Nizam Önen - Cenk Reyhan

Mülkten Ülkeye

Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)



iletişim

İletişim Yayınları 1661 • Araştırma-İnceleme Dizisi 274
ISBN-13: 978-975-05-0955-1
© 2011 İletişim Yayıncılık A. Ş.
1. BASKI 2011, İstanbul

EDİTÖR Tanıl Bora
DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç
KAPAK Suat Aysu
KAPAK FOTOĞRAFI Cumhuriyet'in ilk yıllarında mülki taksimat (Kaynak: *Kitaphane-yi Sûdî*, İstanbul, 1927)
UYGULAMA Hüsnü Abbas
DÜZELTİ Cem Tüzün
DİZİN Ekrem Buğra Büte
BASKI ve CİLT Sena Ofset
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11
Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 03 21

İletişim Yayınları
Binbirdirek Meydanı Sokak İletişim Han No. 7 Cağaloğlu 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

NİZAM ÖNEN - CENK REYHAN

Mülkten Ülkeye

Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)

Mehmet Şerif ERKEK

NİZAM ÖNEN İstanbul Kadıköy Anadolu Lisesi mezunu. Üniversite lisans öğrenimini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde tamamladı (1993). Doktora derecesini, "Turancı Hareketler: Macaristan ve Türkiye (1910-1944)" üzerine yaptığı tez ile Ankara Üniversitesi'nden aldı (2003). Türk siyasal ve yönetim hayatı üzerine çalışmaları vardır. Halen Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesidir.

Yayımlanmış kitapları: *İki Turan: Macaristan'da ve Türkiye'de Turancılık* (İletişim Yayınları, 2005; 2004 yılı Türk Sosyal Bilimler Derneği'nin Genç Sosyal Bilimci ödülü); *Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi* (Onur Ender Aslan ve Örsan Akbulut ile beraber; TODAİE Yayınları, 2002).

CENK REYHAN Ankara Kurtuluş Lisesi mezunu. Lisansını Gazi Üniversitesi'nde tamamladı (1992). Doktora derecesini, Osmanlı'da kapitalizmin kökenleri üzerine hazırladığı tez ile Ankara Üniversitesi'nden aldı (2002). Geç Osmanlı ve erken Türkiye tarihinin çeşitli yönleri üzerine çalışmaları vardır. Çukurova Üniversitesi, İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü ve Mersin Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü (bölüm başkanı) kurucu öğretim üyelerindendir. Halen Gazi Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü'nde öğretim üyesidir.

Yayımlanmış kitapları: *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri: Kent-Kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-Sosyolojik Bir Çözümleme* (Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008); *Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri: Prens Sabahaddin (1877-1948)* (İmge Yayınları, 2008); *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik - Adem-i Merkeziyetçilik* (İmge Yayınları, 2007).

Anneme, babama ve teyzeme:
Nedret-Asım ÖNEN'e ve Ruhat ALKUMRU'ya
NIZAM ÖNEN

Anneme ve babama:
Nihayet-Zafer REYHAN'a
CENK REYHAN

İçindekiler

Önsöz *11*

Giriş *15*

BİRİNCİ BÖLÜM

Eyaletler Sisteminde Meclisler (1839-1864) *115*

Taşrada bir ilk: Muhassıllık meclisleri *123*

İltizama dönüş ve memleket meclisleri: 1841-1842 düzenlemeleri *132*

Vali devre dışı: 1849 düzenlemeleri *137*

Valiler yeniden güçleniyor: 1852 düzenlemesi *142*

Merkeziyetçilik çabaları: Islahat Fermanı ve 1858 düzenlemesi *144*

Avrupa müdahalesi: Cebel-i Lübnan Nizamnamesi *148*

Birinci Bölüm'ün değerlendirmesi *151*

İKİNCİ BÖLÜM

Eyaletten Vilayete Geçiş (1864-1876) *155*

1864 Vilayet Nizamnamesi *156*

1864 Vilayet Nizamnamesi'ne göre mülki yapı ve mülki amirler *160*

1864 Nizamnamesi'nde meclisler sistemi *165*

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde hukuk işleri *171*

Ön uygulama: Tuna Vilayeti ... ***175***
1867 düzenlemesi ... ***183***
Avrupa müdahalesi ve Girit Vilayeti ... ***191***
Vilayet yönetiminde 1871 düzenlemesi ... ***195***
Vilayet memurları ... ***197***
Vilayetin diğer memurlarının görevleri ... ***201***
Nahiye yönetimleri ... ***205***
Nahiye meclisleri ... ***211***
Uygulamada meclisler düzeni ... ***215***
Hersek isyanı: Avrupa müdahalesi ve mülki idare düzenlemeleri ... ***233***
1876 İdare-i Umumiye-i Vilayet hakkında talimat ... ***237***
Nizamiye mahkemeleri ... ***242***
İdare meclisleri ... ***242***
Osmanlı Devleti'nde nahiye meselesi ve İdare-i Nevahi Nizamnamesi ... ***242***
İkinci Bölüm'ün değerlendirmesi ... ***250***

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MEŞRUTİYET, ABDÜLHAMİT VE MÜLKİ DÜZEN (1876-1908) ... ***253***
Kanun-i Esasi ve mülki idare ... ***254***
Meclis-i Mebusan'da vilayet düzeni tartışmaları ... ***258***
İdare meclisinin seçimli üyelerinin nitelikleri tartışması ... ***259***
İdare meclislerinde atanmış üyelerin bulunması tartışması ... ***264***
İdare meclislerinde din adamlarının yeri tartışması ... ***267***
Hükümetin görüşleri... ... ***269***
'93 Harbi: Berlin Konferansı ve Avrupa'nın bir kez daha müdahalesi ... ***271***
Doğu Rumeli Vilayeti teşkilatı ... ***274***
Ermeni sorunu ve mülki idareye yansımaları ... ***277***
Mülki yapı ve mülki görevliler ile ilgili düzenlemeler ... ***279***
Vilayet idaresi üzerine bir layiha ... ***282***
Osmanlı mülki düzeninde yeni bir kademe daha: Umumi müfettişlik ... ***286***
Yeniden nahiye meselesi ... ***289***
Üçüncü Bölüm'ün değerlendirmesi ... ***290***

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
İKİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE DÜZENLEMELERİ (1908-1918) ... 293
Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasında Osmanlı aydınları ... 294
Partiler ve mülki idare ... 299
1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu muvakkatine giden yol ... 311
Tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif tartışmaları eşliğinde yeni bir düzenlemeye doğru ... 314
Hükümet'in tasarısı ... 314
Meclis Komisyonu Raporu ... 319
Tasarı'nın yasalaşamaması ve 1912 İl Özel İdareleri Kanun-ı Muvakkati ... 328
1913 Tarihli Kanun Hükmünde Kararname metni ... 330
İl Genel İdaresi ... 331
İdare meclisleri ... 334
İl Özel İdaresi ... 335
İl Genel Meclisi ... 335
Encümen-i Vilayet ... 336
İl Genel Meclisi İç Tüzüğü ... 343
Doğu Anadolu, Ermeni meselesi ve umumi müfettişlikler ... 344
İttihatçı iktidarı sırasında merkez-taşra ilişkilerinde yapılmaya çalışılan değişiklikler ... 350
Mülki yapıyı düzenleme çalışmaları ... 350
İkinci Meşrutiyet'te nahiye meselesi ... 359
Dördüncü Bölüm'ün değerlendirilmesi ... 365

BEŞİNCİ BÖLÜM
KURTULUŞ SAVAŞI SIRASINDA MÜLKİ İDARE DÜZENLEMELERİ ... 367
Mülki teşkilat düzenlemeleri ... 369
Halkçılık Beyannamesi ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ... 385
Mustafa Kemal'in Halkçılık Beyannamesi ... 386
Halkçılık Beyannamesi'nin meclis görüşmesi ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ... 388
Halka doğru gidişte yasalaşamayan kanun tasarıları ... 407
İdare-i Hususiye-i Vilâyat kanun tasarısı ... 408

Seçimler ... *414*
İdare-i Kura ve Nevahi kanun tasarısı ... *422*
Umumi Müfettişlik yasa tasarısı ... *448*
Beşinci Bölüm'ün değerlendirmesi ... *454*

ALTINCI BÖLÜM

CUMHURİYET DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE (1923-1929) ... *457*
Birinci Meclis'ten kalan yasaların akibeti ... *458*
1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda mülki idare ... *470*
Mülki teşkilat düzenlemeleri ... *476*
1926 Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu ... *479*
İdare meclislerinin yapısının değiştirilmesi ... *487*
Tevsi-i Mezuniyet'ten de vazgeçiş ... *502*
Maarif teşkilatı ve özel idareler ... *513*
Mülki yapıya ilişkin görüşler ... *527*
Yeni bir idare birim: Umumi müfettişlik ... *533*
1929 Vilayet İdaresi Kanunu ... *535*
Altıncı Bölüm'ün değerlendirmesi ... *541*

SONUÇ ... *545*

EKLER ... *551*

EK I VİLAYETLERİN İDARE-İ MAHRUSESİ VE NİZAMATIN SUVER-İ İCRAİYESİ HAKKINDA TALİMAT-I UMUMİYEDİR ... *212*
EK II : İDARE-İ HUSUSİYE-İ VİLAYAT KANUNU ... *216*
EK III: İDARE-İ HUSUSİYE-İ VİLAYAT KANUNU LAYİHASINA AİT ESBAB-I MUCİBE SURETİ ... *222*
EK IV: KLASİK DÖNEM OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA EYALETLER ... *224*
EK V: ONDOKUZUNCU YÜZYIL BAŞLARINDA OSMANLI DEVLETİ'NİN EYALETLERİ ... *225*
EK VI: 1831 TARİHİNDE OSMANLI DEVLETİ'NİN İDARİ BİRİMLERİ ... *226*
EK VII: ANADOLU EYALETLERİNİN SANCAKLARI ... *230*
EK VIII: ONDOKUZUNCU YÜZYILIN ORTALARINDA OSMANLI DEVLETİ'NDE EYALET VE SANCAKLAR ... *232*
EK IX: 1876-1897 YILLARI ARASINDA OSMANLI DEVLET'NİN MÜLKİ YAPISI'NIN DEĞİŞİMİ ... *235*
EK X: 1897 YILINDA OSMANLI DEVLETİ'NDE EYALETLER-SANCAKLAR-KAZALAR ... *241*
EK XI: MEŞRUTİYET'İN BAŞINDA OSMANLI VİLAYETLERİ ... *254*
EK XII: OSMANLI'DAN CUMHURİYETE MÜLKİ YAPININ DEĞİŞİMİ ... *257*

KAYNAKÇA ... *643*
DİZİN ... *661*

Türkiye'de ülke yönetimi/mülki idare[1] üzerine 19. yüzyıldan başlayan tartışmalar 21. yüzyıl başında da olanca yoğunluğu ile devam etmektedir. Merkezi devlet yapısının sorunlara çözüm bulmakta zorlandığını; dolayısıyla, yerel yönetimlere daha fazla görev, sorumluluk ve yetki verilmesinin bu sorunların aşılmasında önemli bir unsur olduğunu ve ayrıca bunun daha demokratik bir siyasal düzenin de gereği olduğunu söyleyenlerin karşında, bu tür bir yerele gidişin devletin üniter yapısını bozacağı, demokratikleşme olarak görülen yerelleşme sayesinde emperyalist sömürü mekanizmalarının yerel unsurlar üzerinden daha etkili olacağını ileri sürerek itiraz edenler yer almaktadır. "Merkezden yönetim mi? Yerinden yönetim mi?" biçiminde şekillenen bu tartışmaların yerel yönetimler üzerine yeni düzenlemelerin gündeme geldiği her dönem canlandığı görülmektedir. Bu çalışma da böylesi bir konjonktürde şekillenmeye başladı. Bu bakımdan, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında mülki-idari yapının nasıl ve hangi düşünceler çerçevesinde şekillendirildiğini ortaya koymanın, o dönemde gerçekleşen tartışmaların niteliğinin çözümlenmesinin günümüz açı-

1 Bundan sonra taşıdıkları anlam aynı olmak üzere, cümlenin gidişine göre iki tamlamadan birini kullanacağız.

sından da faydalı olabileceği düşünüldü. Cumhuriyet döneminin başlangıcı olarak belirlenen çalışmanın tarihi sınırı kaçınılmaz bir şekilde giderek genişledi. Önce Ulusal Savaş sırasındaki gelişmelere de bakalım denildi, sonrasında İkinci Meşrutiyet'i anlamadan Cumhuriyet'i anlayamayacağımız noktasına gelindi, en sonunda bir bütün olarak Tanzimat Döneminden beri ülke yönetiminin geçirdiği dönüşümü izleme yaklaşımı benimsendi. Hal böyle olunca beş-altı ayda bitirilmesi planlanan çalışmanın sonuçlanması da epeyce uzadı. Tabii, yazarların ayrı kentlerde çalışıyor olması ve süreç içinde başka akademik ve idari işleri de yürütme sorumlulukları gibi birtakım nedenler ve bu süreçte incelemenin rafa kaldırılması incelemenin sonuçlanmasını kaçınılmaz olarak geciktirdi. Buna iki yazarlı bir incelemede anlatım bütünlüğünü sağlamanın zorluğu da eklenince incelemenin sonuçlanması öngörülenden oldukça uzak bir zamana sarktı. Çalışmanın ön taslakları *Yönetim İlkelerinin Gelişimi Araştırması* veya *Doksan Yıllık Büyük Kavga, 1839-1929* gibi adlarla tarafımızdan çoğaltıldığı için değişik yazarlar tarafından bu adlarla referans gösterilmişlerdir. Birinci bölümün erken sonuçları *Kök Dergi*si'nde (2009/11-1), beşinci bölümün erken sonuçları *Amme İdaresi Dergisi*'nde (2009/42-4) yayımlandı.

İnceleme tarihsel kesit olarak yaklaşık yüz senelik bir zaman dilimini kapsamaktadır. Bundan dolayıdır ki, incelememizi, mikro düzeyde belli bir zaman, mekân ve belge koleksiyonu örneklemi üzerinden değil, daha çok belli başlı yasal düzenlemeler, vilayet nizamnameleri vb. üzerinden yürüttük. Bu yönü ile, mesela belediyelerin gelişiminin ayrıntılı incelenmemesi gibi, birtakım eksikliklerin oluşma riski elbette ki mevcuttur;[2] ve fakat, yine de bu inceleme ile Türkiye'de ülke yönetimi üzerine çalışacak olanlara elimizden geldiğince derli toplu bir eser hazırladığımızı, sonraki daha detaylı incelemeler için bir kılavuz hazırlayabildiğimizi düşünüyoruz. Bütün hata ve eksikliklerimizi şimdiden kabul ediyor ve incelememizde eksik kalan

2 Bununla birlikte nizamnameler, talimatlar vb. belgelerde dile geldiği şekli ile bu konuyu dolaylı olarak irdeledik.

konuların diğer araştırmacılar tarafından doldurulacağını ümit ediyoruz.

Bizi bu incelemeye yönlendiren, oldukça uzun bir zaman dilimine yayılan çalışma sırasında bizi sürekli destekleyen, yol ve yöntem konusunda aydınlatıcı düşüncelerini bizimle paylaşan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, bu çalışmanın ortaya çıkmasının başlıca unsuru olarak bir teşekkürden daha fazlasını hak etmektedir. Çalışmanın değişik zamanlarında değerli vakitlerinden çalarak okuyan, düzeltmeler öneren, AÜ SBF'den Doç. Dr. Fethi Açıkel; Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF öğretim üyeleri Yrd. Doç. Dr. Murat Tek, Doç. Dr. Muharrem Güneş, Yrd. Doç. Dr. Cem Doğan, Yrd. Doç. Dr. Şenol Adıgüzel, öğretim görevlisi Hakan Coşkun, araştırma görevlisi Sonyel Oflazoğlu; Mersin Üniversitesi İİBF öğretim üyesi Doç. Dr. Atilla Güney'e; İstanbul'daki bazı kaynakları büyük bir fedâkârlıkla bize ulaştıran Maltepe Üniversitesi öğretim üyesi Yrd. Doç. Dr. Bahadır Apaydın'a da teşekkürlerimizi sunarız.

Ayrıca, bazı kütüphane çalışanlarına da bu incelememiz süresince gösterdikleri kolaylıklardan dolayı teşekkür etmeliyiz: TTK, Milli Kütüphane, TODAİE, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi ve AÜ Hukuk Fakültesi kütüphane personelleri.

NIZAM ÖNEN - CENK REYHAN
Antakya/Ankara, 2011

Feodalizmin bağrında meydana gelmeye başlayan dönüşümler, giderek farklı bir üretim tarzının ortaya çıkmasına doğru yol alırken, toplumsal-siyasal örgütlenmenin bu yeni koşullara göre şekillenmesi de kaçınılmazdı. Kapitalizmin gelişmesi beraberinde merkezileşme eğilimini ortaya çıkardı ve giderek güçlendirdi.[1] Sermaye birikim sürecinin belli bir aşamasında, feodal beyler ve özerk kent yönetimleri gibi yerel iktidar odaklarının ortadan kaldırılarak, bütün ülkenin merkezi egemen gücün mutlak kontrolü altına alınması ve bu yolla "ulusal pazar"ın oluşumun sağlanması, ekonomik, kültürel ve siyasal "bütün"lüğün oluşturulması, bir anlamıyla "toplum"un inşa edilmesi söz konusu oldu. Bu süreç bir yandan iç toplumsal dinamikler (ör.: yeni sınıf burjuvazinin, eski sınıf aristokrasi ile arasındaki rekabet) ve dış dinamiklerin (ör.: deniz aşırı toprakların fethi ve sömürüsünde devletler ve dolayısıyla "ulusal" burjuvaziler arası rekabet) karmaşık bileşiminde gelişti. Merkezi yönetim kapitalizmin bir uzantısı olarak şekillenir-

1 "Bütünleşmiş ve bir-örnek bir iç pazar, tek ölçü-tartı sistemi, bireysel feodal bağlardan kurtulmuş özgür işgücü, eşit haklara sahip alıcı ve satıcı, vb. talep eden kapitalist üretim, bütün bunlar için öncelikle merkezileşmiş bir devlet gücü talep etmiştir." (Birgül [Ayman] Güler, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu,"*Amme İdaresi Dergisi*, cilt 26, sayı 1, Mart 1993, s. 92).

ken, kapitalizmin gelişmesi beraberinde merkezileşmenin daha da güçlenmesini getirdi.[2] Feodalizmin çözülüşünün hem nedeni, hem sonucu sayılabilecek bu gelişme önce "ulusal" monarşilerin, sonrasında "ulus-devlet"lerin üzerinde yükseldiği zemini oluşturdu. Bu bütünleşme süreci az çok gerçekleşince bu kez merkez ile yerel ilişkilerinin niteliği üzerine tartışmalar yükselmeye başladı ve bu tartışmalar günümüze kadar varlıklarını hissettirdi. Nitekim Türkiye'de de son yıllarda bu konuda çok yoğun bir tartışma ortamı olduğu görülmektedir. Osmanlı Devleti'nin büyük dönüşümünün yaşandığı 19. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar gelen bu mesele siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel boyutları ihtiva etmesi açısından Türkiye'nin tarihsel gelişiminin çözümlenmesinde temel noktalardan birini oluşturmaktadır. "Modernleşme", "Batılılaşma", "çağdaşlaşma" gibi tanımlamalar ile adlandırılan bu büyük dönüşümünün temelinde merkezileşme arzusu yatmaktadır.[3] Dolayısıyla Osmanlı merkezileşmesinin çözümlenmesi genel olarak Osmanlı-Türk siyasal yaşamının incelenmesi açısından da anahtar niteliği taşımaktadır.

Bu çalışmada 19. yüzyıldan 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçiş sürecinde merkezileşme temel perspektifi tarafından şekillendirilen mülki yapıya yeni bir düzen verme çabaları incelenmeye çalışılarak, siyasal tarih araştırmalarını tamamlamak hedeflenmiştir.

19. yüzyıl, Osmanlı Devleti'nde önemli değişimlerin/dönüşümlerin yüzyılı olarak genel kabul görmektedir. Osmanlı Devleti'nin yaşadığı bu dönüşümü "modernleşme" yaklaşımının

---

2 "...kapitalist ekonominin gelişimi, özellikle dünya sisteminin merkezindeki devletlerin genel anlamda yönetim, kontrol ve baskılama kapasitesinin artmasına ve toplumsal-siyasal sistemlerin merkezîleşmesine yol açmıştır." (Michael Mann, *The Sources of Social Power: The Rise of the Classess and Nation-States, 1760-1914*, cilt 2, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, s. 137'den aktaran Fethi Açıkel, "Entegratif Toplum ve Muarızları: 'Merkez-Çevre Paradigması Üzerine Eleştirel Notlar," *Toplum ve Bilim*, 2006, sayı 105, s. 43).

3 "Ondokuzuncu yüzyıldaki Osmanlı toplumsal dönüşümün nüvesi III. Selim tarafından başlatılan merkezileşme idi." (Kemal Karpat, *Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus*, çev.: Akile Zorlu Durukan-Kaan Durukan, Ankara, İmge, Mayıs 2002, s. 83.)

değişik versiyonları içerisinde araştırmak tarih, sosyoloji, siyaset bilimi araştırmalarında uzunca bir süredir neredeyse hegemonik hale gelmiştir.

Batı Avrupa'nın 18. ve 19. yüzyılda yaşadığı dönüşümler Avrupa'ya diğer dünya devletleri karşısında büyük üstünlük getirmiş; bu üstünlüğün verdiği güçle Avrupa deneyimi insanlığın ortak ilerlemesinin yönü olarak teorikleştirilmeye başlanmıştır. 18. ve 19. yüzyıllarda "Batılılaşma" terimi ile ifade edilen bu argüman İkinci Dünya Savaşı sonrası yerini "modernleşme" kavramına bıraktı. Böylelikle belli Avrupa toplumlarının geçirdiği kendine özgü deneyimi referans alan Batılılaşma teriminin yerine "modernizm" kavramına geçirilerek 18. yüzyılda Avrupa'nın yaşadığı sosyo-politik dönüşümlerin evrensel bir deneyim halinde sunulması durumu ortaya çıktı.[4]

Modernleşme, "az gelişmiş" toplumların "gelişmiş" toplumları niteleyen özellikler kazanması olarak nitelendirilebilir. Klasik modernleşme anlayışı,

> "...dünya toplumlarının unilinear bir gelişme çizgisi izleyen bir sosyal değişme sürecini takip ettiklerini, gerçek gelişmenin ancak endüstrileşmiş Batı ülkelerin sundukları modelleri aynen benimseme ölçüsünde tamamlanmış olacağı anlamını taşımaktadır."[5]

Dolayısıyla "modernleşme" kuramının merkezinde sanayileşmiş, gelişmiş Batı ve bunun karşısında geleneğin içerisine hapsolmuş, değişemeyen, dönüşemeyen ve dolayısıyla gelişemeyen toplumlar ayrımı yatmaktadır.[6] Geleneksel toplumlar

---

4 Fatma Müge Göçek, *Burjuvazinin Yükselişi, İmparatorluğun Çöküşü, Osmanlı Batılılaşması ve Toplumsal Değişme*, Ankara, Ayraç, Ağustos 1999, s. 18.

5 Nermin Abadan Unat, "Siyasal Gelişme Teorileri ve Modeller", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, cilt 25, sayı 4, 1970, s. 19-20. Nadir Özbek, alternatif veya çoğul modernitelerin 2000'li yıllarda gündeme geldiğini; bu çabalarda da eski modernleşme teorisinde olduğu gibi kültür/medeniyet olgusunun yine özcü ve ahistorik biçimde tanımlandığını; yeni olanın başka medeniyetlere de modern olabilme yetisinin bahşedilmesi olduğunu belirtmektedir. (Nadir Özbek, "İmparatorluk tartışmalarında radikal bir açılım," *Virgül*, no. 101, 2006, s. 14.)

6 " Batılı olmayan toplumlardaki değim süreçlerini açıklamak amacıyla gelişti-

içsel gelişme dinamiklerine sahip olmayan kültürlerinden dolayı "geri kalmışlardır". Bu yaklaşım "az gelişmiş" ya da "sanayileşememiş" ülkelerde gözlemlenen dönüşümleri kuramın iç tutarlılığı gereğince, söz konusu ülkelerin sosyo-ekonomik dinamikleri üzerinden değil, "dışsallık"lar çerçevesinde açıklamaktadır.

Bizim modernleşme kuramlarının eleştirisine girişmek gibi bir niyetimiz yoktur.[7] Yalnızca Osmanlı-Türk tarihinin modernleşme kuramları çerçevesi analizinde sorunlu gördüğümüz noktaları belirtmek isteriz. Osmanlı Devleti'ni modernleşme kuramı çerçevesinde incelemenin birbirinin içine geçmiş temel argümanları bulunmaktadır. Bu argümanlar "geleneksel toplumda" değişimin tarihsizliğini, dışsal nedenlerden kaynaklı olduğunu ve bunların sonucu olarak da değişen toplumun dışında yer alan güçler tarafından başlatılıp sürdürüldüğünü ileri sürmektedirler. Öncelikli olarak Osmanlı toplum ve devlet yapısının 19. yüzyılda yaşadığı dönüşüm, kendi özgül tarihsel gelişiminin bir parçası olarak değil de "... birdenbire gerçekleşen, yeni ve hakikaten de daha önce örneği görülmemiş bir olgu olarak"[8] değerlendirilir. Bu, "modernleşme" paradigmasının ana unsurudur. "Geleneksel" toplum, statik, değişmeye kapalı, kendi içsel dinamikleri ile dönüşemeyen bir toplum olarak tasvir edilince, değişim/dönüşümün birden geldiğinin öne sürülmesi kaçınılmazdır. Bununla bağlantılı ikinci unsur "değişemeyen" bir toplumda birdenbire gelen bu değişimin nedenini de iç sosyo-ekonomik dinamiklerin dışın-

rilen modernleşme kuramı, her şeyden önce, "modern" ve "geleneksel" olarak nitelenen iki toplum tipinin karşılaştırılmasına dayanmaktadır." (Levent Köker, *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, 2. baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 1993, s. 39.)

7 Modernleşme Kuramı ve eleştirileri için bkz. Levent Köker, *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, s. 27-122. Osmanlı-Türk tarihinin modernleşme kuramına dayanılarak yapılan çözümlemelerinin eleştirisi için bkz.: Aykut Kansu, *1908 Devrimi*, İstanbul, İletişim, 1995, s. 1-34 ve Haldun Gülalp, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, 2. Basım, Ankara, Yurt Yayınları, Aralık 1987, s. 73-98.

8 Rıfa'at Ali Abou-el-Haj, *Modern Devletin Doğası, 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı Imparatorluğu*, çev.: Oktay Özel-Canay Şahin, Ankara, İmge, Kasım 2000, s. 110.

da bulmak gerekliliğidir. Yazarların bir kısmı Avrupa baskısını, dış zorlamayı bu sürecin nedeni olarak görürlerken; bu savı reddeden yazarlar da sosyo-ekonomik unsurlardaki dönüşme/değişme yerine, yönetenlerin düşünce tarzının değişimine vurgu yapmakta; savaş meydanlarındaki üstünlüğünü yitirmesine bağlı olarak Avrupa devletleri karşısında "beka" derdine düşen bir devlet zümresinin/erkanının kaygılarını temel açıklama olarak getirmektedirler. Böylelikle Osmanlı Devleti'nin değişiminin nedeni, Osmanlı toplumunun değişiminde değil, devletlerarası arenadaki güç mücadelesinde aranmaktadır. Üçüncü unsur da bu anlayışın doğal bir uzantısı olarak şekillenmektedir. İster Avrupa dayatması, isterse de yönetenlerin düşüncelerinin değişmesi temel alınsın, değişmeyen argüman Osmanlı "modernleşme"sinin "yukarıdan aşağı"ya dayatılan, modernist padişahların girişimiyle ivme alan, sonrasında "bürokrasi" tarafından yürütülen bir süreç olarak tanımlanmasında; bu süreçte toplumun herhangi bir dahlinin olmadığının ileri sürülmesinde sabitleşmektedir.

Bu noktaları biraz daha açmaya çalışalım. Osmanlı'nın değişiminin 19. yüzyılda aniden geldiği biçimindeki temel argüman nedeniyle Kemal Karpat'ın işaret ettiği gibi, temel karşılaştırma klasik dönem kurumlarıyla bu yüzyılda ortaya çıkan yapılar arasında yapılmaktadır.[9] Bu karşılaştırmanın kendisi bile 15. ve 16. yüzyıllardan beri Osmanlı yapısında temel bir değişimin olmadığı iddiasını yansıtmaktadır. 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar geçen süre bu klasik kurumların "bozulması" ve bunun sonucu olarak merkezin egemenlik iddiasında bulunduğu topraklar üzerindeki hakimiyetinin zayıflaması olarak tanımlanmaktadır. 18. yüzyıl sonundan itibaren başlayarak bütün 19. yüzyıl boyunca devam eden "Batılılaşma" çabaları da merkeze eski gücünü yeniden kazandırma arzusu ile değerlendirilmektedir. Şunu söylemek gerekir ki, bu "bozulma" argümanı bizzat Osmanlı tarih yazıcılarından sağlanmış olsa bile bu yazarların kendi yaşadıkları dönemdeki değişimi "bozulma" olarak al-

9 Kemal H. Karpat, *Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*, s. 16.

gılamaları üzerine bir tarih yorumu inşa etmenin çok doğru bir yaklaşım olmadığı açıktır.[10] Dolayısıyla, Osmanlı yazarlarının bakış açısından "bozulma" olarak görülen durumun bir dönüşüm olması ihtimali üzerinde düşünmek gerekir ve onların bakış açıları üzerine bir tarihsel analizi oturtmamak gerekir.

16. yüzyılda gücünün, etkinliğinin zirvesine vardığı kabul edilen Osmanlı Devleti'nde, bu yüzyılın sonlarından itibaren, toplumsal-ekonomik-siyasal yapıda yaşanan dönüşümler temelinde, klasik yönetim anlayışının çözülüşü gündeme gelmiştir. Osmanlı Devleti'nin yaşadığı dönüşüm iç ve dış faktörlerin karmaşık bir bileşkesi olarak ortaya çıkmıştır. Niyazi Berkes, 17. yüzyılın başında Batı Avrupa'da meydana gelen değişimlerin, siyasal alanda olmaktan daha çok ekonomik alanda Osmanlı İmparatorluğu'na çarptığını ifade ederken;[11] Osmanlı modernleşmesinin köklerini 17. yüzyılda bulan Kemal Karpat, Osmanlı Devleti'nin iç gelişmelerinin, 16. yüzyıldan itibaren özellikle ticaret alanında Avrupa ile yoğunlaşan ilişkilerden etkilendiğini ve kaçınılmaz biçimde imparatorluğun Batı kısım-

10 "Bozulma" kavramı "Daire-i Adalet" geleneğinden "Tanzimat Ferman"ına değin istenmeyen bir gelişim olarak sürekli vurgulanır ve işlenir. Aslında buradaki değişim ve dönüşüm süreci, modernist bakış açısı izlenerek klasik/geleneksel dönemden modern döneme evrilme olarak da okunabilir.

Daire-i adalet'teki ifade şöyledir: "Saltanat-ı aliyyenin şevket ve kudreti asker ile ve askerin bekâsı hazîne iledir. Ve hazînenin tahsîli reâyâ iledir. Ve re'âyânın bekâsı adl-ü dâd iledir." *Koçu Bey Risâlesi*, yayına haz. Yılmaz Kurt, Ankara, Ecdâd Yayınları, 1994, s. 65. Günümüz Türkçesine göre: "Padişahın gücü asker ile, askerin beslenmesi hazine ile, hazinenin zenginliği reaya ile, reayanın refahı adalet ile adalet ise Padişah/Devlet ile (Padişahın gücü ... böyle devam eder.) sağlanır."

Tanzimat Fermanı'ndaki ifade şöyledir: "Yüz elli sene vardır ki, gavail-i müteakibe ve esbabı mütenevviaya mebni ne şer'i şerife ve ne kavanin-i münifeye inkıyad ve imtisal olunmamak hasebiyle evvelki kuvvet ve mamuriyyet bilâkis zaaf ve fakre mübeddel olmuş." Suna Kili-Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri, "Sened-i İttifaktan Günümüze"*, Ankara, İş Bankası Yayınları, s. 11. Günümüz Türkçesine göre: "Yüz elli yıl var ki, birbirlerini izleyen karışıklıklar ve çeşitli nedenlerle şeriata ve yüce yasalara uyulmadığından evvelki kuvvet ve refah, tam tersine zayıflık ve fakirliğe dönüştü." Konunun ayrıntılı tahlili için bkz. Cenk Reyhan, *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri: Kent-Kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-Sosyolojik Bir Çözümleme*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 123-130.

11 Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, yayına hazırlayan: Ahmet Kuyaş, 7. baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, Ekim 2005, s. 38.

larının aşamalı olarak yükselen global ekonominin içine çekildiğini ileri sürmektedir.[12] Avrupa'daki kapitalist dönüşümlerin Osmanlı ülkesini etkilemesi, hiç şüphe yok ki, Osmanlı'nın içsel unsurlarının da bu etkilenmeye izin vermesi ya da başka bir söyleyişle Avrupa kapitalizminden gelen etkilenmelere açık olacak biçimde dönüşmüş olması/dönüşmeye başlamış olması (ve toplumsal-ekonomik altyapının bu sisteme eklemlenmeye/bütünleşmeye hazır olması) ile ancak mümkün hale gelmiştir. Bu çerçevede Abou-el-Haj Osmanlı toplumunda 16. yüzyıl ve 17. yüzyılın büyük kısmında yaşanan iç değişmenin dış faktörler ile değil de yerli kökenlerine vurgu yapılarak açıklanması gereğini ifade etmektedir.[13] Haj'a göre, 17. yüzyıl kısmen dış etkilenmeler ve esas olarak içeride yaşanan toplumsal, ekonomik ve siyasi değişme ile tanımlanan büyük bir altüst oluş dönemidir ve bunun en belirgin örneklerinden biri mirî toprakların özel mülke dönüşme sürecidir.[14] Burada, bu tartışmanın ayrıntılarına girmek konumuzun kapsamını aşmaktadır. Bununla birlikte, Osmanlı Devleti'nin değişim ve dönüşümünü yalnızca dış faktörler ile açıklamaya çalışmanın, Haj'ın işaret ettiği gibi, Osmanlı devlet ve toplumunu katı, değişmez olarak görmenin, esas itibariyle dönüşüme kapalı bir yapı olarak değerlendirmenin sonucu olduğunu söyleyebiliriz.[15] Oysa ki, temel sosyolo-

12 Kemal Karpat, *Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*, s. 64-65. Karpat, 19. ve 20. yüzyılda yaşanan toplumsal dönüşümü de 17. ve 18. yüzyıllarda harekete geçen güçlere bağlama yanlısıdır (aynı eser, s. 17).

13 Rıfa'at Ali Abou-el-Haj, *Modern Devletin Doğası, 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu*, s. 37.

14 *A.g.e.*, s. 87.

15 *A.g.e.*, s. 55. Modernleşme kuramının bu temel argümanına yönelik Gusfield "geleneksel bir toplumun her zaman bugünkü durumuyla var olduğunu veya yakın geçmişin değişmemiş bir durumu gösterdiğini varsaymak yanıltıcıdır. Bugün görülen ve 'geleneksel toplum' olarak isimlendirilen şeyin kendisi, çoğu kez değişmenin bir ürünüdür." eleştirisini getirmektedir. (Joseph R. Gusfield, "Tradition and Modernity: Misplaced Polarities in the Study of Social Change," Claude E. Welch Jr. (der.), *Political Modernization, a Reader in Comparative Political Chance*, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company, 1971, s. 49-56'dan aktaran Levent Köker, *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, s. 55.) Krş. C. E. Black, *Çağdaşlaşmanın İtici Güçleri*, çev. M. Fatih Gümüş, Ankara, Verso, 1989, 13-42. Black, modernleşmenin ölçütlerini belirler (s. 99-109) ve yedi modeli karşılaştırır (s. 109-128). Osmanlı-Türkiye bu

jik gerçek hiçbir toplumun değişmeden kalamayacağını gösterir. Değişmenin yavaş ya da hızlı olması, bu değişimlerin ekonomik-toplumsal-siyasal alanda köklü dönüşümler haline gelmesi, o toplumun iç dinamikleri ve bu dinamiklerin dışsal faktörlerden etkilenme düzeyi ile belirlenir. Benzer biçimde değişimin yönü de yine o toplumun içsel faktörlerinin, onların izin verdiği ölçüde ve kapsamda dışsal dinamikler ile etkileşimleri sürecinde, bunların hem kendi içlerinde hem de birbirleri ile olan gerilimleri çerçevesinde şekillenir.

17. yüzyılda temel süreç toplumsal grupların farklılaştığı ve bir anlamıyla kendilerini piyasa güçlerinin baskısına uydurdukları bir sisteme doğru evrilmeye başladı.[16] Bu süreçte, yönetenler/egemenler blokunun taşra kanadının önemli unsuru ayanlar, giderek daha da güçlendi.[17] "Ayanlık resmen tanınmış bir devlet kurumu olmadığı halde yalnız maliye ve askerlik işlerinde değil, siyasette de yer alacak kadar önem kazan[dı]."[18] Bu durum Osmanlı'nın ekonomik-sosyal ve siyasal yapısında yaşadığı dönüşümün doğrudan bir sonucu olarak kabul edilmelidir. Ayanların güçlenmesine bağlı olarak toplumsal artığın bölüşümünde kurulan "klasik" dönem uzlaşması[19] çatlayıp kri-

---

modellerden, Rusya, Japonya, Çin, İran, Afganistan, Etiyopya ve Tayland ile beraber, beşinci modelin içindedir (*a.g.e.*, s. 120). Bu modelin özelliği, dışarıdan, doğrudan doğruya yapılan bir müdahale olmaksızın, ama daha önce modernleşen toplumların dolaylı etkisi altında, (ki bunlar Avrupa merkez olmak üzere, Avrupa dışına doğru Avrupa'nın doğrudan etkisi/egemenliği altındaki ülkelerdir. Bkz. 1-4. modeller, *a.g.e.*, s. 109-120) ve görece az sayıda olan modernleşen toplumlardır (*a.g.e.*, s. 120).

16 Kemal Karpat, *Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*, s. 64.

17 Haj, köylülüğün artan ölçüde denetimi, dış ticaretten elde edilen kârlar gibi mekanizmalar yoluyla Osmanlı'nın yerel elitlerinin merkezi otorite karşısında dikkate değer derecede bağımsızlık kazandığı iddiasındadır (Rıfa'at Ali Abou-el-Haj, *Modern Devletin Doğası, 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu*, s. 115).

18 Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, s. 109.

19 Süreci "merkez-taşra mutabakatı"na vurguyla çözümleyen bir inceleme için bkz. Cenk Reyhan, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", *Toplum ve Bilim*, 1999/2000, Kış, sayı 83, s. 267-291. Krş. Karen Barkey, *Eşkıyalar ve Devlet: Osmanlı Tarzı Devlet Merkezileşmesi*, Çev.: Zeynep Altok, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999.

ze girdi ve yeni bir "mutabakat/uzlaşı" arayışı bu dönemde kendisini hissettirdi.[20] Osmanlı Devleti'nin hemen her döneminde merkez ile taşra arasında bir mutabakat aracı görevini üstlenmiş olan eşraf ve ayan/ayan-ı memleket[21] gibi taşra egemenleri nitelik değiştirirken, merkez ile kurdukları ilişkinin farklılaşmaması da mümkün değildi. Egemen sınıfların nitelik değiştirmesi, birtakım yeni toplumsal güçlerin yükselmeye ve egemen sınıflar arasında kendilerine yer edinmeye başlamaları doğal olarak yeni bir tarihsel blokun oluşumuna doğru gidişi başlatmıştır. Taşra egemenleri sözkonusu olduğunda şu biçimde bir açıklama yapılabilir:

> "Yerel kökenlerinin ve bağlarının güçlü olması ayanın yükselişinde, yöre halkını ve yerel çıkarları devlet katında temsil etmeye başlamasında önemli roller oynamıştır. Ancak, ayanın etkinliği yalnızca yerel güçleri merkezî devlete karşı savunmasından kaynaklanmıyordu. Gücünü sürdürmek, etkili ola-

---

20 "Bir dengeler dizisi olan Osmanlı siyasal sistemi, bu durum karşısında çözülmeye başlamış ve yeni bir sistem gereksinimi doğmuştur." (Kemal H. Karpat, *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, çev.: Dilek Özdemir, İstanbul, İmge, Haziran 2006, s. 10.)

21 Taşra egemenleri olarak nitelendirdiğimiz "eşraf ve ayan" hakkında geniş bilgi için bkz. Yücel Özkaya, *Osmanlı Imparatorluğu'nda Ayanlık*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1994. Krş. Yaşar Yücel, "XVI. ve XVII. Yüzyıllarda Osmanlı İdari Yapısında Taşra Ümerasının Yerine Dair Genel Gözlemler", *Belleten*, sayı 167, 1977, s. 495–506; Özer Ergenç, "Osmanlı Şehirlerindeki Yönetim Kurumlarının Niteliği Üzerine Bazı Düşünceler", *XVIII. TTK Kongresi*, cilt II, 1981, s. 1265-1274; Özer Ergenç, "XVIII. Yüzyılda Osmanlı Taşra Yönetiminin Mali Nitelikleri", *Journal of Turkish Studies*, 10, 1986, s. 87–96. Ayanla ilgili literatürün büyük boyutlara ulaşmasına karşılık, üzerinde sistematik bir çalışmanın hâlâ olmadığını belirten Faroqhi, "taşra ayanı devlet aygıtı ile reaya arasında köprü görevi görerek önemli bir rol oynar" diyerek aslında liberal tarih yazınının temel vurgusu olan Osmanlı'da aracı sınıfların yokluğu tezine de -ki bu tez Osmanlı-Türk modernleşmesinin tepeden indiğine, halka rağmen yapıldığına dair görüşün de beslenme kaynaklarındandır- tarihten bir cevap vermiş olur. (Suraiya Faroqhi, "Zeytin Diyarında Güç ve Servet: Edremit Ayanından Müridzade Hacı Mehmed Ağa'nın Siyasi ve Ekonomik Faaliyetleri", *Osmanlı'da Ticari Tarım ve Toprak Mülkiyeti*, ed. Çağlar Keyder ve Faruk Tabak, çev. Zeynep Altok, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998, s. 82-83.) Faroqhi ile paralel bir yaklaşım ile krş. Cenk Reyhan, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", *Toplum ve Bilim*, 1999/2000, Kış, sayı 83, s. 269-270.

bilmek için ayan, hem kendi yöresindeki toplumsal unsurlarla, hem de merkezi devletle iyi ilişkiler kurmak, bir yandan yerel güçleri merkezî devlete karşı temsil ederken, öte yandan da devletin taşradaki temsilcisi olarak belirli malî, askerî ve siyasal işlevleri yerine getirmek durumundaydı."[22]

Tabii hemen şunu ekleyelim ki, ayanların kontrolleri altındaki bölgede halkın bütününün çıkarlarını merkeze karşı temsil etmeleri biçiminde bir durum yoktu. Kendileri de toplumsal artığa el koyan yönetici sınıfın bir üyesi olarak şekillenmişlerdi. Toplumun alt tabakalarının çıkarlarını da ancak kendi çıkarları olarak algıladıkları durumda merkeze karşı korumuş olmaları beklenir.

17. yüzyıl sonlarında tamamen belirginleşen bu durum, kurulan bu "mutabakat", 18. yüzyıldaki gelişmelere bağlı olarak, yüzyılın sonlarına doğru bir kez daha sarsılmaya başlayarak yeniden dönüşme eğilimi içerisine girdi.

19. yüzyıl başında İngiltere elçisi Londra'ya gönderdiği bir yazısında,

> "Onların Paşaları ya da eyaletlerindeki valileri artık, Hıristiyanlığın feodal çağlarında Taht'ın büyük baronları gibi, Bâbıali'den çok daha bağımsızdır. Aslında Sultan'ın hükümranlık tanıdığı... bu Paşalar, kendi vilâyetlerinde despotik biçimde hükmetmektedir ve Sultan'a saygı ya da sevgi beslemedikleri gibi, ancak birbirlerine güven duymadıkları için açıkça isyan etmekten alıkonulabilmektedir. Bâbıali'nin zayıf ve ümitsiz ye-

22 Şevket Pamuk, *100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadî Tarihi, 1500-1914*, 3. baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, s. 123-124. Merkez-taşra ilişkileri ile ilgili olarak, "19. yüzyılın ikinci çeyreğinden önce, ayanların yerel yönetici, mültezim, tüccar ve büyük toprakların fiilî sahipleri olmalarından kaynaklanan önemli politik ve iktisadi nüfuzlarına karşın Batı Anadolu ve Trakya'da feodal yükümlülükler ve feodal üretim ilişkileri güçlü değildi," diye yazan Pamuk'a göre, devletin merkezileşme atılımı sırasında ayanların gücü azaltıldı, büyük işletmelerin bazıları müsadere edilerek küçük köylülüğe dağıtıldı. Böylece, ihracat için meta üretimi, ortakçılara kiralanan büyük işletmeler, küçük toprak sahibi üretici köylüler ve küçük işletmelerdeki kiracı köylülerin bir arada bulunduğu bir yapı çerçevesinde genişledi (Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1913)*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt, 2005, s. 112-113).

gâne siyaseti, ancak birbirleriyle sürekli savaş hâlinde olan ve kendi yağma alanları hâline getirdikleri ülkeyi harabeye çeviren bu Paşaları bölmekten ibarettir."[23]

sözleri ile durumun geldiği noktayı açıklıyordu. Aslında yaklaşık yüz yıldan beri durum bu minvaldeydi.[24] Ancak, 18. yüzyılın ortaya çıkarttığı dönüşümler 17. yüzyılın ikinci yarısından itibaren cari hale gelmiş mutabakatın da sarsılmasını ve buna eşlik etmek üzere yeni mutabakat arayışını beraberinde getirmişti.

18. yüzyılda, taşrada ayanlar yerel otorite ve servetlerini süreklileştirip sahip oldukları büyük topraklardan/çiftliklerden elde ettikleri kârları en üst düzeye çıkarmak amacıyla, daha fazla pazara yönelik üretim yapmanın yollarını arıyor ve fiilî durumlarını meşrulaştırmak istiyorlardı. Benzer durum merkezî egemenler için de geçerlidir.[25] Bu-arada 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren taşrada eşraf adı verilen gruplar da kendilerini giderek daha fazla oranda hissettirmeye başlamışlardı. Bu dönemde taşrada eşraf ve ayanın merkeze karşı asıl tereddütü hükümdarın müsadere uygulaması olarak görülmektedir. Mer-

---

23 Suavi Aydın, "Paradigmada Tarihsel Yorumun Sınırları: Merkez-Çevre Temellendirmeleri Üzerinden Düşünmeler," *Toplum ve Bilim*, yıl 2006, sayı 105, s. 88.

24 Ortaylı'nın da ifade ettiği gibi gibi yaklaşık yüz yıldır taşranın birçok yerinde yönetim neredeyse tamamen ayanların kontrolüne geçmişti (İlber Ortaylı, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, s. 23).

25 Cenk Reyhan, *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri, Kent-Kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-Sosyolojik Bir Çözümleme*, s. 140. Bu davranış kalıplarının izlenebileceği örnek bir monografik esere bakılabilir. Yuzo Nagata, *Tarihte Âyânlar: Karaosmanoğulları Üzerine Bir İnceleme*, Ank: TTK Yayınları, 1997. Krş. Suraiya Faroqhi, "Zeytin Diyarında Güç ve Servet: Edremit Ayanından Müridzade Hacı Mehmed Ağa'nın Siyasi ve Ekonomik Faaliyetleri", *Osmanlı'da Ticari Tarım ve Toprak Mülkiyeti*, ed. Çağlar Keyder ve Faruk Tabak, çev. Zeynep Altok, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998, s. 82-100. Bir başka coğrafyadan örnek: Dina Rizk Khury, "Ticari Tarımın Musul Eyaletine Girişi ve Köylülük Üzerindeki Etkileri (1750-1850)" *Osmanlı'da Ticari Tarım ve Toprak Mülkiyeti*, ed. Çağlar Keyder ve Faruk Tabak, çev. Zeynep Altok, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998, s. 160-179. Khury'nin iddiası, Irak kırsal ekonomisinde ortaya çıkan ve genellikle kapitalist ekonomi üzerindeki etkisine bağlanan bir dizi eğilimin daha 18. yüzyılın son çeyreğinde Kuzey Irak'ta mevcut olduğunu sergilemektir. Örnekler çoğaltılabilir.

kezi yönetim de bölüşüm ilişkilerini yeni düzene kavuşturmanın, bu yolla merkez-taşra ilişkilerinde tamamen taşraya kaymış ibrenin dengeye getirilmesini hedeflemektedir. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nin 18. yüzyıl sonundan itibaren yaşadığı dönüşümleri bu çerçevede anlamlandırmak, yeni tarihsel blokun oluşum süreci biçiminde değerlendirmek, taşrada bireysel ayrıcalıklara dayanan sistemin sınıfsal ayrıcalıklara doğru evrilmesi olarak yorumlamak daha doğru olacaktır.[26]

Bu çerçevede Karpat'ın "İmparatorluğun idari ve ekonomik sistemlerinin modernleştirilmesinde bürokrasi ve ayanların belli ortak çıkarları vardı"[27] tespiti; bizce, "bürokrasi" yerine "egemenlerin merkezi kanadı/merkezi egemenler" tabirinin geçirilmesi kaydıyla, anlam kazanmaktadır. Dolayısıyla egemen sınıfların merkezi ile taşralı kanatları arasında "modernleşme" eksenli bir çatışmanın varlığından söz etmek çok mümkün ve anlamlı görünmemektedir. Egemen sınıflar blokunun değişik kanatları "Batılı" tarzda yeni bir örgütlenmenin kendi iktisadi çıkarları açısından da gerekliliği üzerinde anlaşıyorlardı. Yoksa Rusçuk ayanı Alemdar Mustafa Paşa'nın güçlü, çağdaş ordu aracılığıyla merkezileşme eğilimini açıkça ortaya koyan III. Selim'i tekrar tahta çıkarmak üzere harekete geçmesini "merkezi bürokratlar tarafından kullanılması/kandırılması" argümanı ile açıklamak mümkün müdür? Mesele, bu yeniden örgütlendirilecek sosyo-ekonomik ve politik düzende toplumsal artığa el koyuş mekanizmalarının nasıl ve ne şekilde yeniden biçimlendirileceği noktasındaydı. Buna ek olarak, bu sürecin sa-

---

26 Cenk Reyhan Tanzimat ve Meşrutiyet süreçlerini merkez ve taşrada egemenlerin kendi partilerini kurup sınıfsal taleplerini merkezde temsil ettirme süreci olarak tanımlamaktadır (Cenk Reyhan, *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri, Kent-Kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-Sosyolojik Bir Çözümleme*, s. 267).

27 Kemal H. Karpat, *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, s. 25. Karpat başka bir çalışmasında da "Ayanlar, ordularını ve bölgesel idare mekanizmasını geleneklere, adetlere bağlı kalarak, ama diğer yandan da etkinlik ve pratikliği göz önüne alarak kurmuşlardır. Başka bir ifadeyle, onlar Avrupa'da olan bilimsel, iktisadi ve teknolojik devrimin ürünlerini belli ölçüde kabullenmeye hazır olarak yerel modernleşmenin ilk somut örneklerini vermişlerdir." değerlendirmesinde bulunmaktadır (Kemal Karpat, *Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus*, s. 73).

dece merkezi yönetim ile ayanlar arasında cereyan etmediğini, bu güçlere yeni yükselen toplumsal sınıfların da katıldığını ileri sürmek mümkündür. Dolayısıyla, süreç, merkezi egemenlerin kendi içindeki farklı tabakaların birbirleriyle ve bu tabakaların taşranın değişik toplumsal katmanları ile kurdukları ilişkiler çerçevesinde şekillenmiştir. Merkez ile taşranın egemenleri arasında olduğu kadar, merkezin kendi içindeki farklı tabakalar ve bunlardan belki de daha da şiddetli olmak üzere taşranın değişik toplumsal katmanları arasında ortaya çıkan gerilimler sürecin belirleyicisi olmuştur. Bu çok-kutuplu yapı içerisinde çatışma ve uzlaşma bir arada var olagelmiştir. Merkez ile taşranın bazı unsurları arasında yaşanan çatışma ile eşsüremli olarak merkez ile taşranın başka unsurları arasında kısa ya da uzun süreli mutabakatlar oluştuğunu söylemek yanlış olmasa gerektir.

Osmanlı'nın yaşadığı dönüşümü "modernleşme" paradigması içerisinde ele almanın temel meselelerinden bir diğeri, topyekûn bir değişim içsel dinamiklere bağlı olarak gelişemiyorsa, gözlemlenen değişimin veya dönüşümün neden kaynaklandığı sorusuna verilen cevapta kendisini hissettirmektedir. 18. yüzyılın sonu da dahil olmak üzere 19. yüzyılın bütün "modernleşme" çabalarını tetikleyenin, Avrupa karşısında Osmanlı Devleti'nin bir "beka" sorunu ile karşılaşması olduğu vurgulanmaktadır. Bu var olma kaygısının savaş meydanlarında ortaya çıkan başarısızlıkla ilişkilendirilmesine bağlı olarak güçlü, "modern" ordu vurgusu zaman zaman dikkati çekmektedir. Dolayısıyla, modernleşme ve merkezileşme çabalarının asıl itici gücünün, savaşlarda yeniden başarılı olabilmek için merkezi, modern bir ordu gereğinin devlet katında sonunda "anlaşılabilmesi" olduğu ileri sürülmektedir. Bu gerekliliğin anlaşılmasıyla gündeme gelen,

> "... devamlı merkezi bir ordu tutmak demek, modern merkeziyetçi bir sisteme dayalı bir mali idare gerektirir. Nihayet bu gelişmenin yönetimin her kompartımanına ve hukuk alanına sıçrayacağı açıktır."[28]

28 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 19.

Savaş teknolojisindeki büyük atılımlar böylesi bir ordunun kurulması ve sürdürülmesi için güçlü bir mali yapıyı gerektiriyor; bu durumda, güçlü ordu için merkezileşmek gündeme geliyor ve bütün "dönüşümlerin" temelinde de bu "yeni orduya duyulan ihtiyaç" yatıyordu.[29] Elbette ki, devletlerarası güç ilişkilerinin önemini tümden yadsımak yanlısı değiliz. Bununla birlikte, iç dinamikleri dikkate almadan tümüyle devletlerarası güç ilişkilerini sürecin tek dinamiği olarak değerlendirmenin yerinde olmadığı kanaatindeyiz. Devletlerarası arenada diğer devletler ile rekabetin merkeziyetçiliği daha da güçlendirme yolunda bir itici gücü olduğu açıktır. Bununla birlikte, nasıl ki Batı Avrupa'da merkezi devletlerin ortaya çıkışı, içte kapitalizme doğru evrilen dinamikler göz önünde bulundurulmadan, yalnızca denizaşırı toprakların fethi ve sömürüsü isteğinden –ki bu olgu ile kapitalizmin gelişimi arasında sembiotik bir ilişki vardır– kaynaklı olarak güçlü, modern ordu ve donanma oluşturma isteği ile açıklanamazsa, bu durum, bizce, Osmanlı Devleti için de geçerlidir.

Zürcher'in, Ortaylı'nın yukarıdaki ifadesi ile paralel bir şekilde, Mısır'da Mehmed Ali Paşa'nın reform programını değerlendirirken,

> "III. Selim'in Nizam-ı Cedid'inde olduğu gibi, bu programın ana unsuru Avrupa usulünde modern büyük bir ordunun meydana getirilmesiydi. Bu beraberinde, vergilendirme yoluyla daha büyük devlet geliri ihtiyacını, ülke kaynaklarını seferber etmek için daha etkin bürokrasi ihtiyacını ve yeni ordu ile

29 "Osmanlı modernleşme sürecinin özünde askerî tedbir sorunu yatar: sürüp giden askerî mağlubiyetler ve toprak kayıpları, Osmanlıları, Batı'nın askerî üstünlüğünün altında yatan âmilleri aramaya teşvik etti." (Şerif Mardin, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, çevirenler: Mümtaz'er Türköne, Fahri Unan, İrfan Erdoğan, İstanbul, İletişim, 1996, s. 153).

"Batılılaşma ise askerî bir imparatorlukta, askerî nedenlerle başlayan bir değişimdir." (İlber Ortaylı, *Avrupa ve Biz*, İstanbul, Türkiye İş Bankası, 2008, s. 36).

Ahmet Kuyaş bu açıklama tarzını "... Osmanlıların Batı dünyası karşısında zayıf bir duruma düştüklerini ilk defa savaş meydanlarında fark ettiklerini ve 18. yüzyıl sonlarında, önce Kırım'ın yitirilmesi sonra da Mısır'ın yitirilme olasılığı karşısında silkinip Batı'dakilere benzer bir ordu kurmaya giriştiklerini anlatır." (Ahmet Kuyaş, "Osmanlı-Türk Modernleşmesi ve Ordunun Siyasetteki Yeri Üzerine," *Cogito*, sayı 19, 1999, s. 25-26) sözleri ile özetlemektedir.

bürokrasinin kadrolarını oluşturmak için Batı usulünde modern eğitim ihtiyacını getirdi."[30]

sözlerinde ifadesini bulduğu gibi merkezi güçlü ordu 18. yüzyılın sonunda temel hedeflerden birini oluşturuyordu. Yine Zürcher, II. Mahmut'un siyasetini,

> "... modern bir ordunun kurulması yoluyla merkezî devleti güçlendirmeyi amaçlıyordu. Onun bütün reformları, bu amacın araçları olarak yorumlanabilir: yeni bir ordunun kurulması para isterdi, para daha etkin bir vergilendirmeyi sağlamak zorundaydı ve etkin vergilendirme de ancak modern ve etkin bir merkez ve taşra bürokrasisi sayesinde başarılabilirdi."[31]

sözleriyle açıklarken de merkezileşmek ile modern ordu arasındaki ilişkide önceliği merkezileşmeye vermektedir. Bizim bakış açımızdan merkezileşme isteği ve güçlü ordu arzusu arasında bir nedensellik ilişkisi kurmak da anlamsızdır. Çünkü bu ikisi aslında aynı anlama gelmektedir. Böylesi bir ordu kurulmak istenmesinin nedeni elbette sadece dışa karşı güçlü olmak değil, içte de merkezin denetimini kurmak olarak şekillenmiştir.[32] Bu hedef, mali açıdan güçlü bir yapıyı; vergi akışının dü-

---

30 Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İstanbul, İletişim, 1995, s. 55.

31 *A.g.e.*, s. 64.

32 Karpat, III. Mustafa (1757-1774) ve I. Abdülhamit (1774-1789) dönemlerinde gerçekleştirilmeye çalışılan askerî reformların dış (Batı'nın meydan okuması) ve iç tehditlere (eyaletlerdeki özerklik arayışları, çoğunlukla ahlaki ve dinsel terminoloji ile ifade edilen birbiriyle çatışan düzen, güvenlik ile düzenleyici eylem talepleri) karşı devletin bekasını sağlamaya dönük olduğunu yazmaktadır (Kemal H. Karpat, *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, s. 11). Avigdor Levy 17. ve 18. yüzyıl Osmanlı yazarlarının, merkezi otoritenin zayıflamasını devletin çözülüşünün en önemli nedeni olarak gördüklerini, devleti kurtarmanın güçlü merkezi otorite aracılığıyla geleneksel merkezi siyasal düzenin yeniden ihyası ile olabileceğini düşündüklerini yazar (Avigdor Levy, "Military Reform and the Problem of Centralization in the Ottoman Empire in the Eighteenth Century," *Middle Eastern Studies*, cilt 62, Num: 4, July 2006, s. 228). Levy, Katip Çelebi ve Nâima'nın önerilerinde askerî reforma özel önem verildiğini; böylelikle disiplinli, etkili, suistimallerden uzak bir güçle merkezi otoriteyi donatmanın hedeflendiğini; ıslah edilmiş bir ordunun merkezi otoriteyi, merkezkaç güçlere karşı güçlendireceğinin, yasa ve düzeni yeniden kuracağının ve dış düşmanlara karşı da devleti koruyacağının vurgulandığını ifade etmektedir (aynı yerde).

zenli ve sürekli hale getirilmesini; verginin düzenli biçimde akışının sağlanabilmesi uzmanlaşmış, gelişkin bir bürokratik yapıyı; merkez ile taşra arasındaki ilişkilerin yeni bir temelde şekillendirilmesini ve bütün bu yapının hukuksal bir düzene bağlanmasını, kurumsal bir hukuksal ve siyasal yapının oluşumunu beraberinde getirmiştir. Tabii hemen şunu belirtmek gerekir ki, bu merkezileşme çabaları, tarımsal bir sosyo-ekonomik temel üzerinde yükselen ve bu yapının sınırlılıkları etrafında şekillenmiş olan klasik "imparatorlukçu" merkeziyetçilikten temelde, nitelik olarak farklıdır.[33] Bu anlamıyla 18. yüzyıl sonunda başlayan, 19. yüzyılda hızlanan merkezileşme eğilimi, basitçe, gücünü kaybeden merkezin eski gücünü yeniden sağlama çabası olarak nitelendirilemez. Kapitalist ilişkilerin giderek yayıldığı ve geliştiği bir dönemde değişen/dönüşen sosyo-ekonomik yapının zorladığı bu merkeziyetçileşme arzusu, bölüşüm ilişkilerinin klasik dönemden de, 17. ve 18. yüzyıllardakinden de çok farklı yeni bir temelde şekillendirilmesi anlamına gelmektedir.[34]

Yukarıda açıklanan, kendiliğinden değişim dinamiklerine sahip olmayan bir "geleneksel" toplum tasviri, bu toplumu mo-

33 "19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu geleneksel devlet tipinden modern merkeziyetçi bir devlet tipine geçiş sürecini yaşamaktaydı." (İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 108).

34 Aslı Yılmaz, dönemin merkeziyetçilik düşüncesinin imparatorluk kavramına içkin bir merkeziyetçilik olduğunu Tanzimat dönemi merkeziyetçiliğini ulus devlete içkin bir merkeziyetçilik kavramı ile açıklamanın yanlış olduğunu, ulus devlete içkin merkeziyetçilikten bahsetmenin maddi koşullarının Tanzimat döneminde var olmadığını ileri sürmektedir (Aslı Yılmaz, "Tanzimat Dönemi Yönetsel Reformları Üzerine: Ahmet Cevdet Paşa'nın Yönetsel Reform Düşüncesi," *20. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, der: Necat Akyıldız ve diğerleri, Ankara, TODAİE, s. 245). Yılmaz, Tanzimat döneminde temel hedefin imparatorluğu yaşatmak düşüncesi olduğunu vurgulayarak bu merkeziyetçiliğin ulus-devlet kurma amacı taşımadığını söylemektedir. Yılmaz'ın modernleşme yaklaşımının temel varsayımı olan merkezi seçkinlerin bu sürecin başlatıcısı oldukları biçimindeki kabulü buna yol açmaktadır. Dolayısıyla bu seçkinlerin ulus-devlet kurma gibi bir düşünceleri olmadığına göre bu dönem merkezileşmesi de ulus-devletle ilişkilendirilemez gibi bir anlam çıkmaktadır. Bizim iddiamız bu dönemin merkeziyetçiliğinin ulus-devletvari bir merkeziyetçilik olduğu değildir. Ancak Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik dönemindeki merkeziyetçilik anlayışından temelde farklı, kapitalizme doğru evrilen bir sosyo-ekonomik sürecin uzantısı olduğunu söyleyebiliriz.

dernlik düzeyine yükseltmenin ancak bir "dış" gücün zorlamasıyla gerçekleşebileceği argümanını da kuramın içsel tutarlılığı açısından zorunlu kılar. Bu "toplum"un dışında konuşlanmış dış güç ya gelişmiş, sanayileşmiş, "modern" bir yabancı devlettir ve/veya geleneksel topluma yabancılaşmış, Batılılaşmış, toplumun dışında ama onun üzerinde yer alan "modernleştirici seçkinler" olabilir.[35] Bu yaklaşım ekonomik faktörlere yaptığı vurguyla kültüralist modernleşme anlayışından farklılaşan bağımlılık kuramı açısından da geçerlidir.[36]

Bağımlılık kuramı, Osmanlı "modernleşmesini" Osmanlı Devleti'nin kapitalist sistem içine çekilmesinin bir sonucu ola-

---

35 Bu durum modernleşme yaklaşımın benimsenmesinin temel sonuçlarından biridir. Levent Köker, John Kautsky ve Eisenstadt gibi yazarların görüşlerinden özetleyerek, modernleşme yaklaşımının Batılı olmayan toplumların modern topluma doğru değişme sürecini açıklamada, toplumun çoğunluğunu oluşturan ve gelenekselliğini sürdüren kitlelerin bu süreçte itici bir güç olmadıkları; dolayısıyla, Batılı olmayan toplumlarda yabancı aristokratik bir seçkinler zümresinin veya Batılı modern kültürün düşünsel araçlarıyla donanmış yerli bir aydınlar grubunun ya da her iki grubun birlikte oluşturacağı bir gücün yol göstericiliğine ihtiyaç olduğu argümanına yaslandığının altını çizmektedir. (Levent Köker, *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, s. 51-52). Krş. İncelememizde dipnot 15.

36 Modernleşme kuramının öne sürdüğü tezlerin aksine, Latin Amerika örneğinde, "azgelişmiş ülkelerin evrimleşerek gelişmiş Batı ülkelerine benzemeyeceğini" öne süren "bağımlılık kuramı" ve buna karşı yöneltilen eleştiriler için bkz. Melih Ersoy, "Bağımlılık Okulu Eleştirisine Giriş", *Emperyalizm, Gelişme ve Bağımlılık Üzerine*, der.: Melih Ersoy, Ankara, 1992, s. 9-21. Bu eserde yürütülen ve bağımlılık kuramı gibi neo-Marxist bir kapitalizm analizi olarak görülebilecek ve bağımlılık kuramının daha geliştirilmiş bir şekli de denebilecek olan, "modern dünya sistemi teorisi" tartışmaları ile karşılaştırmalar yapmak konumuz açısında açıklayıcı olabilir. Böylece, genel hatları ile değerlendirildiğinde, modernleşme teorisinin ihmalci davrandığı "emperyalizm", "azgelişmişlik", vb. gibi olgular da takip edilebilir. Elbette her iki teorinin de Marksizmden beslenmekle birlikte ondan temelli ayrışma noktaları olduğunu da aklımızda tutarak. Bkz. M. Asım Karaömerlioğlu, "Bağımlılık, Dünya Sistemi ve Osmanlı/Türkiye Çalışmaları", *Toplum ve Bilim*, Kış, 2001-2002, sayı 91, s. 81-99. Mesela, Marks'tan farklı olarak, bağımlılık kuramına göre azgelişmişlik kapitalizmin yokluğundan değil, bilakis varlığından dolayı ortaya çıkmaktadır (M. Asım Karaömerlioğlu, *age.*, s. 85). Bu yaklaşımların Osmanlı-Türkiye tarihine uyarlanması hakkında genel bir bibliyografya için de Karaömerlioğlu'na bakılabilir. Ayrıca Latin Amerika üzerine bağımlılık kuramı tezlerinin eleştirisi için bkz.: Haldun Gülalp, *Gelişme Stratejileri ve Gelime İdeolojileri*, s. 99-114. Bağımlılık kuramı eleştirisi için Aykut Kansu, *1908 Devrimi*, s. 1-34.

rak değerlendirir. Öncelikli olarak bu yaklaşımın arkasında yatan unsurları görmek için Avrupa'nın sanayileşme sürecinin Osmanlı Devleti'nin dış ticaretine nasıl bir etkide bulunduğunu İngiltere örneği üzerinden gösterelim.

Sanayi Devrimi'ni ilk gerçekleştiren İngiltere'nin Osmanlı Devleti'ne 18. yüzyıl boyunca yaptığı yıllık ihracatın değeri 250.000 sterlinin altında gerçekleşmişken; bu rakam 19. yüzyılın başından itibaren hızla yükselmeye başlamış; 1812'de 311.000, 1820'de 788.000, 1824'te 1.300.000, 1830'da 2.700.000 ve 1836'da 3.700.000 sterline ulaşmış; buna karşılık Osmanlı Devleti'nden İngiltere'ye yapılan tarım ürünleri ve hammadde ihracatı da önemli ölçüde artmıştı.[37] Avrupa ile yapılan ticaret hacmindeki bu genişlemenin, Osmanlı Devleti'nin iç dinamikleri ile karşılıklı etkileşim halinde Osmanlı toplumsal-ekonomik yapısına etkide bulunması kaçınılmazdır. Ayrıca bu özellik Avrupa devletlerinin Osmanlı merkezileşmesini neden desteklediklerini noktasında da önemli argümanlardan birini oluşturabilir:

> "... her biri kendi bölgesinde adeta bağımsız hareket eden ayan ve paşaların, genişleyen ticaretten kendi nasiplerini almak için birtakım keyfi davranışlara başvurduğu görülmekteydi. Uluslararası ticarette mal akımlarına rastgele vergi, resim ve harç koymaları, binbir vesile yaratarak rüşvet almaları, piyasa ilişkilerine belirsizlik getiren yasaklama ve karışmalara başvurmaları bütün yabancı tacirleri, bu arada özellikle İngilizleri rahatsız ediyordu. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki siyasî kararsızlık, idare yapısının darmadağın durumu, can ve mal güvenliğine ve böylece ticarete yönelik bir tehdit gibi görünüyordu."[38]

Dolayısıyla emperyalizm aşamasına doğru evrilen Batı Avrupa devletleri için kendi yönlendirmelerine açık olan Osmanlı Devleti merkezinin, taşraya da egemen olması bu süreç içerisinde anlamlı olmaktadır. Yüzyılın başından itibaren gelişen ti-

---

37 Yahya Sezai Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Gözden Geçirilmiş 3. baskı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Kasım 1994, s. 63.

38 *A.g.e.*, s. 63-64.

cari ilişkilerin sonucu, 1838'de Balta Limanı Ticaret Sözleşmesi ile tamamlanınca, Osmanlı merkeziyetçiliği daha da önem kazandı.[39] Stefanos Yerasimos, bu durumu aşağıdaki biçimde özetlemektedir:

> "Batı'nın 1838 tarihli ticaret anlaşmasında somutlaşan ekonomik sızması Osmanlı topraklarının merkezi bir yönetimin denetiminde birleştirilmesini gerektirmekteydi. Çünkü pazarlıklar merkezi yönetimle yürütülebileceği, bu pazarlıkların sonuçları ancak böyle bir yönetim aracılığıyla bütün ülkeye dayatılabilir ve önceki dönemin "feodal" eğilimlerinin yarattığı iç engellerden kurtulmuş, tek hukuklu bir alan böyle bir yönetimle oluşturulabilirdi. Sonuçta 1839'un hemen öncesinde ve sonrasında imparatorluğun uluslararası ağırlığı azalırken, merkezi iktidarın içerideki otoritesi güçlendi."[40]

---

39 Bu sözleşme ile İngiltere'ye tanınan ayrıcalıklar 1838 yılında Fransa'ya, 1839 yılında Hansa Alman Birliği, Birleşik Devletler, Sardunya'ya, 1840 yılında İsveç, Norveç, Hollanda, Prusya, Belçika'ya ve 1841 yılında da Danimarka ve Toskana'ya verildi (Reşat Kasaba, *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi, Ondokuzuncu Yüzyıl*, çeviren: Kudret Emiroğlu, İstanbul, Belge, Ekim 1993, s. 50).

40 Stefan Yerasimos, "Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine", *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, ed.: Paul Dumont ve François Georgeon, (Çev.: Ali Berktay), 2. baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1999, s. 5.

Korkut Boratav, bu sürecin sonucunda Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Avrupa emperyalizminin yarı-sömürgesi konumuna geldiğini ileri sürmektedir (Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985*, 4. baskı, Gerçek Yayınevi, s. 11).

Ali Gevgilili, Osmanlı Devleti'ni, gelişen Batı'ya pazar olarak açan ekonomideki bu tip bir liberalleşmenin toplumsal ve siyasal düzlemde de birtakım yansımalara yol açmamasının mümkün olmadığını görüşü ile Osmanlı Devleti'nin yaşadığı dönüşümü yine emperyalizme bağlamaktadır (Ali Gevgilili, *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar*, 2. baskı, İstanbul, Bağlam Yayınları, Kasım 1989, s. 31).

Nuray Keskin de "... Osmanlı yöneticilerinin 19. yüzyılda kurmaya çalıştığı merkeziyetçilik, artık klasik dönemdeki gibi bir merkeziyetçilik değildir. 19. yüzyıl merkeziyetçiliği, yarı sömürge koşullarında ve Avrupa kuvvetler dengesi çerçevesinde inşa edilmektedir." (Nuray Keskin, *Devletin Toprak üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2007, s. 155) sözleriyle içsel dinamiklerden daha çok, dışsal unsurlara ağırlık verir görünmektedir.

Tabii bu yorum Osmanlı Devleti'nin merkezileşmesinin arkasında tek belirleyici unsurun Avrupa kapitalizmi ve emperyalizmi olduğunu çağrıştırmaktadır. Batı Avrupa devletlerinin Osmanlı Devleti'nin merkezileşme çabalarına en azından bir dönem destek verdiği açık olmakla beraber, Batı etkisini Osmanlı modernleşmesinin tek unsuru olarak değerlendirmek resmin yalnızca bir yüzünü yansıtır. Bu anlamda Taner Timur'un,

> "... Osmanlı değişim sürecinin niteliğini tayin eden unsur "reform" arzusu ve eylemi değil, Batı'nın kolektif kontrolüdür. Bu kontrolde, Osmanlı Devleti'yle ilgili ilke, onun "zayıf tutularak bütünlüğünün korunması" şeklinde konulmuştur."[41]

biçimindeki değerlendirmesi de Avrupa'nın Osmanlı merkezileşmesine destek vermesinin nedenlerini ortaya koyması bakımından yerindeyse de, bütün bu süreci dış faktörle açıklaması nedeniyle, kanımızca, eksiktir. Dış zorlamanın bu sürecin temel belirleyeni olduğunu reddeden Ortaylı "Akdeniz'in doğusu[nun] bu modeli gözlemekte ve yavaş yavaş benimsemekte oldukça bağımsız ve kendiliğinden davran[dığını]"[42] ve dolayısıyla "...Batılılaşma[nın] bir dış zorlamadan çok, bir iç kararın sonucu [olduğunu]"[43] belirtmektedir. Timur'un analizinde Batı'ya karşı direnecek gücü olmayan bir yapının dıştan gelen zorlamalar ile bu süreci başlatıp, yönlendirdiği anlamı varken; "beka" kaygısıyla hareket eden yönetenlerin iradesi anlamında iç faktörlere vurgu yapan yazarlarda da devletin çöktüğünü sonunda anlayabilen, devleti kurtarmak için yapının değişmesi gerektiğini kavrayan ve bu değişimin de ancak Batı tarzı bir reorganizasyonla mümkün olacağını düşünen "merkezi yönetenler"in iradeleri ile bu süreci başlattıkları anlamı bulunmaktadır. Sonuçta, her halûkârda, "merkezi yönetenler"in süreçteki belirleyiciliğine vurgu yapılmakta; konunun diğer yö-

---

41 Taner Timur, *Osmanlı Çalışmaları, İlkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine*, 2. baskı, Ankara, İmge, Ocak 1996, s. 96.

42 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 3. baskı, İstanbul, Hil Yayınları, s. 11.

43 *A.g.e.*, s. 19.

nü, taşradaki tarihsel-toplumsal koşullar göz ardı edilmektedir. Bu anlamıyla Osmanlı-Türk tarihini açıklamaya dönük yaklaşımlar içsel dinamikleri yadsır.[44] Ve bu yadsımaya bağlı olarak Osmanlı'nın 19. yüzyılda yaşadığı dönüşümün açıklanması çabasında bir noktada uzlaşırlar. Uzlaşılan bu nokta bürokrasinin ve özellikle bürokrasinin askerî kanadının bu süreçlerin "özne"si olarak görülmesinde bulunabilir.

Bu anlamda Erik Jan Zürcher'in,

> "... reformlar, tepedeki bilinçli bir siyasal tercihin sonucuydu. Reformlar, padişahın ve hizmetindeki birkaç önde gelen kişinin, devletin ancak Avrupa usullerinin kabulüyle kurtarılabileceği yolundaki tahminlerine dayanıyordu. Reform politikaları asla halkın baskısı sonucu değildi ve bu nedenle bunlar Osmanlı toplumunda sağlam bir tabandan yoksundu."[45]

değerlendirmesi Osmanlı'nın yaşadığı dönüşümü açıklamakta neredeyse hegemonik hale gelmiş görüşlerin kısa bir özeti niteliğindedir. Merkezileşmek, "devletin ancak bu yolla kur-

---

44 Aykut Kansu, *1908 Devrimi*, s. 27.

45 Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, s. 72. Bu hegemonya Osmanlı-Türk devrim sürecini "-e rağmen"ci, "tepeden inmeci" bir paradigmayla açıklar: Halka rağmen, jakoben vb. Halbuki bu paradigma, yukarıdaki açıklamalarımıza ek olarak, en basitinden, ileride de inceleyeceğimiz üzere, taşra meclislerinde (muhassıllık ve oradan sancak/küçük ve eyalet/büyük meclisler ve vilayet meclislerinden-bkz.: İncelememizde birinci bölüm) başlayan ve Cumhuriyet'in kuruluşuna, (yerel kongre iktidarlarına ve oradan ulusal kongre iktidarına (Bülent Tanör, *Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920)*, İstanbul, AFA, Temmuz 1992, s. 45-97) değin süren ve yerelden merkeze doğru evrilen "temsiliyet" mekanizmasını görmezden gelir. Görmezden gelinen bir başka husus da, Osmanlı söz konusu olduğunda, "temsiliyet"in gelişim sürecinde, gerek Fransa ve gerek İngiltere ve gerekse diğer Avrupa ülkelerinde de sınıf, yaş, cinsiyet vb. konularda eşzamanlı olarak benzer sorunlarla karşılaşılmış olmasıdır. Kaldı ki, temsiliyet açısından Osmanlı-Türkiye örneklemi ile bir kıyaslama yapılacaksa, bunun, Batı Avrupa ile mi yoksa Osmanlı varisi diğer Ortadoğu ve Balkan ülkeleri ile mi yapılmasının daha sağlıklı bir sonuca ulaştıracağı sorusu da akla gelmektedir. Osmanlı parlamentarizminin gelişim süreci ile ilgili olarak buna benzer bir soru Bülent Tanör'den gelmektedir. Tanör, 1876 Kanun-i Esasisi'ni İngiliz veya Fransız parlamentarizmi ve anayasacılığı ile değil, Rusya, Prusya ve Avusturya-Macaristan gibi koşulları Osmanlı'ya yakın sistemler ile karşılaştırmanın doğru olacağını vurgulamaktadır (Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal* Gelişmeleri (1789-1980), Gözden Geçirilmiş 3. baskı, İstanbul, AFA, 1996, s. 127).

tarılabileceğine" inanmış modernist padişahların/bürokrasinin tercihi olarak sunulmaktadır.[46] Bu durumda merkezileşme Osmanlı toplumunun içsel sosyo-ekonomik dinamiklerinin zorladığı bir unsur olmaktan çıkarılmakta ve neredeyse bireysel tercih meselesine indirgemektedir.[47] Bürokrasiye biçilen bu rol, modernleşme kuramının başat argümanlarından birini oluşturmaktadır. Osmanlı-Türk tarihini modernleşme yaklaşımından ele alan görüşler Trimberger'in "tepeden devrim" teorisi ve buna temel oluşturan "göreli özerk bürokrasi" kavramını da düşüncelerine temel yaparak,[48] bürok-

---

46 Burada bu yorumu paylaşan yazarların bir kaçından örnekler verelim:

"Osmanlı İmparatorluğu, askerî mağlubiyetler ve toprak kayıpları sonucunda savunmaya dayalı bir modernleşme modeli benimsedi. Reformlar bürokratik seçkinler tarafından devleti muhafaza için tetiklenmiş ve aynı zamanda "yukarıdan" dayatılmıştır. "Batılılaşma" olarak adlandırılan reform politikası Osmanlı toplumundan yükselen taleplerden ziyade imparatorluğa etki eden dış faktörlerden dolayı ülke gündemine girmiştir." (Mustafa Gencer, "Osmanlı-Türk Modernleşme Sürecinde Kültür, Din ve Siyaset İlişkileri," *Turkish Studies*, cilt 3/2, Spring 2008, s. 356.)

"Önce İmparatorluğa eski gücü kazandırılmaya çalışılmış ancak, Batı'nın ekonomik ve teknolojik üstünlüğünün fark edilmesiyle savunmacı bir değişim politikası benimsenmiştir...Değişimin yukarıdan gelmesi, toplumsal ve kültürel alanda kapitalist gelişmeyi destekleyecek değerlerin kendiliğinden belirmeyeceği gerçeği ile ilgilidir...Bu süreçte, değişimin dinamiğinin belirlenmesinde merkeziyetçiliğin etkili hale gelmesi, devletin varlığının dışarıdan gelecek bir tehdit altında hissedilmesi ile ilişkilidir." (Himmet Hülür-Gürsoy Akça, "İmparatorluktan Cumhuriyete Toplum ve Ekonominin Dönüşümü ve Merkezileşmenin Dinamikleri," *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, sayı 17, Bahar 2005, s. 313-314.)

"[Osmanlı modernleşmesi] Avrupa emperyalizmi karşısında imparatorluğun varlığı ve bütünlüğünü koruma maksatlı, devlet tarafından başlatılan ve yönlendirilen 'savunmacı' bir reform programıydı." (Yasemin Avcı, "Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Döneminde "Otoriter Modernleşme" ve Kadının Özgürleşmesi Meselesi," *OTAM, (Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi)*, Bahar 2007, sayı 21, s. 2.) Örnekler çoğaltılabilir.

47 Gülalp'e göre, "bir toplumsal 'sınıf' olmadığı için belli bir toplumsal programa da sahip olamayacak olan 'bürokrasi'nin 'iktidar'ından söz edildiğinde, çözümlemede, kaçınılmaz olarak, bürokratların bireysel dünya görüşleri, bilgileri, hatta 'iyi niyetleri' gibi unsurlar ön plana çıkmaktadır." (Haldun Gülalp, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, 2. Basım, Ankara, Yurt Yayınları, Aralık 1987, s. 74.)

48 Haldun Gülalp, *a.g.e.*, s. 80. Demet Dinler, modernleşme okulundan farklı olan ve hatta bu okulu eleştiren bazı yazarların da tepeden devrim tezi aracılığıyla "modernleştirici seçkinler" modeline yakın bir yaklaşım ürettiklerini vurgular (Demet Dinler, "Türkiye'de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleş-

rasiyi Osmanlı-Türk tarihsel gelişiminde ana özne olarak tanımlamaktadırlar.

Bu mesele ile de ilintili olarak bu çalışmanın konusu açısından merkez-çevre yaklaşımının argümanlarının kısaca da olsa değerlendirilmesi gerekmektedir.[49] Merkez-çevre paradigmasına göre ara tabakaların bulunmadığı patrimonyal nitelikli Osmanlı Devleti'nde değişimler/dönüşümler Batı Avrupa'dan farklı gelişmiş; bu değişim/dönüşüm "tepeden" gelmiş, "modernist" sultanların başlattığı bu eğilim, aslında bizzat kendisi de "modernleşme" çabalarının sonucu olan bürokratlar tarafından derinleştirilmiş; "aydın despotizmi"[50] biçiminde topluma dayatılmış, dolayısıyla bu süreçte "devlet-toplum", "merkez-çevre" ayrılığı daha da belirgin hale gelerek tepedeki modernist-laik elitler ile muhafazakâr-dindar halk arasındaki bağ tamamen kopmuş; merkez ile çevre arasındaki gerilim günümüze kadar gelen süreçte Türkiye'nin sosyo-politik yapısının temel taşı olmuştur. Şerif Mardin'in "merkez-çevre", Metin Heper'in "devlet geleneği" yaklaşımları üzerinde temellendirilen bu anlayış yalnızca 19. yüzyıl sonrası "modernleşme" serüvenini değil, bütün Osmanlı tarihini bu perspektiften yorumlamaktadır.[51]

tirisi," *Praksis*, sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 26). Tepeden devrim anlayışının bir eleştirisi için bkz.: Aykut Kansu, *1908 Devrimi*, s. 22-23.

49 Merkez-çevre paradigmasına dönük çok sayıda eleştiri yapılmıştır. Bunlardan birkaçı Cenk Reyhan, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", *Toplum ve Bilim*, 1999/2000, Kış, sayı 83, s. 267-291; Demet Dinler, "Türkiye'de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi," *Praksis*, sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 17-54; Fethi Açıkel, "Entegratif Toplum Muarızları: Merkez-Çevre Paradigması Üzerine Eleştirel Notlar", *Toplum ve Bilim*, sayı 105, 2006, s. 30-69; Suavi Aydın, "Paradigmada Tarihsel Yorumun Sınırları: Merkez-Çevre Temellendirmeleri Üzerine Düşünceler", *Toplum ve Bilim*, sayı 105, 2006, s. 70-95. Alim Arlı, "Devletin Sürekliliği, Devrimin Muhafazası, "Toplumun Denetimi Sorunu: Merkez Çevre Paradigmasının Sınırlılıkları Üzerine Notlar", *Toplum ve Bilim*, sayı 105, 2006, s. 96-128. Şerif Mardin ve Metin Heper'in yaklaşımların bir başka eleştirisi için bkz.: Ali Rıza Güngen-Şafak Erten, "Approaches of Şerif Mardin and Metin Heper on State and Civil Society in Turkey," *Journal of Historical Studies*, 3, 2005, s. 1-14.

