazı zümrelerin seçilmiş temsilcileri için de kullanılmıştır (Akyıldız, 2006a:51)²³.

Muhtarlık teşkilatı ilk defa 1829'da Dersaadet (İstanbul) ve Bilâd-ı Selâse'de

²³ Muhtar kelimesinin "mahalle veya köyün işlerini yönetmek için atanmış, seçilmiş idareci" anlamı dışında Osmanlı literatüründeki diğer anlamları için bk. (Akyıldız, 2006b: 12-13).

(Galata, Üsküdar, Eyüp) kurulmuştur. Bunda amaç İstanbul'a göçü kontrol etmek, mahallelere giriş çıkışı denetim altına alarak güvenliği sağlamak ve yönetim aleyhinde yapılan dedikoduları önlemektir. Teşkilat İstanbul dışında 1833'ten itibaren Kastamonu'da kurulmuştur (Akyıldız, 2006a: 52). 1834-1839 yılları arasında sırasıyla Sivas vilâyeti ile Hüdavendigâr, Saruhan, Manastır, İzmir, Aydın, Ankara, Kocaeli, Kütahya, Kırşehir, Bolu, Bozok, Tırhala, Karahisar-ı Sahip, Biga, Teke ve Suğla sancakları, Karaman Vilâyeti, Konya, Akşehir, Beyşehir, Niğde sancakları, Silistre vilâyeti, Gelibolu sancağı, Premedi kazası (Arnavutluk), Paşa ve Hamid sancakları ile Kıbrıs'ta muhtarlık teşkilatı kurulmuştur (Güneş, 2009: 8-9).

Gayrimüslimlerin yaşadığı yerlere ise muhtarların gördüğü vazifeleri yerine getirmek amacıyla kâhyalar atandı. Fakat kâhyaların bazı yolsuzluklara karışmaları sonucunda hükümetin, kendi cemaatleri arasında meydana gelen bu gibi olumsuzlukları önlemeleri için gayrimüslim mahalle ve köylerin eskiden olduğu gibi kocabaşılarda yönetilmesi sürdürüldü (Akyıldız, 2006a: 52). Tanzimat döneminde kocabaşılardan görev süreleri bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir. Bazı yerlerde her yıl seçimler yapılırken bazı yerlerde uzun süre görev yapan kocabaşılardır. Uzun süre bu görevde kalan kocabaşılardan sakıncaları belirince 1857'de kocabaşılardan görev süreleri 1 yıl olarak belirlendi (Mert, 2004: 480). Fakat daha sonra, 1860'dan sonra gayrimüslimlerin yaşadığı yerlerde uygulanan kocabaşılık ve muhbirlik sistemi kaldırılarak muhtarlık sistemi kurulmaya başlandı (Akyıldız, 2006a: 52)²⁴.

Muhtarlık teşkilatı yaygınlaşınca muhtarların denetimi 1864 Vilâyet Nizâm-nâmesi'nin ilanına kadar sancak yöneticisi olan mütesellim veya muhassıllara bırakılmıştır (Bayartan, 2005: 103; Çadircı, 1970: 415). 1864'te vilâyet usulünün başlaması ile birlikte muhtarları denetim ve tayinleri kaza yönetiminde bulunan kaymakamlara bırakılmıştır²⁵.

1864 Vilâyet Nizâm-nâmesi'nin ilanı, diğer kurumlar üzerinde etkili olduğu gibi muhtarlık müessesesinin de yeniden düzenlenmesini sağlamıştır. 54-62. maddeleri köy idaresinin organlarını ve görevlerini belirtirken, 63-66. maddeleri ise bu organların seçim usulünü düzenlemektedir.

Nizâm-nâmeye göre her karyede (köy), her sınıf ahali için ikişer muhtar seçilecektir. Fakat karyede bir sınıf ahali yirmi haneden az ise yalnız bir muhtar üye

²⁴ Bu kararın uygulanması kararlaştırılmışsa da her yerde aynı hassasiyetin gösterilmediği ve 1860'tan sonraki süreçte muhbir ve kocabaşılık unvanlarının kullanıldığı belirtilmektedir (Güneş, 2009: 29).

²⁵ “*Karye muhâtrânı ba'de'l-intihâb kazâ kâ'im-i makâmuna bildirilerek ânın emriyle ta'yîn olunur*” (Düstur, 1289: 618 [55. Mad.]).

çıkartılabilecektir (Düstur, 1289: 618 [54. Mad.]). Karyede her ahali sınıf için seçilen muhtar, bulunduğu bölgedeki ahali ile hükümet arasında aracıdır ve karyedeki hükümet işlerinden sorumludur. Karyede, köy bekçisi, korucu vs. görevle karye güvenliğinde bulunan kişilerin idaresi karye muhtarının sorumluluğunda olup, muhtarın vereceği talimata göre hareket edeceklerdir (Düstur, 1289: 618 [56.-57. Mad.]). Yapılan bu değişimler bir yandan köyün mülki amirini (muhtar) ortaya koyarken bir yandan da imamlık müessesinin Osmanlı sosyal hayatındaki etkinlik alanını kısıtlıyordu. Nitekim “...imamların müsamaha idememesi için mu'teberan-ı ahaliden her mahalleye evvel ve sâni olarak ikişer nefer muhtar tayin kılınmıştır” ifadesi imamların yetersiz bulunduğunu, “muhtar” ünvanlı iki kişinin köyün mülkî amiri olarak görevlendirilecekleri belirtilmektedir (Ahmet Lütü Efendi, 1291: 173; (Kazıcı, 2005b: 31).

Her cemaat için en çok on iki en az üç kişilik bir ihtiyar meclisi kurulacaktır. Bunların seçimi nizâmnâmenin beşinci bölümünde belirtildiği üzere gerçekleştirilecektir. İmam ile gayrimüslimlerin ruhani reisleri, kendi dinlerine mensup olan ahali sınıfının ihtiyar meclisinde tabii üye konumunda olacaklardır (Düstur, 1289: 618 [58. Mad.]). Bu husus imamların konumu açısından önem arz etmektedir. Nitekim imamlar bu nizâmnâme ile dini bir görevli olmasının yanı sıra aynı zamanda köy idarî teşkilatının bir temsilcisi hüviyetini resmi olarak kazanmışlardır (Bayartan, 2005: 103).

İhtiyar meclisindeki üyeler, mensup oldukları din gruplarına göre kendi ahalisinin vermekle yükümlü olduğu vergileri toplamakla görevlidir. Ayrıca karyenin çevre temizliğinin sağlanması ile zirai işlere dair konuları müzakere edebilir ve kanunların öngördüğü çerçevede çözüme kavuşturabilir. İhtiyar meclisi, kanun hükümlerine göre davaları çözümlenebilirler (Düstur, 1289: 618-619 [59. Mad.]). İhtiyar meclisi üyelerinin veya din adamlarının halkın vermekle mükellef oldukları vergiyi toplamakla görevlendirilmeleri, çevre temizliğinden sorumlu tutulmaları, ekonomik alandaki yükümlülükleri ve dava meclislerinde kanunlar çerçevesinde dava çözme yetkileriyle köy idarî teşkilatının kurumsallaştırılmaya çalışıldığının göstergesidir (Bayartan, 2005: 103).

Bir karyenin belediye veya ziraat işlerinde ahalinin genelini ilgilendiren bir husus meydana gelirse ve bu ahali çeşitli gruplardan oluşuyorsa her grubun ihtiyar meclisi birleşerek müzakere edecekler. Söz konusu hususla ilgili dava için ihtiyar meclisi en fazla on iki ve en az altı kişiden oluşacaktır. Mesele için dava eden grubun

üyeleri kaç azadan oluşuyor ise karşısındaki heyetin üyeleri aynı sayıda aza çıkaracaklardır. İhtiyar meclisinin en yaşlısı meclise başkanlık yapacaktır (Düstur, 1289: 619 [60. Mad.]).

Muhtar, bulunduğu bölgede gerek hükümetin emir ve hükümlerini ve gerekse karyedeki işleri yerine getirme konusunda talimat verebilirler. Ayrıca, maliye ile ilgili meselelerde kendi dinlerine mensup olanlara kefil olacaklardır. Muhtar ve ihtiyar meclisi azaları bir sene için seçilmekle birlikte, ikinci sene yine seçilebilirler. Muhtarlar kanun dışı hareket ederse veya bir kabahat işlerse ihtiyar meclisinin talebi üzerine azilleri sağlanabilecektir (Düstur, 1289: 619 [61.- 62. Mad.]); (Ortaylı, 2011: 113). Bu yönüyle bir nevi ihtiyar meclisi, muhtarın görevini yapıp yapmadığını denetleyici unsur durumundadır.

Nizâmnâmenin 63-66. Maddeleri ise karyedeki seçimini düzenlemeye ayrılmıştır. Buna göre; her karyede on sekiz yaşından büyük ve Osmanlı Devleti tebaasından olan, senelik en az elli kuruş vergi veren her sınıfın ahalisi senede bir defa toplantı yaparak sınıflarının muhtarları ile beraber ihtiyar meclisi azalarını seçerler (Düstur, 1289: 619 [63. Mad.]); (Ortaylı, 2011: 113). Bu madde uygulamada sıkıntılara neden olmuştur. Çünkü çoğu yerleşim yerlerinde 100 kuruş vergi verebilen Osmanlı vatandaşı bulunamamıştır. Bu sebeple de muhtarların, bölgede en çok vergi verenlerin arasından seçilmesi kararlaştırılmıştır (Akyıldız, 2006a: 53).

Muhtarlar ve ihtiyar meclisi azaları da Osmanlı Devleti tebaasından olan, otuz yaşında ve senelik yüz kuruş vergi veren kimselerden olmasına karar verilmiştir (Düstur, 1289: 620 [64. Mad.]); (Ortaylı, 2011: 113). Bu haliyle Osmanlı yöneticileri, köy yönetimini cemaat esasına göre örgütlendirmeye çalışıyordu. Aynı köyde yaşayan farklı dine mensup her grupların birbirinden farklı yönetimleri olacaktı. Aynı zamanda seçmen kitlesini ve seçilen kişilerin belli bir mal varlığı şartı aranmaktaydı. Bu iki husus, merkez yönetiminin yerel yönetimi denetim altında tutmak için başvurduğu bir çözümdü (Ortaylı, 2011: 113; Akyıldız, 2006b: 22).

Her sene karyede seçim usulü ile belirlenen muhtar ve ihtiyar meclisi azalarının seçim kâğıtları mühürlenerek kaza kaymakamına tebliğ edilecektir (Düstur, 1289: 620 [65. Mad.]). Nizâmnâme, muhtar ve ihtiyar meclisinin seçiminin yılda bir kez tekrarlanacağını bildirmekle beraber bunun tam anlamıyla gerçekleştirildiği söylenemez. Çünkü seçilen bazı muhtarların görev sürelerinin uzun yıllar sürdüğü belirtilmektedir (Akyıldız, 2006a: 53).

Karyedeki muhtar ve ihtiyar meclisi azaları bir seneliğine seçilirler fakat

devamında tekrar seçilmelerinde kusur bulunmamaktadır. Muhtarlardan birinin kabahat sonucu azli gerekirse ya da vefat ederse ihtiyar meclisindeki azalardan oluşan üyeler toplantı yaparak yerine uygun birini seçebilirler (Düstur, 1289: 620 [66. Mad.]).

Köy, Osmanlı Devleti'nin klasik dönemden devletin yıkılışına kadar en küçük yerleşim ve idarî birimlerinden biri olmuştur. Tanzimat döneminde girildikten sonra ise bu dönemin bürokrasisi “*kanun devri*” yaratma çabasıyla eski usulleri değiştirmek için bir dizi yeni uygulamaları başlatmıştır. Buna karşı köy ve mahalle gibi küçük topluluklar mali, iktisadi konularda olduğu gibi idarî yenileşmelere de kapalı bir yapıya sahipti. Nizâmnâmede köy yönetiminin düzenlenmesindeki amaç ile merkezi hükümetin muhtarlardan beklentisi öncelikle; vergi işlerinin düzenlenmesi ile sosyal yaşamda görülen haksızlık ve usulsüzlüklerin kaldırılmasıydı (Ortaylı, 2011: 114). Fakat öteden beri süre gelen usullerin kaldırılması pek de kolay olmuyordu. Özellikle de vergi meselesi sıkıntılara yol açmaktaydı. Çünkü muhtarlar zaman zaman topladıkları vergiyi zimmetlerine geçirerek halkın vergi yükünden şikâyetine etmesine yol açıyorlardı. Halktan aldıkları vergi karşılığında herhangi bir makbuz vermemeleri ise yolsuzluk yapmalarını kolaylaştırıyordu (Akyıldız, 2006b: 23). Bu yönüyle köylüler, 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi'nin getirdiği bu yeni düzenin etkilerinin en az görüldüğü birimlerin başında gelmektedir.

Netice itibariyle Osmanlı taşra teşkilatında dönüm noktası teşkil edecek olan 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ve öncesinde yapılan idarî düzenlemeler ile 1876 yılına kadar istenilen sonucu ulaşamamıştır. Dönemin teknolojik koşulları göz önüne alındığında hayli geniş olan vilâyet sınırları içinde veya vilâyetler arası haberleşmenin sıkıntıları idrak edilebilir. Haberleşme imkânının zorlu ve kısıtlı olması, yeni düzenin yerleşmesini geciktirmiştir. Ayrıca bu yeni düzene göre yetişmiş eleman yetersizliği ve Osmanlı vilâyetlerinde bulunan yabancı devlet konsoloslarının vilâyetteki idarî birimlere müdahale etme nüfuzlarının olması yeni düzenin yerleşmesi karşısındaki engeller arasındaydı. Özellikle de müslimgayrimüslim nüfusun karışık yaşadığı vilâyetlerde konsolosların gayrimüslimlerin haklarına savunmak adına bölgede başarı gösteren yöneticileri türlü bahanelerle merkeze şikâyet edip, azillerini sağlayabiliyorlardı (Akyıldız, 2000: 89).

3. İlk Uygulama: Tuna Vilâyeti'nin Kuruluşu

Tanzimat'a duyulan tepkiler ve taşrada baş gösteren problemlerin etkisiyle Lübnan'da Marunî ve Dürzîlerin yol açmış olduğu ayaklanmalara Fransa ve İngiltere'nin müdahalesi, Osmanlı Devleti'nin bölge için bir nizâmnâme oluşturmasına sebep olmuştur. Bu nizâmnâme sonrasında hem Lübnan ve hem de diğer vilâyetlerdeki kargaşanın kaynağının bozulan düzen olduğu anlaşılmıştır²⁶. Bu da Osmanlı bürokratlarının Suriye ile yakından ilgilenmesini gerekli kılmıştır. Fuat Paşa, 1860'da karışıklıklar nedeniyle gittiği Suriye'de konuyu yakından inceleme olanağı da bulmuştu. Buradaki gözlemlerinde idarecilerin yetkilerini kötüye kullandıklarını ve bunun bölge yönetiminde karışıklıklara yol açtığı sonucuna varmıştı (Kılıç, 2005: 100). Bu sebeple eyâletlere, aralarında Ahmet Cevdet Paşa, Ahmet Vefik Paşa gibi ünlü simaların da dâhil olduğu, müfettişler göndermiştir. Yapılan teftişlere ait raporları incelemek ve tavsiyelerde bulunmak üzere Ahmet Cevdet Paşa'nın başkanlığında özel bir komisyon kuruldu (Lewis, 1991: 383). Fuat Paşa'nın amacı eyâlet ve sancakları büyük birimler halinde gruplandırmaktı. Bu birimlerin yöneticisi olan valilerin bilgili, yetenekli kişiler arasından seçilmesi gerektiğini savunmaktaydı. Seçilen valiler geniş yetkilere sahip olup, yalnızca çok önemli gördükleri konuları İstanbul'a danışacaklardı. Böylelikle merkezi yönetim, basit işlerden kurtulacak ve valiler de kendilerini önemli devlet işlerine vermek imkânına kavuşacaklardı (Kılıç, 2005: 101). Çünkü Tanzimat ile birlikte eyâlet yönetiminde, idarî ve malî bakımdan güçlü bir merkezîyetçilik ortaya çıkmıştı. Her ne kadar bu merkezîyetçi sistem birkaç defa hafifletilerek dengelenmeye çalışıldıysa da, tam olarak başarılamadı. Bunun sonucu olarak valiler artık basit işlerde bile merkeze müracaat eder olmuşlardı. Merkezi idare kuruluşları da, valilere cevap vermekten, devletin önemli işlerine vakit bulamaz hale gelmişlerdi. Merkezi idareyi basit işlerle uğraşmaktan kurtarmak için, eyâlet ve sancakların birleştirilerek büyütülmesi ve valiliklerine, geniş yetkilerle donatılmış, tecrübeli yöneticilerin getirilmesi gerekiyordu (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 110-111; Eryılmaz, 1992: 195).

Komisyon bir süre çalışmalar yaptıktan sonra Fuat Paşa, daha önce Niş'e vali olarak atanmış olan ve yaptığı çalışmalar ile büyük başarı sağlamış olan Midhat Paşa'yı tecrübelerinden faydalanmak üzere 1864 yazında İstanbul'a çağırdı. Midhat Paşa Niş'te özellikle kamu düzenini sağlamada, zorbaları dize getirmede ve yol

²⁶ Daha geniş bilgi için bk. Giriş.

yapımında önemli bir başarı sağlamıştır. Niş'te baş gösteren Bulgar milliyetçilerinin isyanını bastırırken, bölgeyle ilgili kendisine ulaşan şikâyetleri ve görüşleri değerlendirmiş, bölgedeki Müslüman ve Hristiyan ileri gelenleri bir araya toplayarak düzeni sağlamaya çalışmıştır (Özdiş, 2008: 20; Koç, 2002: 26).

Netice itibarıyla toplanan komisyon, "Vilâyet Nizâmnâmesi" başlığıyla genel bir uygulamayı emreden tasarı hazırlamış ve onaylamıştır. Hazırlanan tasarı metni, 8 Kasım 1864 tarihinde dönemin resmi gazetesi olan *Takvim-i Vekâyi*'de yayınlanarak (7 Cemaziyelahir 1281) yürürlüğe girmiştir. Bâbiâli hükümeti, tedbirli hareket ederek, nizâmnâmeyi bir ön uygulama alanında tecrübe etmek istemiştir. Bu kısmi uygulamanın sebebi ise, gelebilecek tepkilere karşı uygulama çekingenliği ve devlet adamları arasındaki "ilk uygulama alanı" (Ruşçuk) tartışmasıydı (Kılıç, 2005: 102; Gençoğlu, 2011: 34). Özellikle de Ahmet Cevdet Paşa, Osmanlı Devleti bünyesindeki eyâletlerin hem coğrafi hem de etnografik (ırki) bakımdan birbirlerinden büyük farklılıklar gösterdiklerini ve hepsinin aynı şekilde, tek tip bir yönetim şekli ile ele alınamayacağını savunuyordu. Ona göre her bölgenin, mahalli koşulları ve tarihi temelleri göz önüne alınarak, bir idarî reforma gidilmeliydi (Lewis, 1991: 385). Bunun için *Niş*, *Vidin* ve *Silistre* eyâletleri birleştirilerek pilot bölge oluşturulmasına karar verildi ve böylece *Tuna Vilâyeti* kuruldu. Yeni teşkil edilmiş vilâyetin başına da bölgeyi tanıyan eski Niş Valisi Midhat Paşa getirildi (Kılıç, 2005: 101).

Dönemin önde gelen devlet adamlarından Ahmet Cevdet Paşa, vilâyet idaresine geçişin gerekliliğini ve Tuna Vilâyeti'nin kuruluşu hakkındaki gözlemlerini şu şekilde aktarmaktadır;

"Bir vakitten berü Fuad Paşa vilâyâtın tanzimi emelinde olup, hulâsa-i mü'tâla'âtı dahi, eyâletler ve sancaklar büyüdülerük vâililiklerine, mücerreb ü muktedir zâtlar intihab ve dâire-i me'zuniyyetleri tevsî' ile yalnız mühim işlerde Dersââdet'e mü'râca'at eylemeleri ve bu vechile merkez-i saltanat âdi işlerle iştigalden etmeleri hususlarından ibâret idi. Fuad Paşa, bu esâs üzere bir Vilâyet Nizâmnâmesi kaleme aldırıp mevki'-i tecrîbe olmak üzere Rusçuk ve Vidin ve Niş eyâletlerini birleştirerek, Tuna Vilâyeti nâmiyle bir büyük vilâyet teşkil ve vâililiğini Niş Vâlisi Midhat Paşa'ya tevcih eidirmiş idi..."(Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 110-111).

1864 Nizâmnâmesi'nin uygulanacağı bölge olan Tuna Vilâyeti yönetimine vali olarak Midhat Paşa atanmış ve merkez vilâyetin Rusçuk olması kararlaştırılmıştı²⁷. Sabri Paşa Vidin kaymakamı, Süleyman Paşa Niş, Ahmet Rasim Paşa Tulca, Fehim Paşa Sofya, Mehmet Faiz Paşa Rusçuk, Mustafa Arif Efendi

²⁷ Rusçuk şehrinin merkez olarak alınmasında, Midhat Paşa'nın çalışmaları ve Türk nüfusun yakın bölgelere nazaran burada daha fazla olmasının etkili olması muhtemeldir (Vatansever, 2008: 5 vd).

Varna, Hüsnü Tahsin Paşa ise Tırnova kaymakamı ve kazalara ise müdürler tayin edildi (Ortaylı, 2011: 58; Şener, 1997: 30; Seyitdanlıoğlu, 1996b: 70).

Tuna Vilâyeti'ndeki uygulamanın öncüsü olan Midhat Paşa'nın, kendi mâiyetindeki çalışma arkadaşları arasında; baş sekreteri olan *İsmail Kemal Bey*, yardımcıları *Ođian Efendi*, *Vasıf Kılıçyan* ve *Leskofçalı Mustafa Efendiler* yer almaktaydı. Ayrıca Paşa'nın sekretarya kadrosu dışında asıl önemli yardımcıları, 1849 Polonya-Macar devrimine katıldıktan sonra Osmanlı Devleti'ne sığınan Polonyalı ve Macar uzmanlardı. Bunlar Midhat Paşa'nın mühendis, teknisyen, haritacı ve zanaatkâr kadrosunu oluşturmaktaydılar (Ortaylı, 2011: 57).

Tuna Vilâyeti 7 sancak ve 48 kazadan ibaret idi. Bu sancaklar: Varna, Tulça, Rusçuk, Tırnova, Vidin, Niş ve Sofya merkezleri idi. Vilâyetin Meclisi Umumisi'nde 14 Müslüman ve 14 Hristiyan murahhas yer alıyordu. Ancak Meclis-i İdare-i Vilâyet, 7 Müslüman ve 4 Hristiyan memurdan ve azadan ibaret idi. Vilâyetin nüfusu ise 3.000.000 civarında idi (Rızaj, 1986: 60).

Tuna Vilâyeti'nin coğrafi konumu ve yapısı, bölgenin geliştirilmesine olanak sağlıyordu. Midhat Paşa, gerek vilâyet merkezinde gerekse alt yönetim birimlerinde hızlı bir örgütlenmeyi başlatabilmiştir. Vilâyetteki mahalli kurullar hızla ve usulüne uygun bir biçimde kurulduğu gibi toplantıların düzenli yapılmasına özen gösteriyor, köy ve nahiye seçimlerini de son derece düzenli bir biçimde yaptırıyor ve kayıtları tutturuyordu.

Bulgaristan, bu dönemde tarımsal bir gelişme içerisindeydi. Çiftlik sistemi çok yaygındı. Midhat Paşa, valiliği sırasında başlattığı tarımsal çalışmalar ve geliştirdiği yol yapımı stratejileri sonucunda orta sınıfı oluşturan köylüler ekonomik olarak güçlendiği gibi, tarım işçiliği de aynı paralelde bir büyüme göstermiştir (Ortaylı, 2011: 58).

Midhat Paşa'nın Tuna Vilâyeti'nde gerçekleştirdiği bayındırlık hizmetleri o zamana kadar benzeri görülmemiş bir başarı olarak kabul edilmiştir. Cemaat liderleri tarafından ikna edilen bölge ahalisi toplumsal dayanışma içinde bayındırlık hizmetlerine katılıyordu. Diğer taraftan yapılacak yatırımlar için meclis üyeleriyle görüşen Midhat Paşa, üyeler gibi memleket eşrafından da maddi yardımda bulunmaları için destek istiyordu. Bu çabaları kısa zamanda sonuç vermiş ve 3.000 km. kara yolu, irili-ufaklı 1.400 adet köprü inşa etmişti²⁸. Ayrıca Tuna ve

²⁸ Midhat Paşa, sadece yolların yapımıyla yetinmeyip daha sonra oluşabilecek tahribatlara karşı önlem almaya çalışıyordu. Anayol statüsündeki yolların, özellikle de soğuk kış şartlarına karşı hasar tespiti

Karadeniz’i birbirine bağlayan Rusçuk-Varna demiryolu hattının kurulmasına öncülük eden yine Midhat Paşa idi²⁹.

Vilâyetin çehresini değiştiren Midhat Paşa, Avrupa’dan getirdiği makineler ile tarım alanında çığır açarken, şehir yaşamını kolaylaştırmak için sokakları, kamu binalarını ve okulları aydınlatmak yanında nehir taşımacılığını da başlatan çalışmalar yapmıştır. Bu sayede kurulan modern çiftlikler ve buralarda çalışan çiftçilerin maddi zayiâtlarını karşılamak ve tarımsal verimliliği artırmak için tarım kredi sandıkları kurdurmuştur (Özdiş, 2008: 23; Ortaylı, 2011: 60). Vilâyetin iktisadi hayatını düzenlemekte mühim rol oynayan “*Memleket Sandıkları*” ilk defa Niş Sancağı’nda (Şarköy-Şehirköy) kurulmuş olup, komün kredi kurumunun Bulgaristan ve bizdeki ilk örneğini teşkil etmektedir. Bu uygulama Türkiye’de bankacılığın (Ziraat Bank) başlangıcı da sayılmaktadır (Akgün, 1986: 189-191). Böylece yerel yönetim, ekonomik alanda kendi finansmanı için önemli bir atılım yapmış oldu. 1864-66 yılları arasında, sadece Rusçuk ve bağlı kazalarından sağlanan gelir 1.883.000 kuruş artışla 3.665.093 kuruşa çıkmıştı. Tırnova sancağındaki gelir artışı, Rusçuk’takinin beş misli idi. Midhat Paşa, kredi mekanizmasını göçmen köylerinin gelişmesi için de kullandı (Ortaylı, 2011: 59)³⁰.

Midhat Paşa, güvenlik ve sosyal alanda da atılımlar gerçekleştirmişti. Eşkiryalık olayları bastırılmış ve güvenli bir ortam sağlanmıştır. Hapishaneler de elden geçirilerek Vidin’e modern bir hapishane kurulmuştur. 13 Kasım 1865 tarihinde örnek olması amacıyla vilâyet merkezi olan Rusçuk’ta belediye teşkilatı oluşturulmuştur. Belediye teşkilatı 1 yıl sonra Rusçuk’a bağlı kazalara da uygulandı. Böylece esnafın üretmiş olduğu mal ve hizmetlerin kontrolü için bir müfettişlik yanında günümüz zabıta örgütüne benzer bir de denetim mekanizması kurulmuştu (Koç, 2002: 36).

ve onarımları için, her iki saatlik mesafeye bir bekçi konulmasını ve bunun için de vilâyet genelindeki her bir haneden birer kuruş alınmasını için girişimler başlatmıştır. Bk. (Koç, 2002: 32; Yazıcı, 1992: 367). Ayrıca Osmanlı Devleti’nin Tanzimat sonrası ulaşım politikası hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Çadırcı, 1991b: 153-167).

²⁹ Tuna-Karadeniz hattında yapılan demiryolu hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Akyıldız, 2002: 125 vd.; Engin, 1993: 40-41).

³⁰ Midhat Paşa, sandıkların meydana getirilmesi için gerekli olan sermayenin temini için “*Memleket Sandıklarının Suret-i Tertib-i Hakkında Layihadır*” başlığını taşıyan yirmi maddelik bir tarifname kaleme almış, bunu Tuna’nın ilgili kazalarına gönderdiği gibi, Babıâli’ye de sunmuştur. Bu layiha *Meclis-i Valâ*’da görüşülüp kabul edilmiş ve 7 Şubat 1865 tarihinde Padişah tarafından resmen Menafi Sandıkları’nın kurulması kabul edilmiştir. Tuna Vilâyeti’nden başka Osmanlı Devleti’nin tüm vilâyetlerinde Memleket Sandıkları’nın kurulması için bu layihanın bazı maddeleri genelleştirilmiş ve dokuz madde daha ilave edilerek 19 Temmuz 1867 tarihinde genel uygulamaya konulmuştur. (Kılıç, 2005: 108).

Paşa, Tuna Vilâyeti'ndeki iskân konusuna da önem vermiştir. Vilâyete Rusya'dan gelen Müslüman göçmenleri yerleştirdi. Çerkez ve Tatar muhacirleri, bölgeye faydalı olacak şekilde yerleştirerek üretime katkı sağlamıştır (Efe, 2011: 366). Bunun yanında yoksul ve yetim çocukların sanat öğrenebilecekleri zanaatkârlık okulları da kurulmuştur³¹.

Tuna Vilâyeti'nde, haberleşme alanında da önemli adımlar atılarak, 17 Temmuz 1866'da bir telgraf hattı döşenmiştir. Vergilerin zamanında toplanması konularında da adımlar atılarak "*Tahsildarlık*" müessesesi kurulmuştur. Vergi mükellefleri için ağır yük teşkil eden miktarlar taksitlere bağlanarak, vergiler için bir ve beş kuruşluk makbuzlar kesilmiştir. Bu uygulama sayesinde 1865 yılı vergisi tam olarak toplanmış, gelecek yıla vergi bakiyesi bırakılmamıştır. Böylece vilâyetin yıllık gelirinde önemli bir artış sağlanarak, 1866 yılı geliri 26.000 keseden 300.000 keseye çıkmıştır (Kılıç, 2005: 108-109; Rızaj, 1986: 60; Lewis, 1991: 386).

Midhat Paşa, valiliği sırasında "*Camiden evvel mektep*" düşüncesiyle eğitim seferberliği de başlatmıştır. Artık okullara gayrimüslimler de devam edebilecektir (Rızaj, 1986: 60). Ayrıca, Tuna Vilâyeti'nde modern bir matbaanın kurulması için çalışmalara girişmiştir. Matbaa için gerekli olan Türkçe ve Bulgarca harfler ve ihtiyaç duyulan diğer malzemeler, daha sonra İstanbul'dan istenerek gerekli hazırlıklar tamamlanmış (Selimoğlu, 2006: 55-56) ve 8 Mart 1865'te ilk vilâyet gazetesi olarak Rusçuk'ta *Tuna Gazetesi* çıkarıldı³².

Midhat Paşa, Tuna Valiliği sırasında ilk kez uygulanan bu yeni sistemin işleyebileceğini göstermiştir³³. Bu sebeple Midhat Paşa ve dönemi üzerinde çalışan bazı araştırmacılar konu üzerinde hem fikir olup, onun çalışmalarının Modern Bulgaristan'ın kuruluşunu hazırladığını söylemektedirler³⁴.

Midhat Paşa'nın Tuna Vilâyeti'ndeki başarıları, Balkanlar üzerinde emelleri olan ve Hıristiyan tebaa arasına fesat üreterek, bir isyan için hazırlık yapan Rusya ve

³¹ Niş, Rusçuk ve Sofya'da Müslüman ve gayrimüslim öksüz-yetim birçok çocuk için ıslahhaneler yaptırmıştır. Bunlara el zanaatları öğretilerek, üretime katılmalarını sağlamıştır. Bu ıslahhanelerdeki çocuklar terzilik, ayakkabıcılık gibi el becerileriyle topluma kazandırılmıştır. Ayrıca bu dönemlerde devlet için sıkıntı yaratan Bulgar ayrılıkçı milliyetçiliği kontrol altına alınmış ve ortam yumuşamıştı (Özdiş, 2008: 23; Kılıç, 2005: 108); Bulgar ayrılıkçı hareketleri veya Bulgar milliyetçiliği hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Şentürk, 1992; Aydın, 1990: 281-285; Selimoğlu, 1987).

³² Tuna (Duna) Gazetesi hakkında bk. (Kocabaşoğlu, 1991: 143; İbrahimov, 2006: 34).

³³ Bölgedeki düzeni sağlayan Midhat Paşa, yeni hiyerarşiyi yerleştirdi. Tarım kredileri, yollar, köprüler ve su yollarını artırdı. Sanayii başlattı, okullar ve yetimhaneler açtı, gazeteler kurarak haberleşmeyi sağladı (Lewis, 1991: 386).

³⁴ "*Modern Bulgaristan'ın gerçek temellerinin atıldığı, ülkenin istikbaldeki iktisadi atılımları için gerekli şartların hazırlandığı dönem, Midhat Paşa'nın valiliğine rastlar*" (Ortaylı, 2011: 60).

Avusturya-Macaristan gibi devletlerin projelerini bozmuştur. Özellikle de İstanbul'da bulunan Rus Büyükelçisi General Nikola Pavloviç İgnatıyef bu durumdan rahatsızdı. İgnatıyef, Sultan Abdülaziz'i, annesini ve diğer bürokratları birer birer avucu içine almıştı. Bu sayede ilk önce Midhat Paşa'yı devirmeyi tasarlamaktaydı (Rızaj, 1986: 61). Çünkü Tuna Vilâyeti'ndeki huzur ve ekonomik güçlenme, her şeyden önce Rusya ile Avusturya-Macaristan'ın Balkan politikalarıyla uyuşmamaktaydı. Rusya başta olmak üzere bu iki devletin büyükelçileri, Babiâli'ye yoğun baskı yapmaktaydılar. Midhat Paşa'nın Tuna Vilâyeti Valiliği'ne sadece Bulgaristan üzerinde çıkarı olan devletler değil, aynı zamanda Babiâli'nin tutucu çevreleri de karşı çıkmaktaydı. Bu başarıyı çekemeyen çevreler, Tuna'daki bu gelişmeleri “*serbesti ve muhtariyet hevesi*” olarak değerlendirmekte ve bu hususta padişaha baskı kurmaya çalışmaktaydılar (Toprak, 2011: 315). Bu baskı ortamında Babiâli hükümeti, Midhat Paşa'yı İstanbul'a çağırarak, Şûrâ-yı Devlet Reisliği'ne atamış ve pasifize etmiştir (Karaarslan, 2005: 354).

4. Vilâyet Reformlarının Genişletilmesi

Tuna Vilâyeti'nde uygulanan ve başarılı sonuçlar alınan 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi, diğer vilâyetlere de uygulanarak, benzer sonuçların alınıp alınamayacağı hususu bürokrasi arasında merak konusu olmuştur.

Tuna Vilâyeti'nden elde edilen olumlu neticeler, Nizâmnâmenin yeni bölgelerde tatbik edilmesi için yeni adımlar atılması için cesaret verici de olmuştur. İkinci uygulama bölgesi olarak *Bosna* seçilmiştir. Hemen akabinde *Edirne, Halep, Suriye, Trablusgarp* ve *Erzurum*'da 1865-1866 yılları arasında nizâmnâmenin uygulanmasına başlandığı görülmektedir (Binzouba, 2009: 63).

Bosna ve Hersek'in birleştirilmesiyle başlatılan ikinci uygulamanın ilk safhasının merkezi olarak Bosna vilâyeti seçilmiş idi. Bu uygulamayı Ahmet Cevdet Paşa, şu şekilde özetler:

“Bosna'dan avdet-i ubeydânemde Fuad Paşa, Meclis-i Vâlâ'ya çıkup bizzat müzâkerede bulunarak taraf-ı âciziden verilen ma'lumatâ-ı mahalliye üzerine Bosna ve Hersek kıt'aları birleştirilüp bir vilâyet teşkil edilmiş ve vilâyet nizâmnâmesinin bir sureti Bosna'ya gönderilmiştir” (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 111).

Tuna Vilâyeti'ndeki uygulamalar sırasında tecrübe edilen bazı aksaklıklar göz önüne alınarak, Bosna'da uygulanacak olan nizâmnâme üç konuda değişikliğe uğramıştır. Bunlardan birincisi; vilâyette bulunan mekteplerin idaresi için Maarif-i Umumiye Nezâreti'nin kurulması idi. İkinci değişiklik, Tuna'da kazalar nahiyelere;

nahiyeler köylere ayrılmış olmasına rağmen Bosna'da yerel ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak kazalar cemaatlere; cemaatler yaftalara ve yaftalar da köylere ayrılmıştır³⁵. Son değişiklik ise, vilâyet ve sancaklarda oluşturulan cinayet, hukuk ve temyiz meclislerinin Bosna'da birleştirilmesidir. Fakat gerek görüldüğü takdirde bu meclisler ikiye ayrılarak da görev yapabileceklerdi (Kaya Kılıç, 1995: 76). Bosna'daki idarî değişiklikler Topal Osman Paşa'nın valiliği sırasında (1861-1869) yapılmıştır. Yedi sancağa ayrılan vilâyette bir de vilâyet meclisi kurularak, ulaşım şartları iyileştirilmiştir. Birçok okulun açıldığı vilâyete mahsus matbaa da kurulmuştur (Djurdjev, 1992: 301).

Bosna Vilâyeti'nde asayiş ve güvenliğin sağlanması ile ticaret ulaşımının işlerlik kazanması için önlemler alınmıştır. Bölge insanının ibadet ihtiyaçları için cami ve kiliseler onarılmış, kazalarda hükümet konağı ve telgrafhâneler kurulmuştur. Bölgedeki ekonomik kalkınma için modern tarım makineleri getirilerek, modern tekstil sanayiinin kurulmasına çalışılmıştır. Nizâmnamenin üçüncü uygulama alanı Edirne Vilâyeti olmuştur. Meclis-i Umumi'nin toplantıları sonucu bölgedeki ulaşım elden geçirilerek, tamir edilmiştir. Hükümet konağı ve telgrafhâne kurulan vilâyetin, asayiş ve güvenliği için tedbirler alınmıştır. Filibe kazasında bir ıslahhâne ile hastane kurulmuştur. Ayrıca Gelibolu limanı çevresi ile Bergos kasabasındaki gölet yatağı temizlenerek, ulaşımı kolaylaştıracak şekilde köprü inşa edilmiştir (Kaya Kılıç, 1995: 96-97).

1866 yılında Maraş, Urfa, Zor Sancakları ile Adana Eyâleti birleştirilerek oluşturulan Halep Eyâleti'ne Ahmet Cevdet Paşa vali tayin edilmiştir. İki sene süren bu görevi sırasında eyâlet, yeni idarî düzenin tatbik sahalarından biri olmuştur (Halaçoğlu ve Aydın, 1993: 444). Bu tayin sonrasında yeniden tayin edilen Halep vilâyet sınırları hakkında eserinde şu bilgiye rastlanmaktadır:

“O zaman Zor ve Urfa Sancakları Halep eyâletine ve Payas ve Kozan

³⁵ Yafta: Bosna'da karye sayısı az olduğundan dolayı on-on beş hanenin birleştirilerek oluşturulan ve Anadolu'da nahiyenin karşılığı olan idarî birimdir. Cevdet Paşa, Bosna'daki yafta sistemini şu şekilde izah etmektedir: “*Memâlik-i mahrusede karyeler büyük olsun küçük olsun tekâlif-i miriyenin tevzi'atca her biri müstakildir ve müte'addid karyeler münasebet-i mevki'iyeleri hasebiyle bir nâhiye itibâr olunur ve ba'z-ı nevâhîde umûr-ı zâbitaya bakmak için bir zâbita me'mûru bulunur ise de umûr-ı adliyye ve mâliyyece her karye doğrudan doğruya re's-i kazâyâ mü'râca'at eyler ve ba'z-ı kurânın civârında on-onbeş hâneli küçük köyler bulunur ise de müstakil karye add olunmayıp mücâvirleri olan karyelere mülhak olarak bunlara Rumeli'de kulübelik ve Arabistan'da mezra'a denilir. Bosna'da ise topluca karye pek az olup ekseri büyüt-ı müteferrikadan ibârettir ve her hâne arâzisinin yâni başındadır ve on-onbeş ve daha ziyadece hâneler bir karye itibâr olunur ve müte'addid karyeler bir yafta itibâr olunarak her yaftanın vergisi ayrıca tevzi' olunmağla Bosna'nın yaftaları sâir yerlerin karyeleri hükmünde bulunur ve müte'addid karyeler bir cem'at itibâr olunur ki bir nâhiye itibarındadır...*” Cevdet Paşa, 1986: 91).

Sancakları Adana eyâletine mertûb olup, Maraş dahi Islâhiyye sancağıyla berâber bir müstakil mutasarrıflık idi. Bunların cümlesi birleştirilerek bir cesim vilâyet teşkil ile uhde-i çâker buyuruldu ki, Kayseriyye sancağı hudûdundan Bağdad hudûduna dek mümted idi” (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 177).

Ahmet Cevdet Paşa, Halep Eyâleti’ne tayinini ve burada uygulanan nizâmnâmenin durumuyla ilgili verdiği bilgilerde; nizâmnâmenin daha önce Tuna’da tatbik ve tecrübe edildiğine, daha hazırlık safhasında Bosna ve Suriye vilâyetlerine de uygulanacağına dair bir niyetin olduğunu ima ederek, Halep Vilâyeti teşkilatına da bu sebeple tatbik edildiğini söylemektedir. Öyle ki Tuna’da uygulanan vilâyet nizâmnâmesinde idare meclisi ve azasıyla, meclis-i deavi mümeyyizleri azalarının yarısının müslim, diğer yarısının ise gayrimüslim olmasının kararlaştırıldığını, ancak Halep vilâyetinde gayrimüslim olmayan veya çok az olan pek çok kaza olması sebebiyle, buradaki uygulamanın nüfus miktarının göz önüne alınarak, uygulamada nüfus çoğunluğuna göre, müslim veya gayrimüslim nüfusun en az yarısı kadar olması halinde aza ve mümeyyiz tayininin yapılacağına dikkat çekmektedir³⁶.

Vilâyet nizâmnâmesinin bir gereği olarak, Şam ve Sayda birleştirildi ve Suriye Vilâyeti teşkil edildi. 1865-1866 yılları arasında Şam Eyâleti yerine Suriye Vilâyeti kullanılmaya başlandı. Suriye Vilâyeti; 13 Sancak ve 94 kazadan oluşacak şekilde taksim edilerek Lazkiye, Trablus, Sayda, Bilad’i Beşare, Akka, Nablus, Kudüs, Şam, Humus, Hama, Havran, Cebel-i Nasara, Cebeli Dürzî sancaklarına bölündü. Bu sancaklara bağlı kazaların 17’si Lazkiye Sancağı’na, 10’u Trablus, 4’ü Sayda, 4’ü Bilad-i Beşare, 13’ü Akka, 9’u Nablus, 7’si Kudüs, 18’i Şam, 1’i Humus, 3’ü Hama ve 7’si Havran Sancağı’na bağlandılar (Özgen, 2001: 5).

1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ile Trablusgarp’ta da Vilâyet sistemine geçilmiş olmakla beraber, Tanzimat Fermanı’nın uygulanması amacıyla 1839’dan sonra bu eyâlete vali olarak tayin edilen Mehmet Emin Paşa’nın gerçekleştirmiş olduğu yeniliklerden de vazgeçilmemiştir (Sezer, 2002: 166).

Tuna Vilâyeti’nden sonra çeşitli bölgelerde ardı sıra uygulamaya alınan nizâmnâmenin Erzurum’da da tatbikine karar verildi (1865). Bu sırada Erzurum Valisi Mehmed Emin Muhlis Paşa idi. Erzurum’da 9 ay valilik yapan Emin Paşa’nın,

³⁶ “Vilâyet usûlü ibtidâ Tuna Vilâyeti’nde tecribe olunub ba’dehû Bosna ve Suriye Vilâyetleri dahi ana tatbikan teşkil olunmuş idüğünden, Haleb Vilâyeti teşkilâtının dahi ana tatbiki tabi’i ise de, Tuna Vilâyeti Nizâmnâmesinde, meclis-i idâre ve a’zâsiyle, meclis-i de’âvi mümeyyizlerinin, a’zâlarının nisfi müslim ve nisfi gayr-ı müslim olmak musarrah olup, Haleb Vilâyetinde kazalar var ki, hiç gayr-ı müslim yok, yahud vücûd vermeyecek kadar pek az idüğünden, Haleb Vilâyetinde nüfusun mükdârına i’tibâr olunarak gayr-i müslim a’zâ ve mümeyyizlerin nisfa kadar olmaları ta’biriyle Haleb Vilâyeti nizâmnâmesi ta’dil ettirildi” (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 177).

yeni vilâyet düzenin teşkilinde büyük hizmetleri geçmiştir. Erzurum’da yeni düzenin uygulanması amacıyla Meclis-i Vâlâ’da kurulan komisyon tarafından bir mazbata ve bir nizâmnâme tanzim ettirildi. Hazırlanan bu nizâmnâme, Encümen-i Mahsus-u Meşvered’te okunduktan sonra uygulamaya sokuldu. Yapılan düzenlemelere göre; Erzurum Eyâleti ile Kars, Erzincan ve Van mutasarrıflıkları, Harput Sancağı’nın bazı kazaları, Trabzon Eyâleti’nde bulunan Karahisar-ı Şarki Sancağı, Lazistan dâhilinde bulunan Livana Kazası birleştirilerek; Erzurum Vilâyeti, Erzurum Sancağı, Çıldır Sancağı, Muş Sancağı, Kars Sancağı, Karahisar-ı Şark Sancağı, Bayezid Sancağı, Erzincan Sancağı ve Van-Hakkâri Sancağı olmak üzere 8 sancak ve 48 kazadan oluşacak şekilde taksim edildi (Küçük, 1995: 328)³⁷.

5. 1867 Vilâyet Düzenlemesi ve Tüm Ülkede Uygulanması

Tuna’daki vilâyet modeli adı geçen yerlere de tatbik edildikten sonra, ülkedeki tüm vilâyetlere uygulanması için 21 Haziran 1867 (18 Safer 1284) tarihinde “*Vilâyetlerin İdare-i Mahsusası ve Nizamınının Suver-i İcraiyesi Hakkında Talimat-ı Umumiye*” adıyla 22 maddelik bir talimatname yayınlandı. Bu talimatname ilk kez Selda Kaya Kılıç tarafından doktora tezinde, özeti verilmek suretiyle incelenmiştir³⁸. Talimatname, küçük bazı farklılıklar dışında 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi’nin bir benzeri olarak değerlendirilmektedir (Kaya Kılıç, 1995: 77; Eryılmaz, 1992: 196; Ortaylı, 2011: 62-63; Toraman, 2002: 74-75).

1867 talimatnamesiyle yeni kurulması düşünülen vilâyetlerin kuruluş aşamaları tamamlanarak, buralarda görev alacak kişilerin unvan ve dereceleri belirlenmiştir. Uygulamanın vilâyetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların ise nahiye ve köylere taksimi ve dönüştürülmesiyle yapılmasına karar verilmiş olup, vilâyete vali, livaya mutasarrıf, kazaya kaymakam, nahiyeye müdür ve köye de muhtarın tayini 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi’nde olduğu gibi kabul edilmiştir. Ancak 1864’ten farklı olarak müdür kaymakama, kaymakam mutasarrıfa, mutasarrıf ise valiye karşı sorumlu hale getirilmiştir.

Talimatname ile vilâyet mali işleri defterdarlara havale edilirken, kazalarda mal müdürleri görevlendirilmiştir. Maliye ile ilgili problemler defterdar ile devlet ricali arasında karara bağlanırken, livada mutasarrıf ile muhasebeci, kazada kaymakam ile mal müdürleri arasında hal yoluna konulacaktı (Kaya Kılıç, 1995: 79-80).

³⁷ Ayrıca kazalar hakkında bk. (Küçük, 1975).

³⁸ Bahsi geçen talimatnamenin özeti için bk. (Kaya Kılıç, 1995: 79).

Talimatnameye göre oluşturulacak kaza ve nahiyelerin yönetimi için *Memleket Meclisleri* adı altında bir meclis kurulmasına karar verilirken, kazaların da kendi içinde sınıflamaya tabi tutulması 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi'nden farklı bir husustur. Livalar genel olarak *sınıf-ı evvel*, *sınıf-ı sani* ve *sınıf-ı salis* denilen üç ayrı kaza sistemiyle yeniden oluşturuldu. Bunların dışında kalan daha küçük birimler ise “nahiye” olarak değerlendirildi. Ancak bu nahiyeler uzaklıklarına göre en yakın kazaya bağlanarak, kurulacak bir müdürlük ve oluşturulacak İhtiyar Meclisi tarafından yönetilecekti.

Talimatname vilâyet, liva, kaza ve köylerde seçimlerin nasıl yapılacağı hususunun Vilâyet Nizâmnâmesi'nde açıklandığına işaret ederek, yapılacak seçimlerin valinin gözetiminde ve mutasarrıf aracılığıyla yapılacağını belirtmektedir. Bunun amacı ise, halkın seçimlere katılmasını sağlamak ve nitelikli kişileri belirlemektir.

Vilâyetlerde davalara bakmak için dört dereceli meclisler kurulacaktır. Bunlardan birincisi, kişisel hukuk davalarına bakacak olan ihtiyar meclisleri; ikincisi, köy ihtiyar meclislerinde çözüme kavuşturulamayan davalara bakacak olan “kaza dava meclisleri”; üçüncü ve dördüncüsü, liva (sancak) ve vilâyet merkezlerinde bulunan “Temyiz-i Hukuk Meclisleri'dir”.

Talimatta ayrıca imar ve ıslah işlerinin her vilâyetin ihtiyaçlarına göre yapılacağı bildirilmektedir. Tuna Vilâyeti'nde denenmiş olan uygulamalar örnek alınacak şekilde bir düzenlemeye gidilecekti. Bu sayede sanaayinin ilerlemesine çalışılacağı gibi, Tuna'dakine benzer şekilde öksüz ve yetimler için düzenlemeler yapılmak suretiyle kurulacak olan ıslahhânelerde askeri malzeme üretimi gerçekleştirilerek, ticaretin canlandırılması hedeflenmekteydi.

Halkın borç para için yüksek faiz karşılığında sarrafların tuzağına düşerek sömürülmelerinin önüne geçmesi hedeflenmekte ve bunun için her vilâyette “Menafi-i Umumiye Sandıkları” kurularak, paraya ihtiyacı olanların kredilendirilmesi amaçlanmıştır. Evlilik ilişkilerinin ekonomiyi canlandıran bir etkisinin olduğu ileri sürülerek, taşrada ağır şartlara bağlanan evlilik ilişkilerinin kolaylaştırılmasına çaba sarfedilmiştir. Ticaretle uğraşmakta olan çerkez muhacirlerin de ekonomiyi kazandırılmasına çalışılmıştır. Kısaca talimatname ile bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılmasına vasıta kılınmış, ülkenin sosyal ve ekonomik yönden canlandırılması amaçlanmıştır (Kaya Kılıç, 1995: 80-85).

11 Şubat 1867'de Mütercim Rüştü Paşa'dan sonra beşinci kez sadâret

makamına gelen Ali Paşa, taşra reformunu devam ettirmek için girişimlerde bulundu (İnal, 1982: 21; Ortaylı, 2011: 62). Bu dönemde aralarında, Cezâyir-i Bahr-ı Sefid (Girit ve Adalar Denizi)'in bulunduğu yeni vilâyetler oluşturuldu (Kaya Kılıç, 1995: 90-92; Hut, 2006: 31)³⁹.

Tablo I: 1867'de Kurulan Vilâyetler

Sayı	Vilâyetler	Valisi	Bağlı Sancaklar
1	Ankara Vilâyeti	Hacı Ali Paşa	Ankara, Bozöyük, Kayseri.
2	Cezâyir-i Bahr-i Sefid Vilâyeti	Ahmed Paşa	Biga, Midilli, Sakız, Rodos, Kala-ı Sultaniye.
3	Hüdavendigâr	Hüsni Paşa	Kocaeli, Karesi, Karahisar-ı Sahip, Kütahya.
4	Diyarbakır Vilâyeti	Mustafa Paşa	Diyarbakır, Amed, Mamuret'ül-aziz, Mardin, Siverek, Hısn-ı Keyfa.
5	Sivas Vilâyeti	İzzet Paşa	Amasya, Sivas, Karahisar-ı Şarki.
6	Trabzon Vilâyeti	Muhlis Paşa	Trabzon, Batum, Canik, Gümüşhane,
7	Kastmonu Vilâyeti	Tevfik Paşa	Bolu, Sinob, Kastamonu, Kangırı.
8	Konya Vilâyeti	Ahmed Tevfik Paşa	Konya, İçel, Teke, Niğde.
9	Aydın Vilâyeti	Sabri Paşa	İzmir, Aydın maa Denizli, Saruhan, Menteşe.

XIX. Yüzyılın başlarında taşra reformunun gerçekleştirildiği yerlerden biri de Girit adasıydı. Tanzimat Fermanı'nın ülkede yarattığı değişim adada da kendini hissettirmiş olmakla beraber, İslahât Fermanı'nın gayrimüslimlere sağladığı haklar gayrimüslimleri, ada yönetiminde Müslümanlarla eşit şekilde yer alma imkânına kavuşmuştur (Adıyeke, 2000: 41). Buna karşılık bölgeyi topraklarına katma arzusunda olan Yunanistan, adaya bağımsızlık verilmesi ya da muhtariyet ile yönetilmesi taraftarıydı. Yunan ajanların çabasıyla Girit'te ilk geniş çaplı ayaklanmalar 1866'da meydana geldi. Bunu bahane eden ülkelere başta Fransa olmak üzere, Rusya, İtalya ve Prusya Osmanlı Devleti'ne baskı yaparak adada ıslahât yapılmasını ve yapılacak ıslahâtlar için adı geçen devletlerden kurulu bir komisyon kurulmasını önerdi. Fakat ıslahât konusunda kendisi dışında başka bir devletin ada işlerine karışmasını istemeyen Osmanlı Devleti, Vilâyet Nizâmnamesi'ni Girit'te uygulamaya karar verdi (Tukin, 1996: 89). Adadaki düzenin sağlanması için Sultan Abdülaziz tarafından görevlendirilen Ali Paşa, 1867'de Girit'e gönderildi (İnal,

³⁹ Bk. Tablo I.

1982: 23). Netice itibariyle 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ile Osmanlı Devleti'nin geneline yayılan vilâyet düzenlemesi 1868'de Girit Adası'na da da tatbik edildi (Adıyeye, 2000: 42). Yeni idarî düzene göre ada çeşitli sancaklara bölündü ve yönetimleri Osmanlı ricali arasından seçilen mutasarrıflara verildi. Buna göre ada 5 sancak ve 17 kazaya bölündü⁴⁰.

Tablo II. Vilâyetler Nizâmnâmesine göre 1868 Girit Adası'nın İdarî Bölünmesi.

Sayı	Sancaklar	Tabii Kazalar
1	Hanya	Kidonya, Kisamu, Selino
2	Kandiye	Pedya, Menufaç ve Rizo, Maloviz, Kenuryo ve Piryotiçe
3	Resmo	Resmo, Milopotamu, Amari
4	Laşid	Mirabela, Yerapetre, Sitia, Uyanu
5	İsfakiye	Apokorona, İsfakiye, Ayvasil

Bu yeni düzenin, 1861 Lübnan Nizâmnâmesi'nde olduğu gibi Avrupalı devletlerin etkisiyle oluşturulduğu yönünde bazı iddialar mevcuttur. Bu iddialardan bir tanesi: “*Bu statünün yerel demokrasi ve yönetim örneğiyle bir ilgisi olmayıp, dış baskılarla gelişen bir bağımsızlık politikasının yansıması olduğu açıktır*” şeklinde ifade edilmektedir (Ortaylı, 2011: 67).

6. Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetim Hizmetleri ve 1867-1868

Düzenlemelerinde Belediye Teşkilatı

Osmanlı Devleti'nde, günümüz anlamıyla modern belediyeciliğin ilk girişimleri, Tanzimat'ın ilanından sonra, özellikle 1854 Kırım Harbi'nin ortaya çıkardığı sosyal aksaklıkların sonucu oluşmuştu (Yerlikaya, 1999: 131). Modern belediye kuruluşları olmamakla beraber, Tanzimat öncesi Osmanlı taşra şehirlerinin yerel yönetim hizmetleri, vakıflar, “loncalar⁴¹” ve kadılık tarafından yerine getirilmekteydi. Adı geçen kurumlar, çağdaş anlamda bir yerel idarî birim olmasalar

⁴⁰ Bk. Tablo II.

⁴¹ Loncaların işleyişiyle ilgili, bir çalışmada “*Tüm kentlerde, masrafları genellikle sokak sakinlerince karşılanan bir sokak temizleme sistemi vardı. Özellikle Kahire örneğinde, süpürge ve sulama işleri (temizlikten çok toz kalkmasını diye), ücretleri evlerde oturanlar tarafından ödenen profesyonel çöpçülere (zebbal) verilmişti ve toprak, döküntüler, çöpler özel bir loncanın üyeleri tarafından toplanıyordu. Terrabin denilen bu adamlar, topladıkları çöpleri eşeklere yükleyip kent dışına taşıyorlardı*” şeklinde verilen ifade, loncaların şehir temizliğinde sahip oldukları işlevi ortaya koymaktadır. Yine Cezayir örneğinde loncanın temizlik konusundaki bakış açısı verilerek, temizlik kurallarına uymayan, “*...ihmalkâr şehirlilere para cezası veriliyor ya da birkaç sopa atılabiliyordu*” denilmektedir (Raymond, 2005: 40).

da özünde yerel hizmet anlayışı ile çalışan birimler olarak kabul edilmektedir (Kaya, 2006: 102).

Yerel yönetimin önemli bir unsuru olan kadılık, devletin kuruluşundan XVI. Yüzyıla kadar saygın ve önemli bir müessese iken, bundan sonra eğitim kalitesinin düşmesi, yolsuzluk ve rüşvetin artması gibi sebeplerle çeşitli şikâyetlere konu olan bir kurum haline dönüşmesinden sonra, III. Selim'in bu durumun düzeltilmesi için çaba sarf ettiği çabalara rağmen bir sonuç alınamamıştı (Feyzioğlu ve Kılıç, 2005: 31 vd; Çadırcı, 1981: 140 vd.). III. Selim'in tahtan indirilmesinden sonra başa geçen II. Mahmud, artık dönemin ihtiyaçlarına cevap veremeyen bir kurum haline gelmiş olan kadılık müessesinin kaldırılmasına karar verdi. 1826 yılında Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması ile şehir idaresini üstlenecek bir kurumun gerekliliği doğunca, bu tarihten sonra İhtisab Nezareti adıyla geniş yetkilerle donatılmış bir kurum teşkil edildi (Yerlikaya, 1999: 132)⁴². İhtisab Nezareti'nin işlerine bakan muhtesib⁴³, "İhtisab Nazırı" unvanını aldı. İhtisab Nazırı, şehirlerin idarî, iktisadî, ictimâî, dini ve adlî konularda geniş yetkilerle donatılmış kişileri arasından seçilmekteydi. Fakat XIX. Yüzyılda, Osmanlı Devleti'nde meydana gelen iktisadî ve ictimâî değişimler, bu kurumun üstlenmiş olduğu bütün görevleri layıkıyla yerine getiremeyeceği sonucunu çıkardı⁴⁴. Bu sebeple İhtisab Nezâreti'nin bir kısım işlerini yüklenmesi için

⁴² Osmanlı Devleti'nde, "ihtisab ağası" veya "ihtisab emini" olarak adlandırılan muhtesibin varlığı, devletin kuruluşundan itibaren bilinmektedir. Görevi ise; iktisadî, ictimâî, adlî ve dini alanlarda, "Allah'ın yarattığı her şeyin hukukunu gözetmek" idi. Şehirde dolaşır, narhlarla ilgilenir ve esnafın kanunlara uyup uymadığını denetlerdi. Muhtesibin Müslüman erkek olma, mükellefiyet, adalet, kudret, ilim, ilmiyle amel etme gibi vasıfların bulunması ve dinî, ahlâkî vazifelerini hakkıyla yerine getirebilecek vasıflara sahip olması gerekiyordu. Muhtesibin "huddâm-i ihtisab" denilen yardımcıları vardı. Bu müessese, II. Mahmud döneminde 1826'da çıkarılan "İhtisab Ağalığı Nizâmname"si ile yetkileri ve sorumlulukları genişletilmiştir. Ayrıca nizâmname ile müessesenin unvanı İhtisab Nezâreti'ne, ihtisab ağasının unvanı ise ihtisab nazırına çevrilmiştir. Tanzimat'ın ilânının ardından sonra İhtisab Nezâreti'nin önemi artsa da Mayıs 1851 yapılan bir düzenlemeyle İhtisab Nezâreti ortadan kaldırılmış ve bu kurumun işleri Zabtiye Müşirliği bünyesinde kurulan es'âr meclisine devredilmiştir. Fakat 1 Kasım 1851'de Zaptiye Müşirliği'nde gerçekleştirilen köklü bir değişiklikle es'âr meclisi, yaptığı işlerle daha yakından ilgili olduğu gerekçesiyle Ticaret Nezâreti'ne nakledildi. Bu düzenlemeden birkaç ay sonra İhtisab Nezâreti yeniden kurulduysa da, çıkarılan bir iradeyle kaldırılmış ve görevleri ise henüz kurulmuş olan şehremânetine devredilmiştir (Kazıcı, 1998: 143-145; Kazıcı, 2005a: 358 vd.).

⁴³ Muhtesib veya ihtisab ağası, beledî hizmetler dâhilinde, esnafı denetleyen, ticari hayatı düzenleyen kişidir. İhtisab ise çirkin ya da zararlı bir fiili yasaklamak ve iyiliği emretmek anlamındadır. Dolayısıyla iyiliği emredip, uygulamak ve kötülükten sakındırmak *-emrbi'l-ma'ruf ve nehyani'l-münker-* felsefesi Osmanlı hizmet anlayışının temel mantığını oluşturmaktaydı (Kaya, 2006: 102; Kazıcı, 2005a: 355).

⁴⁴ Bunun dış kaynaklı sebepleri arasında sanayi devriminin şekillendirdiği Avrupa ekonomisi modeli ile gelişen iktisadi ilişkiler de yatmaktaydı (1838 Balta Limanı Antlaşması'yla Osmanlı ülkesini kendisine açık pazar haline getiren İngiltere ve Fransa'dan sonra, 1839-1841 yılları arasında Sardunya, İsveç, Norveç, İspanya, Hollanda, Prusya, Danimarka, Toskana Büyük Dükalığı ve Belçika ile bir dizi ekonomik antlaşmalar imzalanmıştır (Oktay, 2008: 379). Tanzimat döneminde yabancılar tüccarların ekonomik faaliyetleri hakkında bk. (Kütükoğlu, 1992: 91-136). İç kaynaklı sebepleri

1845 yılında Polis, 1846 yılında Zaptiye Teşkilatı kuruldu (Kazıcı, 2005a: 362-388)⁴⁵. Ardından 13 Haziran 1855 tarihli “*Şehremaneti Nizâmname*” ile İhtisab Nezâreti kaldırılarak, görevleri şehremanetine bırakıldı⁴⁶.

Şehremaneti'nin kuruluş felsefesi, şehrin ihtiyaçlarını karşılamak, düzen sağlamak ve şehir ile ilgili işleri devletten ayrı bir kurum olarak yürütmektir. Fakat şehremaneti, kendisine ait bir gelir kaynağına sahip olmadığı gibi, giderleri de devlet hazinesince karşılanmaktaydı. Topladığı vergileri direk maliyeye teslim ettiğinden kendisine ait bir hazinesi bulunmamaktaydı. Bunun yanı sıra şehremaneti, yeterli ve kalifiye elemana da sahip değildi (Ortaylı, 2011: 138). Şehremaneti kurulmasının üzerinden aylar geçmesine rağmen beklentileri karşılamadı ve bu kurum yerine kurulduğu İhtisab Nezâreti'nden farklı bir işlev göremedi⁴⁷.

Osmanlı Devleti'nin Avrupalı devletler ile ticari ve ekonomik ilişkilerinin artması İstanbul, Beyrut, İzmir, Selanik, Pire, İskenderiye gibi kentleri sadece ticaretin yapıldığı bölgeler değil, aynı zamanda Avrupalı tüccarların yerleştiği, üretim tesisleri kurduğu, ürünlerin başka bölgelere nakledildiği hinterland merkezleri haline getirmiştir. Bu şehirler artık kısa süreli ekonomik faaliyet alanları olmaktan çıkıp, ikamet edilen şehirlere dönüşmüştür (Köseoğlu, 2005: 29).

Ekonomik ilişkilerin artması liman kentlerine uğrayan gemi ve tüccar sayısında olağan üstü artışlar meydana getirmekle beraber, buralarda gemilerin yanaşıp yük boşaltabilecekleri rıhtımların bulunmaması, gemilerin kıyıdan açık bölgelerde demirleyerek mavnalar aracılığıyla mal ve yük boşaltmalarına sebep olmaktaydı. Bu da tüccarın hak ettiği beledi ve sağlık hizmetini almasını

arasında ise, Osmanlı liman kentlerinin ulaşım ve alt yapı hizmetlerinde görülen eksiklikler ve XIX. Yüzyıl ortalarından itibaren İstanbul nüfusunun hızla artmasıydı. Şehir, bu yüzyıl içerisinde yoğun bir ticaret ağının merkezi haline gelmekle beraber, Anadolu ve Rumeli taraflarından da ciddi bir göç trafiğine sahne olmaktadır. Ticaret ve göç ile başkente akın eden nüfusla beraber, şehrin beslenme durumu, temizlik ve güvenlik işlerinde sıkıntılar belirmişti (Ortaylı, 2011: 132).

⁴⁵ Zaptiye teşkilatının kuruluşu için hazırlanan 1861 tarihli “Zaptiye Askeri Nizâmname” hakkında bk. (Sönmez, 2006: 208 vd).

⁴⁶ Bahsi geçen nizâmname için bk. (Seyitdanlıoğlu, 2010d: 23-29).

⁴⁷ Buna şehremaneti'nin sebep olduğu düşünülerek ilk şehremaneti olan Salih Paşa görevden alındı. Buna rağmen problemler halledilemediğinden, sorunun şehremanetinden kaynaklanmadığı anlaşıldı. Yapılan incelemeler sorunun, Şehir Meclisi'nin vazifesi dâhilinde olan işleri yapmıyor olmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Etkin bir danışma organı olarak görevini yerine getirmeyen bu meclis, Meclisi Vâlâ üyelerinde Emin Muhlis Efendi başkanlığında kurulan “*İntizam-ı Şehir Komisyonu*” ile lağvedilerek ortadan kaldırıldı. Bu komisyon, Osmanlı tebaasından yabancı dil bilen, Avrupa görmüş müslim ve gayrimüslimlerden arasından seçilecek dirayetli kişilerden oluşacaktı (Ortaylı, 2011: 139). 22 Şevval 1272/ 26 Haziran 1856 tarihli bir mazbatada *Komando, Rovelaki, Antuvan Alyon, Refik Mustafa, Ferhad, Hüseyin Hüsam, Franko bin Brikola, Harmanos veledi Yusuf, Salih ve Miğirdiç* adlı kişilerin adının yer alıyor olması, bu komisyonun kurulmuş olduğuna işaret etmektedir (Ergin, 1995a: 1278).

güçleştirmektedir (Köseoğlu, 2005: 29-30). Oysaki modern şehirlerde yabancı tüccar için karantina noktaları ve sağlıklı konaklama tesislerinin bulunması gerekiyordu. Bu kurumların olmaması, tüccarın liman şehirlerindeki faaliyetlerini güçleştiriyordu. Bu durum ilk belediyeçilik faaliyetlerinin bir liman kenti olan İzmir’de, yerli ve yabancı tüccarlar tarafından başlatılmasına sebep olmuştur (Ortaylı, 2011: 123).

Osmanlı Devleti’nde “modern belediye⁴⁸” hizmetlerinin başlamasında Avrupa ile olan ilişkilerin yanında Tanzimat dönemine damgasını vuran reformcu kadronun da önemli katkısı olmuştur. Tanzimat’ın önde gelen bürokratları Osmanlı şehirlerinin düzensizliğinin ve eksikliklerinin farkındaydı. Bu bürokratlardan biri olan Mustafa Reşid Paşa, Londra sefirliği sırasında İstanbul’a gönderdiği bir raporda,

“Dersâdet’de ve sâirmemâlik-i mahrûsede aralık aralık harîk zuhûr ettikçe Avrupa’da gazetelerin ta’rîzâtı eksik olmayup halka dahi türlü şeyler söylemekte” ve “...ahşab ebniyeyi bayağı yanmak ve kendünizi müflis etmek için bunda akçeler sarfiyla inşâ ve istihzâr ediyorsunuz. Acebâ memleketinizde taş yokmudur ve tuğla imâlini ve kârgir ebniye inşâsını bilenler bulunmaz mı?”

şeklinde bir haberlerin çıktığını aktarmaktadır (Baysun, 1960: 124)⁴⁹.

Mustafa Reşit Paşa, Fransa sefirliği esnasında özellikle üzerinde durduğu meselelerden biri Osmanlı Devleti’nin toprak bütünlüğünü sağlamanın Avrupalı devletlerin barışını sağlayacağına ikna etmek, bir diğeri ise Osmanlı Devleti’ni reformlar yoluyla modernleştirmek için Avrupa’nın teşvik ve yardımlarını temin etmektir. Çünkü Mustafa Reşid Paşa, Osmanlı modernleşmesinin Avrupa yoluyla gerçekleşebileceğine inanmaktaydı (Kodaman, 1987: 71-73).

Şehirlerin modernleşmesinde yerli mimarların eksikliklerinin olduğuna vurgu yapan Reşid Paşa, Avrupa’dan bu işi bilen mühendislerin getirtilmesini ve vakit kaybetmeden bu işleri öğrenmesi için Avrupa’ya öğrenci gönderilmesi gerektiğini savunmaktaydı. Gönderilen öğrencilerin sekiz-on yıl içinde mesleği layıkıyla öğrenip, yurda dönmeleri durumunda bunun şehir modernleşmesinde son derece

⁴⁸ Köken itibarıyla belediye (*Municipalité*) kavramı, Türkçe’deki *belde* ve *bilâd* kelimeleriyle bağlantılı olmakla beraber bugünkü anlamıyla kullanılışı Tanzimat dönemi reform hareketinin doğu dillerine yaptığı bir katkı olarak değerlendirilmektedir. Belediyeçilik alanında önemli eserler bırakan Osman Nuri Ergin, belediyeyi “*ortak menfaatler ve karşılıklı ihtiyaçların zorlaması ile bir beldede oturan halkın, beldelerine ve dolayısıyla kendilerine ait meseleleri, hükümetin kanunla belirttiği sınır ve sorumluluk dairesinde seçmiş oldukları vekilleri vasıtası ile halletmeleri*” olarak tanımlamaktadır (Osman Nuri, 1338: 1). Şemsettin Sami’de, “*bir şehrin umumi işleri ve sair ihtiyaçlarına bakan idare*” şeklinde açıklamaktadır (Şemsettin Sami, 1317: 301).