50 "Merkeziyetçi reformları yürütenler, imparatorluk tarihinin aydın mutlakiyetçileriydi." (İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 108-109.)

51 Heper, merkez-çevre ilişkileri çerçevesinde Osmanlı tarihinin incelenmesinin, klasik dönemden, gerileme ve 19. yüzyıla kadar uzanan açık bir devamlı-

Şerif Mardin, Batı Avrupa'da modern devleti yaratan merkezileşme sürecinin, dayandığı feodal temellerden ötürü, merkez ile çevre arasında uzlaşmalar yapılması sonucunu veren bir dizi çatışma ile gerçekleştiğini; merkezileşmenin, çevrenin en azından bir kısmının merkez ile bütünleşmesi ve bu bütünleşme ile beraber özerk durumlarının tanınmasını sağlamaları biçiminde gerçekleştiğini; buna mukabil, Osmanlı Devleti'nde böyle bir durumun söz konusu olmadığını, merkez ile çevre arasında her zaman bir çatışma olduğunu; Osmanlı Devleti'nde çevresel toplumsal güçlerin özerkliğinin yalnızca *de facto* düzeyle sınırlı kaldığını, hiçbir zaman kurumsallaşmadığını, dolayısıyla merkez ile çevre arasındaki çatışmada uzlaşmaların oluşmadığını belirtir.[52] Bu yaklaşımın bir diğer önemli ismi Metin Heper de,

> "Osmanlı'da devlet, gücü yettiği ölçüde çevresel kesimlere sivil toplum veya benzeri bir statü atfetmeyi düşünmemiş ve bu kesimlerin devlet hayatında önemli bir rol oynamasına izin vermemiştir. Merkezin, mali kaynaklar üzerindeki denetimini büyük ölçüde kaybettiği durumlarda dahi daha önceleri şekillenmiş merkez-çevre ilişkisi temel niteliğini korumuş, devlet toplum kesimlerini kontrol altında tutabilmiştir. İktidar yarışı merkez ve çevre arasında cereyan etmemiş; o yarış merkezin çeşitli kanatları arasında ortaya çıkmış ve belli aralıklarla imparatorluğun sonuna kadar devam etmiştir."[53]

sözleri ile merkezin sürekli tahakkümünden söz etmektedir. Uzlaşmanın olmadığı, merkezin devamlı tahakkümünün olduğu böylesi bir yapıda merkez ile çevre arasında sürekli bir kopukluk ortaya çıkmış, 19. yüzyıldaki Osmanlı "modernleşme"

---

lığı ortaya koyacağını ileri sürmektedir (Metin Heper, "Center and Periphery in the Ottoman Empire, With Special Reference to Nineteenth Century," *International Political Science Review*, cilt 1, no. 1 (Studies in Systems Transformation), 1980, s. 98).

52 Şerif Mardin, "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?", *Daedalus*, 102, no. 1, Kış 1973, s. 170.

53 Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları, Haziran 2006, s. 70-71.

sürecinde bu kopukluk daha da derinleşmiştir.[54] Bu kopukluğun merkezine de kültürel farklılık yerleştirilmektedir. Dolayısıyla laik bürokratik merkezi seçkinler ile bunların karşısında yer alan muhafazakâr çevre arasında sürekli bir çatışma durumu tasavvur edilir.[55] Bu bakış açısından Osmanlı-Türk toplumundaki dönüşüm, Batı Avrupa'nın organik toplumsal dönüşümünü ile karşıtlık içerisinde yapay (*induced*) olarak değerlendirilir ve merkezin dayatması ile gerçekleştirildiği savlanır.[56] Aslında Osmanlı-Türk tarihinin bu şekilde okunması sadece liberal görüş sahiplerinin değil, Açıkel'in işaret ettiği gibi değişik ideolojik duruşlara sahip kesimlerin benimsediği bir yaklaşımdır.[57] Muhafazakârlardan liberallere, Kemalistlerden

54 "Ondokuncu yüzyıl boyunca ideolojik mesafe daha da açılmıştır." (Metin Heper, "The Recalcitrance of the Turkish Public Bureaucracy to "Bourgeois Politics": A Multi-Factor Political Stratification Analysis," *Middle East Journal*, 30: 4, 1976: Autumn, s. 494.)

55 Sürecin bu çerçeveden, son derece basitleştirilmiş bir anlatımı İlkay Sunar'ın şu sözlerinde bulunabilir: "Bir öncü kadro toplumu modernize etmeye, çağdaşlaştırmaya, dönüştürmeye çalışıyor. Bunu yaparken, dönüştürmek istediği toplumdan kendini soyutlamak durumunda kalıyor. Eğer toplum[u] dönüştürecekse öncü kadronun ona entegre olmaması gerek. Toplum geleneksel. Siz de o geleneksel toplumu dönüştürmek istediğinize göre o toplumdan kendinizi soyunuyorsunuz ve bu şekilde dönüştürmeye çalışıyorsunuz. Güçlü bir öncü kadro, parti-devlet, yahut devlet-parti mekanizmasını kullanarak, bürokratik bir merkeziyetçiliğe dayanarak değişimi sağlıyor." (İlkay Sunar, "Kurumsal Mühendislik Yeterli Değildir," içinde, *Demokrasi Türkiye Serüveni*, İstanbul, Doruk, Ocak 2010, s. 101.)

56 Metin Heper, *Middle East Journal*, 30: 4, 1976: Autumn, s. 485.

57 Fethi Açıkel, *Toplum ve Bilim*, sayı 105, 2006, s. 34. Bunu temellendirmek için çok sayıda farklı ideolojik duruşlara sahip yazardan kanıt bulmak mümkündür. Bu konuda Aykut Kansu'nun *1908 Devrimi* adlı eserinin girişine ve Kemalizme yakın yazarların tarihi bu tarzda yorumlamaları için Haldun Gülalp, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme Ideolojileri* adlı çalışmasında s. 73-98 arasındaki "Türkiye Üzerine Kadro'cu Tezler" başlıklı 4. Bölümü'ne bakılabilir.

Biz burada yalnızca Kemalist çizgide değerlendirilebilecek olan Emre Kongar'dan bir alıntı yapmakla yetinelim:

"Türk siyasal yaşamı sınıfsal ilişkilerin iç içe girdiği iki karmaşık cephe çizgisinde çözümlenebilir. Bunlardan biri, *devletçi-seçkinci* cephe, öteki *gelenekçi-liberal* cephedir. *Devletçi-seçkinci* cephe, "Batılılaşma" düşüncesi ve simgesi çevresinde oluşmuştur. İmparatorluğun aydın kesimini de temsil eden merkezî bürokrasi, bu cephenin yaratıcısı ve önderi niteliğini taşır. Bürokrasi, toplumda "kendiliğinden oluşan" başka sınıfların desteğinden yoksun olduğu için, bütün yenilikleri devletin gücüne dayanarak gerçekleştirme yolunu seçti...." (Emre Kongar, İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal

Marksistlere kadar değişik siyasal pozisyonlara sahip çok sayıda yazar ve düşün adamı sürecin nasıl geliştiği konusunda büyük bir uzlaşma sergilemekte; bu sürecin sonuçları konusunda ideolojik tercihlerine göre birbirlerinden ayrılmaktadırlar.[58] Fatma Müge Göçek, hem Weberci hem Marksçı çözümlemelerin toplumsal değişmeyi yaratmada devletin ve toplumsal grupların sahip olduğu rolü araştırdıklarını, Batı dışındaki değişimleri açıklarken devletin rolüne ve Batı ile olan etkileşimine öncelik tanıdıklarını yazarken bu noktanın altını çizmektedir.[59]

Biz, merkez-çevre, devlet-toplum karşıtlığı üzerinden geliştirilecek açıklamaların 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın ilk çeyreğinde Osmanlı Devleti'nde ve Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarında mülki idarenin geçirdiği dönüşümleri anlamak için yeterli çerçeveyi sağlayamayacağını düşünüyoruz. Bizim bakış açımızdan "merkez" ve "yerel" terimleri analizi kolaylaştırmaya yarayacak yöntemsel ayrımlardır. Sıfır-toplamlı bir oyunda yer alan farklı yapılar olarak değerlendirmek yerine;[60] merkez ve taşra egemenlerini, toplumsal artığa kendi iç dengeleri çerçevesinde beraberce el koyan, dolayısıyla birbirlerini bu anlam-

---

Yapısı cilt 1-2, 9. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi, Kasım1995, s. 143.) Emre Kongar'ın görüşlerinin bir eleştirisi için bknz.: Haldun Gülalp, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, s. 86-89, "Merkez-Çevre" başlığı)

58 Değişik bakış açılarının askerî bürokrasiyi sürecin öznesi olarak görmelerini Ahmet Kuyaş, "iyi ya da kötü, çünkü Sultan Abdülaziz'in tahttan indirilmesi, "Hürriyet'in ilanı", "Anadolu İhtilâli", Cumhuriyet, 27 Mayıs, vs. kimileri için iyi, kimileri için ise kötüdür, ama pek sade suya bir tarih çözümlemesi açısından aynıdır; ister çağdaşlaşmayı, aydınlanmayı ve demokratlaşmayı sağlayan olsun, ister yabancılaşmayı, "köpekleşmeyi" ve dinsizleşmeyi, etkin özne, Batı dünyasıyla sistematik bir biçimde ilk tanışan ve belirli bir ideolojiyle eğitilen Osmanlı-Türk ordusudur." (Ahmet Kuyaş, *Cogito*, sayı 19 (1999), s. 26.) sözleriyle değerlendirmektedir.

"Özetle bütün bu hikayenin anlatıcıları kendi içlerinde farklılıklar taşısa da hepsi de ağız birliği etmişçesine tarihin belli bir döneminde dış etkenlere bağlı olarak başlayan bir hareketin tamamıyla 'devlet içinde devlete karşı devlet tarafından' şeklinde geliştiğine inanmamızı beklemektedirler." (Demet Dinler, *Praksis*, sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 30).

59 Fatma Müge Göçek, *Burjuvazinin Yükselişi, İmparatorluğun Çöküşü, Osmanlı Batılılaşması ve Toplumsal Değişme*, 49.

60 Yonca Köksal, "Imperial Center and Local Groups: Tanzimat Reforms in the Provinces of Edirne and Ankara," *New Perspectives on Turkey*, no. 27, Fall 2002, s. 135.

da tamamlayan unsurlar olarak görüyoruz. Bu, merkez ile taşra güçleri arasında çatışma varsaymadığımız anlamına gelmez. Ancak, bütün sürecin çatışma ve merkezin sürekli tek yanlı hegemonyası üzerinde şekillenmediğini düşünüyoruz. Çatışma ve uzlaşmanın bir arada var olduğu kanaatindeyiz. Sosyo-ekonomik yapıdaki değişmenin iktidar blokunun çatlamasını getirdiği, hegemonik bir kriz doğurduğu ve böylelikle ortaya çıkan toplumsal kriz dönemlerinde çatışmanın şiddetlenmesinin krizden çıkış yolu olarak uzlaşmayı kaçınılmaz kıldığı açıktır. Tabii ki, bu uzlaşma eskisinden farklı bir temelde şekillenecek; tarihsel blok içerisinde yer alan eski sınıflar/tabakalar tasfiye olurken, yeni toplumsal sınıflar/tabakalar bu sürece dahil olacaklardır. Merkez-çevre/devlet-toplum karşıtlığı temelli görüşlerde; devletin, neredeyse toplumdan, toplumun ekonomik ve sosyal örgütleniş tarzından tamamen bağımsız, adeta ontolojik bir varlık olarak değerlendirilmesine karşılık;[61] biz, devletin toplumdan, toplumdaki sınıf ve güç ilişkilerinden bütünüyle soyutlanamayacağını düşünüyoruz. Ayrıca, "toplum" ve/veya "çevre" kategorisi altında yapılan bir genellemenin taşrada-

61 Osmanlı-Türk tarihinin bu perspektiften okunmasının ideolojik arka planını Galip Yalman'ın sözlerinden takip edelim:" Osmanlı'dan bu yana, toplumsal düzenin kurucu unsuru olarak nitelenen bu devlet, günümüzde, merkeziyetçi bir ulus-devlet anlayışının, küreselleşen dünyada geçerliğinin kalmadığı savı ileri sürülerek, değişim taleplerine duyarsız kalmakla eleştirilmekte, ülkedeki siyasi sistem, ekonomik altyapıdaki değişime ayak uydurmaya direnmekle suçlanmaktadır. Bir bakıma, günümüzde yaşanan derin ekonomik ve toplumsal bunalımın sorumlusu olarak itham edilen de yine devlet olmaktadır. Söz konusu devletin adeta ontolojik bir varlık olarak betimlenmesiyle, toplumsal sınıfların tarihsel gelişme sürecine olan katkıları göz ardı edilmektedir. Hem siyasal bağlamda etkinliği, hem de yöntemsel bağlamda açıklayıcılığı olmadığı gerekçesiyle sözü bile edilmeye değer bulunmayan toplumsal sınıflar devre dışı bırakılınca, devlet de bunalımlardan sorumlu tutulunca, arzu edilen türden değişimleri gerçekleştirecek dinamikleri devlet/toplum ilişkisi temelinde kavramak olanaksızlaşmaktadır. Böyle olunca da bunalımdan çıkış kaçınılmaz olarak, 'evrensel aklın' gereği olarak sunulan neoliberal piyasa anlayışının dayattığı 'yapısal reformlar'ın uygulanmasına bağlanmaktadır. Bu dayatmalara karşı çıkmaya yönelik girişimler ise, toplumun çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmasını istememe suçlaması ile etkisizleştirilmeye çalışılmaktadır." (Galip Yalman, "Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye'de Devlet ve Burjuvazi: Rölativist Bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi?," *Praksis*, sayı 5, 2002, s. 8.)

ki farklı sınıfsal durumları dikkate almamaya, taşrayı bir bütün olarak değerlendirmeye, taşra egemenlerine de homojenlik atfetmeye yol açması bağlamında toplumsal gerçekliği bütün boyutları ile kavramaya yetmeyeceği kanaatindeyiz. Bunların yanı sıra "merkez", "çevre", "devlet", "toplum", "bürokrasi", "ordu" gibi unsurların değişmeyen öze sahip yapılar olarak varsayılması da bize açıklayıcı gelmemektedir.

Bu itirazlarımızı biraz daha açmaya çalışalım. En başta, Avrupa feodalitesinde olduğu gibi *de jure* olarak egemenliğin paylaştırıldığı bir toplumsal-siyasal örgütlenmeye sahip olmayan Osmanlı Devleti'nde, yine de merkezin tek belirleyici olduğu savı son derece iddialıdır. Ortaylı'nın da işaret ettiği gibi, "Osmanlı ülkesinin her yanında, her devirde yerel nüfuz grupları vardı ve yönetimde söz sahibiydiler."[62] Osmanlı Devleti'nin mülki örgütlenişi dikkate alındığında da bu durumun kanıtlarını bulmak mümkündür. Mülkte temel örgütlenme sistemi olan tımarı, her yerde uygulamayan; eyaletlerini salyaneli ve salyanesiz olmak üzere farklı yönetim biçimlerine tabi tutan; yurtluk, ocaklık gibi farklı yönetim biçimlerini aynı anda uygulamak durumunda kalan bir imparatorluğun merkezinin yerel güçler ile bir anlamıyla bir yönetenler bloku tesis ettiğini söylemek mümkündür.[63] Burada ağırlığın merkezde olmasının ka-

62 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 23.

63 Suraiya Faroqhi, tımar sisteminin en gelişmiş biçiminin yanı sıra, vilayetlerin, merkezden atanan valiler tarafından idaresinin de, sadece, Osmanlı ülkesinin yakın çevre ve merkez alanı olan Batı ve Orta Anadolu ile Doğu Balkanlar için geçerli olduğunu; Doğu Anadolu ve Mezopotamya gibi daha uzak bölgelerde Osmanlı valileri ile yerel egemenlerin genellikle Batı ve Orta Anadolu'ya göre daha kalabalık ve daha örgütlenmiş olan yerel göçerler tarafından desteklendiğini yazmaktadır (Suraiya Faraqhi, Osmanlı'da Kentler ve Kentliler: Kent Mekânında Ticaret, Zanaat ve Gıda Üretimi: 1550-1650, çev.: Neyyir Kalaycıoğlu, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993, s. 353). Atilla Nalbant da bu durumu Doğu Anadolu, Mezopotamya, Afrika gibi daha uzak bölgelerde Osmanlı valileri ile yerel güç sahibi kişiler arasında bir ittifakın bulunduğunun ve idare aygıtına hakim olduğunun göstergesi saymaktadır (Atilla Nalbant, Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, İstanbul, YKY, 1997, s. 117).

Reyhan'a göre, Osmanlı taşrasında, merkeziyetçiliği sağlamaya yönelik tımar sisteminin uygulandığı "salyanesiz eyalet"e karşılık, bu sistem dışında "salyaneli eyaletler"in de olması, merkezkaç bir özellik taşımaktadır. Bununla ilgili olarak Reyhan'dan bir pasaj sunalım:

bulü dahi yerelin siyasette söz sahibi olmadığı anlamına gelmediği gibi; ağırlığın hangi tarafta olduğu da son derece tartışmalıdır. Suavi Aydın, Mardin ve Heper'in yaklaşımlarını eleştirirken, Osmanlı İmparatorluğu'nun hükümranlık iddiasında olduğu mekânın büyüklüğü ve nüfusun çeşitliliği karşısında hükümranlığının temini ve sürdürülmesi için yerelle uzlaşmalar aradığı ve bu uzlaşmalar sayesinde ayakta kalabildiğini ileri sürmekte ve

> "Dolayısıyla imparatorlukta bir merkez-çevre ilişkisinden (ve çatışmasından) ziyade çok sayıda merkezin hükümran güçle temasta olduğu politik ve hukuki zeminlerden söz edebiliriz. Zira çeşitli idari formlarda örgütlenmiş bu çok sayıda merkez, aslında kendi kapalı ekonomik havzalarında "imparator adına", imparatorluğun idamesini sağlayacak biçimde, sözcüğün gerçek anlamında "yönetmektedir". Örneğin Doğu eyaletleri neredeyse eski örfler gereğince idare edilmiş ve ekonomik faaliyet buna göre düzenlenmişti."[64]

saptaması ile merkezin tahakkümünü reddetmektedir.

"Bir önemli özellik de yurtluk, ocaklık olarak irsî sancak beylerinin yönetimine bırakılan 'sancak'ların ve Doğu Anadolu'da aşiret beylerinin yönetimindeki 'hükûmet' adı verilen bölgelerin ya da selatin ve vüzera hasları ile vakıf topraklarının, 'serbest dirlikler' olmaları dolayısıyla her birinin merkeze çok zayıf bağlılıklarıdır. Ayrıca, tımar sistemi dışında bir mali ve idari işlem olan ve vergi gelirlerinin toplanıp merkezî hazineye aktarılması işleminin iltizam yolu ile mültezime devredilmesi anlamına gelen 'havale usulü' de özünde merkezkaç bir nitelik taşımaktadır. Zira bu uygulama ile, klasik dönemde idealize edilen görevler ayırımı belirsizleşmiş ve devletin merkezî otoritesini kurabilmek için uyguladığı yönetim zinciri birbirinden bağımsız halkalara dönüşmüştür. Bunun sonucunda, birçok mali ve idari birimin hukuki sahibi ile fiilî sahibi farklılaşıp yetki ve egemenlik taşralı egemenlerin eline geçmiştir. O kadar ki, vali ve vezirin mütesellimiden sadrazam ve kadın sultanın voyvodasına, malikâne sahibinin mülteziminden tımarlı sipahinin subaşısına ya da zengin tüccarlar, eşrafın yaşlı ve güngörmüşleri, ulema, imam-hatib gibi din adamları ile tarikat şeyhleri ve şehirdeki mazul ve mütekaid askerilerden oluşmuş 'eşraf ve ayan'a (ayan-ı memleket) kadar, en tepeden/merkezden en aşağısına/taşraya kadar yayılan her yönetim birimi ve beldesinde asıl güç taşrada, diğer ifade ile taşra egemenlerindedir." (Cenk Reyhan, *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri: Kent-Kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-Sosyolojik Bir Çözümleme*, s. 109.)

64 Suavi Aydın, *Toplum ve Bilim*, yıl 2006. sayı 105, s. 82.

Tarık Şengül, Faroqhi ve Zubaida'nın çalışmalarına referans vererek, siyasal merkezin otorite ve denetiminin merkezden çevreye doğru giderek azaldığını ifade ederek, yönetsel mevkileri dolduranların siyasal merkezin sıradan memurları olmadıklarını; bunların siyasal merkez ile zaman zaman çatışmaya ve pazarlığa girişen yerel güç odakları olduklarının altını çizmektedir.[65]

Kemal Karpat da, Osmanlı İmparatorluğu'nun Arapça konuşulan bölgelerinin önemli ölçüde bir fiilî yerel otonomiye sahip olduklarını (yerel otonomiyi yönetimde özerkliğe ve coğrafi bölgelerden çok, esas olarak sosyal ve dinî gruplara verilmiş olan kendi kendini yönetme ayrıcalığını ifade etmek üzere kullandığını açıklayarak) belirtir. Ona göre, bu yerel otonomi Arap ileri gelenlerinin aynı zamanda onlara yerel adetleri devam ettirmek imkânını veren ve tarımsal üretim fazlasına el koymak için sistem içerisinde seslerini güçlü bir şekilde duyurmalarını sağlayan yerel yönetim birimlerine atanmalarını da sağlamıştır.[66] Burada temel mesele, bu grupların yerel birtakım "post"lara atandıkları için mi toplumsal artığa el koyma olanağına kavuştukları,[67] yoksa toplumsal artığa geleneksel olarak el koyma güçleri olduğu ve dolayısıyla yerel egemen sınıfları oluşturdukları için mi yerel yönetim birimlerine getirilmek zorunda oldukları noktasında ortaya çıkmaktadır. Bir kısım yerel egemenin, devlet görevleri ile ilişkilenmeleri babında yerel egemen konumuna geldikleri durumlar bulunmakla beraber; zaten yerel egemen durumunda olmalarından dolayı birtakım yerel idari görevlerin kendilerine tevdi edildiği/edilmek zorunda kalındığı örnekler de sayıca çoktur.

---

65 H. Tarık Şengül, *Kentsel Çelişki ve Siyaset, Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, İstanbul, Demokrasi Kitaplığı, Şubat 2001, s. 67. Ayrıca bkz. Demet Dinler, *Praksis*, sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 22. Krş. Karen Barkey, *Eşkıyalar ve Devlet: Osmanlı Tarzı Devlet Merkezileşmesi*, s. 1-24.

66 Kemal Karpat, *Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus*, s. 14.

67 Heper, yerel egemenlerin kendi toplumsal güçlerinden ziyade merkezi otorite ile kurdukları ilişkinin önemli olduğunu (Metin Heper, *International Political Science Review*, cilt 1, no. 1 (1980), s. 87); zenginliklerini de devlet tarafından kendilerine aktarılan iktidarı kullanma yoluyla biriktirdiklerini ileri sürmektedir (*a.g.m.*, s. 97).

Benzer biçimde 19. yüzyılın başından itibaren merkezileşmenin gündeme gelmesiyle beraber merkez-çevre çatışmasının daha da şiddetlendiği görüşü de bizce sorgulanmak durumundadır. Bu çalışmada da gösterileceği gibi merkeziyetçilik, merkezi bürokrasinin kendi düşüncelerini tek taraflı olarak taşraya dayatması ile gerçekleşmiş bir süreç değil; a- merkez ile taşra arasında, b- merkezin değişik katmanlarının kendi içlerinde, c- taşranın değişik katmanlarının kendi içlerinde ve d- bunların merkezdeki katmanlar ile aralarında ortaya çıkan gerilimler, çatışmalar, diyaloglar ve uzlaşmalar/mutabakatlar sarmalı içerisinde ilerlemiştir.

Tanzimat Fermanı'nı müteakiben muhassıllık ve muhassıllık meclisleri oluşturulması ile başlayan taşra yönetimini biçimlendirmeye dönük düzenlemelerin kısa ömürlü olması, düzenlemelerin çok sıkça değişmesi; yasa düzeyindeki düzenlemelerin bile ülke genelinde birörnek olarak uygulanamaması/uygulanmaması merkez ile taşranın değişik katmanları arasındaki uzlaşı arayışlarının sonucu olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla merkezin taşraya sürekli tahakkümünden ve dayatmalarından söz etmek yerine egemenlerin merkezi ve taşralı kanatları arasında çatışma ve uzlaşmanın birbirinin içine geçmiş süreçler olarak değerlendirilmesi kanımızca daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

İlber Ortaylı, bir çalışmasında Tanzimatçıların güçlü bir merkezi yönetim kurmayı amaçladıklarını; modern merkeziyetçilik güçlendiği ölçüde modern anlamda yerel yönetimin çekirdeğinin de oluştuğunu; bu sürecin kaçınılmaz olarak ortaya çıktığını ve yerel temsilcilerin Tanzimat'tan itibaren birtakım meclislerde yer almasının merkezi bürokrasinin tek taraflı tasarrufu ile olmadığını; merkezi bürokrasinin bu yerel grupları dışlayacak güçte olmadıklarını ifade eder.[68] Ortaylı, "19. yüzyıl Türkiye'sinde tarımda, sanayide gözden uzak tutulamayacak bazı değişimlerin meydana geldiği açıktır. Bu değişiklik nedeniyle, idare adamları istekli olsun veya olmasın mahalli grupların eyalet yönetimine bir ölçüde katılmaları gerekli oldu."[69]

68 İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 21.

69 *A.g.e.*, s. 20.

sözleri ile bir anlamda merkez ile yerel egemenler arasında taşra meclisleri aracılığıyla kurulan ittifaktan söz eder.[70]

Yonca Köksal'ın Osmanlı Devleti'nin Edirne ve Ankara vilayetleri üzerine yaptığı çalışma aracılığıyla ortaya koyduğu gibi reformlar merkezde planlandığı gibi uygulanmamış, imparatorluğun merkezi ve yerel grupları ve özellikle yerel seçkinler (ki biz bunlara, tarihsel-toplumsal gerçekliğe yaptığı vurgu bağlamında yerel egemenler demenin daha doğru olacağını düşünüyoruz) arasındaki görüşme ve pazarlıklarla şekillendiği biçimi ile taşrada uygulamaya girmiştir.[71]

Tam da bu noktada 19. yüzyılda Osmanlı Devleti kurumları üzerindeki Fransız etkisini çözümlemeye çalışmak önemli görünmektedir. Fransız kurumlarının Osmanlı merkezileşme sürecinde temel esin kaynağı olması "az gelişmiş bir toplumun gelişmiş toplumun kurumlarını taklit etmesi"ni içeren "modernleşme" teorisini olumlamak anlamına gelmez. Temel benzerlik nedeniyle benzeri toplumsal-siyasal formasyona doğru evrilmeye başlayan bir toplumun, kendisinden önce o aşamalardan geçmiş başka toplumların deneyiminden yararlanması tarihte sıkça görülen bir durumdur. Bu etkilenme olgusunun kabul edilmesi; incelememizin kavramsal çerçevesi açısından,

70 Birgül Ayman Güler ise Ortaylı'nın bu açıklamalarını soruna ışık tutucu nitelikte bulmakla beraber, tarım ve sanayideki değişikliklerin yerel meclislerin kurulmasında ne kadar belirleyici olduğunun tartışmalı olduğunu; Anadolu'nun büyük kısmında bu tür değişikliklerin geleneksel yapıyı henüz zorlayıcı bir etkileri olmadığını; bazı yerlere ise hiç sızmadığı itirazını getirmektedir (Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 2. baskı, Ankara, TODAİE Yayınları, Mart 1998, s. 68). Dolayısıyla sanayi ve ticaretteki değişme yerel meclislerin ortaya çıkışı açısından dolaylı ve kısmi açıklama gücüne sahiptir (aynı yerde). Güler'e göre, "gerçekte, yerel meclislerin kurulması elbette güçler dengesinin baskısı altında, ama yazarın dediğinin tersine tamamen bürokrasinin 'tek taraflı tasarrufu' ile gerçekleşmişti. 'inayeti' ile gerçekleştiğine gelince bunun da pek doğru olduğu söylenemez. Çünkü yerel meclisler, feodal beyler, büyük tefeci ve tüccarlar için bir lütuf değil, feodal sömürü ve yönetim yöntemlerinden vazgeçmeleri demekti". (*a.g.e.*, s. 69.) Öte yandan Güler, aynı çalışmasında "Fermansız, yönetmeliksiz tek bir adım atılmayan bu devlet yapısı içinde yerel meclisler, yerel çıkar grupları ile yerel ve merkezi bürokrasi arasındaki ilişkileri güçlendirmiş, pekiştirmiştir." sözleri ile bu meclisler aracılığıyla yerel egemenler ile merkezi egemenler arasında kurulan bağa dikkati çekmektedir (*a.g.e.*, s. 82).

71 Yonca Köksal, *New Perspectives on Turkey*, no. 27, Fall 2002, s. 107.

"modernleşme" kuramının temel savlarını kabul etmek anlamına gelmediği gibi, aksine, Osmanlı Devleti'nin iç dinamiklerinin etkili olduğu anlamına gelir. Mesele modernist sultanların/bürokrasinin iradesi meselesi olarak kabul edilirse bu durumda neden İngiliz kurumlarının değil de Fransız kunumlarının etkili olduğu sorusu havada kalır. Taner Timur'un,

> "Osmanlılarda bir ulusal birliğin oluşmasına en büyük engel, iki büyük eksiklikten kaynaklanıyordu. Bunlar din ve dil birliğinin olmaması idi. Bu yüzden bu türdeşliği ancak devlet sağlayabilirdi ve Osmanlı yönetici zümresinin gözlerini Fransa'ya çevirmesinin nedenlerinden biri budur."[72]

değerlendirmesi Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyıldaki Fransız etkisinin niteliğini ve nedenini ortaya koymaktadır. Elbette ki; bizce, sadece din ve dil farklılığı değil, başta imparatorluk topraklarının değişik bölgelerinde farklı ekonomik düzenlerin ve ilişkilerin hüküm sürmesi gibi başka faktörler de dikkate alınmalıdır. Bu durumda Osmanlı toplumsal yapısının özelliklerinden dolayı merkezileşmeyi uygulamaya sokması gereken devlet mekanizmasının Fransa'yı model olarak benimsemesi ne Fransa'ya duyulan hayranlıkla, ne de Fransa ile ilişkilerin iyi olması ile açıklanabilir. Fransa'nın model alınmasının nedeni Osmanlı merkezileşmesinin Fransız merkezileşmesi benzeri gerçekleşmekte oluşunda, Fransız modeli merkezileşmenin Osmanlı yapısına daha uygun olmasında aranmalıdır. Ortaylı'nın söyleyişi ile,

> "Tanzimat dönemi reformcuları, model olarak Fransa'yı seçtiler. Bu, ne ihtilal Fransası'na ne de monarşiye olan düşünsel bağlılık ve özenmeyle ilgili bir adaptasyon değildir. Fransa'nın merkeziyetçiliği, Osmanlı reformlarına uygun gelmiştir."[73]

---

72 Taner Timur, *Toplumsal Değişme ve Üniversiteler*, Ankara, İmge, Haziran 2000, s. 90-91 ve ayrıca Timur'dan aktaran Onur Karahanoğulları, "Fransa", içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın no. 1, Aralık 2004, s. 26.

73 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 124. Krş. Atilla Nalbant, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, s. 109. Nalbant, Avrupa Kı-

Bu noktada Batı Avrupa'nın iki farklı ülkesindeki iki farklı merkezileşme deneyimlerine kısaca bakmak Osmanlı'nın model olarak neden Fransa'yı benimsediğini anlamamızı kolaylaştırabilir. Fransız Restorasyon döneminin liberalleri Fransız modeli merkeziyetçiliği eleştirmeye başlarlarken, Fransız ve İngiliz merkeziyetçilikleri arasındaki farkların nedenleri üzerine de görüşler üretmeye başlamışlardı.[74] Temel meselelerinden birini Fransa'nın merkeziyetçiliği oluşturmuştu. *Doctrinaires* topluluğu üyelerinden Barante ve Guizot'un açıklamaları Fransız ve İngiliz toplumsal formasyonlarının tarihsel analizine dayanıyor; siyasal iktidar yani kral, aristokrasi ve burjuvazi arasındaki ilişkilerin izlediği seyirdeki farklılaşmanın her iki ülkenin siyasal kurumsallaşmasındaki ayrım noktalarını açığa çıkaracağını düşünüyorlardı.[75] Onlara göre; İngiliz modeli, merkezi feodal bir sistem içerisinde kralın aşırı güçlenmesi karşısında aristokrasinin burjuvazi ile ittifak kurmasına dayanıyor; kralın gücünü sınırlamaya yönelik bu ittifak, siyasal düzeyde monarşinin egemenliğinin parlamenter yöntemlerle kuşatılmasını beraberinde getirirken, toplumsal düzeyde feodal aristokrasi ile burjuvazi arasındaki sınıfsal sınırların giderek aşınması-

tası'nda, Fransız yönetim modelinin yaygınlaşmasında çeşitli modellerin geliştiğini, bazı durumlarda bu modelin aynen benimsendiğini (örn.: İspanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İtalya); bazı durumlarda ise modelin birtakım öğeleri ile var olan idare öğelerinin yan yana yerleştiğini (örn.: Portekiz ve Osmanlı İmparatorluğu) belirtir. Bu sürecin Almanya gibi çok farklı idari gelenekleri olan bir ülkede de etkiler yarattığını belirten Nalbant'a göre, Osmanlı İmparatorluğu, geleneksel idare yapılarının Fransız yönetim modelinin yeni ilkeleri ile yan yana geldiği bir süreç yaşamıştır. Osmanlı bürokrasisinin yönetimde modernleşme arzusunun sonucu 1864 Vilayet Nizamnamesi ve 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nde görülmüştür (s. 109). Nalbant'ın eserinin ikinci kısmı, bununla ilişkili olarak, "Türkiye'de üniter devlet" başlığına ayrılmıştır. (Ayrıntı için bkz. s. 113-222). Nalbant'ın belirttiğine göre, Fransız yönetim modelinin bu yaygınlaşması, sosyalist ülkeler veya Latin Amerika'nın ya da Afrika Kıtası'nın otoriter rejimleri gibi farklı ilkelerden kaynaklanan yönetimlerde de görülmüştür.

74 Restorasyon dönemi liberalizmi için bkz. Mehmet Yetiş, *Tocqueville, Demokratik Devrim ve Sivil Toplum*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, Tartışma Metinleri, no. 87, Ekim 2005, s. 2. Bu çalışmada restorasyon dönemi liberalizmi ile ilgili bilgiler bu eserden alınmıştır.

75 *A.g.e.*, s. 5.

nı sağlıyordu.[76] Onlara göre Fransa'nın tarihsel gelişimi İngiltere'den farklı gerçekleşmişti. Fransa'da feodal soyluluk monarşi karşısında güçlü bir konum elde etmiş; bu durumda, Fransız burjuvazisi yerel feodal güçlere karşı çıkarlarını savunmak durumunda kaldığı zaman, zorunlu olarak, kral ile ittifak seçeneğine başvurmuştu. Fransa modeli, "İngiliz modelinin tersine; aristokrasinin burjuvaziye yönelik uzlaşmaz tutumu ve sınıflar arasındaki sınırların aşılmasını engellediği gibi, burjuvazinin yerel soyluluğa karşı muhalefetini derinleştirerek krallığın gücünü arttırmıştı."[77] Gerçekten de, Fransa örneğinde, burjuvazi aristokrasiye karşı olan mücadelesinde monarşinin yanında yer almış, monarşinin mutlaklaşmasını desteklemiştir:

> "...yeni kentsoylu sınıf, pazar güvenliği ve pazar sistemini düzenleyen ve sık sık değişmeyen tekdüze kurallar ile yaşama hakkı, mülkiyet hakkı ve özgürlüklerini güvenceye almak için mutlak krallıkları desteklemeye başlamış(tır)".[78]

Mutlak monarşi ile merkezileşme arasındaki ilişki ve bu merkezileşmenin kral etrafında gerçekleştirilmesine dair Ağaoğlularının tespiti aşağıdaki biçimdedir:

> "'Mutlak monarşi' nitelendirmesi, her şeyden önce, devletin kralın kişisel otoritesi altında merkezi bir şekilde yapılanması anlamına geliyordu. Bu siyasal örgütleniş, Kral IV. Henri ile ivme kazandırılan devletin 'bir'liğinin kurulması politikasının bilinçli bir sonucuydu. Çünkü devletin 'bir' kılınması için tüm insanları (ya da farklı etnik grupları) Fransızlaştıracak, yani birleştirecek ortak bir öğeye gereksinim vardı. Birkaç düzine dilin ya da diyalektin konuşulduğu, Katoliklik ile Protestanlığın bir arada bulunduğu ve çok çeşitli kültürlerin yan yana yaşadığı Fransa'da, bu ortak öğe ne dil ne din ne de kültür olabi-

76 Larry Siendentop, *Tocqueville*, Oxford, Oxford University Press, 1994, s. 36'dan aktaran Mehmet Yetiş, *Tocqueville, Demokratik Devrim ve Sivil Toplum*, s. 5.

77 Mehmet Yetiş, *Tocqueville, Demokratik Devrim ve Sivil Toplum*, s. 5.

78 Birol Ertan, "Demokrasi ve Yerel Yönetimler," *Review of Social, Economic Business Studies*, cilt 3/4, Fall 2003-2004, s. 205.

lirdi. Bu işlevi yerine getirebilecek olan tek bir değer vardı: Ortaçağın sonlarından başlayarak günbegün güçlenen ya da daha doğrusu krallığın kişiliğinde somutlaştığı kral. Kralın birleştirici olabilmesi için her türlü bağlılığın doğrudan doğruya ona yönelik olması gerekiyordu. Bu da ülkedeki bütün özerkliklerin yok edilmesini, krallık iktidarıyla rekabet edebilecek bütün güçlerin bastırılmasını ve çeşitli yerel otoritelerin ya ortadan kaldırılmasını ya da tümüyle kralın denetimi altına sokulmasını zorunlu kılıyordu."[79]

Bir anlamıyla aristokrasi ve burjuvazinin sınıfsal çıkarlarının aralarında bir uzlaşma kurmayı imkânsız kıldığı bir yapıda "pazar"ı birleştirmek, "toplum"u inşa etmek ancak merkezi mutlakiyetçi bir siyasal yapının kurulması ile gerçekleştirilebilmiştir.

Metin Heper, feodalizmin İngiltere ve Fransa'daki biçimlerinin farklı olduğunu; İngiltere'de "merkezi feodalizm"in, Fransa'da ise "adem-i merkeziyetçi feodalizm"in olduğundan söz etmektedir. Heper "merkezi feodalizm" tabiri ile İngiltere'de aristokrasi ile monarşi arasında bir denge durumu olduğunu, aralarındaki çatışma düzeyinin düşük kaldığını ifade etmektedir. Ortaçağ İngilteresinde krallar ile baronların birbirlerine eşit güçlere sahip oldukları, birbirlerinin haklarını teslim ettikleri ve böylece 14. yüzyıldan itibaren İngiltere'de merkez ve çevre arasında siyasal bir entegrasyonun ortaya çıktığını ileri sürmektedir.[80] Adem-i merkeziyetçi feodalizmin en iyi örneğini oluşturan Fransa'da ise kral ile yerel soyluların sürekli bir çekişme içine girdiklerini; yerel soyluların kral ile işbirliği zemini oluşturmak yerine, geleneksel haklarını sonuna kadar korumaya odaklandıklarını ifade etmektedir.[81] Dolayısıyla her iki ülkenin merkezileşme süreç ve pratikleri birbirinden farklılıklar arz etmiş ve bunun sonuçları da her iki ülkede farklı gelişmiştir. "... Tarihsel olarak, kapitalizmin gelişmesi koşut ola-

79 Mehmet Ali Ağaoğulları, Filiz Çulha Zabcı, Reyda Ergün, *Kral-Devletten Ulus-Devlete*, Ankara, İmge Kitabevi, 2005, s. 356.

80 Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 24.

81 *A.g.e.*, s. 25-26.

rak İngiltere'de siyasal merkezileşme sürecini doğurmuştur."[82] saptamasıyla kapitalizmin gelişimi ile merkeziyetçilik arasında doğrudan bağ kuran Örsan Akbulut'a göre, İngiltere'de monarşi, toprak soyluları ile karşı karşıya ve mücadele içinde değil, onların birliğinin ve ortak iradesinin bir ifadesi olmuştur. Fransa'nın tersine olarak İngiltere'de merkezi devlet aristokratlara artığa el koyma noktasında rakip olmamıştır. Bu durumda "İngiltere'de toprak soyluları devletin tabanı değil, devletin bizzat kendisidir."[83] Bunun temel nedenlerinden biri de artığa el koyuş biçimlerinin İngiltere ve Fransa'da birbirinden farklılık göstermesidir. Akbulut, İngiliz merkezileşmesinin en belirgin özelliğini kral ve toprak sahibi sınıfların parlamento içinde birlikte yönetimine dayanmasında bulurken,[84] Fransız merkezileşmesinin özünü ise özgür köylülüğün korunmasına dayanan, bununla birlikte toprak soyluları ile köylülerden elde edilecek artık için yarışan monarşinin varlığı sonucu ortaya çıkan parçalanmış yapının ortadan kaldırılmasına yönelik, bütünlükçü ve hukuki irade açıklamasına dayalı bir egemenlik anlayışının oluşturduğunu ileri sürmektedir.[85] Bir anlamıyla İngiltere'de merkezi devlet, kapitalizmin gelişmesi ile kendiliğinden ortaya çıkarken, Fransa'da bir zorlamanın sonucu olarak uygulamaya konulmuştur:

> "İngiliz tarım kapitalizmi, monarşinin mutlakçılığı ile değil, kendiliğinden bir toplumsal bütünlük yaratmıştır. Oysa Fransa'daki merkezileşme, feodal üretim temelinde, toprak soyluları ile monarşinin çatışmasını azaltmaya yönelik olarak bir zorlama sonucu yaşama geçirilebilmiştir."[86]

Bu anlamda mutlak merkezi devletin gelişmesi ile kapitalizm arasında çok yakın bir bağın olduğu açıktır. Anthony Gid-

---

82 Örsan Akbulut, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, Ankara, TODAİE, Şubat 2007, s. 264.

83 *A.g.e.*, s. 301.

84 *A.g.e.*, s. 265.

85 *A.g.e.*, s. 298.

86 *A.g.e.*, s. 303.

dens'ın mutlakiyetin genel özelliklerini; 1) İdari gücün merkezileşmesi ve genişlemesi, 2) Yeni hukuk mekanizmalarının gelişmesi, 3) Mali yönetim usullerindeki değişiklikler[87] biçiminde belirlemesi, yeni toplumsal sınıf burjuvazinin mutlak monarşiye ve onun gerçekleştirdiği merkezileşmeye destek vermesinin nedenleri olarak da okunabilir. Bu bakımdan, Poggi'nin kentli orta sınıfların, burjuvazinin mutlak monarşiye destek vermesinin altında yatan nedenleri,

> "Bu gruplar açısından hükümdar, başka hiçbir kurumun yapamayacağı, hatta bölgesel kökenli Stände kurumlarının bile gerçekleştiremeyeceği, kentsel ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi ve düzene sokulması için giderek büyüyen, standartlaşan ve tüm bölgeyi kapsayan bir çerçevenin kurulmasını güvence altına alabilirdi."[88]

biçiminde açıklamasını da dikkate alarak, bir anlamıyla Fransa örneğinde ulusal bir pazarın kurulması sürecinin devletin araçlarını devreye sokması ile gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Bu durumda Kardinal Richelieu'nun ve XIV. Louis'nin öznel niyetleri ne olursa olsun, merkezileşmek kapitalizmin gelişiminin bir uzantısı olarak şekillenmiştir. Mutlak devlet ile onu izleyen ulus-devlet arasında merkeziyetçilik bağlamındaki süreklilik ilişkisini de yine Giddens'ın kapitalizmin gelişimi ile modern devletin pekişmesi arasındaki bağlantıların analizinde, birbirini izleyen iki gelişim aşaması tespit etmesi çerçevesinde, yorumlamak mümkündür. Giddens'a göre, kapitalist girişimin ilk yayılma dönemi olan 16-18. yüzyıllar arası aynı zamanda mutlakiyetçi yönetimlerin gelişmesi dönemidir. Kapitalizmin olgunlaşması toprağın ve ürünlerin metalaştırılmasını gereksinmektedir. Toprağın ve ürünlerin metalaştırılması mutlak devletin geliştirilmesi ile sağlanmıştır. Dolayısıyla burjuvazinin mutlak devlet anlayışına desteği, kapitalizmin o tarihsel

87 Anthony Giddens, *Ulus Devlet ve Şiddet*, çev.: Cumhur Atay, 2. baskı, İstanbul, Kalkedon, Şubat 2008, s. 133-134.

88 Gianfranco Poggi, *Modern Devletin Gelişimi, Sosyolojik Bir Yaklaşım*, çev.: Şule Kut ve Binnaz Toprak, 4. baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 82.

konjonktürü içerisinde anlam kazanmaktadır. Kapitalizmin sanayi aşamasının ihtiyacını duyduğu işgücünün metalaştırılması ise, ancak mutlak devlet aşamasını izleyen ulus-devlet döneminde hayata geçirilebilecektir.[89] Aslında, Tocqueville daha 19. yüzyılda mutlak monarşi ile ulus-devlet arasındaki bu sürekliliğe dikkati çekmişti. Tocqueville,

> "[Yönetimin merkezileştirilmesinin]... bir Devrim kazanımı olmadığını düşünüyorum. Bu tam tersine, eski rejimin bir ürünüdür ve şunu da ekleyeceğim ki, eski rejimin siyasal yapılanışının Devrim'den sonra da yaşayabilmiş olan yegâne kısmıdır, çünkü Devrim'in yarattığı yeni toplumsal düzenle bağdaşabilen yegâne kısmıdır."[90]

derken, Fransız Devrimi ve sonrası arasında merkeziyetçilik bağlamında bir değişikliğin olmadığını vurguluyordu. Tocqueville'in, bu bağlantıyı kurarken kapitalizmin bunun nedeni olduğunu kavrayıp kavramadığı bilinmez. Ama şurası açıktır ki, Tocqueville bu tespiti ile mutlak monarşi altında kurulan merkeziyetçiliğin ulus-devletin de temeli olduğunu, hatta ulus-devletin bu merkeziyetçiliği daha ileri noktalara taşıdığını belirlemiş olmaktadır.

Yukarıda, genel hatları ile, İngiliz ve Fransız merkezileşmesinin farklarını açıklamaya çalışan bazı yazarların görüşlerine yer verdik. Bütün bu görüşlerin ortak noktası, Fransa ve İngiltere'de sınıf yapılarındaki, toplumsal sınıfların birbirleriyle ve siyasal iktidar ile kurdukları ilişkilerdeki farklılıkların ülkelerin ve toplumların kendi özgül koşullarını şekillendirdiklerini göstermeleridir. Bununla birlikte, farklılıklar, genellemeler yapmayı engellemez. Oluşma biçim ve yöntemleri farklı, şekillenişleri değişik olsa da Fransız ve İngiliz merkezileşmesi kapitalist ekonomi ile tamamlayıcılık ilişkisi içerisindedir.[91] Asıl olan, "pazar"ın bütünleştirilmesi olarak tanımlanırsa federal

89 Anthony Giddens, *Ulus Devlet ve Şiddet*, s. 199 vd.

90 Alexis de Tocqueville, *Eski Rejim ve Devrim*, çev.: Turhan Ilgaz, 2. baskı, Ankara, İmge Kitabevi, Ağustos 2004, s. 91.

91 Örsan Akbulut, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, s. 311.

devlet biçimini de bu çerçevede değerlendirmek doğru olacaktır. Bu bakış açısı ile, "ABD merkezileşmesi, tıpkı İngiliz merkezileşmesinde olduğu gibi, ekonomik yapının bütünlüğüne dayanmaktadır."[92] Kuruluş sürecinde bu durum çok hissedilmese bile Amerikan federalizmindeki merkezileşme eğiliminin 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren arttığını söylemek mümkündür. a- Köle emeğine ihtiyaç duyan Güney'in pamuk tarlaları, b- özgür emeğe ve Güney'in pamuğuna ihtiyaç duyan Kuzey'in fabrikaları, c- Güney'e köle sağlayan, bunun karşılığında Güney'in pamuğunu alan İngiltere üçgeni çerçevesinde[93] düşünüldüğünde Amerikan İç Savaşı'nın "pazarın bütünlüğünü gerçekleştirmeye dönük" olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla sermaye birikim sürecinin ihtiyacı olan bütünsellik, gerektiğinde Amerika örneğinde bile, uzlaşma yoluyla değil, şiddet ve çatışma aracılığıyla kurulmuştur. Bu durumda ABD merkezileşmesinin özünü "...sermayenin temel iktidarı ile yığınların biçimsel egemenliği..."[94] biçiminde tanımlamak mümkündür. Özetlemek gerekirse kapitalizmin pazarın bütünleşmesi gereksinimi merkeziyetçiliği ortaya çıkarmaktadır. Temel çerçeve ekonomik bütünselliğin inşasıdır. Bu ekonomik bütünsellik, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri örneklerinde olduğu gibi "kendiliğinden" gerçekleşebiliyorsa, yerel düzeydeki birtakım farklılıkların varlığı ekonomik bütünselliğe tehdit oluşturmuyorsa, yerel düzeydeki birtakım fonksiyonların yerel güçler tarafından değişik biçimlerde yerine getirilmesi bir mesele doğurmaz.[95] Fransa örneğinde ise kendiliğinden

---

92 *A.g.e.*, s. 319. Fransız merkeziyetçiliğine karşı çıkarken İngiliz ve Amerikan sistemini beğenen Alexis de Tocqueville'in ABD ve İngiltere'yi siyasal merkeziyetçiliğin en ileri örnekleri olarak değerlendirmesi; bunun yanı sıra yönetsel adem-i merkeziyete de sahip olduklarını belirtmesini (Mehmet Yetiş, "Tocqueville ve Merkeziyetçilik Sorunu," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, cilt 61, sayı 3, 2006, s. 288) bu anlamda yorumlamak doğru olur.

93 Oral Sander, *Siyasi Tarih, İlkçağlardan-1918'e*, Ankara, İmge, Ekim 1989, s. 105.

94 Ellen Meiksin Wood, "A Manifesto for Global Capital?", *Debating Empire*, Gopal Balakrishnan (ed.), Londra, Verso, 2003, s. 80'den aktaran Örsan Akbulut, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi* s. 316.

95 Baskın Oran, Fransa ile İngiltere'yi karşılaştırdığı bir yazısında Fransız burjuvazisinin İngiliz ve Amerikan burjuvazisine oranla zayıf olmasının merkezi-

gerçekleşmesi önünde ciddi nesnel engeller olan bütünleşme süreci beraberinde keskin merkeziyetçi uygulamaları gündeme getirmiş; ekonomik bütünselliğin inşası, devletin tebasının "bir"leştirilmesine, "homojenleştirilmesi"ne dönük katı politikalar aracılığıyla yürütülmüştür.

Kapitalizmin gelişiminin belli bir aşamasının merkeziyetçiliği getirmesi biçimindeki genellemeyi Osmanlı Devleti için de kabul edebiliriz.[96] Kapitalizme doğru evrilen bir toplumsal yapıda merkeziyetçilik kendisini dayatırken, bunun kendiliğinden sağlanmasının önünde ciddi engellerin bulunduğu Osmanlı Devleti'nde bu iş devlet mekanizmasına eliyle yürütülecektir. Bu anlamıyla Fransa'da "bir"liğin monarkın şahsında kişiselleştirilmiş monarşi aracılığıyla sağlanması gibi, Osmanlı Devleti'nde de "bir"liğin ve merkezileşmenin monarşi aracılığıyla gerçekleştirilme sürecine girilmiştir. Tabii, Osmanlı'da meselenin iç ve dış konjonktürden kaynaklı olarak çok daha girift özellikler arz ettiğini de ekleyelim.

Osmanlı Devleti, 1) kapitalizmin sanayi aşamasına geçtiği, 2) dolayısıyla "mutlak monarşi" yerine halk egemenliğe dayalı rejimlerin uygulamaya girmeye başladığı 3) Batı Avrupa'nın, sa-

---

yetçiliğe yol açtığını; buna mukabil İngiltere'de burjuvazinin çok erken güçlenerek bütün bölgeleri ekonomik ve kültürel etkisi altına aldığını, bu nedenle merkeziyetçiliğe ihtiyaç duymadığını ileri sürmektedir. (Baskın Oran "'Asimilasyoncu Fransa' yerini 'demokratik' Fransa'ya bıraktı," Radikal, 07.09.2009) [http://www. radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&Date=7.9.2009&ArticleID=953315] <Erişim Tarihi: 07.12.2010>

Baskın Oran'ın merkeziyetçi olmamakla nitelendirdiği İngiltere başka yazarlar tarafından merkeziyetçi gelenek içerisinde değerlendirilmektedir. İlkay Sunar, Prof. Dr. Gordon Smith'in Yerinden Yönetim ve Demokrasi konusunda kendisinden tebliğ istenmesini, merkeziyetçi bir siyasal sistem geleneğine sahip İngiltere'den olduğu için ilginç bulduğunu aktarmakta; İngiltere'nin merkeziyetçi bir geleneğe sahip olduğunun doğruluğunun altını çizmekte; buna mukabil İngiltere'de merkezden yönetimin odak noktasının parlamento olduğunu vurgulayarak; İngiliz merkeziyetçiliğinin Fransa ve Fransa'ya benzeyen Türkiye'deki merkeziyetçilikten farklı olduklarını ifade etmektedir (İlkay Sunar, *Demokrasi Türkiye Serüveni*, s. 99-102).

96 Bir çalışmada 17. yüzyılda Osmanlı ve Fransa'nın merkezileşme süreçlerindeki benzerliklere dikkat çekilmesi için bkz. Edhem Eldem, "Osmanlı Devleti ve Fransa, 17. ve 18. Yüzyıllarda Devlet-Ekonomi İlişkilerine Karşılaştırmalı Bir Bakış," içinde, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e, Problemler, Araştırmalar, Tartışmalar*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998, s. 21.

nayileşme süreciyle yakından alakalı olmak üzere emperyalist bir döneme girdiği 4) kapitalizmin gelişimine çok şey kattığı milliyetçiliğin Avrupa'ya dalga dalga yayıldığı ve Osmanlı Devleti'nde de yankı bulmaya başladığı bir süreçte Fransa'dan katbekat büyük, farklı ekonomik yapıların ve ilişkilerin bulunduğu coğrafyasında çok etnili, çok dinli ve mezhepli, çok kültürlü ortamında imparatorlukçu yapısından vazgeçmeden merkeziyetçiliği uygulamaya sokuyordu. Dolayısıyla, Osmanlı merkezileşmesinin kendine özgü birtakım görünümler kazanması kaçınılmazdır. Bu noktada yukarıda eleştirdiğimiz, Osmanlı'daki dönüşümü "beka" kaygısıyla hareket eden merkezî yönetenlerin bir tasarrufu olarak değerlendiren görüşlerin "bürokrasi"ye atfettikleri rolü de kısaca tartışmak gerekir. Zürcher'in,

> "İmparatorluğu yönetecek güçlü ve modern bir örgüt yaratmak için II. Mahmut geleneksel kalemiyenin modern bir bürokrasiyi andırır bir şekle dönüşümünü başlatmış ve bürokrasi örgütünü o derece güçlendirmişti ki, daha zayıf olan halefleri epey zaman onu denetlemekten yoksun kaldılar."

biçimindeki belirlemesinde dikkati çektiği gibi Osmanlı Devleti'nde "modern bürokrasi"nin ortaya çıkışı bizahati merkezileşme eğilimin bir sonucudur.[97] Bu nedenle bürokrasinin merkezileşme süreçlerine sahip çıkması, bu süreçleri daha da geliştirmesi beklenebilir bir olgudur. Bununla beraber, bürokrasiyi bu süreçlerin tek belirleyeni ve yürütücüsü olarak görmek çok isabetli görünmemektedir. Tanzimat döneminde bürokrasinin sürecin temel öznesi görüntüsüne sahip olması, bütün sürecin "bürokratik aklın" denetiminde "bürokrasinin sınıfsal çıkarları" gereğince gerçekleştiği anlamına gelmez. Öncelikle, böyle bir görüngünün kendisi bile Osmanlı'nın sosyo-ekonomik ya-

97 Osmanlı'da kalemiye kökenli memurların yükselişi ile modernleşme arasındaki ilişkiye dair bir inceleme için bkz. Cenk Reyhan, "Türkiye'de Modernleşmenin Kökenleri: Kalemiyye Sınıfı", *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 31, sayı 4, 1998, s. 3-16. Findley, kalem efendilerinin mülkiye memurlarına doğru evrilişini anlatır. Carter Findley, *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, (Çev. Gül Çağlalı Güven), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996.

pısının bir sonucudur. Karpat'ın "Osmanlı İmparatorluğu'nda mülk sahibi ziraatçi ve zanaatkâr gruplar daha dengeli bir ekonomik yaşam için bürokrasiye belli bir baskı yapmışlardır."[98] tespiti çerçevesinde merkezileşmenin arkasında birtakım toplumsal süreçlerin varlığını görmek pekala mümkündür. Bununla birlikte, imparatorluğun mal-mülk sahibi sınıflarının etnik ve dinsel olarak bölünmüşlükleri, gayrimüslim unsurlardan bir kısmının milliyetçi düşünce ile ayrılıkçı eğilimler içerisine girmeleri ve bunlardan, bizce daha da önemli olmak üzere, imparatorluğun son derece geniş coğrafyasında farklı iktisadi yapı ve düzenlerin hüküm sürmesi[99] merkeziyetçiliğin kendiliğinden gerçekleşmesinin önündeki nesnel engelleri oluşturmuştur. Farklı iktisadi yapı ve ilişkilerin bir sonucu olarak merkeziyetçi uygulamalar her yanda farklı tavır ve tepki ile karşılanmış, bununla içkin olmak üzere, sonuçları da farklı olmuştur. Kapitalizmin daha gelişkin olduğu bölgelerde merkeziyetçiliğin daha başarılı olduğunun gözlenmesi, merkeziyetçiliğin ortaya çıkışında ve ona yönelik tepkilerdeki temel dinamiğin niteliği hakkında bizce yeterince fikir vermektedir.[100] Bu durumda bir anlamıyla pazar güçlerinin kendiliğinden bütünselleşmeyi sağlayamadığı böylesi bir konjonktürde devletin araçları devreye girmiş ve bürokrasi, sürecin belirleyeni görüntüsünü almıştır. Sürecin asıl dinamiği ise değişen ekonomik ve sosyal yapıda aranmalıdır.

Osmanlı Devleti merkezi devlet yapısını geliştirme yoluna girince merkez ile yerel/taşra arasındaki ilişkilerin niteliği de giderek yoğunlaşan biçimde tartışma alanına dahil olmuş; 19.

98 Kemal Karpat, *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, 30.

99 Nuray Keskin "Emperyalist ilişkilerden doğan bölgelerarası dengesizlikler yanı başında ilerleyen merkezileşme çabaları, imparatorluk topraklarının parçalanmış yapısını ortadan kaldırmayacaktır." değerlendirmesini yapmaktadır (Nuray Keskin, *Devletin Toprak üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi*, s. 158).

100 Yonca Köksal, Edirne ve Ankara'da merkeziyetçiliğin sonuçlarının farklı olmasını bu iki eyaletteki farklı ekonomik durumlara bağlamaktadır (Yonca Köksal, *New Perspectives on Turkey*, no. 27, Fall 2002, s. 110-116). Benzer karşılaştırmaların yapılması meselenin daha iyi kavranmasına ve aydınlatılmasına katkıda bulunacaktır.

yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarından itibaren siyasal merkez ile taşranın ilişkisi üzerine farklı görüşler dikkati çekmeye başlamıştır. Bu tartışma değişik Jön Türk grupları arasındaki ayrılığın başlıca nedenlerinden biri olarak şekillenmiş; Meşrutiyet'in yeniden yürürlüğe girdiği göreceli özgürlük ortamında liberaller ile İttihatçılar arasında sert polemiklere yol açmış; Hürriyet ve İtilaf ile İttihatçılar arasındaki temel karşıtlık noktalarından birini oluşturmuş;[101] Ulusal Savaş döneminde Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden geçerek Cumhuriyet'in kuruluş sürecine kadar uzanmıştır.

Türkiye'de merkeziyetçilik ve bu bağlamda yerel yönetimler meselesi üzerine yapılan değerlendirmelerin çoğunluğu, Şengül'ün işaret ettiği gibi, başlangıç noktası olarak Osmanlı'dan başlayan merkeziyetçi yapıyı esas almakta ve bu yapının Cumhuriyet döneminde daha da güçlendirildiğini vurgulamaktadır.[102] Bu bağlamda merkezi devlet yapısına vurgu yapılarak, yerel idari geleneğin "köksüz"lüğü, sıkça ifade edilir. Açıklamanın temelini "geleneksellik" söylemi oluşturur. Batı'da yerel yönetim bir gelenektir ve aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmiştir; doğaldır, bu yönü ile mutlakçılığa rağmen varlığını sürdürmüştür. Bunun aksine, Doğu'da yerel yönetim bir gelenek değildir. Devletin Batılı tipe evrilmesi sürecinde yukarıdan aşağıya indirilmiştir; yapaydır, mutlakçılık döneminin bir ürünü olması yönüyle çelişkili bir durum taşımaktadır. Ortaylı'nın ifadesi Doğu ile Batı arasındaki bu zıtlığı gösterir:

> "Modern anlamdaki mahallî idare, merkezî idareyle birlikte ve ona rağmen vardır. Eski çağın polis veya sitelerinde, devlet veya şehrin özdeşlik içinde olduğu görülüyor. Var olan demokrasi tiranlığa dönüşürse, mahallî demokrasi diye adlandırılan mekanizma da felce uğrar. Oysa modern çağlar Avrupa'sında merkezî hükümet şekli demokrasi, tiranlık veya diktatorya da olsa, mahallî yönetimin varlığını sürdürdüğü görülmekte-

101 Bu konu üzerinde temellendirilmiş bir inceleme için bkz. Cenk Reyhan, *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik*, Ankara, İmge, 2007.

102 H. Tarık Şengül, *Kentsel Çelişki ve Siyaset*, s. 99.

dir. Altı yüzyıldan beri Avrupa'da mahallî idareler, krallıklara, cumhuriyetlere, ihtilâllere rağmen bünyelerini koruyarak ve geliştirerek yaşamışlardır. Bu kendi kendini yönetme sisteminin devamlılığı, kuşkusuz 20. yüzyıl Avrupa demokrasisinin varlığını sağlayan en büyük etkenlerden biridir."[103]

Böylece, Ortaylı, tartışmanın ucunu yerel gelenek aracılığı ile demokrasinin kökenine bağlar. Mahalli idarenin bir gelenek sorunu olduğunu belirten Ortaylı'ya göre,[104] 1840 yılında, yani Bâb-ı Âli bürokrasisinin imparatorluğu merkezi yönetimin denetimi altına almaya giriştiği süreçte yerel yönetim kurumunun gündeme gelmesi bir çelişkidir. O kadar ki, bir eserinin merkeziyetçilik çağında yerel yönetimin gelişmesi başlığını koyduğu ikinci bölümüne şöyle bir şerh düşer: "bu başlık, paradoksal bir durumu anlatmaya yeter mi bilemiyoruz ama Türkiye'de yerel yönetim geleneği merkeziyetçilikle yaşıttır denebilir."[105] Bu yorumla, Ortaylı'nın çözümlemesinde merkezilik ile yerel yönetim birbirlerine zıt kavramlar olarak belirir. Ortaylı, bir başka eserinde de bu görüşü savunur: "Ülkemizde mahalli idarelerin temelinde, Tanzimat yönetiminin getirdiği çelişik bir yapı yatmaktadır."[106] Ortaylı'nın bu çözümlemesi Köker tarafından da paylaşılmaktadır: "Batı'nın cumhuriyetçi özerk yerel yönetim geleneğine karşıt olarak Türkiye'de yerel politika süreci, devlet tarafından ve devlet için yaratılmıştır."[107]

---

103 İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul, Hil Yayın, 1985*, s. 10 ve aynı yazar "Osmanlı İmparatorluğu'nda İdarî Modernleşme ve Mahallî İdare Alanında Gelişmeler", *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler I*, 2. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 224.

104 İlber Ortaylı, "Mahallî İdare Geleneği: Abartma ve Gerçek Üzerine", *Türkiye Günlüğü*, sayı 26, 1994, s. 5.

105 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 29.

106 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 138. Ayrıca, krş. İlber Ortaylı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İdarî Modernleşme ve Mahallî İdare Alanında Gelişmeler", s. 227.

107 Levent Köker, "Local Politics Democracy in Turkey: An Appraisal," *Annals of the American Academy of Political Social Sciences*, Iss. 504, July 1995, s. 51'den aktaran Mete Yıldız, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 5, sayı 4 (Temmuz 1996), s. 8.

Buna karşılık, çağdaş yerel yönetimlerin merkezileşme sürecinin tamamlanmasında kritik bir rol oynadığını ve bu durumun Doğu toplumları için de geçerli olduğunu belirten Ayman Güler'e göre, Osmanlı Devleti'nin merkezileşme sürecini tamamlamak için yerel meclisleri yaşama sokmasının herhangi bir çelişkili yanı yoktur. Zaten "Batı Avrupa'da da çağdaş yerel yönetimler merkezileşme sürecinin tamamlanmasında kritik bir rol oynamışlardır." Bu anlamıyla Osmanlı ve Batı Avrupa açısından temelde bir fark bulunmamaktadır. Şöyle ki:

> "Batının aydınlanmış monarşileri ne yapmak istemişlerse, Doğu monarşilerinin yarım yüzyıldan fazla bir süre sonra yapmak istedikleri odur: Yerel feodal beylerin bireysel ayrıcalıklarına son vermek ve egemenliği tüm sınıfa devretmek. Bu amaçla Osmanlı'da iltizam sistemi, Rusya'da ise serflik kurumu kaldırılmış, egemenliğin kullanımı yerel meclisler ile zemstvo meclislerine bırakılmıştır."[108]

Esasen, Osmanlı İmparatorluğu'nun devlet geleneği, 1840'lı yıllardan başlayarak, tutarlı, işlek ve güçlü bir yerel yönetim sistemi oluşturmasını kolaylaştırmıştır. Fermansız, yönetmeliksiz tek bir adım atılmayan bu devlet yapısı içinde yerel meclisler, yerel çıkar grupları ile yerel ve merkezi bürokrasi arasındaki ilişkileri güçlendirmiş, pekiştirmiştir.[109] Bu açıklamaya göre denilebilir ki, merkeziyetçi politika Osmanlı'da yerel yönetim geleneğinin oluşmasına engel olmaz, aksine kolaylaştırır. Merkeziyet ve yerellik bir bütünü tamamlarlar. Bu yönü ile, Ayman Güler, tarihsizlik söylemine de geleneksel Osmanlı merkez-yerel idari geleneğinden köken bulur.

Türkiye'de belediyelerin gelişimini incelediği bir yazısında İlhan Tekeli, köksüzlük, taklit gibi açıklamalara karşı çıkarak, Osmanlı Devleti'nde belediyelerin oluşumunu Batı tavsiyesi veya Osmanlı bürokrasisinin Batılı özlemleriyle açıklamanın yüzeyselliğine vurgu yapar. Ona göre aynı dönemde toplum-

---

108 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 10.

109 *A.g.e.*, s. 82.

sal yapıda önemli dönüşümler meydana gelmektedir ve bunları belediye örgütlenmesinin ortaya çıkışı ile ilişkilendirirken, birincisi toplumsal katmanlaşmada, ikincisi kentin fiziksel yapısında ortaya çıkan dönüşümler olmak üzere, iki düzeyde ele almak gerekmektedir.[110]

Günümüzde merkeziyetçilik karşıtlığı yaygın düşünüş tarzını oluşturmaktadır. Her türden yerelleşmeden yana görüşlere sahip yazarların önemli kısmı, hatta tamamı Osmanlı ile Cumhuriyet dönemi arasında bu bağlamda bağ kurarak Türkiye'nin yaşadığı sorunların temeline de bu sürekliliği koyarlar. Aşağıdaki alıntı buna dair bir örnektir:

> "Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik niteliğinin en bariz hissedildiği alan idari alandır. Özellikle, merkeziyetçilik - adem-i merkeziyetçilik ilişkileri, yerel yönetim anlayışı ve uygulamaları kent mekânının özellikleri[yle] ilgili olarak bu tevarüs niteliğini çokça görmek mümkündür... Osmanlı'daki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet Dönemi'nde de önemli bir değişikliğe uğramadan geçerliliğini korudu. ... Merkeziyetçilik - adem-i merkeziyetçilik ilişkilerinin merkeziyetçilikten yana ağır basan işleyişi ve niteliği bugün Türkiye'de pek çok ekonomik, sosyal ve siyasî-idari temel soruna kaynaklık etmektedir."[111]

110 İlhan Tekeli, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 16, sayı 2, Haziran 1983, s. 7. Tekeli'nin bu yazısında ortaya koyduğu çerçeve de Ayman Güler tarafından aşağıdaki sözlerle eleştirilmektedir:

"İlhan Tekeli, Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve Cumhuriyet sonrasındaki varlıklarını tümüyle 'dış dinamikler' ile açıklamaktan rahatsız olmuş, bir tutam 'iç dinamik' bulmak üzere, yerel yönetimlerin zamanla 'ne kadar halka dayalı sivil toplum kuruluşları olduklarını' araştırmıştır. Görüldüğü gibi, gelenek söylemi çerçevesinde kalındığında, 'toplumun bağrında ve yüzyıllar içinde' oluşmuş bir yapının, devlet eliyle 'tepeden inme' kurulduğunda bir 'sivil toplum' kurumuna dönüşebileceği beklenmektedir. Bu olağanüstü 'iyimserlik', kavramların rastgele kullanılışına ve yaklaşımın mantıksal çelişkilerine iyi bir örnek oluşturmaktadır." (Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 26, dn.: 30.)

111 Mustafa Ökmen, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik Pratiği Üzerine Notlar," *Akademik Araştırmalar Dergisi*, yıl 3, sayı 9-10, Mayıs-Ekim 2001, s. 37-38. Benzer bir görüş TUSİAD'ın yerel yönetimler ile ilgili hazırladığı yasa taslağında da görülmektedir: "Os-

TÜSİAD'ın, 1997'de yayınladığı yerel yönetimler yasa taslağında yer alan merkez-çevre paradigmasının argümanlarına dayanılarak geliştirilmiş tespitler de yerel yönetimler açısından Osmanlı'ya bakışın tipik ifadelerini oluşturur:

> "Yerel yönetimler, Batı Avrupa topluluklarının feodalizmden kapitalizme geçerken tarih sahnesine çıkardıkları özgün bir kurumdur. Anılan toplumlardaki değişmelere paralel olarak demokratik nitelikleri gelişmiş ve günümüz kamu yönetim sisteminin ve aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmiş demokratik düzenin yapıcı, vazgeçilmez temel kurumlarından birisi olma özelliğini kazanmıştı. Bu nitelikte bir kurum, ne yazık ki bizim toplumsal yapımızda kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş değildir. Ara kurumları yadsıyan merkeziyetçi Osmanlı toplumsal ve siyasal yapısı, buna izin vermemiştir. Bu nedenle yerel yönetim kurumunun Osmanlı yönetim sistemine girişi biraz zorlamayla ve ithal yoluyla oluşmuştur. Dolayısıyla idari vesayet aracılığı ile merkezin koyu sultası altına konularak, güçlü demokratik yerel yönetimlerin oluşmasına geçit verilmemiştir."[112]

Bu bakış açısına göre; temel mesele, bürokratik seçkinlerin tepeden aşağıya bir modernleşme projesini hayata geçirmenin aracı olarak merkezi politikaları benimsemelerinde yatmaktadır. Bu anlamıyla Türkiye Cumhuriyeti demokratik gelişmelerden de uzak kalmış; merkezi bürokratik egemenler, halkın

---

manlı Imparatorluğu'ndan miras kalmış temel özelliklerini halâ korumakta olan yönetim sistemimizin ülke koşullarının çok gerisinde kalmış olması gerçeği, günümüzde toplumumuzun en güncel sorunlarından birisi konumundadır... Cumhuriyet döneminde de yerel yönetimlerin kaderi pek farklı olmamış, kimi parlak vaadlere karşın, güçlü, demokratik yerel yönetimlerin oluşması gerçekleşememiştir...Bunun nedeni Cumhuriyet döneminde de geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının tekrar tekrar üretilmiş olmasıdır." (Selçuk Yalçındağ, Fethi Aytaç, Ziya Çoker, *TÜSİAD Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, Ocak 1997, Yayın no. TÜSİAD-T/ 97-207, s. 13 ve s. 22.) Örnekler çoğaltılabilir.

112 Selçuk Yalçındağ, Fethi Aytaç, Ziya Çoker, *TÜSİAD Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, s. 21. Tabii TÜSİAD adına yapılan bu çalışma merkez-çevre paradigaması açısından da enteresandır. Merkeziyetçiliğe açıkça tavır alan büyük sermayenin temsilcisi TÜSİAD çevrenin mi bir unsurudur?

yönetime katılmasını engellemişlerdir. Böylelikle merkeziyetçi anlayış Türkiye'de demokrasinin yeterince gelişmemesinin en önemli nedenlerinden biri olarak ortaya konulur:

> "Çeşitli araştırmaların sonuçları yönetim sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesiminin etkili ve verimli hizmet üretmekten çok uzağa düşmüş olduğunu, bunun yanında *geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının* hüküm sürdüğü bu kesimin, *yerel demokrasinin* sağlıkla işlemesini kolaylaştırıcı olması bir yana, *tam tersine, ülkemizde demokrasinin kökleşmesini, sağlıkla işlemesini önleyici ve yozlaştırıcı rol yapmakta* olduğunu açıkça ortaya koymuş bulunmaktadır."[113]

1921 Anayasası'nı "Türkiye siyasal tarihinin anayasal düzeydeki diğer düzenlemeleri [arasında] belki de tek demokratik belge" olarak nitelendiren başka bir yazar şöyle der:

> "Evliliğin aşkı öldürdüğü gibi devletleşme de Anadolu hareketinin aşağıdan yukarıya yükselen tavırlı siyasi felsefesini boğdu. Tanzimat sonrası Osmanlı ile 1924 Anayasası'yla yukarıdan aşağıya yapılandırılan Cumhuriyet arasında idari kurumların yapıları bakımından büyük farklar yoktur. Aynı modernleşme çabaları içinde, merkez ağırlıklı, dizginleri elden bırakmamak için her türlü hukuksal önlemi almaya çalışan yapılandırmalardır."[114]

Konuyla ilgili olarak Keleş'in yorumu "köksüzlük" ile "yerellik-demokrasi ilişkisi" üzerinedir. Her yönüyle çökmeye yüz tutmuş bir yönetimi ayakta tutabilmek için Batılılaşma adına ortaya atılan yeniliklerden İstanbul'da ilk belediye örgütünün kurulması, Keleş'e göre, kendine özgülük içermeyen kurumlardır:

---

113 Selçuk Yalçındağ, Fethi Aytaç, Ziya Çoker, *TÜSİAD Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, 13.

114 İştar B. Gözaydın, "Hukuk Düzenindeki Yansımalarıyla Cumhuriyet Dönemi 'Devlet' Telakkisi, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Devleti," *Görüş*, Şubat 1999, s. 24-25. <www.tusiad.org/yayin/gorus/38/pdf/sec07.pdf> [Erişim Tarihi: 22.03.2009].

"*Batı'nın kendine özgü koşulları içinde etkinlikle işleyen bir siyasal kurum İmparatorluğa sokulmuş* ve ondan, yerel hizmetlerin yurttaşa kolay, etkin ve ucuz bir şekilde sunulmasında yararlanılmış olacaktı. Aynı zamanda belediyeler, halkı yönetime de katarak karar verme sürecini demokratikleştirecek, İmparatorluğun katı merkeziyetçi yönetim geleneği böylece yumuşatılmış olacaktı.

(...)

[Fakat,] belediye örgütleri, İmparatorluğun toplumsal ve yönetsel yapısı üzerinde *yapay bir yama gibi kaldılar*."

Keleş sözü Cumhuriyet'e bağlar:

"Belediyecilik ve belediyeler, cumhuriyetin ilk yıllarına değin, merkez yönetimin gölgesi altında ve onun uzantısı imişler gibi varlıklarını sürdürmek zorunda kalmışlardır. Özerk ve Batılı bir kurum olmak şansını elde edememişlerdir. Bu durum, Cumhuriyet döneminde ve hatta 1946'da çok partili siyasal rejimin benimsenmesinden sonra da sürmüştür."[115]

Kılıçbay, aynı konuyla ilgili olarak "yerellik ile yurttaşlık bilinci" arasındaki ilişkiye dikkat çeker. Osmanlı'nın, yerel yönetimin en düşük düzeyde bile yeşermesine asla izin vermediğine ve her türlü yöneticiyi merkezden ve merkezin taşeronu olarak atadığına vurgu ile, bu koşullar altında, Osmanlı'nın, Batı'nın tam zıttı olduğuna değinir. Bunun sonucunda, Osmanlı toplumunda vatandaşlık olgu ve bilincinin yer almadığına, ilişkilerin kulluk ve tabiyet terimleriyle belirlendiğine dikkat çeker.[116] Cumhuriyet'in böyle bir mirasın üzerine kurulduğuna işaret ederek, Keleş ile aynı mealde yazar:

"Yerel yönetimlerin tamamı (en başta belediyeler), merkezin taşraya uzanan kolları oldular."[117]

---

115 Ruşen Keleş, "Yerinden Yönetim Sorunumuz", *Türkiye Günlüğü*, sayı 26, 1994, s. 8.

116 Mehmet Ali Kılıçbay, "Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim", *Türkiye Günlüğü*, sayı 26, 1994, s. 23.

117 *Aynı yerde*. Çitçi, Ortaylı'dan yaptığı alıntı ile Osmanlı İmparatorluğu'nun tüm geleneksel imparatorluklar gibi yerel demokrasiye yabancı olduğuna vur-

Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinde mevcut literatürdeki hatanın nerede olduğunu arayan Gürsel ve Arslan,

> "Hata, merkezi ve yerel yönetimler arasında halihazırda ülkemiz şartlarında bir çelişki bulunduğu vehminde ve giderek bu vehmin merkezi ve yerel yönetim arasında bir kutupsallık, bir açmaz olduğu yanılsamasına dönüşmesidir."[118]

yanıtını verirler ve kısmen de haklıdırlar. Ancak mesele daha derindedir. Temel sorun "yerinden yönetim" ve "yerel yönetim"den ne anlaşıldığı noktasında düğümlenmektedir. "Yerinden yönetim"in içeriğinin farklı doldurulmasında ve "yerel yönetimler" konusunda farklı yaklaşımların temelinde de elbette ki farklı siyasal düşüncelerin varlığı yatmaktadır. Bu noktada siyaset-yönetim ilişkisinin kısaca da olsa değerlendirilmesi mülki yönetimin de siyasal niteliğini ortaya koymak bakımından yararlı olacaktır.

Kurthan Fişek'e göre, "'Yönetim' kavramı, yerine göre, hem devletin örgütleyici eylemlerini (amaç), hem de bu eylemleri yürüten makineyi (araç) adlandırmak için kullanılır."[119] Fişek'in işaret ettiği bu tanımlama devlet mekanizması üzerinde yoğunlaşmıştır.

Günümüzde yönetim çok daha geniş bir anlamda ortaya konulmakta, özel işletmelerdeki yönetim anlayışı ile kamunun

---

guyla (Oya Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1989, s. 47) "mahalle ve köylerde temsile dayanan bir yerel yönetim uygulamasının ancak ondokuzuncu yüzyılın son çeyreğinde gerçekleşebildiğine (s. 48-49)" dikkat çeker. Veysel Bilgiç de, yine Ortaylı'ya atfen, "Türkiye'de köklü bir yerel yönetim geleneğinin oluşmadığı rahatlıkla söylenebilir" demektedir (Veysel K. Bilgiç, "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme," *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*, editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, cilt I, Ankara, Nobel Yayınları, 2005, s. 201). Fakat, Bilgiç, Çitçi'nin özen gösterdiği, "yerel yönetim geleneği" ile "yerel temsil" arasındaki ayrımı göz ardı etmiş görünüyor. Bu bakış açısından yazılmış örnekler çoğaltılabilir. Her incelemede bu söylem (yukarıdaki örneklerde de görüldüğü üzere) kendisini hissettirmekte, adeta birbirini tekrarlayan bir literatür oluşmuş görünmektedir.

118 Deniz Gürsel-C. Hakan Arslan, "Güçlü Yerel Yönetimler: Şart Mıdır?", *Türkiye Günlüğü*, sayı 26, 1994, s. 11.

119 Kurthan Fişek, *Yönetim*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, Sevinç Matbaası, 1979, s. 1.

yönetim işleri arasında benzerlikler öne çıkarılmaktadır. Böylelikle kamunun veya kamu işlerini düzenleyen devletin örgütlenmesi ile özel işletme yönetimleri "bir"leştirilmekte, "yönetim" bu anlamıyla bir "teknik" meselesine indirgenmektedir. Kamu alanındaki işlerin özel sektördeki yönetim işleri ile özdeşleştirilmesi, teknik araç meselesi olarak algılanması/algılatılması kamu yönetiminin siyasal niteliğinin gizlenmesine hizmet etmektedir.

> "... kamu yönetiminin bir araç olarak kabul edilmesi, bir yandan işletmecilik tekniklerinin uygulanabilmesine açık kapı bırakılmasına neden olmakta, diğer yandan ise, kamu yönetiminin bir siyasal kurum olduğunun en önemli inkâr kaynağı haline gelmektedir."[120]

Günümüzde kamu kurumlarında stratejik planlar adı altında uygulanan, işletmeci mantığı ile oluşturulmuş düzenekler "müşteri-hizmet veren" kavramları etrafında "rasyonel" bir yönetimi kamu yönetimine transfer etmek iddiasındadır. Böylece devlet aygıtının somutlaştığı alan sayılabilecek olan kamu yönetimi mekanizması siyasal-ideolojik nitelikleri olmayan, basit bir araç olarak sunulmaktadır. Yönetim bilimi de bu tekniğin uygulanmasına indirgenmekte; kamu yönetimi siyaset dışı bir alanmış gibi sunulmakta; incelemeler de bu düzlemde yapılmaktadır.

Siyaset ve yönetim ayrımı, yönetim bilimi yazınında, 1887 tarihli Woodrow Wilson'ın "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı makalesi ile girmiş kabul edilmektedir.[121] Kavramsal ayrımın sağlayacağı yararları kabul etmekle birlikte, siyaset ve yönetim arasında ontolojik bir ayrım koymak bizce çok doğru bir tutum değildir. İşin aslına bakacak olursak günümüzde böylesi bir ayrımın bizzat kendisi, dayandığı neo-liberal ideoloji nedeniyle son derece politiktir. Günümüzdeki yönetim bilimi çalışmalarının önemli bir kısmında siyasal yanın ihmal edilmesi bu anlayışın bir sonucudur. Oysa ki yıllar önce yazılan bir kitapta,

---

120 Örsan Akbulut, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, s. 9.

121 Turgay Ergun, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 30, sayı 4, Aralık 1997, s. 3.

> "Bütün sosyal bilimler arasında yönetim biliminin en sıkı ilişki halinde olduğu disiplin, siyaset bilimi'dir. Hatta denebilir ki, yönetim bilimi, birçok bakımlardan, siyaset bilimi'nin bir parçasıdır. Gerçekten de idare, siyasetle çok sıkı bağlantı halindedir...; hükümetle idare cihazı arasında bir kesinti, bir boşluk yoktur, geniş temas ve karşılıklı etki alanları vardır."[122]

biçiminde yapılan tespitler bizce, hala geçerliliğini korumaktadır.

Bu bağlamda siyaset-yönetim ilişkisinin ne anlama geldiğini biraz daha açmak gerekmektedir. Öncelikli olarak şunu belirtelim ki; siyaset-yönetim ilişkisi seçilmişler-atanmışlar arası gerilimin ötesinde/üzerinde bir zeminde değerlendirilmelidir. Siyaset-yönetim arasındaki ilişkiyi seçilmişler-atanmışlar arası gerilime hapsetmek, siyaset ile yönetim arasındaki daha derin ve kapsamlı bağın göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Elbetteki, burada yönetim sözcüğü ile kast ettiğimiz, kamu yönetimidir.

Kamu yönetimi, şayet kamusal politikaların belirlenmesi süreci ise, bu onun doğrudan doğruya siyasalın bir parçası olduğuna işaret eder. "Siyasetin tümü devlet eylemi olmasa da, devlet eyleminin tümü siyasettir."[123] Siyasal süreçlerin toplumdaki değişik sınıflar, tabakalar arası gerilimlerin içerisinde şekillendiği gerçeği, bize, bu mücadelenin yaşama geçirici mekanizması olan kamu yönetimin nesnel/tarafsız/sınıflar üstü bir nitelik taşıdığı ya da taşıması gerektiği yönlü değerlendirmelerin gerçeği yansıtmaktan çok, "gerçeği kurma" çabası ile ilintili olduğunu düşündürtmektedir. Bu anlamıyla liberal siyaset ve yönetim ilişkisi tartışmalarında sıkça kullanılan, "kişilik-dışı devlet" veya "nesnel-yansız bürokrasi-yönetim" kavramları gerçeği yansıtmamakta; bunun da ötesinde, ideolojik bir tercihin üzerini örtmektedir. Oysa ki, "kamu yönetimi bir siyasal kurum ya da bir dolayımlayıcı olarak, devletin yapısal parçasıdır."[124] Kısacası siyasal bir varlık olan devletin parçası kamu yönetimi

122 Bernard Gournay, *Yönetim Bilimine Giriş, Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi*, çeviren: İhsan Kuntbay, Ankara, TODAİE, 1971, s. 3.