⁴⁹ Buna benzer bir eleştirinin daha sonraki yıllarda Fransız şair *Théophile Gautier* tarafından da yapıldığını görmekteyiz. *Gautier*’in, 1864’te yazdığı bir mektupta İstanbul’un belediye hizmetlerine olan ihtiyacını; “*Yürüyecek kaldırım, binecek araba, rahat edecek otel, yemek yiyecek lokanta ve muhâtarasız gezecek sokak olsa tabiatın râyegân kaldığı letâfet-i manzara ve havasından bir seyyah müstefid olabilir*” cümleleriyle aktarmaktadır (*Théophile Gautier*’den aktaran Ergin, 1995a: 1269).

yarar sağlayacağına inanmaktaydı (Baysun, 1960: 124-125). Bu sebeple o, Osmanlı Devleti'ndeki “*modern belediyelerin kuruluşu, geleneğe dayalı özerk bir şehir yönetiminin evrimi sonucunda değil, doğrudan modernleşmeci bir bürokrasinin şehirleri fizik ve hizmetler yönünden ıslahı amacıyla gerçekleşmiş bir reform*” olarak değerlendirilmektedir (Ortaylı, 2011: 119).

Yukarıda zikr edilen İstanbul'un yerel hizmetler alanında karşılaştığı sıkıntılar ve buna yönelik üretilen çözüm önerilerinin artmasına paralel olarak, devlet belediyciliğinin daha “modern” bir anlayışla yapılması yönünde bazı adımlar atılması, belediyciliğinin sadece yol, kaldırım gibi yapım işleri olmadığı ve buna ek olarak modern şehirlerin bir gereği olan alt yapı hizmetlerinin de karşılanması gerektiği şeklinde yeni bir düşünce hâkim olmasına sebep olmuştur (Oktay, 2011: 22).

Modern belediye uygulamalarına geçiş için pilot bölge olarak Beyoğlu ve Galata semtlerinin seçilmesinin öncelikli sebepleri arasında, bölgede yaşayan nüfusun çoğunlukla yabancı ülke görmüş gayrimüslimlerden oluşmasıdır. Bu farklılık, belediye hizmetlerinden haberdar oldukları yönünde bir algılamının doğmasına ve modern belediyciliğinin ilk örneğinin burada oluşturulabileceğinin düşünülmesine sebep olmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1996c: 4-5). Ayrıca bu semt, Osmanlı Devleti'nin Batı'ya açılan penceresi durumunda idi ve yoğun gayrimüslim nüfusu ile önemli bir finans merkezi olduğu kadar yabancı sefirler ve zengin bankerler gibi varlıklı kimselerin ikamet ettiği bir yerleşim birimiydi. Belediyeçilik uygulamasının Beyoğlu ve Galata semtleri olarak belirlenmesinin ikinci bir sebebi ise belediyeçilik hizmetlerinin ciddi parasal desteğe ihtiyaç duymasındır. Önemli bir sebep daha vardı ki, o da, burada yürütülecek faaliyetler sayesinde bölgede yaşayan yabancı nüfusun şikâyetleri de sona erdirilmiş olacaktı (Ortaylı, 2011: 143).

Bu amaç doğrultusunda, 27 Aralık 1857 tarihinde yayınlanan 19 maddelik *Daire-i Belediyenin Teşkiline ve Vezâifine Dair Nizâmnâme*'nin birinci maddesi; “*Nefs-i İstanbul ve Bilâd-ı Selâse (Eyüp, Galata ve Üsküdar) ve Boğaziçi'nin iki sahiliyle beraber on dört dâ'ire-i belediyeye taksîm olunarak, tâ'yîn olunan hudûd ile Beyoğlu ve Galata Altıncı Dâ'ire-i Belediyeye'tibar olunmuştur*” ifadesiyle modern belediye teşkilatının temelleri atılmıştır⁵⁰. Nizâmnâme, genel olarak mahalle, sokak, kaldırım, su yolu ile lağım kanallarının yapılması ve temizlenmesi, yol üzerinde gelip-geçene rahatsızlık verecek durumların kaldırılmasını içermekteydi

⁵⁰ Bahsi geçen nizâmnâme için bk. (Seyitdanlıoğlu, 2010b: 31-35).

(Seyitdanlıoğlu, 2010b: 31; Ergin, 1995b: 1601-1604). 7 Haziran 1858'de ilan edilen *Beyoğlu ve Galata Dâ'iresi'nin Nizam-ı Umumîsi* adlı nizâmnâme 94 bende ek olarak bendi mahsûs ve ilâve kısımlarından oluşmakta olup, bu nizâmnâme ile Altıncı Daire resmen kurulmuş olmaktadır⁵¹.

Kurulan bu yeni belediyenin adının “Altıncı Daire” olması tesadüfî bir olay değildi. Bu isim, örnek teşkil etmesi açısından Paris'in Sen Nehri kıyısında yer alan, dönemin modern bir şehri olan *Sixième Arrondissement*'ten esinlenerek konulmuştur⁵².

Altıncı Daire'nin başına müdür olarak Hariciye memurlarından Kâmil Bey getirildi. Daire Meclisi'ne atanan kişiler ise 1856 tarihli *İntizam-ı Şehir Komisyonu Mazbatası*'nda da imzası bulunan *Komando, Rovelâki, Antuvan Alyon, Ferhad Paşa, Franko Efendi ve Ohannes Mıgırdıç* adlı kişiler yer almaktaydı. Dairenin yazışmaları iki dilli olarak Türkçe ve Fransızca yürütülmekteydi. Beyoğlu'nun beledî hizmetleri bu dairede yürütülmeye başlandı. Söz konusu daire ilk belediye binası olarak hizmet vermiş olup, ilk belediye mahkemesi de burada yer almıştır. İşletmeci belediyecilik alanında bir ilki başaran Altıncı Daire, Karaköy'de bir iş hanı satın aldı. Bundan sonra ise emlak alımları, istimlâk ve ihaleler birbirini takip etti (Ortaylı, 2011: 146-147; 1992: 400).

Altıncı Daire, İstanbul'da modern belediyecilik alanında önemli başarılarla imza atmıştır. Bunların başında 20 Nisan 1859 tarihinde ilan edilen ve 103 bentten oluşan “*Zokaklara Dair Nizâmnâme*⁵³” olmuştur. Nizâmnâme, Beyoğlu ve Galata sokaklarının genişletilerek düzenlenmesi, kaldırımların standart yapıya göre yapılması, cadde ve sokakların aydınlatılması ile kanalizasyon sisteminin oluşturulmasına yönelik hazırlanmıştır⁵⁴.

⁵¹ Bahsi geçen nizâmnâme için bk. (Seyitdanlıoğlu, 2010c: 35-49; Ergin, 1995b: 1604-1615).

⁵² İstanbul on dört daireye taksim edilirken yapılan taksimat sırasına göre, Hasköy “altıncı daire” olması gerekirken burası yedinci daire adıyla adlandırılmış olup, altıncı daire adı Beyoğlu-Galata havalisine verilmiştir (Ergin, 1995a: 1307-1308). Altıncı Daire-i Belediye'nin “Müdür” ve “Daire Meclisi” adıyla iki organı bulunmaktaydı. Müdür, Babıâli'nin önerisi ve padişahın onayından geçtikten sonra memur statüsüyle daireye atanırdı. Belediye dairesi ile sadaret makamı arasındaki ilişkileri yürütmek, meclise başkanlık yapmak, meclisin alacağı kararları uygulamak müdürün göreviydi. Belediyenin karar organı durumundaki daire meclisi ise; müdür, iki müdür muavini, yedi asıl üye, dört müşavir üye ve bir de tercüman olmak üzere toplam on beş üyeden oluşmaktaydı. Meclise üye olarak katılabilmek için; on yıldır İstanbul'da yaşıyor olmak, daire sınırları içerisinde en az 100.000 kuruşluk emlak sahibi olmak ve belediyecilik konusunda bilgi sahibi olmak gibi şartlar aranıyordu. Bu şartları taşıyan üyeler arasından padişahın onayını alanlar resmi olarak üye sıfatı kazanırlardı (Oktay, 2008: 387).

⁵³ Nizâmnâme hakkında bk. (Seyitdanlıoğlu, 1996a: 59-70).

⁵⁴ Buna göre sokaklar üç gruba ayrılmıştır: Birinci sınıf sokaklar kışın günde bir kez, yazın günde iki kez; ikinci sınıf sokaklar, günde bir kez, üçüncü sınıf sokaklar ise hafta da bir kez süpürülecekti.

Beyoğlu-Galata semtinden sonra belediye faaliyetlerine başlanan Tarabya ve Adalar gibi başka yerler de vardı. Daha önce İstanbul ve çevresi on dört daireye taksim edildiğinde; Tarabya ve Adalar bu taksimatın dışında tutulmuştu. Fakat ulaşım imkânlarının gelişmeye başlaması, bölge ileri gelenlerinin durumu bir kez daha gözden geçirmesine ve Beyoğlu ile Galata semtinde uygulanan belediye kanunlarının bazı değişikliklerle Tarabya’da uygulamaya konulmasını sağladı. Kurulan belediye dairesi müdürlüğüne Hariciye Tahrirat Müdürü Abro Efendi tayin edildi. Babıâli’nin uygun gördüğü ve halkın ileri gelenlerinden oluşan bir meclis ile faaliyetlerine başlayan belediye, varlıklı kişilerden topladığı paralarla sokak temizliği, kaldırım ve yol inşası, sokak aydınlatılması gibi faaliyetlerde bulunarak, olumlu neticeler aldılar. Bu örnek karşısında, Adalar halkının ileri gelenleri, Altıncı Belediye dairesine başvuruda bulunarak Tarabya’da kurulan idarenin Adalar’da da kurulmasını sağladılar. 1867 yılında kurulan Adalar dairesi, azınlık nüfusun yoğun olarak yaşadığı Büyükada, Heybeliada, Kınalıada ve Burgazada’yı kapsamaktaydı. Bu dairenin müdürlüğüne ise Yorgo Pañçiri atanmıştı (Oktay, 2011: 27-28).

1864 Vilâyet Nizâmânâmesi, pilot bölgelerden biri olan Tuna Vilâyeti’nde uygulandıktan sonra 21 Haziran 1867’de bir talimatname ile yaygınlaştırılarak, tüm ülkede geçerli bir kanun haline getirilmişti. Nizâmânâmenin dördüncü maddesi, her köyün bir “*belediye idaresi*” olmasını öngörmekteydi. Hemen ardından, 25 Temmuz 1867’de 9 bendden oluşan “*Vilâyet Dâhilinde Olan Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Dâ’ire-i Belediye Meclislerinin Sûreti Tertîbi ve Me’mûrlarının Vezâ’ifi Hakkında T’alimât*” ve buna bağlı olarak çıkarılan onaltı bendlik “*Dâ’ire-i Belediye Meclisi’nin Vezâ’ifi-i Umûmiyesi Hakkında T’alimât*” adlı iki düzenleme yayınlandı (Seyitdanlıoğlu, 2010ç: 7).

Bu iki talimatname, taşrada kurulması planlanan belediye teşkilatını ve bu teşkilat bünyesinde görev alacak memurların vazifelerini ele almaktaydı. Talimatnamelere göre; cadde ve sokakların düzenlenmesi, kaldırım, su yolu ve kanalizasyon gibi işlerin inşası ve onarımı, temizlik işlerinin görülmesi, sağlık vb. alanlarda yoksullara yardım sağlanması, cadde ve sokakların aydınlatılması, çarşı ve

Bunun dışında çöp arabalarının her sabah sokakları dolaşarak çöpleri toplaması, yaz aylarında cadde ve sokakların sulanmasına karar verilmişti. Bunun dışında Altıncı Daire’nin, cadde ve sokaklarının gazlı fenerlerle aydınlatılması gerekli olan masrafın ise bu semtte oturan mahalle sakinlerinin karşılanması kararlaştırılmıştı. Semtte yapılacak imar faaliyetleri belediye dairesinin belirleyeceği standartlarda olacaktı. Son olarak semtteki esnaf teşkilatının sürdürmekte olduğu üretim, alım ve satımını düzenleyen nizâmânâme, çevrenin kirlenmesine sebep olabilecek yapılaşmaları sıkı kurallara bağlamaktaydı (Seyitdanlıoğlu, 2010ç: 5-6). Sokakların düzenlenmesini ele alan 1859 tarihli nizâmânâme için bk. (Seyitdanlıoğlu, 2010e: 123-135; Ergin, 1995b: 1785-1795).

pazar gibi sosyal alanların düzenlenmesi, şehir içi ulaşım ağının düzen ve kontrolü, itfaiye teşkilatının kurulması, kontratların tescili, teftiş ve denetimin sağlanması bu teşkilatının görevleri arasında sayılmaktaydı (Seyitdanlıoğlu, 1998: 134).

Bu talimatnamelerin taşrada uygulandığını gösteren örnek belediyelerden biri Balıkesir Belediyesi'dir. Giridlioğlu Ali Bey'in belediye reisi olduğu dönemde bölgenin en büyük sorunlarından birisi buzhanenin temizletilmesidir. Çevreye vermiş olduğu rahatsızlık ve halkın şikâyeti üzerine belediye, burada kullanılacak temizlik arabalarını ve işçileri köylülerden karşılamıştır. Daha önce şoselerde çalışan memurların da katılmasıyla, bu işçiler temizlik işini yaklaşık iki aylık bir süre içerisinde gerçekleştirilmişlerdir. Buzhanenin temizliği bittikten sonra bölgede ıslahhâne yapılmasına karar verilerek buzhanenin etrafındaki taşlar kırdırılmış ve ıslahhânenin temelleri atılmıştır. Fakat bazı çevreler tarafından muhalefet edilmesi, belediye işlerinin aksamasına yol açmıştır. Buna rağmen Belediye, buzhanenin temizlenmesi, sokakların düzenlenmesi, kaldırımların döşenmesi gibi işleri yerine getirmeye devam etmiştir. Ayrıca 1867-1869 yılları arasında belediye tarafından, Balıkesir-Bandırma ve Ayvalık-Bergama şoselerinin yapımı işi Mösyö Human adında bir müteahhide verilmiştir (İskender, 2009: 46-47).

Söz konusu talimatnamelere göre, belediye başkanı devlet memurları arasından seçilecek olup, bu görev için ek bir ödenek almayacaktı. Belediye başkanı, bir başkan yardımcısı ve altı üyeden oluşacak olan belediye meclisi toplantılarını yürüterek, burada alınan kararları vali ve vilâyet meclisinin onayına sunacaktı. Belediye meclisi idarî, adlî ve yargı işlerine karışmayacak olup, adı geçen talimatnamelerdeki görevlerini icra etmekle vazifeliydi (Seyitdanlıoğlu, 2010ç: 8)⁵⁵. Bu talimatname esaslarının Trabzon'a bağlı Ordu Kasabası'ndaki uygulamalarına baktığımızda ise, bölgede 1869 tarihinde yapılan kaza idare meclisinin ilk toplantısında, belediye kurulması kararı alınmıştır. Alınan karar sonrası meclis üyelerinin seçimi ve belediye reisinin tespiti yapılarak, 28 Haziran 1869 tarihinde oluşturulan belediye teşkilatının tasdik edilmesi için Trabzon Mutasarrıflığı'na başvuru yapılmıştır. 3 Ocak 1869 tarihinde Trabzon Vilâyeti Mutasarrıflığı'nın Bucak Kaymakamlığı'na gönderdiği cevapta ise Hasan Ağa'nın tayinin sakıncalı görülmesine rağmen, alternatif birinin olmaması sebebiyle belediye reisliği onaylanmıştır. Talimatnamede belediye meclisinin altı kişiden oluşturulacağı

⁵⁵ Bahsi geçen talimatname metinleri için bk. (Seyitdanlıoğlu, 1998: 135-139; 2010a: 201-207).

yönünde açıklamalara rağmen, Ordu Belediye Meclisi dört kişiden oluşturulmuştu. Meclis üyeleri İmamzâde Abdülkadir, Hasan Kaptan, Tomaoglu Yorik Ağa ve Haçıkoglu Artin Ağa adlı kişilerden oluşturulmuştur (Saylan, 2007: 64).

Yukarıda zikr edilen talimatnamelerden sonra, Mithat Paşa ile Ali ve Fuat Paşaların girişimleri sonucunda Şûra-yı Devlet tarafından bir kanun tasarısı hazırlandı. 63 maddeden oluşan bu tasarı, 6 Ekim 1868 tarihinde çıkarılan ve İstanbul'daki belediye idaresini ele alan "Dersaadet İdâre-i Belediye Nizâm-nâmesi" adıyla yürürlüğe girdi (Oktay, 2011: 29)⁵⁶. Nizâm-nâme, İstanbul belediye yönetimi olan Şehremaneti, "14 belediye daire"⁵⁷ ve "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye"den oluşan iki kademeli bir yapı getirdi. Nizâm-nâme, Şehremini'nin seçim usulüne bir değişiklik getirmeyip, yardımcı konumundaki iki muavin, Muhasebe Kalemi, Emlak Kalemi, Teftiş-i Umur-ı Hesabiye, Su İdaresi Heyeti, Mühendishane ve Nüfus Kalemi gibi birimlerinin kurulmasını öngörüyordu (Oktay, 2011: 389).

Nizâm-nâme, yukarıda bahsi geçen şekilde İstanbul'u 14 daireye ayırarak, yapılacak yeni taksimatı Beyoğlu-Galata (Altıncı Daire) örneğine göre şekillendirmek istiyordu. Bu uygulamadan daha önce kurulan Beyoğlu-Galata, Adalar ve Tarabya belediyelerine ek olarak Yeniköy, Beykoz ve Kadıköy dairelerinden olumlu netice alınabildi. Bu dairelerden her birinin başına, emekli bir yüksek memur getirildi. Bu da belediyelerin çoğunda beledî meclislerin kurulması için personel dahi tayin edilemedi (Ortaylı, 1992: 400).

⁵⁶ Dersaadetİdâre-i Belediye Nizâm-nâmesi'nin tam metni için bk. (Ergin, 1995b: 1615-1624).

⁵⁷ Dersaadet İdâre-i Belediye Nizâm-nâmesinin birinci maddesindeki "... *nefsi İstanbul 14 daireye münkasımdır*" ifadesinden sonra ikinci maddede, "Dersaadet ve mülhakatından teşkil olunan devâir-i belediyyenin şamildir. Sâhilen Yalı Köşkü'nden Yeni Kapı İskelesi'ne ve dâhilen LangaTarıkıyla Bayezid ve Süleymaniye'den Unkapanı İskelesi'ne kadar *birinci*, Langa yolundan Bayezid ve Şehzade ve Fatih câmilere mahallâtından Haliç sâhiliyle Edirnekapısı'na kadar *ikinci*, Odunkapısı'ndan Yedikule'ye ve ondan Langa'ya kadar sevâhil dâhilinde bulunan mahallât *üçüncü*, Eyüp ve Bahariye ve Kâğıdhâneköyü ve Alibeyköyü ve Küçükköy'den Ayastefanos ve Makriköyü'nden Yedikule'ye varınca hâric-i surda bulunan mahaller *dördüncü*, Sötlüce, Hasköy, Kasımpaşa *beşinci*, Kasımpaşa Deresi'nden Tatavla ve Ferikköyü dâhil olduğu halde Küçükçiftlik Deresi'yle Dolmabahçe İskelesi'ne kadar ara yerde bulunan mahaller *altıncı*, Dolmabahçe'den sâhilen Kayalar'a ve berren Levend Çiftliği ve Şişli Ferikköyü'ne kadar olan karyeler *yedinci*, Kayalar'dan Kireçburnu'na kadar sahilen ve berren olan mahaller *sekizinci*, Kireçburnu'ndan Belgradköyü'ne ve oradan Kefeliköyü ve Rumeli Feneri'ne kadar *dokuzuncu*, Anadolu Feneri'nden Kanlıca Körfezi'ne varınca ara yerde olan karyeler *onuncu*, Kanlıca Körfezi'nden Çengelköyü'ne kadar *onbirinci*, Havuzbaşı'ndan Haydarpaşa Çayırı'nın Selimiye Kışlası ciheti ve Büyük Çamlıca'dan Çengelköyü İskelesi meydanında vaki kurâ ve mahallât *onikinci*, Haydarpaşa, Kadıköyü, Kurbağalidere, Moda ve Küçük Çamlıca, Erenköyü, Bostancıbaşı Köprüsü *onüçüncü*, Adalar *ondördüncü* daire itibar olunmuştur" diyerek 1868 yılında yapılan düzenlemelerde İstanbul'da kurulması planlanan belediye dairelerinin sınırları belirlenmiştir (Ergin, 1995b: 1615-1616).

İKİNCİ BÖLÜM

1871 NİZÂMNÂMESİ VE TAŞRADAKİ İDARİ YAPILANMA

1. İdâre-i Umûmîye-i Vilâyet Nizâmnâmesi'nin İlanı

XIX. Yüzyıl, idarî reformlar açısından önemli bir süreçtir. 1839 Tanzimat Fermanı bu sürecin kırılma noktasını oluştururken ferman sonrasında ilân edilen kanun, düzenleme, yönetmelik ve nizâmnâmeler yeni düzenin olgunlaşmasını sağlamıştır (Reyhan, 2002a: 100). 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ise Osmanlı taşra teşkilatının ilk sistemli düzenleme evresini teşkil etmiştir. Nizâmnâme esaslarına göre klasik dönemin eyâetlerinden daha geniş üniteler oluşturularak vilâyetler kuruldu (Lewis, 1991: 384).

Vilâyetler livalara, livalar kazalara ve kazalar ise köylere taksim edildi. Yeni idarî düzenin pilot bölgesi ise Mithat Paşa'nın öncülüğünde oluşturulan Tuna vilâyeti olarak belirlendi. Beklentilerin elde edilmesi üzerine Osmanlı bürokrasisi bu yeni sistemin uygulama alanını genişletmek için 1864-1866 yılları arasında sırasıyla *Bosna, Edirne, Halep, Suriye, Trablusgarp* ve *Erzurum* vilâyetleri de nizâmnâme kapsamına alındı. Bunun neticesinde 1867 yılında sisteminin tüm ülkede uygulanmasına karar verildi. Dolayısıyla 1864'de ilan edilen vilâyet nizâmnâmesi, küçük bazı değişikliklerle 1867'de, *Vilâyetlerin İdare-i Mahsusası ve Nizamının Suver-i İcraiyesi Hakkında Talimat-ı Umumiye* adıyla ilân edilerek, ülke çapında uygulamaya konuldu⁵⁸. Bununla beraber 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi, 1871 *İdâre-i Umûmîye-i Vilâyet Nizâmnâmesi* ilân olunana kadar yürürlükte kaldı (Seyitdanlıoğlu, 1996ç: 89).

Osmanlı Devleti, 1864'te ilan edilen Vilâyet Nizâmnâmesi ile eyâletten vilâyete geçmiş ve bu değişime 1871'de *İdâre-i Umûmîye-i Vilâyet Nizâmnâmesi*'nin ilânı ile devam etmiştir⁵⁹.

Nizâmnâmenin ilânıyla Rumeli toprakları 10 vilâyet, 44 sancak; Anadolu toprakları 16 vilâyet ve 74 sancak ve Afrika toprakları ise 1 vilâyet ve 5 sancağa

⁵⁸ Bk. Birinci Bölüm.

⁵⁹ Nizâmnâmenin genel olarak, 1-3. Maddeleri vilâyetlerin idari kısımlarını, 4-34. Maddeleri vilâyette bulunan memurların (vali dâhil) vazifelerini, 35-60. Maddeleri vilâyete bağlı birimlerin idaresini ve işleyişini, 61-129. Maddeleri ise idare meclislerinin yapısı ve işleyişine ayrılmıştır (Düstur, 1289: 625-651).

ayrıldı. Bunun dışında “*elviye-i gayri mülhaka*” denilen Kudüs⁶⁰, *Şehr-i Zor* ve *Canik* gibi etnik bakımdan karışık ve nüfus yoğunluğu olan vilâyetler doğrudan merkeze bağlandı (Ortaylı, 2011: 62; Seyitdanlıoğlu, 1996ç: 90; Öztürk, 2010: 337). Ayrıca özel statüsünden dolayı Cebel-i Lübnan; özerk durumlarından dolayı Mısır, Bosna ve Girit Adası; uzak ve aşiret düzenine dayalı oldukları için Hicaz ve Yemen; başkent olmasından dolayı ise İstanbul nizâmnâme esasları dışında tutulmuştur (Çadırcı, 1991a: 251; Seyitdanlıoğlu, 1996ç: 90).

Nizâmnâmenin mukaddimesinde

“Vilâyâtın teşkilât-ı esâsiyyesi bin iki yüz seksen bir senesi şehr-i Cemâziye’l-âhîrinin yedisi [7 Kasım 1864] tarihiyle müverrihan ilân kılınan nizâmnâme ile ta’yîn kılınmış ve “mehâkim-i nizâmiyye için nizâmnâme-i mahsûs vaz’ ve te’sîs edilmiş olduğundan⁽¹⁾” işbu nizâmnâme idâre-i mahâkimden bahs itmeyüb yalnız me’mûrîn-i icrâiyye ve mecâlis-i idâre ve belediyyenin ve nevâhi idarelerinin vezâ’ifini t’ayîn ider” (Düstur, 1289: 625).

ifadesine bakıldığında 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi’nde vilâyetlerin teşkilatından bahsedilirken, 1871 nizâmnâmesi daha çok vilâyet memurlarının vazifeleri, idare meclisi, belediye ve nahiye teşkilatı hakkındaki düzenlemeleri konu edinmiştir (Önen ve Reyhan, 2011: 196; Tural, 2005a: 71). Yeni nizâmnâmenin ilk maddesinde “*Vilâyetler livâlara ve livâlar kazâlara ve kazâlar nevâhiye ve nahiyeler karyelere münkasım olub...*” ifadesi (Düstur, 1289: 625 [1. Mad.]), eski nizâmnâmede yer alan *kaza* ile *köy* teşkilatının arasına yeni bir idarî birim olarak *nahiye*’yi yerleştirmektedir. Nahiye, 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi’nde de geçmekle beraber açıkça belirtilmemiş olup, sadece idarî bir birim olarak zikredilmişti (Düstur, 1289: 608 [4. Mad.]); Ortaylı, 2011: 99). Buna karşın 1871 nizâmnâmesinde nahiye teşkilatı geniş bir şekilde açıklanmıştır (Önen ve Reyhan, 2011: 205)⁶¹.

⁶⁰ 1871 nizâmnâmesiyle yapılan düzenlemelerle Kudüs, “*elviye-i gayr-i mülhaka*” arasında sayılarak, doğrudan merkeze bağlı livalardan biri haline getirilmişti. Ayrıca bu düzenlemelerle Belka (Nablus) ve Akka sancakları da Kudüs’e bağlandı. Filistin’in birleşik bir bölge olarak yönetilmesi Osmanlı Devleti’nin çıkarlarına ters düştüğünden, bölgenin daha küçük birimlere ayrılarak yönetilmesi tercih edilmiştir. Kısa bir süre sonra Akka ve Belka sancakları yeniden Suriye vilâyetine bağlanmış, Kudüs ise doğrudan İstanbul’a bağlı kalmaya devam etmiştir. (Işık Bostancı, 2006: 64).

⁽¹⁾ İstanbul ve bağlı yerlerdeki nizamiye mahkemelerini düzenleyen 1871 tarihli nizâmnâmeden sonra 1872 tarihinde neşr olunan *Mahâkim-i Nizâmiyye Hakkında Nizâmnâme* ile İstanbul’daki adli teşkilat taşraya da yaygınlaştırılmıştır. Buna göre nizami mahkemeler *bidayet* ve *istinaf* mahkemeleri olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Kaymakamlık merkezi olan kazalarda bulunan meclis-i deaviler bidayet, liva merkezlerindeki meclis-i temyizler hem bidayet hem istinaf, vilâyetlerdeki divan-ı temyizler ise istinaf mahkemesi olarak dava göreceklere. Bütün bu mahkemelerin temyiz mercii Divan-ı Ahkâm-ı Adliye idi. Köylerdeki ihtiyar meclisleri sulh mercii olarak dava görmeye eskiden olduğu gibi devam edecekti Bk. (Ekinci, 2004: 189-190). Ayrıca Tanzimat dönemi yargı alanında yapılan düzenlemeler hakkında bk. (Bingöl, 1998: 14 vd; 2005: 19-38).

⁶¹ Ayrıca nizâmnâmenin orijinal metninde nahiye yönetimine ayrılan kısım için bk. 50-55. Maddeler nahiyelerin idarî yapısını, 55-58. Maddeler nahiye yöneticisi olan müdürlerin vazifelerini, 94-106. Maddeler ise nahiye meclisleri hakkına bilgi vermektedir (Düstur, 1289: 636-638, 645-647). Nahiye

1871 nizâmnâmesi 1913 yılında İttihat ve Terakki tarafından hazırlanacak yeni teşkilat kanununa kadar yürürlükte kalmıştır. 1864'ten farklı olarak 1871 nizâmnâmesinde köy ve kaza arasında yer alan idarî birim nahiye olup, yöneticisi müdür idi (Torun, 2005: 94).

Bu nizâmnâme ile vilâyet idaresinde iş bölümü daha belirgin hale gelmekle beraber, yürütme alanında merkezi hükümetin kontrolü daha da artmakta artmıştır. Daha önce olmayan bir husus ise valilerin yanında bir de yardımcısına (muavin) yer verilmesi ilk defa 1871 nizâmnâmesiyle olmuştur. Ayrıca vilâyetlerde valinin emri altında görev yapan diğer mülkî amirlerin görev ve sorumlulukları da belirlenmiştir. Bunlar *defterdar, mektupçu, umûr-ı ecnebiye müdürü, ziraat ve ticaret müdürü, tarik emini, defter-i hakanî müdürü, emlak ve nüfus müdürü, evkâf müdürü* ve *alay beyi* idi. Bu memurlar yılsonunda, o yıl yapılan işler hakkında bir rapor düzenleyerek İstanbul'a bildirecekti. Böylece, devlet yapılan ve yapılacak işleri takip ve kontrol ederek, planlayabilecekti (Torun, 2005: 94).

2. 1871 Düzenlemelerine Göre Vilâyet Bürokrasisi

1871 Nizâmnâmesi'nin temel anlayışı, daha önce ilân edilen nizâmnâmelerde de olduğu gibi merkezîyetçi yönetim anlayışını geliştirmek ve uygulanabilir bir şekle sokmaktır. Bu anlayış Tanzimat dönemi reformlarını yürüten kadronun, devletin yıkılmasını önlemek için yürürlüğe koyduğu bir programdır. Bu program sayesinde vilâyetlerde kurulan meclisler aracılığıyla, her gruptan ve bölgeden insanlar yönetime iştirak ettirilirken, bu sayede merkezi denetim ve kontrol de güçlendirilmiştir. Nizâmnâme, özellikle defterdar, mektupçu, umûr-ı ecnebiye müdürü, ziraat ve ticaret müdürü, tarik emini, defter-i hakanî müdürü, emlak ve nüfus müdürü, evkaf müdürü ve alay beyiden meydana gelen vilâyet bürokrasisinin görev ve sorumluluklarına açıklık getirmekteydi (Seyitdanlıoğlu, 1996ç: 90). Yeni nizâmnâmenin getirdiği hükümler çerçevesinde söz konusu memurlar üzerinde durmak, nizâmnâmenin hangi maksada hizmet etmek üzere yayımlandığını anlamamızı kolaylaştıracaktır.

2.1. Vali

1871 nizâmnâmesinin üzerinde yoğun olarak durduğu konulardan biri valiliktir. 1864 nizâmnâmesinde sadece bir maddede geçen valilerin görev ve

teşkilatı ile ilgili bu bölüm için "4. Nahiyelerin Teşkilatlandırılması" kısmına bakılmalıdır.

sorumlulukları, 1871 nizâmnâmesinde etraflıca açıklanmıştır (Tural, 2005a: 72).

1871 nizâmnâmesine göre valiler, öncelikle kanun ve nizamların uygulanmasına nezâret ederlerdi. Hususi bir kanun veya nizam ile ya da merkezi devletin emir veya kararnamesiyle kararlaştırılan hususların yerine getirilmesini sağlardı. Bunu yaparken de birinci derecede mutasarrıflar ile merkezi hükümetin memurlarının, ikinci derecede ise bunlar vasıtasıyla bütün idare şube memurlarının hareket ve işlerini takip ederek, idareye aykırı olacak hataları ve bu gibi durumlara sebep olan kişilerin memuriyetlerinin sonlandırılmasını talep edebildiği gibi, hata yapan memurun görevine son verme yetkisine de sahipti. Azledilen memurların, azil sebepleri cinayet ve benzeri bir suçtan ibaret ise, memurun mahkemesi nizâmnâmeye uygun olarak vali, kendisinin de dâhil olduğu bir duruşma ile yapılmasını emredebilirdi. Eğer suç memurun azlini gerektirecek derecede değilse, görmezlikten gelebilir veya mutasarrıflara havale edebilirdi. Memurlardan vilâyet idaresinde görev alabilecek bilgi ve donanıma sahip olanları nizâmnâmeye uygun olarak vilâyette görevlendirebilirdi.

Nahiye meclislerinin toplanacağı zamanları tayin edebilirdi. Bu meclislerin liva mutasarrıfları vasıtasıyla validen talep edecekleri hususları umumi nizamlara uygun olarak ve bilhassa vilâyetin gelişip güçlenmesini sağlayacak türden olan taleplere izin verebilir, bunları Bâbiâlî'den talep eder ve oradan gelecek emir ile gereğini yapabilirdi.

Vali, kendi karar verme gücü dışında ortaya çıkan ve devlet işlerini ilgilendiren hususlarla ilgili olarak Bâbiâlî'nin vereceği emre muhtaçken, bunlar hakkında kendi mütalaasını bir layıha olarak bildirmekle yükümlüken, vaka-yı adiyeden olanları doğrudan kendisi hal yoluna sokabilirdi.

Vali, kendi emri altında bulunan memurları üç aylık fasıllarla, senede bir veya iki defa teftiş edebilirdi. Ancak bu teftiş olağan üstü bir durum olması halindedir. Böyle bir durumda, hadiseyi kayıt altına alınmaksızın, ehemmiyet derecesine göre Bâbiâlî'ye bildirmekle yükümlüydü.

Mali konularda da sorumlulukları olan Valiler, vilâyetin gelir ve giderlerinin idaresinden de sorumluydular. Mali konularda eğer bir anlaşmazlık vuku bulursa bun müdahale etme haklarının yanında, tahsil memurlarının usulsüzlüklerini takip ve tetkik etmekteydiler. Gelirlerde bir azalma olması durumunda vergilerin artırılmasına yönelik kararlar alabilecekleri gibi, vergilerden halkın duyacağı rahatsızlıkları gidermek de valinin vazifeleri arasındaydı. Bütün bu hususları Maliye Nezâreti ile

koordineli bir şekilde yürütmek durumundaydı.

Valiler, vergiler hususunda Maliye Nezâreti'nin bilgisi dışında köklü değişiklikler yapamayacakları gibi, vilâyetlerin genel ihtiyaçlarına yönelik harcamaları o yılın bütçesi kapsamında gerçekleştirmekle yükümlüydüler. Ayrıca valilerin harcamalarda keyfi bir tutum sergilemesi ve fazla masrafa sebep olabilecek işlere girişmeleri yasaktı. Bu tür harcamaların yaparken Maliye Nezâreti ile koordineli çalışması gerekirdi.

Valilerin halktan usulsüz para toplaması kanunlar çerçevesinde yasaklanmış olmakla beraber, geçmişte olduğu gibi idare ettikleri yerler dâhil, sefer esnasında geçtikleri kasaba ve köy ahalisinden zorla aldıkları vergilerden men edilmişlerdir.

Eğitim, bayındırlık ve belediye işleriyle de doğrudan alakalı kılınan valiler hastahane, okul, fabrika, şirket gibi kamu yararı gözetilen kurum ve kuruluşlar kurmak, liman ve yol gibi ticareti ve güvenliği doğrudan ilgilendiren yatırımlara da girişebilirlerdi. Bütün bunlar için devletin ortaya koyduğu bütçe imkânlarının geçerli olduğu valilere sık sık hatırlatılırdı (Düstur, 1289: 626-629 [4-16. Mad.]; Sungur, 1998: 30-31; Gençoğlu, 2011: 35-38; Tural, 2005a: 72-74).

Vilâyetlerin güvenlik işleri, yol ve köprü inşası ve asayiş valilerden sorulurdu. Eşkıya faaliyetleri, devlet aleyhinde yapılan muzır yayınlar onların sorumluluğundaydı. Olağanüstü durumlarda kendi inisiyatifiyle hareket ederek, bu olaylara müdahil olma hakkı vardı. Bununla beraber yapacağı her türlü faaliyeti İstanbul'a bildirmekle yükümlüydü. Bu müdahale vasıtalarının yetersiz gelmesi halinde bölgeye en yakın askeri birimin yardımını talep ederek, eksikliği giderecekti (Düstur, 1289: 628-629).

2.2. Vilâyet Memurları

Nizâmname valinin yetki ve sorumluluklarını ortaya koyduktan başka, vali ile görev yapacak olan alt birimlere ait görev ve sorumluluklara da işaret etmektedir. Alt birimler vali yardımcısı, defterdar, mektubcu, umuru ecnebiye müdürü, ziraat ve ticaret müdürü, maarif müdürü, yol (tarik) emini, defteri hakanî müdürü, emlak ve nüfus memuru, evkaf müdürü, zabıta heyeti ve umur-u hariciyye memurları bulunmaktadır (Düstur, 1289: 629 vd). Nizâmnamenin uygulandığı yerlerden biri olan Ankara'da da benzeri bir yapılanma olduğu görülmektedir. Ancak her vilâyette olmadığı anlaşılan umur-ı hariciye memurlarının Ankara'da da olmadığı

anlaşılmaktadır⁶². Uygulamanın ileriki aşamalarında vilâyet organlarında bazı değişimlerin yaşandığı görülmektedir. 1889'da Ankara vilâyet memurları bu yıla özgü olarak 6 kişiye çıkarılmıştır. Vali, naib, defterdar, mektubi, müftü, başpiskopos ve metropolid vekilinden oluşmaktaydı. Seçimle gelen üyeler ise 1872 yılındaki üye sayısının aksine, 4 kişiye düşürülmüştü (İğdi, 2009: 78).

Daha önce kaldırılmış olan vali yardımcılığı bu nizâmnâme ile tekrar geri getirilmiştir⁶³. Vali yardımcısı, vilâyetin genel idaresinde valiye yardımcı olmak, vilâyet dairesine gelen yazışmaları takip ederek, yürütmek ve gerektiğinde bunları valiye sunmak ile vazifelidir. Valinin yokluğunda, onun yerine vekâlet ederek işlerin aksamaması için çalışırdı (Düstur, 1289: 629 [17. Mad.]); Önen ve Reyhan, 2011: 201; Toraman, 2002: 84; Tural, 2005a: 74).

Vilâyetin mali işleri ise *defterdar* denilen ancak devlet birimleri arasında görülen Rumeli veya Anadolu defterdarı değil, vilâyet işlerini yürüten kişilere verilen bir ünvandır. Mali işlerle ilgili konuları takip eden defterdar valinin emrinde olup, öncelikli olarak maliye nezretine karşı sorumluydu. Defterdar ayrıca muhasebeci ve mal müdürlerinin seçimini denetler, görevden alınmaları gerektiği zamanlarda valiye düşüncelerini bildirirdi (Düstur, 1289: 630 [18. Mad.]); Toraman, 2002: 84). Önceki dönemlere göre sorumluluğu arttırılan memurlardan biri olan *mektubcu*, haberleşme işleri yanında kayıtların toplanması ve muhafazasıyla vazifeliydi.

Ayrıca vilâyette bulunan matbaanın idaresi de bu memuriyetin görevleri arasındaydı. Gazetelerde çıkacak resmi ya da gayri resmi tüm haber veya tebligatların kontrol edilmesi, müsveddelerinin düzenlenmesi de bu görevler arasındaydı. Mektubcu, bu işleri yaparken emri altındaki tahrirat kâtiblerinden faydalanırdı (Düstur, 1289: 630 [19.,- 21. Mad.]); Tural, 2005a: 74). Konsoloslarla karşılıklı bilgi alışverişinde bulunan *umur-ı ecnebiye müdürü*, görüşmelerde eski ve yeni hükümleri karşılaştırarak, meseleler hakkında kendi görüşlerini yazılı veya sözlü tebliğ etmekle vazifeliydi (Düstur, 1289: 631 [22. Mad.]); Tural, 2005a: 75). Yeni bir düzenlemeye tabi tutulan *ziraat ve ticaret müdürlüğünün* öncelikli görevlerinden biri vilâyet dâhilindeki toprak ve arazileri incelemek ve bölgeye göre

⁶² Ankara vilâyetinin nizâmnâmeye göre yapılanması 1872 yılında gerçekleştirilmiş olup, Ankara vilâyet meclisinin tabi üyeleri vali, hakimü'l-şer, defterdar ve mektubi olmak üzere 4 kişidir. Seçimle gelen üyeler ise 6 kişidir (İğdi, 2009: 77).

⁶³ 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi'nde merkez sancağın mutasarrıfı aynı zamanda vali muavini idi. Fakat bu görev kaldırılarak, yetki valiye verilmişti. Bu nizâmnâmenin 24. maddesinin dipnotunda: “*Merkez mutasarrıfı ilgâ olunarak vazifesi vâlîye... verilmiştir*” denilmektedir (Düstur, 1289: 612 [24. Mad.]).

uygun tarım faaliyetlerinin yapılmasını sağlamaktı.

Diğer yandan, ticareti geliştirmek, kontrol etmek, vilâyete ait kurumlarda çalışan memurların tayinlerinin yapılmasını teklif etmek te görevleri arasındaydı. Bütün bunların yanısıra ithalat ve ihracatı kontrol ederek, durum tespiti yapan bir rapor da hazırlardı. Bu rapor vali tarafından Babî'li'ye sunulurdu (Düstur, 1289: 631 [23.,-24. Mad.]); Tural, 2005a: 75). Vilâyetin eğitim ve öğretimiyle ilgili meselelerini yürüten *maarif müdürü* vilâyet maarif meclisine de başkanlık ederdi⁶⁴. Görevleri arasında maarif nezâretinden alınacak talimatların uygulanmasını takip etmek de vardı. Ayrıca vilâyet merkezinde bulunan okul ve kütüphanelerin teftişini, maarif müdürlüğüne tahsis edilecek bütçenin oluşturulmasını sağlayarak, bu bütçenin ihtiyaç duyulan yerlere harcanmasına nezâret ederdi. Maarif müdürü her yılın sonunda eğitime ilgili olarak bir rapor hazırlayarak Babî'li'ye göndermekle vazifelidir (Düstur, 1289: 631-632 [25.,-26. Mad.]).

Vilâyetin yol inşaatı ve bununla ilgili işleri yürütmekle görevli olan *tarik emini* bu amaçla kurulmuş olan merkezdeki *Tarik Eminliği*'ne bağlıydı. Vilâyet tarik emini, yol yapımında çalışacak olan işçileri temin etmek ve iş ile ilgili gelir ve gider kalemlerini oluştururdu. Emin, bu işleri yaparken işten sorumlu olanlar yanında işin geriye kalanlarına ait defterleri tutar, vilâyet hendese idaresinin keşiflerine veya imalata ait araç ve gereçleri, malzemeyi hazırlardı. Yolların teknik şartlara göre inşa edilmesine ve mühendisler ile inşaat memurlarının yönetimi yanında idaresi başmühendise verilen, işlerden dışında kalanları da yapmakla sorumluydu (Düstur, 1289: 632 [27-28. Mad.]); Tural, 2005a: 75-76).

Nüfus ve emlak ile ilgili yapılacak tasarruflara dair talimat ve hükümleri inceleyen *defteri hakani müdürü*, liva ve kazalarda bulunan memurların görevlerini takip ederek, memurlar arasında müdürlüğün içtihatına aykırı hareket edenlerin cezalandırılması veya işten el çektilmesi konusunda valiye veya doğrudan devlet merkezine bilgi vermekle yükümlüydü. Ayrıca görev yaptığı müdürlük biriminin bir yıl içinde yapmış olduğu işlerle ilgili hazırladığı özel bir raporu valiye sunmakla vazifelidir (Düstur, 1289: 632-633 [29.,-30. Mad.]). Kendisine bağlı personel

⁶⁴ 1869 Maarif-i Umumiye Nizâmname'si'yle statüsü belirlenen maarif müdürleri vilâyetlerde bulunan okul, ıslahane, kütüphane gibi ihtiyaçlar için kamuoyunun dikkatini çekmek ve yardımını sağlamakla görevliydi (Tural, 2005a: 75). Bu nizâmname, Sultan Abdülaziz döneminde, maarif işlerini düzenlemek ve Avrupalı devletlerin bu bahane ile Osmanlı Devleti'nin iç işlerine müdahale etmesini önlemek için, Maarif Nazırı Safvet Paşa'nın başkanlığında kurulan bir komisyon tarafından 1 Eylül 1869 tarihinde Maarif-i Umumiye Nizâmname'si adıyla neşredilmiştir. Nizâmname, 198 maddeden oluşmaktadır. Nizâmname hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Hayta, 1995: 124-138).

arasında bulunan emlak ve nüfus memurlarının tabi oldukları nizâmnâmeleri hazırlayan *Defteri Hakani Müdürü*, Vilâyetlerin genelinde bulunan emlak, arazileri ve bunlara ait yıllık gelirleri ve mahalli idare tarafından bu mal ve mülkle ilgili yapılan tekliflerin neticelerini takip ederdi (Düstur, 1289: 633 [31. Mad.]); Tural, 2005a: 76).

Vakıflarla ilgili hususlar da nizâmnâmenin konusu olmuş olup, vakıfların idaresiyle ilgilenen *evkaf müdürü* vilâyet dâhilindeki vakıflardan hazineye aktarılacak gelirlerin toplanması, tamir ve bakımı ve vakıf mütevellilerinden vazifesini yerine getirmeyenleri veya amacı doğrultusunda faaliyet göstermeyen vakıfları tespit ile görevliydi (Düstur, 1289: 633-634 [32.,-33. Mad.]); Tural, 2005a: 76). Yeni düzenlemelerle vilâyet dâhilindeki güvenlik güçlerinin sorumluluğu alay beyine verilmiş, görevinin kapsamı ise zaptiye nizâmnâmesindeki talimatlara bağlanmıştır (Düstur, 1289: 634 [34. Mad.])⁶⁵.

1864 nizâmnâmesinde yer almasına rağmen 1871 nizâmnâmesinde yer almayan *Umur-u hariciyye memuru*, özellikle reformların ilk uygulandığı Tuna ve Bosna gibi pilot bölgeler için düşünülen bir memuriyet idi. Avrupalıların en fazla rağbet ettikleri yerlerden olması sebebiyle eskiden beri buralarda konsolosluk bulundurmaya ve bir kısım vatandaşlarını yerleştirmeyi adet haline getirmiş olduklarından, devlet bunlarla ilgili hususlara bakmak üzere eyâletlerde birer memur bulundurmaya istemiştir ki, bu memur genel olarak vilâyetlerde gayrimüslim ve Avrupa vatandaşlarının yaptığı başvurularla ilgili meselelere bakardı (Ortaylı, 2011: 61).

3. 1871 Düzenlemelerinde Belediye Teşkilatı

1871 Nizâmnâmesi'nin bir bölümü (111.-129. Mad.) taşrada kurulacak belediye teşkilatı hakkında hükümler içermektedir. Nizâmnâmede, vali, mutasarrıf ve kaymakamlık merkezinin olduğu her yerde "*meclis-i beledi*" adıyla yeni bir organın oluşturulacağı ifade edilmektedir. Bu meclisin kadrosu bir reis, bir muavin, altı üye, bir mühendis, bir doktor, bir sandık emini, bir kâtipten ve gerek duyulacak kadar hademeden oluşmaktaydı (Tural, 2005a: 82; Düstur, 1289: 648-650).

1871 Nizâmnâmesi'nin taşra belediyelerinin personel ihtiyacı hususunda

⁶⁵ 14 Haziran 1869 tarihinde vilâyet güvenlik güçlerinin örgütlenmesi amacıyla *Asakir-i Zaptiye Nizâmnâmesi* yayınlanmıştı. Nizâmnâmeye göre her vilâyette zaptiye alaylarının kurulması zorunlu tutularak, hiyerarşik olarak yukarıdan aşağıya doğru *alay-tabur-bölük* ve *takım* olarak sıranmıştı (Tural, 2005a: 77). Asakir-i Zaptiye Teşkilatı hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Sönmez, 2005: 125 vd).

getirdiği hükümlere göre oluşturulan yeni belediyelerde bu meclisin yer aldığını görebilmekteyiz. Belediye meclislerinin kuruluşu, yetki ve çalışma usullerini düzenlemesi neticesinde kurulan Niksar (Tokat) Belediyesi, bu nizâmnâmenin bir ürünüdür. Nizâmnâme esaslarına göre Niksar Belediye meclisinde 1 reis, 2 aza, 1 kâtip ve sandık emini görev yapmaktaydı. Bu üyeler 1872 yılında 3'e çıkarılırken, 1890 yılında ise 3'ten 5'e yükseltilmiştir. Bunun yanı sıra belediye personeli arasına sağlık hizmetlerini karşılamak amacıyla bir de doktor alınmıştır (Açikel ve Mercan, 2002: 238-239).

Nizâmnâmenin uygulandığı yerlerden biri de Adana Belediyesi'dir. Belediye teşkilatı 1872'li yıllarda Neşid Paşa valiliği döneminde tamamlanmıştır. Belediye reisi olarak Ömer Sabri Efendi'nin atandığı teşkilatın muavinlik kadrosuna Yunus Ağa getirilmişti. Belediye meclis üyeleri ise Hamid Ağa, Hacı Mahmud Efendi, Odik Efendi, Artin Ağa ve Hoca Musa olmuştu. Bunun yanında meclis üyeleri arasında Doktor Mösyö Beraşkomopoli, Kontrat Kâtipi Hasan Efendi, mimar kalfası Kirkor ve Tulumbacı İsmail Ağa'da yer almaktaydı (Yaygın ve Arıcı, 2009: 45).

Yine teşkilatın benzer bir uygulamasına Musul'da da rastlamak mümkündür. Biraz geç de olsa, Musul 1879 yılında belediye dairesine kavuşmuştur. Musul'un ayrı bir vilâyet haline geldiği Şubat 1879'da, Musul Belediye reisliğine Süleyman Efendi atandıktan sonra Davud, Yusuf, Anton, Abdullah, Ali, Hasan ve Süleyman efendiler ise belediye meclisi üyeliklerine seçilmişlerdi. Fakat Musul'da kurulan ilk belediye teşkilatı nizâmnâme esaslarına göre yürütülemedi. Belediye teşkilatında görev alan memurlar ile vali arasında yaşanan sıkıntılar nedeniyle belediye meclisinin tebdil süresi dolmadan meclis, vali tarafında değiştirilmeye çalışılmıştı. Belediye meclisi kanunlarına aykırı olan bu durum karşısında itiraz edilmiş ise de valilik, belediye oluşturulurken seçim kurallarına uyulmadığını ve meclis üyelerinin memlekete fayda sağlayacak faaliyetler göstermediğini belirtmiştir (Hut, 2006: 72). Musul Belediyesi hizmet personeli arasında ise; doktor, eczacı, kâtipler, mühendis, sandık emini, konturato memuru, jurnal kâtipi gibi görevliler yer almaktaydı. Bu görevlerin dışında zaman içinde temizlik ve aydınlatma ile ilgili hususlarda da memurluklar oluşturulmuştur. Ayrıca belediyelerin bünyesinde, "sıhhiye heyetleri" de teşkil edilmiştir⁶⁶.

⁶⁶ Önce Musul'da teşkil edilen belediye teşkilatı ardından, Süleymaniye ve Kerkük sancaklarında da oluşturulmuş ve daha sonra da aynı sistem kaza merkezlerinde de uygulanmaya başlanmıştır (Hut, 2006: 74).

Belediye reisi olarak atanacak kişinin görevi mutasarrıfın oyu ve valinin onayıyla resmîyet kazanacaktı. Meclis üyeleri ise iki yıllık süreyle seçilecek olup, daha sonra yapılacak olan vilâyet genel seçimlerine uygun olarak her seçim döneminde bunların yarısı kasaba ve mahalle ihtiyar heyetleri tarafından değiştirilecekti. Meclis üyeliğine seçileceklerin 25 yaşını doldurmuş olması, sicil kaydının temiz olması, kolluk güçleri hizmetinde olmaması, kadı veya hâkimlik görevlerinde bulunmaması, daha önce belediye meclis üyeliğinde yer almaması ve belediye ile ilişkisi olan imar faaliyetlerinde mühendis olarak görev almamış olması şartları aranmaktaydı. Mecliste görev alacak olan katib ve sandık emini görevleri karşılığında ücret almayacaktı. Belediye Meclisi, olağandışı bir durum olmadığı sürece haftada iki defa toplantı yapılacak olup, çoğunluk esasına göre kararları alacaktı. Alınan kararların yazılması ve saklanması meclis reisi ile kâtibler sorumlu olacaktı (Tural, 2005a: 82; Düstur, 1289: 648-650).

Belediyecilik alanındaki düzenlemelerin Kıbrıs'taki yansımalarına baktığımızda 1871 Nizâm-nâmesinin ilanından 1877'ye kadar istenildiği gibi uygulanmadığı görülmektedir. Özellikle de yukarıda belirtilen belediye personel ihtiyacının karşılanması noktasında sıkıntılar yaşanmaktaydı. 1875 yılında Lefkoşa Belediyesi'nde müracaat eden Hıristiyan vatandaşların evraklarını düzenleyemedikleri, bu iş için bir tercümana ihtiyaç duyulduğu ve bu nedenle de Kıbrıs İdare Meclisi'ne başvuru yapıldığı belirtilmektedir (Samani, 2006: 57).

Belediye meclisi kendi hudutları içerisinde; ölçü ve tartı aletlerinin denetimi, eski binaların tamiri ve yeniden inşası, temizlik işlerinin sağlanması, ulaşımı kolaylaştıracak düzenlemelerin yapılması, yangınlara karşı önlem alınması, iskele ve meydan gibi alanların inşası, sokak, yol ve geçitlerin onarımı ve inşası gibi işlerden sorumlu olup, bu sorumluluğu yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca belediye meclisleri, gelir ve giderleri gözetim altında tutması ve belediyenin sorumluluk alanı içerisinde olabilecek olumsuzluklara karşı para cezası kesmekle yetkilendirilmiştir. Belediyelerin görevlerini icra etmesi için para cezaları, belediyeye hibe edilen yardımlar, kamu arazilerinden elde edilen kiralar gibi bir takım gelirler doğrudan belediyelere aktarılacaktı. Belediye meclisleri, gelir-giderlerin aylık cetvellerini hazırlayacak ve vilâyetin idare meclisi onayına sunmakla beraber, bu bütçe evraklarını Dâhiliye Nezareti'ne de gönderecektir (Tural, 2005a: 82-83; Düstur, 1289: 650-651).

4. Nahiyelerin Teşkilatlandırılması

Kelime olarak, “*Yön, çevre, küçük yer ve bölge*” anlamlarına karşılık gelen nâhiye (nevâhi) (Devellioğlu, 1993: 789; Ünal, 2007: 226), Osmanlı idarî sisteminde değişik anlamlarda kullanılmıştır. Bazen coğrafi bir bölge ya da yöreyi ifade ederken, bazen de kırsal kesimdeki köy ve mezralar topluluğunu ifade etmek için kullanılmıştır (Ünal, 2011: 508).

Osmanlı Devleti’nde nahiye tabirinin kesin olarak ne zamandan itibaren kullanılmaya başlandığı bilinmemekle beraber, sancakların alt birimini ifade eden bir terim olarak kullanılması XV. yüzyıldan sonradır. Tanzimat öncesinde genellikle çeşitli sayıdaki köy, mezra ya da aşiret gruplarının bulunduğu bölgeler nahiye olarak adlandırılmaktaydı. Nahiye tabiri aynı zamanda Osmanlı idarî birimlerinin dışında doğrudan coğrafi bir bölgeyi ifade etmek için kullanılabilirdi gibi, semt ile ilgili önemli camii muhitleri için de kullanılırdı. XVII. ve XVIII. Yüzyıllarda timar sisteminin önem kaybetmesiyle beraber nahiyeler, kazaların alt birimi olarak önem kazanmaya başladı (Şahin, 2006: 307).

Tanzimat döneminde idarî alanda meydana gelen düzenlemelerden nahiyelere yeni bir kimlik kazandırmıştır. 1864 yılında ilan edilen vilâyet düzenlemelerinde nahiyeler, dağ veya ova köylerinin bir araya getirilmesiyle müstakil bir kaza oluşturulamadığı için bu köyler başka bir kazaya bağlanarak bir nahiye kabul edilirdi⁶⁷. Ancak 1864 yılında bu şekilde köylerin bir araya getirilmesiyle oluşan bu nahiye'nin nasıl yönetileceğiyle ilgili nizâmname'de bir açıklama yapılmamıştı (Şahin, 2006: 307). Buna karşılık nahiyeler ilk kez 1871 nizâmname'siyle idarî bir birim haline getirilerek, kaza sınırları içindeki köy ve çiftliklerin yakınlıkları ve ilişkileri göz önünde tutularak, bir veya birkaç daireye ayrılacak şekilde düzenlenmeleri sayesinde nahiye birimi yeni baştan düzenlenmiş oldu. Buna göre; beşyüz erkek nüfuslu olan köy ve çiftlikler bir nahiye olarak addedilecekti. Her nahiyede, çevre köylere uygun mesafede bir idare merkezi kurulacak ve nahiye'nin idaresi buradan sağlanacaktır.

Nahiyelerin merkezini ve sınırlarını ise kaza idare meclisleri, belirleyecek olup, ortaya çıkarılacak nahiye, merkez ve bağlı köylerin bulunduğu bir cetvel halinde liva idare meclislerine sunacak ve burada uygun görüldükten sonra vilâyet umum meclisine bildirilecekti. Şayet burada uygun görülür ve onaylanırsa, padişaha

⁶⁷ “...Ba’zı kurânın ictimâ’ından hâsıl olan küçük dâ’ireler hasbe’l-mevki’ müstakil kazâ olamayup diğêr bir kazâya ilhâkan idâre olunur ve bunlar nâhiye i’tibâr kılınur” (Düstur, 1289: 608).

sunularak gerekli izin alınacaktı. Kabul edilen nahiyeler için, yönetiminden sorumlu bir müdür ve ayrıca müdürün başkanlık ettiği bir nahije meclisi teşkil edilerek, bu meclis bir danışma kurulu şeklinde çalışacaktı (Düstur, 1289: 636-637 [50.,-55. Mad.]); Ortaylı, 2011: 99; Çadircı, 1991a: 253).

Nahije yönetiminden sorumlu olacak müdürlerin bu nizâmnâmeye göre okur-yazar olması, herhangi bir cinayet olayına karışmamış olması, çevresinde kötü bir şöhreti olmaması ve yirmi beş yaşını geçmemiş olması şartları aranmaktaydı. Nahije müdürlerinin memuriyeti Dâhiliye Nezâretince tasdik olunduktan sonra göreve başlayacaklardı. Müdürler, nahiyeye bağlı köylerin ihtiyar heyeti üyelerinden en çok dörder kişinin katılımıyla oluşturulacak nahije meclisine danışmak suretiyle görevlerini icra edecekti. Müdürlerin görevi, öncelikli olarak bulunduğu nahije sınırları içerisinde merkez hükümetin kanun ve hükümlerini icra etmek, devletin emir ve buyruklarını halka ulaştırmak idi. Ayrıca nahiyeye bağlı köylerde meydana gelen doğum-ölüm olayları, muhtarlar aracılığıyla kendisine ulaşan arazi anlaşmazlıkları ve şikâyetleri, nahiyenin bir üst merci olan kaza kaymakamına ulaştırarak gerekli işlemlerin yapılması sağlanırdı.

Muhtarlar ile ihtiyar meclisinin teftişi ve denetiminden de sorumlu olan müdürler, bu zümrenin yaptığı faaliyetleri kaymakama rapor etmekle vazifelyidi. Nahiyenin asayiş ve güvenlik işlerinden sorumlu olan müdür, kaymakamdan alacağı emirler doğrultusunda görevini icra eder, meydana gelen herhangi bir cinayet hakkında tahkikat yapmakla da sorumlu tutulurlardı (Düstur, 1289: 637-638 [56.,-58. Mad.]); Çadircı, 1991a: 253; Saylan, 2007: 40). Her nahiyenin de bir meclisi vardı. Bu meclis nahiyeye bağlı köylerin ihtiyar meclis üyeleri arasından dört kişiyi geçmeyecek şekilde seçilenlerden oluşurdu. Meclis aynı zamanda bir yönetim ve karar organı olarak müdür başkanlığında görev yapmakta idi. Meclis üyeleri, yılda dört defa valinin uygun göreceği tarihlerde toplanır, en çok bir hafta süre ile gündemindeki konuları görüşerek, rapor şeklinde kaymakama sunardı. Nahije meclislerinde alınan kararlar kesin olmayıp, kaymakam tarafından kabul görmesi durumunda uygulamaya alınırdı.

Nahije meclis üyeleri, merkez kazanın merkezi nahije müdürünün talimatıyla toplantı yapabilirken, bunun dışında toplanırlarsa ya da çevredeki nahije meclis üyeleri ile bağlantı kurup, toplantı yapmaları durumunda kanunen sorumlu tutulurlardı. Nahije meclisleri, özellikle kamu yararına yapılacak işlerde halkın katkısı, yol yapımı, otlak ve orman bakımı, tarım ve ticaretin geliştirilmesi için

alınması gerekli görülen önlemler gibi konularda önerilerde bulunabilirdi (Düster, 1289: 645-647 [94.,-106. Mad.]); Çadircı, 1991a: 253; Önen ve Reyhan, 2011: 211).

5. 1874 Bosna-Hersek Olayları ve 1876 “İdare-i Umumiye Vilâyet Hakkında Talimat”

Sultan Abdülaziz döneminin sonlarına doğru Tanzimat döneminin son düzenlemelerinden biri olarak “İdare-i Umumiye Vilâyet Hakkında Talimat” yayımlandı (Önen ve Reyhan, 2011: 237). Yeni yönetmenliğe sebep ise Bosna-Hersek’te baş gösteren isyan olaylarıdır. Bosna-Hersek’teki isyanın ilk kıvılcımları İstanbul’daki Rus elçisi İgnatiev tarafından Hıristiyan köylülerin büyük toprak sahiplerine karşı ayaklandırılmasıyla gelişmiştir. İlk ayaklanma, 1874 yılı hasat mevsiminde mültezimlerin vergi toplamaya başlaması sebebiyle, Hersek’in bazı köylerinde patlak vermiştir. Köylülerin, vergi tahsili için gelen mültezimlere saldırması üzerine vilâyet garnizonlarının müdahalesine yol açtı. Karşılıklı çarpışma neticesine hem Müslüman hem de Hıristiyan ahaliden birçok kayıp verildi. İsyân hadisesini kendi lehine çevirmek isteyen Avusturya-Macaristan ve Rusya, isyan sırasındaki ölen Müslüman kayıpları görmezden gelerek, isyancı grupları yatıştırmaya çalışan Osmanlı yönetiminin girişimlerini Hıristiyanlara yönelik yapılan bir kıyım olarak kamuoyu üzerinden yaymaya başladılar (Lewis, 1991: 200-201).

Osmanlı Devleti, durumu yatıştırmak amacıyla 11 Aralık 1875’te Nedim Paşa kabinesinin girişimiyle “Ferman-ı Adalet” adıyla bir düzenleme yayınladı. Fakat bunlarla yetinmeyen Avusturya-Macaristan Dışişleri Bakanı Kont Gyula Andrassy, 30 Ekim 1875 tarihinde, Paris Antlaşmasını imzalayan devletlere çektiği bir telgrafta

“Garantör devletler, Avrupa ve Türkiye’nin çıkarları ile asi vilâyetlerin halkının menfaatleri arasında güçlü bağlar ve ilişkiler mevcut olduğu düşüncesindedirler. Hayli zamandır süren kanlı mücadelelere, bu vilâyetlerin gerçek ihtiyaçlarını Osmanlı Devleti’nin hükümlerine hukukla uzlaşabilecek ıslahat vasıtasıyla son verilmesini isterler” (Elgelhardt, 1999: 348).

şeklinde bir talepte bulunmaktadır. Andrassy, isteklerini içeren layihayı Rusya ve Almanya’nın onayını aldıktan sonra İngiltere, Fransa ve İtalya’ya da imzalatarak Babiâli’ye sundu.

Andrassy notası olarak anılan bu layiha beş maddeden oluşmakta ve genel olarak Hıristiyanların mezhep özgürlüğünü, iltizamın kaldırılmasını, Bosna ve Hersek’ten toplanacak vergilerin bu bölge yararına kullanılacağını garanti altına alan bir nizâmnamenin yayınlanmasını, köy halkının ziraat konusundaki durumunun düzenlenmesini ve yapılacak ıslahatları denetlemek için Müslüman-Hıristiyan

ahaliden eşit miktarda kurulacak bir komisyonun kurulmasını öngörüyordu. Toplanan vergilerin yerinde harcanması şartı dışındakiler kabul edildi. Bunun dışında Ignatiev'in de sunduğu bir nota vardı ki, özellikle de Bulgaristan'daki köy yönetiminin özerk nahiyelere dönüştürülmesini talep etmekteydi. Avusturya-Macaristan bu fikri Bosna-Hersek'i ele geçirmek amacı taşıdığı için, Hıristiyanların yönetime katılmasını ve özerklik elde etmesini istemekteydi (Ortaylı, 2011: 102; Önen ve Reyhan, 2011: 236). Bu baskılar neticesinde Osmanlı hükümeti, ıslahât girişimi olarak 21 Şubat 1876'da "İdare-i Umumiye Vilâyet Hakkında Talimat" adlı 5 bölümden oluşan 40 maddelik bir uygulama yürürlüğe soktu⁶⁸.

Talimatname, Osmanlı Devleti'nin vilâyetlere ayrıldığını ve vilâyetlerin başına valilerin getirildiğini tekrar ederek, hangi sınıftan olursa olsun fark gözetilmeksizin tebaanın kanun önünde eşit muamele göreceğini ve bu görevin de valiler tarafından yerine getirilmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Talimatname, valilerin görevlerini geçici ve daimi olmak üzere ikiye ayırmaktaydı. Geçici görevlerin başında; mahkemelerin ve meclislerin yeniden yapılandırılması, zaptiye, tahsildarlık, mahkeme ve meclislerde görevlendirilecek görevli ve gardiyanların seçimlerinin belirlenmesi, hapisanelerdeki idarî durumun düzenlenmesi, emlak ve askerlik bedeli tahsilinin düzenlenmesi, ahalinin yol yapımı sırasında isdiham edilmesi işlerinin düzenlenmesi, ziraat ve çiftçiliğin geliştirilmesi amacıyla kurulan "menafî sandıkları" hesaplarının ıslahının gerçekleştirilmesi olarak belirlenmiştir (Önen ve Reyhan, 2011: 237-238; Tural, 2005a: 85).

Talimatname, valilerin daimi görevlerini konu başlıklarına göre; memurlar, asayiş, hapisane, mahkemeler, malî, idarî ve teftiş ile ilgili vazifeler olarak belirlemektedir. Vali, vilâyet dâhilinde görevlendirilecek memurları kontrol etme yetkisine sahip olup, görevini yerine getirmeyen memuru azletme yetkisine sahipti. Vali vilâyet dâhilindeki asayiş tehdit edecek herhangi bir sorun ile karşı karşıya kalması durumunda her türlü önlemi almaya yetkili olup, bunu Babîâlî'ye bildirecektir. Mutasarrıf ve kaymakamlarda asayiş sağlamak için aynı yetkilere sahiptiler. Valiler, hapisanelerin teftişini yapmakla sorumlu olup, buralarda yapılacak ıslah çalışmalarından da sorumluydular. Valilerin, mahkeme üyelerine müdahale etmesi yasak olup, herhangi bir şikâyet veya gecikme durumunda, bilgi almak açısından tebliğde bulunacaklardı. Mahkemede ceza davalarına ait mazbatalar

⁶⁸ *İdare-i Umumiye Vilâyet Hakkında Talimat* metninin günümüz Latin harflerine transkripsiyonu için bk. (Tural, 2005a: 85-90).

Osmanlı lisanında tutulacak olup, mevki ve bölgesine göre mazbataya Arapça, Rumca, Bulgarca, Boşnakça ve Ermenice çevirileri de eklenecekti. Talimatname, vilâyetlerde devlete ait gelirlerin toplanması, saklanması, gönderilmesi ve harcanması hususunda görevli olan valilere defterdar yardımcı olacaktı. Talimatname valilerin yeni vergi koymasını veya yürürlükteki herhangi bir vergiyi kaldırmasını da yasaklamıştır. Valiler, vilâyet içerisinde yapılacak keşiflerde bizzat bulunacak, aşayış ve düzenin sağlanması için görevlerini eksiksiz yapacağı belirtilmektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 240-241; Tural, 2005a: 87-89).

Talimatnamede mutasarrıf ve kaymakamları ilgilendiren hususlar da belirtilmektedir. Mutasarrıflar buldukları livada valinin vekili konumundaydılar. Valilerin vilâyet dâhilindeki görevleri, benzer şekilde livadaki mutasarrıf tarafından yürütülmekteydi. Mutasarrıf, zabita işlerine dair olağanüstü durumlarda validen emir almakla beraber, ihtiyaç hâsıl olduğunda Babiâli'ye başvurma hakkına veya hukuki işler için Adliye Nezâreti ile haberleşme hakkına sahipti. Aynı şekilde kaymakamlar, buldukları kaza yönetiminde mutasarrıfın vekili konumundaydı. Talimatnamenin “mehakim ve mecalisin vezaifi beyanındadır” başlığını taşıyan son bölümünde ise nizamiye mahkemesi üyeleri, görevleri esnasında karşılaşılabilecek yolsuzluk ve devlet tabaasından olan ve herhangi bir dini gruba mensup kimselerin hükümet memurlarından göreceği eziyet veya adaletsizlikleri hükümete bildirmekle görevlendirilmişlerdir (Önen ve Reyhan, 2011: 241-242; Tural, 2005a: 89-90).

6. Avrupalı Devletlerin Nahiye Sistemine Müdahalesi: “1876 İdare-i Nevahi Nizâmnâmesi”

Bosna-Hersek'teki isyanlar ve olaylar sonucu Avusturya-Macaristan Dışişleri Bakanı Kont Gyula Andrassy ile İstanbul'daki Rus elçisi İgnatiev'in Babiâli'ye yaptığı baskılar neticesine, 16 Nisan 1876 tarihinde 4 bölüm ve 28 maddeden oluşan İdare-i Nevâhi Nizâmnâmesi yürürlüğe girdi (Ortaylı, 2011: 102-103)⁶⁹.