123 Cem Eroğul, *Devlet Nedir*, Ankara, İmge, 1990, s. 23.

124 Örsan Akbulut, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, s. 13.

de siyasal bir varlıktır.[125] Bu anlamıyla kamu yönetiminin en önemli bileşenlerinden olan taşra yönetiminin de siyasal alana ait olduğu; bu yönetimin, siyasal alanın ekonomik yapıdan göreceli bağımsızlığı kadar ekonomik yapıdan bağımsız olduğu; bunun ötesinde taşra yönetimini de ekonomik yapıdan tümden bağımsız bir olgu olarak değerlendirmenin mümkün olmadığı söylenebilir. Mülki yapının merkeziyetçi ya da merkezi olmayan biçimde şekillendirilmesinin kapitalizmin dinamiklerinden, sermaye birikim sürecinin değişiminden tamamen bağımsız ele alınamayacağı açıktır.

Yukarıda da sözünü ettiğimiz gibi, merkeziyetçiliğin ilerlemesi ile beraber merkez-yerel/taşra ilişkileri yoğun tartışmaya neden olmuştur. 19. yüzyıldan günümüze kadar süren bu tartışma merkeziyetçilik ile adem-i merkeziyetçilik kavramları ekseninde gelişmiştir. Bu noktada çalışmamızda da çok sıkça geçecek birtakım kavram ve terimleri açıklamaya, bu oldukça zor ve kafa karıştırıcı görünse de, çalışalım.

"Bütünsellik"in sağlanması amacıyla bütün gücün ve yetkinin merkezde toplanması devlet yönetiminin etkin, ve ivedi çözümler üretmesi konusunda sorunları beraberinde getirmişti. Dolayısıyla, aracılığıyla "bütünsellik"in sağlandığı merkeziyetçiliğin yumuşatılması, hafifletilmesi söz konusu oldu. Bir anlamıyla devletin gücünün daha etkin ve ivedi işletilebilmesi açısından merkezin birtakım yetkilerini yerele aktarması gündeme geldi. Sert merkeziyetçiliğin olumsuz sonuçlarına karşı geliştirilmiş olan *decèntralisation* teriminin katı merkeziyetçi uygulamaların söz konusu olduğu Fransa'da ortaya çıkması bu çerçevede anlamlıdır. Diğer dillerde de kullanılmaya başlanan, bu arada Osmanlı Türkçesine adem-i merkeziyet[126] olarak çevrilen bu terimin ifade ettiği anlam üzerinde bir oydaşma olmadığı görülmektedir. Yavuz Abadan bu durumu,

125 *A.g.e.*, s. 10.

126 Tanzimat'la birlikte başlayan ve Batı'nın devlet anlayışına uygun olarak devlet gücünün doğrudan kullanılması ve merkeziyetçi bir politika takibinin benimsenmesiyle bu kavram [adem-i merkeziyet] Osmanlı İmparatorluğu için de anlam kazanmaya başladı." (Şerif Mardin, "Adem-i Merkeziyet," *İslam Ansiklopedisi*, cilt 1, Türkiye Diyanet Vakfı, İstanbul, 1988, s. 364.)

"decentralisation tabirinin terminolojik vuzuhsuzluğu hemen bütün dillerde tereddütlü anlamlara yol açmaktadır. Gerçekten problemin incelenmesinde en büyük güçlük, Ademi Merkeziyet teriminin, biriminin aksi anlayışlarla çelişmeleri kapsıyan çeşitli ayrıntılara elverişli olmasından doğmaktadır."[127]

sözleri ile belirlemektedir. Fransızca *decèntralisation*'un karşılığı olarak "yokluk" anlamında "adem" ve "merkeziyet" sözcükleriyle oluşturulan adem-i merkeziyet teriminin tam karşılığı "merkezin yokluğu" olmaktadır.[128] Bu anlamıyla federasyonu çağrıştırsa da, "Yetkinin desantralize edilmesi, yerel idarelerle paylaşılması" anlamında yaygın olarak kullanılmaktadır.[129] Dolayısıyla Abadan'ın işaret ettiği *decèntralisation* terimindeki belirsizlik, adem-i merkeziyet terimine de olduğu gibi yansımıştır.

En genel anlamında adem-i merkeziyet, güçlerin bir kısmının merkezi yönetimden bölgesel veya yerel otoritelere aktarılması olarak nitelendirilebilir.[130] Bu anlamıyla adem-i merkeziyet terimi, "yerinden yönetim" ile eşanlamlı kullanılmaktadır.[131] Ancak bu geniş tanım, kavram üzerindeki belirsizliği

---

127 Yavuz Abadan, "Siyasal Teori Açısından Türkiye'de Ademi Merkeziyet Problemi," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, yıl 1965, cilt 20, sayı 4, s. 31.

128 Devellioğlu'nun Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat'ın da adem-i merkeziyet tabirini "bir merkezden değil her teşekkülün kendi kendini idare etmesi" olarak tanımlanmaktadır. (Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, 11. baskı, Ankara, Aydın Kitabevi, 1993, s. 9). Bir başka lûgatte adem "yokluk, noksanlık" olarak tanımlanmaktadır (Par. Diran Kelekian (Muharriri), *Kamus-i Fransevî: Musavver Türkçe'den Fransızca'ya Lûgat: Dictionnaire Turc-Français*, Constatinoble/İstanbul, 1911/1329, s. 801). Mesela, adem-i mesuliyet=irresponsabilite; adem-i mesuliyet kararı=jugement absolutoire. Konuyla ilgili bir inceleme için bkz. Cenk Reyhan, *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik*, Ankara, İmge Yayınları, 2007. Reyhan'ın incelemesinin özellikle ikinci bölümü konuyla ilgili literatürü değerlendirmektedir.

129 Adalet Bayramoğlu Alada, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar," *Bülent Tanör Armağanı*, Yayıma Hazırlayan: Ôget Ôktem Tanör, İstanbul, Legal Yayınları, 2004, s. 53, dn.: 3.

130 " History of Decentralization," http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/history_fao.html [Erişim Tarihi: 24.01.2011]

131 Selçuk Yalçındağ, "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 4, sayı 2 (Mart 1995), s. 3.

çözememekte ve şu sorulara cevap verememektedir: Öncelikle, merkez, hangi güçlerini taşraya aktaracaktır? Devam edersek, merkez bu güçlerini taşrada hangi organlara bırakacaktır? Yetkiler atanmışlara mı, seçilmişlere mi ait olacaktır? Merkez ile taşrada güç aktarılan yapılar arasındaki ilişki nasıl olacaktır? Taşrada seçilmişler, atanmışlar ile beraber mi yoksa tamamen tek başlarına mı yöneteceklerdir? Atanmışlar ile seçilmişler birlikte var olacaksa aralarındaki ilişki hangi temelde ve nasıl şekillenecektir? Yerel organların yetkilerinin kaynağı merkezi yönetim mi, yoksa bizahati yerel halk mı olacaktır? vb. sorular çoğaltılabilir, fakat sorun değişmez. Dolayısıyla bu sorulara verilen cevaplar değiştikçe, adem-i merkeziyetin/ya da literatürdeki kullanımı ile yerinden yönetim anlayışının da içeriği farklılaşmakta; *decèntralisation*/Türkiye'deki kullanım karşılığı ile adem-i merkeziyet her ülkede farklı algılanmakta; merkez-yerel ilişkileri üzerine kafa yoran herkesin adem-i merkeziyet tanımlamaları birbirinden farklılıklar göstermektedir.[132] Merkeziyetçiliğin yumuşatılmış biçiminden federasyona kadar giden düşünceler *decèntralisation/adem-i merkeziyet* terimi aracılığıyla ifade edilmektedir. Elbette ki yukarıdaki sorulara verilecek farklı cevaplar farklı siyasal projelerin bir uzantısı olması babında adem-i merkeziyetçilik basitçe yönetimsel bir ilke değil, düpedüz siyasal bir sorunsaldır.

---

132 Bu farklı adem-i merkeziyet anlayışları üzerine en yeni tartışmalardan biri 2011 bütçe görüşmeleri sırasında Başbakan Erdoğan ile Barış ve Demokrasi Partisi milletvekilleri arasında TBMM'de yaşanmıştır. TBMM Tutanaklarından olduğu gibi aktaralım:

[Başbakan Recep Tayyip Erdoğan] "Bir diğer konu, onu da anlatayım, o da şu: Bakın, ademimerkeziyet dediğiniz anlayışı anlatayım. Ben belediyecilikten geldim. Ademimerkeziyetçiliği savunan birisiyim ama ademimerkeziyetçiliğin üç tanımı vardır: Bir, siyasi tanımıdır; iki, idari tanımıdır; üç hizmet tanımıdır. Biz, siyasi tanıma karşıyız, idari tanıma da karşıyız.

Hasip Kaplan (Şırnak)- Neden?

Başbakan Recep Tayip Erdoğan (devamla)- Biz, hizmet içerikli olanın yanındayız. Bizim anlayışımız budur, hizmet içerikli olan...

Bengi Yıldız (Batman)- Sizin demokrasiniz ayrı. Ademimerkeziyetçilik dünyada ayrı. Böyle bir ademimerkeziyetçilik yoktur dünyada, o sizin..." TBMM 23. Dönem 5. Yasama Yılı, 42. Birleşim, 26/Aralık/2010. (http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil5/ham/b04201h.htm) <Erişim Tarihi: 03.01.2011>

Biz, *decèntralisation*/adem-i merkeziyet kavramının tüm zamanlar için geçerli bir tanımını yapmaya çalışmaktansa, –ki bu terimin belirsizliğine bağlı olarak herkesin adem-i merkeziyet anlayışının birbirinden farklı olması ve terimin zaman içerisinde geçirdiği değişiklikler dikkate alındığında beyhude bir çabadır– kullanıldığı tarihsel-toplumsal-düşünsel bağlam içerisinde değerlendirilmesinin daha doğru olacağını düşünmekteyiz.[133]

Bu çerçevede *decèntralisation*/adem-i merkeziyet kavramının katı merkeziyetçi Fransa'da ortaya çıktığını da dikkate alarak, söz konusu terimin, merkeziyetçiliğin yumuşatılmış biçimini ifade etmek üzere geliştirildiğini; dolayısıyla terimin ilk ortaya çıkışındaki anlamlandırmanın merkeziyetçilik ile karşıtlık içerisinde değil, aksine onu tamamlamak üzerine şekillendirildiğini söylemek mümkündür. Bu kavram aracılığıyla merkezi yönetimden vazgeçmeden, ama katı merkeziyetçiliğin, bir anlamda merkeziyetçiliğin kendisine zarar verecek biçimde uygulanmasının önüne geçilmesinin hedeflendiği söylenebilir. Bir anlamıyla merkezileşme ile arzulanan "toplumsal bütünlük"ün inşası her işin merkezden görülmesi ile değil de, yetkinin dağıtılması aracılığıyla sağlanma yoluna giriyordu. Merkezde oluşturulan politikaların yerelde yürütülmesi anlamını içeriyor ve bu bağlamda da üniter devletler için geliştirilmiş bir özellik arz ediyordu.

Meseleyi adem-i merkeziyetçilik türleri üzerinden biraz daha açmaya çalışalım.

133 Aksi taktirde, bu çalışmada da yer alacak olan Prens Sabahaddin ile Hüseyin Cahit arasında, her ikisi de adem-i merkeziyetçiliği savunmalarına rağmen, gerçekleşen sert polemiği anlamak mümkün olmaz. "19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyılın başında tartışmanın tarafları arasında öne çıkan isimler Prens Sabahaddin ile Cahit Yalçın'dı. Prens Sabahaddin de Cahit Yalçın da yönetimde 'yerinden yönetim adem-i merkeziyet usulü'nü kabul ediyorlardı. Buna karşın bir türlü uzlaşamadılar. Çünkü usulde anlaşıyor, ancak usulün ilkesinde (esas'ında) farklı düşüyorlardı. Usule rengi veren esastır; ve bilinir ki ilkeler uzlaşmaz. O zaman yürüyen tartışmada, Prens Sabahaddin'e hep 'başka birşey kastediyorsun, onu söyle' deniyor, sorunun muhatabı ise 'adem-i merkeziyet benim tanımladığım şey, siz ne olduğunu anlamıyorsunuz' diyordu. Bugünden geçmişe bakılınca görünüyor ki, gerçekte 'kastettiğin ne' sorusu doğruydu; bunu söyleyenler 'esas'ı, ilkeyi tartışma çağrısı yapıyorlardı." (Birgül Ayman Güler, "Yerinden Yönetimde İki Tür: Üniterlik ile Federallik," <http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php? Kod = 572&tipi=7&sube=0> [Erişim Tarihi: 15.12.2010])

Adem-i merkeziyetçiliğin türlerini belirleme noktasında uzun bir süre siyasal ve yönetsel adem-i merkeziyetçilik ayrımı benimsenmiş görünmektedir. Günümüzde mali ve ekonomik adem-i merkeziyet türleri de ayrı kategoriler olarak değerlendirilmektedirler. Konumuz açısından biz yönetsel ve siyasal adem-i merkeziyet kavramları üzerinde duralım.

Yönetsel adem-i merkeziyetçilik, birtakım yürütme işlerinin yerinden görülmesi esasına dayanmaktadır. Günümüzde adem-i merkeziyetçiliğin en önemli savunucularından ve destekçilerinden olan Dünya Bankası yönetsel adem-i merkeziyet türleri olarak *deconcentration, delegation* ve *devolution*'ı saymaktadır.[134]

En başta bu çalışmada da çok sıkça geçecek olan *deconcentration* üzerinde duralım. Bu Fransızca terimin Osmanlıca karşılığı olarak "tevsi-i mezuniyet" kullanılmış, günümüzde ise "yetki genişliği" tabiri benimsenmiştir. Yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet/*deconcentration*) merkezin yetkilerinden bir kısmının merkezi yönetimin taşra uzantılarına bırakılması, merkez yönetiminin taşradaki uzantılarına belli konularda kendiliğinden karar alma yetkisinin tanınması anlamına gelmektedir.[135]

Adem-i merkeziyetin iki türünü siyasal ve idari olarak belirleyen Ruşen Keleş, idari adem-i merkeziyetin de yetki genişliği (*deconcentration, delegation*) ve gerçek anlamda yerinden yönetim (*devolution*) olmak üzere iki türünün olduğunu işaret etmektedir.[136] Keleş'in tanımlamasında yetki genişliği, adem-i merkeziyetin bir uzantısı olarak değerlendirilmektedir. Gerçekten de yetki genişliği, adem-i merkeziyetçilikte ilk eğilimi oluşturmuştur. Bununla birlikte yetki genişliğinin adem-i merkeziyetçiliğin değil de, merkeziyetçiliğin bir unsuru olarak görülmesi değerlendirilmesi de söz konusudur.[137] Hatta bu değer-

134 "Administrative Decentralization," <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> [Erişim Tarihi: 24.01.2011]

135 A. Şeref Gözübüyük-Tekin Akıllıoğlu, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 1993, s. 39.

136 Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 2. Basım, İstanbul, Cem, Ekim 1994, s. 15.

137 Birgül Ayman Güler, Osmanlı Devleti'nde de 1910 yılından itibaren tevsi-i

lendirme 20. yüzyılda daha yaygın hale gelmiştir. Yerinden yönetimi kesin çizgiler ile yetki genişliğinden ayırmak gerektiğini düşünen Muzaffer Sencer'e göre yetki genişliği, merkezi yönetimin dayandığı bir ilke olup, merkezin memurlarının yetkilerinin genişletilmesi ve bunların bazı durumlarda yürütme kararları alabilmeleri; yerinden yönetim ise karar yetkisinin doğrudan ilgili kişilerde ve onların oluşturduğu organlarda olması anlamına gelmektedir.[138] *Decentralisation* ile yetki genişliği (*deconcentration*)nin karıştırılmaması gerektiği düşüncesinde olan Onur Karahanoğulları da bu ikisi arasındaki farkı birincisinin yasa koyucu tarafından serbest yönetim ilkesi çerçevesinde önceden belirlenmiş olan yetkilerin yerel yönetimlere devrini; ikincisinin ise yetkilerin devlet içinde basit bir yeniden dağıtımını anlatmakta olduğu biçiminde açıklamaktadır.[139] Nadaroğlu, Waline'den aktararak yetki genişliğini düzmece adem-i merkeziyet olarak tanımlar ve idari adem-i merkeziyetin bu düzmece adem-i merkeziyet ile ifadesini federalizmde bulan süper adem-i merkeziyet arasında yer aldığını ifade eder.[140]

Yetki genişliğini adem-i merkeziyetçiliğin bir uygulanma biçimi olmadığını kabul eden bazı yazarlar idari adem-i merkeziyetçilik türleri olarak hizmet yerinden yönetim (Dünya Bankası'nın sınıflandırmasında *delegation*'a karşılık geldiği söylenebilir) ve yerel yerinden yönetim (*devolution*) ayrımını getirmektedirler.[141] Bu iki tür arasında önemli bir fark olduğunu ifade

---

mezuniyetin merkezden yönetimin bir şekli olarak değerlendirildiğini vurgulamaktadır (Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi –Yapı–*, 2. baskı, Ankara, İmge, Mart 2010, s. 251).

138 Muzaffer Sencer, "Yönetimin Tarihsel Evrimi ve Yönetim Sistemleri," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 18, sayı 2, s. 158. Bu makale için ayrıca bkz. aynı yazar, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul, Alan Yayıncılık, Ağustos 1986, s. 9-36.

139 Onur Karahanoğulları, "Fransa," içinde, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Aralık 2004, s. 35.

140 Halil Nadaroğlu, *Mahallî İdareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması*, İstanbul, Sermet Matbaası, 1978, s. 29.

141 Muzaffer Sencer, *Amme İdaresi Dergisi*, s. 158. Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Ankara, 1988, s. 11. Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta, Eylül 1986, s. 124-125. Kemal Gözler, İdare Hukukuna Giriş, Güncelleştirilmiş 5. baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Ekim

eden Sencer, bu farkı, yerel yerinden yönetimde organların hizmetle ilgili kişiler tarafından seçilmesine karşılık, hizmet yerinden yönetimde organların hizmeti sunanlar tarafından oluşturulmasında bulmaktadır.[142] Tam da bu nedenden dolayı günümüzde, adem-i merkeziyetçilikten ya da yerinden yönetimden söz edildiğinde halkın seçilmiş temsilcilerinin oluşturduğu yapıların geniş yetkiler ile donatılması ifade edildiğinden, idari adem-i merkeziyetçilik denilince de ağırlıklı olarak yerel yerinden yönetim, yerel yönetimler anlaşılmaya başlanmıştır.

Merkezin taşra uzantılarına yetki aktarması, yani yetki genişliği, yerinden yönetimin bir uygulanma biçimi olarak görülmekten çıkarken, *devolution* aracılığıyla yerinden yönetimin örgütlendirilmesi temel amaç haline gelmiştir. Karar ve yürütme organları halk tarafından seçilerek oluşturulan yerel birimler bu kavramın içine girmektedir.[143] Gerçek yerinden yönetimin *devolution* yoluyla gerçekleşebileceği günümüzde artık genel kabul görmektedir. Böylelikle yerinden yönetim anlamındaki adem-i merkeziyetçilik, yerel yönetimler ile eş tutulmaya başlanmıştır. Bununla birlikte sorun çözülmüş olmamakta; aksine daha da karmaşıklaşmaktadır. Çünkü *"devolution"* terimi üzerinde de bir oydaşma bulunmamaktadır. *Devolution*, karar verme erkinin (*power*) yasa ile alt-ulusal/bölgesel ya da yerel yönetimler düzeyine aktarılmasıdır.[144] *Devolution*, yukarıda aktardığımız Keleş'in görüşünde "gerçek yerinden yönetim" uygulaması anlamına gelmekte ve yine Keleş'e

---

2006, s. 30-32. A. Şeref Gözübüyük-Tekin Akıllıoğlu, *Yönetim Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 6. Basım, Ankara, Turhan Kitabevi, 1993, s. 37; Halil Nadaroğlu, *Mahallî Idareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması*, s. 27-28.

142 Muzaffer Sencer, *Amme Idaresi Dergisi*, cilt 18, sayı 2, s. 158. A. Şeref Gözübüyük- Tekin Akıllıoğlu, *Yönetim Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 6. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 1993, s. 37.

143 Ayşegül Mengi, "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?" *Mülkiye Dergisi*, sayı 245. <http://www.mulkiyedergi.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=folder&Itemid=2&id=148:muelkiye-dergisi-say-245>[Erişim Tarihi: 10.12.2010]

144 R. A. Chapman- A. Dunshire, *Style in Administration: Readings in British Public Administration*, Londra, George Allen & Unwin, 1971'den aktaran Ahmet Duman, "Eğitimin Yerinden Yönetimi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 7, sayı 2, Nisan 1998, s. 84.

göre idari adem-i merkeziyetin bir türü olarak görülmektedir. Buna mukabil *devolution* siyasal yerinden yönetim olarak da Türkçe literatürde kendisine yer bulmaktadır.[145] Öte yandan Türkçe literatürde siyasal adem-i merkeziyetçiliği federatif sistem ile eş tutmak gibi bir yaklaşım da vardır.[146] Çünkü federal sistemlerin de *devolution* üzerine kurulu oldukları ileri sürülmektedir.[147] Bununla birlikte *devolution*'ı içeren adem-i merkeziyetçilik ile federal sistemler arasında önemli farklar olduğu ileri sürülmektedir. Elbette burada egemenlik kavramı devreye girmektedir. Bir egemen erk kendisine ait birtakım gücü, daha alt birimlere devrederse bu federalizm anlamına mı gelir? Gordon Smith,

> "seçilmiş meclislerin ve o meclislere karşı sorumlu yöneticilerin otoritesine dayalı yerel ve yöresel yönetimler, ademimerkezileştirilmiş yönetimlerin tipik örneğidir. İktidarları geniş ya da sınırlı olabilir; ama her iki halde de bu iktidar, kaynağı-

145 Ahmet Duman, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 7, sayı 2, Nisan 1998, s. 84. Bununla birlikte Dünya Bankası'nın *devolution*'ı hala idari desantralizasyonun bir uygulanma biçimi olarak gördüğünü hatırlatalım.

146 Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 73-74; Halil Nadaroğlu, *Mahallî İdareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması*, s. 26-27. Hatta "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?" başlıklı bir makalesinde, Ayman Güler, başlıktan da anlaşılacağı üzerine, idari-siyasi adem-i merkeziyetçilik ayrımı da yapmadan, bu iki olguyu karşı karşıya değerlendirmektedir. "İstenen merkeziyetçilik ilkesi korunarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi mi, yoksa merkeziyetçilik ilkesinden vazgeçilerek devlet yapısının adem-i merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmesi mi?" sorusu ile (Birgül A. Güler, "Yerel yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 9, sayı 2, Nisan 2000, s. 14.) bu algısını pekiştiren Ayman Güler "Ademi merkeziyetçilik ilkesi (...) çağdaş ulus-devletlerde federal yapılanmaların temelidir." (*a.g.m.*, s. 22) sözleri ile adem-i merkeziyetçiliği, siyasal-yönetsel ayrımı yapmadan federalizm ile bir tutar. Daha geç tarihli bir yazısında ise Ayman Güler yerinden yönetim (adem-i merkeziyet)in usul olduğunu belirterek, yerinden yönetim usulünün uygulanmasında iki ilkeyi, üniter yerinden yönetim ve federal yerinden yönetim olarak belirlemektedir. (Birgül Ayman Güler, "Yerinden Yönetimde İki Tür: Üniterlik ile Federallik," http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=572&tipi=7&sube=0 [Erişim Tarihi: 15.12.2010])

147 Yabancı literatürde de durum benzerdir. Oktay Uygun, yazarların büyük çoğunluğunun federal devleti yerinden yönetim (decentralization) kavramı ile tanımladıklarını belirtmektedir (Oktay Uygun, *Federal Devlet, Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama*, 2. Basım, Ankara, İtalik Yayınları, Eylül 2002, s. 177).

nı merkezi hükümetten alır; egemen olan merkezi hükümettir; yerel ya da yöresel yönetimlere bırakılacak yetkilerin genişliğini merkezi hükümet belirler, gereğinde daraltılabilir ya da kaldırılabilir."[148]

sözleri ile meselenin özüne inmektedir. Bu bakış açısından taşranın yönetimi tamamen seçilmiş organlara bırakılsa ve bu organlar karar verme yetkisiyle donatılsalar bile bu federasyon anlamına gelmez. Merkez kendisine ait birtakım yetkileri, *devolution* yoluyla taşranın seçilmiş organlarına bırakmaktadır, ancak yetkinin özü kendisinde kalmaya devam etmektedir. Bu nedenle bazı yazarlar federal sistemler için *non-centralization* terimini yeğlemektedirler. Daniel Elazar, federalizmin gücün, otoriteleri merkezi iktidardan kaynaklı olmayan bir çok merkez arasında bölünmüş olması anlamında *non-centralized* bir sistem olduğunu ileri sürer.[149] Oktay Uygun da federal siyasal sistemleri tanımlamak için *non-centralization* teriminin daha uygun olduğunu belirtmektedir.[150] Çünkü *decèntralisation*, ihtiyacına göre gücü dağıtan ya da yeniden merkezileştiren bir merkezi otoriteyi gerektirir.[151] "Yerinden yönetim birimleri veya daha yaygın olan kullanımıyla *yerel yönetimler*, yetkilerini merkezi yönetimden alırlar. Bu yetkilerin ne kadar olacağı, ne

148 Gordon Smith, *Demokrasi-Yerinden Yönetim İlişkisi*,< http://www.hubyar.eu/SiteFiles/makaleler/mak2.pdf > [Erişim Tarihi: 09.01.2011]

149 Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler, Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, çevirenler: Ergum Özbudun- Ersin Onulduran, [yer yok], Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasî İlimler Derneği Ortak Yayını, [yıl yok], s. 117.

150 Oktay Uygun, Federal Devlet, Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama, s. 177, dn.: 1. Uygun, *decentralization* terimi "yerinden yönetimcilik", *non-centralization* terimini ise "merkeziyetçi olmama" biçiminde Türkçeye çevirmektedir.

151 Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, Alabama, University of Alabama Press, 1987, s. 35-36'dan aktaran Maria Herminia Tavares de Almeida, "Decentralization and Centralization in a Federal System: The Case Of Democratic Brazil," *Revista de Socialogia e Polıtica*, cilt 1, selected edition, (2006), s. 3 ve s. 17 dn.: 4. Ayrıca bkz. Ertuğrul Acartürk- Hüseyin Özgür, "Teoride ve Türkiye'de Desantralizasyon," *Kamu Yönetimi*, der.: Abdullah Yılmaz-Mustafa Ökmen, Ankara, Gazi Kitabevi, Şubat 2004, s. 145. Bu tartışma için Oktay Uygun, *Federal Devlet, Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama*, s. 176-185 arasına da bakılabilir.

zaman verileceği veya geri alınacağı merkezi yönetimin takdirine giren bir konudur."[152] *Devolution* yoluyla adem-i merkeziyetçilikte kısmi yasama yetkisi de yerel birimlere aktarılsa dahi, yetkilerin kaynağı merkezi yönetim olmaya devam etmektedir. Yasama yetkisini merkezi yönetim belli konularda yerelin seçilmiş organlarına devreder; ama yetkiyi elinde tutmayı sürdürmektedir. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin üzerindedir. Oysa ki, federal devlet biçiminde federal devlet ile federe devletler arasında bir üst-ast ilişkisi yoktur.[153] Yani federe devletler, federal devletten *devolution* yoluyla kendilerine aktarılan bir yetkiyi kullanmazlar. İngiltere'de 1997'den itibaren gerçekleştirilen düzenlemeler ile İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'da bölgesel meclislerin oluşturulması *devolution* örneğidir.[154] Bununla birlikte İngiltere üniter yapısından vazgeçmiş olmamaktadır. Birol Ertan'ın,

> "yerinden yönetim ile federal devlet yapılarındaki federal birimlerin (...) konumu arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Federal birimler, iktidarın bir kısım yetkisini, ondan bağımsız olarak kullanan ya da paylaşan birimlerdir. Yerel yönetimler ise yetkilerini merkezi yönetimden alan ve yasalarla sınırlanmış biçimde kullanan birimlerdir. Bu anlamda yerel yönetimler, merkezi yönetime bağımlı ve onunca denetlenen zayıf yönetim birimleridir."[155]

sözleri de klasik "yerel yönetim" anlayışı ile federalizm arasındaki farka dikkati çekmektedir.

Bu açıdan bakılınca federatif sistemlerdeki federe birimler egemenliğin sahibi, federe organlar egemenliğin kullanıcısı du-

152 Oktay Uygun, *Federal Devlet, Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama*, s. 178.

153 " Federal devlette ise, federal ve federe yönetimlerin birbirlerine bağımlılığı söz konusu olmayıp, aralarında eşitlikçi bir ilişki söz konusudur." (Preston King, *Federalism and Federation*, Baltimore, John Hopkins University Pres, 1982, s. 134-135 ve Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, New York, Oxford University Press, 1964, s. 32 vd.'dan aktaran Oktay Uygun, *Federal Devlet, Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama*, s. 128.)

154 Koray Karasu, "İngiltere", içinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, s. 151 vd.

155 Birol Ertan, *Review of Social, Economic Business Studies*, cilt 3/4, Fall 2003-2004, s. 206-207.

D.E.Ü. MERKEZ KÜTÜ

rumundayken, yerel yönetimler ne egemenliğin sahibi ne de egemenliği kullanan birimlerdir.[156]

Elbette ki bunlar hukuksal düzlemdeki çözümlemelerdir. İşin siyasal kültür ve geleneklerden gelen boyutları da bulunmaktadır. Bunlarla ilintili olarak fiilî durum hukuksal düzeyden farklı gerçekleşebilir.

Buraya kadar yazdıklarımız çerçevesinde, *decèntralisation*/ adem-i merkeziyetçilik teriminin orijinal kullanımında üniter devletlerde merkez-yerel ilişkilerini düzenlemeye dönük olduğunu söyleyebiliriz. Bu çerçevede "Yerinden yönetim=Adem-i Merkeziyet=*Decèntralisation*" formulü aracılığıyla "Üniterlik ilkesine göre "bir çok özerk ya da yarı-özerk birimin bir merkezden yönetilmesi usulü"dür"[157] biçimindeki tanımlama adem-i merkeziyetçiliğin klasik tanımı olarak benimsenebilir. Bu bakış açısından, üniterlik ile yerel yönetimler arasında bir karşıtlık durumu değil; bir tamamlama ilişkisi söz konusudur. "Yerel yönetim"ler kategorisi üniterlik içerisinde anlam kazanmakta; "ulusal bütünlük"ün sağlanmasında merkeziyetçiliği tamamlayıcı bir ilke olarak şekillendirilmektedir.

Burdeau'nun;

> "tekçi devletin, topluluklara tanınan serbestliğin mutlak özerklik derecesine varmaması koşuluyla belli oranda bir adem-i merkeziyet ile uyumsuz olmadığını; bu koşulun, yerel yönetimlerce uygulanan yetkinin merkezi iktidardan gelmesi ve onun tarafından denetlenmesi durumunda sağlanmış olacağını"[158]

---

156 "Yerel yönetimler, egemenlik ilişkisi temel alınıp o açıdan bakılırsa egemenlik kullanan birimler değillerdir." (Samuel Humes- Eilen Martin, *The Structure of Local Government*, IULa, 1969, s. 127'den aktaran Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Ankara, Vadi, 1997, s. 70.)

157 "Yerinden Yönetim Nedir?", [http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=422&tipi=7&sube=0 Erişim Tarihi: 08.12.2010] Ayrıca bkz. Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, s. 123, "Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, decèntralisaion)"

158 Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, L.G.D.J., 1980'den aktaran Onur Karahanoğulları, s. 34-35.

belirten sözleri, üniter devletlerdeki adem-i merkeziyetçiliğin sınırlarını belirlemektedir. Bu anlamıyla üniter devletlerin mutlaka merkeziyetçi olması söz konusu değildir. "Tekçi [üniter] devletin idari yapısı merkezî ya da yerinden yönetim esaslarına dayanabilir."[159] Ya da tersinden düşünecek olursak güçlü yerinden yönetim esaslarına sahip bir devletin pekala üniter de olabileceği, İngiltere örneğinde olduğu gibi, açıktır. Bu yaklaşımı Ayman Güler'in belirlemesi üzerinden tanımlayabiliriz:

> "Modern devletlerde yerinden yönetim (ademi merkeziyet), merkeziyetçilik ilkesiyle birlikte doğmuştur. Merkeziyetçilik ilkesine dayanan devlet örgütü, kuruluşunu iki usule dayandırmıştır. Bunlardan biri merkeziyet usulüdür; geleneksel olarak tanımlanışı 'iktidar ve yetkinin belli bir merkezde yoğunlaştığı yönetim usulü' biçimindedir. Diğeri ademi merkeziyet (yerinden yönetim) usulüdür; 'çok sayıda özerk/yarı özerk birimin belli bir merkezden yönetilme usulü' olarak tanımlanır. Dikkat edilirse, her iki usulde de bir 'merkez' vardır ve her iki usul de bu odaktan hareketle tanımlanır."[160]

Dolayısıyla "yerel yönetimler" ile "merkeziyetçilik" bir anlamıyla birbirinin ayrılmaz parçasıdırlar. Bu anlamıyla yerel yönetimlerin varlığı, merkezi yönetim için bir tehdit değildir. Aksine merkeziyetçiliği sağlayacak araçlar konumundadırlar.[161]

---

159 Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 122. "yerinden yönetim sistemi, devletin tek yapılı olma özelliğini ortadan kaldırmamaktadır. Çünkü, yerinden yönetim organları, merkezî tek yapılı devletin çıkardığı kanunlar çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmek zorundadır." (*a.g.e.*, s. 124) Teziç, yerinden yönetimi ülkenin idari hizmetlerinin merkezî devlet dışında, farklı yörelerde oturan halkın, kendi aralarından seçtikleri kimseler tarafından yürütülmesi sistemi olarak nitelendirmektedir (*a.g.e.*, s. 123-124). Bununla beraber Teziç, bu tanıma pek de uymayan, "hizmet yerinden yönetim"i yerinden yönetimin bir türü olarak görmektedir.

160 Birgül Ayman Güler, "Anayasa Taslağı (2 Ağustos 2007): Yerel Yönetimlerde Mali Desantralizasyondan Mali Federalizme Geçiş Hükümleri," http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=569&sube=0&tipi= [Erişim Tarihi: 15.12.2010]

161 "...yerel yönetimlerin varlığına, ancak, özeksel yönetimi güçlendirdikleri, ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkıda bulundukları ölçüde göz yumulur." (Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz, s. 33.)

Bu nedenle de "yerel yönetimler, merkezi yönetimin istediği ve izin verdiği şeyler olmak koşuluyla her şeyi yapabilirler."[162]

Ancak bu yerel yönetimin merkezin yönetiminin basit bir uzantısı olarak değerlendirilmesi anlamında değildir. Bu karmaşık ilişkiyi Tarık Şengül'ün sözleri ile anlatalım:

> "...yerel devlet aynı anda bir yandan merkezi yönetimin yerel düzeydeki temsilcisi olarak yukarıdan aşağıya doğru empoze edilen politikaların uygulanmasına aracılık etmekte, ama aynı zamanda da yerel güçlerin kendi çıkarlarını savundukları bir araç konumuna gelmektedir. Bu gerilim merkezi yönetim yerel yönetim çelişkisinin de gerisindeki temel çelişki olarak sürekli kendisini hissettirmektedir. Böylece merkezi yönetimin yerel düzeydeki temsilcisi olarak 'ulusal' bütünlüğün kurulmasını sağlarken, yerel güçlerin temsilcisi olarak da yerel düzeyde bir 'görece özerk' yapının oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır."[163]

Şengül'ün bu ifadesi çatışma içerisinde bütünselliği gündeme getirmektedir. Çatışmanın düzeyi yerele verilecek özerkliğin de alanını belirler. Çatışma, başta pazarınki olmak üzere bütünselliği parçalamayacak bir düzeyde kalırsa, yukarıda sözünü ettiğimiz gibi ister İngiliz tarzında üniterlik/siyasal merkeziyetçilik içerisinde güçlü yerel yönetimler ve ister ABD örneğinde olduğu gibi federe birimler aracılığıyla yerele geniş alan bırakılmasında sistem açısından bir tehdit algılanmaz. Ama çatışmanın düzeyi, uzlaşmalar oluşmasına engel olacak kadar yüksekse o takdirde yerele daha kısıtlı bir alan bırakma yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede merkeziyetçilik ve yerinden yönetim birçok ülkede beraberce uygulama alanına sahiptirler. Bununla birlikte, günümüzdeki gelişmelere bağlı olarak yerele daha geniş alan bırakılması görüşü ağırlık kazanmıştır. Dolayısıyla, Türkiye'de

---

162 Koray Karasu, "İngiltere", içinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, s. 157.

163 Tarık Şengül, "Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler," *Praksis*, Kış-Bahar 2003, sayı 9, s. 186 ve ayrıca bkz. aynı yazar, *Kentsel Çelişki ve Siyaset*, s. 56-58.

taşra yönetiminin hem yetki genişliği hem de yerinden yönetim birimleri olarak belediyeler aracılığıyla örgütlendirilmesi, bu yaygın eğilim açısından merkeziyetçilikten başka bir anlam taşımamaktadır.

Günümüzde Türkiye'de liberal yazarlar birtakım hizmetlerin yerele bırakılması gereğini vurgulamakta; yerel yönetimler üzerindeki vesayetin kaldırılmasını bir zorunluluk olarak görmektedirler.

Coşkun Can Aktan ve Hilmi Çoban, yerinden yönetimin gerçekleştirilmesinde iki uygulamadan söz ederek; birincisin yetki genişliği olduğunu ifade ettikten sonra; ikincisinin gerçek anlamda bir yerinden yönetim uygulaması olduğunu; yerel özelliğe sahip kamusal hizmetlerin merkezi yönetim dışında yerel yönetim birimleri tarafından sunulması anlamına geldiğini belirtirler.[164] Mustafa Erdoğan da,

> "...sahici adem-i merkeziyet kolluk, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin büyük ölçüde mahalli idarelere devrini ve bunların söz konusu hizmetler için gerekli kaynaklarla donatılmalarını; hem de İçişleri Bakanlığı, valilik ve kaymakamların bunlar üzerindeki vesayet yetkilerinin büyük ölçüde kaldırılmasını gerektirmektedir"[165]

sözleri ile kolluk, eğitim, sağlık gibi hizmetlerin yerele ait olması gerektiğini vurgulamaktadır.

Tabii buradan merkez-yerel ilişkileri bağlamında öteden beri süre giden kadim tartışmaya varmak mümkündür. En başta yerel hizmetlerin ne olduğu, nasıl belirleneceği sorusu gündeme gelmektedir. Nelerin genel çıkara, nelerin yerel çıkara ait olarak tanımlanmasında başvurulacak nesnel ölçüt; genel çıkarı yerel çıkardan ayırt etmenin sihirli bir formülü bulunmamaktadır.[166]

---

164 Coşkun Can Aktan- Hilmi Çoban, "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri," www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf [Erişim Tarihi: 15.01.2011]

165 "İdarî Adem-i Merkeziyet" www.hurfikirler.org/akademik-yazilar/435-mustafa-erdogan-yeni-anayasanin-temel-ilkeleri [Erişim Tarihi: 14.01.2011]

166 John Marini, "Centralised Administration and the 'New Despotism'," Ken Masugi (ed.), *Interpreting Tocqueville's Democracy in America*, Maryland, Row-

Örnek vermek gerekirse bir bölgede okul inşası işi genel yarara mı aittir, yoksa yerel hizmet alanına mı dahildir? Gelirleri yetmediği için bir bölgenin okul yapımından vazgeçmesi ya da öğretmen maaşlarını ödeyememesinden dolayı mevcut okulları da kapatması yerel bir problem midir, yoksa ülkenin genelini mi ilgilendirir?

Dolayısıyla, merkeziyetçilik/adem-i merkeziyetçilik tartışmalarında bir başka önemli sorun alanının varlığı görevler ayrılığı üzerinden şekillendirilebilir. Aslında bu mesele yalnızca üniter devletler için değil, federal devletler bakımından da temel tartışmalardan birini oluşturma potansiyeline sahiptir. Görevler ayrılığı, Osmanlıcası ile tefrik-i vezaif, Osmanlı'nın son dönemlerinden Cumhuriyet'in ilerleyen dönemlerine kadar olan süreçte mülki idare düzenlemeleri söz konusu olduğunda önemli tartışmaların bir başka odağını oluşturmuştur. Bu tartışmalarda tek başına tefrik-i vezaifin bile adem-i merkeziyet anlamında kullanıldığı durumlar dikkati çekmektedir.[167] Bununla birlikte görevler ayrılığı ilkesi bir merkez-yerel ayrılığı üzerine inşa edilir ve genel ya da milli çıkarların merkeze; yerel çıkarların yerele ait olması üzerinde şekillendirilir. Bu durumda, genel çıkar ile yerel çıkarın çatışması halinde ne olacağı sorusu gündeme gelir. Abadan'ın işaret ettiği üzere modern devletlerde genel/milli çıkarın önde olması bir hiyerarşik çıkar sıralamasını beraberinde getirir;[168] ve dolayısıyla merkezin yerele olan üstünlüğü görevler ayrılığının içeriğinde somutlaşır.[169]

---

man & Littlefield Publishers, s. 265'ten aktaran Mehmet Yetiş, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, yıl 2006, cilt 61, sayı 3, s. 286.

167 Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi, Gür-Ay Matbaası, 1982, s. 150-155.

168 Yavuz Abadan, "Ademi merkeziyet ilkesinin uygulanmasında aynı müesseseye hem milli, hem mahalli görev verilmesi mümkündür. Bu çift rol milli menfaatlerin genel ve üstün, mahalli meselelerin özel ve tali sayılmaları sorunluluğu sebebiyle "İdari Vesayet" problemini doğurur." (*Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, yıl 1965, cilt 20, sayı 4, s. 34)

169 Merkezin denetimi altındaki yerel yönetim anlayışını reddeden, bu girişin ilerleyen bölümlerinde sözü edilecek olan Toulmin Smith'in görevler ayrılığına şiddetle itirazı bu çerçeveden anlamlıdır.

Öte yandan daha temel bir sorun vardır. Adem-i merkeziyet, merkez tarafından tanımlanmış, kararlaştırılmış birtakım görevlerin yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi midir? Yoksa görevlerin neler olduğunun, bu görevlerin içeriğinin saptanmasının da yerel karar alma organları tarafından mı belirlenmesi anlamına mı gelir?

Günümüzde "kamu hizmetinin farklı düzeylerdeki yerel yönetim birimleri tarafından sunulması yerelleşme olarak nitelendirilemez"[170] biçimindeki argüman giderek yaygınlık kazanmaktadır. 1950'lerden başlayarak *decèntralisation*/adem-i merkeziyet farklı bir içerikle tanımlanmaya başlamıştır.[171] 1950'lerde başlayan bu süreç 1970 ve 1980'li yıllarda farklı boyutlar kazanmıştır.[172] 1970 ve 1980'lerde hiyerarşik hükümet yapılarının ve bürokrasilerin yoğunluğunu azaltmak biçimindeki eğilim 1980'lerin ortalarından itibaren siyasal güç paylaşımı, demokratikleşme ve pazar liberalizasyonunu içerecek tarzda genişlemiş; 1990'lı yıllarda yönetişim kavramı ile beraber farklı tarzda algılanmaya başlamıştır.[173] Adem-i merkeziyetçilikteki yeni eğilimler yurttaşların karar alma süreçlerinde temsil edilmelerini geliştirmek üzerine vurgu yapmaktadırlar.[174] Bu anlamıyla adem-i merkeziyet merkez tarafından atanmış görevliler eliy-

---

170 Koray Karasu, "İngiltere," içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, s. 157.

171 Birgül Ayman Güler, "Anayasa Taslağı (2 Ağustos 2007): Yerel Yönetimlerde Mali Desantralizasyondan Mali Federalizme Geçiş Hükümleri," http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=569&sube=0&tipi= [Erişim Tarihi: 15.12.2010]

172 Bu konuda 1950'den günümüze kadar gelen süreçte *decentralization* literatüründeki farklılıklar için bkz. John M. Cohen- Stephen B. Peterson, *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization* <http://www.cid.harvard.edu/hiid/555.pdf > [Erişim Tarihi: 18.01.2011] ve *Decentralization: A Sampling of Definitions* (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralizaiton and local governance), October 1999 <http://www.undp. org/evaluation/documents/ decentralization_ working_report.PDF> [Erişim Tarihi: 18.01.2011]

173 G. Sahbbir Cheema ve Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance: Concepts and Pratics*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2007, s. 2.

174 *A.g.k.*, s. 5. Şerif Mardin de "Modern mânada adem-i merkeziyet[in] ...vatandaşın millî meselelerde olduğu kadar mahallî konularda da ağırlığını koyabilmesi anlamına" kullanıldığını ifade eder. (*İslam Ansiklopedisi*, cilt 1, Türkiye Diyanet Vakfı, İstanbul, 1988, s. 364.)

le değil de, seçilmiş organlar aracılığıyla sorunların çözülmesi anlamına gelmeye;[175] klasik yerel yönetimler anlayışındaki merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi dahi sorgulanmaya başlamıştır. Fransa gibi merkeziyetçiliği ile bilinen ülkelerde dahi, 1980'li yıllardan itibaren bu yönde düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla adem-i merkezileşme, birtakım hizmetlerin yerinden yönetimi değil, bizahati karar süreçlerinin yerelde oluşturulması anlamına gelmeye başlamıştır. *Decèntralisation*/Adem-i merkeziyet teriminin "yerinden yönetim" olarak değil de zaman zaman "yerelleşme" olarak tanımlanması bu çerçevede anlamlıdır.[176]

Uzunca bir süredir adem-i merkeziyetçilik ile demokrasi arasında bağ kurulmakta; bu çerçevede yerel yönetimler baskıcı-otoriter merkezi yönetimleri dengeleyecek ara kurumlar biçiminde değerlendirilmekte; yerel yönetimlerin gelişkinlik düzeyi "ileri" demokrasinin temel koşullarından biri olarak sunulmaktadır. Siyasal düşünceler tarihinin önemli isimlerinin çözümlemeleri de bu görüşlere destek olarak ortaya konulmaktadır. Bu çerçevede biz de bu uzunca girişi 18. yüzyıldan itibaren değişik düşünürlerin meseleye yaklaşım biçimlerini değerlendirerek bitirelim.

Mutlak/merkezi devlet ya da Ağaoğulları'nın söyleyişiyle "Kral-devlet", "doruk noktasına ulaştığı anda sorgulanmaya da başlanır."[177] Merkezi/mutlak devlet anlayışının sorgulanması ve siyasal iktidarın sınırlandırılmasına dönük ilk düşünceler aristokratik tepkinin bir ifadesi olarak şekillenmiş ve bir anlamıyla feodal döneme geri dönüş özlemi içermişlerdir.[178] Feodalitenin çözülmesi ile beraber, kral ile halk arasındaki aracı

175 Irina Bilouseac, "The Distinction Between Decentralization and Deconcentration of Public Services," *The Annals of the "Ştefan cel Mare" University of Suceava*, cilt 9, no. 2 (10), 2009, s. 317.

176 Ertuğrul Acartürk-Hüseyin Özgür, "Teoride ve Türkiye'de Desantralizasyon," *Kamu Yönetimi*, der.: Abdullah Yılmaz-Mustafa Ökmen, Ankara, Gazi Kitabevi, Şubat 2004, s. 146.

177 Mehmet Ali Ağaoğluları, *Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği*, Ankara, İmge, Şubat 2006, s. 354.

178 Monarkomak akım buna örnek teşkil eder.

kurumların ortadan kalkmasının, denetlenemeyen-dizginlenemeyen bir siyasal iktidar yapısı ortaya çıkarttığı; bunun da özgürlük sorununu derinleştirdiği yönlü görüşler merkezi/mutlak iktidarı dengelemek için birtakım çözümleri gündeme getiriyordu. Ancak feodal döneme geri dönüşü arzulayan, sosyo-ekonomik yapıdaki dönüşümleri algılayamayan görüşlerin siyasetin pratiğinde yankı bulması çok mümkün değildi. Ancak 18. yüzyılda iş değişmeye başladı. Bu geri dönüşün olanaksızlığını kavrayan düşünürlerin, kendi öznel niyetleri ne olursa olsun mutlak devleti sınırlandırmak yönündeki görüşleri etkili olmaya başladı. Modern kapitalist devletin önemli dayanaklarından olan "kuvvetler ayrılığı" kuramının, bir aristokrattan gelmesi bu çerçevede anlamlıdır.

Başlıca amaçlarından biri aristokrasinin ayrıcalıklı konumunun devamını sağlamak olan, kendisi de aristokrat kökenli Montesquieu,

> "Bir monarşide senyörlerin, ruhbanın, soyluluğun ve kentlerin ayrıcalığını yıkın; kısa süre içinde ya bir halk devletinin ya da bir despotik devletin ortaya çıktığını görürsünüz."[179]

tespiti ile iktidarın mutlaklaşmasının nedeni olarak ara tabakaların ortadan kalkmasını görüyor;[180] çözüm yolu olarak da kuvvetler ayrılığını ileri sürüyordu.

Konu ile ilgili literatürde Montesquieu'nün yerel yönetimler yanlısı bir düşünür olduğunu ileri sürülmektedir.[181] Biz-

---

179 Mehmet Ali Ağaoğulları, Filiz Çulha Zabcı, Reyda Ergün, *Kral-Devletten Ulus-Devlete*, s. 405 ve Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, Türkçeye çeviren: Fehmi Baldaş, İstanbul Seç, Ekim 2004, Bölüm I, İkinci Kitap, Konu IV s. 40.

180 " Halk, senatoyu, bakanlar ve hâkimleri, görevlerini göremeyecek hale getirdiği zaman demokrasi yönetimi yıkılır; tıpkı bunun gibi saltanat hükümetleri de [monarşi], milleti yöneten toplulukların ya da şehirlerin ayrıcalıkları yavaş yavaş ellerinden alındıkça bozulur." (Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, Bölüm I, Sekizinci Kitap, Konu VI, s. 123.) Bu çeviride "monarşi" yerine "saltanat hükümetleri" tabiri yeğlenmişse de "monarşi" sözcüğü, Ağaoğulları'nın yukarıdaki çevirisi dikkate alındığında daha doğru olacaktır.

181 İlhan Tekeli, "Montesquieu kentlerin ayrıcalıklarını krala bırakmalarıyla toplumda mutlakiyetin kurulmasının sakıncalarına değinerek ideal devletin yerel topluluklarca yaratılabileceğini savunur." (İlhan Tekeli, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 16, sayı 2, Haziran 1983, s. 4) iddiasında bulunmaktadır. Ruşen Keleş ise

ce, modern kapitalist devlet yapılanması içerisindeki yerel yönetim anlayışının temellerini aristokratik ayrıcalıkları korumaya çalışan Montesquieu'da bulmak en hafifinden anakronik bir yaklaşımdır.[182]

Montesquieu'nun ortaya attığı kuvvetler ayrılığı biçimindeki çözümün mutlak devlete bir zamanlar destek vermiş olan burjuvazi tarafından kendi siyasal projesine uygun hale getirilerek benimsenmesinin de gösterdiği gibi, artık bu sınıf mutlak devleti kendisi açısından bir engel olarak görmeye başlamıştı. 18. yüzyılda gerçekleşen Sanayi Devrimi ve buna bağlı olarak kapitalizmin farklı bir aşamasına doğru geçilmeye başlanması, mutlak monarşinin sorgulanmaya başlamasını beraberinde getirmiştir. Elbette burjuvazinin niyeti, aristokratik ayrıcalıkları yeniden ihya ederek, mutlak iktidarı dengelemek değildi. "Halk egemenliği" kavramı aracılığıyla mutlak devlete karşı mücadeleye girişen burjuvazi açısından "egemenlik"; mutlak, devredilmez, bölünmez özelliklerini korumaya devam edecektir. Mutlak monarşiye ve bu mutlak monarşi altında varlığını devam ettiren son aristokratik kalıntılara nihai darbeyi indirebilmek için "halk egemenliği" düşüncesi gelişmeye başlamış; mutlak monarkta somutlaşan egemenlik anlayışa yerine, "halk

---

hem Bodin, hem Montesquieu'nin yerel yönetimlere belli bir rol ve ağırlık tanıdıklarını; yerel yönetimleri, hükümdarın erkini sınırlandıran birimler olarak gördüklerini ifade eder (Ruşen Keleş, *Yeniden Yönetim ve Siyaset*, s. 35). Keleş'in bu görüşlerini dayandırdığı anlaşılan Hardy Wickwar önemli bir hata yapmış; Montesquieu'nün *Kanunların Ruhu* adlı eserindeki bir pasajı (bkz. yukarıda dipnot 180) Bodin'e mal etmiş (W. Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, The University of South Carolina Press, 1970, s. 7) ; buradan hareketle Bodin ve Montesquieu'yü birlikte değerlendirerek bu düşünürlerin belediyeler ve diğer yerel organlara devlette anayasal statü tanıdıklarını ileri sürerek, yerel yönetimleri hükümdarın erkini sınırlandıran birimler olarak gördüklerini yazmaktadır (*a.g.e.*, s. 8). Mutlak, bölünmez, devredilmez, sınırlanmamış "egemenlik" kavramını siyasal düşünceye armağan eden ve bu yolla modern devletin düşünsel temellerini atan Bodin'in yerel yönetimleri hükümdarın erkini sınırlayan birimler olarak görmesi, onun için yerel yönetimleri benimsemenin değil, ancak reddetmenin nedeni olabilir. Metinde de sözünü ettiğimiz gibi Montesquieu için ise önemli olan aristokratik ayrıcalıkların korunabilmesidir.

182 Montesquieu ve Rousseau'nun bu meseleye yaklaşımları ile ilgili olarak bizden değerli görüşlerini esirgemeyen Mehmet Ali Ağaoğulları'na teşekkür ederiz.

egemenliği" düşüncesi geçirilmiş; bununla beraber egemenliğin mutlak, bölünmez, devredilmez özellikleri korunmuş; bu mutlak, bölünmez, devredilmez egemen güç aracılığıyla son aristokratik engeller de kaldırılmıştır. Kısacası burjuvazinin bu dönemde mutlak monarşiye karşı mücadelesi, merkezi devlet yapısına karşı değildi; aksine merkezi yapı aracılığıyla aristokratik son kalıntılara da darbe vurmayı hedeflenmekteydi. Geleneksel olarak ayrıcalıklı aristokratik sınıfın bulunmadığı Amerika'da ise bu tarz egemenlik anlayışının bir gereği yoktu.

Ancak bu çerçeveden bakıldığında "halk egemenliği" düşüncesinin ve dolayısıyla birçokları için demokrasinin "babası" olarak görülen Jean Jacques Rousseau'nun, günümüzde demokrasinin "olmazsa olmazı" olarak kabul edilen yerel yönetimlere sıcak bakmaması anlaşılabilir.

Locke ve Montesquieu gibi düşünürler egemenliğin bölünmez olduğu bir sistemde bireyin bütüne feda edildiğini düşünerek, bireysel özgürlükleri korumak adına devlete içkin egemenliği, özellikle kullanım bakımından parçalayıp, egemenliğin farklı ellere dağıtılmasını savunurlarken, Rousseau için devletin zayıflatılmasına dönük bu düzenleme, egemenliğin bölünerek güçsüzleştirilmesi, devlet otoritesinin küçültülmesi bireysel özgürlükleri yok edecek çeşitli iktidar odaklarının belirmesine yol açması bağlamında, tam tersi sonuçlar doğurur. Bu bakış açısından "Devletin halkın iradesiyle özdeşleşen iradesini ya da bu iradenin işlemler olan yasaları bütün yurttaşlara dayatıp kabul ettirme erkinden yoksun kalması durumunda, toplumdaki güçsüz kişiler güçlülerin insafına terk edilmiş olur."[183] Dolayısıyla Rousseau'nun küçük devletlerden yana tutum alması, hiçbir biçimde adem-i merkeziyetçiliği benimsediği anlamına gelmez.[184] Aksine onun kuramının bütünlüğü içe-

183 Mehmet Ali Ağaoğulları, *Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği*, Ankara, İmge, Şubat 2006, s. 166.

184 Bununla birlikte Rousseau'nun, *Toplum Sözleşmesi* eserinde yer alan "İşten göz açamayan yönetici, hiçbir şeyi göremez olur; devlet yönetimi küçük memurlara kalır." (Jean-Jacques Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, Türkçesi: Alpagut Erenulu, Ankara, Öteki, 1996, s. 90) cümlesine ve *Considèrations sur le gouvernement de Pologne et sur sa rèformation projetèe* adlı çalışmasının beşinci bö-

lümüne dayanarak Rousseau'nun yerel temsilin ve decèntralisation'un gerekliliğine inandığı (Stephen Kwame Badu Antwi-Boasiako, "Review: Public Administration: Local Government and Decentralization in Ghana," *Journal of African Studies and Development*, cilt 2(7), October 2010, s. 169.); etkili halk yönetiminin garantisini sadece federal sistemlerde bulduğu ("Rousseau's Political Thought" <http://oll.libertyfund.org/index.php?Itemid= 287&id= 776&option=com_content&task=view> [Erişim Tarihi: 0601.2011]); yerel temsili organların önemine vurgu yaptığı (Daniel Treisman, *Decentralization and the Quality of Government*, 2000, s. 4, dn.: 7 < http://www. imf. org/ external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf> [Erişim Tarihi: 06.01.2011]) ileri sürülmektedir. Bu çerçevede Rousseau'nun, Mill, de Tocqueville, Montesquieu ve Madison gibi isimler ile birlikte anılarak otokratik merkezi hükümetlere karşı çıktığı, eski Atina gibi küçük, demokratik birimlerin özgürlükleri koruyabileceğini düşündüğü iddia edilmektedir. ("The Political Economy of Decentralization", <http://www.fao.org/docrep/006/ad697e/ad697e04.htm> [Erişim Tarihi: 06.01.2011]). Rousseau'nun Montesquie, de Tocqueville, Mill ile; Rousseau ve Montesquieu'nün de Tocqueville ve Mill ile birlikte aynı çerçevede değerlendirilmesi ve buradan hareketle *decèntralisation*'un düşünsel babaları içinde sayılmaları kelimenin tam anlamıyla bir çarpıtmadan başka bir şey değildir. Bu meseleyi açabilmek açısından, okuyucunun sabrına sığınarak, Rousseau'dan uzun alıntılar yapmayı gerekli görüyoruz. Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*'nin İkinci Kitabı'nın dokuzuncu bölümünde devletin neden küçük olması gerektiğini açıklar:

"Doğa, düzgün yapılı bir insanın boyu bosu için nasıl birtakım sınırlar getirmişse ve bu sınırlara uyulmadığında ortaya nasıl devler ya da cüceler çıkıyorsa, iyi bir devletin yapısı için de benzeri sınırlar vardır; iyi yönetilebilmesi için fazla büyük, ayakta kalabilmesi için fazla küçük olmaması gerekir. İnsan oyrunu için olduğu gibi her siyasal oyrun için de, güç bakımından aşmaması gereken bir *doruk nokta* vardır ve çoğu kez büyüyeyim derken bu nokta aşılır. Toplumsal bağ, yayılma ilerledikçe gevşer ve genel olarak küçük bir devlet, büyüğe oranla daha güçlüdür.

Bu kuralı doğrulayan yüzlerce neden var. Birincisi, kaldıracın ucundaki bir nesnenin ağırlığı, kaldıraç uzadıkça nasıl artarsa, yönetim de, uzaklık arttıkça öyle güçleşir; araya giren aracı sayısı arttıkça da daha külfetli olur; çünkü her kentin önce bir kendi yönetimi vardır ve giderini halk öder; ikincisi her bölgenin kendi yönetimi gelir, bunu da halk öder; daha sonra sırasıyla eyaletler, satraplıklar, genel ilbaylıklar gelir ki, düzey yükseldikçe artan bu giderler hep zavallı halkın sırtına yüklenir; son olarak en üst yönetim gelir ve hepsinin üstüne tüy diker. Tüm bu ağır yükler altında sürekli ezilen uyruklar, üstelik iyi de yönetilmezler; başlarında tek bir yönetici olduğu zamankinden daha da kötü duruma düşerler. Üstelik olağandışı durumlarda başvuracakları kaynaklar da kuruyacak duruma gelmiştir; bu kaynaklara başvurmak gerektiğinde devlet zaten yıkılmak üzeredir.

Dahası var; yönetim, yasalara saygıyı sağlamada, ezinci (zulmü) önlemede, yolsuzluları gidermede, uzak yerlerde olabilecek kışkırtmaları engellemede daha gevşek ve daha yavaş davranacağı gibi, halk da hiç görmediği yöneticilerine, dünya ile bir tuttuğu yurduna ve çoğuna yabancı olduğu ülkedaşlarına karşı daha az sevgi besleyecektir. Birbirinden ayrı töreleri olan, karşıt ik-

risinde adem-i merkeziyetçilik tümden reddedilir.

Bir başka Fransız filozof Condercet de, yerel yönetimleri ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarının korunmasının bir aracı olarak değerlendirmiş; merkezi bir yapıyı yerel ayrıcalıkların kaldırılması gerekçesiyle savunmuştur.[185]

Burada Condorcet'in itirazlarını da dikkate alarak, bu düşü-

---

limlerde yaşayan ve aynı yönetim biçimine katlanamayan çeşitli eyaletlere aynı yasalar uymaz. Aynı yasalar yapılması durumundaysa, yöneticileri aynı, sürekli ilişki içinde olan, birbirlerinin memleketlerine gidip gelen, birbirlerinden kız alıp veren insanlar, değişik törelerle karşılaşınca malvarlıklarının kendilerine ait olduğundan bile kuşkuya düşerler; halklar arasında karışıklık ve kargaşa doğar. Yüksek yönetim merkezinin bir araya getirdiği, birbirini tanımayan insanlardan oluşan bu kalabalıkta yetenekler gömülü, erdemler gizli, kötülükler cezasız kalır. İşten göz açamayan yönetici, hiçbir şeyi göremez olur; devlet yönetimi küçük memurlara kalır. Merkezden uzaktaki birçok görevlinin yan çizmek ya da atlatmak istediği genel yetkeyi ayakta tutmak için alınması gereken önlemler ise, tüm kamu hizmetlerini soğurur; geriye, halkın mutluluğuna harcanacak hiçbir şey kalamaz; bir şeyler kalacak olursa onu da gerektiğinde savunmasına harcayacaktır. Çatısına göre fazla büyüyen bir gövde, kendi ağırlığı altında işte böyle ezilip yok olur." (Jean Jacques Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, s. 89-90)

Bu sözleri ile Rousseau, coğrafi ve nüfus bakımından küçük devletleri öne çıkarmaktadır. Buradan *decèntralisation*'a dair herhangi bir şey çıkarılamayacağı gibi, yukarıdaki metnin ikinci paragrafından tam tersi bir yoruma ulaşmak mümkündür.

Aynı Rousseau, *Considèrations sur le gouvernement de Pologne et sur sa rèformation projettèe* adlı eserinde de Polonyalılara devletlerini mekânsal olarak küçültmelerini salık verir (Jean-Jacques Rousseau, *Considerations on the Government of Poland and on its Proposed Reformation*, s. 12. Rousseau'nun bu çalışmasının İngilizce tam çevirisine html formatında <http://www. constitution.org/jjr/poland.htm>; pdf formatında <http://kms1.isn.ethz.ch/service-engine/Files/ISN/46093/ipriadoc_doc/5A67C95D-48E8-41A1-A56B-AF127F0CF1BE/en/ 5016_Rousseau_Considerations_on_the_Government_of_Poland.pdf > adresinden ulaşılabilir). Ancak bunun gerçekleştirilememesi durumunda Polonya'nın *palatinate*'leri kadar devletçiğe bölünmesini, onların her birinin de eşit sayıda yönetimlere ayrılmasını öğütler. Diyetlerin geliştirilmesini ve kendi bölgelerinde yetkili olmalarının sağlanmasını da önerir. Bununla birlikte sınırlılıklarının dikkatlice belirlenmesini, onları birleştiren ortak yasama bağlarına ve cumhuriyetin bütününe yönelik ortak bağlılıklarına hiçbir şeyin zarar verememesinden emin olunmasını da gerekli görür. Büyük ve küçük devletlerin avantajlarını birleştirebilen yegane sistem olan federal bir sistem geliştirmek için çalışmalarını öğütler. Rousseau'nun vurgusu yine küçük devlet üzerinedir. Federatif sistem anlayışı da, bütün idari birimlerin ortak yasamaya ve cumhuriyetin bütününe bağlılıklarını vurgulaması bağlamında, klasik federal anlayışı içermez.

185 İlhan Tekeli, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 16, sayı 2, Haziran 1983, s. 4.

nürlerin, bir anlamıyla "halk"ın egemenliğini kurabilmek için, merkezi devlet yapısına vurgu yaptıkları gerçeğine ulaşmak mümkündür. Condorcet'in ileri sürdüğü itiraz günümüze kadar gelen süreçte, merkeziyetçilik yanlılarının temel argümanlarından birini oluşturmuştur:

> "...tarihsel gelişmenin belli evrelerinde, burjuva demokratik devrimi yapmamış ya da tamamlamamış ülkelerde yerel yönetim kurumlarını kaynak ve yetkilerle donatmak, tasfiye edilmeye çalışılan feodal üretim ilişkilerini beslemek anlamına gelir."[186]

Bu bakış açısına göre kapitalizmin gelişimi, burjuva düzeninin tam anlamıyla kurulması, merkezi iktidar aracılığıyla olacaktır.

Buradan hareketle şunu söyleyebiliriz: Yerel yönetimler ile ilgili önerilerin ortaya çıkışı, mutlak merkezi devleti dengeleyecek ara mekanizmaların oluşturulması isteğinden değil, merkezi devletin üzerindeki ağır yükü hafifleterek, merkezileşmeyi daha etkili biçimde hayata geçirmenin bir yolu olarak görülmesiyle ilintilidir. Bir anlamıyla merkezi devletin otoritesini yaymanın araçları olarak, bizahati merkezden biçimlendirilmiş ve oluşturulmuşlardır.

Fransız monarşisinin bakanlık da dahil olmak üzere değişik yüksek kademelerinde görev yapan Turgot'un[187] dört düzeyli

---

186 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 27. İlhan Tekeli ise "yerel yönetimlerin demokratik toplumların oluşmasına engel olabileceğini savunan görüşler, toplumda merkezi iktidarda egemen olamayan bazı ayrıcalıklı sınıfların yerel yönetimlerde iktidarlarını sürdürdüklerini iler sürmüşlerdir. Unutulmaması gereken, böyle bir açıklamanın geçerliliğinin ancak bir iktidar dönüşümü yaşayan toplumlar için söz konusu olduğudur. Tarihin hangi evresinde olursa olsun bir kez bu dönüşüm gerçekleştirildi mi bu karşı çıkışlar anlamını yitirecektir." sözleri ile bu yaklaşıma karşı çıkmaktadır (İlhan Tekeli, *Amme Idaresi Dergisi*, cilt 16, sayı 2, Haziran 1983, s. 5).

187 Baron de Laune Anne-Robert-Jacques Turgot, 1727-1781 yılları arasında yaşamış Fransız düşün ve siyaset adamıdır. Bununla birlikte "İngiltere'de yaşayan Turgot" (Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, s. 29); "İngiliz Turgot.... Turgot, yerel yönetim reformu düşüncesini ortaya atarak bütün İngiliz Krallığını belediye ve köylere ayırmayı savunmuştur." (Ufuk Ayhan, "Ameri-

bir belediye örgütlenmesi öngören planı[188] da bu çerçevede değerlendirilmelidir. Ayman Güler'in sözleriyle "merkezileşmiş devlet gücünün kurumsallaşmasını ülke topraklarına dayandırarak tanımlama"[189] çabası "yerel yönetimler" aracılığı ile merkezi devleti daha da güçlendirmeyi hedefliyordu. Turgot'un planında oluşturulması planlanan "yerel yönetimler"in, geçmişteki yerel özerklik ile bir alakası bulunmuyordu. Ayrıcalıklar yerine, merkezi yasamaya bağlı olacaklar; tarihsel geçmişlerine bağlı oluşan farklılıkları yerine bir örnek olacaklardı.[190]

Faydacı düşünür Jeremy Bentham da yerel yönetimlerin, merkezi yönetimlerce düzenlenmesinin en çok sayıda insana en büyük mutluluğu getirebileceği görüşünden yola çıkmıştır.[191] "Yerel yönetim" teriminin mucidi olan[192] Bentham için yerel yönetimler, merkezi otorite üzerinde bir denetim mekanizması anlamını taşımamaktadır.[193] Bentham için yerel yönetimler yasamanın, parlamentonun işlerini kolaylaştıran bir unsurdur. Yasamanın/parlamentonun birliğini, ki egemenliğin merkeziliği olarak okunmalıdır, vurgular ve ona rakip otoritelerin oluşturulmasını veya onun sınırlandırılması ya da frenlenmesini reddeder. Bu iki otorite arasındaki ilişkilerde vurgusu, yerel meclislerin parlamentoya bağlı olması üzerinedir. Yerel yönetimler merkezi yasamanın otoritesi altında oluşur ve işlerler; iradeleri mutlak olarak yasamanın iradesine bağlıdır; yasama onlara direktif verir ya da onların kararlarını kaldırır veya

ka Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler," *Sayıştay Dergisi*, sayı 70, s. 104) gibi ifadelere Türkçe literatürde rastlanabilmektedir.

188 W. Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, s. 14-16; Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 28; Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 35-36; Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, s. 29.

189 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 36.

190 W. Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, s. 16.

191 Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 29.

192 W. Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, s. 19; Dilys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government*, London, George Allen Unwin Ltd. 1974, s. 26.

193 L.J. Hume, "Jeremy Bentham and the Nineteenth Century Revolution in Government," The Historical Journal, X, 4, 1967, s. 374.

değiştirir. Tıpkı merkezi yönetimin idari departmanlarının otoritesi gibi, yerel organların otoritesi de tamamen verilmiş yetki çerçevesinde ve koşulludur.[194] Bentham'a göre, yerel yöneticiler ve yerel meclisler seçimle belirlenmeli; ancak merkezi yönetimin kontrol ve denetimine tabi olmalıydılar.[195] Bu anlamıyla Bentham'ın düşünüşünde yerel yönetim merkezi devletin yereldeki uzantısı, kuruluşu olarak yer bulmaktadır.[196] Bentham, kapitalist ekonominin yerel sınırlara hapsedilemeyeceğini görmüş; kapitalist toplumun ancak daha geniş bir ölçekten yönetilebileceğini kavramıştır.[197]

Dolayısıyla Turgot ve Bentham gibi isimlerin düşünüşünde yerel yönetimleri, merkezi yönetimi dengeleyecek ara mekanizmalar olarak görmek söz konusu değildir. Bu anlamıyla Turgot'un ve Bentham'ın görüşlerinin Fransa'da devrim öncesi ve sonrasında yankı bulması[198] Tocqueville'nin yukarıda da sözünü ettiğimiz Fransa'da devrim öncesi ve sonrası dönemlerde merkeziyetçilik açısından fark olmadığı belirlemesi çerçevesinde anlamlıdır. Çünkü bu görüşler merkeziyetçiliğe bir alternatif değil, bir kez daha tekrarlamak gerekirse, merkeziyetçiliği sağlamlaştırma amacıyla yerel yönetimleri değerlendirmekteydiler.

İngiltere ve Fransa'da Benthamcı anlayışın yönlendirdiği yerel yönetimler reformuna karşı tepkiler de yine bu dönemde ortaya çıkmıştır. "Yerel Yönetim" terimi yerine "yerel kendi kendini yönetme" (*local self-government*) terimini yeğleyen İngiliz Toulmin Smith, merkezin her türlü karışmasına karşı çıkar.[199] Bu anlamıyla Smith, Benthamcı yerel yönetimlerin merkezi devletin uzantısı olarak gören entegrasyoncu yaklaşımı

194 *Aynı yerde.*

195 Dilys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government*, s. 26.

196 Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi, Kavramlar- Yaklaşımlar*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul Kent Basımevi, s. 61.

197 Warren Magnusson, "Bourgeois Theories of Local Government," *Political Studies*, XXXIV, 1986, s. 7.

198 Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 28-29.

199 W. Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, s. 40.

şiddetle reddeder.[200] Smith, yerel yönetimlerin meşruluğunun demokrasi prensibi çerçevesinde açıklanmasına karşıdır. Çünkü Smith'e göre, yönetimin, bu argümandan daha iyi, geleneksel bir doktrini vardır.[201] Smith, yerel yönetimleri merkezi yö-

200 Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, s. 61.

201 Dilys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government*, s. 26. Türkiye'deki literatürde Toulmin Smith üzerine yapılan değerlendirmelerde yanlış anlaşılmalara yol açacak ibareler bulunmaktadır. Dilys Hill'in Toulmin Smith ve Orta Viktorya dönemi romantiklerinin yerel kendi kendini yönetimi, temsili demokrasi ilkesinin tam karşısında olarak kutsal bir gelenek olarak gördükleri ifadesine dayanarak (s. 23) yapılan yorumlarda Toulmin Smith'in yerel yönetimlere karşı olduğu gibi bir anlayışa varılmaktadır.

"... yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine tümüyle ters düşen, gücünü yalnız geleneklerden alan kutsal bir kurumdur. Bu görüş, Toulmin Smith'çe savunulmuştur." (Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 25.)

"A.B.D.'de [?] Tolman Smith vb.leri yerel yönetimlerde toplumun güçlü kesimlerinin çıkarlarının savunulduğunu ve bunu aşmanın ancak merkezi yönetimlerle olacağını ileri sürmüşlerdir." (İlhan Tekeli, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 16, sayı 2, Haziran 1983, s. 4-5.)

"Bunlardan birincisi, Tolman Smith ve bazı romantiklerin görüşüdür. Buna göre yerel yönetim demokratik seçim ilkesine aykırı ve geleneklerden gücünü alan bir kurumdur." (Dilys M. Hill, s. 23-24'ten aktararak Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, s. 62.)

"... Toulmain Smith, Langrod, Moulin gibileri, yerel yönetimin demokrasi ile ters düştüğünü, gücünü yalnız geleneklerden alan kutsal bir kurum olduğunu savunmaktadırlar." (Mete Yıldız, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 5, sayı 4, Temmuz 1996, s. 5.)

"... Toulmin Smith ve bazı romantiklere göre yerel yönetimler gücünü geleneklerden alır ve demokratik seçim prensibine aykırıdır." (Dilys M. Hill, s. 23'ten aktararak Vasfiye Çelik- Fikret Çelik- Sefa Usta, "Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi," *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, cilt 1, sayı 2, Aralık 2008, s. 89.)

"Bu görüşlerin birincisi, Tolman Smith ve Moulin gibi düşünürlerin görüşüdür. Bunlara göre, yerel yönetimler demokratik seçim ilkesine aykırı ve geleneklerden gücünü alan kurumlardır, dolayısı ile demokrasi ve yerel yönetimler birbiri ile ters düşer." (Mete Yıldız, s. 5'ten aktararak Yusuf Pustu, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi," *Sayıştay Dergisi*, sayı 57, s. 125.) "Ayrıca Tolman Smith'e göre, yerel yönetimler gereksiz kuruluşlardır." (Dilys M. Hill, s. 26'dan aktararak aynı yerde. Biz, Hill'in eserinin anılan sayfasında böyle bir ifadeye rastlayamadık.)

Şunu söylemek isteriz ki, Türkiye'de yerel yönetimler meselesine siyasal düşünceler tarihi perspektifinden bakacak kapsamlı ve ciddi çalışmalar kendisini bir ihtiyaç olarak hissettirmektedir. Aynı biçimde, 19. yüzyıldan itibaren başta İngiltere ve Fransa olmak üzere değişik Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler konusunda yapılan düzenlemelerin daha kapsamlı biçimde incelenmesi karşılaştırmalar yapılabilmesi açısından son derece faydalı olacaktır.

netimin alt-birimleri olarak gören görüşlere karşı çıkar. Onun için yerel yönetimler, birtakım hizmetleri yerine getiren idari birimler değil; sosyo-politik gerçekliklerdi. Ona göre parlamentonun, kendinden kaynaklı bir otoritesi yoktur ve olamaz. İngiltere'de parlamentodan daha temel kurumlar vardır. Parlamento halktan türemenin ve yerel kendi kendini yönetim kurumlarının işlemelerinin sonucu olarak vardır.[202] Smith'e göre gerçek eğitim, yerel kendi kendini yönetim ile sağlanabilir.[203] Dolayısıyla yerel kendi kendini yönetim yapıları, parlamentonun altında değillerdir. Merkeziyetçiliğin temel prensibi itimatsızlıktır. İnsanda inanç bırakmaz, ümide ve sonsuz gerçekliğe inanmaz, iyi niyet boş bir sözdür. Ona göre merkeziyetçilik sorumsuz kontrol, lüzumsuz müdahale ve keyfi vergilendirme anlamına gelmektedir.[204] Smith'in görevler ayrılığına da şiddetle karşı çıkması bu çerçevededir. Ona göre görevler ayrılığı fiziksel işler için olabilir; ama ahlaki, toplumsal ve siyasal görevler için olamaz.[205] Smith'in bakış açısından görevler ayrılığı merkeziyetçiliğin üstünü örtmekten başka bir anlam taşımamaktadır.[206] Smith, görevler ayrılığının ister istemez merkezin, yerel üzerindeki otoritesi anlamına geleceğini sezmiş görünmektedir. Smith'in, Benthamcı anlayışına göre şekillendirilen birörnek yerel kurumların oluşturulması sürecine yönelttiği eleştiriler, aslında Batı Avrupa'da yerel yönetimlerin geleneğe dayandığı; Osmanlı-Türk tarihinde ise tepeden dayatıldığı biçimindeki argümanların da geçerliliğini ciddi olarak sarsmaktadır. Çünkü Smith, Avrupa'da, özellikle ülkesi İngiltere'de, yerel yönetimler doğrultusunda yapılan düzenleme-

202 Toulmin Smith, *Local Self-Government and Centralization*, London, John Chapman, 1851, s. 23 (Bu eserin tam metnine pdf formatında Google Books'tan ulaşılabilir).

203 *A.g.e.*, s. 50-51.

204 *A.g.e.*, s. 54.

205 Toulmin Smith, *Local Self-Government Un-Mystified, A Vindication of Common Sense, Human Nature and Practical Improvement against the Manifesto of Centralism*, Second Edition, London, Edward Stanford, 1857, s. 4 (Bu eserin tam metnine pdf formatında Google Books'tan ulaşılabilir).

206 *A.g.e.*, s. 4-8.

leri tam da merkezin dayatması, "tepeden inmeci" olarak gördüğü, geleneksel yerel ayrıcalıkları ortadan kaldırdığı; bir anlamıyla sosyo-politik birimleri salt idari birimlere dönüştürdüğü için eleştirmektedir.

Tabii Toulmin Smith'in bu görüşleri döneminin koşullarına uygun değillerdi. Kapitalizmin gereksindiği anlayış Bentham ve aşağıda incelenecek olan Mill tarafından ortaya konan görüşlerde şekilleniyordu. Fransa'da ve İngiltere'de yapılan düzenlemeler de bu çerçevede gerçekleşmişti.

Yerel yönetimlerin savunulmasında başvurulan argümanların dayandığı temel değerlerin başında Benthamcı yaklaşımda belirgin olan verimlilik gelmektedir. Bunun yanı sıra yerel yönetimler ile özgürlük ve demokrasi arasında kurulan bağ da yerel yönetimlerin savunulmasında kullanılan başlıca dayanak noktalarını oluşturmaktadır.[207] Günümüzde ülkemizde gerçekleşen tartışmalarda daha ön planda olan, yerel yönetimlerin demokrasinin temel, vazgeçilmez unsurları biçimindeki argümandır. Neredeyse John Stuart Mill'den beri yerel yönetimler demokrasinin ayrılmaz parçası olarak görülmektedirler.[208]

Demokrasi ile yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin örgütlendirilmesinde başvurulan örgütlenme türlerinden biri olan yerel yönetimler arasında bağ kurulmasının temel nedeni, bu örgütlenme biçiminde karar ve yürütme organlarının diğer biçimlerden farklı oluşunda; yerel yönetim organlarının yerel halk tarafından seçimle belirlenmesi babında, yerel nitelikli hizmetlerin yönetiminden daha ötede bir anlamda değerlendirilmesinde yatmaktadır.[209] Bir başka söyleyişle "yerel yönetim kendi kendini yönetme erdeminin bir ifadesi sayıldığından demokrasi ve demokratikleşmenin vazgeçilmez öğesi olarak

---

207 Arthur Maass ve Paul Ylvisaker yerel yönetimleri özgürlük, eşitlik ve refah ile temellendirmeye çalışırlarken; Duprè özgürlük, katılım ve verimlilik temelli argümanları öne sürmektedir (L.J. Sharpe, "Rheories and Values of Local Government," Political Studies, cilt XVIII, no. 2, 1970, s. 115-156).

208 Dilys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government*, s. 16.

209 Oya Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil –Belediye Örneği–*, Ankara, TODAİE, 1989, s. 5.

görülürler."[210] Demokrasi ile yerel yönetimler arasında kurulan ilişkide üç temel boyuta yapılan vurgu dikkati çekmektedir: Yerel yönetimleri bir demokrasi okulu olarak görmek, yerel yönetimleri demokratik/halk denetiminin üst düzeyde gerçekleşmesini sağlayacak birimler olarak nitelendirmek ve bununla bağlantılı olarak yerel yönetimleri demokratikleşme ve siyasal katılımın yaşama geçirildiği alanlar olarak değerlendirmek.[211]

Demokrasi ile yerel yönetimler arasında kurulan bu ilişkinin temelleri de 19. yüzyılın liberal düşünürleri tarafından atılmıştır. Fransız devrimi ile aristokrasinin elde kalmış olan gücü de kırıldıktan sonra, ancak 19. yüzyılda bu yönde gelişmeler kendisini hissettirecektir.

Bu yolda ilk adım yukarıda da anılan Alexis de Tocqueville olmuştur. Siyasal merkeziyetçiliği reddetmeden, adem-i merkeziyetçiliği öne çıkaran Tocqueville bu alanda çığır açıcı isim sayılabilir.

Tocqueville'in "Güçlü merkeziyetçi bir hükümetle yönetilmeyen bir toplum yeterince güçlenip yücelemez. ...merkeziyetçi yönetim, uygulandığı toplumlarda kişileri yıldırır, şevklerini kırar."[212] biçimindeki sözlerinin "modern" kapitalist devlet modeli içerisinde yerel yönetimlerin ne anlama geldiğinin açıklanması bakımından anahtar niteliğinde görülebilir. Feodal döneme geri dönüşün olamayacağını kavramış görünen Tocqueville bu yaklaşımı ile katı merkeziyetçiliğe "modern" zamanlara uygun bir alternatif getirme çabasındadır. Günümüzde de yerel yönetimlerin geliştirilmesini savunanların en temel başvuru kaynağını oluşturmaya devam eden Tocqueville siyasal merkeziyetçiliği bütünüyle reddetmediği gibi, gerekli de görüyordu.[213]

---

210 Can Hamamcı, "Yerel Yönetimler ve Demokratikleşme Üzerine," içinde, *Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, yayına hazırlayan: İpek Özkal Sayan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2010, s. 313.

211 Oya Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil –Belediye Örneği–*, s. 7-18.

212 Alexis de Tocqueville, *Amerika'da Demokrasi*, çev.: İhsan Sezal-Fatoş Dilber, Ankara, Yetkin Basımevi, 1994, s. 55.

213 Mehmet Yetiş, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, cilt 61, sayı 3, 2006, s. 285.

Onun temel meselelerinden biri merkeziyetçilik ile yerelliği nasıl bütünleştirileceği noktasında düğümlenmiş görünmektedir. Günümüze kadar gelen süreçte de temel mesele bu olmaya devam etmektedir.

Tocqueville'in hükümet-yönetim ayrımı aynı sürecin iki aşamasını anlatmak üzere değil, farklı düzeylerdeki etkinliklere göndermede bulunmak üzere geliştirilmişti[214] ve bu anlamıyla politikaların merkezi olarak belirlenmesi, bu politikaların yerel düzeyde uygulanması anlamını içermez.[215]

Onun için bu farklı düzeyler genel çıkar-yerel çıkar çerçevesinde belirlenebilirdi.

> "Genel yasaların uygulanması ve dış ilişkilerin sürdürülmesi gibi bazı çıkarlar tüm toplumun ortak isteğidir. Diğer çıkarlar ise yereldir, bazı kentlerdeki iş ortamları gibi yurttaşların bazılarını daha fazla ilgilendirir. Genel çıkarları yöneten güç bir makam ya da bir kişinin yönetimine verilmişse buna *Merkeziyetçi Hükûmet* diyoruz. Yerel çıkarlar bir makamda yoğunlaşırsa ona da *Merkeziyetçi Yönetim* adı verilir."[216]

Tabii Tocqueville'in 1835'te yayınlanan *Amerika'da Demokrasi* adlı eserinde federatif örgütlenmeyi öne çıkarması, Avrupa yönetim sistemleri için çok anlamlı ve çekici gelmemiştir. Aristokratik yapıların olmadığı Amerika'da, mutlak, bölünmez, devredilmez egemenlik anlayışından farklı bir devlet örgütlenmesi inşası, geçmişinde güçlü aristokratik geleneğin bulunduğu Avrupa için kullanılabilecek bir yöntem olarak görülmemiştir.

Bu anlamıyla Avrupa kapitalizminin gereklerine daha uygun bir yaklaşım John Stuart Mill'den gelecektir. 1859'da yayınlanan *On Liberty* ve 1861'de yayınlanan *Considerations on the Represantative Government* adlı eserlerinde Mill, Avrupa kapitalizmine uygun bir merkez-yerel ilişkileri modeli geliştirmiştir. Bu anlamıyla "Mill, çağdaş merkezi devlet gücünün örgüt-

214 A.g.m., s. 302.

215 A.g.m, s. 287 ve 301.

216 Alexis de Tocqueville, *Amerika'da Demokrasi*, s. 55.

lenme ilkelerini ve bu aygıtın çalışma biçimini net bir biçimde açıklamıştı."[217] Mill, bir anlamda, Bentham'ın verimlilik temelli yaklaşımını, demokrasi ve özgürlük argümanları ile tamamlıyordu.

Mill, hükümetin müdahalesine karşı yöneltilecek üç eleştiri noktası belirler. Bunlardan birincisi yapılacak işlerin hükümet tarafından değil de bireyler tarafından daha iyi yerine getirileceği argümanıdır ki bu iktisadi liberalizme denk düşer. İkincisi ise yerel yönetimler ile daha yakından alakalıdır.

> "Bir çok durumda, her ne kadar bireyler belirli bir işi, ortalama olarak, hükümet memurları kadar iyi yapmayabilirlerse de, buna karşın o işin hükümet tarafından yapılmasındansa onlar tarafından yapılması, onların düşünsel eğitimlerine yaraması bakımından- yani onların etkin yetilerini güçlendirmenin, uslamlamalarını çalıştırmanın, onlara uğraşılması bu şekilde kendilerine bırakılan konularla yakınlık yaratmanın bir yolu olarak, arzu edilir. (Siyasi olmayan davalarda) Jüri usulüyle yargılama; yerel yönetimler ve belediyeler gibi özgür halk kurumları, sanayiye ait ya da insanî amaç güden girişimlerin bireylerin gönüllü olarak kurdukları ortaklıklar ve dernekler tarafından yönetilmeleri, biricik öneriler olmamakla birlikte, başta gelen birer öneridirler. Bunlar özgürlük sorunları değildir, konuya yalnızca uzak eğilimlerle bağlıdır; bunlar gelişme sorunlarıdır. Milli eğitimin birer parçası olarak, bunlar üzerinde durmanın yeri bu tartışma değildir; çünkü gerçekte, bunlar, bir vatandaşın özel bir biçimde yetiştirilmesidir, özgür bir ulusun siyasî eğitiminin edimsel kısmıdır; onları, kişisel veya ailevî bencilliğin dar çerçevesinden kurtarıp, ortak çıkarlar anlayışına ve ortak işlerin yönetimine alıştırmak –onlara, kamu ya da yarı-kamu çıkarı güdüleriyle davranmak, ve davranışlarında onları birbirinden ayıran değil birbirleriyle birleştiren amaçları rehber edinmek alışkanlıkları vermek gibi. Bu alışkanlıklar ve güçler olmadıkça özgür bir anayasa ne yapılabilir ne de korunabi-

217 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 13.

lir; yerel özgürlüklerden oluşan yeterli bir temele dayanmayan ülkelerde siyasi özgürlüğün pek çok kez geçici oluşu buna örnektir. Salt yerel olan işlerin o yöre halkınca, büyük sınai girişimlerinse bunları oluşturmak için gerekli parasal araçları kendi istekleriyle verenlerce yönetimi, bu denemede gelişmenin bireyselliğine ve davranış biçimlerinin çeşitliliğine ilişkin olarak ortaya konmuş bulunan tüm yararlar ile daha da çok önermeye değer olmaktadır. Hükümet işlemleri her yerde birbirinin benzeri olmak eğilimindedir. Bireylerde ve onların kurdukları toplum ve şirketlerde ise, aksine, türlü denemeler ve sonsuz bir deney çeşitliliği bulunur. Devletin yararlı bir şekilde yapabileceği şey, kendini sayısız denemelerden çıkan tecrübenin merkez deposu haline getirmek ve bu tecrübeyi etkin bir şekilde etrafa dağıtmak ve yaymak olabilir. Devletin işi, kendininkinden başka deneylere izin vermemek yerine, her deneyciye başkalarının deneylerinden yararlanma olanağı vermektir."[218]

Mill, yerel yönetimleri vatandaşların düşünsel eğitiminin sağlanacağı yapılar ya da daha doğru bir söyleyişle insanların yurttaşa dönüşmelerini sağlayacak mekanizmalar olarak değerlendirmektedir. Mill'e göre yurttaşların kamusal eğitimi için yerel yönetim kurumları başlıca araçları oluşturmaktadır. Yurttaşların siyasal eğitimi açısından yerel organlarda görev almaları, yerel fonksiyonların yerine getirmeleri bir siyasal eğitim anlamına gelmektedir. Ayman Güler'e göre, Mill'in anlayışında bu tür kurumlar var olan sisteme siyasal-ideolojik-kitlesel destek üretmek üzere düşünülmüştür.[219]

Öte yandan yerel yönetimler beraberlerinde tekdüzeliği değil, çeşitliliği de getireceklerdir ki, bu da Mill açısından olumluluk anlamına gelmektedir.

"Hükümet işlemleri her yerde birbirinin benzeri olmak eğilimindedir. Bireylerde ve onların kurdukları toplum ve şirket-

218 John Stuart Mill, *Özgürlük Üstüne ve Seçme Yazılar*, 3. baskı, çev.: Alime Ertan, İstanbul, Belge Yayınları, Ağustos 2005, s. 145-146.

219 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 14.

lerde ise, aksine, türlü denemeler ve sonsuz bir deney çeşitliliği bulunur. Devletin yararlı bir şekilde yapabileceği şey, kendisini sayısız denemelerden çıkan tecrübenin merkez deposu haline getirmek ve bu tecrübeyi etkin bir şekilde etrafa dağıtmak ve yaymak olabilir. Devletin işi, kendisininkinden başka deneylere izin vermemek yerine, her deneyciye başkalarının deneylerinden yararlanma olanağını vermektir."

Mill hükümet müdahalesinin kısılması lehindeki üçüncü nedeni de hükümetin gücünün gereksiz yere arttırılmasının önüne geçmek olarak belirlemektedir.

> "Hükümet tarafından zaten yapılmakta olan görevlere eklenen her yeni görev, hükümetin, kendisinden iyilik ve kötülük bekleyenler üzerindeki etkinliğinin daha geniş şekilde yayılmasına neden olur, ve gitgide halkın aktif ve hırslı kısmını hükümetin ya da hükümet mevkiine göz dikmiş bir partinin çanak yalayıcıları haline getirir."[220]

Mill'e göre hükümetlerin yapmak durumunda kaldığı o kadar çok iş vardır ki, bunların merkezi ve yerel otoriteler arasında bölüştürülmesi gereklidir. Bu gereklilik yerel görevler için sadece yürütücü yöneticiler atanması ile değil, bu yürütme yetkisine sahip görevliler üzerinde halk denetimini sağlamak için ayrı organların da oluşturulmasıyla yerine getirilir. Bunların atanmaları, izlenme ve denetimleri, faaliyetleri için gerekli kaynaklar ulusal parlamento veya ulusal yürütme gücüne değil, yerel halka dayanmalıdır. Mill'e göre yerel işler için temsile dayalı alt-parlamentoların varlığı özgür bir yönetimin temel kurumları olarak değerlendirilmelidir.[221] Mill için, ulusal temsilin yanı sıra yerel ve bölgesel temsil de bir gerekliliktir.[222]

Ona göre yollar, demiryolları, bankalar, sigorta kurumları, anonim şirketler, üniversiteler, sosyal yardım kurumlarının ya-

---

220 John Stuart Mill, *Özgürlük Üstüne ve Seçme Yazılar*, s. 146.

221 John Stuart Mill, *Reflections On the Represantative Government*, London, Parker, Son and Bourn, 1861, s. 267 (Bu kitabın pdf formatına Open Library web sitesinden ulaşılabilir).

222 *A.g.e.*, s. 268.

nı sıra belediye kuruluşları ve yerel yönetimler merkezi yönetimin birer bölümü halini alsaydı, "tüm basın özgürlüğüne ve yasama meclisinin halktan kurulmuş olmasına karşın bu ülke ya da diğer herhangi bir ülke özgür olamazdı; salt adı özgür ülke olurdu."[223] Mill yerel özgürlüğü siyasal özgürlüğün koşulu olarak değerlendirmekte; yerel özgürlüklerin olmaması durumunda siyasi özgürlüklerin söz konusu edilemeyeceği fikrindedir.

Mill yerel yönetimlerin görevlerinin ne olması gerektiği, bu görevler alanında tam bir otoriteye mi sahip olmaları yoksa merkezi yönetime karşı sorumlu mu olacaklarını meselesini de tartışır. Kaldırımlar, aydınlatma, sokakların temizliği, normal koşullarda atık sular gibi meselelerin sadece yerel halkı ilgilendirdiğini ve dolayısıyla tamamen yerel otoritelere ait olması gerektiği açıktır.[224] Buna mukabil hapishaneler, yerel polis, yerel yargı örgütünün yönetimi gibi ulusal alana girebilecek işler meselesi ne olacaktır? Mill'e göre, bu işlerin merkezi yönetime bırakılmasının daha yararlı olabileceği düşünülebilirse de, bu gibi işler de yerel yönetimler tarafından yerine getirilmelidir.[225]

Bununla beraber Mill, yerel yönetimlere mutlak özerklikten yana değildir.

> "...kanımca, esenliğin saklı bulunduğu pratik ilke, göz önünde tutulacak ideal, güçlüğü yenmeye yönelik tüm önemleri denektaşına vurmak için kullanılacak ölçü, şöylece ifade edilebilir: Verimliliği bozmamak koşuluyla, gücü [power] mümkün olduğunca dağıtmak; buna karşılık, bilgiyi olanakların elverdiği kadar merkezde toplamak ve merkezden yaymak...doğrudan doğruya ilgili kişilere bırakılması daha iyi olmayan bütün işler için yerel halk tarafından seçilen ayrı ayrı memurlar arasında oldukça ince bir görev ayrımı oluşur; fakat, bundan başka, yerel işlerin her dairesinde, genel hükümetin bir bölümünü teşkil eden ve merkeze bağlı olan bir teftiş ve denetleme

223 John Stuart Mill, *Özgürlük Üstüne ve Seçme Yazılar*, s. 146.

224 John Stuart Mill, *Reflections On the Represantative Government*, s. 278.

225 Mill'in bu mesele üzerine yaptığı tartışma için bkz. *a.g.e.*, s. 278-281.

mekanizması olmalı. Bu denetleme organı, gerçek tüm yerel bölgelerde kamu işini o bölümün yönetiminden, gerek yabancı ülkelerde yapılan buna benzer her işten ve gerekirse siyasal bilginin genel ilkelerinden edinilen çeşitli bilgiyi ve deneyi, bir odakta olduğu gibi, bir araya toplamalı. Bu merkezî organın tüm yapılanları bilmeye hakkı olmalı ve özel görevi de bir yerde edinilen bilgiyi diğer yerlerin yararlanmasına hazır bulundurmak olmalı. Bu denetleme organı yüksek konum ve kapsamlı gözlem alanı sayesinde yerel bir bölgeye özgü dar görüşlerden ve bayağı düşüncelerden kendini kurtarmış olacağından, onun önerilerinin etkinliği doğal olarak çok olur; fakat, daimi bir kurum olarak, onun eylemsel yetkisi, düşünceme göre yalnız, yerel memurları kendilerine yol göstermek için konmuş olan yasalara uydurmak üzerine olmalıdır. Genel yasalarda hakkında hüküm bulunmayan konularda bu memurlar, kendi seçmenlerine karşı sorumlu olmak koşuluyla, kendi düşüncelerine göre davranmakta özgür bırakılmalıdırlar. Bunlar yasalara aykırı davranışlarından dolayı hukuken sorumlu olmalı, yasalar ise yasama meclisi tarafından konmalıdır; merkezî yönetim makamı salt bu yasaların yerine getirilmesini gözetmeli ve eğer bunlar gereği gibi uygulanmıyorsa, işin niteliğine göre ya yasayı yürütmek için mahkemelere, ya da, yasayı ruhuna uygun bir şekilde yerine getirmemiş olan memurların işten çıkarılmaları için seçmenlere başvurmalıdır."[226]

En başta yerel yönetimlerin özerkliğine getirdiği sınırlama "verimliliğin bozulmaması" olmaktadır. Bu durumda verimliliğin bozulmaması nasıl sağlanacaktır? Elbette ki merkezin denetimi ve gözetimi ile olacaktır.

Bu noktada Mill, merkezi ile yerel otoriteler arasındaki ilişkinin niteliğini de belirler.

"İlkeler ile uğraşan otorite, ayrıntıları ayrıntılarla uğraşmakta en yetkin olanlara bırakırken, kendisi ilkelerin üzerinde seyretmelidir. Merkezi otoritenin asıl işi talimat vermek, yerel otoritenin asıl işi ise talimatı uygulamak olmalıdır. Yetki yerel-

226 John Stuart Mill, *Özgürlük Üstüne ve Seçme Yazılar*, s. 150-151.

leştirilebilir, ama en yararlı şey olan bilgi merkezileştirilmelidir... *Genel çıkarı etkileyen yerel yönetimin her şubesine karşılık merkezi bir organ, bakan veya ona bağlı özel atanmış, bütün mahallelerden gelen bilgiyi derlemek ve bir yerel birimde elde edilmiş tecrübeyi isteyen bir başkasına sağlamak dışında bir şey yapmasa bile, bir memur olmaldır.* Fakat merkezi otorite bundan daha fazlasını da yapmalıdır. (merkezi otorite) kendisinin yerel organların çalışmalarından, onların da kendisinin deneyiminden haberdar olacağı; sorulduğunda serbestçe öğüt verebileceği; gerekli görüldüğünde işi üstlenmeye girişebileceği; işlemlerin duyurulması ve kaydının tutulmasını zorunlu kılacağı ve yerel yönetim konusunda yasamanın çıkardığı her genel yasaya uyulmasını sağlayacağı sürekli, kesintisiz işleyen bir iletişim kanalını açık tutmalıdır."[227]

Böylece Mill, merkezi otoritenin gözetiminde olmak, merkezi otoritenin belirlediği genel politikaları uygulamak üzere yerel yönetimlere geniş alan bırakılmasını dile getirmektedir. Ayman Güler, Mill'in ortaya koyduğu çözümleme ile "gücün ya da iktidarın devletin merkezi parçasında toplanması ve bu tekelin yerel parçalar aracılığıyla uygulamaya geçirilmesi"ni hedeflediği belirtmektedir.[228] Mill'e göre yerel çoğunluk azınlığı veya bir sınıf diğerini baskılamaya kalkarsa devlet müdahale etmek zorundadır. Vergileri belirlemek yerel temsili organların işi olmakla beraber, merkezi yasama kuvveti yerel vergilerin önemli kısmını yerel organın takdirine bırakırken, vergi biçimini ve vergilendirme kurallarını amirane biçimde belirlemelidir. Merkezi otorite zorunlu kuralları koyacak ve bunların uygulanmasını denetleyecektir. Bazı aşırı durumlarda merkezi iktidar yerel temsili konseyi fesh edebilir veya yerel yöneticile-

227 John Stuart Mill, *Considerations on Represantative Government*, s. 283. Burada alıntılanan çeviri W. Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, s. 21'den Birgül Ayman Güler'in yaptığı çeviridir (*Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 13, dn.: 2) (Ayman'ın çevirisinde yer almayan kısımlar Mill'in eserinden tarafımızca çevrilerek eklenmiş ve italik olarak gösterilmiştir).

228 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 14.

ri görevden alabilir. Bununla birlikte yeni atamalar yapmamalı, yerel organları kapatmamalıdır.[229]

Mill'in düşünüşünde yerel yönetimlerin, merkezi otoritenin genel vesayeti altında tasarlandığını söylemek yanlış olmasa gerek. Bu anlamıyla Mill merkeziyetçi ve üniter devlet kuramcıları tarafında değerlendirilmektedir.[230] Magnusson, Mill'in, devletin yerel kurumlarını, burjuvalaşma süreci açısından çok önemli gördüğünü; alt sınıfların yerel yönetimlere katılarak burjuvazinin norm ve değerleriyle tanışacaklarını düşündüğünü ileri sürerek, Mill'in bakış açısından Benthamcı demokratik merkeziyetçilik prensibinin burjuva toplumu için bir zorunluluk ve merkezi devletin üstün olmasının evrensel kapsayıcı burjuva toplumuna doğru gidişin koşulu olduğunu eklemektedir.[231]

Mill'in ortaya attığı yerel yönetimler eliyle etkin yönetimin oluşturulabileceği, yerel yönetimlerin yurttaşların siyasal eğitimini sağlayacak en önemli araçlar olduğu, özgürlüğü tehdit eden merkezi yönetimin gücünün yerel yönetimler aracılığıyla sınırlandırılabileceği yönlü argümanlar, 19. yüzyıldan günümüze kadar gelen süreçte yerel yönetimler meselesinde öne çıkarılan hususlar olmaya devam etmektedirler.

20. yüzyılın önde gelen liberal kuramcılarından, merkeziyetçiliğin gelişimini savaş için güçlü olma isteği ile açıklayan[232]

---

229 John Stuart Mill, *Reflections On the Represantative Government*, s. 284-285.

230 Manfred Schmidt, Mill üzerine yaptığı değerlendirmede "On üçüncü kurala göre merkezileşmiş bir devlet federal devlete tercih edilmiştir. Mill burada da federalistlerden çok merkeziyetçiler ve üniter devlet kuramcıları tarafında yer almaktadır. O, federalist kuram ve uygulama konusunda Büyük Britanya'nın siyasal kuramcılarının büyük çoğunluğu gibi ihtiyatlı bir tutuma sahiptir. Kuşkusuz Mill, federalizmin yararlı olduğunu esas itibariyle reddetmiyor: Bölgeler arasındaki ve bazı halk grupları arasındaki karşıtlıklar çok büyükse, o takdirde federalizm tercih edilebilir." yorumunda bulunmaktadır (Manfred G. Schmidt, *Demokrasi Kuramlarına Giriş*, çev.: M. Emin Kökтaş, 2. baskı, Ankara, Vadi Yayınları, Ekim 2002, s. 99).

231 Warren Magnusson, *Political Studies*, XXXIV, 1986, s. 9.

232 "Olağan kabul ettiğimiz ve yüksek yasama ve yüksek hükümet gücünün millet veya devlet dediğimiz (federal devletlerde bile çok az azaltılan) aynı üniter teşkilatın parçası olduğu merkeziyetçilik miktarı, temel olarak bu teşkilatı savaş için güçlü yapma ihtiyacının sonucudur." (Friedrich A. Hayek, *Hukuk, Yasama ve Özgürlük, Özgür Bir Toplumun Siyasi Düzeni*, çev.: Mehmet Öz, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Şubat 1997, s. 198.)

Hayek, piyasa ile özgürlük arasında kurduğu ilişkide yerel yönetimlere de aynı önemde işlev yükler. Yerel yönetimi serbest piyasanın siyasal eşi olarak yorumlayan[233] Hayek'e göre,

> "Yerel halka olduğu kadar, onların gelecekteki liderlerine de siyasal bir eğitim okulu işlevi gören yerel yönetimin olmadığı hiçbir yerde demokrasinin iyi işlediği görülmemiştir."[234]

Hayek, Amerikan federalizmi üzerine görüşleri açıklarken de adeta Mill'i tekrar etmektedir:

> "Merkezî yönetime de sadece kelimenin hakikî anlamında kanun yapması için yetki verilmelidir. Merkezî yönetim insanlara ne yapmaları gerektiği konusunda hiçbir biçimde yol göstermemeli, sadece doğru davranışlara ilişkin kurallar tespit etmelidir. Dış ilişkileri de sürdürmelidir. Ancak, hemen hemen bütün idari görevler yerel yönetimler tarafından yani kent yönetimleri tarafından yerine getirilmelidir."[235]

Bununla beraber demokrasi ile yerel yönetimler arasında kurulan bağa karşı ciddi itirazlar da bulunmaktadır.

Woodrow Wilson yerellik ile demokrasi arasında zorunlu bir bağ kurulamayacağı görüşünü, İngiliz yerel yönetim geleneği içerisinden verdiği örnekle desteklemektedir.

> "Modern dünyada mahallî idare sisteminin kök saldığı en eski ülke İngilteredir; mahallî idare sistemimize ait prensip ve tatbikatı İngiltere'den devir aldık. Bütün Avrupa memleketleri

---

233 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 51. Hayek'e göre, "özel sektörün yapmaktan kaçındığı ya da yapamadığı kimi işlerin merkezi yönetimce yapılmasındansa yerel yönetimlerce yapılması daha iyiydi. Yerel yönetim, özel sektörden sonra 'en iyi ikinci çözüm'dü." (*aynı yerde*)

234 Eryılmaz, Bilal, "Türk Belediyeciliğinde Demokrasi Geleneği", *Türkler*, İstanbul, Yeni Türkiye Yayınları, cilt 13, s. 731.

235 "I. Röportaj: Friedrich von Hayek: Liberalizmin Lideri ve Üstadı," röportajı yapan: Renèe Sallas, çeviren: Can Madenci, *Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 12 (18), 2010, s. 106-107. (Bu röportajın çevirisine ayrıca <http://marksistarastirmalar.org/pdfs/friedrich_von_hayek_roportajı1.pdf> [Erişim Tarihi: 22.12.2010] adresinden de ulaşılabilir.)

demokratik reformların yapıldığı son yüz yıl boyunca mahallî idareler konusunda bu ülkeden ilham almışlardır. Öyle olduğu halde İngiltere 1888 tarihine kadar bizim anladığımız şekilde bir mahallî idareler sistemine kavuşmamıştı. 1888'e kadar nüfuzlu taşralı centilmenler Lord Şansölye tarafından county idarecileri ve sulh hakimi olarak tayin ediliyorlardı. Mahallî idareye ait bütün önemli işler onların ellerinde bulunuyordu; öyle olduğu halde county halkı bunların seçiminde hiçbir oy hakkına sahip değildi. İşler dört yüz yıldan uzun bir müddetle böyle gitmiştir."[236]

20. yüzyılın ortalarında Langrod ve Moulin gibi isimler de demokrasi ile yerel yönetimler arasında kurulan zorunlu bağa karşı çıkmışlardır.[237]

Günümüzde adem-i merkeziyetçilik ile demokrasi arasında kurulan bağa Gordon Smith iki noktada itiraz getirmektedir. Bunlardan birincisini siyasal rejimin işleyişi ve örgütlenişine ilişkin başka öğelerin gözden kaçırılması olarak belirlemekte; ikincisini ise adem-i merkeziyetçiliğin demokrasinin ne yeterli ne zorunlu koşulu olarak değerlendirilebileceği biçiminde belirlemektedir.[238]

Yukarıda görüşlerini aktardığımız Güler de liberalizmin, demokrasi ile yerelleşme arasında kurduğu bağın sorunlu olduğu görüşünü Osmanlı ve Rusya örnekleri üzerinden dile getirir. Güler, liberalizmin, yerel yönetimlerin burjuva demokratik değerlerin taşıyıcısı ve yayıcısı olduğunu ileri sürdüğünü belirterek itirazını Osmanlı ve Rusya üzerinden geliştirir:

"Osmanlı ve Rusya'da 1840 ve 1864 yıllarında kurulan Batı tipi yerel yönetimler liberal demokratik yaşamı geliştirmek bir

236 Woodrow Wilson, *Seçme Parçalar*, (Çev. Nermin Abadan), İstanbul, Türk Siyasî İlimler Derneği Yayınları, 1961, s. 88-89. Batı Avrupa'da kapitalizm ve yerel yönetimlerin gelişmesi arasındaki ilişki için bkz. Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 30-61.

237 Langrod ve Moulin'in görüşleri için bkz. Dilys Hill, Democratic Theory and Local Government, s. 23 v.d.; L.J. Sharpe, *Political Studies*, cilt XVIII, no. 2, 1970.

238 Gordon Smith, *Demokrasi-Yerinden Yönetim İlişkisi*,< http://www.hubyar.eu/SiteFiles/makaleler/mak2.pdf > [Erişim Tarihi: 09.01.2011]

yana, toprak sahibi soyluluğun ve büyük tüccarların egemenlik araçları olmuş; feodal ilişkilerin sürdürülmesi için gerekli koşulları sağlamlaştırmaktan başka işlev görmemişlerdir."[239]

Warren Magnusson'un yerel yönetimler ile demokrasi, özgürlük gibi idealler arasında kurulan bağa yönelik aşağıdaki tespiti Türkiye'deki tartışmalarda da çoğu kez göz ardı edilen, üstü örtülen bu tür yaklaşımların sınıfsal karakteri hakkında fikir vermektedir.

> "Yerel yönetimler üzerine yürütülen tartışmaların çoğu uygarlığımızın yüksel ideallerinin kavramları çerçevesinde gerçekleşir: Özgürlük, eşitlik ve dayanışma; çoğulculuk, sosyal adalet ve demokratik katılım. Hiç şüphe yok ki, böylesi idealler yerel kurumlarımızda ve onlara dönük siyasalarımızda kısmi ifadesini bulur; ancak neye sahip olduğumuz ve ne yaptığımızı bir ideolojik peçeleme ile görürüz. Bu burjuva fikirlerin peçesidir. Baskınlıkları bir sınıf hegemonyasının sonucu olabilirse de, bu düşünceler belli bir sınıf, parti veya ulusla sınırlandırılamaz. Onlar anlayış ve bakış açımızı şekillendirir ve bu yolla önceden verili fikirlerin belirli yorumlarına yol açarlar. Bu süreci yerel yönetimlerin teori ve pratiği ile ilişkilendirerek ele almak özellikle verimli sonuçlar doğuracaktır, çünkü bu ilişkilendirmeyle ortaya çıkacak araştırma alanı büyük düşünürlerin aşkın bakış açısıyla pek az irdelenmiş bir alandır. Yerel yönetimlere ilişkin çoğu düşünüşün aşırı basmakalıplığı burjuva düşüncesinin ana hatlarını çarpıcı biçimde gözler önüne serer."[240]

Can Hamamcı, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisinin daha geniş bir ekonomik, toplumsal ve siyasal perspektiften ele alınması gerektiğini ileri sürmektedir. Ona göre, "Demokratikleşme sürecinde kuşkusuz yerel yönetimler önemli bir yer tutar. Ancak ekonomik, toplumsal ve siyasal yapı göz önüne alınmadan, kendi kendini yönetme erdeminin yerel yönetimlerde

239 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 10.

240 Warren Magnusson, *Political Studies*, XXXIV, 1986, s. 1.

ifadesini bulduğunu öne sürmek sakıncalıdır. Demokratikleşme sorununu ideolojik ve siyasal çerçevede basite indirgemek yerine, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ya da ulusal düzeyde-yerel düzeyde demokratikleşme açısından incelemek yerinde olacaktır."[241]

Magnusson'un vurguladığı "ideolojik peçeleme" adem-i merkeziyetçilik ya da yerel yönetimler meselesine bakışta yalnızca demokrasi, özgürlük, katılım gibi neredeyse hiç kimsenin karşı çıkamayacağı değerlerin vurgulanmasına, buna karşılık, bu meseleyle ilgili başka faktörlerin üzerinin örtülmesine yol açmaktadır. Adem-i merkeziyetçilik ile demokrasi arasında kurulan mutlak bağ, adem-i merkeziyetçiliğin sermaye birikim süreci içerisindeki yerinin ve ekonomik meselelerin göz ardı edilmesi gibi bir işleve sahip olmaktadır.

Hayek'in,

> "Tabiidir ki, daha fakir bölgelerin, kendi amaçları bakımından, daha zengin bölgelerin zenginliğini sızdırmak hakkına sahip bulunması için ne millî ne de milletlerarası düzeyde ahlakî bir zemin vardır. Yine de, zengin bölgedeki insanların çoğu daha fakir bölgelere yardım için para tedarik etmeye istekli olduklarından değil, fakat çoğunluk, bir çoğunluk olmak için, daha geniş birimin zenginliğinden pay almaktan yararlanan bölgelerin ilave oylarına ihtiyaç duyduğundan merkeziyetçilik ilerlemektedir."[242]

sözlerinde ifadesini bulduğu gibi merkeziyetçilik, fakir bölgelerin, zengin bölgeleri sömürmesi anlamında değerlendirilmekte; bu açıdan adem-i merkeziyetçilik zengin bölgelerin fakir olanlara kaynak transferini de engelleyecek bir mekanizma olarak düşünülmektedir.[243]

---

241 Can Hamamcı, "Yerel Yönetimler ve Demokratikleşme Üzerine," içinde, *Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, s. 314.

242 Friedrich A. Hayek, *Hukuk, Yasama ve Özgürlük, Özgür Bir Toplumun Siyasi Düzeni*, s. 200.

243 Tanıl Bora, adem-i merkeziyetçiliği iktisadi liberalizm çerçevesinde benimseyenlerin "asalak 'Ankara'ya yönelttikleri tepki"yi, "zımnen, Ege ve İstanbul'u, onların ürettiği zenginliği kemiren yoksul bölgelerin mali yükünden

Dolayısıyla güçlü yerel yönetimler isteği yalnızca daha gelişkin, daha katılımcı bir demokrasi arzusu ile açıklanamaz. İktisadi bakımdan gelişmiş olan bölgelerin, bu zenginliklerini paylaşmama isteği de dikkate alınmak durumundadır. Yani bir bakıma sermaye birikim sürecinin günümüzdeki ihtiyaçları "yerelleşme"nin temel dinamiğini oluşturmaktadır. Hatta bu olgu sürecin temel belirleyeni olarak da nitelendirilebilir.

Son olarak İlkay Sunar'ın bir uyarısını ile bu bahsi kapatalım. Sunar,

> "...temel sorun paylaşma sorunudur. Refahı paylaşmak, iktidarı paylaşmak, temel hak ve özgürlükleri paylaşmak. Acaba bu paylaşımı gerçekleştirmekte yerinden yönetim bir çözüm mü? Acaba yerinden yönetim bu sorunlara cevap getiriyor mu? Eğer sivil toplum zaten güçsüz ise, eğer ulusal düzeydeki siyasette zaten reforme edilmesi gereken sorunlar var ise, diyelim, bir parti oligarşisi, parti elitizmi var ise, o sistemde patronaj politikalar ve popülist politikalar hakim ise, o sistemde patronaj politikalar yolsuzluğa yol açıyorsa, karizmatik liderlike dayalı örgütlenmemiş siyaset var ise, acaba yönetimi yerelleştirdiğiniz zaman neyi yerelleştiriyorsunuz? Acaba patronaj politikalarını yerelleştirme tehlikesi mi var? Acaba popülist politikaları yerleştirme tehlikesi mi var? Acaba yolsuzlukları yerelleştirme tehlikesi mi var? Yani yerelleştirmeyi bir sihirli değnek gibi düşünmek, ulusal düzeydeki sorunları görmeden, güçsüz bir sivil toplumun olduğu bir bağlamda yerelleştirmenin vereceği sonuçlar, avantajlar ve dezavantajlar kanıma göre çok iyi tartışılmalı, çok iyi gözden geçirilmeli. Acaba demokratikleştiriyor musunuz yoksa belediyeleri veya bölgesel yöne-

---

kurtulma" ve dolayısıyla "yoksul bölgeleri sırttan atma" arzuları ile betimlerken adem-i merkeziyetçiliğin günümüzde bu kadar popüler olmasının temel saiklerinden birini ortaya koymaktadır (Tanıl Bora, "Federasyonu Düşünmek," *Birikim*, sayı 256-257, Ağustos-Eylül 2010<http://www. birikimdergisi. com/ birikim/dergiyazi.aspx?did=1&dsid=395&dyid=5847&yazi=Federasyonu%20D%FC%FE%FCnmek >[Erişim Tarihi: 27. 12. 2010]. Bununla birlikte Bora, bu yaklaşımların adem-i merkeziyetçilik ve federalizmin halihazır tasarımlarıyla ilgili tartışmalar olarak nitelendirerek, adem-i merkeziyete ve federalizme karşı olmanın sebepleri olarak görmemektedir (*aynı yerde*).

timleri yerelleştirdiğiniz zaman yerel parti oligarşilerine veya yerel güçlere teslim mi ediyorsunuz? Bu tehlike var."[244]

sözleri ile adem-i merkeziyetçiliğe mutlak anlamda bir olumluluk yüklememek gerektiğini vurgulamakta; meselenin değerlendirilmesinde farklı unsurların da hesaba katılması zorunluluğunun altını çizmektedir. Tabii adem-i merkeziyetçiliğe yaklaşımda farklı bakış açılarının dikkate alınması gerektiği gibi, aynı gereklilik merkeziyetçilik açısından da kendisini dayatmaktadır.

Türkiye'de adem-i merkeziyetçilik kavramı neredeyse ortaya çıktığı andan itibaren son derece sorunlu olmuştur. Akademik yazında adem-i merkeziyetçiliğin farklı türleri tanımlanmakla beraber, siyasal düzlemde neredeyse her kullanılışı "federasyon" olarak algılanmış ve itirazlar da buna göre geliştirilmiştir.[245] "Federasyon" sözcüğünün yarattığı "alerji" ve bunun sonuçlarından hem siyasal, hem de kriminal anlamda kaçınma dürtüsü, federasyonu düşünenlerin de "adem-i merkeziyet"[246]

---

244 İlkay Sunar, "Kurumsal Mühendislik yeterli değildir," içinde, *Demokrasi Türkiye Serüveni*, s. 103.

245 Bu durumu Tanıl Bora "Federasyonu bırakalım, hafifçe yerel özerklikten söz edildiğinde Sevr paranoyasının nasıl kabardığını biliyoruz. Buna göre 'emperyalizm', hâlâ Türkiye'yi bölmenin peşindedir ve adem-i merkeziyetçiliğin dozunu biraz kaçınmak bile bu emele hizmet edebilir." sözleri ile değerlendirmektedir (Tanıl Bora, "Federasyonu Düşünmek," *Birikim*, sayı 256-257, Ağustos-Eylül 2010 (http://www.birikimdergisi.com/birikim/ dergiyazi.aspx?did=1&dsid= 395& dyid=5847&yazi=Federasyonu%20D%FC%FE%FCnmek) [Erişim Tarihi: 27.12.2010]).

Bora'nın işaret ettiği hassasiyetin bir göstergesi Oya Akgönenç'in şu sözlerinde en açık ifadelerinden birini bulmuştur: "ABD'nin iki yanında iki okyanus var, Kanada ile Meksika'dan hiçbir tehlike yok orada uygulanabilir. Biz ise Ortadoğu ve Kafkaslar gibi karmakarışık bir coğrafyanın ortasında, 8 komşuya sahibiz. Burada adem-i merkeziyetçiliğe kalkarsak ülke kopar ve dağılır. Ben bunu tehlikeli buluyorum." ("Ademi Merkeziyetçilik Sevr'i Uygulamak Olur, Oya Akgönenç ile yapılan röportaj," *Yeni Çağ*, 03.11.2010 <http://www.yg. yenicaggazetesi.com.tr/habergoster.php?haber=41696> [Erişim Tarihi: 08.12.2010])

246 Yavuz Abadan, Farsça gramer kurallarıyla oluşturulmuş bu terkibin "eskimiş" olduğunu 45 sene öncesinde yazmaktadır (*Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, yıl 1965, cilt 20, sayı 4, s. 32) olarak. Bununla birlikte "adem-i merkeziyet" terimi günümüzde de yaygın olarak kullanılmaktadır. Bunun belki de en önemli nedeni bizahati terimin "vuzuhsuzluğu"nda bulunabilir.

gibi muğlak bir kavramın arkasına sığınmalarına yol açmıştır; açmaya da devam etmektedir.

Öte yandan Türkiye'nin yaşadığı bütün sorunların temeline merkeziyetçiliği yerleştirerek ve bütün sorunların çözümünü "sihirli" adem-i merkeziyetten beklemek de katı merkeziyetçi görüşün karşısında yer alanların uç noktasını teşkil etmektedir. Gerçekten de, günümüzde merkeziyetçilik[247] neredeyse bütün "kötülük"lerin ana sebebi olarak değerlendirilerek; Türkiye'nin yaşadığı ekonomik, sosyal, kültürel, etnik vb. bütün sorunların münhasıran adem-i merkeziyetçi uygulamalar ile giderilebileceği düşünülmektedir. Adem-i merkeziyetçilik bir araç olmaktan çıkarılmakta, amacın kendisi halinde sunulmaktadır.[248]

Yerelciliğe karşı merkeziyetçiliği savunan anlayış sahiplerine göre Türkiye henüz yerel demokrasinin nimetlerinden yararlanacak düzeye gelmemiştir. Yerele tanınacak geniş yetkiler yerel egemenlerin gücünü arttırmaktan başka bir işe yarama-

---

247 Bu yaklaşımın bir uç örneği Nezir Akyeşilmen'in şu sözlerinde bulunabilir: "Bu sorunun kuşkusuz sayısız cevabı vardır, fakat bu kadar inatçı, bu kadar modern müdahaleye karşı ilkelliğini koruyabilen, bir yandan demokrasi bir yandan diktatöryal görüntü verebilen bu rejimin bel kemiği ve dayanıklılığının kaynağı merkeziyetçilik anlayışıdır. Evet, Türkiye'de merkeziyetçilik bütün kötülüklerin anasıdır.

Çağdaş demokrasilerde üst yöneticilerin tamamı halk tarafından seçilir ve halka karşı sorumludur. Oysa ülkemizde daha krallıklar döneminden kalma ilkellikler devam etmektedir. Mesela merkezden vali atama, merkezden kaymakam, emniyet müdürü, cumhuriyet savcısı ve müftü atama... Bu uygulamalar çağdaş dünyanın kabullenemeyeceği, demokrasinin ruhuyla çelişen, özünde diktatöryal olan uygulamalardır." (Nezir Akyeşilmen, "Merkeziyetçilik Bütün Kötülüklerin Anasıdır," <http://www.stratejikboyut. com/yazi/ merkeziyetcilik-butun-kotuluklerin-anasidir-467.html> [Erişim Tarihi:05.01.2011])

248 "...aslında ademi merkeziyet, devlet varlığının korunup gelişmesini sağlayacak ... alanlarda, son hedeflere ulaşma 'vasıtası' anlamına gelmektedir. Oysa ki idealist ve romantik bazı eğilimler, ütopist bir anlayışla ademi merkeziyet müessesesini bir vasıta olmaktan çıkarıp, son gaye haline getirmişlerdir." (Yavuz Abadan, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, yıl 1965, cilt 20, sayı 4, s. 36-37.) Aradan geçen 45 yılda Abadan'ın bu tespitinin günümüzde de kısmen geçerliliğini koruduğunu söylemek yanlış olmasa gerektir. Ayrıca yine Abadan'ın "İdari reformlar, siyasi düşünceler ve coğrafî şartların etkisi ile gelişir. Örneğin Türkiye'de kendi kendine yeter birim olan İzmir ile az gelişmiş Hakari'de ademi merkeziyetin başarı şansı çok farklıdır." (a.g.m., s. 42) tespiti çerçevesinde günümüzde de benzer karşılaştırmalar yapılabilir kanaatindeyiz.

yacak; yerele sağlanacak geniş yetkiler ile ülkenin "bütünlüğü" tehdit altına girecek; Türkiye emperyalist Batı'nın sızmalarına karşı merkezi devletin koruyucu gücünden yoksun kalacaktır.

Buna karşılık değişik türden yerelleşmeyi savunan görüş sahipleri, adem-i merkeziyetçilik ile "demokrasi"nin daha ileri noktalara götürülmesinin, halkın sorunlarının daha kolay ve ivedi şekilde çözülmesinin, kaynakların rasyonel kullanımının ve Türkiye özelinde uzun yıllardır ülke gündemini meşgul eden etnik meselenin hallinin mümkün olabileceğini ileri sürmektedirler.

Konu ile ilgili tartışmaların ayrıntısı incelememizin sınırlarını aşmaktadır. Bizim bu incelemede yapmaya çalıştığımız "Türkiye'de ülke yönetimi" konusunda çatışan bu görüşlerden herhangi birine tarihsel kanıt sunmaya çalışmak değildir. Bu çalışmada merkeziyetçilik çabalarının yoğunlaştığı Tanzimat döneminden Cumhuriyet'in ilk dönemlerine kadar mülki yapının nasıl, hangi saikler ile değiştiği incelenmeye; imparatorlukçu bir örgütlenmeden ulus-devlete doğru giden süreçte merkeziyetçiliğe dönük yasal düzenlemeler, uygulamalar; meseleye ilişkin farklı görüşler analiz edilerek; devletin mekân üzerinde örgütlenmesinde "mülk"ten "ülke"ye dönüşümün yaklaşık yüz yıllık haritası çıkarılmaya çalışılmıştır. Çalışmada "mülki" yönetimin geçirdiği dönüşüm ayrıntılarıyla ortaya konulmaya çalışılmış; yerel yönetimlerin, yani belediyelerin geçirdiği dönüşüm kapsam dışında kalmıştır. Bununla birlikte ortaya koymaya çalıştığımız malzemenin, yerel yönetim/belediye tarihi araştırmaları için de faydalı olacağını umuyoruz.

Bu çerçevede, incelememiz altı bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, 19. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı mülki yapısındaki düzenlemelerle yapılmaya çalışılanlar, dönemin iç ve dış dinamiklerine vurgu yapılarak incelenmiştir. Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçte Osmanlı Devleti mülki yapısını da düzeltme konusunda girişilmiş olan reformların sonuçları analiz edilmiştir.

İkinci bölümde, 19. yüzyılın ikinci yarısındaki Vilayet Nizamnameleri ile belirginleşen mülki yapıyı düzenleme çabala-

rının nedenleri, yöntemleri ve sonuçları gösterilmeye çalışılmıştır.

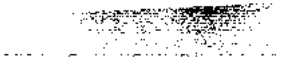
Üçüncü bölümde, Meşrutiyet dönemi ve onu izleyen II. Abdülhamit'in baskıcı iktidarı sırasında bu alandaki gelişmeler incelenmiştir.

Dördüncü bölümde, İkinci Meşrutiyet'e kalan yasal düzenlemeler ile bu dönemde yapılmaya çalışılanların saikleri irdelenmiştir. İttihatçıların mülki idare meselesine yaklaşımları ve ortaya koydukları düzenlemeler incelenmiştir.

Beşinci bölümde ise Kurtuluş Savaşı sırasında mülki yapı üzerinde gerçekleştirilen tartışmalar, düzenlemeler incelenmiştir. TBMM'nin kurulması sonrasında Meclis'te konu ile ilgili düzenlemelerin milletvekilleri tarafından ele alınış tarzları; döneme bu anlamda damgasını vuran halkçılık anlayışının etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Altıncı bölümde Cumhuriyet'in kurulması sonrasında mülki yapı ile ilgili düzenlemeler söz konusu edilmiş; Osmanlı'dan kalan mirasın nasıl ve ne yönde değiştirildiği anlatılmaya çalışılmıştır. "Ulus-devlet"in inşa sürecinde mülki yapıyı şekillendirme çabalarının "ulus-devlet" anlayışı tarafından nasıl etkilendiği bu bölümün temel inceleme noktalarından birini oluşturmuştur.

Çalışmamızda çok sayıda alıntı yapmak durumunda kaldık. Alıntılarda, alıntının yapıldığı kaynaktaki yazım biçimi korunmuş; dolayısıyla, Osmanlıca kökenli sözcük ve terimlerin farklı kaynaklardaki farklı yazım biçimlerine dokunulmamıştır. Osmanlıca belgelerin olabildiğince orijinal kaynağı gösterilmeye çalışılmış; bunun haricinde transkripsiyon metinler de belirtilmiştir. Aynı belgenin farklı transkripsiyonları verilirken yayınlandıkları tarih sırasına dikkat edilmeye çalışılmıştır. Hicri ve Rumi tarihlerin Miladi tarihe çevrilmesinde Yücel Dağlı ve Cumhure Üçer'in hazırladıkları Türk Tarih Kurumu yayını olan *Tarih Çevirme Kılavuzu* kullanılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

EYALETLER SİSTEMİNDE MECLİSLER (1839-1864)

Osmanlı Devleti'nde 18. yüzyılın ikinci yarısı ve 19. yüzyıl başından itibaren yaşanan gelişmeler, 1839 tarihinde yeni bir aşamaya ulaştı. Bu tarihte, tahta yeni çıkmış olan Sultan Abdülmecid ilan ettiği Tanzimat Fermanı ile yeni bir sürecin de kapısını aralamıştır. Elbetteki Tanzimat Fermanı birdenbire ortaya çıkmış bir düzenleme değildir. Osmanlı toplumunun yaşadığı dönüşüm sürecinin belli bir aşamasında şekillenmiştir. 18. yüzyıl sonundan başlayarak kendisini hissettiren merkezileşme eğilimi, II. Mahmut'un saltanatı sırasında daha da güçlenmişti. Bu merkezileşme süreci yeni bir sınıfsal blokun oluşum sancıları ile atbaşı gitmiştir. Kapitalizmin zorladığı bu dönüşüm, ayanlar gibi taşranın eski ayrıcalıklı sınıflarının yerlerini yavaş yavaş yeni gruplara bırakmaya başlamasında somutlaşıyordu. Yeni koşullara uyum sağlayarak kendilerini dönüştürebilenler yeni taşra egemenleri arasında yer bulurken; değişime direnen, geleneksel yapı ve ilişkilerini sürdürmek isteyenler için zorlu bir tasfiye süreci de devam ediyordu.

Öte yandan imparatorluk, milliyetçi ayaklanmalar ile sarsılmaya devam ediyordu. Bu milliyetçi ayaklanmalara bir de 1830'lu yıllarda Osmanlı'nın Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın isyanı eklenmişti. Kendi valisi karşısında son derece

güç durumlara düşen Osmanlı Devleti de Avrupalı devletlerin yardımına başvurmak zorunda kalıyordu. Diğer yandan 1838 tarihli Balta Limanı Ticaret Sözleşmesi ile İngiltere olan ticaret, kapitalist temellerde yeniden şekillendirilmişti. Dolayısıyla Tanzimat Fermanı iç (milliyetçi ayaklanmalar, taşra egemenleri ile merkez arasındaki gerilimler, vergi gelirlerinin toplanamaması) ve dış (Avrupalı devletlerin ticaret antlaşmalarına uygun üst-yapısal düzenlemeler isteği) gibi meselelerin olduğu bir dönemde ilan edilmiştir.[1]

Böylesi bir konjonktürde ortaya çıkan Tanzimat Fermanı ve sonrasındaki uygulamalar merkeziyetçiliği kendilerine hedef almışlardı. Dönemin Kavalalı İsyanı'na denk düşmesi Tanzimat döneminin başındaki merkeziyetçi politikaları da şekillendirmiş; Tanzimat dönemimin ilk yıllarında hedef kontrolden çıkmış, merkezkaç eğilimler sergileyen valilerin otoritelerini kaldırmak üzerine inşa edilmiştir.

Halil İnalcık, Tanzimat reformlarını "idari teşkilatta yapılan ıslahat valilerin nüfuz ve yetkilerinin azaltılması amacını güdmekte idi" değerlendirmesi ile nitelerken, Tanzimat reformlarının idari alanda uygulanmalarındaki saiki de ortaya koymuş olmaktadır.[2] Valilerin gücünü kırmaya çalışan Osmanlı merkezi yönetimi için temel müttefiklerden biri taşrada giderek palazlanan diğer yerel egemenler olarak görülmüştür. Hemen şunu da eklemek gerekir ki merkezi yönetenler için bu yerel egemenleri müttefik görme durumu aynı zamanda onları kontrol altında tutma çabasını dışlamaz. Valilere karşı yerel nüfuz gruplarını taşra yönetimine katarken bu grupları da denetim altına almak merkezi bürokrasinin temel amaçlarından biri olmuştur. Ya da başka bir söyleyişle; Osmanlı merkezi, yeni bir bölüşüm mekanizması yoluyla, bireysel ayrıcalık yerine sınıfsal ayrıcalık

1 Askerî yenilgi, toprak kaybı, diplomatik müdahale, iktisadi bağımlılık ve milliyetçi isyan Babıâli'yi, askerî örgütlenme, idari reform, eğitimde yenilenme, mali ve iktisadi yönden canlanma ve başka önlemler aracılığıyla güçlenme arayışına itti." (Roderic H. Davison, *Osmanlı-Türk Tarihi (1774-1923)*, çev.: Mehmet Moralı, İstanbul, Alkım, 2004, s. 15.)

2 Halil İnalcık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri," *Belleten*, C.XXVIII (1964), s. 112, s. 625.

tanıyarak, bu grupları ülkenin bütünlüğüne bir tehdit olmaktan çıkarmak; onlarla birlikte, ama kendi kontrollerinde, ülkeyi yönetmek gibi bir amacı hayata geçirmeye çalışmaktadır. 18. yüzyılda yönetenler blokunun çatlamasını beraberinde getiren gelişmeler, süreci yeni bir uzlaşı arayışına doğru sürüklemektedir. Taşrada, meclislerin oluşturulması ile birlikte yerel yönetim anlayışı da gelişmeye başlamış; taşradaki bu yerel egemenler güçlendikçe yerel talepler daha ileri boyutlara ulaşmaya başlamıştır. Tabii bu süreci tetikleyen bir başka etken de Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar merkezi devleti güçlendirme amacını taşımış olmasıdır.

Dolayısıyla Tanzimat ile başlayan süreçte merkeziyetçiliği sağlamaya çalışan merkezi bürokrasi, yerel güçlerini sürdürme gayreti içinde olan yerel egemenler, ekonomik güçlerine bağlı olarak yönetenler blokuna dahil olmak isteyen ve geleneksel taşra egemenlerini kendileri için bir tehdit olarak algılamalarına bağlı olarak belli ölçüde merkezileşmeye destek veren yeni taşralı egemenler, yerel özerkliği bağımsızlığa doğru giden yolda bir ilk adım olarak gören imparatorluğun değişik halkları, bazen merkezi devleti güçlendirerek bazen de yerel özerklik yoluyla Osmanlı Devleti'nde nüfuzlarını arttırmaya çalışan İngiltere ve Fransa gibi Avrupa devletleri, yerel özerkliği imparatorluğun bazı bölgelerinin giderek kopmasına ve kendi egemenliğine geçmesine doğru ilk adım olarak değerlendiren Rusya gibi bazı Avrupa devletleri arasında Osmanlı mülki yapısı üzerinde adeta bir satranç oynanmaya başlandı. Bu konjonktürde Osmanlı merkezi yönetiminin kurmaya çalıştığı idari mekanizma da bir türlü istenilen yapının ortaya çıkmasını sağlamayacak; imparatorluk yıkılana kadar neredeyse yüz yıllık bir süreç içerisinde idari yapıda sürekli değişiklikler gündeme gelecek; Cumhuriyet'in ilk yıllarında da Osmanlı'dan kalan yasalar ile idare edilecek; sonunda 1929 tarihli düzenleme ile idari yapı uzun süren istikrarlı görünümüne kavuşabilecektir.

Tanzimat dönemine girilirken Osmanlı Devleti'nin idari yapısı eyalet ve sancak birimleri üzerine kurulmuştu. Bayrak an-

lamına gelen Türkçe sancak sözcüğü, ki Arapçası livadır,[3] önceleri yalnızca bir askerî birimi ifade ederken,[4] 14. yüzyılın sonlarından itibaren idari birim haline de geldi.[5] Başlangıçta Osmanlı taşra idaresinde temel idari birim sancak iken,[6] özellikle Rumeli'de fetihlerin artması sancaklar arası bir eşgüdümü de zorunlu kıldı ve sancaklar arası denetim ve eşgüdüm kurulmasının aracı olmak üzere beylerbeylikleri oluşturulmaya başlandı.[7] Osmanlı Devleti'nde ilk beylerbeyliği I. Murad devrinde oluşturuldu. Rumeli Beylerbeyliği'ni, 14. yüzyılın sonlarına doğru kurulan Anadolu Beylerbeyliği izledi. Bu iki beylerbeyliğinin ardından bir üçüncüsü de Amasya merkez olmak üzere kuruldu. 15. yüzyılın ortalarına kadar bu üç beylerbeyliği Osmanlı idaresinin temeli oldular.[8] Beylerbeyliklerinin sayısı özellikle Kanuni Sultan Süleyman zamanında belirgin bir artış gösterdi.[9] Osmanlı Devleti'nin alansal genişlemesinin doğ-

3 Nejat Göyünç, "Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilâtı (Tanzimat'a Kadar)," *Osmanlı*, cilt 6, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, s. 82.

4 "Sancak tabiri, o zaman katiyen idari bölgeyi ifade etmeyip, askerî üniteyi gösteriyordu." Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin İktisadî ve İçtimaî Tarihi, 1 (1243-1453)*, İstanbul, Cem Yayınevi, 1995, s. 225.

5 Mehmet Öz, "Klâsik Dönem Osmanlı Taşra İdaresinde Sancak," *Tarih Çevresi*, sayı 8, Ocak-Şubat 1994, s. 13. Ayrıca bkz. Ahmet Gündüz, "Osmanlı İdarî Sistemi İçinde "Sancak Uygulaması" Hakkında Bazı Bilgiler," *Türk Dünyası Tarih Dergisi*, sayı 89, 1994, s. 28-34.

6 Pitcher ilk sancakların Orhan Bey zamanında kurulduğunu belirtmektedir (Donald Edgar Pitcher, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Tarihsel Coğrafyası*, çeviren: Bahar Tırnakçı, 3. baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2007, s. 180).

7 Osmanlı idari yapısı içerisinde askerî, idari, mali yönden tımar sistemi içerisinde bulunan sancak, temel idari birimdir. Sancak taksimatı nispeten aynı kalmışsa da bir üst örgütlenmeden daha çok kontrolcü ve koordinatör fonksiyonlu eyaletin sayısı ve mekânsal organizasyonu imparatorluk yıkılana kadar sürekli değişmiştir. İlber Ortaylı, *Türk İdare Tarihi*, Ankara, TODAİE Yayınları, 1. baskı, 1978, s. 186.

8 Halil İnalcık, *The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600*, London, Phoenix, 1994, s. 104. Bununla birlikte Uzunçarşılı 15. yüzyıl ortalarına kadar iki beylerbeyliğinin olduğunu yazmaktadır (İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Tarihi*, cilt 2, 7. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 579).

9 Halil İnalcık, 1520'de toplam altı olan beylerbeylik sayısının Kanuni saltanatının sonlarına doğru on altıya ulaştığını yazarken (*The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600*, s. 105), Nejat Göyünç Kanuni Sultan Süleyman hükümdar olduğunda sekiz olan beylerbeyliklerine onun 46 yıllık saltanatı süresinde iki katının eklendiğini belirtmektedir (Nejat Göyünç, *Osmanlı*, cilt 6, s. 77).

rudan sonuçlarından biri olan beylerbeyliklerinin sayısındaki artış beraberinde beylerbeylerinin yetkilerinin azalmasını; beylerbeylerinin, sancak beyleri üzerindeki nüfuzlarının genel bir teftişten ibaret hale gelmesini; sancak beylerinin, doğrudan merkezle haberleşmeye başlamalarını getirdi.[10] Ancak bu durum 16. yüzyılın ortalarından itibaren değişmeye başladı.[11] Musa Çadırcı süreci aşağıdaki sözleri ile anlatmaktadır:

> "Bilindiği gibi klâsik Osmanlı düzeni dediğimiz yönetim biçiminde imparatorluk geniş birtakım eyaletlere bölünmüştü. Eyaletler birkaç sancağın bir araya getirilmesi ile oluşturulmuştu. Eyalet yönetimi 'Beylerbeyi' denilen üst düzeyde yöneticiye bırakılmıştı. Sancaklar ise 'Sancakbeyi' denetiminde idi. İlk dönemlerde beylerbeyinin sancakbeyi üzerinde idari-askerî denetimi söz konusuydu. Beylerbeyi eyalet sınırları içinde bulunan bütün sancaklardaki timarlı sipahilerin birinci derecede yöneticisi, komutanı idi. Timar dirliği açıldıkça o yenilerine verdirirdi. Ancak sivil yönetim bakımından 'Paşa sancağı' denilen merkezde sancak beyi olmaktan öte yetkisi yoktu. 16. yüzyılın ortalarından itibaren bu durum değişmeye başlamıştır. Beylerbeyinin barışta iç güvenliği sağlamak, savaşta eyaletini temsilen yeterli askerle katılmak için yanlarında besledikleri askerlerin sayısında artış olmuştur. Bunların giderlerini 'Paşa sancağı' halkından topladıkları vergilerle karşılamada büyük zorluk çekmeye başlamışlardı. Bunun üzerine eyaletleri dahilinde bulunan bütün sancaklardan vergi alma yoluna başvurmuşlardır."[12]

---

10 İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Tarihi*, cilt 1, 7. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 503. "Daha sonraki tarihlerde ise Beylerbeyilerin hem adedi arttı ve hem de salâhiyetleri tahdit edildi; mamafih eyaletlerinin en yüksek askerî kumandanlığını muhafaza ettiler." (*a.g.e.*, s. 502-503.)

11 Bu konuda geniş bilgi için bkz. İ. Metin Kunt, *Sancaktan Eyalete, 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1978 ve Aynî Ali Efendi, *Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet Taksimatı, Toprak Dağıtımı ve Bunların Mali Güçleri*, bugünkü dile çeviren: Hâdiye Tuncer, Ankara, Gürsoy Basımevi, 1964. Kanuni Sultan Süleyman dönemindeki mülki yapı için bkz. Enver Çakar, "Kanuni Sultan Süleyman Kanun-nâmesine Göre 1522 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nun İdarî Taksimatı," *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, cilt 12, sayı 1, s. 261-282.

12 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, 2. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1997, s. 10.

16. yüzyıl sonlarına doğru, beylerbeylikleri artık eyalet olarak anılmaya başlandı. Yine aynı dönemde, Osmanlı eyaletleri istikrarlı bir hal almaya başlayıp, salyaneli ve salyanesiz olarak iki kısıma ayrıldı.[13] 1610 yılına gelindiğinde eyaletlerin sayısı otuz ikiye yükseldi.[14] 1653'te eyalet sayısı otuz dördü, sancak sayısı ise üç yüz yirmiyi bulmuştu.[15] Bu eyaletlerin mali ve idari yapıları birbirinden farklılıklar göstermekteydi. Salyanesiz eyaletler olarak anılan eyaletlerde tımar uygulaması söz konusu iken, salyaneli eyaletlerde iltizam yürürlükteydi.

Osmanlı Devleti'nin gücünü yavaş yavaş yitirmeye başladığı süreçte valiler merkezkaç eğilimler sergilemeye başladılar. 17. yüzyıl, bu bağlamda valiler ile merkez arası mücadele biçiminde gerçekleşmiş; Osmanlı merkezi bürokrasisi, valilerin merkezkaç özelliklerini dengeleyebilecek başka güçleri ön plana çıkarmaya çalışmıştı.[16] 18. yüzyılın sonları Osmanlı Devleti'nin her alanda tam anlamıyla çöküşe sürüklendiğinin ortaya çıktığı bir dönemi gösteriyor; taşrada ayan adı verilen unsurlar merkezden özerkleşmenin telaşına düşüyor; yönetenler blokunun merkezi ve taşralı kanatları arasındaki mutabakat/uzlaşma çatlamaya başlıyordu. Bu konjonktürde 1789 yılında tahta çıkan III. Selim, bir dizi ıslahata girişirken imparatorluğun idari yapısının da bun-

---

13 Yusuf Halaçoğlu, *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilâtı ve Sosyal Yapı*, 5. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2003, s. 86.

14 Halil İnalcık, *The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600*, s. 105.Pitcher ise 1609 tarihinde var olan eyalet sayısını 36 olarak kaydetmektedir (Donald Edgar Pitcher, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Tarihsel Coğrafyası*, (Çev. Bahar Tırnakçı), İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2007, s. 182-185).

15 Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I: Anadolu'nun İdari Taksimatı*, Gözden Geçirilmiş 2. Basım, Ankara, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları, 2000, s. 90. Ayrıca Osmanlı Devleti'nin 1699, 1700-1718 ve 1719-1740 tarihlerindeki mülki yapısı için bkz. Orhan Kılıç, *18. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti'nin İdari Taksimatı- Eyalet ve Sancak Tevcihatı*, Elazığ, Ceren Matbaacılık, Haziran 1997, s. 42-43 vd. ve aynı yazar, "XVII[I]. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti'nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması," *Osmanlı*, cilt 6, Yeni Türkiye Yayınları, s. 89-110.

16 Halil İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration," *Studies in Eighteenth Century Islamic History*, ed.: Thomas Naff and Roger Owen, Carbondale: Southern Illinois University Press, 1977, s. 28-31'den aktaran Abhülhamit Kırmızı, *Abdülhamid'in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908*, İstanbul, Klasik Yayınları, 2007, s. 21.

dan etkilenmemesi mümkün değildi. İmparatorlukta diğer tüm kurumları gibi mülki yapı da bozulmuş, eyaletlerde halk valiler ve ayanların baskısı altına düşmüştü. III. Selim döneminde, mülki yapıya düzen verilebilmesi için, Anadolu ve Rumeli'deki Osmanlı toprakları 28 eyalete bölünmüş, vezir sayısı eyalet sayısı ile sınırlandırılmış, devletin güvenini kazanmış tecrübeli kişilerden vezir tayini için kanunname çıkarılmış, vezirlerin görev yerlerinde en az üç en çok beş yıl kalmaları gündeme getirilmişti.[17] Kuşkusuz bu reformların Selim'in diğer reformları gibi bir sonuca ulaşmadığını söylemek şaşırtıcı olmaz.

19. yüzyılın başında Osmanlı ülkesinde on biri Avrupa, ondokuzu Asya ve dördü Afrika'da olmak üzere toplam otuz dört eyalet bulunmaktaydı.[18] Eyaletlerin yönetim biçimleri, kapsadıkları alan zaman zaman değişiklik gösteriyordu. Çadırcı'nın işaret ettiği gibi özellikle kapsadığı alan geniş bir coğrafi bölgeye denk düşen Anadolu eyaleti üzerinde zaman içerisinde farklı uygulamalar söz konusu oluyordu. 19. yüzyılın başlarında Ankara, Bursa, Balıkesir, Aydın, Manisa, Muğla, Antalya, Isparta, Afyonkarahisar, Kastamonu, Çankırı, Bolu, Eskişehir, Biga, Kocaeli, İzmir şeklen Anadolu Eyaleti sınırları içerisinde yer alan sancaklardı. Bu eyaletin sancakları bazı zamanlarda başka eyaletlere geçiyor; zaman zaman, Ankara ve Çankırı örneklerinde olduğu gibi, eyaletten koparılarak bir paşaya yönettiriliyor; zaman zaman, Bursa, Muğla, Kocaeli ve Balıkesir örneklerinde olduğu gibi, eyaletten koparılarak mutasarrıfa veriliyordu.[19] İdari birimlerin başına yapılan atamalarda birbirinden farklı yöntemler izleniyordu. Anadolu, Sivas, Maraş ve Adana gibi eyaletler ile birtakım sancaklara Mukataat Hazinesi'nden atama yapılırken; Karaman, Diyarbakır, Erzurum, Van, Çıldır, Kars, Trabzon eyaletleri ile Cezayir-i Bahri Sefid eyaletinin valileri sadrazamın teklifi ile padişah tarafından atanıyordu.[20]

17 Enver Ziya Karal, *Büyük Osmanlı Tarihi*, cilt 1, *Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789-1856)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 71.

18 *A.g.e.*, s. 103. Bkz. İncelememizde Ek IV.

19 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyo-Ekonomik Yapısı*, s. 14.

20 *A.g.e.*, s. 15.

Tanzimat dönemine doğru gidilirken, II. Mahmut döneminde, 1836 tarihinde eyaletler düzeninde birtakım değişiklikler gerçekleştirildi. 1 Cemazielahir 1252 (13 Eylül 1836) tarihinde *Takvim-i Vekayi*'de yayınlanan düzenleme ile büyük coğrafi alana yayılmış eyaletlerin makul biçimde bölünmesi gündeme gelirken; aynı zamanda askerî ve idari yapı birleştirilerek bir ölçüde eski askerî nitelikli sancak ve beylerbeylikleri yeniden canlandırılarak; en büyük idari birim müşirlik, bunun bir alt birimi ise feriklik olarak anılmaya başlandı.[21] Yani, eyaletlerin başına müşirler getirilerek, sancakların sorumluluğu feriklere verilerek taşrada sivil ve askerî yapının başları birleştirildi.[22]

II. Mahmut'un reformlarının amacı merkezi devlet yapısını geliştirebilmek olarak ortaya çıktı. Vilayetlerin başkente bağlılıklarını sağlamak yoluyla kuvvetli bir merkezi yapı inşa etmek biçimindeki amaç doğrultusunda valilerin vilayetin sırtından geçinmelerini ortadan kaldırmak için kendilerine maaş bağlanarak valiler ücretli memurlar konumuna getirildiler[23] –daha doğrusu, getirilmeye çalışıldılar–; ancak, valilerin merkezin birer memuru konumunu benimsemeleri ve kendi başlarına buyruk hareket etmekten vazgeçmeleri hemen mümkün olmadı; bunun için bir süre daha geçmesi gerekti.[24]

1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devleti'nde yeni bir dönemin başlangıcıdır. Devletin yapısına işlerlik kazandırılmaya çalışılan bu dönem, Osmanlı toplum ve devlet yapısının yeni kurumlar ve uygulamalar ile tanıştığı bir süreci gösterir. Mülki yapıyı yeni bir düzene kavuşturma çabası da Tanzimat Dönemi'nin en belirgin özelliklerinden biridir.

Tanzimat Fermanı'nın en önemli hükümlerinden biri vergi

21 Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I*, s. 109.

22 Çadırcı, valilik unvanının "müşir" olarak değiştirildiğini; müşirlere hem askerî hem de mali-idari yetkiler verildiğini; bunun da klasik anlayışa uygun düştüğünü belirtmektedir (Musa Çadırcı, "Tanzimat'ın İlânı Sıralarında Türkiye'de Yönetim," *Belleten*, cilt LI, sayı 201 (Aralık 1987), s. 1222).

23 Enver Ziya Karal, cilt I, s. 155. Mahmut döneminde muhtarlıklar da oluşturulmuştur.

24 II. Mahmut'un merkeziyetçi politikalarına örnekler için bkz. Özcan Mert, "II. Mahmut Döneminde Taşradaki Merkeziyetçilik Politikası," *Türkler Ansiklopedisi*, cilt 13, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 2002, s. 720- 729.

konusundaydı. Klasik dönemdeki savaş gelirlerinden mahrum kalan Osmanlı merkezi yönetimi, kendisinden bağımsız davranan valiler nedeniyle beklenen vergi gelirlerini de toplayamamaktan rahatsızdı. Vergiler, mali yapının sürekliliği açısından son derece önemliydi, bölüşümün temel aracı konumundaydı. Merkezi yapının kurulmasının temel hedeflerinden biri bu gelir akışının sağlanmasıydı. Bu nedenle Tanzimat Fermanı'nda iltizam sistemi eleştirilmiş; daha adil bir vergilendirmenin yürürlüğe konulacağı bildirilmişti. Vergilerin düzenli olarak toplanabilmesi de memleket idaresi ile yakından ilişkili bir mesele olduğundan Tanzimat ile beraber memleket yönetiminde de birtakım değişiklikler görülmeye başlandı. Eric Zürcher'in "Merkezî seviyedeki gelişmelerden belki de daha önemli olan şey, taşra yönetimindeki reformların, (Gülhane Hattı'nda ilan edilmiş olduğu gibi) daha adil ve daha etkin bir vergilendirme sistemi kurma girişimleri ile bir arada ilerliyor olmasıydı."[25] sözleriyle belirttiği üzere mülki yapıdaki girişimler Tanzimat döneminin en ağırlıklı reform çabalarını oluşturdu.

Taşrada bir ilk: Muhassıllık meclisleri

Tanzimat Fermanı'nın ilanından kısa bir süre sonra Osmanlı Devleti, Ferman'ın hükümlerini uygulamaya geçirmeye başladı. Ahmet Lütfi Efendi'nin;

> "Tanzîmât-ı hayriyye usulünün icrâsına mukaddime olmak üzere iltizâmât âdetinin bil-külliye terkiyle ta'dîl ve tesviye-i vergiye dâir kavânîn-i adliyenin icrasına şürû' olunarak muhassıl-ı emvâl nâmıyla iktizâ eden mahallere hademe-i Devlet-i Aliyye'den müntehab me'mûrlar ta'yîn ve irsâl kılındı."[26]

sözlerinde ifadesini bulduğu gibi, Tanzimat'ın ilk uygulamaları vergi işlerini düzene koyabilmek amacıyla yapılmaya başla-

25 Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, 1. baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995, s. 92.

26 *Vak'anüvîs Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi, 6-7-8*, eski yazıdan aktaran: Yücel Demirel, İstanbul, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayınları, Aralık 1999, s. 1032.

nıp, bu amaçla, iltizam usulü kaldırılarak taşraya muhassıl adı verilen görevliler gönderildi. Muhassıllar, verginin toplanması konusundaki görevlerine ek olarak Osmanlı ülke yönetiminde bir ilki gerçekleştirme sorumluluğunu da üzerlerine almışlardı. 19 Zilkade 1255 (24 Ocak 1840) tarihli *Ta'limât-ı seniyye* ile muhassıllara gidecekleri bölgelerdeki görevleri bildirilmişti.[27] Ta'limât-ı seniyye'nin ikinci bendinde taşrada meclisler kurulması isteniyor, bu meclislerin yapıları belirleniyordu. İnalcık, muhassıllık meclislerinden önce de kadının başkanlığında mahalli ayan ve eşrafın katıldığı meclislerin verginin taksimi ve toplanması, mahalli idarenin harcama ve giderlerinin belirlenmesi konusunda yetki sahibi olduklarını ifade ederek; bu meclisler ile Tanzimat sonrası meclisleri arasındaki farkı, başkanlığın dünyevi-dinî otorite olan kadılardan alınarak dinsel otoriteden arındırılmış idare adamlarına verilmesinde, gayrimüslim halkın dinî reisleri ve kocabaşıları aracılığı ile idarede söz sahibi olmalarında, meclislere halktan katılacak olanların seçimle belirlenmesinde bulmaktadır.[28] Bu farklar merkezi otoritenin taşrada, ahalinin, Müslüman-gayrimüslim ayrımı yapılmadan, temsiliyetini arttırma yoluyla kendisini yeniden tanımlama ve örgütleme çabası içerisine girdiğini gösterir. Bu meclislerde kadıların başkan olmaması uygulaması laik bir anlayışın izlerini taşımakla beraber, atanmış üyeler dışındaki meclis üyelerinin seçiminde millet esasına bağlı kalınması dinsellikten tamamen arınmışlıktan söz etmeyi güçleştirir.[29] Halkın temsiliyetinin arttırılması bakımından da önceki dönemlerin meclislerinden büyük ölçüde ayrılır. Hatta, Tanzimat Dönemi'nin muhassıllık meclisleri ülkede temsili demokrasiye doğru gidişin bir ilk adımı sayılabilir. Yapılan düzenlemelere göre, meclisler muhassıl-ı mal, muhassılların yanına verilmiş iki kâtip, ha-

27 Ta'limat-ı seniyye suretinin Latin harfleri ile metni için bkz. Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, 3. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1991, s. 237-245.

28 Halil İnalcık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri," *Belleten*, C.XXVIII (1964), s. 633.

29 Roderic H. Davison, *Osmanlı-Türk Tarihi (1774-1923)*, çev.: Mehmet Moralı, 1. baskı, İstanbul, Alkım yayınları, 2004, s. 152.

kim, müftü, asker zabiti ile memleket ileri gelenlerinden dirayetli ve dürüst dört kişi olmak üzere on kişiden oluşacak, gayrimüslim ahalinin bulunduğu yerlerde metropolit ve iki kocabaşı da bu meclislere katılacaktı. Meclis haftada 2-3 gün toplanacaktı. Kazalarda muhassıllar başkanlığında toplanacak meclislere[30] eyalet merkezlerinde müşirler başkanlık edecekti.[31] Eyalet merkezi olmayan livalarda ise ferik paşalar kabiliyet ve liyakati yeterli derecede ise başkanlığa getirilecekler, bunun haricindeki yerlerde ise[32] meclis üyeleri memurinden birisini başkanlığa seçeceklerdi.

Muhassılın ikamet edeceği kazadan başka üç-dört kaza birleşecek ve buralarda "küçük meclis"ler oluşturulacaktı. Küçük meclislerin üyeleri muhassıl tarafından vekil kılınan kişiden başka müftü, naip ve yörenin ileri gelenlerinden katılması öngörülen iki kişi olarak belirlenmişti. Köylerde ise, köyün büyüklüğüne göre seçilecek bir ya da iki muhtar, köyün imamı ve gayrimüslim ahali olan yerlerde bunlara bir kocabaşı da katılarak işleri yürüteceklerdi.[33] Dolayısıyla idari yapıda en alttan üste doğru bir meclisler sistemi oluşturularak memleket yönetimine yeni bir tarz getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Şekil 1, muhassılık meclislerinin hiyerarşik yapısıyla ilgilidir.

Ta'limât-ı seniyye'de, gayrimüslim ahalinin olduğu yerlerde metropolit ve iki kocabaşının da meclislerde yer alacağının öngörülmesi, farklı gayrimüslim "millet"lerin bulunduğu yerlerde, hangi milletlerin mecliste temsil edileceği sorununun ortaya çıkmasına neden olmuş görünmektedir. Bursa muhassılının mecliste Katolikler ile Yahudilerin nasıl temsil edileceklerini Bâb-ı Âli'den sorması üzerine, sorun Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'de tartışıldıktan sonra Rum ve Ermeni milletleri nasıl ki saltanat-ı seniyyenin reayası ise, Katolik ve Yahudilerin de öyle

30 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 212.

31 Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, s. 238-239. 1836'da yapılan düzenleme ile müşirlerin eyaletlerin, feriklerin ise sancakların başına askerî-idari yöneticiler olarak getirildiği hatırlanmalıdır.

32 "Kabiliyet ve liyakatı rütbe-i kifayede bulunur ise"

33 Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, s. 239.

ŞEKİL 1
Muhassılık Meclislerinin Hiyerarşik Yapısı

Eyalet Meclisleri
Toplanma Yeri: Eyalet Merkezi olan sancak
Başkanı: Müşir
Üyeleri: Muhassıl, muhassılının yanına verilmiş iki kâtip, hakim, müftü, asker zabiti, seçimle belirlenecek dört üye, metropolit ve iki kocabaşı (gayrimüslim ahalinin bulunduğu yerlerde)

Sancak Meclisleri
Toplanma Yeri: Sancak merkezi olan kaza
Başkanı: Ferik
Üyeleri: Muhassıl, muhassılının yanına verilmiş iki kâtip, hakim, müftü, asker zabiti, seçimle belirlenecek dört üye, metropolit ve iki kocabaşı (gayrimüslim ahalinin bulunduğu yerlerde)

Kaza Meclisi
Başkanı: Muhassıl
Üyeleri: Muhassıl, muhassılının yanına verilmiş iki kâtip, hakim, müftü, asker zabiti, seçimle belirlenecek dört üye, metropolit ve iki kocabaşı (gayrimüslim ahalinin bulunduğu yerlerde)

Küçük Meclis
Oluşturulma biçimi: Muhassıl gönderilmeyen kazalardan üç-dördünün birleşmesi ile
Üyeleri: Muhassıl tarafından vekil kılınan kişi, müftü, naip ve ahaliden iki kişi

Köy Meclisleri
Üyeleri: Bir ve ya iki muhtar (köyün büyüklüğüne göre), imam, kocabaşı (gayrimüslim ahalinin olduğu yerlerde)

oldukları, bu nedenle onların da meclislerde temsil edilmeleri gerektiği yönlü bir karar verilir.[34] Böylelikle meclisler için öngörülmüş olan başkan dahil on üç üyelik sayısının aşılmasının da önü açılmış olur. Küçük meclislerde de beş kişi olarak belirlenen meclis üyesi sayısının yediyi bulabildiği, hatta bu sayının da aşıldığı belirtilmektedir.[35]

Meclislerin seçimle belirlenecek dört üyesinin seçilme süreçleri net olarak tanımlanmamıştır. Meclislere, memurlar dışında girecek üyeler için Ta'limât-ı Seniyye, "vücuh-i memleketten

34 *A.g.e.*, s. 245-247.

35 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul, Hil Yayınları, 1985, s. 35.

dirâyetkâr ve müstakîmü'l-etvar"[36] tanımlamasını getirmekte, bundan başka seçim usulü hakkında bir düzenleme içermemektedir. 24 Ocak 1840 tarihli Ta'limât-ı seniyye'de belirtilmeyen meclislerin seçilecek üyelerinin seçim usulleri, daha sonraki bir tarihte Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'nin hazırladığı bir nizamname ile saptanacaktır.[37]

Nizamnameye göre, seçilecek üyelerin yörenin en akıllı, yaşlı, namuslu ve iyileri olmaları, devlet işleri ve memleket durumlarına oldukça vakıf ve aşina olmaları[38] gerekmektedir. Bu şartların objektif ve ölçülebilir kriterler olmaktan uzak olduğu görülmektedir. Böylesi subjektif kriterlerin belirlenmesi, büyük ölçüde, daha aday adaylarının saptanması sürecinde bir kontrol mekanizması oluşturmak niyeti güdüyor olsa gerektir. Böylelikle taşra egemenlerinin meclislerde temsil edilmeleri de bir anlamda garanti edilmiş oluyordu.[39] Bu şartları taşıyanlar önce isimlerini mahkemeye kayıt ettireceklerdir. Meclis üyelerini seçecek olanlar da bu nizamname ile belirlenmiştir. Buna göre her köyden beş kişi kura ile belirlenerek sancak merkezinde kaza ahalisinden "söz anlar ve eshab-ı emlâk [emlak sahibi] ve erbab-ı iktidar [iktidar erbabı] addolunanları" ile bir araya geleceklerdir. Son aşamada büyük şehirler için elli, vasat dereceli yerler için otuz ve küçük kasabalar için yirmi seçmen, bu toplananlar arasından kura ile belirlenecek; bu seçmenler teker teker karşılarına gelecek olan adaylar arasından meclis üyelerini saptayacaklardır.[40] Muhassıllık meclislerinin seçimle belirlenecek üyelerinin seçim süreciyle ilgili olarak aşağıdaki gibi bir şekil çizilebilir:

---

36 Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, s. 238.

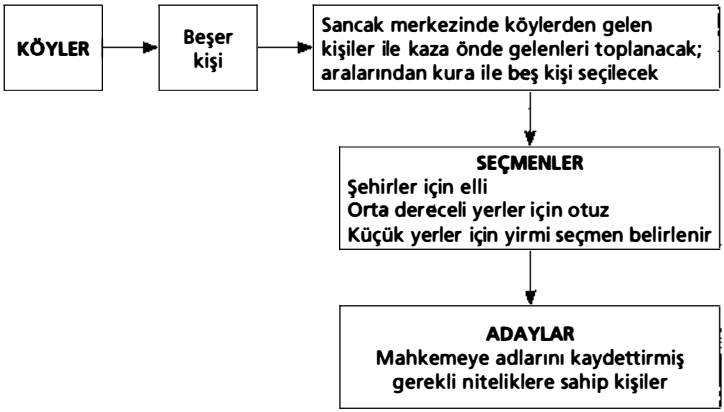
37 Bu seçim nizamnamesinin Latin harfleri ile metni için *a.g.e.*, s. 254-257 arasına bakılabilir.

38 "Bulunduğu mahal ehalisinin en a'kal ve erşedi ve afif ve aslahı olmak ve oldukça umur-ı devlet ve ahval-i memlekete vakıf ve aşina bulunmak"

39 Musa Çadırcı "en akıllı, afif ve seçkinlerden olma" zorunluluğu ile gerçek anlamda halkı temsil edebileceklerin üye olmalarının engellediğini, devlet işlerinden anlamak, deneyimli ve bilgili olmak şartlarının belirli kimselerin meclis üyesi olmalarını gerektirdiğini yazmaktadır (Musa Çadırcı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 2, sayı 5, Eylül 1993, s. 4).

40 *A.g.e.*, s. 254-256.

ŞEKİL 2
Muhassıllık Meclislerinin Seçimle Belirlenecek Üyelerinin Seçim Süreci



Bu seçim usullerini belirleyen nizamnamenin yedinci bendinde, meclis başkanlığının müşir ve feriklere verileceği, ferik olmayan yerlerde ise muhassıl, hakim ve zabtiye memuru arasından başkanın kura ile belirlenmesi gerektiği,[41] okuma-yazması olmayanların başkan olmasının kesinlikle caiz olmadığı bildiriliyordu.[42] Yine bu nizamnamede, küçük meclislerin oluşturulmasında gayrimüslim ahalinin olduğu yerlerde, vücuhtan [ileri gelenlerden] seçilecek iki neferden birinin yerine bir kocabaşının seçilmesi de öngörülmüştür (sekizinci bend).

1840 düzenlemesiyle oluşturulan meclislerin görevleri başta

41 24 Ocak 1840 tarihli *Ta'limât-ı seniyye*'de ise bu durumlarda meclis başkanını, meclis üyelerinin memurlar arasından seçeceği hükmü yer alıyordu.

42 Stanford Shaw, meclislerin oluşturulmasını öngören ilk düzenlemelerde başkanlığın, sorumlu icrai görevliye, yani sancaklarda muhassıl ve kazalarda vekillere verildiğini, uygulamada ise böyle olmadığını, bazı zaman meclislerin kendi aralarından birini başkanlığa getirdiklerini, bazen müşirlere ve feriklere bu başkanlık görevinin verildiğini yazmaktadır. Stanford J. Shaw, "The Origins of Represantative Government in the Ottoman empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876," *Near Eastern Round Table 1967-68*, ed.: R. Bayly Winder, New york, 1969, s. 71. Shaw birçok örnekte de başkanlık görevinin kadı veya müftüler tarafından yerine getirildiğini ileri sürmektedir (*a.g.e.*, s. 72).

vergi işleriyle ilgiliydi. Bunun haricinde birtakım başka görevler de belirlenmişti. Ta'limât-ı seniyye'de meclislerin görevleri,

> "gerek tahrir-i vergi maddelerini ve gerek memleketin sair iktiza eden umûr ve hususunu müstakillen kaleme alınacak şerait ve usule tatbikan müzâkere ve teemmül ile ona göre icralarına mübaşeret olunması" (Bend-i Sani)[43]

biçiminde tanımlanıyordu. Aynı tarihlerde Ankara eyaleti müşiri Davut Paşa'ya yazılmış bir fermanda[44] da iltizamın kaldırıldığı, muhassılların görevlendirildiği bildirilip, nüfus ve emlak tahriri işlerini görmek ve memleket meselelerini çözümlemek için meclislerin oluşturulacağı yer alıyordu.

Bununla birlikte meclislerin yetkileri konusunda bir netlik bulunmuyordu. Bu durumu Fransız seyyah Perrot aşağıdaki gibi özetlemektedir:

> "Azanın seçim usulü düzensiz ve keyfidir. Meclisin toplanması, buna engel olmakta menfaati bulunanlara tabidir. Nihayet meclisin yetkileri belirsiz olup açıkça tayin ve tesbit edilmemiştir... eğer bir yerde meclis üyeleri aralarında anlaşmış ve başlarına faal ve kabiliyetli bir adam geçirmiş iseler, meclis üstün bir nüfuza sahip olabilir; aksi taktirde müdür ve kadı ile anlaşmış bir kısım beylerin hükmü altına girmiş veya üyeleri aralarında parçalanmış bulunan bu meclisler hiçbir iş yapamaz ve bir hiç haline düşerler. Türk olsun Hıristiyan olsun, kaç meclis üyesine sormuş isem, bu meclislerin aldıkları kararların hangi hallerde kanun kuvvetini haiz olduğunu, hangi hallerde sadece temenni ve düşüncelerini bildirdiğini, ne zaman kesin karar veren bir mahkeme otoritesine sahip olduğu

---

43 Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, s. 238.

44 Fermanın Latin harfleri ile metni için bkz. Reşat Kaynar, *a.g.e.*, s. 226-234. Ayrıca, *Vak'anüvîs Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi, 6-7-8*, İstanbul, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayınları, Aralık 1999, s. 1084-1087 arasında da Latin harfli metin mevcuttur. Ancak Kaynar, orijinal *Lûtfî Tarihi*'ndeki metnin eksik olduğunu vurgular ve bunu Lûtfî Tarihi'nin Abdülhamit devrinde yazılmasına bağlar (*a.g.e.*, 226). Bu arada Kaynar'ın verdiği tarih "Evahiri Zilkade 1255" biçimindeyken, diğer transkripsiyonda "20 zilkade sene 56" olarak verilmiştir. Doğrusu, Kaynar'ın verdiği gibi 1255 (1840) olmalıdır.

ve ne zaman bir danışma heyeti durumunda bulunduğunu asla anlayamadım."[45]

Meclislerin işleyişi ile ilgili olarak bir dizi başka karar da yürürlüğe konulmaya çalışıldı. *Muhassıllara verilmek üzere geçende tab' olunan ta'limat-ı aliyyenin zeylidir* başlığı ile yayınlanan yedi maddelik bir belgede meclisin halktan gelen üyelerinden birinin sandık emini olması öngörüldü.[46] Ta'limat'ın ikinci zeylinde de ahaliden geleceklerin aylıklarının belirlenmesi muhassıl, hakim ve asker zabitine bırakıldı.[47]

Küçük meclisler ancak muhassılın onayı ile vekili tarafından kendilerine sunulan konuları görüşüp tartışma yetkisine sahiptiler.[48] Meclisler arasında bir tür dikey bağlantı kurulmuştu. Küçük meclislerin kararları ne olursa olsun tekrar görüşülerek kesin karara varmak ve icabına göre Der-saâdete yazmak gerektiğinden bu kararlar büyük meclislere sunulacaktı.