“Her kazanın mülhakatından olan karye ve çiftlikler vesair müteferrik haneler kurb ve civar ve münasebetlerine göre nahiyeye dairesi namı ile müteadid devaire taksim olunacaktır” maddesiyle başlayan nizâmnâmeye göre nahiye meclisi, etnik ve dini grupların temsili esasına göre kurulacaktı. Dolayısıyla nahiye meclisine seçilecek üyelerin yarısı müslim yarısı gayrimüslim ahaliden seçilecekti. Nahiye müdürü ise bölge halkı arasından seçimle iş başına gelecek olup, bölge halkından

⁶⁹ Nizâmnâmenin Latin harflerine transkripsiyonu için bk. (Reyhan, 2002b: 107-111).

sayıca en fazla olan cemaatten seçilecekti. Müdür muavini seçilecek kişi ise sayıca en az olan cemaat arasından seçilecekti. Bu seçimlere katılmanın şartı ise yıllık yüz kuruluş vergi vermek, 30 yaşını geçmemiş olmak ve Osmanlı vatandaşı olarak kabul edilmektir. Okuryazar olması istenen nahiye müdürünün, seçildikten sonra görevinin resmîyet kazanabilmesi için sırayla kaymakam, mutasarrıf ve valinin onayından geçmesi gerekiyordu (Ortaylı, 2011: 103; 1994: 313; Reyhan, 2002b: 107-108). Yeni nizâmnâme nahiye meclislerinin haftada iki kez toplanmasını öngörmekte olup, meclis başkanı olan müdür ise iki yılda bir seçilerek iş başına gelecekti. Mecliste görev alan üyelerin yarısı her sene değiştirilecekti (Ortaylı, 2011: 103; Reyhan, 2002b: 109-110).

İdare-i Nevahi Nizâmnâmesi, içerik bakımından nahiye müdürlerini ve meclis üyelerini seçim yoluyla belirlenmesi hedeflemekteydi. Bu yöntem nahiyeleri bağımsız birer idarî birim haline getirmek amacı taşıdığından, Babıâli'nin merkezi yönetim anlayışına ters düşmekteydi. İdarî alanda yazılmış bazı çalışmalar bu nizâmnâmenin uygulanmadığını belirtmekle beraber (Önen ve Reyhan, 2011: 247), Girit ve Bosna gibi sorunlu bölgelerde uygulandığını belirten çalışmalar da mevcuttu (Ortaylı, 2011: 103).

Mahmut Nedim Paşa'nın sadâretten ayrılmasından sonra nahiyelere ait nizâmnâme uygulanmadan rafa kaldırılmıştır. Dolayısıyla kurulan nahiyeler 1871 İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet Nizâmnâmesi'nin öngördüğü merkezi yönetim anlayışı doğrultusunda hareket ederek, yeni nizâmnâmenin esasları uygulama alanı bulamamıştır (Ortaylı, 2011: 103; Önen ve Reyhan, 2011: 248-249). 1897 yılındaki nahiye sayısı şöyledir: Avrupa topraklarında 257; Asya topraklarında 1131 ve Afrika topraklarında ise 32 olup, toplamda 1420 nahiyenin kurulu olduğu gözükmemektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 249).

Netice itibariyle, Ali ve Fuat paşaların girişimiyle başlatılan taşra reformu çerçevesinde Bağdat ve Yemen dışında, bütün imparatorluk bu yeni idarî sistem ile örgütlendirilerek yaygınlaştırılmıştır. I. Meşrutiyet'in ilân edildiği 1876 yılına kadar Osmanlı taşra teşkilatında toplam 27 vilâyet tesis edilmiştir. Bu vilâyetlerin ve bağlı sancakların ayrıntılı isim listesi aşağıdaki tabloda verilmiştir (bk. Tablo III).

Tablo III: 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi'nden itibaren 1876'ya kadar kurulan Osmanlı Vilâyetleri (Karal, 1995b: 156-158).

No	Vilâyetler	Bağlı Sancak veya Mutasarrıflıklar
----	------------	------------------------------------

1	Edirne Vilâyeti	Edirne, Tekfurdağı (Tekirdağ), Gelibolu, Filibe, İslimiye.
2	Tuna Vilâyeti	Ruşçuk, Varna, Vidin, Tulça, Tirmova, Sofya, Niş.
3	Bosna Vilâyeti	Bosna Saray, İzvornik, Benaluka, Travnik, Bihke, Yenipazar.
4	Hersek Vilâyeti	Mostar, Kaçka.
5	Selanik Vilâyeti	Selanik, Serez, Drama.
6	Yanya Vilâyeti	Yanya, Ergeri, Tırhala, Preveze, Berat.
7	Manastır Vilâyeti	Manastır, Pirzerin, Üsküp, Dobra.
8	İşkodra Vilâyeti	İşkodra.
9	Cezayir-i Bahr-i Sefid Vilâyeti	Rodos, Midilli, Sakız, İstanköy, Kıbrıs.
10	Girit Vilâyeti	Hanya, Resno, Kandiya, İspakya, Taşıt.
11	Hüdavendigâr Vilâyeti	Bursa, İznik, Karesi, Karahisar, Kütahya.
12	Aydın Vilâyeti	İzmir, Saruhan, Aydın, Menteşe.
13	Ankara Vilâyeti	Ankara, Yozgat, Kayseriye, Kırşehir.
14	Konya Vilâyeti	Konya, Teke, Hamit, Niğde, Burdur.
15	Kastamonu Vilâyeti	Kastamonu, Bolu, Sinop, Kengiri.
16	Trabzon Vilâyeti	Trabzon, Gümüşhane, Batum, Canik.
17	Sivas Vilâyeti	Sivas, Amasya, Karahisar.
18	Erzurum Vilâyeti	Erzurum, Çıldır, Beyazıt, Kars, Muş, Erzincan, Van.
19	Diyarbakir Vilâyeti	Diyarbakir, Mâmuret-ül Aziz (Elazığ), Mardin, Siirt, Malatya.
20	Adana Vilâyeti	Adana, Kozan, İçel, Payas.
21	Suriye Vilâyeti	Trablusşam, Hama, Beyrut, Akkâ, Kudüs, Belka, Cebel-i Lübnan (Müstakil).
22	Halep Vilâyeti	Halep, Maraş, Urfa, Zor
23	Bağdad Vilâyeti	Bağdad, Musul, Şehr-i zor, Süleymaniye, Delim, Kerbelâ, Samira, Hankin.
24	Basra Vilâyeti	Basra, Müntefik, Necit.
25	Hicaz Vilâyeti	Mekke, Medine.
26	Yemen Vilâyeti	San'a, Hüdeyde, Asir, Tor.
27	Trablusgarp Vilâyeti	Trablusgarp, Bingazi, Cebel-i Garbiye, Fizan, Hams.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE TAŞRADAKİ İDARİ YAPILANMA

1. Birinci Meşrutiyet Dönemi Düzenlemeleri

1.1. Kânûn-i Esâsi'ye Bağlı Olarak Taşra Teşkilatında Meydana Gelen Değişim

23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe giren ve Osmanlı Devleti'nin ilk anayasal özellikli belgesi olan Kânûn-i Esâsi ile birlikte merkezi yönetimde yapılan değişikliklerden sonra taşra yönetiminde de bazı değişikliklerin yapılması gündeme gelmiştir. Kânûn-i Esâsi, vilâyet idaresindeki yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görev ayrılığı (tefrik-i vezaif) ilkesine devam ederek, yeni düzenlemelerle idare meclisleri ve vilâyet meclis-i umumisi üyelerinin seçimi ile valinin yetki ve sorumluluklarını düzenlemeyi öngörmekteydi (Lewis, 1991: 386)⁷⁰.

II. Abdülhamid, saltanatının ilk yıllarında valilerden, buldukları bölgenin genel durumu ve sorunlarını kapsayan raporlar istemiş, bu istek doğrultusunda ülkenin her tarafından hükümet merkezine "*layiha*"lar gönderilmesini istemişti. Ortaya çıkan sorunları çözmek ve uygulamaları denetlemek amacıyla da denetleme kurulları oluşturulmuş, bu kurullar aracılığıyla raporlar alınmıştır⁷¹.

Kânûn-i Esâsi yürürlüğe girdikten sonra, Beyrut Vilâyeti ile Akkâ, Trablusşam, Lazkiye ve Nablus sancakları doğrudan merkeze bağlı vilâyet ve sancaklar haline getirildi. 1908 yılında ise Cebeli Lübnan, Kudüs, Bingazi, Şehrizer, İzmit, Biga ve Çatalca da bunlara eklendi. Ayrıca doğrudan merkeze bağlı olup, imtiyazlı eyâletler olarak, Eflâk ve Buğdan, Sırbistan Beyliği, Karadağ Beyliği, Mısır, Tunus ve Sisam vilâyetleri oluşturuldu. 1908 yılında doğrudan merkeze bağlı imtiyazlı eyâletler olarak sadece Sisam ve Doğu Rumeli kalmıştı (Sanal, 1998: 177).

Kânûn-i Esâsi'nin ilânından sonra, mevcut kanuna paralel yapılan düzenlemelerden bir diğeri de, 1877'de hazırlanan ve 101 maddeden oluşan bir vilâyet nizâm-nâmesi tasarısı olmuştur. Meclis-i Mebusan'da görüşülürken uzun tartışmalara sebep olmuşsa da neticede kabul edilmiştir (Lewis, 1991: 387; Sanal,

⁷⁰ 12 Başlık ve 119 maddeden meydana gelen Kânûn-ı Esâsi'de yer alan söz konusu maddelerin özeti için bk. (Aydın, 2001: 329-330).

⁷¹ Bu konuda merkeze gönderilen bazı layihalar şunlardır: "Van Vilâyetine Dair Vali Hamit Paşa Lâyihası, Zor Kıt'ası hakkında Kürt İsmail Paşa Lâyihası, Şark Vilâyetleri Hakkında Sadettin Paşa Lâyihası Irak'ın Islahına Dair eski Bağdat Valisi Abdurrahman Paşa Lâyihası" (Çadırcı, 2002: 414).

1998: 174). Fakat 1877-78 Osmanlı Rus Harbi'yle Meclisi Mebusan'ın kapatılması (Şubat 1877), bu kanunun rafa kaldırılmasına sebep olmuştur (Shaw ve Shaw, 2006: 234-235).

1.2. Şarkî Rumeli Vilâyeti'nin Kuruluşu

12 Haziran 1878 tarihinde, Alman Başbakanı Bismark'ın daveti üzerine toplanan Berlin Kongresi'ne 1856 Paris Barış Konferansı'na katılan devletlerin diplomatları ve Osmanlı Devleti adına Aleksandr Karatodori Paşa, Mehmet Ali Paşa ve Sadullah Bey katılmıştı. Kongrenin amacı, Ayestafanos Antlaşması ile siyasi istikrarı bozulan Balkan coğrafyasını yeniden düzenlemektir. Kongrede ele alınan önemli konulardan biri Bulgaristan'ın durumu olmuştur. Bu durum, kongrenin 17 Haziran 1878 tarihli oturumunda İngiltere delegesi Lord Salisbury tarafından dile getirilmişti.

Salisbury, Bulgaristan'ın Ayestafanos Antlaşması'ndan sonraki demografik durumunu dile getirerek, bölgede Bulgarlar ile birlikte Rumların yaşadığını ve bu iki milletin anlaşmazlıklarını belirtmekteydi. Anlaşmazlıkların yanı sıra belirlenmiş olan Bulgaristan sınırlarının Avrupa için tehlike arzettiğine dikkat çeken Salisbury, bunu önlemek amacıyla Bulgaristan'ın güney sınırlarının Balkan Dağları ile sınırlandırılmasını teklif etmekteydi. Geriye kalan topraklarda ise "Rumeli Vilâyeti" adıyla muhtariyet ya da doğrudan Osmanlı Devleti'ne bağlı yeni bir idarî birimin oluşturulmasıydı (Aydın, 1992: 13-14).

Salisbury'in Bulgaristan meselesi için önerdiği teklifin içeriğini 22 Haziran 1878 tarihinde tekrar ele alarak detaylarını şöyle ifade etmiştir: Bulgaristan toprakları Balkan Dağlarıyla ikiye ayrılarak, kuzeydeki kısım "Bulgaristan Eمارeti", güney kısım ise "Şarkî Rumeli Vilâyeti" olarak adlandırılacaktı. Kurulan vilâyetin askeri ve siyasi idare Osmanlı Devleti'ne bırakılacağı gibi, padişahın uygun gördüğü stratejik mevkilere asker bırakılacaktı. Asayiş ve güvenlik birimlerine alınacak kişiler ise mezhep farkı gözetilmeksizin, padişahın onayıyla "milli asker" statüsünde görevlendirileceklerdi. Vilâyet, iç veya dış kaynaklı herhangi bir işgalle/tehlikeyle karşılaşması durumunda, vilâyetin valisi Osmanlı merkez yönetiminden asker isteyebilirdi. Uzun uzun tartışılan bu meseleler, 25 Haziran 1878 tarihli oturumunda neticeye bağlanmış olup, Osmanlı Devleti'nin vilâyete müdahalesi meselesinde, ilgili devletlerin İstanbul'daki sefirlerine gerekçeleriyle bildirilmesini ve vilâyetin oluşturulacağı tarihe kadarki malî meselelerin Babıâli ile birlikte bir Avrupa

komisyonu tarafından yürütülmesi ve genel hudut hatları belirlenmesi kararlaştırılarak, sonuçlanmıştır (Aydın, 1992: 15-16; Oğuz, 1987: 59 vd).

Berlin Kongresi, 13 Temmuz 1878 tarihinde imzalanan antlaşma ile sonuçlandı. Anlaşmada Rumeli vilâyetiyle ilgili kararlar şöyleydi. Balkan Dağları'nın güneyinde, 32.594 kilometrekarelik bir alanda imtiyazlı vilâyet statüsünde “*Şarki Rumeli Vilâyeti*” oluşturulmuştur. Anlaşmanın maddeleri 22 Haziran 1878 tarihinde Salisburiy'nin dikte ettiği maddeler çerçevesinde şekillendirilmiştir (Aydın, 1992: 17).

Kongreye katılan devletlere ait delegelelerden oluşan Avrupa Komisyonu, Doğu Rumeli Vilâyeti için bir anayasa hazırladılar. 30 Eylül 1878 tarihinde toplanan bu komisyon altı ay çalıştıktan sonra, 495'i esas ve 637'si ilave maddelerden oluşan bir yasa oluşturmayı başardı. Vilâyet, Bulgaristan tarafından ilhak edildiği 1885 yılına kadar, bu anayasa ile yönetildi (Aydın, 1999: 330). Ayrıca Niş ile Yunan sınırı arasındaki Makedonya bölgesi Osmanlı Devleti'ne bağlandı ve kongre kararları gereğince bu bölgelerde reform yapılmasına karar verildi (Shaw ve Shaw, 2006: 237-238; Hacısalıhoğlu, 2008: 48).

1.3. Anadolu'nun Islahâtı Meselesi ve Islahât Girişimleri

1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi'nin önemli neticelerinden biri Anadolu Islahâtı meselesi olmuştur. Özellikle de Doğu Anadolu Bölgesi'ne yönelik düzenlemeleri kapsayan bu mesele, politik anlamda batılı devletler tarafından Osmanlı Devleti'nin Anadolu topraklarını parçalamaya yönelik bir girişimdir (Küçük, 1986: 1).

13 Temmuz 1878 tarihinde imzalanan Berlin Kongresi'nde tartışılan konulardan biri de Ermeni meselesi oldu. İlk kez gündeme gelen bu meselenin amacı İngiltere'nin doğudaki çıkarlarını korumak ve ilerde olası tehlikelere karşı önlem almaktı. İngiltere açısından tehlike doğuran durum ise, Rusya'nın Doğu Anadolu'da Ermenilerin yaşadığı vilâyetleri kendi sınırları dâhilindeki Ermenistan ile birleştirme emelleriydi. Bu durum İngiltere'nin işine gelmediğinden, 8 Ağustos 1878 tarihinde İstanbul'daki İngiliz büyükelçisi Layard'a verilen talimat ile Anadolu ıslahâtına dair bir program açıklandı (Önen ve Reyhan, 2011: 277-278).

Bu program, Layard tarafından hazırlanan bir lahiya şekline dönüştürülerek, Sultan II. Abdülhamid'e sunuldu ve 19 Ağustos 1878 tarihinde Babıâli'ye bir nota şekline dönüştürüldü. Babıâli ıslahât programını maddi imkânsızlıklar sebebiyle

yerine getiremediğini bildirmesine rağmen İngiltere ısrar etmekteydi. Osmanlı Devleti'nin kendi isteklerini yerine getirmedeğini gören Salisbury, ıslahât programının halen hayata geçirilmediğini hatırlatarak, bu kez Abdülhamid'ten İngiliz uyruklu Baker Paşa'yı Doğu Anadolu vilâyetlerinde önemli bir memuriyetle görevlendirilmesini istedi.

Salisbury, Layard aracılığıyla vermiş olduğu bu notanın cevabını beklemeden ve olası bir tehlikeye maruz kalma durumuna karşılık, ıslahât programının uygulanmamasını gerekçe göstererek İngiliz donanmasını harekete geçirdi. Bu durum karşısında, 24 Ekim 1879 tarihinde padişahın Layard'a verdiği ültimatında, Salisbury'in 24 saat içerisinde bu kararından vazgeçmemesi durumunda Rusya ile anlaşacağını iletmesi üzerine İngiliz donanmasının boğazlara sevki durduruldu (Karaca, 1993: 40).

İngiltere, bundan sonraki süreçte tepkisini sertleştirdi ve Salisbury'den aldığı talimatlar doğrultusunda hareket eden elçi Layard, bu kez gayri resmi olarak sunduğu layihada halen Anadolu'ya muktedir bir müfettişin gönderilmediğini hatırlatarak Babiâli'den özetle; Doğu Anadolu'da, mali meseleler için her vilâyette Avrupalı bir müfettişin ve vilâyetin adlî kurumlarında ise yine Avrupalı memurların istihdam edilmesinin yararlı olacağı belirtilmekteydi. Adem-i merkeziyet fikri savunularak, merkezden yönetimin her zaman iyi neticeler doğuramayacağından bahsedilerek, Hıristiyan nüfusun çoğunlukta olduğu kaza ve nahiyelerde Hıristiyan kaymakam ve müdürlerin görevlendirilmesini, bölgenin ulaşım ve tarımının geliştirilmesini sağlayacak gerekli finansmanın sağlanması istenmekteydi (Karaca, 1993: 41). Ayrıca vilâyette, valinin mahiyetine atanacak memurların bölgenin dinleri esas alınarak Müslüman veya Hıristiyanlar arasından seçilmesi istendiği gibi, bölgenin sorunlarını tartışmak üzere halkın seçimiyle oluşturulacak bir meclis öngörülmekteydi. Meclis vilâyet sorunlarını tartışacak olup, siyasi bir hüviyet taşımayacak ve özellikle de vergilerin dağıtımını sağlayacaktı. Son olarak da öşür vergisi yerine arazi vergisi konularak, bundan alınacak verginin önemli bir kısmının vilâyet ihtiyaçlarına harcanması istenmekteydi (Engelhardt, 1999: 397).

Bu olaylar üzerine Babiâli, 8 Temmuz 1885 tarihinde "*Van, Bitlis ve Erzurum Vilâyetlerinde Mer'î Olacak Talimat*" adlı bir düzenleme yayınlayarak, Ermeni meselesi hakkında askeri bazı tedbirler alma yoluna gitti. Ardından 18 Haziran 1895 tarihli bir nota ile Avrupalı devletlere hitaben Doğu Anadolu vilâyetleriyle ilgili ıslahâtlar konusunda altı maddenin kabul edileceğini bildirdi.

Kabul edilen maddelere göre; nahiye yöneticileri olan müdürlerin yerli ahali arasından seçilmesi ve vilâyet nizâm-nâmesi esaslarına göre tayin edilmesi kabul ediliyordu. Memur atanması hususu ise mutasarrıflık hariç diğer kurum kadrolarına Hıristiyan ahali arasından da memur alımı kararlaştırılmıştı. Ardından 8 Ocak 1896 tarihinde “*Vilayati Şahanede İcra Kılınacak Islahata Dair Tebliği Resmi*” adlı bir düzenleme daha yayınlandı. Nahiyelere işlerlik kazandırma gayesi ile yayınlanan bu düzenleme, nahiye müdürlerinin ehil kişiler arasından seçilmesini öngörmekteydi (Önen ve Reyhan, 2011: 277-279)⁷².

Sultan II. Abdülhamid, giderek artan İngiliz baskısını hafifletmek maksadıyla Haziran 1895 tarihinde Doğu Anadolu vilâyetlerinde yapılacak reformlar Babiâli'ye verilen notalara uygun olarak İstanbul'da oluşturulacak bir “*Islahat Komisyonu*”nun kurulmasına karar verildi. Bu maksatla oluşturulan komisyonun başkanlığına Şefik Bey getirildi ve komisyon üyeliğine ise üç Müslüman ve üç Hıristiyan seçildi. Komisyonun reform programını uygulaması için seçilen ve 1895-1897 yılları arasında umûmi müfettişlikle görevlendirilen Ahmed Şakir Paşa, Doğu Anadolu'nun birçok kazasını dolaşarak, reformların idarî, adlî, malî ve askerî yetkililer tarafından Osmanlı Devleti'nin istediği şekilde uygulanması için teftişlerde bulundu (Şaşmaz, 1999: 160-161).

Yapılan teftişler neticesinde komisyonun öngördüğü şekilde vilâyet, liva ve sancakların nüfus yoğunluğuna göre idareciler tespit edilerek atamalar yapıldı. Doğu vilâyetlerinde Müslüman nüfusun fazla olması sebebiyle Hıristiyan vali atanmamış fakat Palu, Silvan, Ova, Hınıs, Bayburt, Kiği, Arabgir, Çapakcur, Eğin, Çarşacak, Merzifon, Gürün, Gevaş, Çıtak gibi kazaların kaymakamlıklarına Hıristiyan muavinlerin atanması kararlaştırılmıştı. Bunun dışında Hıristiyan memurların idarî kadrolarda yer alması meselesi gündeme alınmıştı.

Şakir Paşa tarafından oluşturulan mahalli komisyonların çalışmaları sonucunda vilâyetlerde Hıristiyan nüfus belirlendi ve bu nüfus oranında tespit edilen memurlar idarî teşkilat içerisinde görevlendirildiler. Bu teftiş sırasında görev yeterliliği açısından değerlendirilen 24 kaymakam soruşturularak, bunların 13'ü

⁷² Yapılan bu resmi düzenlemelerin yanı sıra II. Abdülhamid dönemi Osmanlı vilâyetlerinin idarî, siyasi ve sosyo-ekonomik durumunu rapor eden gayri resmi bir layiha literatürünün de olduğu tespit edilebilmektedir. Bu layihalar, 1880-1908 devresi Osmanlı taşrasında Osmanlı Devleti'nin mülkî idaresini tehdit edebilecek olguları konu edinmektedirler. Bu maksatla umûmi müfettişlik göreviyle Balkanlara veya Anadolu'ya gönderilen *Ahmet Şakir Paşa*, *Derviş İbrahim Paşa* ve *Müşir Osman Nuri Paşa* gibi Abdülhamid'in güvendiği paşaların faaliyetleri I. Meşrutiyet Dönemi'nde taşra teşkilatında yapılan düzenlemeler hakkında bilgiler sunmaktadır (Somel, 1996: 1).

görevden alınmıştı⁷³.

Şakir Paşa'nın teftişi sırasında ele alınması gerek bir diğer husu ise Doğu Anadolu vilâyetlerindeki nahiyelerin tekrar düzenlemesiydi. Öncelikle Erzurum Vilâyeti'nden işe başlayan Paşa, topoğrafik açıdan bölgeyi değerlendirdikten sonra vilâyetin mevcut nahiye sayısını yaklaşık üçte bir oranında (164'e) düşürdü. Bu uygulamaya istinaden Bitlis Vilâyeti idaresi ise 31 nahiye bölündü (Şaşmaz, 1999: 163).

Islahât projesinde amaçlanan bir diğer konu ise vilâyetlerdeki kolluk güçlerinin düzenlenmesi ve görevlendirilecek polis ve jandarmaların yerleşim birimlerinin dini inanışları esas alınarak, dengeli bir şekilde dağıtılmasıydı. Yapılan teftiş sonucunda 264 polis görevini suiistimal ettiği gerekçesiyle açığa alındı. Mahalli komisyon çalışmalarından elde edilen verilere dayanılarak, Müslüman kaza ve nahiyelerde Hıristiyan vatandaşların da kolluk gücü olarak görev yapmalarına karar verildi⁷⁴.

Babiâli ile arasındaki gerginliği yumuşatmış olan İngiltere 23 Aralık 1896 tarihinde, İstanbul'daki yabancı devlet konsolosluklarıyla ıslahâtlar konusunda bir toplantı yaptı. Toplantı sonucunda diğer devlet temsilcilerinin Ermeni vilâyetlerindeki ıslahâtların sürdürülmesi konusunda artık İngiltere kadar taraftar olmadıkları anlaşıldı. Bu toplantı ve 1897 Osmanlı-Yunan Savaşı'nın patlak vermesi Anadolu ıslahâtı meselesinin rafa kaldırmasına sebep olmuştur (Küçük, 1986: 162).

1.4. Birinci Meşrutiyet Dönemi Belediyecilik Düzenlemeleri

Osmanlı Devleti'nde belediyelerin gelişme evresi Meşrutiyet ile devam etmiştir. Bu düzenlemelere, 1876'da ilân edilen I. Meşrutiyet ile yürürlüğe girmiş olan Kanun-i Esasi'de vurgulanarak, vilâyet yönetimi konusunda "Tevsi-i Mezuniyet (Yetki Genişliği)" ve "Tefrik-i Vezâif (Görev Ayrılığı)" ilkeleri benimsenmiştir (Oktay, 2011: 45). Kanûn-i Esasi gereğince toplanan mebusların ilk çalışmalarından biri, Mazhar Paşa'nın hazırladığı 23 Eylül 1877 tarihli "*Dersâadet Belediye*

⁷³ Mahalli komisyonların çalışmaları sonucunda vilâyetlerde görevlendirilecek Hıristiyan görevli kişi sayıları Harput'ta 72, Diyarbakır'da 90, Sivas'ta 160, Erzurum'da 105 ve Van ise 146 olarak belirlenmiştir. Belirlenen bu sayılardan, 1896 yılının Eylül-Aralık ayları arasında Harput'ta 39 kişi, Diyarbakır'da 70 kişi, Sivas'ta 30 kişi, Erzurum'da 45 kişi ve Van'da ise 41 Hıristiyan vatandaşa idari görev verildi (Şaşmaz, 1999: 162).

⁷⁴ Mahalli komisyonların çalışmaları sonucunda vilâyetlerde görevlendirilecek Hıristiyan polis sayısı Erzurum'da 15, Harput'ta 9, Diyarbakır'da 13, Sivas'ta 18, Bitlis'te 21 ve Van'da ise 22 olarak belirlenmiştir (Şaşmaz, 1999: 164).

Kanunu” oldu (Seyitdanlıoğlu, 2010ç: 16)⁷⁵.

Dersaâdet Belediye Kanununa göre, İstanbul 20 belediye dairesine ayrılacak ve İstanbul Şehremaneti’ne bağlı olarak çalışacaktı. Fakat kanun uygulamada başarı gösteremedi ve kurulması öngörülen yirmi belediyeden sadece beşi (Altıncı Daire, Tarabya, Kadıköy, Yeniköy, Beykoz) oluşturulabildi. Bunun yanında 1878 yılında Osmanlı-Rus Savaşı’nın neden olduğu yoğun göç kanunun uygulamasında yaşanan sıkıntılarda önemli bir etkendi. Kanun, 1878’de yapılan değişikliklerle cumhuriyet dönemine (1 Eylül 1930) kadar yürürlükte kalmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1999b: 158; 2010ç: 17).

Dersaâdet Belediye Kanunu’ndan sonra taşra belediyelerini düzene sokmak amacıyla 5 Ekim 1877 tarihinde “Vilâyât Belediye Kanunu” ilan edildi⁷⁶. Bu yeni kanun, belediyelere yeni bir misyon yüklüyordu. Şehirlerin imar ve iskânı için istimlâk yetkisi verilerek, işletmecî belediyciliğin temelleri atılmaktaydı. Ayrıca belediyeler, nüfus sayımı yapacak ve kütükleri düzenleyecekti. Belediyeler, hijyeniklik için tedbirler almayı, itfaiye kurmayı, dilsiz ve sağırlar için okul ve sanayi okullarının açılmasını ele almaktaydı (Ortaylı, 2011: 187).

Kanuna göre belediye reisi, seçim usulü ile hükümet tarafından atanacak ve belediye gelirinden kendisine ücret tahsis edilecekti. Haftada en az iki kez toplanacak Meclis-i Beledi’ye başkanlık edecek olan reis, meclis ile mülki amirler arasındaki ilişkileri düzenleyecek, bağlantı kuracaktı. Bunun yanı sıra, yapılan faaliyetleri tartışmak ve yapılacak olanları da belirlemek reisin görevleri arasındadır (Ortaylı, 2011: 188). Vilâyât Belediye Kanunu’nun belediye reislerine yüklemiş olduğu görev ve sorumluluklar, başkanlık makamının taşradaki nüfuzlu aileler arasında yeni rekabet alanlarının doğmasına yol açmıştır. Belediye makamının bölgede sosyal prestij ve siyasî bir etkinlik kazandırılacağı düşüncesiyle birbiriyle yarışan ailelerin görülmesi mümkün hale gelmiştir.

Buna emsal olarak, Kudüs’teki eşraf ailelerin, kendilerinden birinin reislik makamına gelmesi için birbirleriyle yarışmaları gösterilebilir. Zira Kudüs’ün ilk belediye başkanlığına, tanınmış ulema ailelerinden biri olan Davudîlere mensup Abdurrahman Efendi’nin gelmiş olması tesadüf değildir. Bir yıl sonra, onun yerini, Halidî ailesinden Yusuf Ziya almıştır. Yusuf Ziya’nın dokuz yıl süren belediye başkanlığı döneminde, şehir yollarının düzeltilmesi, Sultan Havuzundan şehre su

⁷⁵ Dersaâdet Belediye Kanunu için bk. (Ergin, 1995b: 1624-1639).

⁷⁶ Vilâyât Belediye Kanunu için bk. (Ergin, 1995b: 1658-1671).

nakli, Kudüs ve Yafa arasında yol inşaatı gibi şehrin gelişimi için önemli projeler gerçekleştirilmiştir (Işık Bostancı, 2006: 69).

Vilâyât Belediye Kanunu'nu önemli kılan özelliklerden biri de İstanbul dışında kurulması öngörülen -Cemiyet-i Beledi-lerdi. Bu organ, belediye meclisi ile bulunduğu birimin (vilâyet, liva, kaza) idarî meclisinin birleşmesiyle meydana gelmekteydi. Yılın Nisan ve Kasım aylarında, iki defa toplanan meclis, ilk toplantısında geçmiş dönem bütçesini ele alırken, ikinci toplantısında gelecek dönem bütçelerini görüşmekteydi. Bu meclisler, mali açıdan merkezin denetiminde olmakla beraber, Dâhiliye Nezâreti'ne yıllık bütçe cetvelleri sunmakla da vazifeliydi (Ortaylı, 2011: 189).

Kanun, belediye personel ihtiyacını da düzenlemekte olup, eski düzenlemelerde de olan doktor, mühendis* ve müşavir üyeleri yanı sıra kâtip, sandık emini ve belediye çavuşlarını da bu kadronun içerisine katmaktaydı. Kâtip, belediye dairesinin yazışmalarından sorumlu olurken, sandık eminleri de belediyenin muhasebe şefliğini yapmaktaydı (Ortaylı, 2011: 190).

1880 yılında belediye alanındaki düzenlemelere bir yenisi daha eklendi. İstanbul için kabul edilen Dersââdet Belediye Kanunu'da öngörülen modelden daha farklı bir yaklaşım olarak, daha önce İstanbul emlak vergisi, 13 tahsil dairesine bölünerek merkezi yönetim tarafından tahsil edilirken, yeni düzenlemeyle bu dairelerin sayısı on'a düşürüldü. Bu şekilde İstanbul, on belediye dairesinden oluşacak şekilde tekrar düzenlendi. Osmanlı-Rus Savaşı'nın sebep olduğu bunalımlı bir dönemde, on belediye dairesiyle şekillendirilen bu yapı, II. Meşrutiyet'in ilan edileceği 1908 tarihlerine kadar sürmüştür (Oktay, 2011: 391).

2. İkinci Meşrutiyet Dönemi Düzenlemeleri

Osmanlı Devleti'nde "*Anayasal Dönem*"i ifade eden Meşrutiyet kavramı, devletin siyasi literatürüne 23 Aralık 1876'da, Sultan II. Abdülhamid'in tahta çıkmasıyla ilân edilen Kanun-i Esasi'nin ile resmen girmiş olup, bu dönemde oluşturulan parlamento ile devlet yöneticisi olan padişahın mutlak yetkisi yanında muhalefet kanadının da gelişmesini sağlayan önemli bir olgudur (Hanioglu, 2004: 388). I. Meşrutiyet, 20 Mart 1877'de yaptığı ilk toplantısı ile bir süre faaliyet göstermişse de, 14 Şubat 1878'de meclisin lağv edilmesi, anayasal faaliyetlere bir süre ara verilmesine sebep olmuştur (Kodaman, 2002: 168).

* Nüfusu az olan ve imar görmeyen çoğu taşra şehirlerinde belediye mühendis bulunmamaktaydı.

1908’de II. Meşrutiyet’in ilanındaki esas sebepler ise 1876’da Kanun-i Esasi’nin ilanı ile başlayan parlamenter sistemin Osmanlı-Rus Savaşı’nın doğurduğu siyasi ortamdan dolayı Sultan II. Abdülhamid tarafından kaldırılması ve padişahın yönetimi tekrar ele almasıdır. Bu sebeple olmalıdır ki zaman içerisinde muhalefet kanadı gittikçe şiddetlenmiş ve özellikle de İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin faaliyetleri başta olmak üzere Osmanlı himayesinde yaşayan, Türk olmayan etnik grupların devletin yıkılacağına olan inançları ve gelecekte kendi milli hedeflerini (bağımsızlık, muhtariyet vs.) gerçekleştirebilecekleri siyasi bir ortamın oluşması arzusu ile çalışmalarıdır. II. Abdülhamid’in 33 yıllık idaresi süresince İttihat ve Terakki Cemiyeti ile diğer muhalefet gruplarının faaliyetleri neticesinde 24 Temmuz 1908 tarihinde padişah, II. Meşrutiyet’i tekrar ilân etmek zorunda bırakılmış ve Osmanlı’da parlamenter sistemin ikinci evresi tekrar başlamıştır (Kodaman, 2002: 169; Birecikli, 2008: 215)⁷⁷.

II. Meşrutiyet dönemini yönetsel anlamda kamuoyunu meşgul eden konuların başında mülki yapı düzenlemeleriyle ilgili bir takım yeni kavramların ortaya atılması olmuştur. Bu tartışmaya konu olan kavramlar ise “*merkeziyet*”, “*tevs-imerkeziyet*”, “*tefrik-ivezaif*” ve “*adem-imerkeziyet*” olup, münakaşalar özellikle de merkeziyet ve adem-i merkeziyet üzerinden yürütülerek, yoğunluk kazanmıştır (Önen ve Reyhan, 2011: 294).