8 Mart 1840 tarihinde Sultan Abdülmecit'in, Bâb-ı Âli'de Meclis-i Vâlâ odasını ziyaretinde okunan Hatt-ı Hümayûn'un bir bölümünde taşradaki reformlar ve meclisler konusu da zikredilmiştir:

> "İşbu Meclis-i Vâlâmızda bulunan vüzerâ ve vükelâ ve ulemâ ve bi'l-cümle a'zâ efendiler Gülhane'de kırâat olunan hatt-ı hümâyûnumuzun eliyle kâffe-i tebaa-i saltanat-ı seniyyemize ihsân-ı hümâyûnumuz olan hukuk ve imtiyâzât iktizâsınca vaz'u te'sîsi lâzım gelen nizâmât-ı dâhiliye ve usûl-i idare-i mülkiyenin kuvveden fi'le îsâli sizlerin uhde-i ihtimâmınıza havâle olunmuş idi. Doğrusu şu Meclis-i Vâlâmızın usûl-i nizâmiyesi tahdîd olunalıdan beri her bir maslahat kemâl-i serbestiyyet ve bî-taraflık ile söyleşilerek ve mevâdd-ı vâkı'anın mesâ'îl-i şer'iyye ve suver-i akliyesi gözedilerek karar verilen şeyler adâlet ve hakkaniyete muvâfık olmağla hâsıl olmakda olan

45 Halil İnalcık, *Belleten*, C.XXVIII (1964), s. 634.

46 Bu ekin transkripsiyon metni için Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, s. 248-250.

47 Transkripsiyon metni için *a.g.e.*, s. 250-254.

48 Stanford J. Shaw, *Near Eastern Round Table*, 1969, s. 62-63.

hoşnûdî-i hümâyûnumuzu mezîd-i memnûniyet ile beyân ederim ve cümleniz beyninde derkâr olan ittifâk ve gayretin semeresi olmak üzere lehü'l-hamd az vakit içinde nizâmâta dâir çok iş görülerek Tanzîmât-ı Hayriyye'nin bu seneden icrâsına şürû'olunan eyâlât ve kazâların umûr-ı hâliye ve mevâdd-ı müteferri'asını rü'yet ve tesviye edecek meclisleri hemen yoluna girmiş..."[49]

Sultan Abdülmecit adına okunan Hatt-ı Hümayûn'da mülki yapıyı düzeltme çabalarına vurgu yapılarak, merkezi yapı için taşra düzenlemelerinin Tanzimat'ın asıl niteliklerinden biri olduğu gösterilmiş olmaktadır. Meclis-i Vâlâ'nın verdiği yanıtta taşralarda kurulan nizamatın yeni olduğu, dolayısıyla gizli ve açık sürekli teftişin gerekliliği vurgulanmaktadır.[50]

Musa Çadırcı, 1840 düzenlemelerinin imparatorluğun tamamında uygulamaya sokulamadığını ve daha çok merkeze yakın, hükümetin kesin denetiminde olan eyaletlerde örnek sayılabilecek uygulamalar ile işe başlandığını belirtirken;[51] Stanford J. Shaw, Mart 1840 tarihinde imparatorluğun Avrupa bölümünde sekiz eyalet meclisinin ve on küçük meclisin çalışmaya başladığını, Ağustos ayına gelindiğinde ise 9 büyük meclisin ve 21 küçük meclisin Avrupa topraklarında, Anadolu'da ise 27 büyük meclisin çalışmaya başladığını; 1841 Ocak sonu itibariyle de bu rakamların 41 büyük meclise ve 580 küçük meclise ulaştığını yazmaktadır.[52] Bu iki farklı görüşü birleştirmeye çalışırsak, meclislerin kâğıt üzerinde kurulduğunu, ancak bir çoğunun fiiliyatta işlemediklerini ya da öngörüldükleri biçimde çalışmadıklarını söylemek mümkün görünmektedir. Bununla beraber, seçimle gelecek üyelerin yönetim mekanizması içerisin-

49 *Vak'anüvîs Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi 6-7-8*, İstanbul, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayınları, 1999, s. 1045.

50 *A.g.e.*, s. 1047.

51 Musa Çadırcı, "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)," *Belleten*, cilt LII (Ağustos 1988), s. 611.

52 Stanford J. Shaw, *Near Eastern Round Table 1967-68*, 1969, s. 66. Ayla Efe 17 Şubat 1840 tarihli *Takvim-i Vekayi*'yi baz alarak toplam 137 muhassıllık merkezi oluşturulduğunu yazmaktadır (Ayla Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1860-64, Silistre Örneği," *Karadeniz Araştırmaları*, cilt 6, sayı 22, Yaz 2009, s. 92).

de düşünülmeye başlanması önemlidir. Bu düşünce merkez-taşra ilişkilerinde ya da başka bir söyleyişle merkezi egemenler ile yerel egemenler arasında bir denge arayışının ya da merkezin valilere karşı yerel güçler ile ittifak arayışlarının bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

İltizama dönüş ve memleket meclisleri: 1841-1842 düzenlemeleri

Bu yeni sistem kendisinden beklenen yararı sağlayamamış, vergilerin toplanması bakımından önemli bir başarısızlık gündeme gelmişti. 1839-1840 yıllarında devlet gelirlerinin önemli kısmı toplanamamıştı.[53] Bu durumun nedeni olarak muhassıllık öncesi dönemde iltizamı elinde bulundurmuş olan yerel eşrafın vergi tahsilini baltalaması gösterilebilir.[54] Bu başarısızlığın yanı sıra muhassıllık eyaletlerde ikinci bir valilik olarak ortaya çıkmış;[55] eyalet yönetiminde, biri askerî işlerden sorumlu müşirler, diğeri mali işlerin yürütücüsü konumundaki muhassıllar olmak üzere iki başlılık belirmişti. Bunun yanı sıra, yeni sistem dahilinde, muhassıl, muhassıl vekili, kâtip gibi görevlere getirilenlerin daha öncesinde de vergi tahsilinde görevli olmalarından dolayı yeni sistemi hemen benimseyememelerinin sonucu olarak eski dönemin alışkanlıklarını sürdürmeleri, halkın tıpkı eskiden olduğu gibi yasal dayanağı olmayan ödemelerle karşı karşıya gelmesine ve buna büyük tepki göstermesine de yol açmıştı.[56] Geleneksel yerel egemenler, yeni sisteme karşı önemli bir direnç oluşturmuşlardı. Ahmed Lûtfî Efendi iltizamın kaldırılması, muhasıllığın kurulması sonrasında ortaya çıkan sorunları aşağıdaki sözleri ile anlatır:

---

53 Halil Inalcık, *Belleten*, C.XXVIII, 1964, s. 637; Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilâtı*, İçişleri Bakanlığı Yayınlarından, Ankara; Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945, s. 108.

54 Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, 1. baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995, s. 92.

55 Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, s. 108.

56 Ahmet Uzun, *Tanzimat ve Sosyal Direnişler, Niş İsyanı Üzerine Ayrıntılı Bir İnceleme (1841)*, İstanbul, ErenYayınları, 2002, s. 11.

"Bu tedbîri ittihâza icbâr eden şey muhassıllar ma'rifetiyle istîfâ olunan vâridât sinîn-i sâbıkaya nisbetle pek çok tedenni eylemiş ve buna sebeb ise ifrât ve tefrît arası gözetilmeyerek adâlet icrâ olunsun ve yâhûd sızıltısız vakit geçirilsin zu'muyla ekser mahallerin vâridâtı tabiati hâline bırakılmış ve hele emânet suretiyle cibâyet olunan a'şâr vâridatından küllî zayi'ât görünmüş olmasıdır. Ba'zı mahallerde ise devlete çok varidât gösterip de makbûliyyet kazanmağı kurmuş olanl muhassıllar gittikleri mahallerde ta'lîmâtlarında münderic mevâddı sû-i istimâl ile ahâliye o vakte kadar mütesellim ve voyvodalara ve sâir şuna buna bir senede ne mikdar para verilmiş ise de devlet eshâbına reddedecektir. Masârifinizi ketm etmeyip doğruca haber verin deyû edilen ifâdelere ba'zı mahaller sebük-magzânı aldanıp masrafları beş olmuş ise on olmuş deyû haber vermişler idi. Bu misillû ihbârât ise tamamiyle ol mahllere vergi kaydolunarak tanzîmatdan evvel verdikleri paranın birkaç katı taleb olunduğunu anlayınca akılları başlarına gelmiş ise de iş işden geçmiş ve hazinece öyle kaydolunmuş idi."[57]

Mart 1841'de Tanzimat'ın mimarı Reşit Paşa azledildi ve yerine gelen "muhafazakâr" grup 1840 düzenlemelerini değiştirdi.[58] Mart 1841'de[59] muhassıllık kaldırılarak iltizam uygulama-

57 *Vak'anüvîs Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi 6-7-8*, s. 1118-1119.

58 Halil İnalcık, *Belleten*, C.: XXVIII (1964), s. 638.

59 İnalcık (Belleten, C.XXVII, s. 638), Ortaylı (*İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 3. baskı, İstanbul, Hil, 1983, s. 137) ve Shawlar (Stanford J. Shaw- Ezel Kural Shaw, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, cilt 2, s. 120) 1841 yılında muhassıllığın kaldırıldığını yazarlarken, Çadırcı bir çalışmasında (Musa Çadırcı, "Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması," *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1985, s. 260) 1842 başlarında, bir başka eserinde (*IX. Türk Tarih Kongresi*, ayrı basım, 1988, s. 1155) Mart 1842'de kaldırıldığını belirtmektedir. Bu arada, Shawların çalışmasında muhassıllığı kaldıranın Mart 1841'de bizzat Mustafa Reşit Paşa olduğu da ileri sürülmektedir ki; diğer yazarlar, muhassılığın kaldırılmasının Mustafa Reşit Paşa'nın azlinden sonra olduğunu belirtmektedirler. Stanford Shaw'un bir başka çalışmasında da Mart 1841'de alınan kararların Ocak 1842'den itibaren uygulamaya sokulduğu yazılmaktadır (Stanford J. Shaw, "The Origins of Represantative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876," *Near Eastern Round Table 1967-68*, 1969, s. 76). Sina Akşin de muhassılıkların kaldırıldığını, valilerin yeniden mali yetkilere kavuştuklarını, 1842 Ağustosunda iltizam usulüne ge-

sına geri dönüldü. Ancak taşradaki meclisler ad değiştirerek varlıklarını sürdürdüler. Eyalet ve sancak meclislerinin her ikisi birden "memleket meclisleri" olarak anılmaya başlanırken;[60] eyalet meclisleri, "büyük meclis" olarak adlandırılmaya devam edildi; sancak merkezindeki meclisler, 1840 düzenlemesinde, muhassıl olmayan kaza ve köylerin birkaçının bir araya gelmesi ile oluşturulması öngörülen meclislere verilen ad ile, "küçük meclis" olarak anılmaya başlandı.[61] 1841 Eylülünde, küçük meclisler Meclis-i Vâlâ kararı ile kaldırıldı.[62] Bir görüşe göre küçük meclislerin kaldırılmasının nedeni yerel eşrafın bu meclislerde de ağırlıklarını sürdürmeleriydi:

> "Küçük kazalarda danışma meclisleri yerel eşrafın geleneksel görüşmelerini resmileştirmekten başka bir şey yapmadıkları ve eşrafa kendi çıkarlarını korumak için zaten yapacakları bir iş karşılığı devlet kasasından maaş ödedikleri gerekçesiyle kaldırıldı."[63]

Bu noktada bazı yazarların eyaletlerin yönetiminin ordu komutanlarına havalesi hakkındaki görüşlerinden de söz etmek gereklidir. Erik Zürcher, başarısızlık sonrası "hükümet, çareyi askerî yönetimden yararlanmakta buldu ve eyaletlerin yönetimini eyalet ordu komutanlarına havale etti"[64] diye yazarken; Shawlar, muhassıllıkların ortadan kaldırılması ile eyaletlerin ordu komutanlarına devredildiğini ileri sürmektedirler.[65] Oysa ki, daha 1836'da müşirlerin eyaletlerin yöneticisi olması kural haline getirilmiş; 1840 düzenlemelerinde de, eyaletlerdeki meclislerin başkanlarının müşirler olacağı, sancaklardaki

---

ri dönüldüğünü yazmaktadır (*Türkiye Tarihi*, 3, der.:Sina Akşin, İstanbul, Cem Yayınevi, s. 125).

60 Musa Çadırcı, *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, s. 264.

61 *A.g.m.*, s. 268-269.

62 *A.g.e.*, s. 261.

63 Stanford J. Shaw- Ezel Kural Shaw, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, cilt 2, s. 120-121.

64 Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, s. 93.

65 Stanford J. Shaw- Ezel Kural Shaw, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, cilt 2, s. 120.

meclislerin başkanlarının da ferikler olacağı bildirilmişti. Akşin, 1841 yılında ordunun da yeniden düzenlendiğini, Asakir-i Nizamiye-i Şahane adını alan ve beş ordudan (Üsküdar, İstanbul, Manastır, Sivas ve Şam) oluşan bir yapının ortaya çıktığını; bu orduların başında müşirlerin bulunduğunu yazdıktan sonra "Böylece valilerin ordu ile doğrudan ilişkisine son verilmiş oluyordu."[66] biçiminde bir değerlendirme yapmaktadır.

1842 yılında yönetim yapısında birtakım değişikliklere gidildi. Eyaletler sancaklara, sancaklar ise kazalara ayrıldı. 17. ve 18. yüzyıllarda adli bir birim olan kaza, 1842 düzenlemesi ile idari birim haline getirildi.[67] Böylelikle eyalet-sancak-kaza biçiminde yeni bir mülki kademelendirme ortaya çıkmış oldu. Kazanın yönetimi kaza müdürüne, sancak yönetimi ise kaymakama verildi.[68] Bu düzenlemeye göre, kaza müdürlerinin yörenin ileri gelenleri tarafından seçilmesi ve hükümetin onayı ile göreve başlamaları; vali ve kaymakamların, müdür seçimlerine karışmaması bildiriliyordu. Muhassıllığın kaldırılması ile taşrada mali işleri görmek üzere defterdarlar göreve getirildiler. Halil İnalcık, muhassıllığın kaldırılması ile valilerin eyaletin veya sancağın yalnızca asayiş işlerinde değil, maliye işlerinde de eskisi gibi yetki sahibi olduklarını yazarken;[69] Musa Çadırcı, "valilere eyaletin mali sorumluluğu verilmeyerek bu görevin "defterdar"lara bırakıldı[ğını]" ileri sürmektedir.[70] İlber Ortaylı da Halil İnalcık ile aynı paralelde düşünmektedir: "mali işler için valinin maiyetinde çalışan defterdarlar tayin edildi."[71]

---

66 *Türkiye Tarihi*, 3, s. 126. Bununla birlikte İlber Ortaylı 1852 yılında çıkarılan bir fermanla ordu komutanı ile valinin yetkilerinin tamamen birbirinden ayrıldığını ileri sürmektedir (İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 136.

67 Osmanlı ülkesinde kaza idari biriminin gelişimi için bkz. Musa Çadırcı, *Türkiye'de Kaza Yönetimi*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1989, (*Belleten*, C.LIII, Nisan 1989, sayı 206, s. 237-257'den ayrı basım).

68 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Ülke Yönetimi (1839-1876)*, IX. Türk Tarih Kongresi, TTK, Ankara'dan ayrı basım, 1988, s. 1155.

69 Halil İnalcık, *Belleten*, C.: XXVIII (1964), s. 638.

70 Musa Çadırcı, *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, Ankara; Türk Tarih Kurumu, 1985, s. 260.

71 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 137. Benzer bir başka görüş için Yücel Özkaya, "Tanzimat Öncesi Sosyal ve Kültürel Durum ve 1840-1850

1842 düzenlemelerinin temel amacı, verginin toplanmasının geliştirilmesi ve eyalet yönetiminin her düzeyinde idari etkinliğin arttırılması biçiminde açıklanabilir.[72] 1842 düzenlemeleri arasında yer alan kazaların idari birimler haline dönüştürülmesi ve bu idari birimin başında da yörenin ileri gelenleri tarafından seçilecek müdürün olmasının öngörülmesi ile aslında idari kademelendirmenin en altında yer alan ve dolayısıyla halka en yakın birimlerde yerel güçlere ayrıcalık verilmiş olmaktadır. Kaza müdürlerinin seçiminde yerel egemenlere tanınan bu hak, merkezin yerel ile kurmaya çalıştığı yeni uzlaşı arayışının bir sonucu olsa gerektir. Seçilmişlerden oluşacak en alttaki birimin üzerinde kaymakamların ve valilerin denetimi amaçlanmış; böylelikle atanmışlar ve seçilmişler arasında bir denge ve karşılıklı denetimin kurulması öngörülmüştür. Merkezi yönetim, atanmışlardan da tam olarak vazgeçmeyi göze alamamış, atanmışları seçilmişlerle dengeleme yoluna giderken, tersinden de, seçilmişleri de atanmış aracılığıyla denetlemeyi uygun görmüş görünmektedir. Jens Hansen'in, Tanzimat döneminde idare alanında gerçekleştirilenlerin modernleştirici bir elitin dayatmaları olmadığı, mahalli menfaat gruplarıyla ve onların temsilcileriyle yapılan pazarlıkların sonuçları olduğu, Osmanlılaştırma projesinin, taşra çıkarlarını dışlamadığı ve hatta birbirlerini tamamladıkları görüşü,[73] genel hatları ile durumu yansıtmaktadır.

1841-1842 düzenlemelerinden sonra bu uygulamaları geliştirmek amacıyla 1844 yılında birtakım yeni düzenlemelerin söz konusu olduğu görülmektedir. Eyaletlerin her düzeyindeki meclisleri kapsayan 13 Eylül 1844 tarihli bu düzenleme[74]

Arasında Taşrada Tanzimatın Uygulanışı," *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu (Bildiriler), 25-27 Aralık 1989*, Ankara, Kültür Bakanlığı Milli Kütüphane Başkanlığı, s. 127.

72 Stanford J. Shaw, *Near Eastern Round Table 1967-68*, ed.: R. Bayly Winder, New York University, 1969, s. 76.

73 Jens Hanssen, Thomas Philipp, Stefan Weber (ed.), *The Empire in the City: Arab Provincial Capitals in the Late Ottoman Empire*, Beiruter Texte und Studien, Würzburg: Ergon in Komission, 2002, s. 74'ten aktaran Abdülhamit Kırmızı, *Abdülhamid'in Valileri*, s. 6-7.

74 1844 düzenlemeleri Stanford Shaw tarafından incelenmiştir (Stanford J. Shaw, *Near Eastern Round Table 1967-68*, 1969, s. 81-83). Bu çalışmada 1844

ile meclisler zorunlu hale getirilip meclislere seçilecek üyelerin İstanbul tarafından onaylanması koşulu öngörüldü ve eyalet meclislerine şer'î mahkemelerin temyizi yetkisi de verildi. Ancak bu temyiz yetkisi bazı önemli davalar ile sınırlandırıldı. Yüksek miktarda para ile ilgili davalar şeyh-ül islâmın onayı ile kadı tarafından meclislere gönderilebilirdi. Meclislere özel konularda dışarıdan uzmanlar getirtme yetkisi de verilmişti. Bu düzenleme ile eyalet meclislerinin yetkileri genişletilirken, merkezin meclisler üzerindeki denetimi de arttırıldı. Bu yolla yerel güçlerin nüfuzları daha da arttırılırken valiler daha da silikleşiyordu. Meclislerin işleyişi birtakım aksamalarla gerçekleşiyordu. Gayrimüslim halkın temsilcilerinin meclislerde layikiyle temsili zaman zaman engelleniyordu. 24 Ocak 1847 tarihli bir emir ile bu durumun önlenmesi istenmişti.[75]

1846 yılında ise Tenkisat-ı Mülkiye düzenlemelerinin söz konusu olduğu; bununla birlikte eyalet yönetiminde görevli olanların vazife tanımlarının netleştirilmesine ve kanunlara göre iş yapma usulünün yerleştirilmesine çalışıldığı ifade edilmektedir.[76]

Bu arada Osmanlı Devleti'nin ilk devlet salnamesine göre 1846'da 39 eyalet ve de bunlara bağlı 76 liva bulunmakta; Belgrad Eyaleti ve Varna Livası muhafazlık adı altında, Cezayir-i Bahr-i Sefid kaptan-ı deryalığa bağlı olarak, Eflak, Boğdan ve Sırbistan voyvodalık ile yönetilmektedir.[77]

Vali devre dışı: 1849 düzenlemeleri

1848 yılına gelindiğinde eyaletlerdeki idari yapının oturtulması için çalışmaların yoğunlaşmaya başladığı görülmektedir. En

---

düzenlemeleri ile bilgiler bu kaynaktan alınmıştır.

75 "Müslüman olmayan üyelerin toplantılara düzenli katılmaları önleniyor, onlara baskı yapılarak katılmadıkları toplantıların tutanakları, evlerine gönderilerek zorla imza ettiriliyordu" (Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 217).

76 Ayla Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1860-64, Silistre Örneği," *Karadeniz Araştırmaları*, cilt 6, sayı 22, Yaz 2009, s. 95.

77 Abdülhamid Kırmızı, *Abdülhamid'in Valileri*, s. 13.

başta, 1844 düzenlemeleri uygulandı ve güçlendirildi. Bunun yanı sıra, meclislerin başkanları doğrudan İstanbul tarafından, Tanzimat'ın yeni kurulmuş olan idari okulları mezunları arasından seçilerek gönderilmeye başlandı.[78]

1849 yılına gelindiğinde Osmanlı yönetim yapısı kapsamlı bir değişikliğe daha uğradı. Meclis-i Vâlâ'da hazırlanan, Abdülmecid'in onayıyla Ocak 1849'da yayınlanarak yürürlüğe girmiş olan "*Bu def'a sâye-i şevketvâye-i cenâb-ı mülkdâride tertîp ve teşkil olunmuş olan eyâlet meclislerine verilecek ta'limât-ı seniyyedir*" adını taşıyan düzenleme, getirmiş olduğu kapsamlı düzenlemelerle Musa Çadırcı'nın söyleyişiyle bir "Vilayet Nizamnamesi" özellikleri göstermektedir.[79]

1849 düzenlemesinin getirdiği en önemli uygulama meclis başkanı, iki kâtip ve bir üyenin doğrudan doğruya hükümetçe atanmaları oldu.[80] Eyalet meclislerinde hükümetçe doğrudan atanacak bu dört üye dışında vali, defterdar, hakim, müftü ile halktan seçilecek dört Müslüman ve gayrimüslim halklardan birer temsilci de yer alacaklardı.[81]

Ta'limât-ı seniyye'ye göre yönetim ile halkın güvenliğini ilgilendiren konulardaki her türlü emir, ferman, uyarı ve açıklamalar meclislerde okunacak; bunlarda ne denmek istendiği halka açıklanacak ve duyurulacaktı. Eyalet meclislerinin yönetim, yargı, denetleme, sağlık, eğitim görevleri üstlenmeleri öngörülmüştü:[82]

- Vali, meclis başkanı ve defterdarın görevden alınmalarında

78 Stanford Shaw, *Near Eastern Round Table*, s. 86.

79 Musa Çadırcı, *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, s. 270. Bu ilk kez Musa Çadırcı tarafından derinlemesine incelenmiştir. Bkz. *a.g.e.* Musa Çadırcı bu Ta'limât-ı seniyyenin 1864 yılına kadar yürürlükte kaldığını yazmaktadır. Ancak 1852 ve 1858 düzenlemeleri dikkate alındığında bu görüş çok da isabetli görünmemektedir. Bu çalışmada Ta'limât-ı seniyye ile ilgili bilgiler Çadırcı'nın adı geçen eserinden alınmıştır.

80 Musa Çadırcı, *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, s. 271. Çadırcı bir başka eserinde "hükümetçe atanan bir başkan, kâtip ve ulemadan bir üye..." ifadesini kullanmaktadır. Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 219.

81 Musa Çadırcı, *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, s. 271.

82 *A.g.k.*, s. 271-272.

ya da görev yerlerinin değiştirilmesinde eyalet meclisi, bunların muhasebelerini yaparak, devir-teslim işlerinin eksiksiz yerine getirilmesini sağlayacaktı.

• Kaymakam, hakim, kaza müdürü ve diğer görevlilerin çalışmaları yine eyalet meclisleri tarafından takip edilecek, meclisler bunların halka kötü muamele yapmamaları için gerekli önlemleri alacaktı.

• Askere alınmada uygulanan kura usulünün ve kurulacak kura meclisinin çalışmaları eyalet meclisi tarafından izlenecekti.

• Vergi dağıtımı ve toplanmasında yolsuzlukları önlemek için soruşturma yapacak, suçlu görülenler meclise çağırılarak yargılanacaklardı.

• Yabancılara anlaşmaların öngördüğü kurallara göre işlem yapılacak, bunlarla ilgili sorunlar çıktığında Hariciye Nezareti'nden görüş alınarak davranılacaktı.

• İç güvenlik konusunda da meclislere birtakım görevler verilmekteydi. Kolluk kuvvetlerinin çalışmalarını bir süre önce yayınlanmış nizamnameye göre yürütmelerine meclisin de dikkat etmesi gerekliydi. Tutuklu ve cezalılara kurallara göre davranılmasını meclis takip edecekti.

• Meclisler okullar için belirlenmiş kuralların tam olarak uygulanmasını da denetleyecekler, ziraatın geliştirilmesi için ziraat müdürlerinin ve Nafıa Nezareti'nin gerekenleri yapmalarını denetleyecek; tapu işlerinin yürütülmesini kontrol edeceklerdi. Beledi nitelikli hizmetlerinin denetlenmesi işi de meclislere düşüyordu.

• Bütçe, meclisin yönetim ve denetimindeydi. Hazine gelirlerinin miktarı ve gelir kaynaklarını gösteren "icmal defterleri"nin defterdar tarafından meclise sunulması, toplanan ve bakaya gelirler hakkında bilgi verilmesi öngörülmüştü. Toplanan gelirin Mal Sandığı'na yatırıldığına ilişkin defterdarın vereceği imzalı senetler meclis özel defterine kayıt ettirilecek ve meclis başkanı tarafından imzalanacaktı.

• Eyaletlerin aylık gelir-gider hesapları meclis tarafından incelenecek; kayıtların incelenmesi yoluyla yolsuzluk engellenecekti.

• Kaza müdürlerinin ve kaymakamların aylık ve yıllık muhasebe defterleri de meclis tarafından incelenecek; kayıtlarda birtakım sorunlar varsa defterler imzalanmayarak, gerektiğinde de durum Maliye Nezareti'ne bildirilecekti.

• Devlete ait yapılarla, köprü, çeşme gibi kamuyu ilgilendiren eserlerin onarımı için meclis iki bin kuruşa kadar harcama yapmaya yetkiliydi. Bu miktar gerektiğinde dört bin kuruşa kadar çıkabilecekti.

• Cinayet, yol kesme, hırsızlık davaları ile kaymakamların sancak merkezlerinde çözemedikleri yasal sorunlara eyalet meclisleri bakacaklardı.

1849 düzenlemesi ile büyük meclisler artık "eyalet meclisleri", küçük meclisler ise "sancak meclisleri" olarak adlandırıldı.[83] 1849 düzenlemesi eyalet meclisleri ile sancak meclisleri arasında hiyerarşik bir ilişki de kurmuştur. Sancak meclisleri basit ve küçük sorunlarının çözümüyle ilgilenecek; büyük ve önemli sorunlar ise eyalet meclisinde görüşülecekti.

Kaza müdürleri değiştirildiğinde ya da görevden alındıklarında meclisler onların yerlerine vekil atama hakkına sahiptiler. Atamanın kesinlik kazanabilmesi ancak hükümetin onayından sonra gerçekleşecekti.

1849 düzenlemesinin, başkanı da dahil olmak üzere toplam dört üyesi merkezden atanan, dört üyesi de memurlardan oluşan meclisler aracılığıyla taşrada daha sıkı bir merkeziyetçiliği uygulamaya çalıştığı ileri sürülebilir. Bu meclislerin yetkilerinin arttırılması yoluyla valinin devre dışı bırakılması, dönemin koşulları altında merkezin denetimini arttırmak amacı taşımaktadır. Öte yandan daha öncesinde başka görevliler tarafından yerine getirilen işler meclislere bırakılıp, meclisler eliyle, yönetimin her kademesindeki görevlilerin denetlenmesi sağlanmaya çalışıldı.[84] Böylelikle merkezi bürokrasi, valiler ve yerel egemenler arasında kurulmaya çalışılan dengede merkez,

---

83 Musa Çadırcı, *"Tanzimat Döneminde Osmanlı Ülke Yönetimi (1839-1876)", IX. Türk Tarih Kongresi*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, s. 1153-1161'den ayrı basım, 1988, s. 1156.

84 Musa Çadırcı, *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, s. 276.

valileri tamamen devre dışı bırakmış görünmektedir. Kuşkusuz valinin görev alanlarının daraltılması yerel egemenlerin en azından bir kısmının da arzuladığı bir husus olsa gerektir. Bu açıdan 1849 düzenlemesi merkez ile taşra ileri gelenleri arasında bir uzlaşma görüntüsü vermektedir. Meclis üyesi olarak seçilen kişiler, önceki dönemlerin ayrıcalıklı kesimlerinden gelmişlerdi; "yıllarca yörede şu ya da bu biçimde yönetim görevi almış, halkı soyup soğana çevirmiş kimselerin kurulan meclislere üye olarak seçilmiş" olmaları, bu dönemde de meclislerin başarısızlığının nedeni olarak gösterilebilir.[85] Vali, eyalet meclisi başkanının hükümet tarafından atanmasıyla artık iyice işlevsizleşmiştir. Bununla birlikte meclis başkanının bütün eyaletlerde merkezden atanmadığı, bazı eyaletlerde valilerin meclis başkanlığını sürdürdükleri; buna rağmen Tanzimat öncesi valisinin mutlak otoritesi dikkate alındığında 1849 sonrasında valilerin yetkilerinin son derece kısıtlanmış olduğu görülmektedir.[86] Ancak 1849 uygulaması da beklenen sonuçları vermekten uzak kalmış; valilerin işlevsizleştirilmelerinin birtakım sakıncalar doğurduğu düşünülerek üç yıl sonra bir başka düzenleme daha yapma gereği duyulmuştur.

Bu dönemde Osmanlı Devleti'nin 1266 (1850) tarihli salnamesinde, Mısır da dahil olmak üzere otuz dört idari birimi bulunmaktadır.[87] Mülki yapıyı düzenleme çalışmaları devam ederken, yeni mülki birimler oluşturulması da zaman zaman gündeme gelmektedir. İki yeni eyalet bu dönemde dikkati çekmektedir. Bunlardan biri 1847'de kurulan Kürdistan, diğeri ise 1850'de kurulan Lazistan Eyaletleridir.[88] Kürdistan Eyaleti'nin kurulmasının gerekçelerini Ahmed Lütfî Efendi'den takip edelim:

> "Bâlâda zikr olunan izre gailesinin ber-taraf olması münâsebetiyle o vakte kadar havâlî-i Kürdistan birtakım rüesâ-yı müte-

85 *Aynı yerde.*

86 *A.g.e.*, s. 277.

87 Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I*, s. 115-118.

88 *A.g.e.*, s. 111.

gallibe-i Ekrâd idârelerinde bulunup Devlet-i Aliyye'nin kuvve-i zâbıtası oralarda nâ-büd hükmünde idi. Buna sebeb ise havâlî-i mezkûrenin hîn-i fethinde yurdluk, ocaklık olarak hatt-ı hümâyûnlar ve fermân-ı âlîler ile oraların her türlü idâresi rüesâ-yı memlekete havâle olunmuş ve mürûr-ı zamân ile rüesâ-yı memleket vakt ü zamânın îcâbatından gafletle vahşi yöne hareketde bulunduklarından ıslâh-ı hâlleri vâcibât-ı umûr-ı mülkiyeden bulunmuş idi. Ber-vech-i muharrer Bedirhan Bey gailesinin def'i Kürdistan'ca ıslâhât icrâsının mebde'i olmasıyla ifâte-i evkat edilmeksizin esbâb-ı ıslâhiyyeye devletçe teşebbüs olundu."[89]

Bu sözlerden Tanzimat yönetiminin daha öncesinde belli bir serbestliği kullanan bu bölgede de merkezi otoriteyi güçlendirmeye çalıştığını söylemek mümkündür. Yerel güçlerin, merkezden bağımsız hareket etme çabaları da bu ıslahatın nedeni olarak gösterilebilir. Aslında, bu sürecin birbirini karşılıklı etkilediği söylenebilir. Öteden beri serbestliğe alışmış yerel egemenler Tanzimat ile beraber ortaya konulmaya çalışılan merkezi devlet yapısına karşı durmakta; bu karşı duruş, Osmanlı merkezi yönetenlerini bu bölgeleri de merkezin daha sıkı kontrolü altına alma çabasına yöneltmektedir. Aralık 1847'de Ahmed Lütfî Efendi'nin sözleri ile "Kürdistan havâlisinin takarrür-i âsâyiş ve hüsn-i idâresi içün müceddeden teşkîl olunan"[90] bu yeni eyalet oluşturuldu.

Valiler yeniden güçleniyor: 1852 düzenlemesi

1849 düzenlemesi ile valilerin vilayetlerdeki konumları daha da silikleşmiş, valilik kurumu bir anlamda sembolik hale gelmişti. Meclislere merkezi yönetim tarafından atananların da eski dönemin ayrıcalıklı kesimlerinden gelmeye devam etmeleri, merkezi otoritenin kurulmasındaki en büyük engelin valiler olduğu görüşünü değiştirmiştir. Yerel meclislerde temsil hak-

89 *Vak'anüvîs Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi 6-7-8*, s. 1250.

90 *A.g.e.*, s. 1253.

kına da kavuşmuş olan yerel egemenlerin, bu dönemde, Tanzimat reformlarının uygulanmasında valilerden daha önemli bir engel olarak algılanmaya başlamış olması mümkündür. Bu durumda yerel eşraftan çekinir hale gelen merkezi yönetim, valilere birtakım yetkilerini iade yoluna gitmiştir.[91] Bernard Lewis, yerel meclislerin kurulması sonrasında "uzak ve etkisiz bir merkezi otorite ile heyecanlı ve engelleyici bir mahallî meclis arasında kalan yürütme gücü"nün tamamen etkisiz hale geldiğini; 1852 düzenlemesi ile bu durumun giderilmeye çalışıldığını ifade etmektedir.[92] Bir başka çalışmada ise bu düzenleme ile "yetki genişliği" eğilimlerinin başladığı ifade edilmektedir.[93]

1852'de yayınlanan bir ferman ile muhassıllar, mal müdürleri, kaza ve nahiye meclisi üyeleri, zabıta ve reisleri, valilerin idaresine verilerek valilere bu memurları azledebilme yetkisi tanındı. Valilerin kamu asayiş ve düzeninin korunmasındaki yetkileri de genişletildi.[94] Meclis başkanlarının merkezden atanma yönteminden de tamamen vazgeçildi.[95] Ayrıca mülki idare kademeleri "eyalet", "sancak", "kaza" biçiminde belirlendi. Ayrıca bir eyalete bağlı olmayan "müstakil sancak" terimi de mülki idarede yer almaya başladı. Doğrudan merkeze bağlı müstakil sancakların idaresi mutasarrıflara, eyaletlere bağlı sancakların idareleri kaymakamlara ve kazaların idareleri de müdürlere bırakıldı.[96] Döneme ait gözlemlerinde Fransız diplomat Engelhardt, 1852 Fermanı ile, 1839 Tanzimat Fermanı'nın temel hükümlerinin bazılarının uygulamaya konulmasına ilişkin olarak, kanun koyucunun izlediği merkeziyetçiliği

91 Stefanos Yerasimos, *Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye, II, Tanzimattan 1. Dünya Savaşına*, çev.: Babür Kuzucu, Yedinci Baskı, İstanbul, Belge Yayıncılık, 2001, s. 119.

92 Bernard Lewis, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1996, s. 382.

93 İhsan Olgun, "Yurdumuzda İl İdaresinin Geçirdiği Tekâmül," *İdare Dergisi*, yıl 23, sayı 217 (Temmuz- Ağustos 1952), s. 63.

94 Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, Türkçesi: Ali Reşad, İstanbul, Kaknüs Yayınları, 1999, s. 108.

95 Musa Çadırcı, *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, s. 277.

96 Talât Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülkî İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi*, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, 1940, s. 125.

düzelttiğini, mahalli hükümetin yetkilerinin hafifçe genişletilerek vilayetleri merkeze bağlayan bağların gevşetilmek istendiğini ileri sürmektedir.[97] Günümüzde valilerin yetkilerinin arttırılması merkezi devletin güçlenmesi olarak nitelendirilmektedir. Bu durumda Engelhardt'ın valilerin yetkilerinin arttırılması üzerine yaptığı bu yorumu nasıl anlamlandırmak gereklidir? Kuşkusuz bu noktada Engelhardt'ın, valileri dönemin algılayışı içerisinde, merkezi yönetimin doğrudan bir aracı olarak değil de, taşranın bir unsuru olarak gördüğünü belirtmek, onun yorumunu anlaşılabilir kılacaktır.

Merkeziyetçilik çabaları: Islahat Fermanı ve 1858 düzenlemesi

1853-1856 yılları arasında gerçekleşen Kırım Savaşı ve bu savaş sonlandıran Paris Barışı, Osmanlı ülkesinde mülki ıslahata daha fazla önem ve zaman verilmesi için gerekli barış ortamını sağlamıştı. Mülki yapının ıslahı, hem Osmanlı tebasının memnuniyetsizliğini gidermeye hem de Avrupalı büyük devletleri memnun etmeye dönük olarak değerlendirilmiştir. Ahmet Mithat Efendi bu durumu aşağıdaki sözleri ile açıklamaktadır:

> "Belki Kırım muharabesi gibi büyük bir savaştan ve Paris Antlaşması gibi birkaç büyük devletin kefilliği altında bulunan bir antlaşmadan sonra, hiç olmazsa 10-15 yıl olsun barış içinde bir vakit geçmesi zorunluluydu. O yüzden süreyi sadece mülki ıslahata harcamak için askerî cihete olağanüstü denilebilecek kadar önem verilmemiştir. Özellikle Osmanlı Devleti, Kırım barışından sonra, gerek müttefik büyük devletlere ve gerek tebaasına karşı birtakım mülki ıslahata söz vermişti. Bunların çabukça yapılması, düzeltilmeye gerçekten çok muhtaç olan memleketi dirilteceğinden başka, müttefik devletlerin ve halkımızın iyi niyetini de güçlendirecek ve dış politikamızı bin kat daha sağlamlaştıracaktı. Bundan dolayı Kırım meselesinden sonra Abdülmecid Han Hazretlerinin askerî ıslahat-

97 Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, s. 109.

tan ziyade mülki ıslahata özenmesi hikmet-i hükümete tamamen uygundur."[98]

Osmanlı Devleti yönetim sisteminde değişiklikler yaparken Avrupalı devletlerin müdahaleleri ile de karşılaşıyordu. Avrupa devletleri bir yandan merkezi yapının kurulmasını kendi iktisadi çıkarları açısından gerekli görürken, diğer yandan da özellikle taşrada kendi iktisadi "ajan"larına dönüşmekte olan gayrimüslim unsurların haklarını hem merkezi düzeyde, hem de özellikle yerel düzeyde Müslüman-Türk unsurlar ile eşitleme çabası içerisine girdiler. Kuşkusuz Avrupalı devletlerin mülki yapıya müdahaleleri birbirinden farklı saiklere de sahiptir. Rusya, Osmanlı Devleti'ni parçalamanın bir yolu olarak mülki yapıda kendi istediği düzenlemeleri dayatırken; İngiltere'nin Osmanlı Devleti'nin mülki yapısına karışmasındaki amaç Rusya'nın Ortodoks Hıristiyan teba üzerinde etkili olmasına meydan vermeden düzeltimler yapılarak Osmanlı'nın toprak bütünlüğünün korunmasıydı. 1853'te başlayan ve 1856'ya kadar süren Kırım Savaşı sırasında Rusya'ya karşı Osmanlı Devleti'nin yanında savaşa giren İngiltere ve Fransa, Osmanlı'ya yaptıkları yardımların karşılığını alma çabası içerisine girdiler. Bunun sonucu, 1856 tarihli Islahat Fermanı oldu.

Osmanlı İmparatorluğu'nun gayrimüslim halklarına birtakım haklar tanıyan bu fermanda eyalet ve liva meclislerine dair bir hüküm de yer almıştır:

> "Eyalat ve elviyye meclislerinde tebaa-i Müslime ve İseviyye ve saireden bulunan âzanın emr-i intihablarını bir suret-i sahihaya koymak ve ârânın doğruca zuhurunu temin eylemek için işbu meclislerin suret-i tertib ve teşkilleri hakkında olan nizamatın ıslâhına teşebbüs ile Devlet-i âliyyem netice-i ârâyı ve verilen hüküm ve kararı sahihen bilmek ve buna nezaret etmek."[99]

---

98 Ahmet Mithat Efendi, *Üss-i İnkılâp, 1, Kırım Muharebesinden II. Abdülhamid Han'ın Cülûsuna Kadar*, yayına hazırlayan:Tahir Galip Seratlı, İstanbul, Selis Kitaplar, 2004, s. 71.

99 Suna Kili ve A.Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri "Senedi ittifaktan Günümüze"*, Ankara, İş Bankası Yayınları, 1985, s. 17. Metnin orijinali için bkz. *Düstur*, I.Tertip, cilt 1, s. 7 vd.

Bu hükümde, eyaletler ve livaların meclislerinde Müslüman, gayrimüslim ve sair azanın seçim usullerini güvenilir bir şekile sokmak, bu meclislerin tertip ve teşkilleri ile ilgili düzenlemelerin ıslahına girişmek suretiyle devletin oylama sonuçları ve alınan kararlar hakkında sağlıklı olarak bilgi edinmesi sözkonusu edilmektedir. Böylelikle "1856'dan sonra azınlıkların (gayrimüslim teba) haklarını ve ülke yönetiminde ortaya çıkan yeni aksaklıkları gidermek için eyalet ve sancak yönetimi üzerinde çalışmalar yapılmaya başlandı."[100]

Islahat Fermanı'ndan yaklaşık 2 yıl sonra, 22 Eylül 1858 tarihinde Meclis-i Ahkam-ı Adliye *Vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini şamil talimatı* yayınladı.[101] Bu talimatın yayınlanmasının Islahat Fermanı ile yakından ilişkili olduğu anlaşılmaktadır. Talimatta valinin görevleri sayılırken "bir eyalet dahilinde bulunan her sınıf teb'ayı şahanenin müsavat üzre mazharı hakkaniyet ve adalet olmalarına dikkat etmek ve ettirmek" ifadesi de yer almaktadır. Bu hükümle valiler gayrimüslim tebanın da, Müslüman teba ile aynı haklardan yararlanmalarını sağlamakla yükümlü hale getirilmiş oluyorlardı. Benzer ifadeler mutasarrıf, kaymakam ve kaza müdürlerinin görevleri sayılırken de yer almıştır.

Bu talimata göre yönetim yapısı "eyaletler", "elviye", "kazalar" ve "karyeler"den oluşmaktadır. Her eyaletin başında vali, her livanın başında kaymakam ve her kazanın başında müdür bulunacaktır. Ayrıca talimatın hükümlerinden başlarında mutasarrıflar bulunan bağımsız (müstakil) sancakların da idari birim olarak kabul edildikleri anlaşılmaktadır.[102]

Talimatın hükümlerine göre herhangi bir idari dairenin "kasr ve tevsii" (daraltılması ve genişletilmesi), mutlak suret-

---

100 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Ülke Yönetimi(1839-1876)*, s. 1159.

101 Talimat hükümlerinin özeti ve değerlendirilmesi için Tâlat Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülkî İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında "Bir Kalem Tecrübesi*, s. 139-146 ve Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, s. 117-126 arasına bakılabilir. Bu çalışmada Talimat'ın hükümleri bu iki kaynaktan alınmıştır.

102 Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, s. 116.

te padişah fermanına bağlıdır. Bütün devlet memurlarının kanunlara uyması gereğinden söz eden talimata göre eyalette icra kuvveti valiye bırakılmış, vali hükümete karşı muhatap ve mesul kabul edilmiştir. Vali, mahkeme ve meclislerin hakkaniyet dairesinde iş görmelerini; ahalinin müracaatlarının sonuca bağlanmasını; asayişin sağlanmasını; devlet varidatının layıkıyle tahsil edilmesini; emrinde bulunan defterdar, kaymakam, müdür ve daha başka memurların gereği gibi çalışmalarını, memurlardan işlerini görmeyenlerin yerine liyakatli memur getirilmesini sağlamakla görevlidir. Bir eyalet dahilinde bulunan mülkiye, maliye ve zabıta memurlarından umumi ve özel görevlerine aykırı hareket edenleri memuriyetten çıkarmak, onların yerlerine vekil tayin etmek ve yargılanmalarını sağlamak da valinin yetkileri arasındadır. Eyaletlerin imarı da valinin görevleri arasındadır. Bu hükümler valinin eyalet yönetiminde icra kuvvetinin başı konumunu güçlendirilmiş olmaktadır. Bir anlamıyla Tanzimat döneminin başında valilerin gücünü kıran merkezi yönetim, şimdi merkeze bağlılıkları konusunda şüphesi kalmadığı valileri yeniden güçlendirmeye çalışmaktadır.

Bu talimatnamede meclislerin yapısı ile ilgili bir düzenleme yoktur. Bununla birlikte valinin görevleri arasında mahkemeler ve meclislerin "hakkaniyyete" uygun olarak çalışmalarını denetlemek de yer almaktadır. 1858 Talimatnamesi, valinin görevlerini ve yetkilerini olabildiğince kısıtlayan 1849 düzenlemesinin tam tersini hedeflemiş görünmektedir. 1849 düzenlemesinde meclislere bırakılmış görevlerin valiye devredilmesinin de açıkça gösterdiği gibi, vali, meclisin üzerinde görev ve yetkilere sahip olmuş, meclisleri denetleme görevini de yüklenmiştir. Bu durumda merkezin taşrada denetimini, bu kez, bir zamanlar merkezkaç kuvvetler olarak gördüğü valiler aracılığıyla kurmak istediğini söylemek yanlış olmaz.

> "1856 yılından sonra hem Batılı büyük güçlerin, azınlıkların hem de eşrafın özlemi olan merkezden kopma (adem-i merkeziyet) sorunu iki ayrı biçimde konur, ya valilerin ya da vilayet

genel meclislerinin (yani eşrafın) gücünün arttırılması. Saray, tabiî ki birinci çözüm yolunu seçer"[103]

biçimindeki değerlendirme, bu dönemde, merkez açısından değişen öncelikleri göstermesi bakımından anlamlıdır.[104] Valilerin konumunda bu dönemde radikal bir değişiklik olduğunu söylemek, bu babta, yanlış olmayacaktır. Engelhardt'ın yukarıda aktarılan görüşlerinde taşranın bir unsuru olarak değerlendirilen vali tipi yerini, merkezin taşradaki uzantısı valilere bırakmaktadır. Bu durumda aslında merkezden kopma değil; merkeze bağlanmadan söz etmek daha doğru bir yaklaşım gibi görünmektedir.

Mutasarrıflara düşen görev vilayet idaresinde valilere düşen görevlerle aynı kapsamdadır. Kaymakamlar ise doğrudan Maliye veya Evkaf-ı Hümayun Nezareti ile yazışmaları gerektiğinde dahi valiye yazılı olarak bildireceklerdir. İstanbul'a, eyalet merkezinden daha yakın livaların kaymakamları önemli bir olayı doğrudan doğruya Bâb-ı Âli'ye bildirecekler ve ancak valiye "beyanı hal" edecek, durumu ileteceklerdir.

1840-1858 yılları arası düzenlemelerle ilgili karşılaştırma yapmak için Tablo 1'e bakınız.

Bu arada 8 Kasım 1859 tarihli bir karar ile defterdarlık ve mal müdürlükleri kaldırıldı; valiler ve sancak idarecileri vilayetlerin ve sancakların mali işlerinden de doğrudan sorumlu hale getirildiler.[105]

Avrupa müdahalesi: Cebel-i Lübnan Nizamnamesi

Avrupalı büyük güçlerin Osmanlı Devleti'nin mülki yapısına müdahaleleri Islahat Fermanı sonrasında da artarak devam

103 Stefanos Yerasimos, *Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye, II, Tanzimattan 1. Dünya Savaşına*, s. 120.

104 Roderic Davison da, idari otoritenin adem-i merkeziyetleştirilmesine (*"decentralizaiton"*) yönelik eğilimin 1858 düzenlemesi ile devam ettiğini yazmaktadır (Roderic Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 137).

105 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 230.

TABLO 1
1840-1858 Yılları Arası Düzenlemeler İçin Karşılaştırmalı Tablo

	1840	*1842*	*1849*	*1852*	*1858*
Düzenlemenin Adı			Bu def'a sâye-i şevketvâye-i cenâb-ı mülkdâride tertîp ve teşkil olunmuş olan eyâlet meclislerine verilecek ta'limât-ı seniyyedir		Vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini şamil talimat
İdari Kademeler	Eyalet-Sancak	Eyalet-Sancak-Kaza	Eyalet-Sancak-Kaza	Eyalet-Sancak-Müstakil Sancak-Kaza	Eyalet-Sancak-Müstakil Sancak-Kaza-Köy
Getirilen Yenilik	Muhassıllık	İdari birim olarak kaza İltizama geri dönüş Muhassıllığın kaldırılması	Meclis başkanı ve iki üyenin merkezden atanması	Merkezden atamaya son verilmesi	Valilerin güçlendirilmesi
Meclisler	Muhassıllık Meclisleri-Muhassıl olan yerlerde büyük meclis Muhassıl olmayan yerlerde küçük meclis	Büyük meclis-Eyalet merkezleri Küçük meclis-Sancak merkezleri	Eyalet meclisleri Sancak meclisleri	Eyalet meclisi Sancak meclisi	Eyalet meclisi Sancak meclisi
Yetki Odağı	Mali işlerde: Muhassıl Askerî işlerde: Vali	Mali işlerde: Defterdar Askerî işlerde: Vali	Meclisler ve merkezi denetim	Vali	Vali
Sınırlanan Organ	Vali		Vali		Meclis

edecektir. Bunun ilk önemli örneğini Cebel-i Lübnan oluşturdu.[106]

106 Cebel-i Lübnan'ın o dönemdeki yapısını, çatışmaları ve Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin ortaya çıkış sürecini özetleyerek anlatan bir çalışma için bkz. Olcay Özkaya Duman, "Bir Orta-Doğu Buhranı Cebel-i Lübnan Olayları (1860-1861)," *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, cilt 3, sayı 5, yıl 2006, s. 25-37. Bir başka inceleme de, Cebel-i Lübnan Düzen-

Lübnan'da 1845 yılında farklı dinsel gruplar arasında çıkan olaylar sonrasında, Dürziler ve Maruniler için hazırlanan iki kaymakamlı sistem yürümemiş, 1860 tarihinde bu gruplar arasında yeniden çatışmalar baş göstermişti. Avrupalı devletler Lübnan'a bu çatışmalara son vermek gerekçesiyle asker çıkardı ve İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı Devleti temsilcilerinden oluşan bir "Avrupa Komisyonu" kuruldu. Bu komisyon, Lübnan Nizamnamesi adlı bir metin hazırladı; 9 Haziran 1861 tarihinde İstanbul'da beş büyük devletin temsilcisi ile Osmanlı Devleti Lübnan Nizamnamesi'ni imzaladılar.

1861 Lübnan Nizamnamesi ile Cebel-i Lübnan bölgesine özerk bir statü verildi ve yönetimin başına bir Hıristiyan mutasarrıf getirildi. Mutasarrıfın yanında Lübnan'daki cemaatlerin her birinin bir vekili bulunacaktı. Ayrıca her cemaat tarafından seçilen ikişer üyeden kurulu bir merkezi meclis de oluşturulacaktı. Bu meclis iki Maruni, iki Dürzi, iki Katolik Rum, iki Ortodoks Rum, iki Mütevali (Lübnan Şiileri) ve iki Müslüman üye olmak üzere toplam on iki kişiden oluşacaktı. Meclis, verginin tevzii, gelirler ve giderlerin kontrolü ile ilgilenecekti. Bunun yanı sıra mutasarrıf tarafından kendisine iletilen konularda istişari nitelikte görüş de bildirecekti. Cebel-i Lübnan altı kazaya ayrılacak; her kazada cemaatler tarafından seçilen 3-6 üyeli bir kaza idare meclisi bulunacaktı. Bu meclislerin üyeleri cemaatler tarafından seçimle belirlenecekti. Kazalar etnik bakımdan türdeş olan nahiyelere bölünecek; her nahiyede de her cemaatin kendi sulh yargıcı olacaktı. Hıristiyan mutasarrıf Bâb-ı Âli tarafından atanacak ve ona tabi olacaktı. Müşir unvanını taşıyacak olan mutasarrıfın görev süresi üç yıl olacaktı.

Bu düzenleme ile birlikte "Cebel-i Lübnan cemaatlerin temsili esasına dayalı, yarı müstakil bir sancak haline dönüşmüştü."[107] Nizamnameye uygun olarak Osmanlı Devleti Lübnan mutasar-

---

lemeleri, Osmanlı ülkesi açısından bir adem-i merkezileşme modeli olarak incelenir. Cenk Reyhan, *Osmanlı'da Cebel-i Lübnan Düzenlemeleri: Bir Adem-i Merkezileşme Modeli* (1840-1864), (Taslak Başlık), yayımlanmamış çalışma.

107 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 136.

rıflığına Ermeni Katolik David Efendi'yi atadı. Uzlaşma sonucu Fransız kuvvetleri Lübnan'ı boşalttılar; Lübnan kurulan bu idare ile Osmanlı Devleti'nden kopacağı I. Dünya Savaşı sonuna kadar idare edildi. Lübnan'da kurulan bu idari yapı gelecek yıllarda Osmanlı mülki yapısında gerçekleştirilecek değişiklikler için esin kaynağı oluşturacaktır.

Bab-ı Âli ve büyük güçlerin 1864'teki konferansta son şeklini verdikleri Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin, 1864'teki gözden geçirilmiş biçimine göre, valinin yetkileri genişletiliyor, emrindeki meclis Lübnan'daki çeşitli mezhepler açısından daha temsili hale getiriliyor ve ruhban sınıfının yönetimindeki etkisi asgarî düzeyde tutuluyordu.[108]

Birinci Bölüm'ün değerlendirmesi

19. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı mülki yapısındaki düzenlemelerle yapılmaya çalışılanlar, dönemin iç ve dış dinamiklerine bağlı olarak şekillenen birbirinden farklı yönler izlemiştir. Bununla birlikte, birbirinden farklı yöntemlerin geliştirilmesi, farklı yönetim usullerinin birbiri ardı sıra yürürlüğe konulmasının tek bir amaç doğrultusunda yapıldığını söylemek yanlış olmasa gerektir: Merkeziyetçilik. Ancak bu amaca ulaşmak için izlenmesi gereken yöntemler konusunda Osmanlı yöneticilerinin çok net ve tutarlı bir yol haritası izleyebildiklerini gözlemlemek pek mümkün görülmemektedir. Aslında, bu durum, tutarsızlıktan daha çok toplumsal koşulların bir tezahürü olarak şekillendi. Yeni tarihsel blokun oluşum sürecinin san-

108 Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876, 1856-1876*, New Jersey, Princeton University Press, 1963, s. 143. Cebel-i Lübnan'daki gelişmeler ve Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin transkripsiyonu için bkz. Erkan Tural, "Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Lübnan Vilayet Nizamnamesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 14, sayı 2, Nisan 2005, s. 65-91. Tural, buradaki belgenin, Nizamname'nin 1864'teki gözden geçirilmiş şekli olduğuna dair bir dipnot açar, s. 84. Krş., *Avatıf-ı Saltanat-ı Seniyyeden Cebel'i Lübnan'a İhsan Buyurulan Nizam-i Havi Ferman-ı Alişan'ın Sureti Münferidesidir*, Mutasarrıfat Matbaası, 1305 (TTK. t.y.-sayfa numarası yok); Cenk Reyhan, "Cebel-i Lübnan Vilâyet Nizamnamesi," *Memleket*, sayı 1, Mayıs 2006, s. 171-179.

cıları, mülki idare düzenlemelerine de olduğu gibi yansımıştır. Merkezi yönetim açısından temel çelişkinin bir yandan imparatorluk üzerinde merkezi kontrolü kurmak, diğer yandan yönetimin etkili ve hızlı işleyebilmesi için taşradaki görevlilerine yeterli özgürlük ve otoriteyi sağlamak amaçlarında yattığı söylenebilir.[109] Taşrada yönetimin hızlı ve etkili işleyebilmesi için verilecek yetkilerin bizzat kendi memurları (ki valileri kastediyoruz) tarafından merkezin otoritesine aykırı bir duruşu beraberinde getirmesi olasılığı (hatta tarihsel deneyime göre bu bir olasılık olmanın ötesinde vakıadır); bu nedenle, valileri kontrol altına alabilmek için başka yerel güçlerle işbirliği yapma isteği; ancak, bu yerel güçlerden bazılarının da merkezin otoritesine bir tehdit olarak algılanmaları, Osmanlı yöneticilerinin büyük paradoksunu oluşturdu. Diğer yandan imparatorluğun son derece geniş coğrafyasında değişik sosyo-ekonomik koşullara bağlı olarak farklı nitelikteki yerel egemenlerin varlığı Osmanlı "mülk"ünün her yanında bir örnek uygulamanın hayata geçirilmesi önünde büyük bir engel teşkil ediyordu. Merkeziyetçiliğe destek veren kapitalizmin gelişmesi ile beraber filizlenmiş yeni toplumsal sınıfların, yine kapitalizmin gelişimine bağlı olarak milliyetçi düşünce ile tanışıp kendi ulus-devletlerini inşa özlemi, dolayısıyla imparatorluktan kopma eğilimi içerisine giren grupların ve bu merkeziyetçiliği kendi geleneksel egemenlik biçimlerine tehdit olarak algılayan geleneksel taşra egemenlerinin bir aradalığı süreci son derece karmaşıklaştırmıştır. Bu çerçevede, mülki yapı da bütün bu güçler arasında gerilimler, çatışmalar, uzlaşmalar sarmalı içerisinde bir yap-boz oyununa döndü. Öte yandan, içte merkezkaç eğilimler ile baş etmenin yollarını arayan Osmanlı merkezi yönetimi, dıştan da Avrupalı devletlerin, imparatorluğun özellikle gayrimüslim halkları yönündeki müdahaleleri ile karşılaşmışlar; bu durumda bir yandan kendi amaçlarını yerel unsurlar ile süren pazarlıklar yoluyla gerçekleştirmeye çalışırken, diğer yandan ilerleyen süreçte Avrupalı büyük devletlerin isteklerini karşılamaya, ya da en azından karşı-

109 Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 136.

larmış gibi görünmeye çalışmışlardır. Bu durumda yapılan düzenlemeler kalıcı olmaktan uzak olmuş; bir an önce sonuç alma isteğindeki Osmanlı merkezi yöneticileri kısa sürede başarısız gördükleri uygulamadan vazgeçmek zorunda kalmışlardır. 1860'lı yıllara girilirken Osmanlı Devleti mülki yapısını oturtamamış durumdaydı.

İKİNCİ BÖLÜM

EYALETTEN VİLAYETE GEÇİŞ (1864-1876)

Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayan mülki yapıyı düzenleme çabaları Sultan Abdülaziz döneminde de devam edecek; 1860'lı yılların başından itibaren imparatorluğun mülki yapısını daha kapsamlı ve detaylı hükümlerle belirleme eğilimi ortaya çıkacaktır. Osmanlı yöneticilerini, kapsamlı, detaylı ve kalıcı olması beklenen düzenlemelere yönelten temel saiklerin başında, çok etnili, dinli ve mezhepli yapıdan kaynaklı olarak iç karışıklıkların, düzensizliklerin, ayaklanma ve çatışmaların yaşanmaya devam edegelmiş olması gelmiştir. Kuşkusuz, özellikle Islahat Fermanı'nın ilanında ve sonrasında giderek artan biçimde Avrupalı büyük güçlerin müdahalelerini sıklaştırmaları da süreç üzerinde etkili oldu. 1861 tarihli Lübnan ve yine aynı yıl çıkan Hersek İsyanı[1] imparatorluğun hemen her bölgesinin son derece sıkıntılı olduğunu göstermiş; 1861'de Lübnan meselesine Avrupa devletlerinin gerçekleştirdikleri müdahale ilerleyen süreçte de devam etmiştir. 1867'de Girit, 1870'li yılların ikinci yarısında Rumeli düzenlemeleri bu durumun en açık örneklerini oluşturmuşlardır. Girit ve Rumeli söz konu-

1 1861 Hersek İsyanı için bkz. Erkan Tural, "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnâmesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 2, Nisan 2004, s. 94-100.

su olduğunda verilen özerklik, bu bölgelerin Osmanlı Devleti'nden kopuşu yolunda önemli bir adımı oluşturmuş görünmektedir. Girit ve Rumeli örnekleri ilerleyen süreçlerde yerel özerklik meselesine mesafeli yaklaşımın tarihsel zeminini oluşturacaklardır.

1864 Vilayet Nizamnamesi

Bab-ı Âli ve büyük güçlerin 1864'teki konferansta son şeklini verdikleri Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin, 6 Eylül 1864'te İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun yürürlüğe girişinden iki ay önce çıkarılmış olması göz önüne alındığında[2] denilebilir ki; Cebel-i Lübnan düzenlemesi sonrasında Osmanlı yöneticileri, yeni bir yapılanmanın imparatorluğun tümünde geçerli olması gerektiğini düşünmeye başlamışlardı. Osmanlı Devleti'ni bu düşünceye sevk eden sebep, iç baskıların yanı sıra dış baskılara da yanıt verme isteğidir.[3] Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin bu bölge için kurduğu sistemi büyük Avrupa devletleri özellikle imparatorluğun Balkanlar bölgesinde uygulatmak istiyorlardı.[4] Osmanlı yöneticileri de Balkanlar'da idari reforma gitmedikleri takdirde yeniden bir Avrupa müdahalesi ile karşılaşmaktan çekiniyor duyuyor,[5] bu bölgelerin hakimiyetini tümden yitirmenin korkusunu olsalar gerektir. Kuşkusuz sürecin önemli bir boyutunu da merkezi ve taşralı egemenler arası gerilimin dinamiğinde bulmak mümkündür. Yerasimos'un aşağıda yer alan değerlendirmesi vilayet nizamnamelerinin ortaya çıkmasındaki değişik etkileri gözler önüne sermektedir:

---

2 Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 143.

3 Stefanos Yerasimos, cilt 2, s. 121.

4 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 136. Akşin'e göre de Islahat Fermanı ve Paris Antlaşması ile Osmanlı Devleti üzerindeki ortak gözetim hakkını pekiştirmiş olan düvel-i muazzama, 1859'daki Rumeli eyaletlerinin uluslararası bir komisyon tarafından teftişini de istemeye kalkmışlar; bu ve buna benzer girişimler 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin motoru olmuşlardır (Sina Akşin, "Siyasal Tarih," içinde, *Türkiye Tarihi, 3*, yayın yönetmeni: Sina Akşin, İstanbul, Cem Yayınevi, Ağustos 1993, s. 145).

5 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 136.

"1858 tarihli Arazi Kanunu nasıl büyük arazi sahipleriyle bürokrasi arasında ekonomik alandaki zıtlıkları yansıtmaktaysa, vilayetlerin yeniden düzenlenmesine ait kanunlar da bu kutupların siyasal mücadelelerinin bir sonucudur. Ne var ki bu alandaki reform, çoktandır İmparatorluğun bir iç işi olmaktan çıkmıştır. Batılı büyük güçler için vilayetlerin yeniden düzenlenmesi, imparatorluk içindeki azınlıklara Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılıp yok olması sonucunu getirebilecek olan ayrılıkçı arzularını yatıştırmak amacıyla bazı imtiyazlar verilmesi anlamına gelir. Azınlıkların kendileri içinse bağımsızlık hazırlıklarını geliştirebilecekleri asgari güvenlik şartlarını kazanmak söz konusudur. Müslüman büyük mülk sahipleri ve eşraf için sorun, taşranın idaresini denetim altında tutabilmek ve valiler kadar sarayın isteklerine de karşı koyabilmektir. Saraya gelince, her zaman olduğu gibi herkesi hoşnut edip bu arada kendi maddi kaynaklarını arttırma çabası içerisindeydi."[6]

Bir anlamıyla Osmanlı yöneticileri bir açmaza düşmüşlerdi. Merkezi yönetimin bir yandan, merkezi yapının güçlendirilmesi ve böylelikle düzenli vergi akışının sağlanması biçimindeki amaçları; öte yandan, taşranın yükselen güçlerinden gelen ve karşılarına almaya cesaret edemedikleri Avrupa'nın da zorlamalar ile gündeme getirdiği, adem-i merkeziyetçi bir idari yapı talebi arasına sıkışmışlardı.[7] İmparatorluğun yöneticileri bu dönemde teftiş seyahatlerinden ve müfettişlerden medet ummuyorlardı. Anadolu ve Balkanlar'da "müfettiş" oldukça bilenen bir figür haline gelmişti.[8] 1860'ta Sadrazam Kıbrıslı Mehmed Paşa'nın çıktığı Rumeli teftişi[9] ile başlayan süreç 1863 tarihin-

6 Stefanos Yerasimos, cilt 2, s. 119.

7 Erkan Tural, "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13 sayı 3, Temmuz 2004, s. 95. "Taşra ileri gelenlerinin koordineli bir şekilde merkeze bağlanıp vergi dolaşımına hız kazandırma isteği devlet ricalini bu politikayı uygulamaya heveslendirirken, Avrupa'dan gelen baskıların etkisi, merkezi düşünceleri ister istemez ademi merkezi bir çizgiye çekiyordu."

8 Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 107.

9 Kendisi de bu teftiş seyahatinde yer alan Ahmet Cevdet Paşa, Kıbrıslı Mehmed Paşa'ya kendisi ile beraber Beylikçi Afif Bey, Meclis-i Vâlâ üyelerinden

de Fuad Paşa'nın sadrazamlığı sırasında imparatorluğun değişik bölgelerine yapılan teftiş seyahatleri ile devam etti.[10] Ahmed Vefik Efendi Batı Anadolu, Bursalı Ali Rıza Efendi Kuzeydoğu Anadolu, Abdüllâtif Suphi Bey Bulgaristan, Ziya Bey (sonradan Genç Osmanlıların lideri Ziya Paşa) Bosna'nın teftişiyle görevlendirildiler.[11] Bu teftiş seyahatlerinin 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlanmasında etkili olduğu kabul edilmektedir.[12]

Vilayet Nizamnamesi öncesinde yapılan bir düzenleme ile eyalet kapı-kethüdalığı oluşturuldu. Daha doğrusu, bu görevin zata bağlı olmaktan çıkarılarak kurumsallaştırılması yoluna gidildi. Öncesinde vali, mutasarrıf veya başka taşra memurlarının tayininde kapı-kethüdaları da beraberce tayin olunur; valinin, mutasarrıfın görevinin sona ermesiyle onların da görevleri sonlanırdı. Bu durumun sakıncasını Ahmed Lütfi Efendi

> "Azl ve nasb vukū'nda bunlar dahi değiştiğinden umûr ve mesâlih-i memâlik ve ibâda dâir der-dest olan evrâk selefden halefe devr ile te'amül olunup, evrâk-ı merkûmenin mukteziyât-ı icrâiyyesi mühimsenilemez idi"[13]

sözleriyle açıklamaktadır.

Besim Bey, Rum milletinden Fotyadi Bey, Bulgar milletinden Gavril Efendi ve Ermeni milletinden Artin Paşa'nın eşlik ettiğini bildirirken (Ahmed Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*, yayına hazırlayan: Yusuf Halaçoğlu, İstanbul, Çağrı Yayınları, 1980, s. 21) Tezakir'inde bu isimlerin yanı sıra Rum Pavlaki Efendi'yi de saymaktadır (Cevdet Paşa, *Tezâkir 13-20, yayınlayan: Cavid Baysun, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1991*, s. 101). Davison ise üç Türk (Cevdet Efendi, Afif Bey, Besim Bey), iki Ermeni (Artin Dadian ve Kabriel Efendi) ve iki Rum (Musurus ve Fotyadi) olarak vermektedir (Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 105). Bu teftiş seyahati konusunda ayrıca bkz. M. Hüdai Şentürk, *Osmanlı Devleti'nde Bulgar Meselesi*, Ankara, TTK, 1992, s. 163-165 ve aynı yazar, "Tuna Viâyet'nin Teşkîline, Karadağ ve Hersek Vukuatına (1861) Dâir Cevdet Paşa Tarafından Kaleme Alınan Lâyiha," *Belleten*, cilt LIX, sayı 226, (Aralık 1995), s. 716- 717.

10 Bu seyahatler için bkz. Erkan Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 2, Nisan 2004, s. 94-100.

11 Cevdet Paşa, *Tezâkir 13-20*, s. 266; Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, New Jersey, Princeton University Press, 1963, s. 107.

12 Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 142.

13 *Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi C.X*, yayına hazırlayan: M. Münir Aktepe, Ankara, Türk tarih Kurumu Yayınları, 1988, s. 101.

Yapılan düzenleme ile bu durum giderilmeye çalışıldı. Dolayısıyla, "...Bab-ı âli ilk neşteri, merkezin taşra ile olan bağlantısını düzenleyen kapı kethüdası kurumuna atmıştır."[14]

1864 tarihine gelindiğinde taşra yönetimine düzen verme çabaları hızlandı. Ağustos 1864'te Sultan Abdülaziz'in Bâb-ı Âlî'yi ziyaretinde,

> "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye'de kırâ'et olunan mazbataya atf-ı nazar-ı dikkatle, ma'mûriyyet ve medeniyet-i mülk ü milletin ikmâli ve âsâyiş ü istirâhât-ı hâzıranın istikmâli hakkında bi'l cümle vülât-ı îzâm mutasaaıfîn-i kirâma evâmir-i mahsusâ irsâline emr ü fermân..."[15]

buyurulmuştur. Bundan birkaç ay sonra da Osmanlı Devleti Vilayet Nizamnamesi yayınlayarak imparatorluğun mülki idare düzenini kurumsal temellere bağlamaya çalışmıştır. Davison 1864'teki vilayet reformunun bir yıl önceki Ermeni Milleti Anayasası'ndan[16] etkilenmiş olması ihtimalini belirterek, "her halükârda, 1864'te, millet reformları tamamlanır tamamlanmaz, taşra yönetimleri için yeni bir model düşünüldü"[17] şeklinde bir değerlendirme yapmaktadır. Heper, bu yasayı ve bundan önceki 1858 tarihli Arazi Kanunu'nu, merkezin çevre üzerindeki etkinliğini arttırma girişimi olarak değerlendirerek,[18] merkezin bu yasa ile 1858 Arazi Kanunu'ndaki amaçları gerçekleştirmeyi hedeflediğini ifade etmektedir.[19] Benzer bir yorum da Karpat'tan gelmektedir. Ona göre, "Reformun amacı, derebeylerinin ve diğer yerel efendilerin gücünü tümüyle ortadan kaldırarak ya da etkisiz kılarak merkezi yönetimin otorite-

14 Erkan Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 3, Temmuz 2004, s. 96

15 *Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi C.X*, s. 119.

16 Bu anayasa ve hazırlanma süreci için bkz. Vartan Artinian, *Osmanlı Devleti'nde Ermeni Anayasası'nın Doğuşu 1839-1863*, çev.: Zülal Kılıç, İstanbul, Aras Yayıncılık, Temmuz 2004. Ayrıca, bir bütün olarak Rum, Ermeni ve Yahudi cemaatleri ile ilgili düzenlemeler için bkz. Cenk Reyhan, "Osmanlı'da Millet Nizamnameleri: Avrupa İle Uyum Sürecinde Rum-Ermeni-Yahudi Cemaat Düzenlemeleri", *Belgeler*, c. XXVII, 2006, s. 33-90.

17 Roderic H. Davison, *Osmanlı-Türk Tarihi (1774-1922)*, s. 156.

18 Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 83

19 *A.g.e.*, s. 85.

sini güçlendirmekti."[20] Aslında, yasanın Tanzimat'ın yeni düzenini eyaletlere yayarak etkin bir yönetim ağının ortaya çıkarılması için yapıldığını söylemek[21] mümkündür.

1864 Vilayet Nizamnamesi'ne göre mülki yapı ve mülki amirler

1864 Nizamnamesi'ne[22] göre, eyaletlerin adı vilayete dönüştürülmüş; mülki düzen yeniden biçimlendirilerek hiyerarşik yapı, vilayet, liva, kaza, karye biçimine getirilmiştir. Nizamnamenin giriş kısmında,

> "memâlik-i mahrûsa-yı şâhânenin kıtaat-ı müteaddidesi livâların münasebetine göre devair-i müteaddideye taksim ile her daire-i vilâyet ismiyle yâd olunacaktır"

---

20 Kemal Karpat, *Osmanlı Nüfusu (1830-1914), Demografik ve Sosyal Özellikleri*, çeviri Bahar Tırnakcı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2003, s. 46.

21 Stanford J. Shaw- Ezel Kural Shaw, *Osmanlı Imparatorluğu ve Modern Türkiye*, cilt 2, s. 123.

22 1864 Vilayet Nizamnamesi için bkz. *Düstur*, I.Tertib, cilt 1, s. 608-624. Metnin tam transkripsiyonu için bkz. *Vilayet ve Mahalli İdareler Mevzuatı (1864-1996)*, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1997, s. 1-16 (transkripsiyonun ardından orijinal metin de bulunmaktadır) ve Erkan Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 2, Nisan 2004, s. 110-121. Nizamnamenin 63. maddesine kadar olan kısmı için bkz. Vecihi Tönük, s. 149-160. Bu nizamname ile ilgili olarak değişik eserlerde çok sayıda karışıklık bulunmaktadır. Burada tek tek eserlerdeki yanlışları göstermek yerine bu nizamname ile ilgili olarak doğru olduğunu düşündüğümüz bilgileri vermekle yetineceğiz. Öncelikle Selda Kaya Kılıç'ın da işaret ettiği gibi bu nizamname ile 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi farklı metinlerdir (Selda Kaya Kılıç, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı [Yayınlanmamış Doktora Tezi], s. 68). İkincisi, Kılıç'ın da belirttiği gibi, *Düstur*, I. Tertib, cilt 1, s. 608-624'te yayınlanan nizamname aslında 1864 nizamnamesidir. Dolayısıyla bazı yazarların *Düstur*, I. Tertib, cilt 1, s. 608-624'te yayınlanan nizamnameyi 1867 Nizamnamesi olarak anmaları hatalı görünmektedir. Bu hatalı yorumlara bir örnek için bkz. Abdülhamit Kırmızı, *Abdülhamit'in Valileri: Osmanlı Vilayet İdaresi (1895-1908)*, İstanbul, Klasik Yayınları, 2007, s. 28 ve bölüm sonu not 29.

Tuna Vilayeti Nizamnamesi 8 Ekim 1864'te yayınlamıştır. Bununla birlikte, 1864 Nizamnamesi'nin hazırlanması Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlanmasından önce olduğundan ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin hazırlanışında da etkili olduğundan bahisle; bu çalışmada, ilk önce bu nizamnameyi, daha sonra Tuna Vilayeti Nizamnamesi'ni değerlendirmenin uygun olacağını düşünülmüştür.

şeklindeki hüküm ile eyalet sisteminden vazgeçildiği, vilayet sistemine geçildiği ilan edilmiş olunur.[23] Ayrıca Nizamname'nin dördüncü maddesinde bazı köylerin birleşmesinden oluşan küçük daireler "hasbe'l-mevki müstakil kaza olamayıp diğer bir kazaya ilhak ile idare olunur ve bunlar nahiye olarak değerlendirilir" hükmü de yer almaktadır. Bu hükümle nahiye idari birimi ilk kez Osmanlı mülki teşkilat yapısı içerisinde yer almaya başlamıştır. Ancak bu hükmün varlığına rağmen bu nizamnamede nahiyeler konusunda herhangi başka bir düzenleme yer almamış; yukarıda anılan hükmün yerine getirilmesinde izlenecek yol belirtilmemiş olduğundan bu düzenleme ile nahiye idaresinin kurulduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Nahiye idaresinden söz edip de nahiyeye ilişkin düzenlemeleri yapmamak dönemin Osmanlı yöneticilerinin tipik durumunu yansıtır niteliktedir. İleride de inceleneceği gibi, nahiye idaresi kurulması Avrupalı büyük güçlerden ve özellikle Rusya'dan gelmektedir. Osmanlı yöneticileri de bu talepleri hayata geçirmeyi açıkça reddedememekte, ama ötelemeyi tercih etmektedirler.

Vilayet Yönetimindeki Görevliler: Vilayet yönetiminde vali, vilayet defterdarı, mektupçu, umur-ı hariciyye, umur-ı nafıa, umur-ı ziraiye ve ticariye memurları görev yapacaklardır. Def-

23 Bir çalışmada bu giriş cümlesinin Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde yer aldığı belirtilmekteyse (Abdülhamit Kırmızı, *Abdülhamid'in Valileri*, s. 26) de Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin girişinde değil, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin girişinde yer almaktadır. Zaten bütün imparatorluk toprakları için geçerli olabilecek böyle bir düzenlemenin Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde yer alması da beklenemezdi. Abdülhamit Kırmızı'nın çalışmasında Tuna Vilayet Nizamnamesi incelenmektedir. Kırmızı'nın çalışmasının değişik bölümlerinde 1864 Nizamnamesi olarak andığı nizamname Tuna Vilayet Nizamnamesi'dir. Oysa ki, Kılıç'ı izleyecek olursak, 1864 yılında iki ayrı nizamname hazırlanmıştır. Biri ülkenin genelinde geçerli olması düşünülen Vilayet Nizamnamesi, diğeri de Tuna Vilayeti Nizamnamesi'dir (Selda Kılıç, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt XXIV, sayı 37, s. 102-103). Kılıç'ın da işaret ettiği gibi bu iki nizamname birbirinin benzeri hükümler taşımaktaysa da bazı küçük farkları da bulunmaktadır (*a.g.e.*, s. 103). Abdülhamit Kırmızı'nın Tuna Vilayet Nizamnamesi ile 1864 Vilayet Nizamnamesi'ni karıştırmasının sonuçları eserinin 31 ve 32. sayfalarında 1864 ve 1871 Nizamnameleri arasında karşılaştırma yaptığı bölümde de kendisini göstermektedir. Kırmızı aslında Tuna Vilayet Nizamnamesi ile 1871 Nizamnamesi'ni karşılaştırmakta; buna mukabil 1864 ve 1871'i karşılaştırdığını belirtmektedir.

terdarın, hesap işlerinde Maliye Nezareti'ne doğrudan doğruya sorumlu olacağı, mali ve hesap işlerinde valinin görevlerinin özel bir nizamname ile düzenlendiği belirtilerek vilayetin hesap işlerinin defterdarın idaresinde ve Maliye Nezareti tarafından belirlenen usulde hareket etmek üzere muhasebe kalemine bırakıldığı öngörülmüştür (Madde 7). Vilayetin tahrir işleri "târâf-ı devletten mensup" bir memura, vilayet mektupçusuna aittir (Madde 9). Umur-ı hariciye (veya umur-ı ecnebiye) memuru, Dahiliye Nezareti tarafından (Madde 10),[24] umur-ı nafıa memuru Nafıa Nezareti tarafından (Madde 11), umur-ı ziraiye ve ticariye memuru Ticaret ve Ziraat Nezareti tarafından atanacaktır (Madde 12). Bu durumda, bu memurların vali karşısındaki konumları meselesi ortaya çıkmaktadır. Vali ile nezaretler tarafından doğrudan atanan bu memurlar arasındaki ilişkinin nasıl olacağı belirsiz kalmış görünmektedir. Bunun yanı sıra, merkezden atanacağı öngörülen birtakım memurlukların oluşturulması işi, yine bu nizamnamede biraz ertelenmiş görünmektedir. Nizamname'nin Madde-i Mahsûsa'sında yapılan açıklamaya göre, umûr-ı ecnebiye müdürlüğünün görevleri vali muavenetine bırakılmıştır. Dolayısıyla umûr-ı ecnebiye müdürlüklerinin oluşturulması daha sonraya ertelenmiş görünmektedir. Bununla birlikte Nizamname *Düstur*'da yayınlanırken bu maddenin bulunduğu sayfanın altına not düşülerek vali muavinliğinin mülga olduğu belirtilmiştir.[25] Vali mua-

---

24 Nizamname'nin onuncu maddesinde bu görevlinin unvanı "umur-ı ecnebiye müdürü" olarak geçmemektedir. Bununla birlikte Nizamname'nin "madde-i mahsûsa" başlıklı son kısmında "umur-ı ecnebiye müdürü" olarak anılmaktadır. Ancak, Nizamname'nin, Vilayet İdare Meclisi'ni düzenleyen 13. maddesinde "hariciye müdürü" tabiri kullanılmaktadır. Musa Çadırcı vilayet idare meclisleri üyelerini sayarken "hariciye memuru" (Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 252) ve çalışmasının başka bir yerinde "umur-u ecnebiye müdürü" (s. 255) tabirlerini kullanmaktadır. Ortaylı bu memurluğun adını "umur-u hariciye" memurluğu olarak verirken, Enver Ziya Karal ise bu memuriyet için "siyasi işler müdürü" tabirini yeğlemektedir (Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt III, *Islahat Fermanı Devri*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, s. 154). Kısaca bu iki tabirin Nizamname'nin metninde de birbirlerinin yerine kullanıldığını söylemek mümkündür.

25 1907 (1325) tarihli Ankara Salnamesi'nde 1282-1286 (1865/66- 1869/70) yılları arasında vali muavinliği yapan şahısların isimleri verilmekte; 1311 (1893-

vinliği kaldırılırken merkez sancağın mutasarrıfının bir tür vali yardımcısı gibi düşünüldüğü anlaşılmaktadır.[26] Umûr-ı ecnebiye müdürlüklerinin zaman içerisinde oluşturuldukları söylenebilir. 26 Ekim 1868 tarihinde, Sadaret makamından vilayetlere gönderilen bir emirde de, vilayet idare şubelerinin genel sorumluluğunun valilere ait olması ilkesine dayanarak, umûr-ı ecnebiyye müdürlerinin valilerin maiyetinde bulundukları ve dolayısıyla bunların konsoloslar ile edecekleri muhabere evrakının valiler veya muavinleri tarafından imza edilmesi söz konusu edilmektedir.[27] Aynı biçimde, ziraat ve nafıa müdürlüklerinin de birleştirildiği bildirilmekte; bu işleri tek bir memurun yürüteceği açıklanmaktadır. Vilayet görevlileri arasına umur-ı ecnebiye müdürünün (yabancı işleri memuru) dahil edilmesi Avrupa'nın mülki yapı ile olan ilgisini gösterir niteliktedir.

Liva Yönetimindeki Görevliler: Livaların başında mutasarrıflar bulunacaklardır. Sancağın mali ve hesap işleri Maliye Nezareti tarafından atanacak vilayet defterdarına bağlı olacak muhasebecinin görev alanındadır (Madde 30). Mali ve hesap işlerinde mutasarrıfa ait görevler özel bir nizamname ile belirlendiğinden, livanın hesap işleri muhasebecinin idaresinde ve vilayet defterdarı tarafından tavsiye edilecek usulde hareket edecek olan mal kalemine bırakılacaktır (Madde 31). Livanın tahrir işleri merkezden atanacak tahrirat müdürünün yetkisinde olacak ve tahrirat müdürüne bağlı bir tahrirat kalemi de bulunacaktır (Madde 32).

Nizamname'nin 24. maddesinde de vilayet merkezi olan sancağın da diğer livalar gibi mutasarrıf tarafından yönetileceği

---

1894)'e kadar herhangi bir isim zikredilmemekte; 1311'den itibaren yeniden vali muavinliği yapanlar sayılmaktadır. Bu tarihten itibaren de yine vali muavinleri yoktur. *Ankara Vilayeti Sâlnâme-i Resmîsi, 1325 (1907)*, hazırlayanlar: Kudret Emiroğlu, Ahmet Yüksel, Ömer Türkoğlu, Ethem Coşkum, Ankara Enstitüsü Vakfı Yayınları, s. 45.

26 Bu konuda bkz. Bu sayfada *Liva Yönetiminde Görevliler* başlığı

27 Bu emir 1884 tarihli Sivas Vilayet Salnamesi içerisinde yer almaktadır (Sibel Aktaş, *Hicrî 1300 (M. 1884) ve Hicrî 1302 (M. 1886) Tarihli Sivas Vilâyet Salnamelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005, s. 92).

belirtilmekte; merkez sancaklarının da idare meclisi, temyiz-i hukuk ve ticaret meclisine sahip olacağı öngörülmektedir. Bu meclisler liva meclislerinin görevlerini yerine getirmekten başka, liva merkezi olan kazanın da mülki ve hukuki işlerini göreceklerdir. Merkez sancağın mutasarrıfı hususat-ı umumiyede valiye yardımla görevli olacağı gibi; onun yokluğunda meclislere başkanlık edecektir. Bununla birlikte 1864 Nizamnamesi *Düstur*'da yayınlanırken, hem 2. maddesine not düşülerek vilayetlerde merkez mutasarrıflığının kaldırıldığı ve görevin valiye bırakıldığı bildirilmiştir; hem de 24. maddesine not düşülerek merkez mutasarrıflığının kaldırıldığı, merkez mutasarrıfının görevinin valiye, merkez idare meclisinin de kaldırıldığı ve görevinin vilayet idare meclisine bırakıldığı açıklanmıştır.