2.1. Yönetimde Fikirsal Tartışmalar: *Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyet*

Temmuz 1908’de gerçekleşen Jön Türk devrimiyle Meşrutiyet için gerekli bir ortam hazırlanmış ve ardından 19 Kasım 1908 tarihinde seçimlere gidilmişti. Seçimler tamamlandıktan sonra Aralık 1908’de görevine başlayan mebuslar meclisi Osmanlı toplumunun karakteristik özelliğini göstermekte, kozmopolit yapısıyla bünyesinde her milletten, dinden veya fikirden kişiler barındırmakta idi. Gizli bir oluşumdan güçlü bir şekilde ortaya çıkan İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin ideolojisi, bütün Osmanlı toplumunu etnik ve/veya dini kimlik farkı gözetilmeksizin tek çatı altında birleştirme hedefi olan “Osmanlıcılık” idi. Başta bu fikir benimsenmiş gibi görünse de zamanla siyasi tartışma ortamının oluşmasıyla Türk olmayan bazı grupların merkeziyetçilikten uzak, “muhtariyet” ve “adem-i merkeziyet” fikrine

⁷⁷ İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin önde gelen üyelerinden Enver Paşa, padişaha olan muhalefetini ve meşruti idarenin tekrar yürürlüğe girmesi konusunda hatıratında; “*Artık meşrûtiyeti kuvveden fi’le çıkarmağa İstanbul’u mecbur etmek için en kestirme tedbirin umûmi bir isyan icrasına vâbeste olduğuna kanâat-ı kâmile hâsıl etmişdim*” demektedir (Cengiz, 1991: 97).

meyilli oldukları anlaşıldı. İttihat ve Terakki Cemiyeti üyeleri arasında aşırı merkeziyetçi düşüncenin hâkim olması, farklı düşünen gruplarla ve özellikle de adem-i merkeziyet fikrini savunan kesim ile hararetli tartışmalara girişmiştir (Kodaman, 2002: 175-16).

Modern manada vatandaşın millî meselelerde olduğu kadar mahallî konularda da ağırlığını koyabilmesi anlamına gelen Adem-i merkeziyet kavramı, Osmanlı Devleti'nde Tanzimat ile hız kazanan idarî alandaki düzenlemelerin bir parçası olarak gelişme göstermiştir. Kendini Batı tarzı yönetim biçimlerine paralel bir şekilde yeniden dizayn etmeye çalışan Osmanlı Devleti, 1908 devriminden sonra Kanun-i Esasi'nin yeniden yürürlüğe girmesiyle, başta bu kavramla özdeşleşmiş olan Prens Sabahattin olmak üzere, meşrutî ortamın etkisiyle yönetim tarzı üzerinde münakaşa eden aydın grupların tartışma konusu olmuştur (Mardin, 1998: 364).

Osmanlı Devletinde merkeziyetçi sistem üzerinde yapılan tartışmalara bu dönemde bir de adem-i merkeziyet tartışmaları eklenmiştir. Bu tartışma taşra reformununun 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ile yeni bir sisteme oturtulmasını temin edilmiştir. Nizâmnâme ile devlet, taşra idaresini güçlü ve muktedir valilerin yönetimine vererek, merkezin taşra üzerindeki denetimini hafifleterek adem-i merkeziyet düşüncesinin uygulanmasına çalışmıştır. Böylece yapılacak reform uygulamaları açısından bürokrasi trafiğini azaltmaya ve yöneticilerin inisiyatif kullanabilmeleri sağlanmaya çalışılmıştı. Ardından 1871 nizâmnâmesinin ilanı bundan farklı bir durum geliştirerek, merkezi yönetimin güçlendirilmesini amaçlayan uygulamalar içerdi. Bu uygulama ile merkezin taşradaki denetimi tekrar arttırılarak, yetkileri genişletilmiş taşra yöneticileri merkeze bağımlı hale getirildi (Mardin, 1998: 365).

1871 Nizâmnâmesindeki merkeziyetçi idareye yönelik uygulamalara çeşitli şekillerde tepki gösterilmişse de, taşrada otoritesini kaybetmekten çekinen eşraf açıktan direniş göstermek yerine reformların bir parçası olan idare meclisleri, mahkeme ve belediye gibi kamu alanlarında üye olup, nüfuz ve etkinliklerini devam ettirmeye çalıştılar. Dolayısıyla adem-i merkeziyet fikrinin, devlet içerisinde eskiden beri var olduğu ve 1908 devrimi sonrasında şekil değiştirerek ideolojik bir boyut kazandığı düşünülebilir. Bu fikrin temsilci olan Prens Sabahattin; Osmanlı Devleti'nde en geçerli değer kolektivizm olduğu ve çağdaş devletlerin gelişimi için gerekli olanın kolektivizm ziyade ferdiyetçiliğin olması gerektiğini savunmaktaydı. Yine ona göre, her şeyi devletten bekleyen, kadercî Osmanlı toplumunun gelişmesi

ancak ve ancak ferdiyetçi bir toplumun oluşturulmasıyla mümkün olabilirdi. Model olarak ise İngiltere veya Amerikan devletlerindeki adem-i merkeziyet sistemini öneren Prens Sabahattin, her şeyi devletten bekleyen, kaderine razı Osmanlı toplumunun gelişebilmesi için ferdiyetçi bir yapıya geçmesini savunuyordu. Bu sistem ile yetişmesi planlanan bir burjuva sınıfı oluşturulacak ve devlet tarafından engellenmeyen teşebbüsleri sayesinde ferdiyetçiliğin temelleri atılacaktı (Mardin, 1998: 366).

Yurtdışında şekillenen Prens Sabahattin'in bu fikirleri, ilk kez “Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti”nin programında yer aldı. Adem-i merkeziyete dair görüşler, Jön Türkler tarafından azınlıklara muhtariyet verilmesi ve devletin bölünmesine yol açacak bir birer yıkım olarak değerlendirilerek yoğun tepkiyle karşılanmıştır. Tepkilere cevap veren Prens Sabahattin ise, bu görüşün azınlıklara muhtariyet verilmesi anlamına gelmediğini, bunun gerekçesi olarak 1876’da ilan edilen Kanun-i Esasi’nin 108. Maddesinde geçen, “*Vilâyâtın usûl-i idaresi tevsî-i me'zûniyyet ve tefrik-i vezâif kaidesi üzerine müesses olup derecâtınizâm-ı mahsûs ile ta'yin kılınacaktır*⁷⁸” ifadelerini hatırlatarak muhtariyetin söz konusu olmadığını belirtmeye çalışıyordu. İttihat ve Terakki Cemiyeti tarafından “şahsi teşebbüs” fikri benimsenen Prens Sabahattin’in adem-i merkeziyet fikri şiddetle tenkit edilmeye devam edildi ve bu fikir daha sonraları diğer parti gündemlerine alındıysa da zamanla politik etkisini kaybetmiştir (Mardin, 1998: 366).

2.2. İttihat ve Terakki Hükümeti’nin Taşra Düzenlemeleri

1908’de Meclis-i Mebusan’ın tekrar açılması ile İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin siyasî hayat üzerindeki baskısı hafiflemiş gibi görünse de mebusların neredeyse tamamının cemiyet üyelerinden seçilmiş olması siyasi kontrolü yine bu cemiyetin tekelinde kalmasına olanak sağladı. Ardından 1909-1910 yılları arasında yaptığı çalışmalar ile İttihat ve Terakki, yeni cemiyetler kanununa göre örgütlendi. 1910 yılında Şûrâ-yı Devlet tarafından “*menâfi-i umûmiyyeye hadim*” olarak tescillendi. Bu yapılanmadan sonra idarî manada ikililik yaratan cemiyetin siyaset dışı kalacağına dair taahhütleri karşılıksız kaldı ve cemiyetin merkezi hükümete ve taşradaki mülkî makamlara müdahalesi devam etti. Cemiyetin siyasi alandaki tekeli zamanla bölünmelere sebep oldu ve kendisine muhalefet olacak yeni siyasi

⁷⁸ Kanûn-i Esasi’nin vilâyet idaresini ele alan maddeleri için bk. (*Kanûn-i Esasi*, 1327: 26-27). Bu maddelerin Türkçe transkripti için bk. http://anayasametinleri.blogspot.com/2010/09/1876-kanun-i-esasi-orijinal-metin_15.html (Erişim Tarihi: 20.05.2013).

partilerin doğmasına yol açtı (Hanioglu, 2001: 482).

Meclisin açılmasından sonra tartışılan meselelerin başında vilâyetlerin idaresi gelmekteydi. Bu konuyu tartışan mebuslar arasında Kerkük mebusu Tevfik Bey'in 2 Mayıs 1909 tarihinde il genel meclislerinin görevlerinde açıklık olmadığı gerekçesiyle sunmuş olduğu bir takriri meclisin incelemeye almasından sonra 17 Mayıs 1909 tarihinde "*Mecalisi Umumiye-yi Vilayatin Vezaifine Dair Nizâm-nâmedeki Nevakısın İkmaline Dair Takriri*" adıyla meclis gündemine alındı. Tevfik Bey'in bu takririnden sonra Edirne mebusu Talat Bey ve arkadaşları tarafından 3 Haziran 1909 tarihinde meclise bir takrir daha sunulmuştur. Bu takrirden "*İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Bir Kanun Tasarısı*" adıyla bir tasarı hazırlanmakta olduğu belirtilmekte ve kanun tasarısının ana hatları açıklanmaktaydı. Takrirden Edirne'de kısmen uygulanmış olan *Rumeli Vilâyet Kanununun*, bu komisyon tarafından dikkate alınacağı belirtilmekte olup, bu şekilde hazırlanacak olan layihanın Dâhiliye Nezâreti'ne sunulması istenmekteydi (Önen ve Nizam, 2011: 311-312).

Takririn meclisin gündemine alınmasında Talat Beyin İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin bir mensubu olması ve cemiyet üyelerinin mecliste çoğunlukta olmasının etkisi vardır. Talat Bey, sunmuş olduğu takrirden sonra 9 Temmuz 1909'da Dâhiliye Vekâleti'ne getirilmesinden sonra *İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanun Layihası* tamamlanmış, incelenmek üzere Şûra-yı Devlet ve Heyet-i Vükela tarafından incelenmek üzere gönderilmiştir (Önen ve Nizam, 2011: 312). Fakat Kanun-i Esasi'nin tekrar yürürlüğe girmiş olması, vilâyet idaresindeki yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görev ayrılığı (tefrîk-i vezaif) ilkesini içeren 108. maddenin uygulama sorunu ortaya çıkarmıştı. Bu amaçla özel komisyon tarafından yapılan görüşmeler neticesinde hazırlanan kanun tasarısı, 6 Aralık 1910 tarihinde Sadrazam İbrahim Hakkı'nın imzası ve Şûra-yı Devlet mazbatası ile birlikte meclise sunuldu (Lewis, 1991: 387). Encümen-i Vilâyet adındaki bu komisyonun birinci başkanlığını Bursa Mebusu Abdullah Sabri; ikinci başkanlığını ise Halep mebusu Ali Cenani yapmaktaydı (Kaya Kılıç, 1995: 219; Önen ve Nizam, 2011: 314).

2.3. İkinci Meşrutiyet Dönemi Belediye Düzenlemeleri

Belediyeciliğin kurumsallaşma evresi, 1908'den sonraki dönemde yapılan düzenlemelerle başlatılmıştır. Meclis-i Mebusan'ın yeniden açılmasıyla "İntihâb-ı Mebûsân" Kanûnu" hükümlerine göre, İstanbul'da mebus seçimlerinin yapılabilmesi

için seçim komisyonu niteliğine sahip bir belediye daire meclislerinin kurulması gerekmektedir. Bunun üzerine mevcut olan on belediye dairesi lağv edilerek, 1877 *Dersaadet Belediye Kanunu*'nun öngördüğü belediye yapısı tekrar yürürlüğe girdi (Oktay, 2008: 392). Kanun-i Esasi'nin oluşturduğu ortamda İstanbul halkı ilk kez belediye üyelerini seçmek üzere sandık başına gitmiş ve seçimler sonrası belediye meclisi, ilk toplantısını ikinci meşrutiyet döneminin ilk şehremini Ziver Bey başkanlığında 26 Aralık 1908 tarihinde gerçekleştirmiştir (Tural, 2003: 86).

Seçim sonucunda 20 belediye dairesi tekrar kuruldu. Fakat Dersaadet Belediye Kanûnu'nun yürürlüğe girmesi beraberinde bazı sıkıntılar da doğurmuştur. Kanun, diğer belediye dairelerini şehremaneti karşısında idarî ve malî açıdan özerk bir statü tanıdığı için, bu belediye daireleri bir bağımsız kurum şeklinde hareket etmeye başlamışlardı. Şehreminleri, bu durum karşısında basın üzerinden belediye daire reislerini halka şikâyet ederek, kamuoyunun tepkisini çekmeye başlamıştır. Şehreminleri tarafından görevden alınan daire reislerine karşılık, halk protestolar sergileyerek tepki göstermeye başlayınca, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye ise kurumlar arası çekişme ve koordinasyon kopukluğu sebebiye herhangi bir çözüm üretememiştir (Oktay, 2008: 392).

2.3.1. 1912 Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkatı'nın İlanı

Osmanlı Devleti, İntihab-ı mebusan kanunu kapsamında belediyelere yeni bazı yetkiler tanımıştır. Bu kanun ile imparatorluk başkentinde ilk şehremini kurulmuştur. Bununla beraber, Dersaadet Belediye kanununun aynı zamanda yürürlükte olması bazı sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Öyleki, özerk hale gelen belediyeler ile şehreminleri arasında çıkan problemlerin halka yansması üzerine Şehremin Cemil Paşa meseleye el koymuştur. Cemil Paşa tarafından hazırlanan bir tasarı 30 Aralık 1912'de dokuz madde halinde "*Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun Muvakkatı*" adıyla yeni bir kanun olarak yayınlanmış ve böylece İstanbul Belediye teşkilatı yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır (Oktay, 2008: 392)⁷⁹. Kanûna göre şehremaneti daha merkeziyetçi bir yapıya kavuşturularak, daire modeline son verilmiş ve şehremaneti tek bir daire olarak kabul edilmiştir. Ayrı bütçesi olan ve tüzel kişiliğe sahip 20 belediye dairesi modeli kaldırılarak,

⁷⁹ Kanûn için bk. (Düstur, 1332: 37-39; Ergin, 1995b: 1647-1648; Tural, 2003: 92-93).

şehremaneti bünyesinde hiyerarşik yapıya sahip dokuz şubeli bir yapı oluşturulmuştur. Şubelere müdürler atanarak, encümenlik yapısı kuruldu. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin yapısı da tekrar ele alınarak, üyelerinin doğrudan halktan seçilenler arasından temin edilmesi kararlaştırıldı (Oktay, 2008: 392-393).

Şehremaneti gelirleri hakkında ise 10 Mart 1912 tarihinde, onaltı maddeden oluşan “*İstanbul Şehrinin Rüsûm-ı Belediyesi Hakkında Kanûn-ı Muvakkat*” adlı yeni bir düzenlemeyi içeren kanun yayınlandı⁸⁰. Kanun, belediye gelirleri konusunda yayınlanan ilk düzenleme özelliği taşımakta ve böylece belediyeye ait emlak, temettü, patent, müzayede ve köprülerden geçiş ücreti gibi birçok gelir kaynağını belli bir mevzuata dayandırarak, kanunlaştırmıştır (Oktay, 2008: 393)⁸¹.

⁸⁰ Kanûn için bk., (Düstur, 1331: 442-446; Ergin, 1995b: 2013-2017).

⁸¹ Buna karşılık geçmişte taşra belediyeleri konusunda ilan edilmiş olan 1877 tarihli “Vilâyât Belediye Kanûnu” bu dönemde de geçerliliğini korumaktaydı. Bu kanun maliye ve personel işleriyle ilgili olarak muhasebe ve teşkilat konularında bazı ilerlemeler kaydedilmiş olduğunu göstermekte, belediyecilik faaliyetlerinde de bir nevi kurumsallaşma evresinin tamamlandığına işaret etmektedir (Oktay, 2008: 378).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

1913 VİLÂYET KÂNÛNUNA GÖRE TAŞRADAKİ İDARİ YAPILANMA

1. İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatı'nın İlanı ve Taşradaki Düzenlemeleri

3 Haziran 1909 tarihinde Babîâli tarafından kurulan özel komisyon, sunulan layihayı görüştüktan sonra vilâyetlerin idaresini “İdare-i Umumiye-i Vilâyet (İl Genel İdaresi)” ve “İdare-i Hususiye-i Vilâyet (İl Özel İdaresi)” isimleriyle iki bölüme ayırmıştır (Kaya Kılıç, 1995: 220-221). Bu kanuna göre, vilâyetin umum işleri doğrudan merkez temsilcisi durumda olan vali ve vilâyet idare kurulları tarafından yönetilirken, vilâyetin hususi işleri ise üç organdan oluşan vilâyet, “idare-i hususiyye-i vilayât” tarafından yürütülecektir. Bu üç organ ise; idare-i hususiyye-i vilayât temsilcisi, yürütme organı vali ve karar organı durumundaki meclis-i umumiyye-i vilayât oluşmaktaydı (Reyhan, 2000: 131).

Mart 1912'de Vilâyet Özel İdaresi'ne ait kısımları geçici kanun şeklinde uygulamaya alındı. Fakat 1912 Balkan Savaşı'nın çıkması, meclise sunulan bu layihanın kanunlaşmasını engellemiştir. Savaş bitiminden sonra iş başına geçen hükümet, Vilâyet Genel İdaresi'ni konu alan kısımları da uygulamaya aldıktan sonra her iki kanunun yürürlüğe girmesi 23 Mart 1913 tarihinde gerçekleşmiştir (Kaya Kılıç, 1995: 220-221). 1913 Vilâyet Kanunu, 149 esas, 1 geçici maddeden oluşmakta olup, genel ve özel idare olmak üzere iki ana başlığa ayrılmaktadır. Birinci kısım üç fasıldan, ikinci kısım ise iki fasıldan oluşur. İlk kısmı 74 maddeden oluşan bu kanunun ikinci kısmı geçici maddeyle birlikte 76 maddeden oluşmaktadır⁸².

2. Vilâyetlerin Genel İdaresi ve İşleyişi

1913 Kanununun ilk faslında idarî taksimat ve memurların vazifelerine değinmektedir. Taksimat konusunda vilâyetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyelerinde karyelere taksim edildiğini belirtilmiş olup, vilâyetin genel idaresinden vali, livanın mutasarrıf, kazanın kaymakam ve nahiyeye de müdür yetkili kılınmıştır. Yine kanuna göre “*elviye-i gayr-ı mülhaka*” denilen bağımsız sancaklarda vilâyet hükmündedir. Liva ve sancaklarda gerekli görülebilecek taksimatlar/düzenlemeler vilâyet genel meclisinin kararı ve Dâhiliye Nezâreti'nin onayı ile gerçekleştirilecektir (Düstûr, 1332: 187 [1., 2., 3. Mad.]); Tural, 2000: 227-

⁸² Kanun için bk. (Düstûr, 1332: 186-216).

228; Reyhan ve Önen, 2011: 331-332; Tönük, 1945: 234, 239).

Kanun, vilâyet dâhilinde görev alacak vazifeliler hakkında vilâyet merkezlerinde; nâib, defterdar, mektubcu, jandarma, alay komutanı, maarif, nafia, ziraat, defteri hakâni, polis, evkaf, nüfus ve sıhhiye müdürleri ve gerekli görülen vilâyetlerde vali muavini, umur-ı ecnebiye müdürü ve vilâyet tercümanının bulundurulmasını belirtmektedir. Merkez livada; nâib, muhasebeci, tahrirât müdürü, jandarma tabur komutanı, nafia mühendisi, ziraat, evkâf, defter-i hakâni ve nüfus memurları ile polis komiserinin bulundurulacağını belirtmekte olup, merkez kazada ise; nâib, mal müdürü, tahrirat kâtibi, jandarma bölük komutanı, evkaf, nüfus ve tapu memurları ile polis komiserinden oluşacağına işaret edilmektedir. Nahiyelerde müdür, nahiyeye kâtibi ve zabıta memurlarının bulundurulmasına işaret eden kanun, gerekli görülmesi haline mal ve tapu memurlarının da bulundurulabileceğini açıklamaktadır (Düstûr, 1332: 187-188 [5. 6. Mad.]); Tural, 2000: 229; Reyhan ve Önen, 2011: 332).

Kanuna göre; valiler Dâhiliye Nezâreti'nin görevlendirmesi ve Meclisi Vükela'nın kararı ile tayin olunurken, görevden alınmaları da yine aynı kurumların onayından geçtikten sonra gerçekleşecekti. Maiyetinde görevlendirilecek olan bürokrasi grubu ise (vali muavinleri, mutasarrıflar, vilâyet mektupçuları ve kaymakamlar) Dâhiliye Nezâreti'nin intihabıyla tayin olunurlar. Vali muavini, mektupçu, jandarma kumandanı, polis müdürü, nüfus memuru, umur-ı ecnebiye müdürü, vilâyet tercümanı, tahrirat müdürleri gibi görevlilerin atanma durumu Dâhiliye Nezâreti'ne bildirilmeden evvel valinin reyine ve düşüncesine başvurulacaktır. Görevlendirilecek memurların bağlı oldukları nezaretler tarafından yapılan atamalar sonucu vali tarafından azledilmesi düşünülen memurun azledilme gerekçesi ilgili nezarete vali tarafından gönderilir. Nezâret gerekçeyi kabul görmediği takdirde Şura-yı Devlet tarafından araştırma komisyonunun kurulması için başvurabilir. Kurulacak olan komisyon iki ay içerisinde kararını belirtmek durumundadır. Aksi takdirde vali gerekli gördüğü azil işlemlerini gerçekleştirme yetkisine sahiptir (Düstûr, 1332: 188-189 [8., 9., 11., 12. Mad.]); Tural, 2000: 230; Reyhan ve Önen, 2011: 332).

Kanun, genel olarak valilerin yetkilerine de değinmektedir. Vilâyet dâhilindeki icra kuvvetinin en yüksek memuru ve idarenin genelinden sorumlu olan vali, vilâyette asayiş ve huzuru sağlamak, hürriyet ve adalet esaslarını yerine getirmek ve devlet tarafından emredilen kanun, nizâmnâme, talimatname gibi

bildirimleri ilan etmekle vazifelidir. Kanun uygulamalarının denetiminden de sorumlu olan vali, her sınıftan ahalinin iktisadi ve sosyal gelişmelerini sağlayacak hizmetin sağlanmasında ve mahkemelerin bağımsızlığına riâyet etmekle beraber vilâyette adlî işlerin mümkün olduğunca süratle gelişmesini temin edecekti. Her sınıftan ahalinin fikren ve ahlaken ilerlemeleri için gerekli eğitim hizmetlerinin yanı sıra, ticaret ve sanayi ile ziraâ işlerin geliştirilmesi ve bunların denetim ve teftişinden de vali sorumlu tutulmaktaydı (Düstûr, 1332: 191-192 [20., 21., 22., 23. Mad.]); Tural, 2000: 234-235; Tönük, 1945: 235-236).

Valiler, naib ve hâkimler dışında emrindeki diğer memurlara kanunlara uymak suretiyle ihtar, takdir, maaş kesimi, sınıf indirme gibi cezalar verebilir veya gerekli gördüğü durumda görevden alabilirdi. Ayrıca görevlerini kötüye kullanan naib ve hâkimlerin tespiti durumunda bunlar hakkında tahkikatın yapılması için adliye müdürleri ve müfettişlerine veya istinaf mahkemelerine tebligat verebilir. Bu tahkikatın neticesinde ise gereğinin yapılması için hazırlanan raporu Adliye Nezâreti'ne bildirir. Polis teşkilatı içerisinde ise tayini ilgili nezaretçe yapılan vilâyet polis müdürü hariç, diğer komiserler ve yardımcılar valiler tarafından görevlendirilir ve azledilirler (Düstûr, 1332: 189-190 [13., 14., 15. Mad.]); Tural, 2000: 232).

Vilâyet dâhilindeki asker ve jandarmanın bir yerden diğer yere sevk ve iskânı bölgenin askeri amiri olan alay kumandanına aittir. Fakat kumandanın yetki ve sorumluluğunu aşan durumlarda bu yetki valilerindir. Vali, vilâyet dâhilindeki asayiş ve güvenliği polis ve jandarma kuvvetleri aracılığıyla tesis eder. Bu kuvvetler, asayişin sağlanmasında yeterli değil ise vali bulunduğu bölgenin askeri kumandanından yardım isteme yetkisine sahiptir. Ayrıca bu kuvvetlerde asayişin sağlanmasında yetersiz kalıyorsa vali vilâyet dışından askeri müdahale takviyesi isteyebilir. Asayişin sağlanamaması ve olası bir ayaklanma karşısında Dâhiliye Nezâreti tarafından örfi idare ilan ettirme yetkisine sahiptir (Düstûr, 1332: 190, 192-193 [16., 27., 28. Mad.]); Tural, 2000: 233, 236; Tönük, 1945: 236).

2.1. İdare Meclisin ve Görevleri

1913 Kanunu, vilâyet, liva ve kazalarda idare meclislerinin oluşturulmasını öngörmektedir. Vilâyette oluşturulacak meclis; vali veya vali muavinin başkanlığında naib, defterdar, mektupçu, maarif müdürü, nafia başmühendisi, ziraat müdürü, müftü, ruhani reisler ve seçmenlerin azalarından oluşturulacaktı. Liva idare meclisi; mutasarrıfın başkanlığında naib, muhasebeci, tahrirat müdürü, nafia

mühendisi, ziraat memuru, müftü, ruhani reisler ve seçmenlerin azalarından oluşturulacaktı.

Kaza idare meclisi; kaymakamın başkanlığında naib, mal müdürü, tahrirat kâtibi, müftü, ruhani reisler ve seçmenlerin azalarından oluşturulacaktı. İdare meclisi olmayıp ta kendi daireleriyle ilgili konularda meclis toplantılarına katılacak kişiler, toplantılara aza sıfatıyla katılacak ve yapılacak iş hakkındaki mazbatayı imzalayacak ve mühürlenecektir (Düstûr, 1332: 198 [62., 63., 64., 65. Mad.]); Tural, 2000: 242-243).

Vilâyet idare meclisi, il genel meclisi ve encümen-i vilâyete ait görevlere müdahale etmez. Livalar ve kazalar idare meclisleri kararlarını inceler. Vilâyet idare meclislerinin kararları ve itirazları, Şûra-yı Devlet tarafından incelenmeye alınır. İdare meclisinde yer alan üyeler, kendi kararlarından sorumlu olup, kararlara karşı yapılacak itirazlar konusunda; kaza idare meclisinde alınan kararların tedkik edileceği merci, liva idare meclisidir. Liva idare meclisinde alınan kararların tedkik edildiği mercii, vilâyet idare meclisidir (Düstûr, 1332: 199 [67., 68., 69., 70., 71., 72. Mad.]); Tural, 2000: 243-244; Tönük, 1945: 247).

3. Vilâyet Özel İdaresi ve İşleyişi

Yerel yönetim alanından önemli birimlerden olan Vilâyet Özel İdaresi (İl Özel İdaresi), XIX. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren yayınlanmaya başlayan nizâmnâmeler ile yerini almaya başladı. 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi ile taşrada eyâlet sisteminden vilâyet sistemine geçilerek, genel yönetimin yanında bir de vilâyet özel idaresinin bulunması öngörülmekteydi. Her Sancak'tan seçilip gönderilecek dörder üyeden oluşan meclis-i umumiler oluşturulmaya çalışıldı. Ardından 1871'de İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizâmnâmesi ile meclis-i umumilerin yapısı korumuş ve görev alanını genişletmişti (Ünal, 2009: 244-245).

Yukarıda da değinildiği gibi 1913 tarihli kanunu, vilâyetlerin yönetimini; vilâyet genel idaresi ve vilâyet özel idaresi olmak üzere iki kısma ayırmıştı. Kanunun önemli özelliklerinden biri, ilk defa vilâyet özel idaresinin kurumsallaşmasını sağlamıştır. Böylece vilâyetlerin yerel hizmetleri, bu idare biriminin yetkisine verilerek, tüzel kişilik tanınmış ve her vilâyetin kendine has gelir kaynakları oluşturulmuştur (Bıçaklı, 2009: 6).

Kanundaki “*vilâyet emvâl-i menkule ve gayr-ı menkûleye mutasarrıf ve işbu kanûn ile mu'ayyen ve mahdûd vezâ'if-i hususiye ile mükellef bir şahs-ı*

ma'nevidir...” ifadesine göre vilâyet özel idaresi, taşınır ve taşınmaz mallara sahip olarak, kanun çerçevesinde görevlerini icra etmekle yükümlü tüzel kişilik olarak belirtilmektedir. Dolayısıyla vilâyet dâhilinde, yerel yönetim hizmetleri bu birimin yetkisine verilerek, vilâyet özel idaresi kurulmuştur. Böylece, vilâyete tüzel kişilik verilerek kendine has gelir kaynakları tahsis edilmiştir. Vilâyet özel idaresinin mallarını korumak ve işlerini yürütme yetkisi ise vali, vilâyet özel meclisi ve encümen-i vilâyete verilmiştir. Vilâyet özel idaresi işlerinin yürütme işlemi valiye ait olduğu gibi, bu süreçte devlet memurlarından görevini layıkıyla yapmayanların azli veya yargıya havale edilmesi işlemleri de valiye aittir (Düstûr, 1332: 200 [75.. 76., 77. Mad.]); Tural, 2000: 245-246).

1913 kanununa göre; vilâyet özel idaresinin yapmakla mükellef olduğu görevler şu şekilde sıralanmıştır: Öncelikle Tarım ve Hayvancılık ile ilgili gelişmeleri sağlamak amacıyla, bataklık bölgelerin kurutulması ve ıslah edilmesiyle beraber, örnek çiftlik, tarlalar ve modern eğitim amaçlı çiftlik mekteplerinin kurulması öngörülmektedir. Ayrıca fidanlıkların yetiştirilmesi ve verimli tohumun karşılanması ile ziraat aletleri ve damızlık depoların kurulması, at yarışları düzenlenmesi, tarım ürünleri sergilerinin açılması ve ilin iklimine uygun bitki türlerinin yetiştirilmesi istenmekteydi. Ormanlık alan oluşturulması ve yabancı ağaçların verimli hale getirilmesi için ise aşı uygulaması tasarlanmaktaydı.

Bayındırlık alanından ise, vilâyet sınırları içerisindeki ilçe ve bucakları birbirine bağlayan yolların yapımı, onarımı ile bu yolların şehir ve kasabalardan geçen kesimlerinin yapım işleminin Bayındırlık Bakanlığı ile birlikte yürütülmesi belirtilmektedir.

Eğitim alanında, ilk ve orta dereceli okullar ile öğretmen okullarının açılması ve çalışanlar için de gece okulu ile sanat okulu açmakla görevlendirilmiştir. Sağlık alanında, vilâyet sınırları içinde hastahane gibi sağlık kurumu yanında yetimhanelerin kurulması açıklanmaktadır. Ekonomik alanında ise uygun alanlarda ticaret, sanayi odaları, ticaret borsaların açılmasının yanı sıra yerli sanayinin özendirilmesi ve vilâyette açılacak fabrikalara ruhsat verme işlemleri açıklanmaktadır (Düstûr, 1332: 200-201 [78. Mad.]); Tural, 2000: 246).

3.1. İl Genel Meclisi ve Görevleri

1913 Kanununa göre her vilâyette bir genel meclis bulundurulacak ve bu meclisin üyeleri ise kazalar tarafından seçilecekti. Kazalar, her 12.500 nüfus ve

fazlası için bir aza bulundurma hakkına sahiptiler. 12.500-18.750'ye kadar bir; 31.250'ye kadar iki; 37.500 kadar üç ve 50.000'e kadar dört üye seçilir. 50.000'den fazla nüfusa sahip yerlerde ise üye sayısı aynı oranda arttırılırken, 12.500 nüfustan az olan yerlerde ise bir üye bulundurulacaktı. Vilâyet genel meclis azaları ise son mebus seçimindeki ikinci seçmenler ile kaza merkezlerindeki belediye meclislerinin toplantısında oluşturulacak heyet tarafından belirlenecekti. Vilâyet genel meclisi üyelerinin kaza ahalisinden olması gibi şartları aranmamakta, vilâyet ahalisi olmaları yeterli görülmekteydi. İl genel meclisi üye seçimlerine katılmak için ise mebus olma şartı aranmaktaydı (Düstûr, 1332: 208 [103., 104., 105. Mad.]); Reyhan ve Önen, 2011: 335).

Vilâyet genel meclisi üyeliğine seçilemeyecekler ise; askerlik görevini sürdürenler, ayan veya mebus olanlar, devlet veya vilâyet görevinde bulunanlar, vilâyet dâhilinde görev yapan mültezim ve müteahhidler olarak belirlenmiştir. Bir vilâyetin birkaç kazasında vilâyet genel meclis üyeliği hakkı kazanan üye, sekiz gün içerisinde seçilmiş olduğu kazalardan bir tanesinin üyeliğini kabul etmek zorunda olmakla birlikte, tercihini yapmaması durumunda en fazla oy aldığı kazanın üyesi olarak ilan edilir. İl genel meclisi üyelerinin görev süresi dört yıl olarak belirlenmiş ve tekrar seçilecek üyelerin görevlerini yerine getirme şanslarının olduğuna işaret edilmektedir (Düstûr, 1332: 208-209 [106., 107., 108. Mad.]); Reyhan ve Önen, 2011: 336).

Vilâyet genel meclis üyeliğine seçilen kişi istifa etmesi, cinayetle yargılanması veya onur kırıcı bir suçtan mahkûm edilmesi durumunda ya da meşru bir gerekçesi olmadan bir sene boyunca üyelik görevini yürütmemesi sonucunda üyelikten düşürülür. Seçilmiş üyenin vefat etmesi veya kendi isteğiyle görevden çekilmesi durumunda ise seçilmiş olduğu kazada kendisinden sonra en çok oy alan kişi bu görevi devam ettirir. Vilâyet genel meclisi, valinin başkanlığında senede bir defa olmak üzere, 40 gün süren bir müzakere için toplanır. Gerekli kararlar alındıktan sonra meclisin toplanma süresi dolmadan toplantı bitirilebilir fakat neticelendirilmeyen müzakereler olması durumunda meclis başkanı gerekli görürse toplantı süresini 15 gün uzatabilme yetkisine sahiptir. Meclisin ikinci başkanını ve katibleri ise meclis üyeleri tarafından seçilir. İl genel meclis üyelerinin günlük toplantıları için 50 kuruş ve şehri 1.500 kuruş harcırah verilir (Düstûr, 1332: 209-210 [109., 110., 111., 112., 113., 116. Mad.]); Tural, 2000: 256-258).

İl genel meclisinde görüşülecek konular için gündemi meclis başkanı olan

vali belirler. Bunun yanında meclis üyeleri görüşülmesini istedikleri konuları önerme hakkına sahiptirler. Önerilerin kabul edilmesi ise meclisteki çoğunlukla sağlanabilmektedir. Valinin olmadığı toplantıları il genel meclis başkan yardımcısı yönetir. Meclisin yapacağı işlemlerin kayda geçirilmesi işi ise Encümen-i Vilâyet tarafından yapılır ve yapılan müzakerelerin sonuçları vilâyet gazetelerinde neşr olunarak ilan edilir. Meclis başkanı olan vali, gerekli görmesi durumunda, Dâhiliye Vekâleti'ne haber vermek şartıyla vilâyet genel meclisi toplantılarını bir hafta erteleyebilir. Ayrıca meclisin fesh edilmesini gerekli gördüğü takdirde, bu durumu gerekçelendirerek, Dâhiliye Nezâreti'ne bildirir ve Meclis-i Vükela'nın vereceği kararı bekler (Düstûr, 1332: 210-211 [118., 119., 122., 123., 125. Mad.]); Tural, 2000: 258-259).