Kaza Yönetiminde Görevliler: Kazaların başında kaymakamlar en yüksek idari otorite olacaklardır. Kazaların başına seçimle belirlenen müdür yerine atama ile gelen kaymakamın getirilmesinin öngörülmüş olması kazalar bakımından önemli zihniyet değişikliğini ifade etmektedir.[28] 1842'de yapılan düzenleme ile idari birim haline çevrilmiş olan ve başında da seçilmiş müdürün olması öngörülerek yerel güçlerin etkisine açık hale getirilen kazaların başına bu kez merkezin görevlendireceği kaymakamların geçirilmesi, idari kademelendirmenin alttaki birimlerinde de merkezin denetiminin kurulması isteğini göstermektedir. Bununla birlikte, ileride değerlendireceğimiz Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde, kazaların başında müdürlerin olacağı, sancakların başında kaymakamların olacağı biçiminde bir hüküm olduğu hatırlanırsa, 1867'de değişiklik yapılana kadar kazaların başında müdürlerin kaldığını söylemek yanlış olmasa gerektir. Yine de Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde de kaza müdürünün seçimle değil, atama yoluyla geleceğinin öngörülmesi düşüncenin değişimini işaret etmektedir.

Kaymakamın yanı sıra kazanın hesap işleri ve tahrir işlerine bakmak üzere gereğine göre bir veya iki nefer kâtip de bulunacaktır.

---

28 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 152.

Köy: İdari yapının en alt kademesini ise köyler oluşturmaktadır. Her köyde her sınıf ahali için ahalinin seçimiyle iki muhtar olacaktır. Ancak bir sınıf ahalinin miktarı yirmi haneden az ise tek bir muhtarı bulunacaktır (Madde 54).

1864 Nizamnamesi'nde meclisler sistemi

1864 Nizamnamesi, öngördüğü düzenlemeler ile, muhassıllık meclislerinin kurulmasından itibaren atanmışların yanı sıra taşra idaresinde seçilmişlere de yer veren uygulamayı devam ettirmiştir. Sayılan dört kademede, yalnızca atanmışları değil, bunlarla birlikte çalışmak üzere seçilmişleri de kapsayan meclisler sistemini öngörmüştür. Meclisler sistemi, vilayetlerde kurulan bir meclis-i umumi-i vilayet (il genel meclisi) ile her yönetim kademesinde kurulan meclis-i idare (idare meclisi) sistemi olarak inşa edilmiştir. İdare meclisi, günümüzde il ve ilçelerde "il idare kurulu" ve "ilçe idare kurulu", meclis-i umumi-i vilayet ise il özel idarelerinin karar organı konumuyla "il genel meclisi" olarak varlıklarını sürdürmektedir.

Meclis-i Umumî-i Vilayet:[29] Bugünkü deyişle il genel meclisi, tamamen seçilmiş üyelerden kuruludur. Üyeler, sancakları temsil etmektedir. Her sancak, ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim dört kişiyle temsil edilmektedir (Madde 25). Bununla birlikte başkanı vali ve ikinci başkanı da memurlar arasından valinin tayin edeceği kişi olacaktır (Madde 25).

Üyelerin seçim mekanizmasının oldukça karmaşık bir biçimde belirlenmiş olduğu söylenebilir. İl genel meclisinin toplantı tarihinden bir ay önce livanın sahip olduğu her kazadan belirlenecek dörder üye liva merkezinde toplanacak; gerek liva

29 İlber Ortaylı bir çalışmasında 1871 Nizamnamesi'nden söz ederken bu nizamname ile gelen yeni bir kurum olarak Vilayet Umumi Meclisleri'ni de göstermektedir (İlber Ortaylı "İlk Osmanlı Parlamentosunun Yapısında Eyâlet İdare Meclisleri'nin Etkisi," *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler I*, 2. Basım, Ankara, Turhan Kitabevi, Nisan 2004, s. 237. Bu makale ilk kez kez *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Siyasî İlimler Derneği, Ankara, 1976, s. 433-448 arasında yayınlanmıştır). Halbuki, görüldüğü gibi, 1864 Nizamnamesi'nde de söz konusu organ yer almıştır.

merkezinden gerekse kaza ahalisinden üyelik şartlarına sahip olan üç kişiyi seçeceklerdi. Mutasarrıf, seçilen bu üç kişiyi vilayete bildirecektir. Livalardan seçilen üyelere kazalardan gelen seçmen temsilcileri yol, eğitim-öğretim, ziraat ve ticaretle ilgili sorun ve isteklerini bildiren dilekçeler vereceklerdi. Livalardan gelen seçilmiş üyelerin vilayet merkezinde toplanması ile il genel meclisi oluşturulmuş olacaktı (Madde 78). Bu noktada Nizamname'nin 25. maddesi ile 78. maddesi arasında bir uyumsuzluk olduğu görülmektedir. Nizamname'nin 25. maddesinde hatırlanacağı üzere, livalardan iki Müslüman iki gayrimüslim üyenin seçileceği belirtilmişse de, 78. maddede livalardan üçer temsilcinin seçileceği anlaşılmaktadır.[30] Ayrıca, 78. maddede Müslüman-gayrimüslim ayrımı da yoktur.[31] Bir başka husus da kazalardan gelecek dörder üyenin nasıl belirleneceği hakkında bir açıklık bulunmamasıdır. Bunun yanı sıra kazalardan gelecek temsilcilerin seçeceği il genel meclisi üyelerinin hangi şartları taşıması gerektiği de Nizamname'de açıklanmamıştır.

İl genel meclisinin senede bir defa vilayet merkezinde toplanması ve toplantı süresinin kırk günü geçmemesi öngörülmüştü (Madde 26). İl genel meclislerine verilen görevler de yolların düzeltilmesi ve muhafazası, belediyenin genel binalarının inşaat, tamirat ve muhafazası, bu konularda liva ve kaza ahalilerinin isteklerinin incelenmesi ve görüşülmesi, zira-

30 "Madde 25: Vilâyetde bir Meclis-i Umumi-i Vilâyet olup beşinci bâbda sûret-i intihâbları ta'yîn olunacağı vechile *iki Müslim ve iki gayr-i Müslim* olmak üzre her sancakdan intihâb ve irsâl olunacak a'zâdan mürekkeb olacak..." (İtalikler bize ait)

"Madde 78: Be-her sene merkez-i vilâyetde ictimâ'ı mukarrer olan Meclis-i Umûmî içün meclis-i mezkûrun zamân-ı ictimâ'ından bir mâh mukaddem her livânın hâvî olduğu her bir kazânın dört nefer a'zâsı merkez-i livâda ictima' ile gerek merkez-i livâ ve gerek re's-i kazâ sekenesinden azâlık şerâ'itini hâiz olan kimselerden üç kişi intihâb edecekeler ve bunlar mutasarrıfın inhâsıyla merkez-i vilâyete irsâl olunacaklardır." (İtalikler bize ait)

Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin aynı hususları düzenleyen 27. ve 82. maddelerinde de aynı durum söz konusudur.

31 Musa Çadırcı il genel meclisi üyelerinin seçiminde livalardan ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim olmak üzere dört murahhas üyenin liva merkezinde toplanıp aralarından üç kişiyi açık oyla seçmeleri hükmünden söz etse de 78. maddede görülebileceği üzere seçiciler için de Müslüman-gayrimüslim ayrımı yoktur.

at ve ticaret işlerinin genişletilmesi ve kolaylaştırılmasına dair hususun müzakeresi, liva, kaza, köy vergilerinin değişikliğine ve genişletilmesine dair hususların tetkiki olarak belirlenmişti (Madde 27). Sancaklardan gelecek memurlar, o sancağın genel ve her kazanın özel isteğini il genel meclisine tebliğ ile görevlidirler. Ancak bu tebliğ vali aracılığı ile olup tebligatları valiye arz edeceklerdir. Valinin görüşülmesini istediği konuların meclise gelmesi zaruridir. Vilayetin genel çıkarları ile ilgili vali tarafından doğrudan doğruya ortaya konulan konuların da mecliste görüşülmesi gerekmektedir (Madde 28). Kısaca, meclisin gündemi vali tarafından belirlenecektir. Meclisler üzerinde valinin denetiminin arttırılması artık bu dönemde merkezin kendi denetimini valiler aracılığıyla kurabileceğini düşünmeye başladığını göstermektedir.

İl genel meclisinin oluşturulması, Osmanlı idare tarihi açısından tamamen seçilmişlerden oluşan bir yapı olması açısından en azından düşünce tarzında yeni ve bir anlamıyla devrim niteliğinde bir dönüşümü göstermektedir. Bununla birlikte bir yandan merkezi otoritenin taşraya yayılmasını; öte yandan tamamen seçilmişlerden oluşan il genel meclisi oluşturulmasını sağlamak amaçlarını Osmanlı yöneticilerinin hangi temelde birleştirmeye çalıştıkları meselesi önem kazanmaktadır. Büyük olasılıkla Osmanlı merkezi yönetimi yerelin güçlerini meclislere taşıyarak, ancak öte yandan il genel meclisinin yetkilerini bir danışma organının yetkilerinden öteye geçmeyecek biçimde[32]

32 Bu durumu Vilayet Nizamnamesi'nden yaklaşık elli sene sonra İkinci Meşrutiyet döneminde vilayetler ile ilgili düzenlemelerde söz sahibi olan Ahmet Ferit (Tek) "Filhakika Ali Paşa Nizamnamesi mucebince Vilâyât Meclis-i Umumisi vardı. Bu meclislerin daire-i müzakerâtı da oldukça vasî idi. Fakat vazifesi çok, salahiyeti yok olan bu meclisler müzakerâtından kanun mucebince yalnız bir netice çıkarabilirdi: İzhar-ı temenniyât! Bu temenniler vilâyetten merkeze arz olunmak, nâzırın vakti olur, okur ve arzusuna tevafuk ederek tasvip eder ise Şûra-yı Devlet'te müzakere eylemek, Heyet-i vükelâ'da meşgul olmak umumi bütçede ahz-ı mevki etmek ve nihayet icap ederse kuvve-i teşriiyeye arz olunarak iktisab-ı kanuniyet eylemek iktiza ederdi. Her mesele-i fer'iyye için tabii bu usule müracaat olunamaz ve bu sebeble, maruzât-ı vâkıa da Bâb-ı Âli ve nezaretler dosyalarında hıfzolunurdu... Halbuki vilâyatın her şeyden evvel istediği hiç şüphesiz bu işlerdi... Ve bunları idare-i umumiye-i merkeziyenin yapabilmeye asla kudreti yoktu." sözleriyle değerlendir-

ve valinin meclis üzerinde hakim olmasını düzenleyerek; seçim mekanizmaları üzerinde de denetim kurarak, yerelin egemenlerini idareye katarak ya da "katarmış gibi" görünerek kontrol etmek gibi bir amacı gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Bu durumda il genel meclislerinin vilayet ile ilgili konularda ortaya koyacağı istekler öneri olmaktan öteye geçememektedirler. Ortaylı'nın tabiriyle, bu meclisler "ricacı kuruluşlar" olmaktan başka bir anlam taşımamışlardır.[33] Yine de bu meclisler aracılığıyla yerel egemenler ile merkezi yönetim arasında bir iletişim kanalının oluşturulduğunu söylemek yanlış olmasa gerektir.

Meclis-i İdare: Günümüzdeki adlandırmasıyla idare kurulları her yönetim kademesinde kurulan, genel olarak birbirine koşut yapı ve yetkiyle donatılmış olan kurumlardır.

Vilayet İdare Meclisi: Valinin başkanlığında müfettiş-i hükkâm-ı şeriye (şer'i hakimler müfettişi), defterdar, mektupçu, hariciye memuru gibi devlet görevlileri ile ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim ahaliden seçilecek kişilerden oluşacak; valinin yokluğunda onun belirleyeceği memurlardan biri başkanlık edecektir (Madde 13). İdare Meclisi'nin görevi Nizamname'nin 14. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, vilayet idare meclisi "umur-ı mülkiye, adliye, hariciye, nafıa ve ticarete ait mevaddın icraatına ait olan müzekerat" ile görevlidir. Bunun haricinde hukuk işlerine müdahale etmeyecektir. Bu düzenlemeyle vilayet idare meclisleri memleket meclislerinin yerini almıştır.[34]

Vilayet idare meclisinin seçimli üyelerinin belirlenmesi şu biçimde gerçekleştirilecektir: İdare meclislerinin doğal üyeleri olan müfettiş-i hükkâm, defterdar, mektupçu, meclis-i hukuk ve cinayette bulunan davalar memuru, vilayet merkezinde müftü, hakim ve ruhbanlar, valinin başkanlığında bir seçme kurulu oluşturacaklardır. Bu seçme kurulu, vilayet ve liva merkezi olan şehirlerle kasabalar ahalisinden, Osmanlı tebaası

---

mektedir. Ahmed Ferid, "Kanun-i Esasi-i Vilâyât," *Türk Yurdu*, yıl 1, sayı 15 (31 Mayıs 1328-13 Haziran 1912) [çevrimyazı metin: *Türk Yurdu*, Birinci cilt (cilt 1-2), Ankara; TUTİBAY Yayınları, 1998, s. 256.]

33 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 85.

34 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Durumu*, s. 254.

olan, yıllık en az 500 kuruş vergi veren, vilayet tarafından "erbab-ı temyiz ve itibardan olan", okur-yazar kimseler arasından seçilecek toplam dört üyenin üç katı, yani on iki adayı belirleyerek, bu isimleri liva merkezlerine bildireceklerdir. Bu on iki kişilik liste livalarda sekize indirilerek, vilayete geri gönderilecektir. Vali bu isimler içerisinden gerekli sayıda üyeyi atayarak, Bâb-ı Âli'ye sunacak; bunların memuriyetleri Sadaret makamından yazılacak tahrirat ile onaylanacaktır (Madde 77).

Liva İdare Meclisi: Mutasarrıf başkanlığında liva merkezi kazanın hakimi, müftüsü ve gayrimüslim halkın ruhani reisleri, muhasebeci, tahrirat müdürü ile ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim dört seçilmiş üyeden oluşacaktır. Liva idare meclisleri de vilayet idare meclislerinin görevlerine paralel görevlere sahiptirler. Mülkiye, maliye, zabıta, tahsiliye, nafıa, muaccelat, tapu ve ziraate ait işlerde yetki sahibi olacaklar; hukuk işlerine karışmayacaklardır (Madde 34).

Liva idare meclisi seçimleri için, mutasarrıf, liva merkezi kazanın hakimi, muhasebeci, liva merkezi olan kentin müftüsü ve gayrimüslim ahalinin ruhani reisleri ile tahrirat kâtibinden oluşan bir seçme kurulu oluşturulacaktır. Bu kurul, seçilmesi gereken üye adedinin üç katı kadar, yani on iki kişilik bir aday listesi hazırlayacaktır. Adayların yarısı Müslüman, diğer yarısı gayrimüslimlerden belirlenecektir. Tespit edilen bu on iki adayın isimleri kazalara gönderilecektir. Her kazanın idare meclisi ile meclis-i deavisi (dava meclisi) toplanacak; kendilerine iletilen on iki aday üzerinden seçim yaparak livaya geri gönderecektir. Livada seçme kurulunu oluşturmuş olan zevat yeniden toplanacak, her kaza seçim sonucunu değerlendirerek adaylar arasından en az oyu almış 1/3'lük kısmı çıkararak aday listesini sekiz kişiye indirecektir. Bu sekiz kişilik liste valiye sunulacak, vali de bu sekiz kişi içerisinden uygun gördüğü iki Müslüman ve iki gayrimüslimi liva idare meclisi üyeleri olarak belirleyecektir (Madde 73).

Kaza İdare Meclisi: Kaymakamın başkanlığında kaza hakimi, müftü, gayrimüslim ahalinin ruhani reisleri, kaza kâtibi ile Müslüman ve gayrimüslim üç seçilmiş üyeden oluşacaktır

(Madde 46-47). Kaza idare meclisleri de, mülkiye, maliye, zaptiye, tahsiliye, nafıa, tapu ve ziraata ilişkin konularda söz sahibi olacak; hukuk işlerine karışmayacaktır (Madde 48). Kaza idare meclisleri için iki senede bir kazada kaymakam, hakim, müftü, kaza kâtipleri ve gayrimüslim ahalinin ruhbanları bir araya gelerek bir kurul oluşturacaklardır. Bu kurul, senelik 150 kuruş vergi veren, 30 yaşını aşmış ve okur-yazar olanlar arasından nizamnamede öngörülen azalık adedinin üç misli kadar adayı, yarısı müslim, yarısı gayrimüslim olarak belirleyeceklerdir. Farklı gayrimüslim grupların olması durumunda gayrimüslim kontenjanı, bütün gayrimüslim sınıflara bölünecektir. Belirlenecek aday sayısı ilk yıl için dokuz, sonraki yıllar için beş olarak düşünülmüştür. Tabii bu durumda yarıya yarıya kontenjanının nasıl uygulanacağı meselesi ortaya çıkmaktadır. Kazada bu kurulun belirlediği isimler köylere bildirilecektir. Köylerde seçilecek aza adedinin iki katı, yani altı kişi seçilerek kazaya gönderilecek; kazalardan bu altı kişinin ismi livaya bildirilecek; mutasarrıf bu altı kişi içerisinden üçünü kaza idare meclisine atayacaktır (Madde 67-68-69-70-71).

Karışık görünen bu seçim mekanizmasını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

1. Üye seçilecek meclisin bulunduğu idari birimde bir seçme kurulu oluşturulur.

2. Bu kurul seçilecek üye sayısının üç katı kadar adayı Müslüman-Müslüman olmayan kontenjanına da dikkat ederek belirler.

3. Bu biçimde oluşturulan liste bir alt idari birimlere gönderilir.

4. Bu alt birimlerde yapılan seçimler sonucunda en az oy alan 1/3'lük kesim çıkarılır.

5. Seçilecek üye sayısının iki kadarı olarak kalmış olan adaylar, meclisi için seçim yapılan idari birimin bir üst kademesine gönderilir.

6. Bu üst idari kademenin mülki amiri kendisine sunulmuş olan liste içerisinden idare meclisi üyelerini atar.

Dolayısıyla, idare meclisi için yapılacak seçim süreci de mer-

kezin ve merkezin vilayetteki temsilcilerinin denetiminde gerçekleştirilecektir. Kuşkusuz Osmanlı Devleti'ni böylesi karmaşık yollara sevk eden unsurların başında, Avrupa devletlerinin imparatorluğun Müslüman olmayan halkları için baskı yapmaları etkili olmuş olsa gerektir. Bu karmaşık seçim sisteminin bir başka saiki de taşra egemenlerine meclislerde seçilmiş üyelerin varlığı yoluyla idareye katılma olanağı verirmiş gibi görünürken kurulan sıkı denetimle meclisler üzerinde kontrolün arttırılmasının hedeflenmesi olmuştur. Bir yandan seçilmiş üyelere idare meclislerinde dahi yer verilmesi, diğer taraftan bu seçimler için aslında göstermelik olmaktan öteye geçemeyecek düzenlemeler yapılması Osmanlı Devleti'nin kendi merkeziyetçi yönetim anlayışı ile yerel egemenlerin ve Avrupa devletlerinin baskısını dengelemek gibi bir amacı olduğunu işaret etmektedir. Özellikle Müslüman olmayan ahaliye karşı ihtiyatlı yaklaşıldığını belirtmeye gerek olmasa gerektir. Engelhardt, aday belirlemek üzere kurulacak olan kurulların ağırlıklı olarak Müslümanlardan oluştuğuna dikkati çekmektedir.[35]

İhtiyar Meclisleri: Bu meclisler de, her sınıf ahali için en fazla on iki, en az üç kişiden oluşacaktı (Madde 58). Muhtarların ve ihtiyar meclisi üyelerinin yıllık yüz kuruş vergi vermeleri şartı da getirilmişti(Madde 64). İmamlar ve ruhbanlar ihtiyar meclislerinin doğal üyeleri olacaklardı (Madde 58). Seçmenler için de yıllık 50 kuruş vergi verme şartı getirilmişti (Madde 63).

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde hukuk işleri

1864 Nizamnamesi'nin değişik maddelerinde idare adamlarının ve oluşturulan meclislerin hukuk işlerine karışmamaları belirtilmişti. Yine bu nizamnamede, nizamiye mahkemelerinin, yani dinsel kurallara göre hareket etmeyen mahkemelerin kurulması da öngörülmüştü. Dolayısıyla 1864 Nizamnamesi, idari ve adli organlar arasında bir ayrımı da beraberinde getiriyordu. Bu anlamıyla Vilayet Nizamnamesi idareden bağımsız yargı kurulması sürecinin de önemli bir durağını oluşturmuştur.

35 Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, s. 187.

Vilayetin Hukuk İşleri: Nizamname'nin 16. maddesine göre şeriye mahkemeleri müfettişi ve merkezi hükümete bildirilmesi gerekli ilamların ve sair dinî meselelerin sorumlusu olmak üzere merkezden, fetva makamının seçimi ile halife tarafından atanacak bir "müfettiş-i hükkâm-ı şeriye" bulunacaktır. Müfettiş-i hükkâmın görevleri bir tenbihname ile belirlenecektir (Madde 17). Nizamname'nin 18., 19. ve 20. maddeleri ile vilayette müfettiş-i hükkâmın başkanlığında üçü Müslüman üçü Müslüman olmayanlardan seçilecek üyelerden oluşacak divan-ı temyiz oluşturulması kararlaştırılmıştır. Bu meclisin görevi, taşınır ve taşınmaz mallara ait olan hukuk davaları ile ağır cezad ile alakalı davalardan livaların hukuk ve ağır ceza temyiz divanlarının görüştükten sonra usulen ve hukuken göndermek zorunda oldukları davalara ve dava taraflarının usulen ve hukuken istinaf edecekleri davalara ikinci derece mahkemesi olarak bakmak ve karar vermektir. Nizamname'nin 20. maddesinde divan-ı temyizin görev alanı çizilmiştir. Buna göre, divan-ı temyiz şer'i mahkemeler ile gayrimüslimlerin cemaat meclislerinin bakmakla görevli oldukları davalar ile ticaret meclislerinin görev alanına giren davalar dışında kalan meselelere bakacaklardır.

Nizamname'nin bu faslında "Meclis-i Cinâyât" ve "Meclis-i Ticaret" oluşturulması da öngörülmüştür. 22. maddede, Divan-ı Temyiz'de gerek adi suçlar ve gerekse de ağır cezalık meseleleri incelemek üzere üyelerden bir kısmının geçici kurullar kuracağı belirtilmektedir. 23. maddede de, Ticaret Kanunu'nun belirlediği şekil ve usulde olmak üzere, söz konusu kanunun öngördüğü görevleri yerine getirmek üzere bir reis ve üyelerden oluşan vilayet ticaret meclislerinin oluşturulacağına hükmedilmiştir. Bu meclisin sancaklar meclisi hükümlerini istinaf edeceği de belirtilmiştir.

Liva Hukuk İşleri: Her livada, "nizamî ve kanûnî ru'yet olunan de'âvîden gayrı mahkeme-i şer'iyyeye â'id olan" davalarda karar vermek ile görevli olan ve fetva makamının seçimi ile merkezden atanan bir hakim bulunacaktır (Madde 37). Liva merkezinde bir temyiz mahkemesi bulunacak ve bu mahke-

me kaza dava meclislerinin göremeyeceği veya kaza dava meclislerinde görüldükten sonra gönderilen ağır ceza ve hukuk davalarına bakacaktır (Madde 38). Sancak merkezinin meclis-i temyiz hakiminin başkanlığı altında üçü Müslüman üçü Müslüman olmayan üyelerden oluşacak; devlet tarafından atanan hukuk ve kanun işlerine vâkıf özel bir görevli de bulunacaktır (Madde 39). Liva temyiz heyetinin görevleri vilayet temyiz heyetinin görevleri ile aynıdır. Livalarda bir de ticaret meclisi bulunacaktır (Madde 42).

Kaza Hukuk İşleri: Kazalarda da "nizamî ve kanûnî ru'yet olunan de'âvîden gayrı mahkeme-i şer'iyyeye â'id olan" davaları görmek üzere merkezden, fetva makamının seçimi ile atanan bir hakim bulunacaktır (Madde 50). Bu hakimin görev ve yetkileri kendisinden üst birimlerdekilerle aynı biçimde tanımlanmıştır. Kazalarda da hakimin başkanlığında Müslüman ve Müslüman olmayan toplam üç üyeden oluşacak dava meclisleri olacaktır (Madde 51). Bu meclisin görevi üst birimlerdeki benzerleri ile aynı niteliktedir.

İdare meclisleri, dava meclisleri, temyiz meclis ve divanları üyelerinin yarısı iki senede bir değiştirilecektir. Dolayısıyla her sene idare meclisleri üyeliklerinin yarısı için seçim yapılacaktır. Meclis-i Umumi azalarının ise her sene tamamının değiştirilmesi için seçimler yapılması kararlaştırılmıştır. Her iki tür meclis için de üyelik süresi dolanların yeniden seçilmeleri de kabul edilmiştir (Madde-i Mahsusa).

Vilayetlerdeki temyiz divanı, sancaklardaki temyiz meclisleri ve kazalardaki dava meclislerinin seçimle gelecek üyelerinin seçim yöntemi idare meclisleri için öngörülmüş sistemle aynı niteliktedir.

İhtiyar Meclislerinin Hukuk İşleri İle İlgili Görevleri: Kanunun belirlediği derecede sulh yoluyla halledilebilir davaları ve küçük anlaşmazlıkları görmek ve sulh yoluyla çözmekle görevlidirler (madde 59).

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin içeriği aşağıdaki Çerçeve Tablo 1'deki gibidir.

ÇERÇEVE TABLO 1
1864 Vilayet Nizamnamesi'nin İçeriği

Giriş			1-5. maddeler
1. Bab	**İdâre-i umûmiye-i merkeziye**		
	1. Fasıl	İdâre-i mülkiye	6-15. maddeler
	2. Fasıl	Umûr-ı hukukiye	16-24.maddeler
	3. Fasıl	Viâyetin umûr-ı husûsiyesi	25-28. maddeler
2. Bab	**İdâre-i umûr-ı livâiye**		
	1. Fasıl	Umûr-ı mülkiye	29-36. maddeler
	2. Fasıl	İdare-i livânın umûr-ı hukukiyesi	37-42. maddeler
3. Bab	**İdâre-i umûr-ı kazâ**		
	1. Fasıl	Umûr-ı mülkiye	43-49. maddeler
	2. Fasıl	Kazanın umûr-ı hukukiyesi	50-53. maddeler
4. Bab	**İdâre-i umûr-ı kurâ**		54-62. maddeler
5. Bab			
	1. Fasıl	Kurâda cereyan eden usûl-i intihâbiye	63-66. maddeler
	2. Fasıl	Kazâda olan usûl-i intihâbiye	67-72. maddeler
	3. Fasıl	Livâda olan usûl-i intihâbiye	73-76. maddeler
	4. Fasıl	Merkez vilâyet için olan usûl-i intihâbiye	77-78. maddeler
Madde-i mahsûsa			

1864 düzenlemesi ile mülki teşkilatın eyalet ve sancak birimleri üzerinde de değişikliği beraberinde getirdiği; bu düzenleme ile Osmanlı Devleti, Avrupa'da on vilayet ve kırk dört sancak, Asya'da on altı vilayet ve yetmiş dört sancak, Afrika'da da bir vilayet beş sancak olmak üzere toplam yirmi yedi vilayet yüz yirmi üç sancaktan oluşan bir mülki yapıya kavuştuğu belirtiliyorsa[36] da, bunun 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin bütün ülkede yaygınlaştırıldığı 1867 tarihinde olması daha muhtemeldir.

36 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 251.

Ön uygulama: Tuna Vilayeti

1863 sonlarında hazırlanmaya başlanan ve 1864 yılında tamamlanan düzenlemeyi bütün imparatorlukta aynı anda yürürlüğe koymanın zorluklarından kaçınma ve yeni düzenlemenin beklentileri karşılama düzeyini görmek amacıyla, Ahmed Lütfi Efendi'nin verdiği bilgiye göre, Anadolu ve Rumeli'de birer örnek uygulama yapılması amaçlandı.[37] 1864 Vilayet Nizamnamesi ile aynı tarihi (7 Kasım 1864) taşıyan bir beyannamede de idare usulünün derece derece düzeltilmesine çalışılmasına rağmen birtakım düzensizliklerden dem vurularak; taşra meclislerinin görevleri ve seçim usullerinin dahi yolunda olmadığı açıklanıp, idari yapıyı bir düzene kavuşturmak amacıyla birtakım düzenlemelerin yapıldığı ve bu düzenlemelerin Anadolu ve Rumeli'de birer daire oluşturularak denenmesinin kararlaştırıldığı bildiriliyordu.[38] Ancak ilk örnek uygulama yalnızca Rumeli'de hayat buldu. Beyannameye göre Niş ve Vidin Eyaletleri, Sofya, Tulcu, Varna, Rusçuk, Tırnoy Sancaklarından oluşan Silistre Eyaleti ve Üsküp Eyaleti ile Prizren Livası birleştirilerek Tuna Vilayeti oluşturuldu ve başına da Niş Valisi Mithat Paşa geçirildi.[39] Yeni vilayet 91.624 kilometrekare bir alan üzerinde, yedi sancak ve kırk sekiz kazadan oluşturuldu.[40] Dolayısıyla, bu ilk deneme amaçlı oluşturulan vilayet eskinin eyaletinden daha geniş bir alanı kapsamaktaydı. Cevdet Paşa neden bu kadar büyük bir eyaletin oluşturulduğunu mali gerekçeler ile açıklamayı tercih etmektedir:

> "Bu teşkîlât içûn taşra tahsîsatına epeyce mebâliğin ilâvesi lâzım geldiğinden, bir mikdârına karşuluk olmak üzre iki-üç

37 *Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi*, C.X, yayına hazırlayan M. Münir Aktepe, Ankara, TTK yayınları, 1988, s. 126.

38 Beyannamenin transkripsiyonu için bkz. Erkal Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 3, Temmuz 2004, s. 107-109.

39 *A.g.m.*, s. 108 ve Ahmed Cevdet Paşa, *Maruzat*, s. 111.

40 Slavka Draganova, *Tuna Vilayeti'nin Köy Nüfusu*, Ankara, Türk Tarih kurumu Yayınları, 2006, s. 1. Bu haliyle de "Tuna Viayeti, sınırları itibariyle hemen hemen bugünkü Bulgaristan'ı kaplıyordu." (M. Hüdai Şentürk, *Osmanlı Devleti'nde Bulgar Meselesi*, s. 169)

eyâletden bir vilâyet ve bir-iki sancakdan bir sancak teşkîl ve kazâ dâ'ireleri bir mertebe tevsî'ile ufak-tefek kazâlar nâhiye i'tibâr edilmişidi."[41]

1867'de vilayet düzeni imparatorluğun tümünde uygulamaya geçirilirken de izlenen yöntem bu olacaktır. Beyannamede meclislerin nasıl oluşturulacağı, vilayet görevlileri de belirtilmektedir. Bu bölgenin seçilmesinde Balkan milliyetçiliklerinin etkisinin olduğu açıktır.[42] Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*'ında, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlanışı ve Tuna Vilayeti'nde deneme uygulamasını aşağıdaki gibi özetlemektedir:

> "Bir vakitden berü Fuad Paşa vilâyâtın tanzîmi emelinde olup hulâsa-i mütâla'ât dahi, eyâletler ve sancaklar büyüdülerek vâlîliklerine, mücerreb ü muktedir zâtlar intihâb ve dâire-i me'zûniyyetleri tevsî' ile yalnız mühim işlerde Dersaâdet'e mürâca'at eylemeleri ve bu vechile merkez-i saltanat âdi işlerle iştigalden kurtularak vükelây-ı devlet[in]de ehem-i umûr ile iştigal etmeleri husûslarından ibâret idi. Fuad Paşa, bu esâs üzre bir *Vilâyet Nizâmnâmesi* kaleme aldırıp mevk'-i tecribe olmak üzre Ruscuk ve Vidin ve Niş eyâletlerini birleşdirerek, Tuna Vilâyeti nâmiyle bir büyük vilâyet teşkîl ve vâlîliğini Niş Vâlîsi Midhat Paşa'ya tevcîh etdirmiş idi. Bu nizamnâme hükmünce eyâlete, 'vilâyet' denildiği gibi sancak kaymakamlarına 'mutasarrıf' ve kazâ müdîrlerine 'kaymakam' ve nâhiye me'mûrlarına 'müdir' denilmişdir."[43]

Tuna Vilayeti Nizamnamesi 8 Ekim 1864 (7 Cemaziyelahir 1281) tarihinde *Takvîm-i Vakayi*'de yayınlanarak yürürlüğe girdi.[44] Bu nizamname, daha önceden hazırlanmış (ancak

41 M. Hûdai Şentürk, *Belleten*, cilt LIX, sayı 226 (Aralık 1995), s. 732.

42 Erkan Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 3, Temmuz 2004, s. 97.

43 Ahmed Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*, s. 110-111. Burada sözü edilen sancakların mülki amirine mutasarrıf ve kazaların mülki amirlerine kaymakam unvanlarının verilmesi, Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde değil 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde söz konusudur.

44 Tuna Vilayeti Nizamnamesi için bkz. *Dûstur*, I. Tertib, cilt 1, s. 517-536. Metnin transkripsiyonu için bkz. M. Hûdai Şentürk, *Osmanlı Devleti'nde Bulgar Meselesi*, s. 253-271 ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinle-

Tuna Vilayet Nizamnamesi'nden sonra yayınlanacak olan) Vilayet Nizamnamesi üzerinde yapılan küçük değişiklikleri içermekteydi.[45] Nizamnamenin giriş cümlesine göre İkinci Ordu Humayun Dairesi'nin Edirne Vilayeti'nden başka mahalleri bir "daire-i mülkiyye" kabul edilecek ve adı da Tuna Vilayeti olacaktı. Tuna Vilayeti yedi livaya bölünecek, her liva da kazalara ayrılacaktı. Kazanın altında yer alan idari birim köy olarak belirlenmişti. Bununla birlite Nizamname'nin 4. maddesinde nahiye biriminden de söz edilmiş; "Bazı kuranın içtimaından hasıl olan küçük daireler hasbe'l mevki müstakil kaza olamayup diğer bir kazaya ilhakan idare olunacak ve bunlar nahiye kabul edilecek" hükmü yer almıştı. Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin içeriği Çerçeve Tablo 2'deki gibidir.

Tuna Vilayeti Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile aynı içeriğe sahiptir. Bununla birlikte birtakım farklar da mevcuttur. Bu nedenle, burada, Tuna Vilayet Nizamnamesi açıklanmayacak; yalnızca, 1864 Nizamnamesi'nden farkları belirtilmeye çalışılacaktır.[46]

1- İki nizamname arasındaki farklardan biri, birtakım görevlilerin unvanlarıyla ilgilidir. 1864 Nizamname'sinde vilayetin mali işlerinden sorumlu görevlinin vilayet defterdarı olacağı hükmü varken; Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde vilayet muhasebecisi unvanı yeğlenmiştir.

2- Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile 1864 Vilayet Nizamnamesi arasında farklardan bir diğeri, liva ve kazaların başında olacakların unvanlarıyla ilgilidir. Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde livanın mülki amiri kaymakam iken; 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde, livanın mülki amiri mutasarrıftır. Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde kazanın mülki amiri kaza müdürü iken, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde kaymakamdır.

3- İki nizamname arasındaki farklardan bir diğeri de, meclis-

---

ri (III): Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 5, sayı 2 (Mart 1996), s. 67-81.

45 *A.g.e.*, s. 69.

46 İki nizamname arasındaki farklar için ayrıca bkz. Selda [Kaya] Kılıç *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt XXIV, sayı 37, 2005, s. 102-103 ve Erkan Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13 sayı 3, Temmuz 2004, s. 97-98.

ÇERÇEVE TABLO 2
Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin İçeriği

Giriş			**1-5. maddeler**
1. Bab	**İdâre-i umûmiyye-i merkeziye**		
	1. Fasıl	İdâre-i mülkiye	6-15
	2. Fasıl	Umûr-ı hukûkîye	16-26. maddeler
	3. Fasıl	Vilâyetin umûr-ı Husûsiyyesi	27-30. maddeler
2. Bab	**İdâre-i umûr-ı livâ'iyye**		
	1. Fasıl	Umûr-ı mülkiye	31-38. maddeler
	2. Fasıl	İdare-i livânın Umûr-ı hukûkiyyesi	39- 46. maddeler
3. Bab	**İdâre-i umûr-ı kazâ**		
	1. Fasıl	Umûr-ı mülkiye	47-53. maddeler
	2. Fasıl	Kazânın umûr-ı hukûkiyyesi	54-57. maddeler
4. Bab	**İdâre-i umûr-ı kurâ**		58-66. maddeler
5. Bab			
	1. Fasıl	Kurâda cereyân iden usûl-i intihâbiyye	67-70. maddeler
	2. Fasıl	Kazâda olan usûl-i intihâbiyye	71- 76. maddeler
	3. Fasıl	Livâda olan usûl-i intihâbiyye	77-80. maddeler
	4. Fasıl	Merkez-i vilâyet için olan usûl-i intihâbiyye	81-82. maddeler
Özel Hüküm			

lerdeki seçilmiş üyelerin sayısında ortaya çıkmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde il ve sancak idare meclislerinin ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim olmak üzere toplam dört seçilmiş üyesinin olması öngörülmüşken; Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde, bu sayı üçer adetten toplam altı olarak belirlenmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde, kaza idare meclislerinin seçimle belirlenecek üye sayısı üç olarak belirlenmiş iken, Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde, bu sayı dört olarak belirlenmiştir. Bu sonuncusu ile ilgili olarak, Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin düzenlemesi Müslüman ve gayrimüslimlerin eşit biçimde temsil edilmesi ilkesine daha uygundur. Çünkü üç üyelik söz konusu olduğu zaman bu üç üyeliğin nasıl dağıtılacağı pek belli değildir.

4- Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile 1864 Vilayet Nizamnamesi arasındaki bir başka fark da, Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde "Meclis-i Cinayet"in daha detaylı düzenlemiş olmasıdır. 1864 Nizamnamesi'nde sadece temyiz divanında bu işlere bakmak üzere geçici kurullar oluşturulacağı öngörülmekteydi (Madde 22). Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde ise vilayette "Meclis-i Kebîr-i Cinayet" [Ağır Ceza Yüksek Meclisi] kurulması öngörülmüş; bu meclisin, liva ağır ceza meclislerinin usulen ve kanunen istinafa mecbur oldukları veya davanın taraflarının usulen ve kanunen temyiz edecekleri ağır ceza davalarına ikinci derece mahkemesi olarak bakacağı hükmü yer almıştır (Madde 22). Ağır Ceza Meclisi'nin, müfettiş-i hükkâmın başkanlığında, seçim usulleri nizamnamenin beşinci babında gösterilen üçü Müslüman ve üçü Müslüman olmayan toplam altı üyeden oluşacağı ve hükümet tarafından atanan kanun meselelerine hakim bir de memurun bulunacağı öngörülmüştür (Madde 23). Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile ikinci derece mahkemeleri ikiye, hukuk davalarına bakacak olanlar ile ağır ceza davalarına bakacak olanlar ayrılmıştır.

5- İki nizamname arasındaki bir başka fark ise, kazalarda kurulacak dava meclislerinin seçimle gelecek üyelerinin sayısının 1864 Nizamnamesi'nde "üç" olarak belirlenmesine karşın Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim "dört" üyenin olmasının öngörülmesindedir.[47]

Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin yayınlanmasından kısa bir süre sonra, 26 Ekim 1864 tarihinde, *Tuna Vilayeti'nin Usul-ı İdaresi Hakkında Talimat* yayınlandı.[48] Talimatın giriş cümle-

47 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin karşılaştırmalı bir şeması için bkz. Sedat Bingöl, *Tanzimat Devrinde Osmanlı'da Yargı Reformu (Nizâmiye Mahkemeleri'nin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876)*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004, Ek 3. Bingöl 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde, kaza dava meclislerine mümeyyiz sıfatı ile seçilecek olanların ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim olmak üzere dört kişi olacağını yazmaktadır. Oysa ki, bu nizamnamelerde, idare meclislerinin seçimle belirlenecek üyeleri ile mahkemelerin seçimle belirlenecek üyeleri arasında da paralellik kurulmuştur. 1864 Nizamnamelerinde kaza idare meclislerinde seçimle gelecek üç üyenin öngörülmesi gibi kaza dava meclislerinde de seçimle üç üyenin belirlenmesi söz konusudur.

48 Bu talimatın transkripsiyon metni için Selda Kaya Kılıç, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

sinde yeni usule geçilirken eskisinin ortadan kaldırılmasıyla işlerin sekteye uğramaması, özellikle vergi tahsil ve hesap işlerinin karışık hale gelmemesine dikkat edilmesi isteniyor; yeni usuller uygulamaya konulana kadar eskilerinin de işlerin sürmesine yetecek düzeyde korunması tavsiye olunuyordu. Vilayet merkezinde kurulacak olan idare meclisinin hayata geçirilebilmesi için sırasıyla köy, kaza ve sancak meclislerinin oluşturulması gerektiği; bu durumun, vilayet idare merkezinin oluşturulmasını geciktirebileceği; bu nedenle, bu ilk defaya mahsus olmak üzere idare meclisinin seçimle gelecek üyelikleri için vilayet dahilindeki sancaklardan uygun bulunacak üç Müslüman ve üç gayrimüslim üyenin vilayet tarafından seçileceği bildirilmektedir. Merkez tarafından vilayetin merkez ile ilgili memurlarının ve sancak kaymakamlarının tayinlerinin yapılacağı; merkezin kalemleri için gereken kâtiplerin ve sancaklar mal müdürlerinin ve kalemlerin kâtiplerinin atanmasında yine vilayetin yetkili olacağı öngörülmektedir. Halihazırda eyalet meclislerinin üstlenmiş oldukları nizamiye mahkemeleri ve ağır ceza alanındaki yargı ile ilgili görevleri Meclis-i Temyize ve Meclis-i Cinayete ait olduğundan bunlar için yapılacak nizamnameye kadar vilayet ve meclis-i mezkûre[49] bu görevleri yerine getirecekleri gibi sancak ve kaza meclisleri de eski meclislerin yetkisi çerçevesinde hareket edeceklerdir. Talimatın bundan sonraki kısımları vilayetin maliyesi işleri üzerinedir.

Tuna Vilayeti Valisi Mithat Paşa'nın çabaları ile kısa sürede imparatorluğun mülki teşkilatında parlak bir örnek oluşturmaya başlamıştır. Mithat Paşa'nın, il genel meclisini açış konuşmasında verdiği bilgilere göre on altı ayda çok yol kat edilmiş; aşağıda sıralanan başarılar elde edilmiştir:[50]

• Müslüman ve Hıristiyanlardan ihtiyar heyetleri oluşturulmuş,

---

Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1995, Ek 1, s. 244-247. Bu çalışmada Kaya'nın bu transkripsiyon metni kullanılmıştır.

49 "meclis-i mezkure" sözüyle idare meclisinin kastedildiği düşünülebilir.

50 *Tuna Gazetesi*, 20.03.1866 tarih ve 58. sayısından aktaran Slavka Draganova, *Tuna Vilayeti'nin Köy Nüfusu*, s. 8.

• Naip ve kadılara ücret verilmeye başlanmış,
• Müdürler beş kategoriye ayrılmış,
• Ödenmemiş vergiler düzene konmuş,
• Şehirlerde %12 faizli ve kamu yararına sandıklar oluşturulmuş,
• Zaptiyelere ek ücretler verilmesi yoluyla suç işleme oranları yarı yarıya ve hatta 2/3 oranında geriletilmiş,
• Vilayet basımevi kurulmuş,
• Yollar, köprüler inşa edilmiş; toprak doldurmaları, derbentler sağlanmış,
• Köyler en yakın kazalara yeniden bağlanmıştır.

Mithat Paşa bunlardan başka başarılarını da sıralamıştır.[51] Mithat Paşa'nın uygulamalarının başarısı çağdaşı isimler tarafından da kabul edilmektedir. Ebüzziya Tevfik, Tuna Vilayeti için:

> "Tuna'da rahmetli Mithat Paşa, vali olarak bulunuyordu. Gerçekten de Tuna vilâyeti, Osmanlı tarihinde yepyeni bir dönem açan önemli iç olaylarımızdandır. Orada, her şey başka idi. Devletin bütün kanunları ve tüzükleri – ilân olundukları vakitten beri- başka hiçbir yerde Tuna'da olduğu kadar gereği gibi uygulanmıyor, saygıyla karşılanmıyordu..... Sözün kısası Tuna vilâyeti, sivil amir ve memurlarıyle, kumandanlarıyle, din görevlileriyle, âdeta özgür sayılan adliyesiyle, sanki bir vilâyet değil- özerk bir beylik niteliğindeydi"[52]

şeklinde bir değerlendirme yapmaktan kendini alamamıştır. Anlaşıldığı kadarıyla, Ebüzziya Tevfik gibi "Yeni Osmanlılar Cemiyeti" üyelerinin de takdirini toplayan Tuna Vilayeti uygulaması, devrin yöneticileri tarafından da başarılı bulunmuş olsa gerek ki, imparatorluğun diğer bölgelerinde de uygulamaya geçilecektir. İmparatorluğun bütününe yayılmadan önce yeni sistem başka eyaletlerde denendi. Tuna'dan sonra Bosna ve

---

51 *A.g.e.*, s. 8-9. Mithat Paşa'nın valiliği altında Tuna Vilayeti'nde yapılanlar için ayrıca bkz. M. Hüdai Şentürk, *Osmanlı Devleti'nde Bulgar Meselesi*, s. 173-181.

52 Ebuzziya Tevfik, *Yeni Osmanlılar Tarihi*, bugünkü Türkçeye uyarlayan: Şemsettin Kutlu, İstanbul, Hürriyet Yayınları, Mart 1973, s. 216-219.

Hersek birleştirilerek Bosna Vilayeti oluşturuldu.[53] Bosna Vilayet Nizamnamesi, Tuna Nizamnamesi'nde ortaya konulan sistemin, yine Tuna'da elde edilen tecrübelerden yararlanılarak üç noktada değişikliğe uğramış haliydi. Bu üç değişikliğin başında maarif-i umumiye müdürü bulunan ve gerektiği zaman bu görevi müfettiş-i hükkâmın yürüteceği bir Maarif-i Umumiye Nezareti kurulması;[54] kazaların cemaatlere cemaatlerin yaftelere ve yaftelerin köylere bölünmesi; vilayet ve sancak merkezlerinde oluşturulmuş ağır ceza, hukuk ve temyiz meclislerinin birleştirilmesi biçimindedir.[55]

Aynı dönemde, Şam ve Sayda birleştirilip Suriye Vilayeti oluşturulurken Erzurum Eyaleti de vilayet düzeni içerisine dahil edildi.[56] Kudüs Mutasarrıflığı da Suriye Eyaleti'ne bağlanarak vilayet düzeni içerisine alındı.[57] Vilayet düzeni içerisine alınan bir başka yer de Halep oldu. Halep Eyaleti'ne bağlı Zor ve Urfa sancakları, Adana Eyaletine bağlı Payas ve Kozan sancakları, Islahiye ile Maraş birleştirilerek Halep Eyaleti oluşturuldu; başına da Ahmet Cevdet Paşa getirildi.[58] Halep Vilayeti oluşturulurken vilayetin yapısı dikkate alınarak birtakım değişiklikler gerçekleştirildi. Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde idare meclisi üyeleri ve dava meclisleri mümeyyizlerinin yarısının Müslüman, diğer yarısının gayrimüslim olması öngörülmüşse de Halep'teki nüfus yapısı bu düzenlemeye olanak vermediğinden, bazı kazalarda Hıristiyan nüfus hiç bulunmadığından ya da çok az bulunduğundan Halep Vilayeti Nizamnamesi gayrimüslim üye ve mümeyyizlerin sayısının nüfusa göre orantılı ol-

53 Ahmed Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*, s. 111.

54 1864 Vilayet Nizamnamesi ve Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde vilayetlerin maarif işlerinin nasıl düzenleneceği konusunda herhangi bir hüküm yer almamaktaydı.

55 Selda Kaya Kılıç, *Türkiye'de İl Yönetimi*, s. 76.

56 Talât Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında "Bir Kalem Tecrübesi"*, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, 1940, s. 173. Selda Kaya Kılıç, Türkiye'de İl Yönetimi, s. 76.

57 Sabahaddin Samur, *Suriye Vilâyeti'nin İdârî ve Sosyal Yapısı (1840-1908)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İslam Tarihi Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1988, s. 21.

58 Ahmed Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*, s. 177.

ması biçiminde düzenlendi.[59] Bu dönemde sadece bazı eyaletlerin vilayet sistemi içerisine alınması değil, kazalar düzeyinde de benzer uygulamanın geçerli kılınmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır.[60]

1867 düzenlemesi

Vilayet uygulaması, özellikle Tuna'da vali Mithat Paşa'nın da etkisi ile başarılı olunca 1867 yılında bu uygulamanın bütün Osmanlı ülkesinde geçerli kılınması için düzenlemeler yapılması gereği ortaya çıktı. Ancak, bu noktada da Avrupalı büyük devletleri tatmin etmek isteğinin etkili unsur olduğunu belirtmek gerekir. 1867 yılında, Fransa, Osmanlı Devleti'ne verdiği bir nota ile 1856 Islahat Fermanı'nın uygulanmasına ilişkin bir reform programını Osmanlı Devleti'ne bildirmişti.[61] Notada, Hıristiyanların çeşitli memuriyetlere kabulü, eğitimin ıslahı ve yaygınlaştırılması, vilayet idare usulünün ülkenin her bölgesinde geçerli kılınması, mahkemelerin açık olacak şekilde yeniden düzenlenmesi, Hıristiyanların şahitliklerinin kabul edilmesi, ticaret kanunlarının hazırlanması, ticaret mahkemelerinin ıslahı, hapishanelerin ve zabıtanın ıslahı, yabancıların tasarruf hukukundan serbestçe yararlanmaları, vakıfların ıslahı ve bütün emlak ve arazinin mülke dönüştürülmesi, dolaylı vergilerin emaneten idaresi ve iltizamın kaldırılması suretiyle doğrudan vergilerin toplanma usulünün değiştirilmesi, iç gümrüklerin ve tüketim vergisinin kaldırılması, büyük nafıa işlerinin yapılması, yollar ve köprülerin ıslahı, maden ve ormanların iyileştirilmesi, büyük şehirlerde belediye yönetimlerinin kurulması, her nezaret için özel bir bütçe yapılması ve bütün idare şubeleri için genel bir bütçe hazırlanması gibi hususlar yer al-

59 *Aynı yerde ve* Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir, 21-39*, yayınlayan: Cavid Baysun, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1991, s. 200.

60 Ahmet Cevdet Paşa'nın verdiği bilgiye göre "Zeytun kasabası merkez olmak üzere müceddeden bir kazâ teşkîl kılındı. Ve vilâyet usûlüne tevfîkan a'zâsının nısfı Müslim ve diğer nısfı ermeni olmak üzre meclisler teşkîl ve kaymakam ve nâib nasb ile Zeytun mes'elesi hall ü tesviye olundu."*a.g.e.*, s. 185.

61 Engelhardt, *Tanzimat*, s. 246.

mıştı.[62] Fransız isteklerinin Avrupa büyük sermayesinin çıkarları doğrultusunda Osmanlı'da düzenlemeler yapılmasını içerdiği görülmektedir. Fransa ile beraber Rusya da bir plan sunmuşsa da Osmanlı yöneticileri, milliyet esasına dayalı olarak Osmanlı İmparatorluğu'nu otonom bölgelere bölmeyi amaçlayan Rus planına değil, doğal olarak karma eğitim ve dinsel etkilerin en aza indirilmesi yoluyla Osmanlı halklarını Osmanlı ulusuna dönüştürmeyi hedefleyen Fransız planına daha yakın durmuşlardı.[63] Rusya Fransızlarca gerçekleştirilecek girişimlerin akim kalacağını ilan ediyor, Prens Gorçakov Osmanlı elçisine Hıristiyanlara idari özerklik vermekten başka bir çare olmadığını bildiriyordu.[64] İngiltere de Fransız düşüncelerinden yana tavır almıştı. Bu durumun da açıkça gösterdiği gibi Avrupalı devletlerin Osmanlı'nın idari işlerine müdahalelerindeki saikler birbirlerinden farklılık gösteriyor; devletler, Osmanlı'ya müdahale ederken kendi aralarındaki çıkar çatışmalarını da gözeterek düşünce üretiyorlardı. Osmanlı Devleti yöneticileri de zaman içerisinde toprak kaybı ile sonuçlanacağını düşündükleri Rus teklifine razı olmaktansa, Batı Avrupalı devletlerin iktisadi çıkarlarına uygun düzenlemeler yapmayı kendilerine daha uygun görüyorlardı.

Fuad Paşa 15 Mayıs 1867'de Avrupalı güçlere hitap eden konuşmasında "vilayet" uygulamasının ilk testinde başarılı olduğunu bildirerek yeni sistemin birkaç hafta içerisinde bütün eyaletlerde uygulanmaya başlanacağını söylüyordu.[65] Aslında Fuad Paşa'nın bu konuşmasından yaklaşık iki ay önce Osmanlı yönetimi vilayet düzeninin imparatorluğun bütününde hayata geçirmek yönünde iradesini ortaya koymuştu.

17 Mart 1867 (10 Zilkade 1283) tarihli 875 numaralı *Takvîm-i Vakayi*'de yayınlanan beyanname ile bu durum ilan ediliyordu:[66]

---

62 *A.g.e.*, s. 481, dipnot: 7.

63 Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 235.

64 Engelhardt, *Tanzimat*, s. 245-246.

65 Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 157.

66 Beyannamenin Latin harfleri ile metni için Talât Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında "Bir Kalem Tecrübesi"*, s. 176, Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, s. 146-147 ve Erkan Tural, *Çağ-*

"Memlekette umûmi saadeti tanzîm edilen Tanzimât-ı hayriyyenin her tarafça gösterdiği terakkiyât ve ıslahat-ı nafîaya medarı istikmâl olmak olacak kavaîd-i cedide-i adabda tesisini iktîzâ ettirdiğinden şimdiye kadar meydana gelen âsâr-ı memdûhanın en mühimlerinden birisi de vilâyetler nizâmıdır ki, bunun hin-i tesisinde mevkî-i tecrübe ve imtihan olarak teşkil olunan Tuna vilayeti idaresince muhassenatı görüldükçe diğer kıtaat-ı mülkiyye idarelerinin de bit-tedric o usul ve kaide dairesine alınması şayân buyurulmuştur. Vilâyet Nizamnâmesi ahkâmının el-halet'ül-hazîhi müteşekkil olan devair haricindeki eyâlâtın kaffesinde ve şu aralık masrafca hazineye bâr olmayacak sûrette mevkî-i icraya konularak eyâlet nam ve ünvanın bil-umûm vilâyata tahviline bu defa irâde sadr olunmuştur."[67]

Bu açıklamadan sonra vilayet adı ile oluşturulan idarelerden beklenen yarar da üç ana noktada belirtilmektedir. Buna göre:[68]

---

daş Yerel Yönetimler, cilt 13, sayı 3, Temmuz 2004, s. 109. Bu çalışmada beyannameden alıntılan bölümler Erkan Tural'ın metninden alınmıştır.

67 "Memleketin genel saadetini düzenleyen Tanzimat-ı Hayriye'nin her tarafta gösterdiği ilerleme ve bayındırlık işlerinin ıslahatını tamamlama vesilesi olacak yeni kanunları gerektirdiğinden şimdiye kadar meydana gelen övünülecek görevlerden en mühimlerinden birisi de vilayetler nizamıdır ki, bunun kuruluş anında tecrübe ve imtihan yeri olarak oluşturulan Tuna vilayeti idaresince faydası görüldükçe, diğer mülkiye idareleri kısımları da yavaşça o usul ve nizam dairesine alınması uygun bulunmuştur. Vilayet nizamnamesi hükümlerinin şimdiki halde şekillenmiş olan daireler haricinde eyaletlerin hepsinde ve şu aralık masrafça hazineye yük olmayacak surette icra mevkiine konulacak eyalet nam ve unvanının tamamiyle vilayete havale edilmesine bu defa irade çıkarılmıştır."

68 Talât Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında "Bir Kalem Tecrübesi"*, s. 176; Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, s. 146-147 ve Erkan Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 3, Temmuz 2004, s. 109. "1- Bir dairenin işini bir merkeze bağlayıp hükûmetin icra kuvvetinin sağlamlaştırılması ve genişletilmesi, 2- Mahkemelerin durumlarının düzenlenmesiyle genel hukukun bir kat daha güven altına alınması, 3- Memleket meclislerinin düzenli bir surette kurulması ile azasını, kurulmuş olan düzenine uygun olarak, ahali seçerek hükûmler vermek için başkan ve memleket idaresine ait hususlar için başka meclisler açılması maddeleri olarak idarece, imar ve ıslahatça birtakım maddeler dahi şu üç esasın ayrıntısı nafıasından ve her vilayetin merkezinde senede bir defa genel meclis kararıyla mülhak livalardan toplanan azanın fikir ve oy birliği üzerine servet ve mamuriyetlerinin gelişmesini sağlayacak servet birikimi ve memuriyetlerini icap

1- Bir dairenin işini bir merkeze rapt ile kuvve-i icraiye-i hükümetin tahkim ve tevsi' olunması,

2- Muhakimin tanzim-i ahvaliyle hukuk-u umumiyenin bir kat daha taht-ı temine alınması,

3- Memleket meclislerinin bir suret-i muntazamada teşkili ile azasını, müesses olan nizamına tatbikan ahali intihap ederek muhakematı için başka başka ve idare-i memlekete ait hususat için başka meclisler küşad edilmesi maddeleri olarak idarece, imarat ve ıslahatca birtakım mevadd dahi şu esasın teferruat-ı nafiasından ve her vilayetin merkezinde senede bir defa Meclis-i Umumi akd ile mülhak livalardan celb olunan azanın ittihad-ı efkar ve ârâsı üzerine vatanlarının tezayüdü servet ve mamuriyetini mucip olacak ıslahatın fiile götürülmesi dahi vezaif-i mukarrere ve mer'iye cümlesinden bulunmuştur.

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere Tuna Vilayeti uygulaması yaygınlaştırılmak istenmektedir. Fuad Paşa'nın Avrupalı devletlere seslenerek bir anlamda vilayet düzeninin bütün imparatorlukta yürürlüğe gireceği sözünü vermesinden sonra yeni bir talimat daha yayınlandı. *Vilayetlerin idare-i mahsusası ve nizamatının suver-i icraiyesi hakkında talimat-i umumîye*[69] adını taşıyan 21 Haziran 1867 (18 Safer 1284) tarihli talimatın giriş bölümünde daha önce yapılmış ıslahat hareketlerinden herkes çok memnun olduğundan bu usulün bütün ülkede yaygınlaştırılmasından söz edilmektedir. Talimat, toplam 3 fasılda 22 maddeden oluşmaktadır: "Devair-i Mülkiye ve Mecalis ve Mehakim-i Nizamiye ile İdare-i Şubelerinin Suret-i Tertibine Şamildir" başlıklı birinci fasıl 1-4. maddeleri; "Memleket Meclislerinin Rüyet-i Dava Hakkında Vukubulacak Hareketlerine ve Davanın Suret-i Havalesine Dairdir" başlıklı ikinci fasıl 5-11. maddeleri ve "Vezaif-i Umumîyenin Derecatını ve Islahat-ı Za-

edecek ıslahatın fiile götürülmesi dahi kararlaştırılmış ve yürürlükte olan görevlerinden sayılmıştır."

69 1867 tarihli bu talimat ilk kez Selda Kılıç Kaya tarafından doktora tezinde incelenmiştir (Selda Kaya Kılıç, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi*, s. 79-86). İslam Araştırmaları Merkezi kütüphanesinde bulunan bir ciltte bu talimat, 1864 Nizamnamesi ile birlikte (başka hukuksal düzenlemelerle beraber) ciltlenmiş halde bulunmaktadır.

bıta ve Belediyeye Müteallik Bazı İcraat ve İhtaratı Mutazammındır" başlıklı üçüncü fasıl da 12-22. maddeleri kapsamaktadır. Söz konusu düzenleme aşağıdaki hususları içermektedir.

Mülki Taksimat ve Mülki Görevliler: Talimatnamenin 1. maddesine göre, vilayetler livalardan,[70] livalar kazalardan, kazalar ise nahiye ve köylerden oluşacaktır. Vilayette vali, livada mutasarrıf, kazada kaymakam, nahiyede müdür ve köyde muhtar görev yapacaklardır. Bu hükümler 1864 Vilayet Nizamnamesi ile uyum içindedir. Kazaların başında yer alan mülki görevlilerin unvanı müdürden kaymakama çevilirken, sancakların mülki amirleri de mutasarrıflar olmuşlardır. Böylelikle 1842 yılından beri gelen ve Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde de yer alan kaza mülki amirine müdür denilmesinden vazgeçilmiş olur. Kuşkusuz buna sebep nahiye adında yeni bir birimin daha mülki kademe içerisinde yer alması olsa gerektir. Bir mülki amir sıfatı daha eklenince birimlerin başındakilerin unvanları değişmiş görünmektedir.

Ahmed Lütfî Efendi ile Cevdet Paşa'nın sözünü ettikleri 1867 tarihinde, kaza müdürlerine kaymakam,[71] kaymakamlara mutasarrıf, il merkezindeki muhasebecilere defterdar, mutasarrıflıklardaki mal müdürlerine muhasebeci, kaymakamlıklardakilere mal müdürü unvanları verilmesi[72] anlaşılan bu talimat ile gerçekleşmiştir. Aslında, bu, 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne de uygundur. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, Tuna Eyaleti'ndeki uygulamada livaların mülki amirlerine kaymakam, kazaların mülki amirlerine kaza müdürü unvanları verilmişti. Kısaca 1867 tarihinde Tuna uygulaması bütün ülkeye yaygınlaştırılırken 1864 Vilayet Nizamnamesi esas tutulmuştur.

---

70 Musa Çadırcı bu düzenleme ile "sancak" adının "liva"ya dönüştürüldüğünü yazmaktadır (Musa Çadırcı, "Tanzimat," *Osmanlı*, cilt 6: Teşkilât, Yeni Türkiye Yayınları, s. 185).

71 1864 Nizamnamesi'nde kazaların başında kaymakamların bulunacağı hükmü varsa da Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde kazaların mülki amirinin müdürler olacağı yazılıydı.

72 *Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi C.XI*, yayına hazırlayan: M. Münir Aktepe, Ankara, Türk Tarih kurumu Yayınları, 1989,79. Ahmed Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*, s. 101. Ahmed Cevdet Paşa nahiye memurlarına da "müdür" unvanının verildiğini yazmaktadır.

Bütün görevliler bir üstlerine karşı sorumludurlar. Bütün idari birim yöneticileri valinin maiyetindedir. Nahiye birimi yine idari kademeler içinde sayılmıştır. Bununla birlikte yine nahiyelerin kuruluş tarzı ve işleyişleri ile ilgili herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.

Mali İşler: Vilayetin mali işlerinden, vilayette defterdar, livada muhasebeci, kazada ise mal müdürü sorumludur. Vilayetin maliye ile ilgili bir sorunu vilayetlerde defterdar ile merkezdeki devlet adamları arasında çözülecektir. Sancaklarda mutasarrıflar ile muhasebeciler; kazalarda ise kaymakamlar ile mal müdürleri arasında görüşülecektir (Madde 2).

Kazalar ve Nahiyeler: Talimatın 3. maddesine göre, vilayetlerde öncelikle yapılması gereken kaza ve nahiyelerin oluşturulması ve memleket meclislerinin düzenlenmesi olarak belirlenmiştir.

Kazalar, konum ve önemlerine göre üç sınıfa ayrılacaktır. Ticaret, medeniyet ve yaşayış açısından önde gelenler "sınıf-ı evvel", bunlara göre daha mazbut olanlar "sınıf-ı sani" ve "sınıf-ı salis" olacaklardır. Kaza ve kasaba şeklinde bulunmayan yerler nahiye sayılacaktır. Nahiye halindeki küçük kazalar, büyük olan kazalara bağlanacaktır. Nahiye sayılacak kazaların müdürlük merkezinde birer gayrı-muvazzaf "ihtiyar meclisi" seçilerek oluşturulacaktır (Madde 3).

Vilayetlerde bakılacak işler genel olarak üçe ayrılmaktadır. Birincisi, mülki idare ve maliyeye ait olan vergi, tapu ve arazi işleridir. İkincisi zaptiye askerlerinin yönetilmesi; üçüncüsü kamu yararına olan imar, yol ve benzeri her türlü belediye işleridir (Madde 12).

Talimatın ikinci bölümünde hukuk işleri ele alınmaktadır. Talimatın 5. maddesinde Vilayet Nizamnamesi'ne gönderme yapılarak, vilayetlerde davaların görülmesinde görevli olan meclislerin dört dereceye ayrıldığı hatırlatılmaktadır: Birinci derecede köylerde bulunan ihtiyar meclisleri, kaza merkezlerinde bulunan dava meclisleri, liva merkezlerinde temyiz-i hukuk meclisleri ve vilayet merkezlerinde bulunan temyiz-i hukuk divanları.

Hükümet memurları aleyhindeki davalar en büyük memur, vali, mutasarrıf veya kaymakamlar tarafından gizli ve açık olarak tetkik edilecektir. Mahkemeye yansıması durumunda temyiz-i hukuk ve dava meclislerinde görülecektir (Madde 10). Talimatın 17. maddesinde, "Mekâtib-i umumiye-i vilayatın nezareti ve idarelerinin tanzimi vilayet nizamnamesi hükmünce müfettiş-i hükkâmın vazife-i memuriyeti cümlesinden olup" ifadesi yer almaktadır.[73] Oysa ki, ne 1864 Nizamnamesi'nde ne de Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde, vilayetlerdeki maarif işleri üzerine herhangi bir hüküm olmadığı gibi, müfettiş-i hükkâmın görevleri arasında böylesi bir görev sayılmamaktadır. Bosna Vilayet Nizamnamesi'nde ise eğitim işleri ile ilgili olarak bir müdürlüğün kurulması söz konusu edilmiş, umur-u maarif müdürünün veya müfettiş-i hükkâmın bunun başında olacağı hükmü yer almıştı.[74] Talimatın 17. maddesinde, okul olmayan yerlerde okul yapımı ve olan yerlerde de ıslahına çalışılacağı da belirtilmektedir.

Talimatname uyarınca mülki yapıda da birtakım değişikliklere gidilmiş, eyalet-sancak bağlılıkları ve sınırları yeniden düzenlenmiştir.[75]

> "1867 Islahatı, ilk bakışta tarihi mirasa göre değil, yeni coğrafi şartlara göre düzenlenmiş görünmektedir. Bu durumun, bazı yönlerden olumlu etkisi olmuşsa da, senelerce sürecek yeni oluşumlara yol açtığından zararı olmuştur. Çünkü bu ıslahat için yeterince hazırlık yapılmış değildir."

yorumunu getiren Baykara, on üç yeni vilayetin kurulduğunu, işlevleri kaybolan eski "kaza" ve "nahiye"lerden büyük kısmının kaldırıldığını; önemli kısmı naiplerle idare edilen kaza sayısının azaldığını, örnek olarak 1285 Salnamesi'nde Aydın vilayetinin 92 olan kaza sayısının 1286'da 31'e, Kas-

73 *Vilayetlerin İdare-i Mahsusiyesi ve Nizamatının Suver-i İcraiyesi Hakkında Talimat-ı Umumiyesidir.* (İSAM Kütüphanesinde bulunan nüshadan) Transkripsiyon metin için bkz. EK 1.

74 Selda Kılıç Kaya, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), s. 76.

75 *A.g.e.*, s. 86.

tamonu'nun 93 olan kaza sayısının 18'e indiğini belirtmektedir.[76]

Osmanlı ülkesinde eyalet sisteminden vilayet düzenine doğru geçilirken oluşturulan vilayetler eskinin eyaletlerinden de daha büyük birimler olarak ortaya çıktılar. Bu durum, ilerleyen süreçte vilayetlerin bölünmesini beraberinde getirerek[77] mülki yapının da sürekli değişmesindeki faktörlerden biri oldu. Bu dönemde eyaletlerin sayısının ve kapsadıkları alanların sürekli değişmesi ve mülki yapıda yeni idari birimlerin gündeme gelmesi dolayısıyla oturmuş bir mülki düzenden söz etmenin mümkün olmadığını belirtmek gereklidir.[78]

---

76 Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I*, s. 119. Baykara'nın bu yargısını destekleyecek bir örneği Erkan Tural vermektedir. Cezair-i Bahr-i Sefid eyaleti 1867 yılında vilayet olarak düzenlenirken Biga, Midilli, Sakız, Rodos, İstanköy ve Kıbrıs sancakları Kale-i Sultaniye (Çanakkale) merkez olmak üzere bu vilayete bağlanmışlardı. Bu durumda Kıbrıs ve diğer adalar halkının bir sorun için Çanakkale'ye kadar gitmesi gerekecekti (Erkan Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 3, Temmuz 2004, s. 106).

77 Kemal Karpat, *Osmanlı Nüfusu (1830-1914)*, s. 46. Ahmet Cevdet Paşa da kendisinin Halep valiliğinden sonra bu vilayetin yeniden ikiye bölündüğünü bildirmektedir Cevdet Paşa'nın sözleri dönemin yöneticilerine duyduğu husumeti yansıttığı kadar, Osmanlı Devleti'nin mülki yapısının nasıl bir keşmekeş içinde olduğunu da göstermesi bağlamında değerlidir:" Mukaddemâ teşkîl etmiş olduğumuz Halep vilâyetinin cesâmeti cihetiyle İstanbul'a avdetimizden sonra idâresinde su'ûbet görülerek iki vilâyete taksim olunmuş idi. Şöyle ki Adana ve Kozan ve Payas sancakları ayrıca bir vilâyet olmak üzere Haleb vilâyetinden ifrâz kılınmış idi. Bu kerrre teşkîl olunan Maraş vâliliğinin hüdûdu tâ'yîn olunmayıp ancak Kozan ile Cebel-i Bereket anda dâhil olmağla bi't-tabı' Kozan ve Payas sancakları Maraş eyâleti dâhilinde kalmış idi. Böyle hüdûdu mübhem vâlilik teşkîli ma'nâsız bir şey görünür ise de ol vakit Bâbıâli'nin işleri hep böyle ma'nAsız ve yolsuz bir hâlde idi ve garaz bizim İstanbul'dan teb'îdimiz idi." (Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir, 21-39*, s. 240).

78 Erkan Tural 1864-1872 yılları arasında mülki taksimatın sürekli değiştiğini; eyalet sayısının kırktan yirmi yediye kadar düştüğünü, 1870'lere doğru sayının yeniden arttığını; 1870'lerde merkezle bağlantıları bir süreden beri kopmuş olan bölgelerin özerk yapılarının resmen tanınarak bu bölgelerin "eyalet-i mümtaze" olarak adlandırılmaya başlandıklarını belirtmektedir (Erkan Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 3, Temmuz 2004, s. 106). Tural'ın Devlet Salnamelerinden yararlanarak hazırladığı 1864-1865-1869-1870-1871 ve 1872 yıllarına ait mülki birimleri gösteren tablo için aynı çalışmanın 109-110. sayfalarına bakılabilir.

Avrupa müdahalesi ve Girit Vilayeti

Osmanlı İmparatorluğu'nun sorunlu bölgelerinden birini de 19. yüzyılın başından itibaren Girit oluşturmaya başlamıştı. 1866 yılında, adadaki Rum ahali bir kez daha Osmanlı yönetimine karşı ayaklanınca, Avrupalı büyük güçler Osmanlı'ya müdahale edebilmenin bir başka nedenini daha bulmuş oldular. 30 Eylül 1867 (2 Cemaziyülahir 1284) tarihinde Girit'in idaresi üzerine bir nizamname hazırlandı. Bu nizamname 1868 yılında yürürlüğe sokuldu.[79] Buna göre Girit Vilayeti'nde idari işlerden sorumlu bir vali, bir de askerî işlerden sorumlu kumandan bulunacaktı. Devlet lüzum gördüğü takdirde bu iki görevi tek kişi üzerinde birleştirme hakkını elinde tutuyordu. Valinin yanında biri Hıristiyan, diğeri Müslüman iki müşavirin bulunması öngörülmüştü. Bu iki müşavir devlet memurları arasından seçilecekti.

Nizamname'nin, *"Girit Vilayetinin İdare-i Umumiyesine Dairdir"* başlığını taşıyan bölümünde Girit Vilayeti'nin beş livaya ve yirmi kazaya bölüneceği, livaların başında mutasarrıflar bulunacağı öngörülüyordu. Mutasarrıfların yarısı Müslüman, yarısı Hıristiyan olacak; Hıristiyan mutasarrıfın yanında Müslüman muavin; Müslüman mutasarrıfın yanında Hıristiyan muavin görev yapacaktı. Livalar kazalara ayrılacak; her kazanın başında kaymakamlar olacaktı. Mutasarrıflar da olduğu gibi kaymakam hangi dinden ise muavini diğer dinden belirlenecekti. Girit Vilayeti'nde defterdar, sancaklarda muhasebeci, kazalarda ise mal müdürü adı verilen görevliler, eyaletin mali işlerini yürütmekle görevlendirilmişlerdi.

Vilayette, livalarda ve kazalarda "meclis-i idareler" kurulması öngörülmüştü. İl idare meclisinin reisi vali olacak, valinin yanı sıra iki müşavir, müfettiş-i hükkâm, metropolit, defterda-

79 Girit Nizamnamesi için bkz. *Düstur*, 1.Tertib, cilt 1, s. 652-687. Girit Vilayet Nizamnamesi'nin tam metin transkripsiyonu için bkz. Erkan Tural, "Bir Akdeniz Adasının Serencamı ve 1868 Girit Vilayet Nizamnamesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 14, sayı 3, Temmuz 2005, s. 74-98. Nizamname'nin bir başka tam metin transkripsiyonu için bkz. Cenk Reyhan, "Girit Vilayet Nizamnamesi," *Memleket*, Eylül 2006, sayı 2, s. 139-171.

rın yanı sıra üçü Müslüman, üçü gayrimüslim, altı seçilmiş üye yer alacaktı. Liva ve kazalarda da benzer bir örgütlenme benimsenmişti. Ancak burada dikkat çeken nokta nüfusu tamamen Hıristiyanlardan oluşan sancaklarda idare meclislerinin mutasarrıfın başkanlığı altında muavin, piskopos, muhasebeci, Hıristiyan tahrirat kâtibi ve tamamı Hıristiyanlardan oluşan seçilmiş üyelerden meydana geleceğinin öngörülmesidir. Kaza idare meclisleri de benzer biçimde oluşturulacaktı.

Vilayetlerde bir de "Meclis-i Umumi"nin bulunması hükme bağlanmıştır. İl genel meclisi her kazadan seçilecek iki azadan oluşacaktır. Ahalisi tamamen Müslüman ya da Hıristiyan olan kazalardan seçilecek azaların tamamı bu dinî gruba ait olacaktır. Meclis senede bir defa valinin başkanlığı altında toplanacak; köprü, yol gibi nafıa işleri, itibar sandıklarının oluşturulması, ziraat, ticaret ve sanayinin teshili, umuma ait olan maarif ve terbiyenin intişarı gibi işleri görüşecektir.

Vali, mutasarrıf ve kaymakamlar yapacakları icraatı önce idare meclislerine bildirecekler; onların onayı olmadan yürütmeye koyamayacaklardır.

Berlin Muahedesi'nde Osmanlı Devleti'nin, Girit Adası'nın 1868 senesi Dahili Nizamnamesi'ni gerekli değişiklikleri ilave ederek tamamıyla uygulaması yönünde bir hüküm de bulunmaktadır.[80] Bu arada 1878 yılında Girit'te yeniden isyan çıkmıştı. Osmanlı hükümetinin Giritli isyancılar ile yaptığı 25 Ekim 1878 tarihli Halepa Misakı, 1868 Girit Nizamnamesi'nde verilen özerkliği biraz daha genişletmektedir.[81] Bu mukavelenin 1. maddesi Girit Nizamnamesi'nin yürürlükte olduğunu, yalnızca bazı yerlerinin değiştirildiği belirttikten sonra Kanun-i Esasi'nin dahi nizamname hükümlerini fesh edemeyeceğini bildirmektedir. 2. maddede, valinin Girit Nizamnamesi uyarınca atanacağı ve görev süresinin beş yıl olacağı hükmü yer almaktadır. Halepa Mukavelenamesi'nin 3. maddesinde Girit Meclis-i Umu-

80 Mahmut Celaleddin Paşa, *Mir'ât-ı Hakîkat* (Tarihî Hakikatların Aynası), haz.: İsmet Miroğlu, İstanbul, Bereket Yayınevi, 1983, s. 693.

81 Halepa Misakı'nın Latin harfleri ile sureti için bkz. Ali Fuat Türkgeldi, *Mesail-i Mühimme-i Siyasiyye*, III. cilt, 2. baskı, yayına hazırlayan: Bekir Sıtkı Baykal, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1987, s. 176-179.

misi'nin 49'u Hıristiyan 31'i Müslüman olmak üzere toplam 80 kişiden oluşacağı açıklanmaktadır. Meclis senede bir defa kırk günlük bir süre için toplanacaktır. Vali, Müslüman olursa müşaviri Hıristiyan; Hıristiyan olursa muşaviri Müslüman olacaktır (Madde 8). Meclis-i Umumi'de ve mahkemelerde müzakerat dili Rumca olacak; zabıtlar hem Türkçe hem de Rumca düzenlenecektir (Madde 9).

Girit ile ilgili düzenlemeler ilerleyen süreçte de devam etti. 22 Temmuz 1885 (9 Şevval 1302) tarihli düzenleme ile Girit İl Genel Meclisi Tahrir Heyeti'nin oluşturulmasında da Müslüman-gayrimüslim ayrımı gözetilerek denge kurulmaya çalışıldı. Bu düzenlemeye göre tahrir heyeti vilayet mektupçuları ile biri Müslüman diğeri Hıristiyan iki başkâtip, yine biri Müslüman diğeri Hıristiyan ve her ikisi de hem Türkçe hem Rumca bilen iki mütercim, biri Müslüman diğeri Hıristiyan iki muavin ve ikisi Müslüman ikisi Hıristiyan dört mübeyyizden oluşacaktır.[82]

Bu düzenlemeden yaklaşık bir yıl sonra, bu kez, Girit İl Genel Meclisi üyelerinin seçim usullerini göstermek üzere bir nizamname yayınlanmıştır.[83] 13 Haziran 1888 (3 Şevval 1305) tarihli nizamnameye göre Hıristiyan üyelerin seçimi, nisan ayının ilk pazar günü, Müslüman üyelerin seçimi ise nisan ayının ilk cuma günü yapılacaktır. Meclis üyelerinin görev süresi üç yıl olacaktır (Madde 2). Oy kullanabilmek için 21 yaşını doldurmuş olmak ve Girit Vilayeti'nin kazalarına bağlı nahiyelerden olmak şartı vardır. Mülkiye memurları, askerlik hizmetini yapmakta olanlar ile Hıristiyanların ve Müslümanların dinsel önderleri oy verme hakkına sahip değillerdir. Seçilebilmek için yirmi beş yaşını bitirmiş olmak, okuma yazma bilmek gerekmektedir.

Seçimlere nezaret edecek bir tür seçim kurullarının oluşturulması da kararlaştırılmıştır. Bu seçim kurullarının oluşturul-

---

82 *Düstur*, Birinci Tertib, cilt 5, Ankara, Başvekalet Matbaası, 1937, s. 299-300. Ayrıca iki stenograf ve iki de nefer bulunacaktır.

83 "Girit Vilâyeti Meclisi Umumisi Azasının İntihabına Dair Nizamname", *Düstur*, Birinci Tertib, cilt 6, Ankara, Devlet Matbaası, 1939, s. 82-87.

ma yöntemi şu biçimdedir: Mutasarrıf veya kaymakam seçimden yirmi gün önce okuryazarlar ve en muteber şahıslar arasından yirmi-otuz kişilik bir liste hazırlayacak; bu liste içinden liva veya kaza idare meclisleri önünde kura çekilerek seçim kurullarının beş "muntazam" beş "mülazim" üyeleri belirlenecektir (Madde 13).

Bu seçim nizamnamesinin yayınlandığı yıl bir de Girit Nevahi Nizamnamesi yayınlanmıştır.[84] 156 madde ve bir madde-i mahsusadan oluşan Nizamname'nin 1. maddesinde nahiyenin tanımı yapılmıştır. Buna göre; "kazada başkaca bir daire-i idare teşekkül edip devairi idaresi cezirenin şubei idaresine merbut olan kariyelerin mecmuuna nahiye itlâk olunur." 3. maddede Girit dahilinde Hanya, Resmo, Kandiye şehirleri ile İsperlinka ve Aziziye kasabalarının nahiye oldukları hükmü yer almıştır. Nizamname'nin 15. maddesinde, nahiyelerde bir nahiye müdürü, bir nahiye müdürü muavini, sekiz üyeli bir nahiye meclisinin seçileceği belirtilmektedir. Yine aynı maddede, nahiye merkezi olan köyden hariç her köyde çoğunluğa sahip dine bağlı olmak üzere birer nahiye müdürü vekilinin seçileceği de öngörülmektedir.

Çoğunluğa sahip dinden başka, kırktan fazla Müslüman veya Hıristiyan ailenin bulunduğu nahiyeler "muhtelit nahiye" olarak adlandırılacaktır. Bu tür nahiyelerde nahiye müdürü çoğunluğa sahip mezhepten, nahiye müdürü muavini de azınlıktaki mezhepten seçilecektir. Nahiye meclisinin beş üyesi çoğunluk mezhebine, üç üyesi ise azınlıkta kalan mezhebe ait olacaktır. Ailelerin adedi 150'yi geçen yerlerde ise meclis üyeleri yarı-yarıya olarak seçilecektir (Madde 16).

Köylerdeki vekiller nahiye müdürüne, nahiye müdürü ve nahiye meclisi mutasarrıf veya kaymakama ve bunların nezdindeki idare meclislerine tabi olacaklardır (Madde 18).

Bütün nahiye memurlarının yetkileri yalnızca icra ve zabıtaya ait olacaktır. Adli işlere karışma yetkileri yoktur (Madde 19).

Seçmen yaşı 21 (Madde 24); seçilme yaşı 30 olarak belirlen-

84 *Düstur*, Birinci Tertib, cilt 6, Ankara, Devlet Matbaası, 1939, s. 154-183.

miştir (Madde 25). Nahiye müdürü seçilebilmek için okur-yazar olmak; kaza nahiyelerinde nahiye müdürü olabilmek için 25.000 ve şehirlerde nahiye müdürü olabilmek için 50.000 kuruş değerinde mal sahibi olmak şartı da bulunmaktadır (Madde 25).

Nahiye dairelerinde bir veya daha fazla kâtip, bir veya daha fazla tahsildar, sandık eminleri ve mübaşirler olacaktır (Madde 59). Bu memurlar nahiye müdürleri tarafından atanacaktır (Madde 60, 61, 62, 63).

Nahiye meclislerinin kararları ancak mutasarrıf nezdindeki idare meclisi tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girebilecektir (Madde 82-83-84).

Bütün bu düzenlemeler ile tanınan geniş özerklik Girit meselesini çözümünü sağlamaya yetmemiş; 1896'da adada Müslüman-Hıristiyan çatışması baş göstermiş; Yunanistan'ın adaya asker çıkarması büyük devletlerin de tepkisini çekmiştir. Rum isyancılar bir reform taslağı da sunmuşlardı. Bu taslakta yer alan valinin Hıristiyan olması ve büyük devletlerin onayı ile padişah tarafından atanması isteği Osmanlı Devleti tarafından da kabul edilmiştir. Bu arada 1897 yılında Osmanlı-Yunan savaşı da başladı. Savaş sonunda Rus çarının teklifini reddedemeyen Abdülhamit, Yunan vatandaşı Prens Yorgi'yi vali atamak zorunda kaldı. Bu atama adanın fiilen Osmanlı Devleti'nin kontrolünden çıkmasına doğru bir adım oldu. 1907'de Girit'in valisini komiser unvanı ile seçme hakkı Yunan kralına verilince[85] Girit Osmanlı Devleti'nden fiilen koptu.

Vilayet yönetiminde 1871 düzenlemesi

Osmanlı Devleti, 1871 yılına gelindiğinde yeni bir düzenleme yapma gereğini hissetti. Bu yeni düzenleme aslında 1864 tarihli düzenlemeyi tamamlamak amacıyla oluşturuldu.[86] Sait Pa-

85 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt V, *İkinci Meşrutiyet ve Birinci Dünya Savaşı (1908-1918)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 231.

86 Dolayısıyla Hûdai Şentürk'ün "Bu nizâmnâme [1864], 1287 (1871) İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet Nizâmnâmesi'nin yürürlüğe girmesiyle kaldırılmıştır." (M. Hûdai Şentürk, *Osmanlı Devleti'nde Bulgar Meselesi*, s. 169, dn. 8) ifadesi gerçeği pek de yansıtmamaktadır.