3.2. Encümen-i Vilâyet'in Yapısı ve İşleyişi

1913 Kanununa göre il özel idaresinin bir diğer organı *Encümen-i Vilâyet*'dir. Encümenliğe seçilecek üyelerin sayısı dört kişi olarak belirlenmiştir. Bu kişiler, il genel meclis üyelerinde adaylığa gösterilecek sekiz kişi arasından seçilecektir. Encümen yerlerinin hizmet süresi bir yıl olarak belirlenmiş olmakla beraber, tekrar seçilebilme şansı da verilmiştir. İdare meclisi veya belediye meclisinden üye olacak kişilerin önceki görevlerinden istifa etmeleri zorunluluğu getirilmiştir. Üyelere, il genel meclisinin vereceği karar ile 1.500 kuruşu geçmeyecek şekilde maaş verilir. Encümen-i Vilâyet'in toplantılarına vali veya onun vekili olan kişi başkanlık eder. Bu toplantıya valinin gerek gördüğü durumlarda encümenler de davet edilir. Toplantı sırasında alınan kararlar çoğunluk tarafından kabul edilmedikçe sonuçlandırılmaz ve verilen kararda çoğunluk değil de beraberlik söz konusu ise başkanın bulunduğu tarafın kararı tercih edilir. Yapılan toplantılarda alınan kararların tutulduğu zabıtlarda üyeleri isimlerinin yazılması gerekirdi (Düstûr, 1332: 214 [143. 144. Mad.]); Tural, 2000: 262; Reyhan ve Önen, 2011: 336).

Encümeni-i Vilâyet'in görevlerinin başında vali tarafından belirlenen vilâyet bütçesini tartışmak ve bu manada görüş belirtmek gelmektedir. Valinin aylık gider masraflarına ait cetveli bütçeye uyup uymadığını kontrol etmek ve uygunluğunu tasdik etmek, vilâyet bütçesi ve il genel meclisinin kararları neticesinde icra olunacak ihale ve müzayede kurallarını ile bu konuda gerekli evrakın düzenlenmesini yapar. Ayrıca il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda bu meclis adına kararlar alabilmekte fakat kararın uygulanması için meclisin de kararı tanınması ve onaylaması

gerekmektedir. Encümenler, bu kanun ile vilâyete ait olmayan herhangi bir konuda müzakere edemez ve karar alamazlar. Encümen-i Vilâyet tarafından alınan kararlar, kamu yararına aykırı görülmesi durumunda valinin isteği üzerine tekrar ele alınarak, tartışılabilir (Düstûr, 1332: 213-214 [136., 137., 138., 139., 141., 142. Mad.]); Tural, 2000: 261-262).

SONUÇ

XIX. Yüzyıl, Osmanlı Devleti açısından birçok konuda olduğu gibi idarî reformlar açısından da sancılı bir serüvenin başlangıcıdır. Kurumlarda ve bürokrasi kadrosunda yenilik yapma ihtiyacı ortaya çıkan devlet, bazı önlemler alma yoluna gitmiştir. Şüphesiz bu sürecin sebeplerini araştırmak ve yaşanan aksaklıkları ortadan kaldırmak için yapılan ilk girişimlerden biri 1792 yılından itibaren Avrupa başkentlerinde daimi elçiliklerin kurulmasıdır. Bu elçilikler aracılığıyla diğer ülkelerin idarî, malî ve askerî konularda almış olduğu mesafeyi ortaya koymak amacıyla, devlet adamlarından raporlar isteyen Sultan III. Selim, istediği reformları gerçekleştiremeden saltanatından oldu. Ardından tahta geçen II. Mahmud ise III. Selim'in başlatmış olduğu reformları sürdürme çabası içinde oldu. Daha temkinli adımlar atan padişah, yapacağı işler için güvenilir bir kadroya sahip olmakla işe başladı. Atılan bu adımlar bir yandan Osmanlı modernleşmesinin temellerini atarken diğer yandan da ilerde meydana gelecek köklü değişimin zeminini hazırlamıştır. Merkezde ve taşrada başlatılan reformların bir sonucu olan Tanzimatın ilânı ise Osmanlı modernleşmesinin en büyük kırılma noktalarından birini oluşturur.

1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı, merkezde olduğu kadar taşrada da birçok konuda yeniliğin habercisi olmakla beraber özellikle yüzyıllardan beri süre gelen talan düzenini sonlandıracak bir adım olarak, insani değerlerin ön plana çıkarıldığı fermana ahalinin can, mal ve namusunun devlet güvencesinde olacağına vurgu yapılmakta ve bundan sonra vergilerin, gelir dağılımına göre toplanacağı ifade edilmekteydi.

Nitekim 1840 yılında bu doğrultuda adımlar atılarak, kitleleri sömürmekte olan iltizam usulü kaldırıldı. Vergiler, merkezden atanan muhassıllar vasıtasıyla toplanılarak, vergi mükelleflerinin bulunduğu bölgelerde gerekli imar ve iskan faaliyetleri gerçekleştirildikten sonra kalan kısmın doğrudan hazineye aktarılmasına başlandı.

1861 Lübnan hadiselerinin sebep olduğu olayların diğer bölgelere de yansımaları engellemek için Ali ve Fuat Paşaların öncülüğünde kurulan komisyonda taşra teşkilatını düzenlemeyi amaçlayan bir nizâmnâme hazırlandı. 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi olarak adlandırılan bu nizâmnâme ile eyâlet sistemi kaldırılarak yerine Fransız taşra idaresinden dönüştürülen yeni vilâyet sistemi getirildi (8 Kasım 1864). Nizâmnâme, vilâyet, liva, kaza ve köy birimlerinin idarî yapılanmasını yeni baştan

yapmakla beraber, uygulamada bazı aksaklıklara da sebep olmuştur. Nizâmnâmenin ilk olarak pilot bölge olarak Niş, Silistre ve Vidin'in birleştirilmesiyle oluşturulan Tuna Vilâyeti'nde uygulanmıştır. Düzenlemenin ikinci aşaması 1865-1866 yılları arasında Edirne, Halep, Suriye, Trablusgarp ve Erzurum'da tatbik edildi. Alınan iyi neticeler 21 Haziran 1867'de yılında çıkarılan 22 maddelik bir talimatname ile tüm Osmanlı vilâyetlerinde uygulamaya konuldu.

1864 Vilâyet nizâmnâmesi üç yıl sonra (1867) revize edilmiş olup, bu iş esnasında taşra teşkilatına diğer modern ülkelerde olan fakat Osmanlı Devleti'nde henüz emekleme aşamasında bulunan belediye kavramının girdiği görülmüştür. Osmanlıda belediye faaliyetlerini yerine getiren loncalar, kadı, muhızırağa ve muhtesip yerine belediye denilen “şehremini” kurulmuştur. Bu daha sonraki modern belediyeciliğin temelini atmıştır. Modern belediyeciliğin ilk defa 27 Aralık 1857'de Beyoğlu ve Galata havalisini içine alan Altıncı Daire-i Belediye adı altında uygulamaya konulduğu anlaşılmaktadır. Bu daire ile girişilen uygulamalardan olumlu neticeler alınması sebebiyle 25 Temmuz 1867 tarihinde belediye kanununu yeniden düzenleyen 9 ve 16 maddeden oluşan iki yeni düzenleme yapıldı.

Zaman içinde uygulamada meydana gelen aksamalar ise 1871'de ilan edilen yeni bir Nizâmnâme zeyli ile giderilmeye çalışıldı. Yapılan yeni düzenlemeye göre Rumeli'de 10 vilâyet, Anadolu'da 16 vilâyet ve Afrika'da ise 1 vilâyet oluşturularak yeni bir idarî taksimata gidilmiştir. Çalışma esnasında Kudüs gibi kozmopolit nüfus yapısına sahip uzak vilâyetler ise doğrudan merkeze bağlandı. Yeni nizâmnâme ile bir yandan 1864 nizâmnâmesinin eksiklikleri giderilmeye çalışılırken diğer taraftan idarî teşkilat içerisinde yeni bir birim olan nahiye biriminin de yer alması sağlandı. Daha önceki dönemlerde de olmakla beraber, yeni nizâmnâme ile daha önce taşrada idarî bir birim olarak kullanılmayan “nahiye” ise 1871 düzenlemesiyle kaza ile köy arasında bir birim olarak resmiyet kazandı. Aynı zamanda bu tarihe kadar merkezde yer bulan modern belediye sisteminin bu tarihten sonra taşrada da uygulanmaya başladığı görülmüştür. Yeni teşkilat öncelikle Ankara (1872), Adana (1872), Tokat (1872), Kıbrıs (1875) ve Musul (1879) gibi vilâyetlerde uygulanmıştır. Çalışmalar 1876 yılında da devam etmiş olup I. Meşrutiyet'in başlarında 27 vilâyetin bu sisteme uyarlandığı anlaşılmaktadır.

1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi ile Osmanlı siyasi hayatında yeni bir dönem başladı. Kanun-i Esasi'nin merkez teşkilatına yönelik yapılan düzenlemelerin yanısıra vilâyetlere yönelik düzenlemeleri de içerdiği görülmektedir. Vilâyetlerde

yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görev ayrılığı (tefrîk-i vezaif) ilkelerini gündeme getiren kanun, ayrıca vilâyet idare meclislerinin yetkilerini düzenleyen tasarılar da içermekteydi. Bu kanun sonrasında ise 1877 yılında 101 maddeden oluşan yeni bir vilâyet nizâm-nâmesi gündeme geldiyse de 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı bu tasarının kanunlaşmasına engel olmuştur. I. Meşrutiyet döneminin önemli idarî reformlarından biri de Bulgaristan'ın yeni bir idarî taksimata tabii tutulmasıdır. 13 Temmuz 1878'de Berlin Konferansı sonucunda Bulgaristan kuzeyde Bulgaristan Emareti ve güneydoğuda *Şarki Rumeli Vilâyeti* adı verilen iki parçaya bölündü. Bulgaristan Emareti Osmanlı Devleti'ne şeklen bağlı kalmakla beraber, Şarki Rumeli Vilâyeti Müslüman olan vali ve gayrimüslim (Bulgar) olan vali yardımcısıyla yönetilen bir birime dönüştürüldü. Bu daha önce var olan bir sistem değildi ve ilk defa Bulgaristan'da uygulanıyordu.

Bir diğer idarî reform ise Anadolu İslahâtı meselesinde gündeme getirilmiştir. Rusların Ermenileri kendi hegemonyasına almasından çekinen İngiltere tarafından ortaya atılan ıslahât meselesi, II. Abdülhamid tarafından oluşturulan bir komisyon ile uygulamaya sokulmuştur. Bu komisyon Ermeni nüfusun yoğun yaşadığı vilâyetlerde teftişlere başladı. Komisyonun başında bulunan Ahmed Şâkir Paşa, Ermenilerin meskün olduğu bölgelerde bazı incelemelerde bulunmuş ve buralarda nüfus oranına göre bazı idarî düzenlemeler yapılarak özellikle gayrimüslim nüfusun yoğun olduğu yerlerde yerel yönetimler ve güvenlik bu unsurların uhdesine verilmiştir.

Dönemin bir başka önemli uygulaması ise, İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılması olmuştur. Kanun İstanbul'un 20 belediye dairesine ayrılmasına ve bir şehremaneti oluşturulmasına karar vermiştir. Ardından 5 Ekim 1877 tarihinde Vilâyât Belediye Kanunu ilan edilerek, taşradaki belediyelere yeni görevler yüklenmekteydi. Şehirlerin imar, iskân ve istimlak yetkisi belediyelere verilerek, işletmecî belediyeciliğin temelleri atılmıştır.

II. Abdülhamid'in 33 yıllık saltanatı, İttihat ve Terakki Cemiyeti ile diğer muhalefet gruplarının faaliyetleri neticesinde 24 Temmuz 1908 tarihinde sona erdi ve II. Meşrutiyet tekrar ilân edildi. Dönemin zorba gruplarının girişimi sonucunda yönetimde oluşan siyasi boşluk ortamı, beraberinde bir takım tartışmalar getirmiştir. Vilâyetlerin yönetimiyle ilgili tartışmalar, özellikle merkeziyet ve adem-i merkeziyet üzerinde yoğunlaşarak, bunların Osmanlı Devleti'ne uygulanabilirliği konusunu tartışmaya açmıştır. Yönetimde yeni model arayışlarında olan gruplar, zamanla adem-i merkeziyet fikrinin ülkeyi böleceği fikrine kapıldıklarından bu düşünce hızlı

bir şekilde gündemden düşmüştür.

II. Meşrutiyet döneminin en önemli getirisi belediyelerin kurumsallaşmaya başlamış olmasıdır. Öyleki İstanbul halkı ilk kez bu dönemde belediye üyelerini seçmek üzere sandık başına gitmiştir. Ardından 30 Aralık 1912’de “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun Muvakkatı” adıyla yeni bir kanun yayınlanarak, merkezi belediye teşkilatında yeni model arayışı sürdürülmüş olup, 10 Mart 1912 tarihinde belediyenin gelirleriyle ilgili yeni bir düzenleme yapılarak yayınlanmıştır.

Vilâyet idaresine yönelik tartışmalar sürerken 3 Haziran 1909 tarihinde meclis, vilâyetlerin genel idaresini kapsayacak yeni bir kanun tasarısı üzerinde çalışmaya başlamıştı. 1 Haziran 1909 tarihinde kurulan bir komisyon ile tasarı olgunlaştırıldı. Bu tasarıda vilâyet idaresi; vilâyet özel idaresi ve vilâyet genel idaresi olmak üzere iki kısma ayırdı. 1912 yılında kanunun vilâyet özel idaresi bölümü geçici olarak uygulamış olmakla beraber araya giren Balkan Savaşı sonucu kanunun tam olarak yürürlüğe konulması ancak 23 Mart 1913 yılında olmuştur.

Netice itibariyle XIX. Yüzyılın başlarından itibaren aktif bir şekilde sürekli gelişen ve değişen Osmanlı idarî yapısı, dinamik bir süreç geçirmiş ve uygulanabilir bir zemine oturtulmaya çalışılmıştır. İdari model arayışları çerçevesinde ilan edilen bir dizi kanun, nizâmnâme ve talimatnameler genel olarak beklentileri karşılayamamış olmakla beraber, Tuna gibi pilot bölgelerde önemli başarıların kazanıldığı görülmüştür. Sürekli bir değişim geçiren Osmanlı taşra teşkilatı, zamanla olgunlaşarak kurulacak olan Modern Türkiye’nin idarî teşkilat yapısının oluşmasına zemin hazırlamıştır.

KAYNAKÇA

a. Kaynak Eserler

[Ahmet] Cevdet Paşa (1986). *Tezâkir (21-39)*. (Yay. Cavit Baysun). C. III, Ankara: TTKB.

[Ergin], Osman Nuri (1338). *Mecelle-i Umûr-i Belediye*. c. I, İstanbul: Matbaa-i Osmaniyye.

Ahmet Cevdet Paşa (1980). *Ma'rûzât*. (Yay. Haz. Yusuf Halaçoğlu). İstanbul: Çağrı Yayınları.

Ahmet Lütü Efendi (1291). *Tarih-i Lütü*. C. II, İstanbul: Matbaa-i Âmire.

Ali Haydar Midhat (1325). *Midhat Paşa, Hayat-ı Siyasiyesi, Hıdemâtı, Menfâ Hayatı, Tabsıra-i İbret*. İstanbul: Hilâl Matbaası.

Baysun, M. Cavid (1960). "Mustafa Reşid Paşa'nın Siyasi Yazıları". *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Dergisi*. C. 11, S. 15, İstanbul. s. 121-142.

Düstur (1289). Tertip I, C. I, Dersaadet: Matbaa-ı Amire.

Düstur (1331). Tertib-i Sani, C. 4, Dersaadet: Matbaa-i Âmire.

Düstur (1332). Tertib-i Sani, C. 5, Dersaadet: Matbaa-i Âmire.

Engelhardt (1999). *Tanzimat ve Türkiye*. (Çev. Ali Reşad). İstanbul: Kaknüs Yayınları.

Ergin, Osman Nuri (1995a). *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*. C. 3, İstanbul: İBŞBKİDB Yay.

Ergin, Osman Nuri (1995b), *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*. C. 4, İstanbul: İBŞBKİDB Yay.

http://anayasametinleri.blogspot.com/2010/09/1876-kanun-i-esasi-orijinal-metin_15.html (Erişim Tarihi: 20.05.2013).

Kanûn-i Esasi (1327). Dersaadet: Sabah Matbaası.

Kaynar, Reşat (1991). *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*. Ankara: TTKB.

Vilâyât Belediye Kanûnu (1296). İstanbul: Matbaa-i Âmire.

b. Araştırma ve İncelemeler

Açikel, Ali ve Mercan, Mehmet (2002). "Niksar Kazasının İdari Durumu ve Nüfus Yapısının Dini ve Etnik Açından Analizi (1880-1916)". *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*. C. 19, S. 2, Ankara. s. 235-257.

Adıyeke, Ayşe Nükhet (2000). *Osmanlı İmparatorluğu ve Girit Bunalımı*

(1896-1908). Ankara: TTKB.

Akgün, Seçil (1986). "Midhat Paşa'nın Kurduğu Memleket Sandıkları: Ziraat Bankası'nın Kökeni". *Uluslararası Midhat Paşa Semineri Bildiriler ve Tartışmalar-Edirne, 8-10 Mayıs 1984*. Ankara: TTKB. s. 185-211.

Aksın, Ahmet (1988). "Tanzimat'ın Harput Eyaleti'nde Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler". *Bellekten*. C. LXII, 1998. Sayı: 235'ten ayrışım, s. 851-861.

Akyıldız, Ali (1993). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform*. İstanbul: Eren Yayıncılık.

Akyıldız, Ali (2002). "Balkanlar'a Osmanlılardan Miras Bir Çağdaş Medeniyet Ürünü: Rusçuk-Varna Demiryolu". *Balkanlar'da İslâm Medeniyeti Milletlerarası Sempozyumu Tebliğleri- Sofya, 21-23 Nisan 2000*, İstanbul: IRCICA. s. 123-145.

Akyıldız, Ali (2006). "Osmanlı Merkez ve Taşra Teşkilâtlarının Yeniden Yapılanma Süreci (1836-1856)". *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*. S. 3, İstanbul. s. 57-92.

Akyıldız, Ali (2006a). "Muhtar". *TDVİA*. C. XXXI, Ankara: TDV Yay. s. 51-53.

Akyıldız, Ali (2006b). "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimine Genel Bir Bakış". *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*. S. 14, İstanbul. s. 111-130.

Aydın, M. Akif (2001). "Kânûn-ı Esâsi". *TDVİA*. C. XXIV, İstanbul: TDV Yay. s. 328-330.

Aydın, Mahir (1990). "XIX. Yüzyılda Bulgar Meselesi". *V. Milletlerarası Türkiye Sosyal ve İktisat Tarihi Kongresi, Tebliğler İstanbul 21-25 Ağustos 1989*. Ankara: TTKB. s. 281-285.

Aydın, Mahir (1992). *Şarki Rumeli Vilâyeti*. Ankara: TTKB.

Aydın, Mahir (1999). "Doğu Rumeli Vilâyeti". (Ed. Güler Eren). *Osmanlı*. C. II, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları. s. 329-334.

Barkan, Ömer Lütfi (1993). "Timar". *İslam Ansiklopedisi*. C. XII/ I, Milli İstanbul: Eğitim Basımevi. s. 286-333.

Bayartan, Mehmet (2005). "Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle". *İÜEFKBD*. S. 13, İstanbul. s. 93-107.

Baykara, Tuncer (2002). "Kaza". *TDVİA*. C. XXV, Ankara: TDV Yay. s.

119-120.

Beydilli, Kemal (1994). “Küçük Kaynarca’dan Yıkılışa”. (Ed. Ekmeleddin İhsanoğlu). *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*. C. I, İstanbul: IRCICA. s. 65-134.

Bıçaklı, Buket (2009). *Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Gelişimi ve Dönüşümü*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.

Bingöl, Sedat (1998). *Nizamiye Mahkemeleri’nin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi, Antalya.

Bingöl, Sedat (2005). “Osmanlı Mahkemelerinde Reform ve Cerîde-yi Mahâkim’deki Üst Mahkeme Kararları”. *Tarih İncelemeleri Dergisi*. C. XX, S. 1, s. 19-38.

Binzouba, Majed Mohammed (2009). *Vilâyet Nizamnâmelerinin Basra’da Tatbiki Meselesi (1864-1876)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Birecikli, İhsan Burak (2008). “Yüzüncü Yılında II. Meşrutiyet’in İlanı Üzerine Bir İnceleme”. *Akademik Bakış Dergisi*. C. 2, S. 3, s. 211-226.

Birkan, Eyyüp (2001). *Tanzimat Sonrası İdari Alanda Yapılan Değişiklikler*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Fırat Üniversitesi, Elazığ.

Cengiz, Halil Erdoğan (1991). *Enver Paşa’nın Anıları (1881-1908)*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Çadırcı, Musa (1963). “Anadolu’da Redif Askeri Teşkilâtının Kuruluşu”. *AÜDTCFTAD*. C. 8, S. 14, Ankara. s. 63-75.

Çadırcı, Musa (1970). “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”. *Bellekten*. S. XXXIV/135, Ankara. s. 409-420.

Çadırcı, Musa (1981). “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğunda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli Tarîk-i İlmiyye’ye Dâir Ceza Kânunnamesi”. *AÜDTCFTAD*. C. 14, S. 25, Ankara. s. 139-161.

Çadırcı, Musa (1987). “Tanzimatın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler (1840-1856)”. *Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri Bildiriler (Ankara, 13-14 Mart 1985)*. Ankara: TTKB. s. 97-104.

Çadırcı, Musa (1988a). “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim (1826-1839)”. *Bellekten*. S. LI/ 201, Ankara. s. 1215-1240.

Çadırcı, Musa (1988b). “Tanzimat Döneminde Türkiye’de Yönetim (1839-1856)”. *Bellekten*. S. LI/ 203, Ankara. s. 601-626.

Çadırcı, Musa (1991a). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve*

Ekonomik Yapıları. Ankara: TTKB.

Çadırcı, Musa (1991b). “Tanzimat Döneminde Karayolu Yapımı”. *AÜDTCFTAD*. C. 15, S. 26, Ankara. s. 153-167.

Çadırcı, Musa (2002). “II. Abdülhamid’e Sunulan Bir Lâyiha, “Heyet-i Teftişîye’nin Geşt ü Güzâr Eylemiş Olduğu Mahallerin Ahvâliyle Heyet-i Mezkûr’un Harekâtı”. *OTAM*, S. 3, Ankara. s. 413-485.

Çadırcı, Musa (2007). “Türkiye’de Kaza Yönetimi (1842-1876)”. *Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, s. 231-258.

Çelik, Yüksek (2006). “Tanzimat Devrinde Rüşvet-Hediye İkilemi ve Bu Alandaki Yolsuzlukları Önleme Çabaları”. *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*. S. 14, İstanbul. s. 25-64.

Denny, J. (1993). “Sancak”. *İslam Ansiklopedisi*, C. X, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi. s. 186-189.

Devellioğlu, Ferit (2007). *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*. Ankara: Aydın Kitapevi Yayınları

Djurđjev, Branislav (1992). “Bosna-Hersek”. *TDVIA*, C. VI, İstanbul: TDV Yay. s. 297-305.

Efe, Ayla (2002). *Muhassılık Teşkilatı*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.

Efe, Ayla (2009). “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği”. *Karadeniz Araştırmaları*. C. 6, S. 22, s. 87-113.

Efe, Ayla (2011). “Tanzimat Döneminde Silistre Eyaletine Muhacirlerin İskânı”. *Balkanlar’da İslâm Medeniyeti Uluslararası Üçüncü Sempozyum Tebliğleri-Bükreş, 1-5 Kasım 2006*. İstanbul: IRCICA. s. 351-372.

Ekinci, Ekrem Buğra (2004). *Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri*. Arı İstanbul: Sanat Yayınevi.

Engin, Vahdettin (1993). *Rumeli Demiryolları*. İstanbul: Eren Yayıncılık.

Eren, A. Cevad (1970). “Tanzimat”. *İslam Ansiklopedisi*, C. XI, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi. s. 709-765.

Eryılmaz, Bilal (1992). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.

Es, Muharrem (2008). “Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler”. *Yerel Siyaset Dergisi*. S. 27, s. 29-38.

Feyzioğlu, Hamiyet Sezer ve Kılıç, Selda (2005). “Tanzimat Arifesinde

Kadıllık- Naiplik kurumu”. *AÜDTÇFTAD*. C. 24, S. 38, Ankara. s. 31-53.

Gencer, Fatih (2010). *Merkeziyetçi İdari Düzenlemeler Bağlamında Bedirhan Bey Olayı*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

Genç, Mehmet (2000). “İltizam”. *TDVİA*, C. XXII, İstanbul: TDV Yay. s. 154-158.

Gençoğlu, Mustafa (2011). “1864 ve 1871 Vilâyet Nizâmnâmelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. S. 2, s. 29-50.

Gökbilgin, M. Tayyib (1988). “Nahiye”. *İslam Ansiklopedisi*, C. IX, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi. s. 37-39.

Göyünç, Nejat (1987). “Tanzimat’a Yöneltilen Eleştiriler”. *Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri Bildiriler (Ankara, 13-14 Mart 1985)*. Ankara: TTKB. s. 105-111.

Göyünç, Nejat (1999). “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar). (Ed. Güler Eren) *Osmanlı* (s. 77-88). C. VI, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Güneş, Mehmet (2009). *Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Hacısalıhoğlu, Mehmet (2008). *Doğu Rumeli’de Kayıp Köyler: İslimye Sancağı’nda 1878’den Günümüze Göçler, İsim Değişiklikleri ve Harabeler*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.

Halaçoğlu, Yusuf (1991). *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilâtı ve Sosyal Yapı*. Ankara: TTKB.

Halaçoğlu, Yusuf– Aydın, M. Akif (1993). “Cevdet Paşa”. *TDVİA*. C. VII, İstanbul: TDV Yay. s. 443-450.

Hanioğlu, M. Şükrü (2001). “İttihat ve Terakki Cemiyeti”. *TDVİA*. C. XXIII, İstanbul: TDV Yay. s. 476-484.

Hanioğlu, M. Şükrü (2004). “Meşrutiyet”. *TDVİA*. C. XXIX, Ankara: TDV Yay. s. 388-393.

Hayta, Necdet ve Ünal, Uğur (2010). *Osmanlı Devleti’nde Yenileşme Hareketleri (XVII. Yüzyıl Başlarından Yıkılışa Kadar)*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Hayta, Sibel (1995). *1869 Maarif-i Umumiye Nizâmnâmesi ve Türk Eğitimine Katkıları*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Hut, Davut (2006). *Musul Vilâyeti’nin İdarî, İktisadî ve Sosyal Yapısı (1864-*

1909). Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Işık Bostancı, Işıl (2006). *XIX. Yüzyılda Filistin (İdarî ve Sosyo-Ekonomik Vaziyet)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Fırat Üniversitesi, Elazığ.

İbrahimov, Osman (2006). *Tuna Vilâyet Gazetesi (1865-1866)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

İğdi, Özlem Gülenç (2009). *Tanzimat'tan Sonra İdari Yapılanmada Ankara Örneği (1842-1908)*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

İnal, İbnül Emin Mahmut Kemal. *Son Sadrazamlar*. C. I, İstanbul: Dergâh Yayınları.

İnalcık, Halil (1992). *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*. İstanbul: Eren Yayıncılık.

İnalcık, Halil (1995), "Eyalet", *TDVİA*, C. XI, İstanbul: TDV Yay. s. 548-550.

İnalcık, Halil (2006). "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler". (Ed. Halil İnalcık-Mehmet Seyitdanlıoğlu), *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı*. Ankara: Phoenix Yayınları. s. 127-149.

İpşirli, Mehmet (1992). "Beylerbeyi". *TDVİA*. C. VI, İstanbul: TDV Yay. s. 69-74.

İskender, Betül (2009). *Mahalli İdarelerin Kuruluş Sürecinde Balıkesir Belediyesi (1864-1922)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir.

Karaarslan, Mehmet (2005). "Tanzimat ve Şurayı Devlet". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C. 54, S. 3, Ankara. s. 341-363.

Karaca, Ali (1993). *Anadolu Islahâtı ve Ahmed Şâkir Paşa (1838-1899)*. İstanbul: Eren Yayıncılık.

Karal, Enver Ziya (1995a). *Osmanlı Tarihi*. C. II, Ankara: TTKB.

Karal, Enver Ziya (1995b). *Osmanlı Tarihi*. C. III, Ankara: TTKB.

Karpat, Kemal H. (1996). *Türk Demokrasi Tarihi*. İstanbul: Afa Yayınları.

Kaya Kılıç, Selda (1995). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

Kaya, Kemal (2006). "Tanzimat'tan Önce Belediye Hizmetleri ve Voyvodalar". *AÜDTCFTAD*. C. 26, S. 41, Ankara. s. 101-112.

Kazıcı, Ziya (1998). "Hisbe/ Osmanlı Devleti". *TDVİA*. C. XVIII, İstanbul: TDV Yay. s. 143-145.

Kazıcı, Ziya (2005a). "Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisâb Müessesesi". (Ed.

Vecdi Akyüz). *İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*. C. I, İstanbul: İlke Yayıncılık. s. 356-388.

Kazıcı, Ziya (2005b). “Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi”. (Ed. Vecdi Akyüz). *İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*. C. II, İstanbul: İlke Yayıncılık. s. 25-32

Keleş, Erdoğan (2005). “Tanzimat Dönemi’nde Rüşvetin Önlenmesi İçin Yapılan Düzenlemeler (1839-1858). *AÜDTCFTAD*. C. 24, S. 38, Ankara. s. 259-280.

Keleş, Erdoğan (2008). “Cebel-i Lübnan’da İki Kaymakamlı İdari Düzenin Uygulanması ve 1850 Tarihli Nizamnâme”. *Tarih Araştırmaları Dergisi*. S. 43, Ankara. s. 131-157.

Kılıç, Selda (2005). “1864 Vilâyet Nizâmnâmesinin Tuna Vilâyetinde Uygulanması ve Midhat Paşa”. *AÜDTCFTAD*. S. 37, Ankara. s. 99-111.

Kılıç, Selda (2009). “Tanzimat’ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Osmanlı Valileri ve Valilik Kurumu”. *AÜDTCFTAD*. C. 28, S. 45, Ankara. s. 43-62.

Kocabaşoğlu, Uygur (1991). “Tuna Vilâyeti Gazetesi”. *OTAM*. S. 2, Ankara. s. 141-149.

Koç, Bekir (2002). *Midhat Paşa (1822-1884)*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

Kodaman, Bayram (1987). “Mustafa Reşid Paşa’nın Paris Sefirlikleri Esnasında Takip Ettiği Genel Politikası”. *Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri Bildiriler (Ankara, 13-14 Mart 1985)*. Ankara: TTKB. s. 71-75.

Kodaman, Bayram (2002). “II. Meşrutiyet Dönemi (1876-1918)”. (Ed. H.C. Güzel-K. Çiçek- S. Koca). *Türkler*. C. 13, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları. s. 165-192.

Köseoğlu, Tülay (2005). *Osmanlı Batılılaşması ve Tanzimat Döneminde Modern Belediyeler*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Küçük, Cevdet (1975). *Tanzimat Devrinde Erzurum*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Küçük, Cevdet (1986). *Osmanlı Diplomasisinde Ermeni Meselesinin Ortaya Çıkışı (1878-1897)*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

Küçük, Cevdet (1995). “Erzurum”. *TDVİA*. C. XI, İstanbul: TDV Yay. s.

321-329.

Kütükoğlu, Mübahat S. (1992). “Tanzimat Devrinde Yabancıların İktisâdi Faaliyetleri”. *150. Yılında Tanzimat*, (Yay. Haz. Hakkı Dursun Yıldız). Ankara: TTKB. s. 91-138.

Lewis, Bernard (1991). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. (Çev: Mehmet Kıratlı). Ankara: TTKB.

Mardin, Şerif (1998). “Adem-i Merkeziyet”. *TDVİA*. C. I, İstanbul: TDV Yay. s. 364-367.

Mert, Özcan (2002). “II. Mahmut Döneminde Taşradaki Merkeziyetçilik Politikası”. (Ed. Hasan C. Güzel- S. Koca). *Türkler*. C. 13, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları. s. 720-729.

Mert, Özcan (2004). “Tanzimat Döneminde Çeşme Kocabaşıları (1839-1876). *Cıpo XIV. Sempozyumu Bildirileri-18-22 Eylül 2000- Çeşme*. Ankara: TTKB. s. 475-492.

Mordtmann, J. H. (1993). “Kaymakam”. *İslam Ansiklopedisi*. C. VI, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi. s. 464.

Oğuz, Süleyman (1987). *Osmanlı Vilâyet İdâresi ve Doğu Rumeli Vilâyeti (1878-1885)*. İstanbul: Cem Ofset Matbaası.

Oktay, Tarkan (2008). “Osmanlı Döneminde Modern Belediye Kurumunun Doğuşu ve Gelişimi”. (Ed. Erol Özvar-Arif Bilgin). *Selçuklulardan Cumhuriyete Şehir Yönetimi*. İstanbul: TDBB. s. 377-402.

Oktay, Tarkan (2011). *Osmanlı'da Büyük Şehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti*. İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

Ortaylı, İlber (1976). “Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”. *Amme İdaresi Dergisi*. C. 9, S. 1, Ankara. s. 95-107.

Ortaylı, İlber (1977). “Osmanlı Kadısı”. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. C. XXX, S. 1-4, Ankara. s. 117-128.

Ortaylı, İlber (1992). “Belediye”. *TDVİA*. C. V, İstanbul: TDV Yay. s. 398-402.

Ortaylı, İlber (1994). “Tanzimat Devri ve Sonrası İdari Teşkilat”. (Ed. Ekmeleddin İhsanoğlu). *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*. C. I, İstanbul: IRCICA. s. 283-333.

Ortaylı, İlber (2011). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Ankara: TTKB.

Önen, Nizam ve Reyhan, Cenk (2011). *Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*. İletişim İstanbul: Yayınları.

Öner, Erdoğan (2008). *İstanbul Şehremâneti (Belediyesi)’nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.

Örenç, Ali Fuat (2006). “Mutasarrıflık”. *TDVİA*. C. XXXI, İstanbul: TDV Yay. s. 377-379.

Özdiş, Hamdi (2008). *Taşrada İktidar Mücadelesi: II. Abdülhamid Döneminde Trabzon Vilâyeti’nde Eşraf, Siyaset ve Devlet (1876-1909)*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.

Özgen, Asuman (2001). *1272H/1855-6 ile 1328H-1910 Yılları Arasında Suriye, Bağdat, Basra, Musul, Hicaz ve Yemen Vilâyetlerinin İdari Taksimatı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde Üniversitesi, Niğde.

Özkaya, Yücel (2002). “Kaymakam”. *TDVİA*. C. XXV, Ankara: TDV Yay. s. 84-85.

Öztürk, Mustafa (2010). “Arap Ülkelerinde Osmanlı İdaresi”. *History Studies /Middle East Special Issue*. s. 325-351.

Pakalın, Mehmet Zeki (1993). *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, C. II, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

Raymond, André (2005). “Osmanlı Devri Arap Kentlerinde Kamu Hizmetleri”. (Ed. Vecdi Akyüz). *İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*. C. II, İstanbul: İlke Yayıncılık. s. 39-50.

Reyhan, Cenk (2000). “Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilâyât Genel İdaresi Geçici Kanunu”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 9, S. 1, s. 129-154.

Reyhan, Cenk (2002a). “Yerel Yönetim Metinleri (XXI): 1871 Tarihli Vilâyet Genel İdaresindeki Değişikliğe Dair Geçici Kanun”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 9, S. 2, Ankara. s. 100-114.

Reyhan, Cenk (2002b). “Yerel Yönetim Metinleri XXIX: İdare-i Nevahi Nizâm-nâmesi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C.11, S. 2, s. 107-111.

Rızaj, Skender (1986). “Midhat Paşa’nın Rumeli’de Vilâyetler Kurulmasındaki Rolü”. *Uluslararası Midhat Paşa Semineri Bildiriler ve Tartışmalar-Edirne, 8-10 Mayıs 1984*. Ankara: TTKB. s. 59-69.

Samani, Hasan (2006). *Tanzimat Devrinde Kıbrıs (1839-1878)*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.