şa anılarında Sadrazam Ali Paşa'nın bizzat verdiği emir üzerine 130 maddelik nizamnameyi hazırladığını yazmaktadır.[87]

22 Ocak 1871 (29 Şevval 1287) tarihinde yayınlanan *İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi*'nin[88] mukaddime kısmında 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nde vilayetlerin temel teşkilatı belirlenmiş ve nizamiye mahkemeleri için de ayrı bir nizamname ile düzenleme yapılmış olduğundan, bu nizamnamede bu konularda herhangi bir yeni düzenlemenin olmadığı belirtilmiştir. Yani, mülki yapının esasları ve nizamiye mahkemeleri konusunda herhangi bir yeni düzenlemenin olmadığı açıklanmaktadır. 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin incelenmesinden 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin yalnızca nizamiye mahkemeleri ile ilgili düzenlemelerinin değil, 1871 Nizamnamesi'nde düzenlenmeyen bazı noktalardaki hükümlerinin de sürdüğü anlaşılmaktadır. Bir anlamda 1864 ve 1871 Nizamnameleri birbirlerini tamamlamakta; 1871 Nizamnamesi, 1864 düzenlemesinin bazı belirsizliklerini gidermekteydi.[89]

Mülki Yapı: 1871 Nizamnamesi'nde daha önceki düzenlemelere göre en önemli farklardan biri, mülki idare kademelerinde nahiyenin açıkça tanımlanmış olmasıdır. Bu durumda vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler karyelere ayrılır. Bütün bu mülki hiyerarşinin tepesinde vali yer alır. Her idare şubesinde bulunan memur bir üstüne karşı sorumludur ve sorumluluk zinciri valiye kadar gider (Madde 1).

---

87 Sadrazam Sait Paşa, *Anılar*, Notlar ve Açıklamalarla Günümüz Diline Uygulayan: Şemsettin Kutlu, İstanbul, Hürriyet Yayınları, Aralık 1977, s. 18.

88 *Düstur*, I. Tertib, cilt 1, s. 625-651. Bu nizamnamenin Latin harfleri ile metni için bkz. "İdarei Umumiyei Vilâyet Nizamnamesi," *İdare Dergisi*, Eylül-Ekim 1951, sayı 212, s. 85-115. Metnin tam bir transkripsiyonu için bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Nizamnamesi ve Getirdikleri," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 5, sayı 5 (Eylül 1996), s. 89-103 ve "Yerel Yönetim Metinleri (VII): 1871 Nizamnamesi ve Getirdikleri," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 5, sayı 6 (Eylül 1996), s. 89-99 ve *Vilayet ve Mahalli İdareler Mevzuatı (1864-1996)*, s. 26-52 (Transkripsiyon metinden sonra orijinal metin de bulunmaktadır).

89 Erkan Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 14, sayı 1, Ocak 2005, s. 83.

Vilayet memurları

Valinin yanı sıra vilayetin memurları muavin, defterdar, mektupçu, umur-ı ecnebiye müdürü, ziraat ve maarif müdürleri, tarik eminleri, defter-i hakani, emlak, nüfus, evkaf idarelerinin reisleri ve alay beyinden oluşmaktadır. 1871 Nizamnamesi defterdarın doğrudan Maliye Nezareti'ne karşı sorumlu olacağı yönlü bir hükme sahip değildir. Benzer biçimde, 1864 Nizamnamesi'nde ilgili nezaretler tarafından seçileceği hükme bağlanmış olan umur-ı ecnebiye, ziraat ve ticaret müdürlerinin bu tarzda bir tayinle göreve başlayacaklarına dair bir hüküm de yoktur. 1871 Nizamnamesi'nin 6. maddesinde, valilerin görevleri arasında mülki memurlardan atamaları vilayete bırakılmış olanları yönetmeliklere uygun olarak seçme yer almaktadır. Findley, bu hükme dayanarak, valilerin memur atamalarındaki yetkilerinin 1864 Nizamnamesi'ne göre arttığı yorumunu getirmektedir.[90] Ancak, 1871 Nizamnamesi'nin bu hükmünde vilayette görevli hangi memurların tayininde valinin yetkili olduğu belirtilmemiştir. Dolayısıyla, 1864 Nizamnamesi'nde merkezden atamayla görevlendirilecek olanların durumunun değişmediğini söylemek olanaklıdır. Ayrıca, bu nizamname ile oluşturulan yeni görevlere getirileceklerin de benzer biçimde merkezden atanacakları yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır.[91] Dolayısıyla, bu noktada da 1864 düzenlemesinin hükümlerinin yürürlükte olduğunu söylemek gerekir. 1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesi'nin bazı bölümlerinde söz konusu edilen, ama hakkında ayrıntılı düzenleme bulunmayan, vali muavinliği kurumunun da görevlerini tanımlamıştır (Madde 3).[92]

90 Carter V. Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire, The Sublime Porte 1789-1922*, New Jersey, Princeton University Press, 1980, s. 195.

91 Örnek vermek gerekirse, 1876 tarihli vilayetlere gönderilen bir emirde vilayetlerde bulundurulacak tercümanların tayininin Hariciye Nezareti'ne ait olduğu bildirilmekte; dolayısıyla, Nezarete sorulmadan tercüman istihdam edilmemesi istenmektedir. (İlknur Aydın, *1303 H. (1887 M.) Tarihli Konya Vilayet Sâlnâmesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ekim 2003, s. 76).

92 1864 Nizamnamesi'nde vali muavinliğinden madde-i mahsusada söz edilmekle beraber başkaca herhangi bir düzenleme yer almıyordu.

Livaların başında mutasarrıflar, kazaların başında kaymakamlar bulunacaktır (Madde 3).

1871 Nizamnamesi, vilayetin bütün yüksek memurlarının görevlerini 1864 Nizamnamesi'ne göre çok daha ayrıntılı biçimde düzenlemiştir.

Valilerin Görevleri: Nizamname'nin 4-16. maddelerinde valilerin görevleri tanımlanmıştır. Valilerin görevi umur-ı mülkiyede, umur-ı maliyede, umur-ı maarif ve mevadd-ı nafıada, umur-ı zabtiyede, umur-ı cezaiye ve hukukiye icaratında olmak üzere toplam beş başlık altında belirlenmiştir. Valinin yokluğunda vali muavini, vali muavinin de yokluğunda vilayet merkezi memurlarından valinin uygun göreceği vilayete vekâlet edecektir (Madde 4).

Valilerin Mülki İşlerdeki Görevleri (Madde 5):

- Kurulu düzen ve kanunların yürütülmesi sağlamak,
- Kanun veya düzen hususları ile veya merkezi devletin emir veya kararnamesi ile kararlaştırılmış olan hususları uygulamak,
- Birinci derecede mutasarrıflar ve vilayet merkezi memurlarını; ikinci derecede onlar vasıtasıyla bütün idare şubeleri memurlarını denetlemek; kusurlu memurları görevden almak,
- Azledilen memurun azil sebebi cinayet veya suça dayanıyorsa memurun muhakematı nizamatı gereğince yargılanması için emir vermek,
- Denetleme sırasında gözlemleyeceği hata veya noksan azli gerektirmiyorsa, hata veya noksanı dahili idaresinde düzeltmek ve dış idarede düzeltilmesini mutassarıflara havale etmek,
- Mülki memurlardan seçimi ve atamaları vilayete ait olanları yönetmeliklere uygun olarak atamak,
- Nahiye meclislerinin toplantı zamanlarını belirlemek ve nahiye meclislerinin kararlarından kendisine liva mutasarrıfları aracılığıyla bildirilen hususlardan genel düzenlemeler ile vilayetlerin yürütme gücüne ait olanlara izin vererek Bâb-ı Âli'den sorulması gerekenler içine alacağı izne göre hareket etmek.

Vali belirlenmiş görevleri dışında gerçekleşen ve mülki idareyi ilgilendiren hususlardan icrası Bâb-ı Âli'nin emrine muh-

taç olanlarını gerekçelerini ve uygulanma yollarını kapsayan görüşleri ile beraber arz edecek; sıradan konuları ise doğrudan doğruya icra edecektir (Madde 6). Bu maddeler ile Osmanlı merkezi yönetiminin, tevsi-i mezuniyet esasını vilayetlerin yönetiminde temel ilkelerden biri haline getirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Valiler vilayet dairesini üç ayı geçmemek üzere senede bir ya da iki defa denetleyecekler; olağanüstü bir olay gerçekleşmesi durumunda denetime gerek duyulduğu takdirde belirlenmiş zamanın (üç ay) haricinde sayılarak ve Bâb-ı Âli'ye bildirerek hemen gereğini yapacaklardır. Bu olağanüstü denetim, normal denetimin tabi olduğu süre kısıtlamasının dışındadır (Madde 7).

Valilerin Maliye İşlerindeki Görevleri (Madde 8):

- Vilayetin bütün gelir ve vergilerinin toplanmasını denetlemek,
- Üretilen malların genel olarak yönetilmesini denetlemek,
- Bunlardan doğacak bütün anlaşmazlıkları denetlemek,
- Vergi memurların tutum ve davranışlarını denetlemek.

Vilayetin mali ve tahsilat idaresi ile tahsilat heyetinin düzenlenmesi ve çalışması nizamname ile düzenlemiş olup verginin saptanması ve dağıtımında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklar, uyuşmazlıklar ve taleplerin aksam-ı umumiyesinde il genel meclisinin ve aksam-ı hususiyesinde idare meclisleriyle ilgili fasılda düzenlenen kurallara göre tahkikat ve oylanması yapıldıktan; olayın incelenmesi sonucunda doğrudan veya dolaylı toplanan verginin genel oranına zarar gelmeyecek biçimde değiştirilmesi, gerekirse doğrudan doğruya vali tarafından icra kılındıktan sonra uygulama Maliye Nezareti'ne bildirilecektir. Genel oranının değiştirilmesine karar verilecek her türlü verginin değiştirilme nispeti ve doğrudan veya dolaylı olarak tahsil olunan gelirlerden küçük veya büyük bir miktar meblağın terki veya affı lazım geldiğinde icrası devletin iznine bağlıdır (Madde 9). İdare işleri ve vilayetin genel ihtiyaçları için her vilayetin bütçesinde mahsus ve muayyen olan meblağ haricinde küçük ve büyük bir masrafa gerek görüldükçe ilk önce gerekçe-

si ile birlikte merkezden izin alınacak ve yetki verilmedikçe bir akça sarf olunmayacaktır (Madde 10).

Valilerin Maarif İşleri ve Nafıa Hususlarındaki Görevleri:

- Vilayet dahilinde genel talim ve terbiyenin, ticaret, ziraat ve sanayinin gelişiminin sağlanması,
- Kamu yolların inşa ve tamiri,
- Sahil alanlarında liman ve rıhtımlar yapılması ve düzenlenmesi,
- Su kanalları açılması,
- Nehir ve göllerin temizlenmesi,
- Genel sağlığın korunması,
- Terk edilmiş tarım topraklarının imarı,
- Memleketin durumunun istatistiksel yöntemlerle incelenmesi ve derlenmesi,
- Menafi umumiye, itibar ve iddihar (birikim) sandıkları oluşturulması,
- Hastaneler, şirketler, fabrikalar açılması,
- Madenlerin ve ormanların artırılması ve korunması.

Valilerin Zabıta İşlerindeki Görevleri:

- Zabıta gücünün nizamnameler uyarınca istihdamı ve idaresi,
- Yollar ve geçitlerin güvenliği,
- Ahalinin huzurunun korunması,
- Kanunların ve düzenlemelerin belirlediği durumdan dolayı devlet, memleket ve şahıs aleyhinde hareket edenlerin ele geçirilmeleri,
- Belediye güvenliği hakkında her türlü denetlemeler ve soruşturmaların icrası.

Valiler, vilayet dairesinde devletin veya ahalinin hukuk, emniyet ve çıkarlarını dahilen ve haricen ihlal edecek küçük veya büyük çaplı hareketlerin ortaya çıkması durumunda vakanın kaynağını ve gerçekleşme biçimini, kuvvet derecesini ve şeklini derhal Bâb-ı Âli'ye bildirerek bütün önlemeleri almaya hazır olurlar. Geçici tedbirlerin alınması ve uygulanmasına ve ge-

rekecek masrafı 10. maddedeki kayıttan hariç olarak kendi sorumlulukları altında hemen yerine getirmeye yetkilidirler; ancak hemen durumu hükümete bildireceklerdir (Madde 13). Bir vilayetin asayişini ihlal edecek olay zabtiye askerlerinin bastırabileceğinden daha büyük olursa vali nizamiye askerlerinin en yüksek rütbeli subayına gerekliliğin nedenini bildiren resmi bir senet verdikten sonra gereken miktarda asker sevk olunur ve kullanılır (Madde14).

Valilerin Ceza ve Hukuk İşlerinin İcraatındaki Görevleri: Genel ve özel güvenliği bozan kişiler hakkında kanunen karar vermeye yetkisi olan mahkeme tarafından verilen hükmün verildiği zaman mülki ve özel sakıncalardan doğan fevkalade bir durum nedeniyle Bâb- Âli'den izin alınmasında sakınca bulunduğu hallerde valiler tarafından yerine getirilmesi uygundur. Bu durumda derhal gerekçesi Bâb-ı Âli'ye bildirilir (Madde 15). Vilayet merkezi mahkemelerinin ceza ve hukuk hususlarında verdikleri cezalardan muhakeme usulünün belirlediği kurallara göre İstanbul'a müracaatları gerekmeyenler vali tarafından yerine getirilirler (Madde 16).

Vilayetin diğer memurlarının görevleri

Vali Muavinlerinin Görevleri: Vilayetin genel icra idaresine yardımcı olmak, valinin belirlediği ve gösterdiği her türlü hususa yardımcı olmak, vilayet dairelerinden valiye gelecek yazışmaların ve valinin izin vereceği diğer mektuplar ve evrakın değerlendirilmesi ve ilgili daireye gönderilmesi, sevk ettiği evrakların özetlerini vilayet evrak idaresi aracılığıyla valiye göndermek, vilayetin dahili işlerine ait evrak üzerine vilayet makamının onayını belirtmek ve bunlardan gerek gördüklerini valinin onayına sunmaktır. Vali muavinliği merkez memurlarından bir başkasına da verilebilir (Madde 17).

Bunun haricinde, defterdar (Madde 18), mektupçu (Madde 19-21), umur-u ecnebiye müdürü (Madde 22), ziraat ve ticaret müdürü (Madde 23-24), maarif müdürü (Madde 25-26), tarik eminleri (Madde 27-28), defter-i hakani müdürü (Madde

29-30), emlak ve nüfus idareleri memurları (Madde 31), evkaf müdürlerinin (Madde 32-33) görevleri ayrıntılı olarak gösterilmiştir.[93] Bunlardan defterdar, ziraat ve ticaret müdürü, maarif müdürü, tarik emini ve defter-i hakaninin her sene merkezi hükümete iletilmek üzere valiye bir rapor sunmaları da kararlaştırılmıştır.

1864 Nizamnamesi'nde yer alan, umûr-ı hariciye memurluğunun 1871 Nizamnamesi'nde yer almadığı belirtilmekteyse de;[94] 1871 Nizamnamesi'nin 22. maddesi umûr-ı ecnebiye müdürlerinin görevlerini açıklamaktadır. Umûr-ı hariciye ifadesinin daha diplomatik bir iş izlenimi verdiği, umûr-ı ecnebiye ifadesinin ise vilayetteki yabancıların sorunlarıyla uğraşan bir görevliyi daha iyi çağrıştırdığı da ileri sürülmekteyse de[95] 1871 Nizamnamesi'nin ilgili hükmü bu müdürlüğü daha az diplomasi ile ilgili bir görev olarak tanımlamamaktadır. Kaldı ki, bu müdürlüğün doğrudan diplomasi ile ilgili olduğu konusunda herhangi bir şüphemiz yoktur. Zaten 1864 Nizamnamesi'nin değişik maddelerinde umûr-ı hariciye ve umûr-ı ecnebiye tabirleri birbirlerinin yerine kullanılmaktadırlar. Carter Findley, söz konusu müdürlüğün oluşturulduğu yerlerde yabancı varlığının bir sonucu olarak kurulduğunu yazmaktadır.[96] Ayrıca, umûr-ı ecnebiye memurluğunun daha çok Rumeli vilayetlerinde oluşturulduğu ileri sürülmekteyse de,[97] Avrupa müdahalesi-

93 Abdülhamit Kırmızı 1864 ve 1871 Nizamnamelerini karşılaştırırken 1864'te yer alan bazı memurların unvanlarının değiştirildiğini söyleyerek, 1864'te vilayet muhasebecisinin 1871'de defterdar olduğunu belirtmektedir. Oysa, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde de zaten defterdar olarak yer almaktaydı. Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde "vilayet muhasebecisi" unvanı kullanılmaktaydı. Daha önce de belirtildiği gibi Kırmızı'nın 1864 Nizamnamesi olarak andığı düzenleme Tuna Vilayet Nizamnamesi'dir. Bunun haricinde Kırmızı'nın işaret ettiği umur-ı nafia memurlarının 1871'de tarik emini oldukları hem 1864 Vilayet Nizamnamesi hem de Tuna Vilayet Nizamnamesi dikkate alındığında doğrudur.

94 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 60.

95 Abdülhamit Kırmızı, s. 31.

96 Carter V. Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire, The Sublime Porte 1789-1922*, s. 189.

97 İlber Ortaylı, bu memuriyetin Tuna ve Bosna gibi Avrupa ile ilişkilerin yoğun olduğu, yabancı uyruklular ve konsolosların bulunduğu bölgeler için düşü-

ne maruz kalan imparatorluğun her bölgesinde yapılandırıldığı anlaşılmaktadır. Suriye Vilayeti'nde, vilayet memurları içerisinde yer alan umûr-u ecnebiye müdürlerinin sadece yazışmaları yürütmediği, valiler ile konsoloslar arasındaki ilişkilerin devletin iç ve dış politikasına ve devletlerarası hukuka uygun olmasına yardımcı olmak gibi görevleri de üstlendikleri görülmektedir.[98] Hatta, bu müdürler vilayet merkezinde değil, konsolosların kendilerine Beyrut'u seçmelerinden dolayı Beyrut'ta ikamet etmektedirler.[99] Halep Salnameleri'nde de bu vilayette idare-i umûr-ı ecnebiye dairesi oluşturulduğu görülmektedir. Bu daire 1866'da umûr-ı ecnebiye muavini ve beş memurdan oluşan bir kadroya sahipken, 1868'de muavin ve üç memur, 1869'da dört memur, 1870-1871'de muavin, Türkçe muavini ve iki memurdan kurulu olduğu anlaşılmaktadır.[100] Vilayetlerde ayrıca tercümanlar görevlendirilmesi de söz konusu olmuştur. Bu tercümanlar umûr-u ecnebiye müdürlüğünün olduğu yerlerde bu müdürlüklere bağlı, olmadığı yerlerde de kendi başlarına görev yapmışlardır.[101] 1864 ile 1871 Vilayet Nizamnamele-

---

nüldüğünü belirtmektedir. (İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 60). ve Mutullah Sungur, "IXX. Yüzyıl Osmanlı Devleti'nde Taşra İdaresi ve Vilâyet Yönetimi", *Türkler Ansiklopedisi*, C. 13, s. 754.

98 Sabahaddin Samur, *Suriye Vilâyeti'nin İdari ve Sosyal Yapısı (1840-1908)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İslam Medeniyeti ve Sosyal Bilimler Bölümü İslam Tarihi Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1988, s. 43.

99 *A.g.k.*, s. 44.

100 Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Mehmet Köçer, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Halep*, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2007, s. 284.

101 Carter V. Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire, The Sublime Porte 1789-1922*, s. 189. Findley'in verdiği bilgiye göre 1888-1889 Dışişleri Salnamesi'ne göre Ege Bölgesi'nde üç vilayette umur-u ecnebiye müdürleri ve çevirmenler görev yaparken; 16 vilayette yalnızca tercümanlar bulunmaktadır (*a.g.e.*, s. 262-263). Bu üç vilayet Aydın, Selânik ve Cezâyir-i Bahr-i Sefîd'tir (*Devlet-i Aliye-i Osmâniye Hâriciye Nezâret-i Celîlesi'nin Sâlnâmesidir [Osmanlı Dışişleri Bakanlığı Yıllığı]*, II, Dersa'âdet, Matba'a-i Osmâniye, 1306, İstanbul, İşaret Yayınları, Mayıs 2003, s. 221). Aslında tercüman bulunan vilayet sayısı da Findley'in yazdığı gibi 16 değil; 14'tür. Suriye, Beyrut, Adana, Halep, Bağdat, Hicaz (2 adet), Trablusgarp, Hüdâvendigar, Trabzon, Erzurum, Edirne, İşkodra, Yanya, Manastır vilayetleri ile Bingazi; Cezâyir-i Bahr-i Sefîd vilayetinin Midilli, Rodos, Limni; Hudâvendigâr vilayetinin Karasi; Erzurum vilayetinin Bâyezîd; Kosova vilayetinin Priştine (2 adet- biri Slav tercümanı), Ye-

rinin ecnebi işlerle ilgili müdürlüklerini şu şekilde kıyaslamak mümkündür:

1864 NİZAMNAMESİ Umûr-ı Hariciye (veya Umûr-ı Ecnebiye) Müdürleri	1871 NİZAMNAMESİ Umûr-ı Ecnebiyye Müdürleri
Madde 10: Ahkâmı ahdiyenin cereyanına ve umur-ı hariciyeye bakmak üzere Nezareti Celilei Hariciyenin, intihabı ile tarafı Devletten mansup bir memur olup hükümet ile ecnebi memurları beyninde ve onlara müteallik umurda şifahen ve tahriren vasıtai muhaberat olacaktır.	*Madde 22:* Umûr-ı ecnebiyye müdirinin veza'ifi vilâyetin umûr-ı hariciyesinden dolayı vâlinin re'y ve emri tahtında olarak konsoloslarla muharebe ve mükalemeden ve kendüsüne havale olunan mesâlih-i ecnebiyye hakkında ahkâm-ı ahdiyye ve kava'id-i düveliyyeye müteallik mülahazatını ve mütalaât-ı mahsûsasını şifahen ve tahriren vâliye tebliğ ve ihtâr itmekten ibaretdir.

Liva Görevlileri: Livaların başında mutasarrıflar bulunacaktır (Madde 3). Livada, mutasarrıfın yanı sıra muhasebeci, tahrirat müdürü, defter-i hakani müdürü, emlak ve nüfus memurları yer alacaktır (Madde 37-42).

Mutasarrıfın Görevleri: Mutasarrıflar, valilere ait olan görevlerin livaya ait kısmında valilerle ortak sorumluluğa sahiplerdir. Nahiye meclislerinin validen alınan izinle toplantı zamanını belirlemek ve adı geçen meclislerin kararlarından kaymakamlar vasıtasıyla izin verilecek hususlardan önemli olanlarını valilikten alacağı yetki üzerine, genel düzenlemeler ile livaya ait olanlarının gerektiğinde liva idare meclisi kararıyla icrasına karar vermek mutasarrıfların görevleri arasındadır (Madde 35).

Kaza Görevlileri: Kazaların başında kaymakamlar bulunacaktır (Madde 3). Kazalarda kaymakamın yanı sıra mal müdürleri, idare kâtipleri, emlak ve nüfus memurları da bulunacaktır (Madde 43-47).

Kaymakamların Görevleri: Mutasarrıflara ait olarak tanımlanan görevlerden kazaya taalluk eden kısmı kaymakamlara ait-

nipazar, Üsküp sancaklarında tercümanlar görevlendirilmiştir (*a.g.e.*, s. 221-222).

tir (Madde 43). Nahiye müdürlerinin özel faslında belirtildiği ilkeye dayanarak atanması, nahiye meclislerinin mutasarrıftan izin alarak belirli günlerde çağrılması ve toplanmasına izin vermek, adı geçen meclislerin kararlarından kendisine bildirilen hususların kaza idare meclisinde görüşüldükten sonra ve gerektiğinde liva merkezinden izin alınarak icrası ve nahiye dairelerinin denetlenmesi kaymakamların görevlerindendir (Madde 44).

Nahiye yönetimleri

1871 Nizamnamesi nahiyelere özel bir önem vermiştir. 129 maddelik (bir de madde-i mahsusa vardır) Nizamname'nin toplam 22 maddesi nahiye yönetimlerine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu noktada 1864 Nizamnamesi'nde nahiyeleri sayan, ancak bunlara ilişkin düzenlemeleri bu nizamnameye koymayan Osmanlı Devleti'nin, artık Avrupa'dan da gelen baskıların etkisiyle nahiye idari birimini ayrıntılı düzenlemek zorunda kaldığını söyleyebiliriz. Böylelikle istemeyerek de olsa nahiye birimini mülki yapısına dahil etmiştir. Bununla birlikte böylesi bir nahiye düzenlemesini hayata geçirmemek noktasındaki kararlığını sürdürmüştür.

Nahiyelerin Kuruluş Tarzı: Nizamname'nin ellinci maddesi nahiyelerin kuruluş tarzını gösterir. Buna göre her kazanın idaresi altındaki köy ve çiftlikler yakınlıklarına ve ilişkilerine göre bir ya da birden çok daireye bölünecek ve bu dairelere nahiye adı verilecektir. Nahiyeler için bir de nüfus şartı getirilmiş ve içerisinde bulunan köy ve çiftliklerin nüfusu en az beş yüz erkek bulunmayan yerlerin nahiye olamayacağı kabul edilmiştir. Nahiyelerin yönetim merkezleri ve sınırları kazaların idare meclisinde kararlaştırılacak, liva idare meclislerinde incelenip onaylandıktan sonra Meclis-i Umumi-i Vilayet'te görüşülecek, padişahın onayı ile kesin şeklini alacaktır (Madde 53).

Nahiye Yönetimi: 1871 Nizamnamesi'nde ilk kez açıkça düzenlenmiş olan nahiye idari biriminin başında nahiye müdürü bulunacaktır (Madde 54). Nahiye müdürlüğüne atanacak

olanların ağır cezalık bir suçtan mahkûm veya medeni haklardan mahrum olmamaları, "oldukça" okur-yazar olmaları, "suişöhretle müştehir" bulunmamaları, yirmi beş yaşını geçmiş olmaları gerekmektedir. Nahiye müdürlerini kaymakamlar belirleyecektir (Madde 55). Osmanlı Devleti nahiye idari birimiyle ilgili olarak düzenleme yaparak Avrupa'nın isteğini yerine getirmiş görünse de nahiyelerin başına "seçilmiş" değil, "atanmış" müdürlerin geçirilmesini kabul etmiştir. Böylelikle Osmanlı merkezi yönetimi kendisine de uyacak bir düzenleme yapmış oluyordu. Ancak böylesi bir düzenleme ne nahiye talebini dile getiren yerel ahaliyi, ne de Avrupa devletlerini tatmin edebilirdi.

Nahiye Müdürlerinin Görevleri: Nahiye müdürlerinin görevleri üç gruba ayrılmıştır: Mülki, kolluk ve mali görevleri.

Mülki görevleri, kanunları, nizamnameleri, emirleri ve tenbihleri yayınlamak ve ilan etmek; doğumlara, ölümlere, küçük suçlardan sabıkası olanlara ve kayıplara dair muhtarların yürütecekleri soruşturmanın, muhtarlar ile ihtiyar meclisleri, vergi toplama ve harçlarla ilgili memurluklar aleyhine ahaliden gelecek şikâyetlerin araştırılması, kaynakları ve gerçek biçimleriyle kaymakama bildirilmesi, sahipsiz arazilerin ve yazılar konusunda gerçekleşecek ihbarların, muhtarlar ile ihtiyar meclisleri seçimlerinin ve bunların işleyişlerinin denetlenmesi ve kazaya bildirilmesi, işçilikle yükümlü olanların çağrılması ve toplanmasında ve genel düzenlemelerden köyle ilgili hususlara özel denetim icrası, haciz ve protestoların mahallerine tebliği, nahiye meclislerinin düzenli toplantılarına başkanlık ederek verilen kararların kaymakama bildirilmesi ve verilecek izin derecesinde icraatın köye bildirilmesiyle düzgün şekilde uygulanması gözetmek olarak belirlenmiştir (Madde 56).

Nahiye müdürlerinin kolluk işlerindeki görevleri de ağır cezalık olayların ilk soruşturmasıyla beraber kazaya bildirilmesi, kaymakamlık tarafından nahiyenin emniyetinin korunması amacıyla bildirilen tenbihleri uygulamak olarak öngörülmüştür (Madde 57). Yine aynı maddede nahiye müdürlerinin mali vazifeleri olarak tahsildar ve mültezimlerin hareketlerine, dü-

zenlenmiş vergilerin tevzi pusulalarının köy muhtarlarına dağıtılmasına ve verilmesine, dolaylı dolaysız alınan vergilerin tahsiline nezaret etmek de sayılmaktadır.

Köy Yönetimi: Köylerde, "icabı kadar" muhtar ve ihtiyar meclisi" üyesi olması öngörülmüştür. Seçimleri ve görev süreleri "Teşkilât-ı Vilâyet Nizâmnâmesi" ahkâmına tabidir (Madde 59). Dolayısıyla bu maddede de 1864 Nizamnamesi'ne atıf yapılmaktadır. 108. maddede de bir köyde değişik sınıfların olması durumunda her sınıfın kendi tarafından kendi içerisinden seçilmiş üyelerden oluşan ihtiyar heyetlerine sahip olması öngörülmüştür.

Meclisler: 1871 Nizamnamesi'ne göre, önceki düzenlemede (1864) olduğu gibi, her vilayetin bir "meclis-i umumi" (il genel meclisi) olması ve vilayet, liva, kazalarda "meclis-i idari" (il idare kurulu) kurulması da kararlaştırılmıştı (Madde 61). Bununla birlikte, idare meclisleri ile il genel meclislerinin üye yapısı hakkında 1871 Nizamnamesi herhangi bir düzenleme içermemektedir.[102] 1871 Nizamnamesi'nde görevleri belirtilen memurların sayısı 1864'e göre daha fazla ise de, bunların tamamının idare meclislerinde yer alıp almamaları hususunda herhangi bir kayıt yoktur. 1864 Nizamnamesi'nde sayılan vilayet gö-

102 Bununla birlikte İlber Ortaylı "1871 Nizamnamesinde merkezi hükûmet memurlarından kurul üyesi olanların sayısı arttırılmış, bu yolla idare meclisinde seçilmiş üyelerin rolü daha da azaltılmak istenmiştir." değerlendirmesinde bulunmaktadır (İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 68). Aynı yorumu Selda Kılıç Kaya da aktarmaktadır: "1871 Nizamnamesi'nde, merkezi hükûmet memurlarından kurul üyesi olanların sayısı arttırılmış, bu şekilde İdare Meclis'inde seçilmiş üyelerin rolü daha da azaltılmak istenmiştir." (Selda Kılıç Kaya, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) s. 135.) Ayrıca Kaya, 1871 Nizamnamesi'nden söz ettiği bölümde 1864 tarihli nizamnamenin 13. ve 14. maddelerini, 1871'nin maddeleri olarak göstermek yanlışlığına da düşmüştür (s. 132, dipnot 378). Bir başka çalışmada da 1871 Nizamnamesi'nin maddelerinden söz edilirken 61-75. maddeler bu nizamnameden alınmış; il genel meclislerinin nasıl oluşturulacağını düzenleyen 78. madde de zikredilmiş; dolayısıyla 1871 Nizamnamesi'nde il genel meclislerinin nasıl oluşturulacağı ile ilgili hükûm varmış gibi gösterilmiştir (Ayten Can Tunalı, "Aydın Vilayeti Umumi Meclisi'nin 1909 Yılı Kararları," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt 26, sayı 42 (2007), s. 130). Halbuki, 1871 Nizamnamesi'nin 78. maddesi meclislerin nasıl oluşturulacağı ile ilgili değildir. Yazar 1864 Nizamnamesi'nin 78. maddesini, 1871 Nizamnamesi'nin 78. maddesi olarak göstermek yanlışlığına düşmüştür.

revlilerinin tamamının da idare meclislerinde yer alması zaten öngörülmemişti.[103]

	1864 Düzenlemesi	1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi	1871 Düzenlemesi
Vilayet memurları	Vali, defterdar, mektupçu, umur-ı hariciye memuru (umur-ı ecnebiye), umur-ı nafıa memuru, umur-ı ziraiyye ve ticariyye memuru, alay beyi	Vali, muhasebeci, mektupçu, umur-u hariciye memuru, umur-ı nafıa memuru, umur-ı ziraiye ve ticariyye memuru	Vali, vali muavini, defterdar, mektupçu, umur-ı ecnebiyye müdürü, ziraat ve ticaret müdürü, maarif müdürü, tarik eminleri, defter-i hâkanî* müdürü, emlak ve nüfus idareleri memurları, evkaf müdürleri
Vilayet idare meclisi	Vali (Başkan), müfettiş-i hükkâm-ı şeriye, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü, dört seçilmiş	Vali, müfettiş-i hükkam-ı şeriye, muhasebeci, mektupçu, hariciye müdürü, altı seçilmiş üye (üçü Müslüman üçü gayrimüslim)	** Düzenleme yok
Liva memurları	Mutasarrıf, muhasebeci, tahrirat müdürü, merkezi liva kaymakamı (mutasarrıf muavini), zabtiye zabiti	Kaymakam, mal müdürü, tahrirat müdürü,	Mutasarrıf, muhasebeci, tahrirat müdürü, defter-i hâkanî memuru, emlak ve nüfus memurları, zabtiye amiri
Liva idare meclisi	Mutasarrıf, merkez kaza hakimi, müftü, ruhani reisler, muhasebeci, tahrirat müdürü, dört seçilmiş	Kaymakam, hakim, müftü, ruhani reisler, mal müdürü, tahrirat müdürü, altı seçilmiş (üçü Müslüman üçü gayrimüslim)	Düzenleme yok
Kaza memurları	Kaymakam, kaza kâtibi (2 adet), zabtiye askerleri	Müdürü, kaza kâtibi (gereğine göre bir veya iki)	Kaymakam, mal müdürü, idare kâtipleri, emlak ve nüfus memurları, zabtiye zabiti
Kaza idare meclisi	Kaymakam, hakim, müftü, ruhani reisler, kaza kâtibi Müslüman ve Müslüman olmayan üç seçilmiş üye	Müdür, hakim, müftü, ruhani reisler, kaza kâtibi, dört seçilmiş üye	Düzenleme yok

(*) Defter-i Hâkanî: Devletin mal, mülk, arazi işleriyle uğraşan dairesi, tapu ve kadastro (Kaynak: Ferit Devellioğlu, Osmanlıca-Türkçe *Ansiklopedik Lûgat*, s. 171).

(**) Müfettiş-i hükkam-ı şeriyenin yerini naiplerin aldığı söylenebilir. Zaten 1864 Nizamnamesi *Düstur*'da yayınlanırken düşülen notta müfettiş-i hükkam-ı şeriyenin yerini merkez naiplerinin aldığı belirtilmiştir.

103 Bkz. 1864 Nizamnamesi madde 13.

İl Genel Meclisi: İl Özel İdarelerinin çekirdeği olan il genel meclisleri 1864 Nizamnamesi ile oluşturulmuştu. 1871 Nizamnamesi'nde bu meclislerin görevleri genişletilmiştir.[104] Her vilayetin meclis-i umumisinin yerel şartlara göre uygun olan mevsimde toplanması ve önceki düzenlemede olduğu gibi toplantı süresinin kırk günü aşmaması gerekmektedir (Madde 67). Meclis-i umumi, gereğine göre umumi veya hususi heyet olarak görüşmeler yapar (Madde 68). Meclis-i umuminin başkanı validir. Valinin bulunamayacağı zamanlarda memurinden birisi başkan olur (Madde 69). Meclis-i hususi olarak toplanması durumunda valinin seçeceği üyelerden biri başkanlık edecektir (Madde 69). Meclis üye sayısının 1/3'ü bulunmadıkça toplanamaz (Madde 70). Meclis-i hususi, her milletin hukuk ve mesalih-i mahsusalarına aid mevaddı görüşmek üzere Meclis-i Umumi'den ayrılan bir heyettir (Madde 71). Meclis-i Umuminin, gerek heyet-i umumiye ve gerekse de heyet-i mahsusası görüşmelerine dışarıdan kimse katılamaz (Madde 72). Ancak bu meclisin icrai karar alma yetkisi; 1864 ve 1871 nizamnamelerine göre "İl Özel İdarelerinin tüzel kişilikleri, kendine has mali kaynakları ve bütçesi yoktu."[105]

Vilayet İdare Meclisi: Bu nizamnamede günümüz tabiriyle idare kurullarının görevleri de ayrıntılı olarak sayılmıştır. Vilayet idare meclisinin görevi başlıca iki kısma ayrılmıştır: Umur-ı idare ve deavi-i idare (Madde 76). İdare kurullarının özel hukuka ait muhakemat-ı şeriye ve kanuniyeye müdahalesi kesinlikle yasaktır (Madde 79).

Mülki Görevleri (Madde 77): Hükümetçe gerekli olan her türlü satın alma ve sözleşmeleri yapmak ve düzenlemek; nizamat-ı mahsusasına dayanarak aşar ve diğer vergi gelirlerinin iltizama verilmesi; devlete ait ormanlarının müzayedesi; bütün orman ve maden işlerinin, devlet binalarının inşaatının denetlenmesi; zabtiye askerlerinin ve gerektiğinde kullanılan kuvvetlerin ma-

104 A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara; TODAİE Yayınları, 1967, s. 29.

105 *Aynı yerde.* İlber Ortaylı da il genel meclislerine tüzel kişilik sağlanması için herhangi bir girişimin varlığına rastlayamadığı belirtmektedir (İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 86).

aşlarının ve masraflarının denetlenmesi; genel harcama ve gelirlerin teftişi; hükümetin bütün taşınır ve taşınmaz mallarının korunması; belediye meclisleri kararlarının tetkiki; livalar arasında gerekli yolların yapılması; vilayet dahilinde ticaret, ziraat ve diğer amme çıkarlarının geliştirilmesi; kazaların ve köylerin bağlılıklarının ve irtibatlarının belirlenmesi; genel sağlığa dikkat edilmesi; devlet veya il genel meclisi tarafından hükümetçe onaylanmış bir karar gereğince vilayet ahalisine salınacak vergilerin livalara paylaştırılması ve tahsil edilmesi; ıslahhane, hastane, kimsesizler barınakları kurulması; panayır, pazar ve mezar yerlerinin belirlenmesi; sahipsiz yerlerin satılması, alınması, değiştirilmesi, geçici olarak terk edilmesi veya amme yararına tahsisi; livalar idare meclislerinin ilk derecede gördükleri hususları ve vali tarafından idareye havale olunan her türlü işlerin incelenmesi ve müzakere edilmesi.

İdare Davaları Görevleri (Madde 78): Vilayet memurlarını memuriyetlerinden doğacak suçlamalarda sorgulamak ve yargılamayı talimatı gereği yerine getirmek; vilayet daireleri; meclisleri ve memurları ile mahkemelerle idare heyet ve memurları arasında görevleri gereği ortaya çıkacak ihtilafları çözümlemek; ahalinin memurlar aleyhine olan şikâyetleriyle kendi aralarında verginin taksiminden dolayı doğacak anlaşmazlıkları çözmek; hükümetle mültezimler arasında gelirlerini toplattırmak ve benzeri sözleşmelere dair olan davalara bakmak.

Bu hükümler ile il idare kurullarının idareyi denetleme görevleri güçlendirilmiş olmaktadır.[106] Rüşvet, hazine malını zimmete geçirme ve benzeri suçlar bu kurul tarafından görülecekti.[107] Onur Karahanoğulları'nın yorumuna göre, yine bu nizamnamenin 81. maddesi ile Osmanlı Devleti'nde "izinli adalet" döneminin aşılması da söz konusu olmuştur. 81. maddeye göre idare kurullarının hükümetin önüznini gerektiren kararları vali tarafından bu izin sağlanmadan uygulanamazken, ida-

106 Onur Karahanoğulları, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, İnternet Paylaşımı*, Ankara, 2005, s. 100 <http://politics. ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/turkiyede-idariyargitarihi.pdf> [Erişim tarihi 08.07.2009]

107 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 256.

ri işlerine ait kararlar bunların dışında tutulmuştur. Yani idare meclislerinin idare aleyhindeki kararlarının uygulanması için hükümetten izin alınması gerekli değildir.[108]

Nahiye meclisleri

Nahiyelerde, idare-i nahiye adıyla bir de kurul oluşturulacaktır (Madde 54). Nahiye meclisleri, nahiyeye bağlı köylerin ihtiyar meclislerinden dörder kişiyi geçmemek üzere gelecek üyelerden oluşacaktır (Madde 94). Her nahiye meclisi bir hafta toplanma süresini geçmeyecek biçimde yılda dört defa, valinin uygun bulup belirleyeceği mevsimlerde, nahiye müdürünün başkanlığı altında toplanacaktır (Madde 95). Nahiye meclisinin kararları kesin değildir ve ancak kaymakam tarafından uygun görülürse uygulamaya konulacaktır (Madde 101). Nahiye meclisleri üyeleri, ancak merkez kaza merkezi nahiye müdürünün çağırmasıyla olağanüstü toplanabilir (Madde 105). Bunun haricinde nahiye meclisleri üyeleri, nahiye müdürünün daveti olmadan veya yakın nahiye meclisleri ile muhabere ederek toplanırlarsa kanunen sorumlu olacaklardır (Madde 106).

Nahiye Meclislerinin Görevleri: Nahiye dairesi içerindeki köyler ahalisi tarafından istenilen nakdi ve ayni yardımların, yapılması istenen nafia tesislerinin ve köyler arası yolların inşaatının ve nahiyece ortak olan mera, baltalık idarelerine ait hususların, ziraat, zanaat ve ticarete ait köy ihtiyar meclislerinden arz olunacak görüşlerin, tarım aletlerinin ve ziraat hayvanlarının nahiye dahilinde artması ve çoğalması ve korunmasına ilişkin hususların, köyler arası ortak yarar ile ilgili temizlik ve belediyenin düzenlenmesi müzakeresi ve mülklerin dağıtılması hakkında ihtiyar meclislerinde verilen kararların incelenmesi ve değiştirilmesi, taleplerin incelenmesi nahiye meclislerinin görevleri arasındadır (Madde 100). Nahiye meclislerinin dava görmeye ve para cezası vermeye ve sayılan görevler dışında bir

108 Onur Karahanoğulları, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, İnternet Paylaşımı*, Ankara, 2005, s. 101 <http://politics. ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/turkiyede-idariyargitarihi.pdf> [Erişim tarihi 09.07.2009]

başka maslahatı görüşmeye yetkisi yoktur (Madde 109). Bu hüküm ile açıkça nahiye meclislerinin hukuk işlerine müdahale edemeyecekleri belirtilmiş olur.

Bu noktada 1869, 1870 ve 1872 tarihlerinde çıkarılan "mahâkim-i nizamiye nizamnameleri"ne bakmak da konu açısından gerekli görülmektedir. Her üç nizamnamenin giriş kısmında ahali arasındaki davaları sulhen bitirmek üzere her nahiye ve köyde ihtiyar meclisleri oluşturulacağı belirtilmektedir.[109] 1871

109 1870 tarihli Mahâkim-i Nizâmiye Hakkında Nizamname'nin transkripsiyonu için bkz. Sedat Bingöl, *Tanzimat Devrinde Osmanlı'da Yargı Reformu (Nizamiye Mahkemeleri'nin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876), Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004,* Ek VII (1868 ve 1872 mâhâkim nizâmnâmelerini de bizim için kontrol etmek nezaketini gösteren Sedat Bingöl'e teşekkür ederiz). Bununla birlikte değişik yazarlar tarafından nahiye meclislerinin yargılama yetkisine sahip oldukları anlamına gelecek ifadeler kullanılmaktadır. Enver Ziya Karal mülki teşkilatın kademelerine göre nizamiye mahkemelerinin de teşkilatlandırıldığını, her nahiyede bir sulh mahkemesi kurulduğunu belirtmekte, her nahiyede aynı zamanda sulh mahkemesi vazifesini görecek ihtiyar meclislerinden söz etmektedir (Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt III, *Islahat Fermanı Devri*, s. 167). Karal, bu yapının hangi düzenlemeyle ortaya çıktığını açıkça belirtmese de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile böyle bir düzenin kurulduğunu kast ettiği söylenebilir. Karahanoğulları da 1864 Nizamnamesi ile ilgili olarak Karal'ın bu bilgisini aktarmaktadır (Onur Karahanoğulları, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Internet Paylaşımı, Ankara, 2005, s. 96, dn.: 231. <http://politics. ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/turkiyedeidariyargitarihi.pdf>). Karal'ın ifadesini nahiye merkezi olan köyün ihtiyar heyeti olarak düşünürsek [ki Karal'ın ifadesi de "Her bir nahiyede bir sulh mahkemesi (ihtiyar meclisi)" biçimindedir] ve 1871 Vilayet Nizamnamesi'ni dikkate alırsak doğru yoruma ulaşabiliriz kanısındayız.

Gülnihâl Bozkurt 1868'de çıkarılan *Mehakim Nizamnamesi* ile nahiyelerde imam veya papazın başkanlığında en az üç, en çok on iki üyeden oluşan ihtiyar meclislerinden söz etmektedir (Gülnihâl Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne Resepsiyon süreci (1839-1939),* Ankara; Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1996, s. 120). Bununla birlikte 1870 tarihli Mahâkim-i Nizâmiye Hakkında Nizâmname'de bu yönde hükümler yoktur. Yukarıda da anıldığı üzere bu nizamnamenin 3. maddesinde, Vilayet Nizamnamesi'nin 60. maddesine atıf yapılmaktadır ki, Vilayet Nizamnamesi'nin 60. maddesinde ihtiyar meclislerinin, değişik dinsel gruplara mensup kişiler arasındaki davalara bakarken, her iki ihtiyar meclisinden gelecek en çok on iki, en az altı üye ile toplanarak, görmeye yetkili oldukları sulh davalarını görecekleri bildirilmektedir. Vilayet Nizamnamesi'nde imamlar ve ruhanilerin ihtiyar meclislerinin doğal üyeleri olacakları belirtilirken (Madde 58); bunların ihtiyar meclislerine başkanlık yapacağına dair bir hüküm de yoktur. İhtiyar meclisleri dava görürlerken de, iki ayrı ihtiyar heyetinin olması durumunda, en yaşlı muhtarın başkanlık yapacağı söz konusu edilmektedir.

Vilayet Nizamnamesi'nin 58. maddesinde de nahiye müdürlerinin her tür kanuni cezayı icradan, kişileri hapis ve tutuklamaktan, dava görmekten ve ihtiyar meclislerine ait görevlere müdahaleden yasaklandıkları bildirilmektedir. 1870 tarihli Mahâkim-i Nizamiye Hakkında Nizamname'de, İhtiyâr Meclislerinin Tesviyesine Me'zûn Oldukları Mevâdda Dâ'irdir başlıklı bölümde ihtiyar meclislerinin sulhen halolabilecek hukuksal meseleleri çözebilecekleri, murafaa ile hükmen fasl-ı hasma bağlı olan davaların görüşülmesine, kabahat, cünha (küçük suç) ve cinayet davalarının sonuçlandırılmasına müdahale edemeyecekleri hükmü vardır (Madde 1). Üçüncü maddede de, "ihtiyar meclislerinin sulhen tesviyesine mezun oldukları deavinin suret-i rüyet ve tesviyesi vilayet nizamnamesinin altmışıncı maddesine tevfikan gerçekleşecektir." denilmektedir. Mahakim nizamnamelerinde sözü edilen nahiyelerdeki ihtiyar meclisleri, nahiye meclisi değil; nahiye merkezi olan köyün ihtiyar meclisi olarak değerlendirilmelidir. Nahiye meclisi ile nahiye merkezi olan köyün ihtiyar meclisi birbirinden farklı organlardır.[110]

Yine Bozkurt, 1871 yılında yayınlanan *Mehakim-i Nizamiye Hakkında Nizamname* ile nahiyelerde bulunan ihtiyar meclislerinin 5 kuruşa kadar nakdi ceza gerektiren kabahat davalarını kesin olarak sonuçlandırabileceğini, hukuk davalarında ise ihtiyar meclislerinin 150 kuruşa kadar olan alacak davalarını kesin olarak, 500 kuruşa kadar olan davaları temyizi mümkün olarak görebileceğini ve daha büyük davaları ise mümkünse sulhen çözerek hüküm vereceklerini yazarak; Nahiye Meclisi'nin ceza davalarında İhtiyar Meclisi, hukuk işlerine baktığı zaman Nahiye Meclisi adıyla görev yapacaklarını ekler (*a.g.e.*, s. 121). Bu açıklamadan nahiye müdürlerinin başkanlığını yaptığı nahiye meclislerinin yargı yetkisi olduğu sonucu çıkarılmamalıdır. Açıklamaya çalıştığımız gibi nahiye meclisleri ile ihtiyar meclisleri birbirinden farklı organlardır. Tekrar etmek gerekirse her nahiyenin merkezi olan köyün ihtiyar meclisi sulh davalarına bakacaktır; nahiye meclislerinin hukuk işlerine müdahalesi söz konusu değildir.

Başka bir çalışmada da mahkemelerin başkanlığını idare adamlarının yapacağının söylenmesi ise ciddi bir yanılgı anlamına gelmektedir. Gürsoy Akça-Himmet Hülûr, "Tanzimattan Cumhuriyete Siyasal ve Hukuksal Yapının Modernleşmesi," *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, s. 253'te yer alan "...kazalarda Meclis-i Deavi, sancaklarda Meclis-i Temyiz ve vilayetlerde Divan-ı Temyiz oluşturuldu. Bu meclislerin başkanlığını yerel mülki idarenin başında bulunan kişi yapacaktı." ifadesinin ikinci kısmı tamamen yanlıştır.

110 Vilayet Nizamnamelerinde de bu görev ihtiyar meclislerine ait olarak tanımlanmıştı. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin konuyla ilgili düzenlemesi için Buğra Ekinci'nin her nahiye merkezinde konusu 40 kuruşu geçmeyen basit huku-

Bu bağlamda 1871 Nizamnamesi'nde köy ihtiyar meclislerine bırakılan yargı ile ilgili görevlere geçebiliriz.

Köy İhtiyar Meclisleri: İhtiyar meclislerinin iki tür görevi vardır. Birincisi köyün ahalisi arasında meydana gelen özel davaları uzlaşmayla görmektir. Bu görevin icra yöntemi, derecesi ve hududu teşkil-i vilayet nizamıyla mehakim nizamnamesinde açıklanmıştır (Madde 107). Bir köyün sakinleri değişik dinlerden oluşuyorsa her cemaatin işleri kendileri tarafından seçilmiş ihtiyar meclisleri tarafından görülür. Farklı köylerde ikamet eden şahıslar arasındaki özel davaların sulhen halledilmesi nahiye merkezi olan köy ihtiyar meclisi tarafından çözülecektir. Farklı dinlere mensuplar arasındaki davalar ise daavi-i sulhiyye teşkilatı nizamnamesi hükümlerine göre görülecektir (Madde 108). İhtiyar heyetleri her türden ceza uygulamasının icrasına hükmetmeye ve ilam etmeye yetkili değillerdir (Madde 110).

Belediye Meclisleri: 1871 Nizamnamesi, ayrıca şehir ve kasabalarda "meclis-i beledi" adıyla bir kurulun daha oluşturulmasını da hükme bağlamıştır (Madde 111). Belediye meclisi bir reis, bir muavin ve altı üyeden oluşacak, bir mühendis ve memleket tabibi de danışma amaçlı olarak bu meclislerde yer alacaklardır. Bu meclisin bir kâtibi ve bir de sandık emini bulunacaktır (Madde 112). Belediye meclisi üyeleri değişik sınıflardan emlak ve arazi sahibi olmak şartını taşıyanlar arasından başlangıçta iki sene için ve ikinci seçimden sonra yarısı değiştirilmek suretiyle belirleneceklerdir (Madde 113). Kasabanın merkez ve mahalle ihtiyar meclislerinden oluşan seçim kurulunun oyuyla belirlenen üyeler hükümet tarafından tefrik ve tasdik edildikten sonra atanacaklardır. Belediye meclisine seçilebilmek için 25 yaş şartı da bulunmaktadır (Madde 115). Belediye meclisinin başkanı mutasarrıf ve valinin onayı ile belirlenecektir (Madde 118). Belediye meclisi haftada iki kere ve gerektiğinde olağanüstü toplanacaktır (Madde 120).

---

ki ihtilafları görmek üzere üyelerini ihtiyar heyetinin oluşturacağı sulh mahkemeleri kurulması hükmüne sahip olduğu değerlendirmesi konuyu özetlemektedir (Ekrem Buğra Ekinci, *Osmanlı Mahkemeleri (Tanzimat ve Sonrası)*, İstanbul, Arı Sanat Yayınevi, 2004, s. 164).

Talât Mümtaz Yaman, bu nizamname ile vilayetlerdeki merkez mutasarrıflıkları ile sancaklardaki merkez kaymakamlıklarının kaldırıldığını belirtse de, gerçekte, Nizamname hükümleri içerisinde bu yönde bir ifade yoktur.[111] Bununla birlikte bu dönemde merkez mutasarrıflıklarının bir başka düzenleme ile kaldırıldığı anlaşılmaktadır.[112]

Uygulamada meclisler düzeni

1871 Nizamnamesi, 1864'ü yürürlükten tamamen kaldıran bir düzenleme olmayıp, bazı noktalarda onu tamamlayan bir özellik gösterdiğinden söz etmiştik. Bu nizamname ile, valilerin görevleri daha açıkça tanımlanmış, nahiye idari biriminin tanımı, niteliği, yapısı ortaya konulmuştur. Bununla birlikte, Kırmızı'nın da işaret ettiği gibi, 1864 Nizamnamelerinde olduğu gibi 1871 Nizamnamesi'nde de vilayet memurlarının vali ve kendi merkez teşkilatlarına olan sorumlulukları belirsiz kalmaya devam etmiştir.[113] Bu noktada Kırmızı'nın "ikiz kanunlar" olarak nitelendirdiği[114] 1864 ve 1871 Nizamnamelerinde idare meclisleri ile ortaya konulan düzenlemelerin fiiliyatta nasıl işlediklerine (veya işlemediklerine) bakmak gereklidir.

Vilayet idare meclislerinin yapısıyla ilgili düzenleme 1871 Nizamnamesi'nde yer almadığından, 1864 tarihli düzenlemenin, ilerleyen süreçte de il idare meclislerinin oluşturulmasın-

111 Talât Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülkî İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında "Bir Kalem Tecrübesi"*, s. 198.

112 Ahmed Lûtfî Efendi 1288 senesi olaylarını aktarırken vilayet merkez mutasarrıflıkları ile muhasebeciliklerin ilga olduğunu bildirmektedir (*Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi* C. XIII, yayına hazırlayan: M. Münir Aktepe, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1990, s. 35). 1866-1871(1284-1288) yılları arası Halep Vilayet Salnameleri'nde de Halep Vilayeti'nin Halep Sancağı'ndan söz edilerek burada görev yapan mutasarrıfın adı ve liva idare meclisi üye yapısı kayıtlıdır (Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Mehmet Köçer, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Halep*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, 2007, s. 327-328). 1873 tarihli salnamede mutasarrıfın atanmadığı, naip tarafından vekâleten bakıldığı bildirilmekte ve bu salnamede liva idare meclisi yer almamaktadır.

113 Abdülhamit Kırmızı, *Abdülhamid'in Valileri* s. 31.

114 *A.g.e.*, s. 32.

da esas tutulmuş olması gerektir. Bununla birlikte, bu nizamnamenin hükümlerinin de tam olarak uygulanmadığı, vilayetten vilayete farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Vilayet salnamelerinden anlaşıldığına göre meclislerin doğal üyelerinin sayısı, doğal üyeliklerin hangi görevliler tarafından doldurulacağı, seçilmiş üyelerin sayısı zaman zaman farklılıklar göstermiştir. 1864 Nizamnamesi'nde idare meclislerinin seçimle gelecek üyelerinin yarısının Müslümanlardan yarısının da gayrimüslimlerden seçileceği belirtilmişse de, idare meclisi için seçim yapılacak vilayet, sancak ve kaza nüfuslarının durumunun bu seçimde etkili olup olmayacağı belirtilmemiştir. Müslüman veya gayrimüslim nüfus gruplarının olmadığı ya da oranının az olduğu yerlerde de bu düzenlemeye uyulup uyulmayacağı noktasında belirsizlik vardır. Başka bir mesele, gayrimüslimlerin farklı din veya mezhebe bağlı olmaları durumunda seçimin nasıl yapılacağı noktasındadır.[115] Benzer biçimde, Müslümanların farklı mezheplere dağılmış olduğu yerlerdeki seçimlerin hangi ölçütlere göre yapılacağı hususunda açıklık yoktur. Bu noktada, 1868 yılında Sadaret makamından vilayetlere gönderilen bir emirde Vilayet Nizamnamesi gereğince meclislerin seçimle belirlenecek üyelerinin yarısının Müslüman diğer yarısının gayrimüslimlerden seçilecek olduğu hatırlatılarak "her milletten adam bulundurma[nın]" olamayacağı bildirilmiştir.[116] Ancak bu emir, yukarıda açıkladığımız sorunları çözme-

115 Uğur İnan "gayrimüslimlerin meclislerde bulunması için ölçüt neydi?" sorusunu sorarken bu noktaya işaret etmektedir (Uğur İnan, *H. 1311 (M. 1893) Tarihli Kastamonu Vilâyet Sâlnâmesi'nin Transkripsiyon ve Değerlendirmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Aralık 2005). 1864 Nizamnamesi'nde yalnızca kaza idare meclisleri ile ilgili düzenlemede bu hususa da dikkat edilmesi öngörülmüştü.

116 Bu emir 1887 tarihli Konya Vilayet Salnamesi'nde (İlknur Aydın, *1303 H. (M. 1887) Tarihli Konya Vilayeti Sâlnâmesi'nin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ekim 2003, s. 52) ve 1884 tarihli Sivas Vilayet Salnamesi'nde yer almaktadır (Sibel Aktaş, *Hicrî 1300 (M. 1884) ve Hicrî 1302 (M. 1886) tarihli Sivas Vilâyet Salnamelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ocak 2005, s. 92).

ye yetecek bir düzenleme değil, sadece yasa maddesini yorumlayan bir hüküm biçimindedir. Anlaşılan daha açık bir düzenleme için yaklaşık otuz sene beklemek gerekmiştir. 1898 yılında Dahiliye Nezareti'nden vilayetlere gönderilen talimatta meclis ve mahkeme üyeliklerine seçilecek gayrimüslim üyelerin, farklı milletlerin bulunması durumunda, bu milletlere bölünerek seçtirilmesi ve bu yapılırken nüfusun azlığına veya oranına bakılmaması belirtilmektedir.[117]

Vilayet idare meclislerinde müftünün ve ruhbanların bulunması 1864 ve 1871 Nizamnamelerinde yer almamıştı.[118] 1869 tarihli Trabzon Vilayeti Salnamesi'nde vilayet idare meclisinde doğal üye olarak vali, defterdar, müfettiş-i hükkam, mektupçu, vali muavini yer alırken;[119] 1870 tarihli Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi'ne göre, idare meclisinin doğal üyeleri vali, müfettiş-i hükkâm-ı şeriye, defterdar ve mektupçudan oluşmakta-

---

117 Bu talimat 1899 tarihli Kastamonu Vilayet Salnamesi'nde yer almaktadır (Faruk Çoban, *H. 1288 (M. 1871) ve H. 1317 (M. 1899) Tarihli Kastamonu Vilayet Sâlnâmeleri'nin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Nisan 2006, s. 197).

118 Bununla birlikte İlber Ortaylı vilayet idare meclislerinden söz ettiği bölümde "Uygulamada bazen, gayrimüslim ruhanî reislerin meclise girmesi hükmüne uyulmamıştır." (İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 71) ifadesini kullanmaktadır ki, bu ifadeden sanki 1864 ve 1871 vilayet nizamnamelerinde bu yönde, yani gayrimüslim din adamlarının vilayet idare meclislerine girmesinin öngörüldüğü bir hüküm olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak böyle bir hüküm yoktur. İlber Ortaylı, 1871 yılında Erzurum Vilayeti'nde meclis üyeleri arasında ruhani reislerin adı geçmediği halde 1875 yılında Katolik millet murahhası Aksantinyos Efendi'nin tabii üyeler arasında görüldüğünü yazmaktadır (*aynı yerde*). Ortaylı, 1872 yılında Bursa İdare Meclisi'ne Rum metropoliti alınmadığı için İstanbul'da Rum Patriğinin hükümete başvurduğunu ve başvurunun geri çevrildiğini de iletmektedir (*aynı yerde*). Bu yıllar için bu durum yasal düzenlemelere de uygun görünmektedir. 1870 tarihli Bursa Vilayet Salnamesi'ne bakıldığında Vilayet İdare Meclisi'nde müftünün de yer almadığı görülür (Ükkaşe Kadan, *Hüdavendigar Vilayeti'nin Kuruluşu, Teşkilatı ve İdaresi*, [sayfa numarası yok]). Müftülerin idare meclislerinde yer alması merkez mutasarrıflıklarının kaldırıldığı 1288 (1871-1872) tarihinden sonra, 1873 yılından itibaren olacaktır (bkz. Bu çalışmada dipnot 469). Zaten bu tarihten önce de müftüler de vilayet idare meclislerinde yoktular.

119 *Trabzon Vilayeti Salnamesi, 1869*, cilt 1, hazırlayan: Kudret Emiroğlu, Ankara, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim, Kültür ve Sosyal Yardımlaşma Vakfı Yayınları, Haziran 1993, s. 65.

dır.[120] Sivas'a ait 1871 Salnamesi'nde Vilayet İdare Meclisi'nde vali, müfettiş-i hükkâm-ı şeriye, defterdar, mektupçu ve başkâtip doğal üyeler olarak yer alıyorlardı.[121] Keza, yine aynı tarihli Kastamonu Salnamesi'nde de aynı görevliler bulunuyordu.[122] 1864 Nizamnamesi'nde, vilayet idare meclislerinde müftünün olması öngörülmemişken; sancak idare meclislerinde müftünün ve ruhbanların bulunması hükmü vardı. Anlaşılan, merkez sancak uygulamasından vazgeçilmesiyle beraber doğal olarak merkez sancak idare meclisleri de kaldırılmış, müftüler vilayet idare meclislerine girmeye başlamışlardır.[123] Aynı biçimde gayrimüslim cemaat temsilcilerinin de bu meclislerde yer almaya başlaması gerektiği düşünülebilir. Ancak gayrimüslim dinsel reislerinin bu meclislerde bazen yer aldıkları,[124] bazen almadıkları görülmektedir.[125] Halep Salnamelerine göre 1873 yılından itibaren müftü de idare meclisleri içerisinde yer almaya başlamış, bundan sonra da sürekli yer almıştır. Anlaşılan birkaç sene sonra gayrimüslim din adamları da idare meclisi üyesi olmaya başlamışlardır. 1876 tarihli Halep Salnamesi'nde

120 Ükkaşe Kadan, *Hüdavendigar Vilayeti'nin Kuruluşu, Teşkilatı ve İdaresi*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2002, [sayfa numarası yok].

121 Ayten Selvitop, *Hicrî 1288 (M. 1871) ve Hicrî 1306 (M. 1888) Sivâs Vilâyet Sâlnâmelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Mukayeseli Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Temmuz 2004, s. 51.

122 Faruk Çoban, *H. 1288 (M. 1871) ve H. 1317 (M. 1899) Tarihli Kastamonu Vilayeti Sâlnâmeleri'nin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Haziran 2006, s. 54.

123 İlerleyen yıllarda salnamelerde vilayet idare meclislerinde müftüler yer almaktadır.

124 Sivas'ın 1888 salnamesine göre Ermeni murahhası vilayet idare meclisinde yer almıştır (Ayten Selvitop, *Hicrî 1288 (M. 1871) ve Hicrî 1306 (M. 1888) Sivâs Vilâyet Sâlnâmelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Mukayeseli Değerlendirilmesi*, s. 218).

125 1891 Adana Salnamesi'ne (Gülçin İlhan, *H. 1309 (M. 1891) Tarihli Adana Vilâyeti Sâlnamesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kayseri, 2003, s. 47); 1893 Kastamonu Salnamesi'ne göre vilayet idare meclislerinde ruhbanlar yoktur (Uğur İnan, *H. 1311 (M. 1893) Tarihli Kastamonu Vilâyet Sâlnâmesi'nin Transkripsiyon ve Değerlendirmesi*, s. 106).

ruhani reis tabiri geçerken, 1878 tarihli salnamede metropolitin de idare meclisi üyesi olduğu görülmektedir.[126] Bununla beraber değişik gayrimüslim cemaatlerin temsilcileri adeta dönüşümlü olarak üye yapılmışlardır. Halep'te 1882'de Rum metropoliti, 1883'te Ermeni Katolik metropoliti, 1886'da yine rum metropoliti, 1888'de bu kez Musevi hahambaşı (1889'da hiçbir gayrimüslim ruhani yoktur), 1890'da Rum-Katolik metropoliti yer almışlardır.[127] Bu tarihten itibaren gayrimüslim din adamlarına Halep salnamelerinde rastlanmamaktadır. Halep'te gayrimüslim ruhanilerin meclislerde yer alması uygulaması sona ererken yüzyılın sonlarına doğru başka bazı vilayet idare meclislerinde ruhbanların yer almaları kurumsallaşmış görünmektedir.[128] Bununla birlikte, Bağdat, Basra, Musul gibi vilayetlerde ruhbanların yer almadığı görülmektedir.[129] Bu vilayetlerden Bağdat'ta, 1875 tarihinde, hem Hanefi müftüsünün hem Şafii müftüsünün hem de nakibü's-seyyidin vilayet idare meclisinde yer aldığı görülmektedir.[130] İlerleyen yıllarda Şafii müftü-

126 Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Mehmet Köçer, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Halep*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, 2007, s. 268.

127 *A.g.k.*, s. 268-270.

128 1899 Kastamonu Salnamesi'nde metropolit (Faruk Çoban, *H. 1288 (M. 1871) ve H. 1317 (M. 1899) Tarihli Kastamonu Vilayeti Sâlnâmeleri'nin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, s. 220) 1900 tarihli Kosova Salnamesi'ne göre Rum metropolit vekili, Bulgar metropoliti, hahambaşı (Canan Çalışkan (Orman), *Salnamelere Göre Kosova (1879-1900)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yakınçağ Tarihi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002, s. 41); 1900 tarihli Edirne Salnamesi'ne göre Rum metropoliti (Neslihan Halıcıoğlu, *Salnamelere Göre XIX. Yüzyılın Son Çeyreğinde Edirne Vilayeti*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2003, s. 15); 1903 Sivas Salnamesi'ne göre Ermeni murahhası ve Katolik murahhası (Cevat Birsoy, *Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas Sene-i Hicri (1321)*, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2001, s. 45) vilayet idare meclislerinde yer almışlardır.

129 Bağdat için bkz. Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Orhan Özdil, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Bağdat*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü, 2005, s. 210-218. Musul için bkz. Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Orhan Özdil, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Musul*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü, 2005, s. 245. Basra için bkz. Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Orhan Özdil, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Basra*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü, 2005, s. 76.

130 Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Orhan Özdil, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Bağdat*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, 2005, s. 210-211.

sünün idare meclisinden çıkarıldığı, ancak nakibü'l eşrafın,[131] müftünün yanı sıra idare meclislerinde yer aldığı görülmektedir.[132] Sivas'ın 1890 tarihli salnamesinde Ermeni murahhası Bedros Efendi de idare meclisinin doğal üyeleri arasında yer almıştır.[133] Yine Sivas'ın 1907 tarihli salnamesinde Ermeni murahhasının yanı sıra bu kez Katolik murahhası da idare meclisinin doğal üyesi konumuna gelmiştir.[134] Ankara'nın 1907 tarihli salnamesinde ise vilayet idare meclisinde ruhbanlar bulunmamaktadır.[135]

1864 Nizamnamesi'ne göre sancak idare meclislerinde müftü ile beraber ruhbanların da bulunması öngörülmüştü. 1869 tarihli Trabzon Vilayeti Salnamesi'ne göre merkez sancak Trabzon ile Canik, Lazistan ve Gümüşhane sancakları idare meclislerinin hiçbirinde ruhbanlar yer almamaktadır.[136] Bununla beraber müftüler idare meclislerinin doğal üyeleridirler. Oysa ki, yine aynı salnameye göre Trabzon ve havalisi ile ilgili olmak üzere Rum metropolit, Ermeni piskoposu ve Katolik piskoposu; Canik ve havalisi ile ilgili olarak Rum metropolit ve Gümüşhane ve çevresi ile ilgili olarak yine Rum metropolit bölgede görev yapmaktadır.[137] 1870 tarihli Bursa Vilayet Salnamesi'nde Bursa Sancağı İdare Meclisi'nde müftü yer alırken ruhbanlar yoktur.[138] 1871 tarihli Sivas Salnamesi'nde de Sivas Vilayeti'ne bağlı Sivas, Amasya ve Karahisarı Şarki sancakların-

131 Devellioğlu "nakîb-ül-eşrâf" karşılığı olarak "Peygamber soyundan olanların işlerini görmek üzere içlerinden hükümetçe tayin olunan memur." açıklamasını vermektedir (Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, s. 801). *Nakibü's seyyid* teriminin de bu anlamı taşıdığı düşünülebilir.

132 *A.g.e.*, s. 211-218.

133 Fikri Karaman, *Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas (Sivas, Amasya, Tokat ve Karahisar-ı Şarki)*, İstanbul, Sivaslılar Eğitim, Kültür ve Yardımlaşma Vakfı, 2001, s. 61.

134 Ebubekir S. Yücel, *Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas H. 1325 (Sivas Vilayet Yıllığı 1907)*, Sivas, Sivas Belediyesi Yayınları, 2007, s. 61.

135 *Ankara Vilâyeti Sâlnâme-i Resmisi*, 1325 (1907), s. 47.

136 *Trabzon Vilayeti Salnamesi, 1869*, s. 79; s. 97; s. 109; s. 119.

137 A.g.k., s. 75.

138 Ükkaşe Kadan, *Hüdavendigar Vilayeti'nin Kuruluşu, Teşkilatı ve İdaresi*, [sayfa numaralı yok] Diğer sancakların idare meclisleri hakkında bu eserde bilgi yoktur.

daki idare meclislerinde ruhbanlar yer almamaktadır.[139] Aynı vilayetin 1888 tarihli salnamesinde ise yalnızca Tokat Sancağı İdare Meclisi'nde metropolit yer almıştır.[140] 1890 Salnamesi'nde Sivas İdare Meclisi'nde Ermeni murahhası yer almakla birlikte; Amasya, Tokat ve Karahisar-ı Şarki sancakları idare meclislerinde ruhbanlar yer almamıştır.[141] 1903 Salnamesi'ne göre, ki bu salnamede vilayet idare meclisinde Ermeni ve Katolik murahaslarının yer aldığı belirtilmekteydi, hiçbir sancakta ruhbanlar idare meclislerinde yokturlar.[142] Aynı vilayetin 1907 salnamesinde ise Amasya Sancağı İdare Meclisi'nde Ermeni murahhas vekili yer almaktadır.[143] Halep Vilayeti'nin Maraş Sancağı'nda 1866'dan itibaren müftü sancak idare meclisinde yer alırken 1885'ten itibaren 1890'a kadar murahhas da üye olarak anılmış; 1891'den 1900'e kadar yine gayrimüslim din adamları alınmamış; 1900 yılında Katolik murahhas dahil olmuş; 1902'de Katolik murahhassının yanı sıra Ermeni murahhas da idare meclisinde yer almaya başlamış; 1903-1908 arası salnamelerinde de her ikisi birden yer almışlardır.[144] Buna mukabil Urfa Sancağı idare meclisinde müftü başından itibaren yer alırken yalnızca 1886 Salnamesi'nde murahhasa rastlanmaktadır.[145] 1907 gibi bir tarihte Ankara Vilayeti'ne bağlı Kayseriyye sancağında Rum metropoliti ile beraber Ermeni ve Katolik murahhasları yer almışlardır.[146] Bununla birlikte Yozgat, Kırşeh-

139 Ayten Selvitop, *Hicrî 1288 (M. 1871) ve Hicrî 1306 (M. 1888) Sivas Vilâyet Salnâmelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Mukayeseli Değerlendirilmesi*, s. 57, s. 74 ve s. 87.

140 *A.g.e.*, s. 251. Amasya ve Karahisarı Şarkî sancaklarında (bu dönemde merkez sancak idare meclisleri kaldırılmış olduğundan Sivas sancağında zaten idare meclisi yoktur) idare meclislerinde ruhbanlar yer almazlar (*a.g.e.*, s. 263 ve s. 287).

141 Fikri Karaman, *Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas*, s. 79; s. 85; s. 95.

142 Cevat Birsoy, *Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas Sene-i Hicri (1321)*, s. 127, s. 164 ve s. 181.

143 Ebubekir S. Yücel, *Sâlnâme-i Viâyet-i Sivas, H. 1325*, s. 111.

144 Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Mehmet Köçer, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Halep*, s. 331-332.

145 *A.g.k.*, s. 344.

146 Ankara Vilayeti Sâlnâme-i Resmisi 1325 (1907), s. .161.

ri ve Çorum sancaklarında ruhbanlar bulunmamaktadır.[147] Burada ilginç olan nokta, Kırşehri idare meclisinde üç gayrimüslim seçilmiş üyenin bulunmasıdır.[148] Benzer durumların kaza idare meclisleri için de olduğunu görmek mümkündür. Halep Vilayeti'nin önceleri merkez sancak Halep Sancağı'na, sonraları doğrudan vilayet merkezine bağlı kazaları Antakya, Antep, Bâb, Belen, Cebel-i Semân, Cisr-i Şuğûr, Harim, İdlip, İskenderun, Kilis, Mare, Münbiç, Rakka, Reyhaniye, İzziye kazalarının 1866'dan 1908'e kadar olan salnamelerde var olan bilgilerinden yalnızca 1882 Salnamesi'nde ve yalnızca Belen kazasında ruhani temsilci olduğu görülmektedir.[149] Urfa Sancağı'nın kazaları için de durum aynıdır. Maraş Sancağı'nın yalnızca Zeytun kazası idare meclisinde 1898-1899'da Ermeni Katolik murahhasın olduğu, 1900-1908 yıllarında Ermeni Katolik murahhasın yanı sıra Ermeni ruhaninin (Ortodoks olması muhtemel) de yer aldığı anlaşılmaktadır.[150] 1907 tarihli Ankara Salnamesi'ne göre vilayet merkezine ve sancaklara bağlı hiçbir kazada gayrimüslim ruhaniler yer almamaktadır; ki bunların bazılarında gayrimüslim nüfus gruplarının olduğu seçilmiş üyeliklerden bazılarının gayrimüslimler tarafından doldurulmasından anlaşılabilir.[151] Ankara'nın 1907 tarihli salnamesine göre vilayet idare meclisinde ruhbanlar yokken, Kayseriyye sancağında hem Rum metropolit hem Ermeni murahhası hem de Katolik murahhası sancak idare meclisinin doğal üyeleri arasındadırlar.[152]

Bir başka mesele, idare meclislerinde yer alması öngörülen doğal üyeler ile ilgilidir. Vilayetten vilayete ve hatta aynı vilayetin sancakları ve kazaları arasında dahi bu konuda fark olduğu görülmektedir. Doğal üyeler arasında vali, naip, defterdar ve 1873 sonrası müftüler idare meclislerinde sürekli yer alan gö-

147 *A.g.e.*, s. 184; 208; 237.

148 *A.g.e.*, s. 208.

149 *A.g.k.*, s. 355 vd.

150 *A.g.k.*, s. 428 vd.

151 Ankara Vilayeti Sâlnâme-i Resmisi 1325 (1907), s. 105 vd.

152 *A.g.e.*, s. 161.

revliler olmuşlardır. Bununla birlikte zaman zaman değişik görevlilerin de idare meclislerinde yer aldıkları görülmektedir. Örneğin, 1875'te Bağdat Vilayet İdare Meclisi'nde evkaf muhasebecisi görmek mümkündür.[153] Sivas Vilayet İdare Meclisi'nde 1884'te defter-i hakani müdürünü ve 1886'da evkaf muhasebecisini görmekteyiz.[154] Zaman zaman vilayet idare meclislerinin doğal üyelerinin sayısı değişmiştir. Kastamonu vilayetinde değişik yıllardaki durum bunun en bariz örneklerinden birini oluşturmaktadır. 1871'de dört doğal ve dört seçilmiş üyeden oluşan il idare meclisi, 1893'te yedi doğal (müftü de dahildir) ve beş seçilmiş (gayrimüslimlere ayrılan bir üyelik boştur), 1899'da altı doğal (müftü ve metropolit ile beraber) ve dört seçilmişten oluşturulmuştur.[155] 1871'de, doğal üyeler vali, defterdar, müfettiş-i hükkâm-ı şeriye ve mektupçu iken; 1893'te, vali, naip, defterdar, müftü, mektupçu, evkaf müdürü, defter-i hakani doğal üyeleri oluşturmuşlar; 1899'da ise, vali, naip, defterdar, mektupçu, müftü, metropolit doğal üyeleri oluşturmaktadırlar.[156] Trabzon Vilayeti İdare Meclisi'nde ise 1878 yılında defterdar ve mektupçunun yanı sıra başkâtip ve ikinci kâtip de doğal üyeler olarak gösterilmektedir.[157] En çarpıcı örneklerden bir tanesi Halep Vilayeti'dir. 1866-1871 yıllarında Halep Vilayet Meclisi'nde müfettiş, muhasebeci, mektupçu ve başkâtibin yanı sıra umur-ı ecnebiye müdürü de yer almaktadır.[158] Halbu-

153 Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Orhan Özdil, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Bağdat*, s. 210.

154 Sibel Aktaş, *Hicrî 1300 (M. 1884) ve Hicrî 1302 (M. 1886) tarihli Sivas Vilâyet Salnamelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, s. 182 ve s. 267.

155 Faruk Çoban, *H. 1288 (M. 1871) ve H. 1317 (M. 1899) Tarihli Kastamonu Vilayeti Sâlnâmeleri'nin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, s. 54 ve s. 220; Uğur İnan, *H. 1311 (M. 1893) Tarihli Kastamonu Vilâyeti Sâlnâmesinin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, s. 106.

156 Faruk Çoban, *H. 1288 (M. 1871) ve H. 1317 (M. 1899) Tarihli Kastamonu Vilayeti Sâlnâmeleri'nin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, s. 220.

157 Makbule Şahiner, *Trabzon Salnâmesi (1295)*, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Tokat, 1999, s. 37.

158 Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Mehmet Köçer, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Halep*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, 2007, s. 268.

ki, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde umur-ı ecnebiye müdürünün idare meclisi üyesi olması söz konusu değildi.

Sancak ve kaza idare meclislerinde yaşanan problemler de vilayet idare meclisleri söz konusu olduğunda yaşanan problemlerle benzerdi. Bazen sancak idare meclislerinde mutasarrıf muavinleri de doğal üye olarak yer alırken, kazalarda da kaymakam muavinleri doğal üye olabilmektedir. Sivas Vilayeti'nin 1907 tarihli salnamesinde Amasya ve Şark-i Karahisar sancaklarında mutasarrıf muavini ile beraber altı doğal üye yer almaktadır.[159] Oysa ki, hiçbir düzenlemede mutasarrıf muavinlerinin idare meclislerinde yer alması öngörülmemişti. Kaza idare meclislerinde yaşanan duruma örnek vermek gerekirse, 1893 tarihli Kastamonu Vilayet Salnamesi'nde yer alan bilgilere göre bazı kazalarda idare meclisleri, öngörülen dokuz kişiye ulaşamamışlar; bazı kazalarda yasada kaza idare meclislerinde yer alması gerekli olan tahrirat kâtipleri, kazada bulunmasına rağmen, kaza idare meclislerinde yer almamıştır. Bazı kaza idare meclislerinde ise seçilmiş üyelerin tamamı Müslümanlardan oluşmaktadır. Cide kazasında müftü bulunmasına rağmen kaza idare meclisinde bulunmamaktadır.[160] Benzer durum Ankara'nın 1907 salnamesinde gözlenebilir. Vilayet merkezine bağlı kazalar içerisinden Beypazarı, Mihalıccık, Sivrihisar, Haymana, Bala, Kalecik ve Yabanabad'da müftü kaza idare meclislerinde yer alırken; Ayaş ve Nalluhan'da kazada müftü olmasına rağmen idare kurulunda yoktur.161 Sivas Vilayeti'nin Hafik, Gürün; Amasya Sancağı'na bağlı Merzifon kazalarında kaymakam vekilleri de kaza idare meclislerinde yer almışlardı.[162]

Bir başka mesele de seçimle gelen üyelerin sayısı ve niteliği üzerinde toplanıyordu. Birincisi, seçilmiş üyelerin sayısı vila-

159 Ebubekir S. Yücel, Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas, H. 1325, s. 111 ve 143. Amasya Sancağı için mutasarrıf muavini Nikolaki Efendi; Şark-i Karahisar Sancağı için mutasarrıf muavini Yorgaki Efendi.

160 Uğur İnan, *H. 1311 (M. 1893) Tarihli Kastamonu Vilâyeti Sâlnâmesinin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Aralık 2005, s. 351-352.

161 Ankara Vilayeti Sâlnâme-i Resmisi 1325 (1907), s. 105 vd.

162 Ebubekir S. Yücel, Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas, H. 1325, s. 100; s. 101; s. 115-116.

yetten vilayete, sancaktan sancağa, kazadan kazaya değiştiği gibi, bir idari birimin idare meclisi üyelerinin seçilmişlerinin sayısı da yıllara göre farklılık gösteriyordu. Sivas Vilayet İdare Meclisi'nde; 1871'de dört, 1884'te beş ve 1886'da dört seçilmiş üye bulunurken; 1888'de, seçilmiş üye sayısı üçe düşmüş; 1904'te, yeniden dörde çıkmıştır.[163] 1871'de Kastamonu Vilayet İdare Meclisi'nde dört seçilmiş üye varken, 1893'te bu sayı altıya yükselmiş, 1899'da tekrar dörde gerilemiştir.[164] 1876'da altı olan Adana Vilayet İdare Meclisi'nin seçilmiş üye sayısı 1891'de beş olarak görünmektedir.[165] Halep Vilayeti İdare meclisi'nin üye sayısı da yıldan yıla farklılık göstermiştir. Salnamelere göre, 1866-1869 yılları arasında seçilmiş üye sayısı altı, 1870-1871 yıllarında dört, 1876'da üç, 1878'de dört olan seçilmiş üye sayısı 1882 salnamesinden başlayarak 1903'e kadar altı (bu arada 1889'da yediye çıkmıştır), 1903-1908 yıllarında dört olmuştur.[166] Sancaklar ve kazalar açısından da durum farklı değildir. Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde kaza idare meclislerinin seçimle gelecek üyeliklerinin sayısı dört olarak belirlenmişken; 1864 Nizamnamesi'nde bu sayının üç olması öngörülmüştü. 1869 tarihli Trabzon Vilayeti Salnamesi'ne göre vilayet dahilindeki kazalarda üye sayısı üç olarak

---

163 Ayten Selvitop, *Hicrî 1288 (M. 1871) ve Hicrî 1306 (M. 1888) Sivâs Vilâyet Sâlnâmelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Mukayeseli Değerlendirilmesi*, s. 51 ve s. 217; Sibel Aktaş, *Hicrî 1300 (M. 1884) ve Hicrî 1302 (M. 1886) Tarihli Sivas Vilâyet Salnamelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, s. 182 ve s. 267; Cevat Birsoy, *Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas Sene-i Hicri (1321)*, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Tokat, 2001, s. 45.

164 Faruk Çoban, *H. 1288 (M. 1871) ve H. 1317 (M. 1899) Tarihli Kastamonu Vilayet Sâlnâmeleri'nin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, s. 54 ve s. 220; Uğur İnan, *H. 1311 (M. 1893) Tarihli Kastamonu Vilâyeti Sâlnâmesinin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, s. 106.

165 Muhammet Şahin, *H. 1293 (M. 1876) Tarihli Adana Vilayeti Sâlnâmesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yeniçağ Tarihi Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1998, s. 19; Gülçin İlhan, *H. 1309 (M. 1891) Tarihli Adana Vilâyeti Sâlnamesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kayseri, 2003, s. 47.

166 Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Mehmet Köçer, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Halep*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü, 2007, s. 268-270.

görülmektedir.[167] Zaman içerisinde farklı kazalarda bazen üç, bazen dört seçilmiş üyenin yer aldığı; bazen de yalnızca bir seçilmiş üyenin varlığına rastlanmaktadır.[168] 1876 tarihli Adana Salnamesi'ne göre, vilayet merkezine bağlı Tarsus kazasında seçilmiş üye sayısı üç, Mersin ve Karaisalı kazalarında dört; İçil Sancağı'na bağlı Gülnar, Ermenek ve Mut kazalarında üç, Anamur kazasında dört olarak belirtilmiştir.[169] 1887 tarihli Kosova Vilayet Salnamesi'ne göre Priştine Sancağı'nın Mitroviçe, Gilan ve Preşova kazalarında birer seçilmiş üye yer alırken, Velçetrin'de iki seçilmiş üye bulunmaktadır. Kosova vilayetinin Üsküp Sancağı İdare Meclisi'nde beş, İpek Sancağı İdare Meclisi'nde dört seçilmiş üye bulunmaktadır.[170]

Seçilmiş üyelerin nizamnameler gereğince yarısının Müslüman yarısının gayrimüslim olması da her yerde uygulanamamıştır. Ortaylı, özellikle Anadolu ve Arabistan topraklarında gayrimüslim üye sayısının bir olduğunu veya hiç bulunmadığını belirterek; 1872 yılında Adana Vilayeti'nin Kozan ve Mut livaları idare meclislerinde hiç gayrimüslim üye ve ruhani reis olmadığı örneğini vermektedir.[171] 1893 tarihli Kastamonu Salnamesi'ne göre, Bolu sancağının Bartın kazasında toplam iki seçilmiş üye de Müslüman'dır.[172] Göynük, Gerede ve Düzce[173] ve Sinop Sancağı'nın Boyabat kazasında da dört üyenin tamamı Müslümanlardan seçilmişlerdir.[174] Halep Vilayeti'nde de za-

167 *Trabzon Vilayeti Salnamesi, 1869*, cilt 1, s. 87 v.d.