Sanal, Recep (1998). “Tarihi Gelişim İçerisinde Türk Anayasalarında Genel

Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler”. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*. C. 6, S. 22, Ankara. s. 173-200.

Saylan, Kemal (2007). *1868-1914 Döneminde Ordu Kazası*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon.

Selimoğlu, İsmail (1987). *Osmanlı Devrinde Bulgar İsyamları*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

Selimoğlu, İsmail (2006). "Ruşçuk Matbaası ve Tuna Gazetesi", (Ed. Nurcan Abacı). *VIII. Uluslararası Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Tarihi Kongresi Bildiriler-18-21 Haziran 1998 Bursa*. Morisville: Lulu Press. s. 55-59.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1992). "Tanzimat Dönemi İmâr Meclisleri". *OTAM*. S. 3, Ankara. s. 323-332.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1996a). "Yerel Yönetim Metinleri II: Zokaklara Dair Nizâmnâme". *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 5, S. 1, s. 59-70.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1996b). "Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vilâyeti Nizâmnâmesi". *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 5, S. 2, s. 67-81.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1996c). "Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremaneti'nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizâmnâmesi". *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 5, S. 3, Ankara. s. 75-82.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1996ç). "Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilâyet Nizâmnâmesi ve Getirdikleri". *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 5, S. 5, Ankara. s. 89-103.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1998). "Yerel Yönetim Metinleri (XV): Da'ire-i Belediye Meclislerinin Tertibi Hakkında T'alimât". *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 7, S. 4, s. 133-139.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1999a). *Tanzimat Devrinde Meclisi Vâlâ (1838-1868)*. Ankara: TTKB.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1999b). "Yerel Yönetim Metinleri (XIX): Dersâdet Belediye Kanûnu ve Getirdikleri". *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 8, S. 4, s. 157-171.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (2010a). "Da'ire-i Belediye Meclislerinin Tertibi Hakkında T'alimât". *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*. İstanbul: TİBK Yay. s. 201-207.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (2010b). "Daire-i Belediyenin Teşkiline ve Vezâifine Dair Nizâmnâme". *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel*

Yönetim Metinleri, İstanbul: TİBK Yay. s. 31-35.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (2010c). “Devâ’ir-i Belediyeden Altıncı Dâ’ire İ’tibar Olunan Beyoğlu ve Galata Dâ’iresi’nin Nizam-ı Umumîsidir”. *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*. İstanbul: TİBK Yay. s. 35-49.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (2010ç). “Osmanlı İmparatorluğu’nda Modern Belediyeciliğin Doğuşu”. *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*. İstanbul: TİBK Yay. s. 1-20.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (2010d). “Şehremâneti Nizâm-nâmesi”. *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*. İstanbul: TİBK Yay. s. 23-29.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (2010e). “Zokaklara Dair Nizâm-nâme”. *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*. İstanbul: TİBK Yay. s. 123-135.

Sezer, Hamiyet (2002). “II. Abdülhamit Döneminde Osmanlı’da Vilâyet Yönetiminde Düzenleme Gayretleri-Trablusgarp Örneği ve Ahmet Rasim Paşa”. *AÜDTCFTAD*. C. XX, S. 32, Ankara. s. 163-178.

Shaw, Stanford J. ve Shaw, Ezel Kural (2006). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*. (Çev: Mehmet Harmancı). C. II, İstanbul: E Yayınları.

Somel, Selçuk Akşin (1996). “Osman Nuri Paşa’nın 17 Temmuz 1885 Tarihli Hicaz Raporu”. *AÜDTCFTAD*. C. XVIII, S. 29, Ankara. s. 1-38.

Sönmez, Ali (2005). *Zaptiye Teşkilatı’nın Kuruluşu ve Gelişimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

Sönmez, Ali (2006). “Zaptiye Teşkilatının Düzenlenmesi (1840-1869)”. *AÜDTCFTAD*. C. 25, S. 39, Ankara. s. 199-219.

Sungur, Mutullah (1998). *Isparta Sancağı’nın İdari ve Demografik Yapısı (1868-1914)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Şahin, İlhan (2006). “Nahiye”. *TDVİA*. C. XXXII, İstanbul: TDV Yay. s. 307-308.

Şaşmaz, Musa (1999). “Ermeniler Hakkındaki Reformların Uygulanması (1895-1897)”. (Ed. Güler Eren). *Osmanlı*. C. II, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları. s.160-167.

Şemsettin Sami (1317). *Kamûs-ı Türkî*. Dersaadet: İkdâm Matbaası.

Şener, Sefer (1997). *Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Meclisler (1839-*

1913). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Şentop, Mustafa (2005). “Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık”. (Ed. Vecdi Akyüz). *İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*. C. I, İstanbul: İlke Yayıncılık. s. 341-347.

Şentürk, Hüdai (1992). *Osmanlı Devleti'nde Bulgar Meselesi (1850-1875)*. Ankara: TTKB.

Toprak, Serap (2011). *XIX. Yüzyılda Balkanlarda Ulusçuluk Hareketleri ve Avrupalı Devletlerin Balkanlar Politikası*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

Toraman, Ömer (2002). *Osmanlı Taşra Teşkilatında Yenilikler (1826-1876)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi, Diyarbakır.

Torun, Sadık Fatih (2005). *Tanzimat'tan Meşrutiyet'e Türkiye'de Kaza Yönetimi (1842-1876)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

Tönük, Vecihi (1945). *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.

Tukin, Cemal (1996). “Girit”. *TDVİA*. C. XIV, İstanbul: TDV Yay. s. 85-93.

Tural, Erkan (2000). *1329 (1913) İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.

Tural, Erkan (2003). “Dersâdet Teşkilât-ı Belediyesi Hakkında Kânun-ı Muvakkat (30 Aralık 1912)”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 12, S. 3, Ankara. s. 85-93.

Tural, Erkan (2005a). “1864 ve 1871 Vilâyet Nizâmnâmeleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Talimâtnâmesi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 14, S. 1, s. 71-91.

Tural, Erkan (2005b). “Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Lübnan Vilâyet Nizâmnâmesi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C. 14, S. 2, s. 65-91.

Uyanık, Ercan (2012). “Tanzimat Dönemi'nde (1839-1876) Yönetim Yapısı”. (Ed: Erkan Tural). *Türk İdare Tarihi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları. s. 107-123.

Ülman, Halûk (1966). *1860-1861 Suriye Buhranı: Osmanlı Diplomasisindeki Örnek Bir Olay*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Ünal, Feyzullah (2009). “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. S. 30, Kütahya. s. 241-248.

Ünal, Mehmet Ali (1999). “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”. (Ed. Güler Eren). *Osmanlı*. C. VI, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları. s. 111-122.

Ünal, Mehmet Ali (2007). *Osmanlı Müesseseleri Tarihi*. Isparta: Fakülte Kitabevi.

Ünal, Mehmet Ali (2011). *Osmanlı Tarih Sözlüğü*. İstanbul: Paradigma Yayıncılık.

Ünal, Uğur (2003). “İdari ve Sosyal Alanlarda Nizâm-ı Cedid Çabaları”. *OTAM*. S. 14, Ankara. s. 273-289.

Vatansever, Erhan (2008). *Osmanlı İdaresinden Sonra Bulgaristan Türklerinin Sosyo-Kültürel Hayatı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Edirne.

Yaramış, Ahmet (2002). *II. Mahmut Döneminde Âsakir-i Mensûre-i Muhammediye (1826-1839)*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

Yaygın, Candan ve Arıcı, Mehmet Emin (2009). *Geçmişten Günümüze Adana Belediyesi ve Başkanları*. Adana: Altın Koza Yayınları.

Yazıcı, Nesimi (1992). “Tanzimatta Haberleşme ve Kara Taşımacılığı”. *OTAM*. S. 3, Ankara. s. 333-377.

Yerlikaya, İlhan (1999). “Tanzimattan önce Osmanlı Devletinde Belediye Hizmetleri”. (Ed. Güler Eren). *Osmanlı*. C. 6, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları. s. 130-144.

EKLER

Ek-1: Midhat Paşa (1822-1884) (Ali Haydar Midhat, 1325: 1).



Ek-2: Tuna Vilâyeti Bürokrasisi ve Midhat Paşa (ortada oturan) (Uyanık, 2012: 119).



Ek-3: Tuna Gazetesi, 1. Sayısı, 1. s. (Türkçe Nüsha Örneği) (İbrahimov, 2006: 134).



شماره ۱
مارت ۱۳۸۱

شوال ۱۶
سنه ۱۲۸۱
(چهارشنبه کونی)

اسو غزہ داخلہ و خارجہ و ہر درلو مباحثی شامل اولہرق ہفتہ در دفعہ چہار سہد کونری جہار بستلکی (۱۰۰) والی آباخی (۲۵) عروسہ و اہر نصدہ من (۵۰) بارہ در داخل ولایتن ماعدا محمل ایچون یوقیا تہ یوسہ اجرئ من اولتور سنہ لکی و باخود الی آبلغنی المی ایچون یازلیق اسلندیکی حالہ امر کر ولایت مطبعہ سنہ مراجت اولتینی لاز مکتور

<p>و حسن تربیت ایچون اخلاق و عادات حسنہ بی ایجاب ایدن اصول و قواعدک تأسیس ونسری ایلہ وجودہ کلدیکندہن و عصرمن دہ فن طباعت بونملو تسہیلانک واسطہ مستقلہ من و عوما و قوف و معلوما تک عاداتا بر ما کتہ سی اولدیغندن ولایت جدیدہ تک تأسیس بیوزیلان اصول و نظامان عہدہ سنک آثار نافعہ سنہ علاوہ مرکز ولایتہ در مطبعہ تک دخی وضع واحد ایلہ نسر علوم و فنونک تسہیل و سائلی خصوصتہ شایان بیوزیلان مصادفہ سنہ حضرت باد شاهی دخی مملکت و اہالیئیک مطلوب و ملتزم عالی اولان سعادت و مہمور بی لوازمندن اولسیدہ در حال اقتضای اجرا اولتہ رقی ترکیبہ و بلغارجہ لسانلرنده مطبوعات رسمیه و ادبیہ بہ مخصوص اولقی اوزرہ نفس روسجقہ آجیلان مطبعہ ولایت مذہبیہ و دولتیہ منتشر اولیان ہر درلو کتب و رسائلک مطبعہ ما دون اولدیق کچلکچمہ معلومات و ادبیاتہ خدمت ایچک اولمضر و قویات و حوادثک غیر مضمرہ دن بحث ایچک اوزرہ و طونہ نامیسہ بر غزہ طبعی دخی معر اولہرق اشو بر بی نصدہ سنہ بیان اولتد یغی و جہلہ مذکور غزہ ایکی لسان اوزرہ یعنی نصق ترکیبہ و نصف دیکری بلغارجہ اولہرق ہفتہ در دفعہ طبع اولتہ جنی و حوادثک داخلہ و خارجہ و مواد صنایعیہ بہ دائرہ مباحثی شامل اولوب مطالعہ سندن ہر کک بر صورتہ مستفید اولہ جنی جہنہ حکومت سنہ تک منافع عمومی مستلزم اولور یوربہ براترک اللہ ایلہ مساعدہ جلیلہ سندن طولانی خاصہ عرض محبت مخصوصہ بہ ابدال اولتور</p>	<p>حق تعالی حضرتلری عمر و شوکت شہانہ لر بی فراوان بیورسون ولی نعمت بختیز بادشاہر سلطان (عبدالعزیز خان) اقدمن حضرتلرنک تمت عالی عثمانی بہ جلوس ہمایون میامن معرون ملوکا نہ لری بیوم سمودیکہ یومک و ملتک و بالجلہ زردستان دولتک سلامت و سعادت حاللرنک بر تاریخ جدیدر اوکوندن سنہی بہ قدر قویہ معظمہ شان و شوکت و نظام احوال ملک و ملت خصوصتہ مطوف و مصروف بیوزیلان ہم جلیلہ جناب ملوکا نہ ایلہ بتوفیقہ تعالی دولت و مملکتک ہر جہتہ مشہور و مسلم عالیان اولان ترقیات و محسناتک جہلہ جہتہ سندن بریدہ مجرد مملکت و اہالیئیک رفاه و سعادت احوالی و سائلتہ یکی ردلیل و آثار فلیسی مالک سارہیہ مثال و عدیل اولقی ارادہ سنہ سیلہ نسکی و تأسیس بیوزیلان طونہ ولایتیدر اربابک معلومیدر کہ قرقومک مذہبی یعنی رفاه و امنیت کاملہ ایچنسدہ بشامسی و سعادت حالتک کوندن کونہ آرتوب ایلرولسی اول قومک عم و وقوفی و حسن تربیہ سی درجہ سنہ کورہ حق و وظیفہ دیلان اساس سنسدہ اولوب بودہ دولت و حکومتک قوانین و نظامات مرعیہ سی حقوقدن افراد ناسک بلا استثنا فائدہ منسی و احکام قانون و نظامہ ہر کک رعایت و متابعت الیسی خصوصتہ و قنی مملکتہ بو اساس و قاعدہ بہ رعایت تقدیر زیادہ ایسہ اول مملکتک امنیت و سعادت و مہمور بی دخی اوقدر زیادہ در اہالیسی و قوف و مطبوعات و حسن اخلاق و عادات ایلہ بولتی دولتتس اولان مملکتہ افراد ناس حقوق مشروطہ سی نامی ایدن قانون و نظامہ رعایت ایچون بواسطہ مجبرہ بہ محتاج اولیہرق و نظیفہ سی ایفا و ادا ایدر بنا علیہ برخلتک و بر مملکتک امنیت و مہموریت و سعادت حال ایچون ابتدا التلازم و قیاسب اولان تدبیر ازالہ جہالت و حسن تربیت قضیہ لر اولوب بونک حصول دخی بر طرفدن اسبابک تمیم و تسہیل</p>
--	---

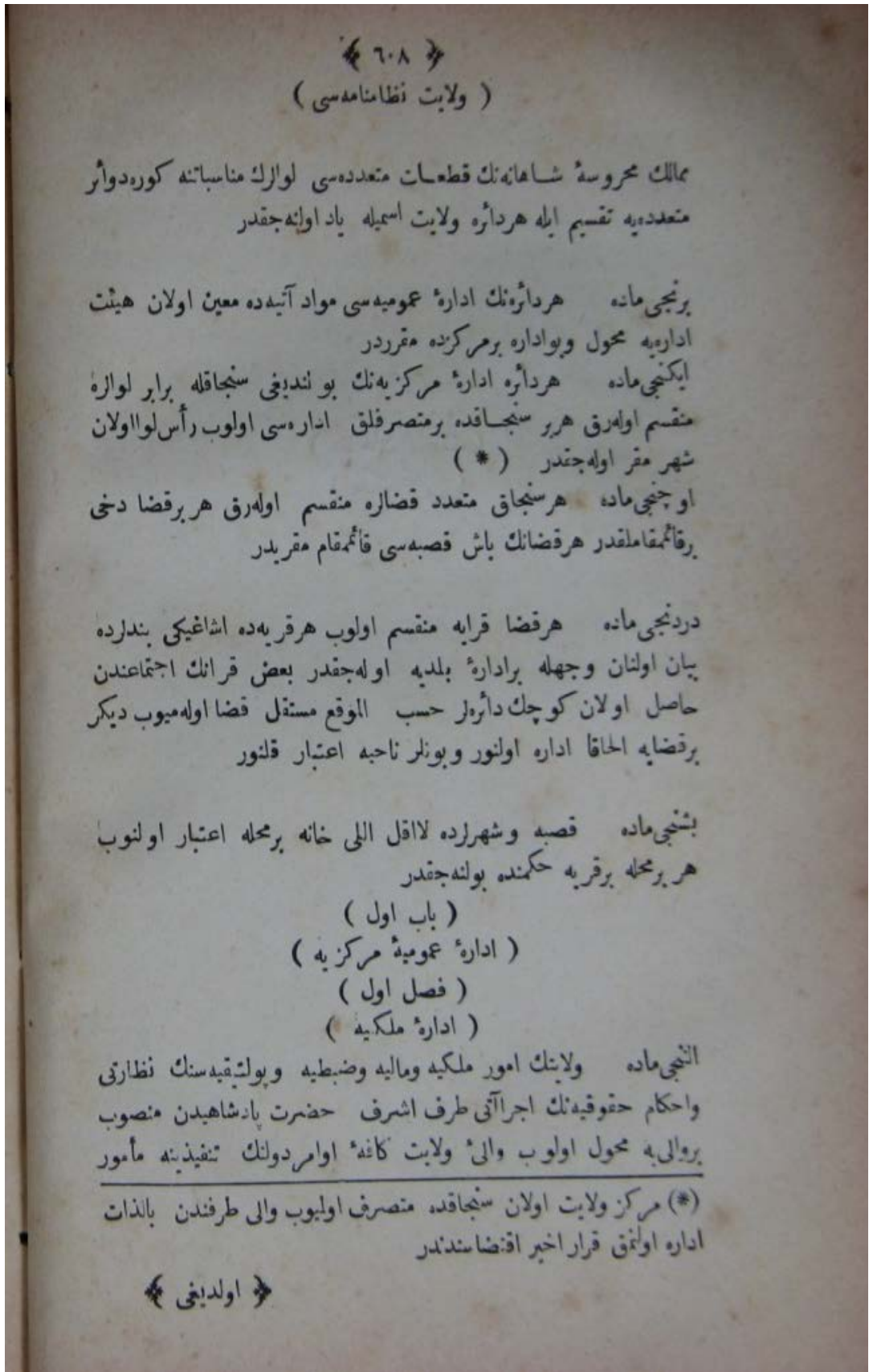
موارد خصیف

ولایتک تسکلات جدیدہ سی ایجابجہ لوازدہ

ایڈہ جگری مقرر در

Грѣбува Д
ди съст. печь
ди сазихъ испни
ма, правосудіето ма.

Ek-4: Vilâyet Nizâm-nâmesi'nin İlk Sayfası (Düstûr, 1289: 608).



Ek-5: İdâre-i Umûmîye-i Vilâyet Nizâm-nâmesi'nin İlk Sayfası (Düstûr, 1289: 625).

۶۲۵

(ادارهٔ عمومی و لایات نظامنامہ سیدر)

(مقدمہ)

ولایاتک تشکیلات اساسیہ سی بیک ایکوز سکسان برسندسی شهر
جہادی الاخراسنک یدبسی تاریخیلہ مورخا اعلان قلثان نظامنامہ الہ
تعیین قلثس ومحاکم نظامیہ ایچون نظامنامۂ مخصوص وضع وتأسیس
ایداس اولدیغندن اشبو نظامنامہ ادارهٔ محاکدن بحث ایتموب بالکن
مأمورین اجراییہ ومجالس اداره وبلدیہنک ونواحی ادارہلرنک وظائفی
تعیین ایدر

(باب اول)

(ولایتلرک اقسام ادارہسی بیانندہدر)

برنجی مادہ ولایتلر لوارہ ولوار قضاہ وقضار نواحی بہ وناحیدلر قریہلرہ
منقسم اولوب ادارهٔ عمومیہ سنک رئیس ومرجعی والی ولایتدر

ایکنجی مادہ ہر شعبہ ادارہدہ بولنان مأمور وظیفۂ مأمورینجہ برنجی
درجہدہ مافوقندہ کی مأمور نزدیکہ سؤل اولوب ہر مأمورہ درجۂ ابتدائیہدہ
راجع اولان مسؤلیت دخی منسللا والی ولایتہ قدر منتهی اولور

اوجنجی مادہ ولایتک شعبات ادارہسنی ترکیب ایدن ہیئت مأمورین اجراییہ
معاون ودفتردار ومکتوبچی واموراجنبیہ ونجارت وزراعت ومعارف
مدیرلری وطربیق امینلری الہ دفترخاقانی واملاک ونفوس واوقاف ادارہلرنک
رئیسلری وآلای بکنندن مرکبدر لوا ادارہ سنک رئیس ومسؤل متصرف
اولوب ہیئت مأمورین اجراییہسی محاسبہ جی ونجرات مدیری ودفترخاقانی
مأمورندن ولوا ہیئت ضابطہ سنک آمرندن عبارتدر قضا ادارہ سنک
رئیس ومسؤل قائم مقام اولوب ہیئت مأمورین اجراییہ سی قضا کاتبیلرہ
دفترخاقانی واملاک ونفوس کتبہ سندن وقضا ہیئت ضبطیہ سنک آمرندن
عبارتدر ناحیہ ادارہ سنک رئیس ومسؤل مدبر اولوب ادارۂ ضابطہ سی
ناحیہنک ہیئت ضابطہ سنہ محولدر قریہ ادارہ سنک مأموری مختار اولوب
امور حکومت وضابطہنک رئیس ومسؤل ضابطہ مأموریدر

Ek-6: Kanûn-i Esasi'nin vilâyet yönetimini ele alan 5 maddesi (Kanûn-i Esasi, 1327: 26-27 (108.,- 112. Mad.).

يوز سكرنجي ماده ولاياتك اصول ادارهسى توسيع مآذونيت
وتفريق وظائف قاعدهسى اوزرينه مؤسس اولوب درجانی نظام
مخصوص ايله تعيين قلنه جقدر .

يوز طقوزنجي ماده ولايت ولوا وقتنا مركزلرنده اولان
اداره مجلسلريله سنهده بردقه مركز ولايتده اجتماع ايدن مجلس
عمومي اعضاسنك صورت انتخابي برقانون مخصوص ايله توسيع
اولنه جقدر .

يوز اونجی ماده ولايات مجالس عموميه سنك وظائفی بايله حق
قانون مخصوصنده بيان اولنه جنی وجهله طرق ومعارب تنظيمی واعتبار
صندوقلرينك تشكيلي وصنایع وتبجارت وفلاحتك تسهيلي كبی امور
نافعه يه متعلق مواد حقنده وعمومه عائد معارف وتربيه نك انتشاری
يولنده مذاكراته شامل اولمغه برابر تكالیف ومرتببات ميريه نك
صورت توزيع واستحصاننده ومعاملات ساأرده قوانین ونظامات
موضوعه احكامنه مخالف كوردكاری احوالك متعلق اولدینی مقام
وموقعلره تبليغيله تصحيح واصلاحی ضماننده عرض اشتكا ايتك
صلاحيتی دخی محتوی اوله جقدر .

يوز اون برنجی ماده مسقفات ومستغلات وتقود موقوفه
حاصلاتنك شمروط وقفهسى وتعامل قديمی وجهله مشروط لهنه
وخيرات ومبراته صرف اولنق اوزره وصيت ايدیلان اموالك
وصيتنامه لرنده محرر اولدینی اوزره موسى لهنه صرفته واموال
ايتامك نظامنامه مخصوصی وجهله صورت اداره سنه نظارت ايتك
اوزره هر قضاده هر ملتك برجماعت مجلسی بولنه حق وبو مجلسلر
تنظيم ايديله جك نظامات مخصوصهسى وجهله هر ملتك منتخب افرادندن
مركب اوله جقدر و مجالس مذكوره محاللری حكومتلرينی وولايات
مجالس عموميه سنی كندولرينه مرجع بيله جقدر .

يوز اون ايكنجی ماده امور بلديه درسمادت وطشره لرده
بالا انتخاب تشكيل اولنه حق دوائر بلديه مجلسلريله اداره اولنه حق
وبو دائره لرك صورت تشكيل ووظائف واعضاسنك صورت انتخابي
قانون مخصوص ايله تعيين قلنه جقدر .

ولایات بلدیہ قانونی ﴿﴾

(برنجی فصل)

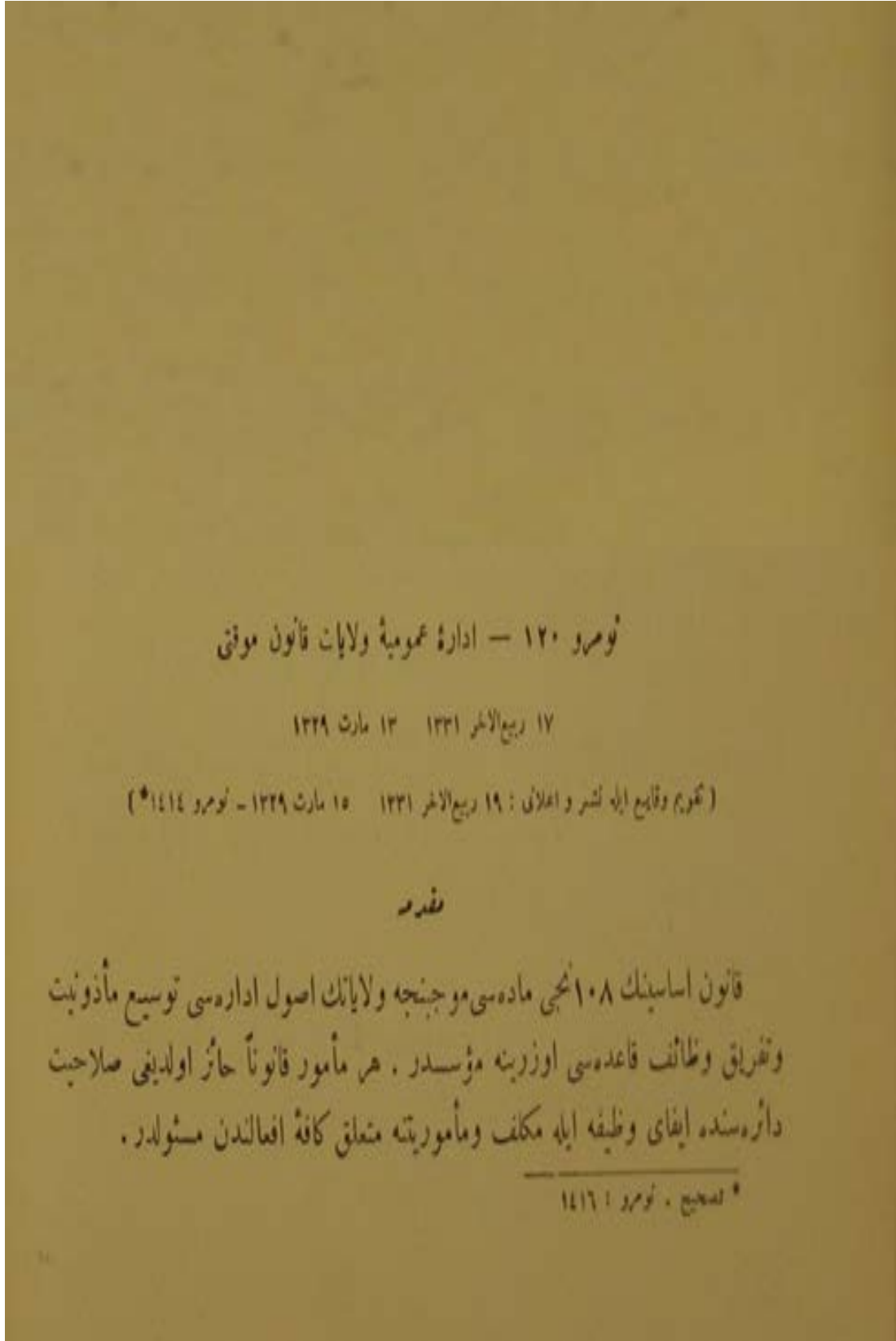
﴿﴾ ادارہ بلدیہ وظائف عمر بندی ﴿﴾

برنجی مادہ ہر شہر و قصبہ دہ بر بلدیہ مجلسی تشکیل اولتہ حق و نواحی دائرہ بلدیہ وظائفی قانون مخصوص ابلہ تعیین فلتہ بقدر

ابکنجی مادہ بیوک شہر لر موقعت ایجاب و وسعتہ کورہ و ممکن مرتبہ ہر دائرہ ایچون قرقی بیك نفوس اساس کوزد بلدیہ بلدیہ مجلس ادارہ سی معرفتہ متعدد دائرہ بلدیہ بلدیہ بلدیہ ہر برتہ آرو آرو بر مجلس بلدیہ بولتہ بقدر و بر شہرک نفوس ذ کوری نہ مقدار ابلہ نفوس اتلی دخی اولتہ قدر اعتبار ابلدیہ جکدر

اوچنجی مادہ بلدیہ وظائفی کافہ ابلدیہ انشا آتہ و بوللرک توسیع و تخصیصہ و قالدیرم و ابلدیہ نسویہ سنہ و مصارفی عائد اولدیغی طرفدن نسویہ اولتقی اوزرہ عمومی و خصوصی صوبوللرک انشا آت و اعتبارتہ معاملات و قفیدیسی نظامی و جہلہ اجرا اولتقی اوزرہ علی العموم صولرہ دائر امورہ و تہا کھسی مجلس بلدیہ جہ ثابت اولان ابلدیہ کھدیہ مخاطراتک

Ek-8: İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanânu Muvakatı'nın İlk Sayfası (Düstûr, 1332: 186).



Ek-9: Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanûn-ı Muvakkat'nın İlk Sayfası
(Düstur, 1332: 37)

نومبر ۱۸ - درسعادت لشکلات بلدیہی حقلندہ قانون موقت

۲۰ محرم ۱۳۳۱ ۱۷ کانون اول ۱۳۲۸

[قانون وقایع ایله نشر واعلام : ۲۶ محرم ۱۳۳۱ ۲۳ کانون اول ۱۳۲۸ - نومبر ۱۳۳۳]

ماده : ۱ استانبول شہرینک حدودی روم ایلی قاری و آناطولی قاری خارج اولوق اوزره ۲۷ رمضان ۱۳۹۴ تاریخلی درسعادت بلدیہ قانونندہ کوسریلان حدوددر۔

ماده : ۲ استانبول شہری شہر امانتی عنوانی آلتندہ بولوق اوزره بردارہ بلدیہ دن عبارت اولوب برنجی مادهده محرم حدود داخلندہ بولسان محللر طوقوز شعبہ ادارہ بہ منقسمدر۔ اشو شعبہ لک حدود و مراکز بر نظامنامه ایله تعیین اولمقددر۔

ماده : ۳ جمعیت عمومیہ بلدیہ شہرامینک تحت ریاستندہ اولوق ہر شعبہ ادارہ داخلندن انتخاب اولمق آلیشر اعضادن ترکیب ایدر۔

انتخابات برنجی مادهده مذکور درسعادت بلدیہ قانونندہ توفیقاً اون ایکی اعضا ایچون

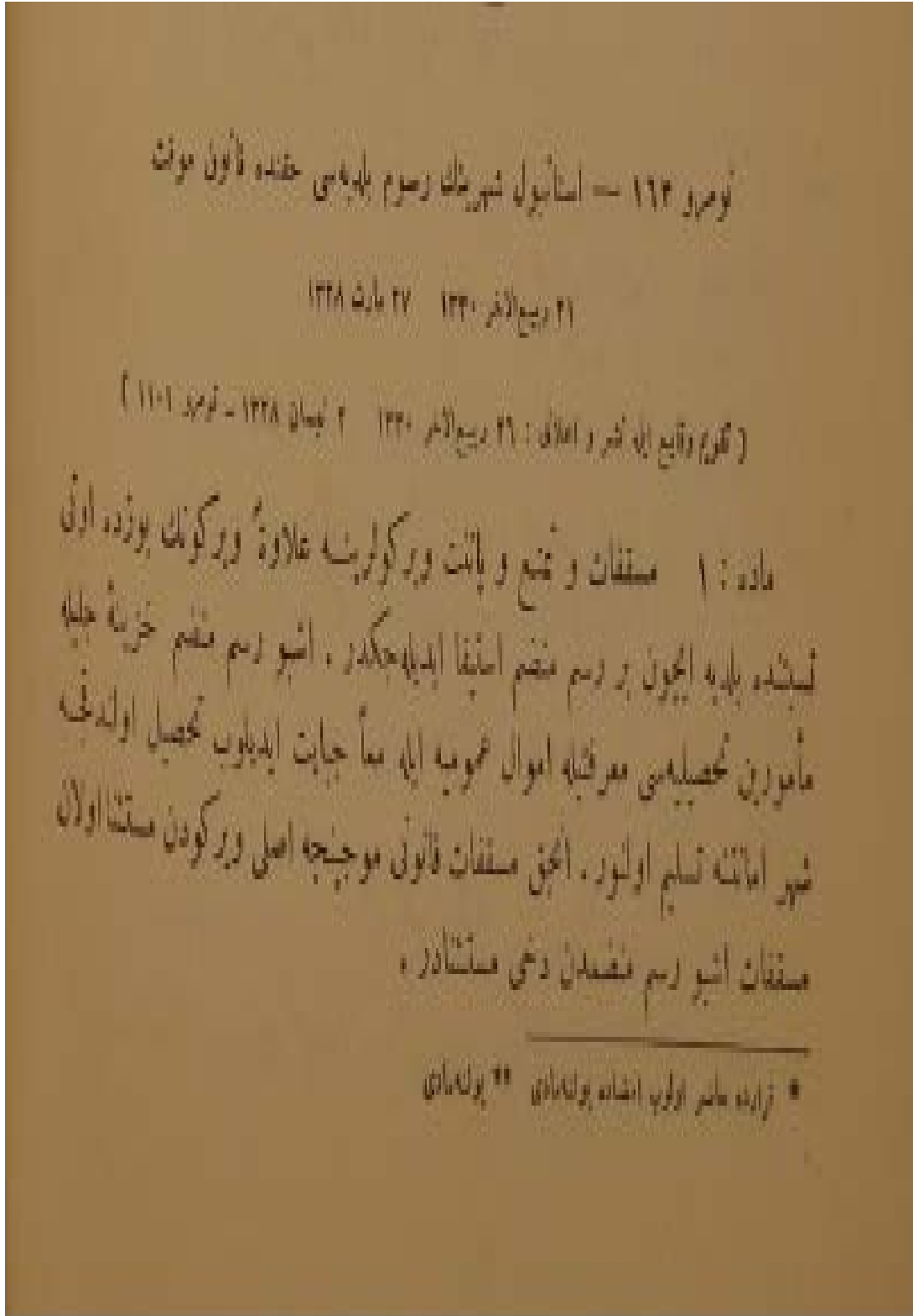
اجر ایدیلوب بولردن اک زیادہ رای قزانش اولان آلیشی جمعیت عمومیہ بلدیہ اعضالغنی اینا ایدر۔ جمعیت عمومیہ بلدیہ اعضاسنک مدن انتخابیہ می اوج ساددر۔ جمعیت مذکورہ

اعضاسندن استعفا ویا وفات ایدنلرک برینہ ایکنجی درجه رای قزانش اولانلر قزاندقلمری

رای صرہ سبہ جمعیت داخل اولورلور؛ نساوی آرا وقوعندہ فرعه ایله تفریق ایدیلولور۔

جمعیت عمومیہ بلدیہ اعضاسی درسعادت انتخاب مبعوثانی صرہ سندہ منسوب اولدقلمری

Ek-10: İstanbul Şehrinin Rüsûm-ı Belediyesi Hakkında Kanûn-ı Muvakkat'nın İlk Sayfası (Düstur, 1331: 442).



ÖZGEÇMİŞ

1990 yılında Bingöl'ün merkez ilçesinde doğdum. İlk, Orta ve Lise öğrenimimi Bingöl ve Elazığ'da tamamladım. 2007 yılında girmeye hak kazandığım Mustafa Kemal Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü'nden Haziran 2011 tarihinde mezun oldum. Aynı yılın Eylül ayında girmeye hak kazandığım Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı'nda yüksek lisans öğrenimine başladım. Yüksek lisans tezi olarak, Yrd. Doç. Dr. Haydar Çoruh danışmanlığında "*Osmanlı Taşra Teşkilatında Reform (1864-1913)*" adlı konuyu hazırladım.

Yüksek lisans öğrenimim sırasında yayınlanan "Haydar Çoruh-Ahmet Çaparlar, *Yaşayan El Sanatları ve Sanatkârlarıyla Hatay*, Hatay Valiliği Yayınları, Hatay 2012" künyeli kitabın hazırlanmasında çalıştım.