168 Kaza idare meclislerinin seçimle gelecek üye sayılarının dörde çıkarıldığına dair bir belgeye rastlayamadık. Bununla birlikte bütün meclislerde iki + iki kuralının olması kaza idare meclislerinde de seçilmiş üye sayısının dört olarak yorumlanmasını getirmiş olabilir. Zaten Tuna Nizamnamesi'nde kaza idare meclislerinin seçimli üyeliklerinin dört olarak belirlendiğini de görmüştük.

169 Muhammet Şahin, *H. 1293 (M. 1876) Tarihli Adana Vilayeti Sâlnâmesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, s. 28 vd.

170 Canan Çalışkan (Orman), *Salnamelere Göre Kosova (1879-1900)*, s. 55 vd.

171 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 77. Halep'i ayrı tutmak gerekir.

172 Uğur İnan, *H. 1311 (M. 1893) Tarihli Kastamonu Vilâyeti Sâlnâmesinin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, s. 192.

173 *A.g.k.*, s. 199, s. 208 ve s. 217.

174 *A.g.k.*, s. 233.

man zaman değişik uygulamalar dikkati çekmektedir. 1876'da seçilmiş üç üyenin ikisi Müslüman, biri gayrimüslim iken; 1878'de seçilmiş dört üyenin üçü Müslüman, biri gayrimüslimdir. 1882'den itibaren seçilmiş üye sayısı altıya yükselirken bunlardan ikisinin gayrimüslim olması sağlanmıştır; ki bu durum gayrimüslim din adamlarının idare meclislerinde yer almamaya başladığı 1891 yılına kadar devam etmiş; gayrimüslim din adamları idare meclislerinde yer almamaya başlarken seçilmiş altı üyelik yarı yarıya paylaştırılmıştır.[175] Bu durum 1903'e kadar devam etmiş, bu tarihten itibaren seçilmiş üye sayısı ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim olmak üzere dörde indirilmiştir.[176] Seçilmiş üyelikler ile ilgili ilginç bir duruma 1907 yılında Ankara Vilayeti'nin Kırşehri sancağında rastlanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi bu sancakta dört seçilmiş üyeden üçü gayrimüslimdir.[177] Aynı yıl Ankara'nın bazı kazalarında (Ayaş, Beypazarı, Mihalıccık, Haymana, Bâla, Yabanabad) ve Kırşehri'nin Avanos kazasında ise seçilmiş üyeliklerin tümü Müslümanlardan oluşmuştur.[178] Sivrihisar ve Nallıhan'da iki + iki kuralı geçerli olurken, Kalecik kazasında üç Müslüman seçilmiş üyeye karşılık, bir gayrimüslim üye görev yapmaktadır.[179] Tabii bu yasalara aykırı bir durum oluşturmakla beraber demografik yapıya uygun olabilir. Gayrimüslim nüfus gruplarının hiç bulunmadığı veya çok az bulunduğu yerlerde seçilmiş üyeliklerin tamamı Müslümanlara ayrılmış olabilir. Tabii, bu arada Ayaş kazasında üç seçilmiş üyenin varlığına karşılık, diğer kazalarda dört seçilmiş üyenin olduğunu da ekleyelim. Değişik bir duruma Trabzon'un 1869 yılı salnamesinde rastlanmakta-

175 Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Mehmet Köçer, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Halep*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü, 2007, s. 268-269. 1889 yılı Salnamesi'nde de gayrimüslim din adamı idare meclisinde yoktur. Bu yıl seçilmiş üye sayısı da dördü Müslüman, üçü gayrimüslim olmak üzere yediye çıkarılmıştır.

176 *A.g.k.*, s. 269-270.

177 Ankara Vilayeti Sâlnâme-i Resmîsi 1325 (1907), s. 208. Ohannes, Mihran ve Dikran Efendiler.

178 *A.g.k.*, s. 105 vd.

179 *A.g.k.*, s. 129, s. 116 ve s. 148.

dır. Kazalarda üç seçilmiş üyenin varlığından daha öncesinde söz etmiştik. Trabzon vilayetinin merkez (Trabzon) sancağına bağlı Bucak, Of, Giresun, Ünye, Çarşamba ve Bafra kazalarında seçilmiş üç üyeden ikisi gayrimüslim iken, Rize ve Tirebolu'da ikisi Müslümandır. Lazistan Sancağı'nın idare meclisinde seçilmiş dört üye de Müslüman iken Gümüşhane sancağında iki + iki biçimindedir. Lazistan Sancağı'nın Arhavi ve Livana kazalarında üç Müslüman seçilmiş üye idare meclislerinde yer alırken; Gümüşhane Sancağı'nın Torul ve Kelkit kazalarında iki Müslüman, bir gayrimüslim üye bulunmaktadır.[180]

Bu örnekleri sayıca arttırmak mümkündür. Özet olarak vilayet idare meclislerinden sancak ve kaza idare meclislerine doğru inildikçe özellikle gayrimüslimler ile ilgili yasal düzenlemelerin uygulanmasının daha fazla ihmal edildiğini söylemek mümkün görünmektedir. Dolayısıyla yasayla düzenlenmiş bir alanda dahi Osmanlı ülkesinde birörnek uygulama sağlanamıyordu. Merkez zaman zaman bu karışıklıkları gidermek için emirler gönderse de bunlar da karmaşıklığı çözmekten uzak kalıyorlardı. Herhalde ne merkezin, ne de taşranın Müslüman yönetici ve egemen sınıflarının da bu konuda çok istekli oldukları söylenemez.

1872'de Sivas Vilayeti'ne gönderilen bir emirde Çerkez muhacirlerden de meclisler için üye seçimi söz konusu yapılmaktaydı.[181] 1875 tarihli Konya Vilayeti'ne gönderilen emirde idare meclislerinde başkanlık yapan vali, mutasarrıf ve kaymakamların oylarının "rey-i münferid" hükmünde olacağı bildiriliyordu.[182] 1880'de il genel meclisi seçimlerinde merkez livalarda belediye meclisinin liva idare meclisi olarak görev yapması ta-

180 *Trabzon Vilayeti Salnamesi*, 1869, cilt 1, s. 87 vd.

181 Sibel Aktaş, *Hicrî 1300 (M. 1884) ve Hicrî 1302 (M. 1886) Tarihli Sivas Vilâyet Salnamelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005, s. 107.

182 İlknur Aydın, *H. 1303 (M. 1887) Tarihli Konya Vilayet Sâlnâmesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ekim 2003, s. 74-75.

limatı veriliyordu.[183] 1882 tarihli Sivas Vilayeti'ne gönderilen bir başka emirde defter-i hakani memurlarının idare meclislerinin daimi üyelerinden olduğu bildiriliyordu.[184] Bu son hükümle ilgili olarak da bazı vilayetlerde buna uyulurken bazılarında uyulmadığı da görülmektedir. Sivas Vilayet İdare Kurulu'nda 1884'te defter-i hakani müdürü de yer almış; ancak 1886'da yer almamıştır.[185] Kastamonu'da 1893'te defter-i hakani müdürü yer alırken,[186] 1891'de Adana'da yer almamıştır.[187]

1871 Nizamnamesi'nden sonra Nisan ayı içerisinde bir de "Vilayet Mesarifât-ı Umumiyesi Hakkında Talimat" yayınlanarak, vilayetlerin mali yapısına düzen verilmeye de çalışılmıştır.[188]

1871 Nizamnamesi'nin yayınlandığı yıl Âli Paşa'nın ölümü üzerine Mahmut Nedim Paşa Eylül ayında sadrazam oldu. Mahmut Nedim Paşa'nın sadrazamlığı ile beraber vilayet düzeninin sarsıldığı, hatta uygulamadan kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Ahmed Lütfî Efendi, Mahmut Nedim Paşa'nın vilayet usulünü kaldırdığını yazarken;[189] Ebuzziya Tevfik, Mahmut Nedim Paşa'nın sadaret makamına geldikten bir ay sonra idare işlerine de el attığını, Tanzimat'tan itibaren elde edilen deneyimler sonucu belirli ölçüde düzene girmeye başlamış olan idare tarzında yeniden sarsıntılar meydana geldiğini ileri sürmektedir.[190] Ebuzziya Tevfik devamında;

> "Mahmut Nedim Paşa'nın ters görüşlerinden biride eyâlet düzenini bozarak küçük küçük vilâyet merkezleri kurma konu-

183 *A.g.k.*, s. 83.

184 Sibel Aktaş, *Hicrî 1300 (M. 1884) ve Hicrî 1302 (M. 1886) Tarihli Sivas Vilâyet Salnamelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, s. 144.

185 *A.g.k.*, s. 172 ve s. 267.

186 Uğur İnan, *H. 1311 (M. 1893) Tarihli Kastamonu Vilâyeti Sâlnâmesinin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, s. 106.

187 Gülçin İlhan, *H. 1309 (M. 1891) Tarihli Adana Vilâyeti Sâlnamesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirmesi*, s. 47.

188 Bu talimatın incelenmesi ve dönemde vilayet bütçeleri örnekleri için bkz. Selda [Kaya] Kılıç, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Vilayet Bütçeleri," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt XX, sayı 31, 1999-2000, s. 193- 207.

189 *Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi C. XIV*, yayına hazırlayan: M. Münir Aktepe, Ankara, TTK, 1991, s. 28-29

190 Ebüzziya Tevfik, *Yeni Osmanlılar Tarihi*, s. 410.

ÇERÇEVE TABLO III
1871 İdare-i Umumiyye-i Vilayet Nizamnamesi'nin İçeriği

Mukaddime				
1. Bab	**Vilâyetlerin Aksâm-ı İdâresi Beyânındadır**			1-3. maddeler
2. Bab	**Merkez-i Vilâyetde Bulunan Hey'et-i Hükümet-i İcra'iyyenin Vezâ'if-i Me'mûresi Beyânındadır**			
	1. Fasıl	**Vâlilerin Vezâ'ifi Beyânındadır**		4. madde
		1. Kısım	Vâlilerin Umûr-ı Mülkiyyede Olan Vezâ'ifi	5-7 maddeler
		2. Kısım	Vâlilerin Umûr-ı Mâliyyede Vezâ'ifi	8-10. maddeler
		3. Kısım	Vâlilerin Umûr-ı Maarif ve Mevâdd-ı Nâfıada Vezâ'ifi	11. madde
		4. Kısım	Vâlilerin Umûr-ı Zâbitede Vezâ'ifi	12-14. maddeler
		5. Kısım	Vâlilerin Umûr-ı Ceza'iyye ve Hukukiyye İcrââtında Vezâ'ifi	15-16. maddeler
	2. Fasıl	**Vâli Muavinlerinin Vezâ'ifi**		17. madde
	3. Fasıl	**Defterdârların Vezâ'ifi**		18. madde
	4. Fasıl	**Mektubcuların Vezâ'ifi**		19-21. maddeler
	5. Fasıl	**Umûr-ı Ecnebiyye Müdirlerinin Vezâ'ifi**		22. madde
	6. Fasıl	**Ziraat ve Ticaret Müdirlerinin Vezâ'ifi**		23-24. maddeler
	7. Fasıl	**Maarif Müdirinin Vezâ'ifi**		25-26. maddeler
	8. Fasıl	**Tarîk Eminlerinin Vezâ'ifi**		27-28. maddeler
	9. Fasıl	**Vilâyet Defter-i Hâkânî Müdirlerinin Vezâ'ifi**		29-30. maddeler
	10. Fasıl	**Emlâk ve Nüfus İdâreleri Me'mûrlarının Vezâ'ifi**		31. madde
	11. Fasıl	**Evkaf Müdirlerinin Vezâ'ifi**		32-33. maddeler
	12. Fasıl	**Alay Beğlerinin Vezâ'ifi**		34. madde
3.Bab	**İdâre-i Mülhakat Beyânındadır**			
	1. Fasıl	**Livâ İdâresi Beyânındadır**		35-42. maddeler
	2. Fasıl	**Kazâ İdâresi Beyânındadır**		43-49. maddeler
	3. Fasıl	**İdâre-i Nevâhiye Dâ'irdir**		50-55. maddeler
		Nevâhi Müdirlerinin Vezâ'ifi		56-58. maddeler
	4. Fasıl	**İdâre-i Karye**		59 madde
		Muhtarların Vezâ'ifi		60. madde
4. Bab	**Mecâlis-i İdâre Beyânındadır**			61. madde
	1. Fasıl	**Mecâlis-i Umûmiyyenin Vezâ'ifi**		62-75. maddeler
	2. Fasıl	**Vilâyet İdâre Meclisinin Vezâ'ifi Beyânındadır**		76. madde
		1. Kısım	Umûr-ı İdârenin Beyânındadır	77. madde
		2. Kısım	Daâvî-i İdâre Beyânındadır	78. madde
			Ahkâm ve Kavâ'id-i Umûmiyye Beyânındadır	79-89. maddeler
	3. Fasıl	**Livâ İdâre Meclisi Beyanındadır**		90-91. maddeler
	4. Fasıl	**Kazâ Meclis-i İdâresi Beyânındadır**		92-93. maddeler
	5. Fasıl	**Nâhiye Meclisi Beyânındadır**		94-106. maddeler
	6. Fasıl	**Kura İhtiyâr Meclisleri Beyânındadır**		107-110. maddeler
	7. Fasıl	**Şehir ve Kasabalar Devâ'ir-i Belediye Mecâlisi Beyânındadır**		111. madde
		1. Kısım	Meclis-i Beledi ve Müteferriâtının Teşkilî	112-123. maddeler
		2. Kısım	Meclis-i Beledinin Vezâ'ifi ile Müteferriâtına Dâ'irdir	124-129. maddeler
Madde-i Mahsusa				

su idi. Bundan dolayı, Tuna vilâyetinin bir mutasarrıflığı bulunan Sofya'yı bu vilâyetten ayırıp yeni bir vilâyet haline getirmiş; Maraş mutasarrıflığını da aynı şekilde Adana'dan ayırmış ve buralara yeni valiler tayin etmişti. ... Keyfî bir kararla bütün vilâyetlerin gelirlerini azalttırmış, kendisine göre bu işte bir ıslâhat meydana getirmişti. Bundan dolayı, her tarafta hükümet işleri duralamıştı. Kendi adamlarından olarak tayin ettiği yeni memurların suiistimalleri halkı perişan duruma sokmuştu. Maaşları kısıtlanan pek çok bölgesel memurların da şikâyetleri gittikçe yükseliyordu."[191]

yorumunu getirmektedir. Mahmut Nedim Paşa'yı vilayet uygulaması neden rahatsız etmiştir? Mahmut Nedim Paşa sadrazam olur olmaz bütün valilere gönderdiği bir talimatta vilayet sisteminin iyi işlemediğini, bunun sorumlusunun sultan ya da merkezi bürokratlar veya halk değil, bu değişimi motive eden amaçları tam benimsemeyen yerel otoriteler olduğunu açıklıyor; valileri vilayet gazetelerine, yıllıklara ve göz boyama amaçlı yol yapımına değil, adalete ve eğitime daha fazla önem vermeleri için uyarıyordu.[192] Bundan sonra yarı resmi *La Turquie*'de vilayet sistemini "küçük mutlakiyetçi devletler" oluşturmakla itham eden makaleler yayınlanıyordu.[193] Abdülhamit Kırmızı'nın "Vilayet Nizamnamesi'nin gücü vilayette merkezileştirme yoluyla idareyi adem-i merkezileştirmiş olması"[194] biçimindeki yorumu da bu bağlamda değerlendirilebilir. Carter Findley, 1864 ve 1871 nizamnamelerinin Fransız merkezi sistem modelinden alındığı, merkezden atanan mülki amirler eliyle biçimlendirilen bir yönetimin kurulmaya çalışıldığını, aynı zamanda bu düzenlemelerin "decèntralisation" ilkesini de beraberinde getirdiğini belirtmektedir.[195] Dolayısıyla bu yorumlarda tevsi-i mezuniyet, adem-i merkeziyetçiliğin bir bi-

191 *A.g.e.*, s. 10-11.

192 Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 167.

193 *A.g.e.*, s. 168.

194 Abdülhamit Kırmızı, *Abdülhamid'in Valileri*, s. 99.

195 Carter V. Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire, The Sublime Porte 1789-1922*, s. 181-182.

çimi olarak kabul edilmektedir. Bu düzenlemelerde söz konusu olan valilere ve merkez memurlarına yetki vererek merkezin denetimini arttırmaktır.[196] Findley bu dönemin valilerini kendilerinden önceki vali tipinden farklı olarak İstanbul temelli merkezi bürokrat seçkinlerin bir üyesi olarak tanımlamaktadır.[197] 19. yüzyılın ikinci yarısına ait Kudüs ile ilgili aşağıdaki değerlendirme dönemin bütün vilayet yöneticileri için geçerli olmuş görünmektedir:

> "Bölgenin yönetiminden sorumlu olan mülki amirleri niteleyen özelliklerde önceki döneme kıyasla büyük farklılıklar ortaya çıktı. Tanzimat'tan sonra taşra yöneticisinin hem merkezi hükümete karşısındaki konumu, hem de alt kademedeki taşra görevlileriyle ilişkisi bütünüyle değişti. 19. yüzyılın başında merkezî hükümetin taşra yöneticisi üzerindeki yaptırım gücü belirgin şekilde zayıftı. Eyaletlerdeki yöneticiler idari konumlarını belli görevleri yerine getirmeleri için kendilerine emanet edilmiş bir makam olarak değil, sahsî mevkileri olarak görmekteydiler. Eyalet yöneticisinin alt kademedeki temsilcileri ise onun buyruğu altında çalışan kişisel maiyeti ya da başka deyişle kapı halkının üyeleriydi... 19. yüzyılın son çeyreğinde Kudüs'teki yönetim sistemi yakından incelendiğinde daha önceki eyalet bürokrasisinin tümüyle ortadan kalkmış olduğu görülür. Kudüs'teki yönetici artık Şam valisinin `mütesellim'i değil, merkezi hükümetin atadığı, titizlikle düzenlenmiş hiyerarşide merkeze tabi bir bürokrattır."[198]

---

196 Kırmızı'nın Tuna Vilayet Nizamnamesi için yaptığı yorumda bu bağlamdadır. "Valilerin otoritesini genişleten bu hukuki metin genel olarak adem-i merkeziyetçi bir nitelikte ise de, aslında otoritenin merkezi niteliğini vilayet düzeyinde güçlendirmiş, gücü vilayette teksif etmiştir." (Abdülhamit Kırmızı, *Abdülhamid'in Valileri* s. 27).

197 Carter V. Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire, The Sublime Porte 1789-1922*, s. 182.

198 Haim Gerber, *Ottoman Rule in Jerusalem 1890-1914*, Berlin, Klaus Schwarz Verlag, 1985, s. 102-103 ve Haim Gerber, "A New Look at the Tanzimat: The Case of the Province of Jerusalem," ed.: David Kushner, *Paletsine in The Late Ottoman Times*, Jerualem, s. 35'ten aktaran Yasemin Avcı, *Değişim Sürecinde Bir Osmanlı Kenti: Kudüs (1890-1914)*, Ankara, Phoenix, 2004, s. 103-104.

Valileri konumundaki bu değişikliğe rağmen Sadrazam olduğunda 53 yaşında olan Mahmut Nedim Paşa, valilelerin yetkilerinin arttırılması biçimindeki böylesi bir adem-i merkeziyetçiliği dahi tehlikeli olarak değerlendirmiş olsa gerektir. Davison, Mahmut Nedim Paşa'nın sadece sistemden değil, herhangi bir valinin güçlenmesinden ve özellikle de Bağdat'taki başarısını kıskandığı Mithat Paşa'dan ürktüğünü ileri sürmektedir.[199] Vilayet sistemi Mithat Paşa Ağustos 1872'de sadrazam olana kadar anlaşılan uygulamadan kalkmıştır.[200]

Hersek isyanı: Avrupa müdahalesi ve mülki idare düzenlemeleri

Cevdet Paşa, *Tezakir-i Cevdet* adlı eserinde '89 senesinde evailinde (1872 başlarında) devletçe gerek duyulan ıslahata dair bir layiha kaleme aldığını ifade etmektedir. Cevdet Paşa'nın bu layihada ortaya koyduğu görüşler Osmanlı merkez-taşra ilişkilerinin durumunu ortaya koyması açısından önemlidir:

> "Her ân ü dakîka ihkâk-ı hukuk ile icrây-i adâlet lâzım geldiği gibi hüsn-i idâre-i memlekete dahi bilâ-imhâl ikdâm olunmak vâcibât-ı umûrdan olduğuna mebnî mahâkimin sûret-i matlûbede tanzîmiyle berâber umûr-ı mülkiyeyi bir hüsn-i hâle koymak vâcibât-ı umûrdandır. Fakat bu bâbda ibtidâ bir mes'eleye karâr verilip anda sebât olunmak lâzımdır."[201]

Cevdet Paşa burada neyi tartışmaktadır? Cümlenin takibinde Osmanlı memleket idaresinin Tanzimat'tan beri süregelen ikilemine dikkat çekmektedir. Ona göre:

199 Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, s. 168. Davison'un verdiği bir örnek Mahmut Nedim Paşa'nın uygulamalarını anlamak açısından önemli görünmektedir. Valilerin güçlenmesini istemeyen Paşa kısa süreli atamalarda bulunma yolunu tercih etmiş görünmektedir. Mehmet Rauf Paşa Selanik valisi atanmış; Selanik'e vardığında Bosna'ya vali olarak tayin edilmiş. Göreve başladıktan iki gün sonra Hersek'e komutan olarak atanmış; on gün sonra Manastır valisi olmuştur.

200 *A.g.e.*, s. 168, dipnot 95.

201 Cevdet Paşa, *Tezakir 40-Tetimme*, yayınlayan: Cavid Baysun, Ankara; Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991, s. 102.

"İdâre-i umûr-ı mülkiyede iki usûl olup biri idâre-i merkeziyye ve diğeri idâre-i gayr-i merkeziyyedir. Düvel-i Avrupa'nın ba'zılarında ez-cümle Fransa'da idare-i merkeziyye usulü ve bazılarında ez-cümle İngiltere ve Rusya'da idâre-i gayr-i merkeziyye usûlü mer'iyü'l-icrâdır. Devlet-i aliyye'de ez-kadîm idâre-i gayr-ı merkezi usûlü câri olduğu hâlde Tanzîmât-ı hayriyye'nin icrâsında ba'z-ı mertebe idâre-i merkeziyye usûlüne meyl olunup giderek bu usûl bayağı galebe eder gibi oldu ise de bunun taşralarca âzim mehâzîri görülmekle muaharan idâre-i gayr-ı merkeziyye usûlüne avdet olunmuş ve bunun inzibât u idârece muhassenâtı görülmüş ise de sonradan yine idâre-i merkeziyye usûlüne meyl olunup şimdi bir karışık hâlde gidiliyor. Hâlbuki bu esâs karârlaşmadıkça idârece bir sâlim yola gidilemez. İşte evvel-be-evvel bu müşevveş hâlden çıkılıp da ittihâz olunacak usûl-i esâsiyye karârlaşdırıldıkdan sonra me'mûrînin derece derece vezâif ve derece-i mes'ûliyyetleri ta'yîn olunmak lâzım gelir ve bu da başlı bir iştir. Zîrâ değil taşralarda hâlâ Bâbıâli'de ve sâir devâiri idârede me'mûrînin derece derece vazîfeleri mu'ayyen olmadığından mesâlih-i mühimmme-i devletin aksâm-u envâ'ı nedir ve her nev'inin icrâsı kimlere âiddir ve her me'mûrun derece-i mes'ûlliyyeti nedir gereği [gibi] ma'lûm olmadığından ekser-i mesâlih havâleden havâleye düşerek sürümcemede kalıyor."[202]

Cevdet Paşa'nın bu değerlendirmesi aslında bütün 19. yüzyıl boyunca Osmanlı Devleti'nde yaşanan mülki teşkilat düzenlemelerinin karmaşıklığını; belli bir usul yönünde gitmediğini, zaman zaman birbirine ters ilkeler üzerinde yükselen düzenlemeler yapıldığını ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra Cevdet Paşa'nın Osmanlı bürokrasinde adam kayırmacılık üzerine yaptığı tespitler de bugün için bile geçerliliğini korumaktadır:

"Ve âdeme iş aramaktan vaz geçip de işe âdem aramak kaa'idesi meslûk-i kadem-i i'tibâr olursa az vakit zarfında idâre-i memlekete muktedir bendegân yetiştirmek müsellemâttandır."[203]

202 *A.g.e.*, s. 102-103.

203 *A.g.e.*, s. 102.

Sultan Abdülaziz'in iktidarının sonuna doğru yaklaşıldığı sıralarda kırk gün ara ile iki yeni düzenleme yürürlüğe konuldu. Bunlardan biri *İdare-i Umumîyye-i Vilayet Hakkında Talimat*'tır. İkincisi ise *İdare-i Nevahiye Nizamnamesi*'dir. Özellikle ikinci nizamnamenin Avrupa devletlerinin baskısı sonucu çıkarıldığı belirtilmekteyse de,[204] aslında her iki düzenlemenin de Avrupa devletlerini tatmin etmek amacı taşıdığını söylemek yanlış olmaz.

1875 yılında Hersek'de çıkan isyan sonucunda Avusturya-Macaristan ve Rusya müdahale etmek için harekete geçmişler; Sadrazam Mahmut Nedim Paşa 11 Aralık 1875'te *Ferman-ı Adalet*'i çıkararak ortalığı yatıştırmak istemişti.[205] Bununla yetinmeyen Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun Dışişleri Bakanı Macar Kont Gyula Andrássy, 30 Aralık 1875 tarihli telgrafında yapılmasını istediklerini üç büyük devletin temsilcilerine de iletmiştir. Buna göre, bu bölgedeki kanlı mücadelelere, isyan çıkan vilayetlerin gerçek ihtiyaçlarını Osmanlı Devleti'nin hükümran hukuku ile uzlaştırabilecek ıslahat vasıtası ile son verilmesi istenmektedirler. Bu bölgede Hıristiyanların fiilen ve kanunen İslam dinine mensup olanlarla eşit hale getirilmesi istenmektedir. Vergilerin toplanması ile ilgili usulün değiştirilmesi ve vergilerin bir kısım hasılatının vilayetlerin mahalli ihtiyaçlarına tahsis edilmesi de talep edilmektedir. Bu hükümlerin yanı sıra başka düzenlemeler de içeren ıslahat programının uygulanmasının paşalara bırakılmaması, bu bölgede ıslahatın yerel halkça seçilmiş bir komisyon kontrolünde gerçekleştirilmesi arzusu da yer almaktadır.[206]

Rusya ve Almanya'nın da onayını almış olan *Andrássy Layihası*, İngiltere, Fransa ve İtalya tarafından da imzalanarak Osmanlı Devleti'ne Ocak 1875 sonlarında iletildi.[207] Andrássy Layihası'nda durumun düzeltilmesi için yapılması gerekenler beş ana konu üzerinde yoğunlaşmıştı:

204 İsmail Hakkı Göreli, "Memleketimizde Vilâyetler İdaresi Tarihine Bir Bakış," *İdare Dergisi*, yıl 16, sayı 173 (Mart-Nisan 1945), s. 155-156.

205 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 95.

206 Bu telgraf için Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, s. 348-349.

207 Andrasy Notası'nın Latin harfleri ile Osmanlıca metni için bkz. Ahmet Mithat, *Üss-i İnkılâp*, cilt 1, s. 269-279.

"İşte eyalât-ı âsiyede husul-ı âsâyiş ümid-i kavîsinde bulunulabilmek için icrası lazım gelecek maddeleri, bervech-i meşruh, bast ve beyan eyledim ki, hülasaları bunlardır. y[D]in ve mezhepçe serbest-i tâmme ve kâmile îtâsı, iltizam usulünün lağvı, Hersek ve Bosna vergilerinden hasıl olacak mebaliği teşrînisaninin on ikisi tarihli ferman-ı âli ahkâmınca teşkil olunacak mecâlis nezareti tahtında olmak üzere, eyaletin menâfine müteallik şeylerde sarf olunacağını temin eder bir nizamnamenin neşri, gerek Avrupa devletleri tarafından teklif olunan ve gerek irade-i seniyye ve ferman-ı âlide ilan edilen ıslahata nezaret etmek üzere İslâm ve Hıristiyan'dan adetçe müsavi azadan mürekkeb bir komisyon teşkili, ahali-i kurâ'nın ziraatçe ıslah-ı ahvali maddeleridir.Mevadd-ı hamse-i meşrûhadan dördü, cânib-i Bâbıâli'den derhal icra olunmak mümkün ve hem de lazımdır. Beşincisi dahi derece derece kabil-i icra olur."[208]

Özetlemek gerekirse, layiha:

- Din ve mezhep serbestliği,
- İltizamın kaldırılması,
- Hersek ve Bosna'dan alınacak vergilerin eyaletin yararları doğrultusundaki işler için harcanacağını garanti eden bir nizamnamenin yayınlanması,
- Islahatı denetlemek için eşit sayıda Hıristiyan ve Müslüman üyelerden oluşacak bir komisyonun oluşturulması,
- Köy ahalisinin ziraatça durumunun düzeltilmesi,

konularında yoğunlaşmıştı. Beş maddelik Andrassy Notası'nın dört maddesi 11 Şubat 1876'da Osmanlı Devleti tarafından kabul edildi; Osmanlı Devleti yalnızca vergilerin mahallinde harcanması maddesini tadil etti.[209]

Bu notadan başka, Rusya da İstanbul'daki elçisi Ignatief aracılığı ile bir başka nota sundu. Rusya'nın notasında özellikle Bulgaristan'da köy yönetimlerinin özerk nahiyelere dönüştürülmesi isteniyordu. Avusturya-Macaristan Çifte Monarşi-

208 *A.g.e.*, s. 276-277.

209 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt III, s. 82.

si'nin amacı da Bosna-Hersek'i ele geçirmekti ve o da nahiyelerin çoğaltılmasını, Hıristiyan nüfusun yönetime katılmasını ve nahiyelere özerklik verilmesini arzuluyordu.[210] Bu çabalar sonucunda Osmanlı İmparatorluğu da birtakım ıslahata girişiyor görünümü vermek durumunda kalıyor; yeni bir talimatı gündeme getiriyordu.

1876 İdare-i Umumiye-i Vilayet hakkında talimat[211]

Avrupalı devletlerin baskılarının yoğunlaştığı bir dönemde çıkarılan bu talimattı, Adalet Fermanı ile birlikte Avrupalı devletleri yatıştırmaya çalışmanın bir göstergesi saymak gerekir. Daha önceki düzenlemelerden farklı olarak bu talimat ile valilere birtakım geçici görevler de verilmiştir. Bu görevler bir anlamda bir geçiş dönemi görevleri olarak nitelendirilebilir.

21 Şubat 1876 (25 Muharrem 1293) tarihli talimat beş bölümde kırk maddeden oluşmaktadır. *Vilâyâtın Vezâif-i Asliyesi Beyânındadır* başlığını taşıyan birinci bölümünde Osmanlı Devleti'nin vilayetlere münkasım olduğu ve her vilayetin başında valinin bulunduğu tekrar edilmiştir (Madde 1). Talimatın ikinci maddesinde hangi sınıftan olursa olsun tebanın tümünün istisna gözetilmeksizin kanun nazarında hukukça ve muamelatça eşit oldukları, devlet ve hükümetin ammenin hukukunu korumak için oldukları, bu nedenle valilerin büyük ve önemli görevlerinin genel olarak ve bireysel düzeyde tebanın hukukunu sağlamak ve himaye etmek, herkesi zulüm ve düşmanlıktan korumak olduğu hükmü yer almıştı. Valilerin memuriyet vazifelerinin icrasında yetkili oldukları öte yandan memuriyetlerinden kaynaklanan işler hakkında devlet nezdinde

210 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 96.

211 *Düstur*, I. Tertib, cilt 3, s. 24-33. Metnin transkripsiyonu için bkz. *İdare Dergisi*, Eylül-Ekim, 1951, sayı 212, s. 116-126 ve Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilâtı*, s. 212-219 (Bu ikinci metinde hükümlerin tamamı bulunmamaktadır). Metnin Latin harfleri ile başka tam metin transkripsiyonları için bkz. *Vilayet ve Mahalli idareler Mevzuatı (1864-1996)*, s. 67-74 (Transkripsiyondan sonra orijinal metin de yer almaktadır) ve Erkan Tural, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 14, sayı 1, Ocak 2005, s. 85-91.

doğrudan doğruya sorumlu oldukları söyleniyordu (Madde 3). Talimatın dördüncü maddesinde valilerin görevleri iki kısma ayrılmıştı: *Vazıfe-i Islahiye* ve *Vazife-i Daime*. Başka türlü ifade etmek gerekirse; valilerin, bir geçici nitelikli düzeltim görevleri, bir de sürekli görevleri vardır. Geçici görevler ya da düzeltim görevleri, Adalet Fermanı'nda "münderiç olan ahkâmı münifeye tevfikan mevkii fiil-i icraya konulacak işleri tamamen ve kamilen icra eylemek"tir (Madde 5).[212] Geçici, reform uygulamaları içeren görevler, Adalet Fermanı hükümlerinin yerine getirilmesine dönük görevler olarak belirlenmiştir. Sürekli görevler (Vazife-i daime) ise, vazife-i ıslahiyenin icrasından sonra hüsnü cereyan ve muhafazasına bakmak ve idare-i umumiye-i mülkiyeyi menafi-i devlet ve memlekete veçhile icra etmektir (Madde 5).

Bu bağlamda, düzeltim görevlerinin (Madde 6) kapsamı aşağıdaki gibidir:

- Mahkemelerin ve meclislerin yeniden örgütlendirilmesi ve seçimleri,
- Zaptiyelik, tahsildarlık, mahkemeler ve meclislerin görevlileri ve hademeleri ile gardiyanlık sınıflarının seçimleri,
- Hapishanelerin idari durumlarının düzenlenmesi,
- Emlak tasarruf senetlerinin düzenlenme, ödenme ve usulünün ıslahıyla arazi miraslarında kanuna uyulması,
- Askerlik bedelinin tahsilinin sağlanması,
- Ahalinin yol yapımı ve benzeri işlerde istihdam yöntemlerinin doğru oranlarda gerçekleştirilmesi,
- Ziraat ve çiftçiliğin geliştirilmesi ile bununla ilgili olan "menafi sandıkları" sermayelerinin güzel kullanılması ve hesaplarının ıslahı ile ilgilenilmesi,
- Vergi ve rüsumatı dahiliyenin esas ve tereffuatının tanzim ve temin edilmesidir.

"Mehakim ve mecalis kurulması" maddesinin en önemli yanı, seçimler için ahaliye hiçbir müdahalenin olmaması olarak belirlenmiştir (Madde 7). Talimatın bu maddesi seçimle-

212 "Adalet Fermanında bulunan büyük hükümlere uygun olarak yürürlüğe konulacak işleri tamamen ve noksansız icra eylemek."

rin güvenliği üzerine ayrılmıştır. Valiler gerek köylerden toplanacak seçmenlerin, gerekse de onların üyelik için göstereceksi adayların ne hükümet memurlarından ne de ahalinin ileri gelenlerinden birinin nüfuzu altında seçtirilmemesine özen göstereceklerdir. Valiler, seçmenler tarafından kabul edilen bir şahsın seçime girmesini engellemek için açıktan veya gizlice seçmenleri korkutma veya oylarını çürütme gibi bir eylemde bulunanlar kim olursa olsun derhal mahkemeye intikal ettirecekler ve ceza uygulayacaklardır. Valiler, ahali tarafından seçilip, kendi önlerine gelen seçilecek üye adedinin iki katı kadar olan isimler arasından "vüsûk-ı i'timad ve emniyet-i âmmeye en ziyâde mazhar olanlarını arayacaklardır."[213] Valiler, kendileri bu maddede zikr olunan usul ve kaidelere kendileri uyacakları gibi mutasarrıf ve kaymakamlara da nezaret edeceklerdir.

Zabtiye sınıfı, tahsildar, gardiyan ve hademe sınıflarına ait vazifenin esası yine valilerin görevi dahilindedir. İcra gücü valide toplanır. Bu cihetle valiler bu dört sınıfın her birine tevdi olunan görevleri, talimat-ı mahsusaları dairesinde icra ettirmeye mecbur ve memurdurlar (Madde 8).

Valiler vilayet merkezinde ve liva makarı idarelerinde bir reis ve Müslüman ve gayrimüslim iki azadan oluşan tefrik cemiyeti oluşturacaklardır (Madde 11). Bu cemiyetlerin görevleri zabıtanın tutup getirdiği adamları yakalanma gerekçelerini sorarak gerekenleri tevkif etmek, gerekenleri serbest bırakmaktır (Madde 12).

Talimatın 15-32. maddeleri valilerin daimi görevlerini açıklamaktadır. Talimatın 11. maddesinde daimi görevlerin esası, önceki bölümde söz konusu edilen düzeltim görevlerinin bade'l icra devam ve cereyanını temin etmek olarak açıklanmaktadır. İzleyen maddelerde de valilerin görevleri ayrıntılı olarak sayılmaktadır. Buna göre:

Memurlar ile ilgili görevler: Valiler vilayet memurlarının görevlerini denetleyecekler; görevlerini yerine getirmeyenleri azledecekler; doğrudan vilayete bağlı olmayan bir nezarete veya

213 Güven, itimat ve kamunun güvenine en çok sahip olanları arayacaklardır.

idareye mensup olanlarının durumlarını bağlı oldukları nezaret veya idareye bildireceklerdir. Valiler memurların tahkikatı meselesini yerine getirmezlerse kendileri ve kendilerinin emri altında çalışan memurlar mesul tutulacaktır (Madde 16).

Asayiş ile ilgili görevler: Valiler zabıta işlerinde her türlü tedbiri almaya yetkilidirler. Genel asayişi tehdit edecek unsurlarda gerekli tedbirleri alacak olmakla birlikte Bâb-ı Âli'ye de başvuracaklardır. Mutasarrıflar da böylesi bir durumda validen talimat isteyebilecek ve gerekli tedbiri alacak olmakla beraber doğrudan doğruya Bâb-ı Âli'ye müracaat edebileceklerdir (Madde 17). Valilerin zaptiye subayları ve erlerini her türlü kişisel işlerinde kullanmaları yasaktır. Mutasarrıf ve kaymakamlar için de bu yasak geçerlidir (Madde 18).

Hapishaneler ile ilgili görevler: Valiler hapishanelerin ve mahpusların durumlarını sürekli teftiş edecekler (Madde 21); bu teftiş işinde valiler meclis-i temyiz reislerini dahi kullanabilecekler (Madde 22); hapishane müdürleri tarafından mahpusların durumu ve hapishanelerin ıslahı konusunda vuku bulacak ifadat ve işaratı valiler inceleyeceklerdir (Madde 23).

Mahkemeler ile ilgili görevler: Valiler mahkemelerin üyelerine ve görüşmelerine müdahale etmeyecekler; ancak bir gecikme gördükleri veya şikâyet gerçekleştiği durumlarda mahkeme reislerine tebliğ edecek, Adliye Nezareti'ne bildireceklerdir (Madde 24). Mahkemede dava görülürken valilerin kısmen veya tamamen davaya nüfuz etmesi ve taraflardan birini himaye asarını göstermesi yasaktır (Madde 25). Hukuk ve ceza davalarına ait nizamiye mahkemelerinden verilecek hüküm mazbataları Osmanlı dilinde kaleme alınacak; mevkiine göre Arapça, Rumca, Bulgarca, Boşnakça ve Ermenice çevirileri de eklenecektir (Madde 26).

Mali görevleri: Bütün vilayetlerde devlet emvalinin tahsili, saklanması, gönderilmesi ve harcanmasının gözetimi valilere bırakılmış ve bu konuda defterdarlar ile müşterek olan yetkileri ve sorumluluklarının derecesi nizamat ve özel talimatlar ile belirlenmiş olduğundan onlara uygun hareket edeceklerdir (Madde 27). Valiler yeni vergi koyamazlar veya bir vergiyi ten-

zil edemezler. Valilerin mali işlerdeki vazifeleri gelirlerin zamanında tahsili, toplanması ve tasarruf kaidesi uyarınca harcanmasından ibarettir (Madde 28).

İdari görevleri: Valiler mülki, mali ve askerî işlerden görevlerine dahil olanlar ile ilgili işleri yerine getirmeye, mutasarrıflar ile kaymakamlara bu doğrultuda doğrudan doğruya gerekli emirleri vermeye, devletçe kararlaştırılmış olan kuralları icra ettirmeye yetkilidirler. Hukuk işleri bundan müstesna tutulduğundan mutasarrıflıkların Adliye Nezareti'ne müracaat etmeleri, oradan gelecek karar ve bildirimleri uygulamaları ve bu sırada valiye bilgi vermeleri gereklidir (Madde 31).

Teftiş Görevi: Valiler vilayet dahilinde bizzat teftişlerde bulunarak işlerin düzenli ve eksiksiz yerine getirilmesini denetleyeceklerdir (Madde 32).

Talimatın dördüncü bölümü mutasarrıf ve kaymakamlar üzerine direktifleri içermektedir. Buna göre:

- Mutasarrıflar, bulundukları sancaklarda valinin vekili konumundadır. Görevleri bu talimatta belirtilen valilere ait görevlerin liva bazındaki benzerinden ibarettir. Valinin nezareti sancaklara şamil olduğu gibi mutasarrıfların nezareti de idarelerindeki sancağın kazalarına şamildir (Madde 33).
- Mutasarrıflar, yetkili oldukları hususların icrasını kaymakamlara tebliğ ve onun üstündeki işleri validen izinle icraya koymakla görevlidirler (Madde 34).
- Mutasarrıflar, zabıta işleri bakımından fevkadale olan durumlarda validen talimat almakla beraber gereğine göre Bâb-ı Âli'ye beyan ve vukuat etmeye, hukuk işlerinde Adliye Nezareti ile haberleşmeye ve mukatebeye yetkilidirler (Madde 35).
- Kaymakamlar, bulundukları kazada liva mutasarrıfının vekili konumundadırlar ve görevleri talimatın genel ahkâmının kazalar idaresine ait olan kısımlarını icra etmekten, bulundukları mahallin zabtiyesine, mali ve mülki işlerin ve adliyenin icraatına bakmaktan ibarettir (Madde 36).

Talimatın son kısmı "mehakim ve mecalisin vezaifi beyanındadır" başlığını taşımaktadır.

Nizamiye mahkemeleri

Nizamiye mahkemeleri üyelerinin görevleri, ilgili kanunların ahkâmına uymak, adalet ve hakkaniyetten şaşmamaktır. Mahkemelerin tarafsızlığı kaidesi uyarınca mahkeme üyeleri oylarında müstakil ve serbesttir. Mahkeme üyeleri Adliye Nezareti'ne bağlıdır (Madde 37).

İdare meclisleri

Vilayette vali, livada mutasarrıf ve kazada kaymakamların başkanlığında toplanır. Bunlar devlete ve memlekete ait umur-ı idareye memurdurlar. Görevleri, kendilerine havale olunan işlere rey vermekten ibarettir (Madde 38). İdare meclislerinde karar verilen işlerin hilafı karar icraatından azası sorumlu değildir (Madde 39). İdare meclisleri üyeleri, hükümet işlerinde gördükleri yolsuz ve uygunsuz icraatları hükümete bildirmeye yetkili oldukları gibi; Osmanlı tebasından herhangi bir kişi de gerek hükümet memurları gerekse de başka kişiler tarafından zulüm ve adaletsizlik görmesi durumunu hükümete bildirebilir (Madde 40).

Bu talimat hükümleri ile Osmanlı Devleti, bir türlü düzene giremeyen mülki yapısına çekidüzen verme iradesini ortaya koyuyordu. Bunu yalnızca Avrupalı devletlerin gözlerini boyama isteği ile açıklamak doğru olmayacaktır. Osmanlı yöneticileri de artık bu işin bir hal yoluna koyulmasını arzuluyor olsalar gerektir. Bu konuda da sorumluluğu valilerine vermektedirler. Bununla birlikte merkezin bu iradesine rağmen mülki yapının düzene girmesi, daha önce de defalarca sözünü ettiğimiz koşullardan dolayı mümkün olmayacaktır.

Osmanlı Devleti'nde nahiye meselesi ve İdare-i Nevahi Nizamnamesi

19. yüzyılın ikinci yarısı, Osmanlı mülki teşkilatı açısından meydana gelen bir dizi değişiklik bakımından dikkati çeker-

ken, bu mülki yapı değişiklikleri ve düzenlemeleri içerisinde nahiye meselesinin özel bir önemi oldu. Avrupalı büyük devletler Osmanlı'ya müdahale ederek bazı bölgelerinde kendi istedikleri düzenlemeleri yaptırırken, nahiye meselesine de özel bir önem vermiş görünmektedirler. 1864 düzenlemesinde son derece muğlak bir ifade ile yer almış olan nahiye meselesi 1867 Talimatı'nda da yer aldı ve nihayet 1871 düzenlemesi ile Osmanlı'nın mülki teşkilatı içerisinde kendisine yer buldu. Nahiyeye özgü ayrı bir düzenleme ise ancak 1876 yılında yine Avrupalı devletlerin zorlaması ile çıkarıldı.[214] Ahmet Mithat Efendi, nahiye meselesini ve 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi'ni doğrudan Rusların taleplerine bağlar:

> "Meclis azasının seçim usulü değiştirilerek, 'İdare-i Nevâhi' adıyla her iki yüz hanenin bir nahiye sayılması ve o nahiyenin bir seçici meclisle bir de nahiye memuru idaresine verilmesinden ibaret yeni bir şey icat edilmişti. Nahiyelerin hangi sınıf halkı daha çoksa nahiye müdürünün o ahaliden seçilmesi nizamnamede açıkça belirtilmişti. Bu usulün General İgnatiyef'in mel'unca tuzaklarından olduğu gerçekçi soruşturmalardan meydana çıkmıştır. İgnatiyef'in bu tedbirinin amacı, Rumeli'nin çok yerlerinde kurulacak olan her ikişer yüz hanelik nahiyelerde çoğunluk Bulgarlar tarafında kalacağından, kaza idareleri gibi doğrudan halkla muamelesi olan hükümetleri Bulgarlar eline verdirmekten ibaretti. Buna göre zaten mükemmel bir şekilde düzenlemiş olduğu işi artık istediği gibi yürütebilecekti. Bu durum icraat ve ıslahat ile sakinleştirilmek istenilen kamuoyuna sükûnetin tersine herkesin şaşkınlık ve öfkesini artırmaya sebep olmuştur."[215]

---

214 İsmail Hakkı Göreli, Rus elçisi Ignatiyef'in nahiye idaresi üzerine bir layiha yazarak Hariciye Nezareti'ne sunduğunu; bu layihanın tercüme edilerek 1876 İdare-i Nevahiye Nizamnamesi'nin ortaya çıktığını ileri sürmektedir (İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., Ankara, 1952, s. 421). Ortaylı, haklı olarak, Göreli'nin bu konuda hiçbir kaynak göstermediğini vurgulamaktadır. Bununla birlikte Ortaylı da bu nizamnamenin Avrupalı devletlerin Balkanlar politikalarına uygun olduğunu düşünmektedir (İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 96, dn.: 6).

215 Ahmet Mithat Efendi, *Üss-i İnkılâp*, cilt 1, s. 164.

Avrupa devletlerinin ve özellikle Rusya'nın baskıları sonucu çıkarılan 1876 tarihli İdare-i Nevahiye Nizamnamesi[216] (Nahiye İdaresi Nizamnamesi) bu alanda bir ilki oluşturmaktadır. Nizamname'nin "esbab-ı mucibe layihasında",[217] taşralarda, köy ihtiyar heyetlerinin hükümet ile ahali arasında ilk vasıta olduğundan bahisle ahalinin istihsal-i emval-i mürettebe ve rüyet-i mesalih-i vakıalarının yalnız bunlar yedinde bırakılmasının ve köylerin dağınık, düzensiz halde kalmasının dönemin şartlarına uygun görülmediğinden bunların ıslah ve idarelerinin genişletilmesi söz konusu edilmektedir. Nizamname'de, vergilerin toplanması ve ahali arasında meydana gelecek küçük anlaşmazlıkların sulh yoluyla çözülmesi meselesinde ahalinin uzak yerlere, kaza merkezlerine gitmek zorunda kalarak çektikleri zahmetleri gidermek ve vergilerin toplanmasında karşılaşılan güçlükleri gidermek için köy ihtiyar meclislerinin adları ve idarelerinin değiştirilmesi ve bunlara nahiye dairesi denilmesi; müdür ve meclis üyelerinin belirlenmesiyle tesviye olunacak davaların ve devlet gelirlerinin tahsili işinin bu dairelere gördürülmesi kabul edildi.

Nizamname'nin öngördüğü sistemin özellikleri şöyledir:

Nahiye Tanımı: Nizamname'nin 1. maddesi nahiyelerin tanımını vermektedir. Buna göre "her kazanın mülhakatından olan karye ve çiftlikler vesair müteferrik haneler kurp, civar ve münasebetlerine göre Nahiye dairesi oluşturacaklardır."

Nahiye Türleri: İki tür nevahi oluşturulması öngörülmüştür. Birincisi münferiden (ayrı ayrı), ikincisi müçtemian (birleştirme yoluyla) oluşturulur. Münferiden oluşturulacak nahiyeler, iki yüz ve daha fazla haneden oluşan köylerden ibaret olacak; müçtemian teşkil olunacak daireler iki yüz haneye kadar olan

---

216 Nizamname için bkz. *Düstur*, 1. Tertip, cilt 2, s. 33-37. Metnin Latin harfleri ile örneği için "İdarei Nevahi Nizamnamesi," *İdare Dergisi*, Eylül-Ekim 1951, sayı 212, s. 127- 132. Metnin Latin harflerine tam bir transkripsiyonu için bkz. Cenk Reyhan, "Yerel Yönetim Metinleri XXIX: İdare-i Nevahiye Nizamnamesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 11, sayı 2 (Nisan 2002), s. 107-11.

217 Nizamname'nin esbab-ı mucibe layihası için bkz. Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, cilt 3, İstanbul, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, 1995, s. 1524.

köy ve mahallerden meydana gelecektir (madde 2). Nahiyeyi oluşturacak köylerin, nahiye merkezi olacak merkeze üç saatten daha uzak olmamaları da gerekmektedir (madde 3). Nahiyeyi oluşturan köylerde birer muhtar bulunacak; köyde farklı sınıflar ve mahalleler bulunuyorsa her sınıfın ve mahallenin muhtarı bulunacaktır (madde 8).

Nahiye Yönetimi: Her nahiye dairesinin bir müdürü ve en az dört, en fazla sekiz seçilmiş üyeden oluşacak meclisi olacaktır. Azadan biri müdür muavinliği görevini yürütecektir. Meclise ayrıca bir de kâtip tayin kılınacaktır (madde 7).

Nahiye dairesi yalnız bir köyden oluşuyorsa ahali toplanarak seçimi gerçekleştirecektir. Nahiye dairesi birkaç köyden oluşuyorsa her köy ahalisinin umumen ve sahihen emin olacakları adamlar merkez dairede birleşerek müdür ve aza seçimlerini gerçekleştireceklerdir (Madde 14).

Bir nahiye dairesinin ahalisi genel olarak bir dinsel gruptan oluşmakta ise müdür, aza ve muavin bu gruptan seçilecektir. Müslüman ve gayrimüslim nüfus birlikte varsa, o zaman meclis üyelerinin yarısı Müslümanlardan, diğer yarısı gayrimüslimlerden oluşacak, nüfus çoğunluğu kimdeyse müdür de o sınıftan seçilecektir. Bu durumda muavin diğer gruptan belirlenecektir (Madde 13).

Müdürler, ahali tarafından seçildikten sonra memuriyetlerinin resmen onaylanması gerekmektedir. İmamlar, papazlar, öğretmenler ve devlet memurları müdürlüğe seçilemezler. Müdürler iki senede bir, meclis azasının ise her sene yarısı değiştirilecektir (Madde 16). Meclis üyeleri gayrimüslim ve Müslümanlardan oluşuyorsa değişiklik buna göre yapılır ve değiştirilen üyenin yerine yine kendi sınıfından aza seçilir.

Müdürler, müdür muavinleri ve meclis üyeleri ücret almayacaklardır (Madde 9). Nahiye dairesi müdürlüğüne ve meclis azalığına seçilecek olanların "eshabı alakadan" (ilgili kişilerden) Osmanlı tebası olmaları; otuz yaşından küçük olmamaları gerekmektedir. Ayrıca yıllık yüz kuruş vergi vermek ve mahkûm olmamış olmaları da gerekmektedir (Madde 10).

Nahiye Meclislerinin Görevleri: Nahiye meclisleri, haftada en az

iki gün toplanacaklardır (Madde 20). Nahiye meclisleri ahalinin birbirleriyle iyi geçinmesi için gerekli ortamı sağlamakla, küçük hukuksal davaları sulhen çözmekle, ahali arasındaki çekişmelerde tarafları barıştırmakla görevlidirler. Nahiye meclisleri duruşma ve yargılamaya, cünha ve cinayet davalarının uzlaşma ile sonuçlanmasına müdahale edemezler (Madde 22). Murafaa ve muhakeme ile fasl ve hasme mevkuf olan davaların rüyetine ve cünha ve cinayet davalarını musalaha ile tesfiyesine müdahale edemezler. Nahiye meclislerine küçük davaları sulhen çözme yetkisinin verilmesi aslında 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde yer alan hükümlerle uyum içinde görünmemektedir. Hatırlanacağı üzere, 1871 Vilayet Nizamnamesi'nin 103. maddesinde nahiye meclislerinin dava göremeyecekleri ve para cezası veremeyeceklerine dair bir hüküm vardır. Nahiye Nizamnamesi'ndeki hükümde de dava görmeyecekleri hükmü vardır; ancak, küçük hukuk davalarını uzlaşma ile sonuçlandırabilecekleri yeni bir yetkidir. 1871 Nizamnamesi'nde bu görev ihtiyar meclislerine ait olarak tanımlanmış; nahiye merkezi olan köyün ihtiyar heyeti de nahiye merkezinde bu işlevi yerine getirmekle görevlendirilmiştir.

Nahiye meclislerinin görevlerinden biri de emvali devletin mükellefini ahaliden tahsil ve hükümete teslimidir (Madde 23).

Her nahiye merkezinde vergi, askerlik bedeli, aşar ve müruettebatı sairenin kazadan gelecek defter mucibince köy köy kaydının olması gerekir (Madde 24).

Nahiye meclisleri, dahili daireleri bulunan mahaller müruettebatının miriyesinin bakaya kalmayarak zamanında tahsiline gayret edeceklerdir. Yıl sonunda bütün tahsilatın ve Kaza Mal Sandığı'na vuku bulan teslimatın hesaplarını vereceklerdir (Madde 25).

Nahiye müdürü, nahiyesinin bağlı olduğu kaza merkezinden verilecek emir ve tembihleri meclise aktarır. Gereken kanun ve emirleri ahaliye bildirir. Ahalinin isteklerinden izin gerektirenleri ve küçük suç ve cinayet zuhurunda mahalli ön soruşturmayı yaparak toplanacak bilgileri meclisin mazbatası ile kaza kaymakamına ulaştırır. Zabtiye bulunmayan mahallerde ahalinin

yardımı ile küçük suç ve cinayet işleyenleri kaza merkezine götürür (Madde 21).

Bu düzenleme, nahiye örgütlenmesini seçilmiş müdür ve seçilmiş nahiye meclisleri aracılığıyla bir tür küçük bağımsız idare birimler haline getirmekteydi ve bu biçimiyle Osmanlı merkezi yönetenlerinin uygulamaktan çok da hoşlanacağı bir düzenleme olmayıp; bu haliyle, Osmanlı ülkesinde uygulanması da pek mümkün değildi. Osman Nuri Ergin bu nizamnamenin tamamen uygulanamadığını; özellikle seçilmiş nahiye meclislerinin hiç teşekkül etmediğini belirtir.[218] İsmail Hakkı Göreli, 1876 Nahiye Nizamnamesi'nin Rus yanlısı sadrazam Mahmut Nedim Paşa'nın düşmesi ile uygulanamadığını yazarken;[219] İlber Ortaylı da, 1871 Nizamnamesi'nden sonra bazı bölgelerde nahiyelerin oluşturulduğunu; ancak bunların çok sağlıklı olmadığını ve 1876 nahiye düzenlemesinin Mahmut Nedim Paşa'nın düşmesi ile uygulanmadığını belirtmektedir.[220] Osmanlı dönemi hukukçularından İsmail Hakkı Bey, 1876 Nevahi Nizamnamesi'nin yalnızca bir iki vilayette uygulandığını ifade etmektedir.[221] Ortaylı, bu Nizamname'nin Girit ve Bosna gibi karışıklıkların bol olduğu yerlerde uygulanmak durumunda kaldığını kabul etmektedir.[222] Bununla birlikte, Talât Mümtaz Yaman ve Vecihi Tönük, bu nizamname sonrasında onlarca nahiyenin kurulduğunu isimleri ile birlikte vermektedirler.[223] Enver Ziya Karal ise nahiye idarelerinin kurulması konusunda uzun zaman tereddüt edildiğini; Fransa'dan *Département* sistemini alan Osmanlı yöneticilerinin zorunlu olarak piramidin tepesinden yani vilayetlerden başladığını ve aşağıya doğru indik-

218 Osman Nuri Ergin, *Belediî Bilgiler*, İkinci Basım, İstanbul Matbaacılık ve Neşriyat T.A.Ş., 1934, s. 118.

219 İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 421.

220 İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 95-96.

221 İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, birinci kısım, 1. tab'ı Dersaadet Kanaat Matbaası, 1327, s. 327'den aktaran İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 97.

222 *Aynı yerde.*

223 Talât Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülkî İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında "Bir Kalem Tecrübesi"*, s. 217-223; Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, s. 206-211.

lerini, nahiye idaresine sıra geldiğinde durduklarını belirterek, Sait Paşa'nın nahiye idaresinin 1877'de halen kurulamamış olmasına teessüf ettiğini ve bunun nedeni olarak Abdülhamit'in vehmini gösterdiğini aktarmaktadır.[224] Karal birkaç sayfa sonra ise II. Abdülhamit döneminin başında birkaç vilayette uygulanmış olan nahiye teşkilatının zamanla bütün vilayetlerde kurulduğunu yazmaktadır.[225] Karal'ın da işaret ettiği gibi Said Paşa anılarında kendisinin gerek kişisel tecrübelerini gerek Osmanlı Devleti'nin o dönemki yapısını dikkate alarak merkezi yönetimin hiçbir şekilde verimli olamayacağını düşündüğünü; bundan dolayı valilere tam yetkiler verilmesi gerektiğini savunduğunu yazarak 1871 Nizamnamesi'nin de bu esasa göre yapıldığını açıklamaktadır.[226] Ona göre, tabiatiyle, Nizamname'de nahiye teşkilatı da yer almıştır. Ancak padişahın nahiye sözcüğünü anlamadığını, komünlerin karşılığı olduğu kendisine anlatılınca da Paris komünarlarını hatırlayarak vilayetler nizamnamesine karşı antipati duyduğunu iddia etmektedir.[227] Cevdet Paşa'nın nahiye sözcüğünü "karye" olarak değiştirmesine rağmen padişahın kaygılarının giderilemediğini ve bu nizamnamenin bu nedenle uygulanamadığını ileri sürmektedir.[228] Her halûkarda bu tarz bir nahiye idaresi Osmanlı yöneticileri için uygulanabilir gelmemiştir. Bu yalnızca Abdülhamit'in vehminden kaynaklanan bir durum değildir. Merkeziyetçilik amaçları ile böylesi bir düzenlemenin bağdaşmayacağının farkında olarak İttihatçılar da, Cumhuriyet'in kurucu kadroları da bu tarz bir nahiye teşkilatı kurmaya yanaşmayacaklardır.

Osmanlı salnamelerinden yararlanan Vital Cuinet'e göre, Osmanlı ülkesinin Girit de dahil Asya topraklarında toplam 1093 nahiye bulunmaktadır.[229] Osmanlı Devleti'nin ilk istatistik yıl-

224 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt IV, s. 317-318.

225 *A.g.e.*, s. 331.

226 Sadrazam Sait Paşa, *Anılar*, s. 69.

227 *A.g.e.*, s. 69-70.

228 *A.g.e.*, s. 70.

229 Vital Cuinet, *La Turquie d'Asie Géographie Administrative Statistique, Descriptive Et Raisannée De Chaque province De l'Asie-Mineure*, 1. cilt, Paris, Ernest Leroux, 1892, s. XIX.

lığına göre 1897 tarihinde Osmanlı ülkesinde bulunan nahiyelerin sayısı Avrupa topraklarında 257, Asya topraklarında 1131 ve Afrika topraklarında 32 olmak üzere toplam 1420'yi bulmaktadır.[230] Bununla birlikte İlber Ortaylı'nın bu nahiyelerin çoğunluğu için "sadece ismen nahiye idi" değerlendirmesi en uygun yaklaşım olarak görünmektedir.[231] Dolayısıyla, 1876 Nevahi Nizamnamesi uygulamaya geçirilmemiştir. Kurulan nahiyelerde de Nizamname hükümlerinin uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Hatırlanacağı üzere, 1876 Nevahi Nizamnamesi'ne göre nahiye müdürlerinin seçimle belirlenmesi hükmü kabul edilmişti. Osmanlı mülki teşkilatındaki görevine nahiye müdürü olarak başlayan Tahsin Uzer anılarında 1897 tarihinde Pürsıçan nahiyesine, bir yıl sonra da Çiç nahiyesine tayin edildiğini yazmaktadır.[232] Bu durumda Osmanlı yönetiminin nahiye ile ilgili çıkarmış olduğu 1876 düzenlemesine kendisinin de uymadığını söylemek olanaklıdır. Kurulan nahiyelerin de merkeziyetçi bir yapı öngören 1871 Nizamnamesi'nde belirlenen esaslara göre oluşturulduğunu söylemek mümkündür.

1870'lerle beraber Osmanlı idari yapısına ilişkin tartışmalarda önemli yere sahip olan nahiye meselesi uzun yıllar gündemde kalmayı başarmış, Osmanlı Devleti'ne karşı milliyetçi nitelikli isyanlara girişen halkların Osmanlı'dan talep ettikleri içerisinde nahiye teşkilatının kurulması da hemen her zaman yer almıştır. Abdülhamit döneminde değişik düzenlemelerde nahiyeler söz konusu olmaya devam etmiş; İkinci Meşrutiyet sonrası nahiye meselesi gündemde kalmayı sürdürmüş, İttihatçılar da Meclis'e nahiyeler ile ilgili yasa tasarıları sevk etmişlerdir. Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldıktan sonra da nahiye rüzgârları dinmemiş, 1920'de Meclis gündemine gelen nahiyeler ile ilgili yasa tasarısı uzun süre Meclis'te tartışılmış; sonraki dönemde de benzer içerikli yasa tasarıları birbirini izlemiştir.

230 T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, *Osmanlı Devleti'nin İlk İstatistik Yıllığı 1897*, Hazırlayan: Tevfik Güran, Ankara, 1997, s. 15.

231 İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 95, dn.: 3.

232 Tahsin Uzer, *Makedonya Eşkiyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2. baskı, 1987, s. 24.

İkinci Bölüm'ün değerlendirmesi

Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçte Osmanlı merkezi yönetimi mülki yapısını yeniden düzenleme konusunda reformlara girişti. Merkezi otoriteyi kurmak ve güçlendirmek isteyen ancak bunu nasıl kuracağını bilemeyen; birbirinden farklı iktisadi özelliklere sahip geniş coğrafyasında çok etnili, dinli ve mezhepli toplumsal yapısında aslında merkezi otoriteyi kuracak güçten ve araçlardan da yoksun olan (böylesi bir coğrafi ve toplumsal yapıda bu araçlara ve güce sahip olması da beklenemezdi) Osmanlı merkezi yönetimi, dönemin koşullarına göre kısa vadeli çözümler üretebildi ve ancak günü kurtarmaya dönük önlemler alabildi. 1850'li yılların ikinci yarısından itibaren Avrupa'nın büyük devletlerinin müdahalelerinin de giderek yoğunlaşmaya başlaması Osmanlı Devleti üzerinde kalıcı reformlara yönelme konusunda etkili olmuş görünmekle beraber, bu müdahalelerin giderek artması Osmanlı Devleti'nin mülki düzenini oturtamamasının nedenlerinden biri de olmuş görünmektedir. Lübnan Bunalımı ve bu bunalım sonrasında Avrupa devletlerinin müdahalesi ile Lübnan'ın özerk bir statüye kavuşmasının Osmanlı yöneticileri üzerinde uyarıcı etkide bulunmuş olması muhtemeldir. Bir an önce mülki yapıya düzen vererek ayrılıkçı ve merkezkaç eğilimlerin önüne geçmek ve Avrupa'nın müdahalesini de engelleyebilmek ya da en azından kendileri için kabul edilebilir bir seviyeye çekmek Osmanlı yöneticilerinin amaçları arasındadır. 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi gündeme gelirken bu saiklerin etkili olduğu görülmektedir. Önceki dönemin yap-boz oyununa düşmek istemeyen Osmanlı yöneticileri bu kez pilot uygulamalar ile işe başlama gereğini gördüler; pilot uygulamaların başarısı durumunda bunu bütün ülkeye yayma gereğini hissettiler. Eksik görülen hususları da zaman içerisinde tamamlayarak imparatorluğun bütününde aynı mülki sistemi geçerli kılmaya çalıştılar. Tanzimat döneminin başında merkezi yapının karşısındaki en büyük engellerden biri olarak görülen valilerin durumu yüzyılın ikinci yarısından itibaren değişmeye başlamış; es-

kinin başına buyruk, merkezden özerkleşme ve bağımsızlaşma eğilimi sergileyen vali tipinin yerine merkezin bir memuru konumunda yeni bir vali tipi ortaya çıkmaya başlamıştı. Valinin merkezi yapının önündeki engel değil de, merkezin taşradaki uzantısı biçiminde değerlendirilmeye başlanması yerelde valilerin güçlendirilmesinde somutlaştı. Böylesi bir vali tipinin ortaya çıkışı tevsi-i mezuniyet ilkesinin uygulama alanına girmesine de zemin hazırladı. Artık merkezi yönetimin çekincesi yerel güçler ve özellikle de gayrimüslim unsurlar haline gelmişti. Yerel egemen güçler, Avrupa'nın da müdahalesi ile, artık valilerin oluşturacağı tehditten çok daha önemli hale gelmişlerdi.

Osmanlı Devleti'nin 1864-1867-1871 düzenlemeleriyle hayata geçirmek istediği mülki yapıya düzen verme çabaları gerek imparatorluğun içinde bulunduğu sosyal-iktisadi durum nedeniyle ve bu durum ile yakından alakalı olarak Avrupalı büyük güçlerin müdahaleleri yüzünden istenilen başarıyı getirmekten uzak kaldı.

İmparatorlukta kapitalist üretim ilişkilerinin yaygınlaşması, buna bağlı olarak geleneksel yerel egemen güçlerin yanı sıra yeni tipte taşralı egemenlerin filizlenmesi ve imparatorluğun özellikle gayrimüslim halkları arasında milliyetçi düşüncenin gelişmesi bu başarısızlığın en önemli nedenleri olarak gösterilebilir. Tanzimat döneminin başında merkezi devletin güçlenmesini kendi iktisadi çıkarları açısından bir zorunluluk olarak gören Avrupalı devletlerin, yine kendi iktisadi çıkarları doğrultusunda bu kez yerel unsurlar ile yakın ilişkiye girme istekleri bu dönem Avrupa müdahalesinin temel saiklerinden birini oluşturdu. Kuşkusuz Avrupalı devletlerin Osmanlı Devleti'nin mirası üzerinde kendi aralarındaki çekişmeleri, her birinin kendi çıkarları doğrultusunda farklı düzenlemeleri Osmanlı Devleti'ne dayatmaya kalkmaları de işin bir başka boyutunu oluşturmaktadır. İmparatorluğun yüzyılın ikinci yarısında içine girmiş olduğu mali kriz de gerekli mülki düzeltimlerin yapılması için gerekli finans kaynağının olmaması anlamını taşımıştır.

Bütün bunlara rağmen Tanzimat döneminde mülki idare alanında yapılan düzenlemeler sonraki dönemler için de temel teşkil etmiş; Cumhuriyet sonrası mülki yapı da bu temel üzerinden şekillendirilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MEŞRUTİYET, ABDÜLHAMİT VE MÜLKİ DÜZEN (1876-1908)

17. ve 18. yüzyıllar ile 19. yüzyılın başında Osmanlı Devleti'nin yaşadığı dönüşüm Tanzimat Fermanı'nın ilanına, muhassıllık meclisleri adı verilen seçilmiş temsilcilerin de yer aldığı organların ortaya çıkmasına neden olduğu gibi, bu gelişmelerin 19. yüzyılda aldığı yön de Osmanlı Devleti'nde bir anayasal yönetim fikrinin doğmasına neden olmuştur. Anayasa ilanına ve meclisin açılmasına izin vermeyen Sultan Abdülaziz'in tahttan indirilmesi Osmanlı Devleti'nde yeni bir dönemin, "anayasal monarşi"nin önünü açtı. Anayasal monarşinin mimarları sayılan Mithat Paşa ve arkadaşlarının mülki idare konusuna özel bir önem vermeleri beklenen bir olguydu. Abdülaziz'in ardından tahta çıkarılan V. Murat'ın da akıl sağlığının yerinde olmaması nedeniyle tahtan indirilmesinin ardından Sultan II. Abdülhamit Osmanlı tahtına çıkmıştı. Kanun-i Esasi'nin ilanı ve Meclis'in açılması ile başlayan meşruti monarşi dönemi kısa sürmüş; reformcu kadroları tasfiye eden II. Abdülhamit Kanun-i Esasi'yi rafa kaldırmış; meclisleri de tatile göndermişti. Abdülhamit döneminde de Osmanlı'nın toprak kayıpları devam ederken; yüzyılın sonralarına doğru Ermeni meselesi Osmanlı'nın gündeminin en önemli unsurlarından biri haline geldi. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile kurulan mülki dü-

zen mutlakiyetçi Abdülhamit döneminde de yürürlükte kaldı; hatta bu düzenlemeler, "kuklaların bütün iplerini elinde toplayan II. Abdülhamit'in işine yaradı."[1] Bu dönemde mülki yapıda reform çabaları ülke içerisinde çıkan karışıklıklar ile ilgili olarak gündeme geldi. Abdülhamit'in saltanat dönemi Meşrutiyet ile başladı, uzunca bir süre otoriter bir yönetim ile devam etti ve yine meşrutiyet dönemi içerisinde sona erdi.

Kanun-i Esasi ve mülki idare

Sultan II. Abdülhamit tahta çıktıktan sonra saltanatının ilk yıllarında valilerden bulundukları bölgenin genel durumu ve sorunlarını kapsayan raporlar istedi ve bu istek doğrultusunda ülkenin her tarafından İstanbul'a layihalar gönderilmeye başlandı.[2] Öte yandan, anayasa yapma çabası içerisinde ülkenin mülki yapılandırılmasının alacağı şekil üzerinde de düzenlemeler arayışına girişildi. Mithat Paşa'nın hazırladığı anayasa taslağında;

> "Memalik-i mahruse-i vilâyât müceddeden kıtaat-ı münasebeye taksim olunarak hiçbir mahal vilâyât dairesi haricinde kalmamak ve her memleketin İdare meclisleri ve belediye daireleri ehemmiyet-i mahsusa ve kaide-i intihabiye ile tertip olunmak ve Dersaadet ile mülhakatı dahi vilayet kaidesine tevfikan bir daire-i idareye konulmak ve şehr-i İstanbul'un umur-ı belediyesi müteaddit devaire taksim ile azası kezalik intihab-ı ahali ile yapılmak üzere bir kanun vaz'ı mukarrerdir"[3]

ifadeleri yer almaktadır. Bu sözlerden amacın vilayet idaresi içerisine, vilayet düzeni dışında kalan imparatorluğun topraklarını, hatta öteden beri özel bir yönetim yapısıyla idare edilen

---

1 Abdülhamit Kırmızı, *Abdülhamid'in Vailileri*, s. 98-99.

2 Musa Çadırcı, "II. Abdülhamit'e Sunulan Bir Lâyiha, "Heyet-i Teftişiye'nin Geşt û Güzâr Eylemiş Olduğu Mahallerin Ahvâliyle Heyet-i Mezkûr'un Harekâtı," *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, yıl 1992, sayı 3, s. 414.

3 Ahmet Mithat Efendi, *Üss-i İnkılâp*, cilt 2, yayına hazırlyan: Tahir Galip Seratlı, İstanbul, Selis Kitaplar, 2004, 267

başkent İstanbul ve çevresini bile dahil etmek; idare meclislerinin ve belediye dairelerinin seçim usullerini tertip etmek olduğu anlaşılmaktadır.

Sait Paşa'nın Fransız Anayasası'ndan etkilenerek hazırladığı belirtilen "anayasa taslağı"nda[4] ise daha ayrıntılı hükümler bulunmaktadır. Sait Paşa'nın anayasa taslağında; ülkenin, vilayet, sancak, kaza ve nahiye idari bölümlenmesine sahip olduğu belirtilerek; her vilayette, vali, meclis-i umumi (vilayet genel meclisi anlamında olsa gerek) ve meclis-i vilayet (il idare kurulu anlamında olsa gerek); her sancakta, bir mutasarrıf; her kazada bir meclis-i kaza ve her nahiyede bir müdür, müdür muavinleri ile meclis-i belediyeden mürekkep bir heyet-i idarenin olması hükmü vardır. Vilayet genel meclisleri ile belediye meclislerinin halkın oylarıyla belirleneceği; vilayet genel meclisleri, kaza meclisleri ve belediye meclislerinin, hükümdar tarafından Şûra-yı Devlet'in reyiyle sadr olan emirname üzerine fesh edilebileceği hükmü bulunmaktadır.[5] Bu nokta ilginçtir, çünkü tasarıda vilayet genel meclisleri ile belediye meclislerinin seçimle belirleneceği hükmü olmasına rağmen, kaza meclisleri için böyle bir hüküm söz konusu edilmemiştir. Bu noktada kaza meclislerinin de, seçimle oluşturulacak meclisler gibi, fesh edilebileceğinin belirtilmesi, kaza meclislerinin kaza idare meclisleri olarak değil, vilayet genel meclisinin kaza düzeyinde oluşturulmuş biçimi olarak düşünüldüğünü göstermektedir.

1876 tarihinde ilan olunan Kanun-i Esasi'nin 108-112. maddeleri mülki idare konusuna ayrılmıştır.[6] 108. maddede, vilayetlerin yönetiminin tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevler ayrılığı) ilkelerine göre nizam-ı mahsus ile düzenleneceği hükmü yer almaktadır. Kanun-i Esasi metni, tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kavramları üzerine herhangi bir açıklama getirmemektedir.

109. maddede vilayet, liva ve kaza merkezlerinde kurulma-

4 *A.g.e.*, s. 276. Sait Paşa'nın Anayasa Taslağı için bkz. aynı eser, Ek: 17, s. 276-291.

5 *A.g.e.*, s. 284-285.

6 Suna Kili ve A. Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri*, s. 42-43.

sı öngörülen idare meclisleri ile yılda bir defa ilde toplanacak olan il genel meclisi üyelerinin seçiminin yine bir yasa ile düzenleneceğini hükme bağlamıştı.

Kanun-i Esasi'nin 110. maddesi ise vilayet genel meclislerinin görevlerini belirlemektedir. Buna göre;

> "Turuk-ı meabir tanzimi, itibar sandıklarının oluşturulması, sanayi, ticaret ve felâhatın teshili gibi umur-ı nafıaya müteallik mevad hakkında ve umuma ait maarif ve terbiyenin intişarı yolunda müzekerata şâmil olmakla beraber tekâlif ve mürettebatı miriyenin sureti tevzii ve istihsalinde ve muamelatı sairede kavanin ve nızamatı mevzua ahkâmına muhalif gördükleri ahvalin müteallik olduğu makam ve mevkilere tebliğile tashih ve ıslahı zımnında arzı iştikâ etmek selâhiyeti dahi muhtevi"[7]

olacaktır. İl genel meclislerine verilen görev geniş düzenlenmiş; ancak yetki yine bir danışma organının sahip olduğundan fazla düşünülmemişti. Bu durumda anayasal monarşi dönemine geçilirken dahi halkın seçilmiş temsilcileri düşüncesinin Osmanlı yöneticileri için kaygı kaynağı olmaya devam ettiği söylemek; bunun da nedeninin ayrılıkçı milliyetçi hareketlerden duyulan endişe tarafından şekillendirildiğini söylemek yanlış olmasa gerektir.

Kanun-i Esasi, idare meclislerinin görev ve yetkileri ile ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir. Bununla birlikte 11. maddesinde, "her kazada her milletin bir cemaat meclisi"nin bulunmasına hükmedilmiştir. Bu cemaat meclisleri her milletin seçilmiş efradından oluşacaktır; bulundukları mahallin idaresini ve vilayet genel meclisini merci bileceklerdir. Bu düzenleme ile de "millet sistemi"ni yeni bir temelde devam ettirmeye çalıştıkları düşünülebilir. Bu kez cemaat meclislerinin se-

---

7 Yollar ve geçitlerin düzeltilmesi, itibar sandıklarının oluşturulması, sanayi, ticaret ve çiftçiliğin kolaylaştırılması gibi bayındırlık işleriyle ilgili kanunlar hakkında ve kamuya ait maarif ve terbiyenin yayılması yolunda müzakeratı kapsamakla beraber vergiler ve mirî mürettebatın dağıtım ve üretim tarzında ve çeşitli muamelatta kanunlar ve düzenlemeler hükümlerine aykırı gördükleri durumların ilgili oldukları makam ve mevkilere bildirilmesi ile düzeltilmeleri ve ıslahı için şikâyet sunmak yetkisini dahi içerir.

çimle belirleneceği hükmü ile "millet sistemi"ni demokratik esaslara göre düzenlemeye çalıştıkları görülmektedir. Osmanlı Devleti'nde kapitalist ilişkilerin gelişimi gayrimüslim topluluklar üzerinde de etkisini göstermeye başlamış; laik unsurlar da gayrimüslim toplulukların yönetiminde söz hakkı elde etmeye başlamışlardı. Dolayısıyla cemaat temsilcilerinin seçimle belirlenmesi hükmü bu gelişme ile yakından alakalı olsa gerektir.

Yıldızhan Yayla, Kanun-i Esasi'nin, merkeziyet usulünü vurgu yapma gereği bile duymadan benimsediğini belirtmektedir.[8] Dolayısıyla Kanun-i Esasi'nin, mülki yapı ile ilgili hükümleri 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine ters değildi. Bu nizamnamelerde ortaya konulan yapı ana hatları ile anayasal hükümler haline geliyorlardı. Ancak yeni bir dönem başlamış ve parlamento açılmıştı. Nizamname biçimindeki düzenlemelerden "parlamentodan geçecek yasalar" dönemine geçiliyordu. Bununla birlikte Kanun-i Esasi'nin hükümlerini adem-i merkeziyetçi usuller olarak yorumlayan yazarlar da bulunmaktadır. Adem-i merkeziyeti merkezi iktidardan ve onun organlarından ayrı olarak işleyen hizmetlerin ve çalışan görevlilerin bağımsızlığı ve özgürlüğü olarak anlayan G. C. Scalieri, Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinden adem-i merkeziyet usulünü çıkarmaktadır.[9] Dolayısıyla tefrik-i vezaif ve tevsi-i mezuniyet, o dönemde bazı yazarlar ve günümüz için merkeziyetçiliğin ilkeleri iken, başkaları bu ilkelerden adem-i merkeziyetçiliği çıkarabilmektedirler. Osmanlı söz konusu olduğunda bu kafa karışıklığı daha uzunca bir süre devam edecektir.[10] Aslında bu karışıklık bu çalışmanın giriş kısmında da belirttiğimiz üzere *decèntralisation*/ adem-i merkeziyet terimine içkin bir durumdur.

---

8 Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın no. 56, 1982, s. 77.

9 G.C. Scalieri, *La Régénération Constitutionelle-La Decentralisation et La Réforme Administrative*, Constantinople, 1911, s. 7'den aktaran Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, s. 81.

10 Osmanlı'da tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerini merkeziyetçilik veya adem-i merkeziyetçilik olarak değerlendiren görüşler için bkz. Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, s. 80-98.

Meclis-i Mebusan'da vilayet düzeni tartışmaları

Bu ilk Osmanlı parlamentosu ilk defa olmak üzere, vilayet düzeninin dışında olduğundan İstanbul hariç, vilayet, liva ve kaza idare meclislerinin seçilmiş üyeleri tarafından seçilen mebuslardan oluşturuldu.[11] Bu durum nedeniyle ilk Osmanlı Parlamentosu'nda daha öncesinde vilayet idare ve umumi meclislerinde yer almış mebuslar önemli bir oranı oluşturmuşlardı.[12]

---

11 Meclis-i Umuminin Suret-i İntihabına ve Tâyinine dair Ta'limat-ı Muvakkate'de yer alan hüküm"...vilâyet dahilinde bulunan merkez-i vilâyet ve liva ve kazaların idare meclisleri âzası zaten intihab-ı ahali ile mansûb oldukları cihetle merkezi saltanat'ta yapılacak Meclis-i Mebusan âzasının işbu mahallî idareler tarafından intihabı bilvasıta ahali canibinden intihab olunmuş hükmünde bulunacağına binaen taşralarca emr-i intihab bu senelik işbu kaideye tevfik kılınacaktır." biçimindedir (Bekir Sıtkı Baykal, "Birinci Meşrutiyete Dair Belgeler," *Belleten*, cilt XXIV, sayı 96, s. 609-610). Bu hükmü talimatın diğer hükümleri ile de tamamlayarak idare meclislerinin seçilmiş üyelerinin bu işle görevli oldukları görülmektedir (Bkz. aynı eser, 610-611). Ahmet Mithat Efendi, *Üss-i İnkılâp*, cilt 2, s. 181'de "mahallî meclis azası" ifadesi yer almaktadır. İlber Ortaylı, parlamentonun vilayet idare meclislerindeki seçilmiş üyelerin mebusluk sıfatını kazanmasıyla kurulduğunu belirtmektedir (İlber Ortaylı, "İlk Osmanlı Parlamentosunun Yapısında Eyâlet İdare Meclislerinin Etkisi", *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler I*, 2. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2004, s. 238. Bu makale ilk kez *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Siyasî İlimler Derneği, Ankara, 1976, s. 433-448'de yayınlanmıştır). Ortaylı birkaç satır sonra "vilâyet meclislerinin içinden yapılan seçimle" ifadesini yeğlemektedir. Çalışmasının bir başka yerinde de mebusları "eski vilayet meclisleri üyeleri..." olarak nitelendirimiştir (s. 239). Başka bir çalışmasında Ortaylı bu ifadelerini düzeltmiştir. "...kaza, liva ve vilâyet idare meclisleri ikinci seçmen sayıldı ve bu organlar mebusları seçti. Seçilenler valilerin yakından tanıdığı, vilayet yönetimiyle yakın ilgisi olan, yani daha çok eski vilâyet meclisi ve temyiz divanı üyesi gibi kimselerdi." (İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 88) Engelhardt da mebusların kaza, liva, vilayet idare meclisleri tarafından seçildiğini belirtir (Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, s. 365).

12 Ortaylı bir çalışmasında "Reis Ahmed Vefik Paşa, eski bir valiydi, karşısındaki meb'ûslar da eski vilâyet meclisleri üyeleri... Onların tenkit, temenni ve taleplerini; A. Vefik Paşa, bir vâlinin despotluğu ve hazır cevaplığı içinde karşılıyor, müzâkere usulünü kendi saptıyor, yer yer haşin davranışlar ve azarlamalarla oturumları yönetiyordu." ifadesini kullanırken (İlber Ortaylı, *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler I*, s. 238) bir başka çalışmasında "Reis A. Vefik Paşa; eski bir vilâyet müfettişiydi, karşısındaki mebuslar da eski vilâyet meclisi üyeleri...Onların eleştiri, dilek ve isteklerini, A. Vefik Paşa adeta bir valinin despotluğu ve hazır cevaplığı içinde karşılıyor, müzakere usulünü kendi saptıyor, yer yer haşin davranışlar ve azarlamalar ile

Sultan II. Abdülhamit, Meclis'i açış nutkunda birtakım başka yasalarla beraber Vilayet Kanunu ile İdare-i Nevahi Kanunu Layihaları'nın Meclis'e sevk edileceğini bildirmekte, bunların görüşülmesi ve yasalaştırılmasını beklediğini açıklamaktadır.[13] Toplanan Osmanlı Meclisi, anayasanın il yönetimini yasayla düzenleme emri doğrultusunda bir vilayet kanunu çıkarmaya girişmiştir. Bu amaçla, Şûra-yı Devlet tarafından bir taslak hazırlanmış ve Osmanlı Meclis-i Mebusanında 31 Mart 1877 (16 Rebiülevvel 1294) tarihinde görüşülmeye başlanmıştır.

Osmanlı Meclis-i Mebusanı tarafından kabul edilen yasa taslağı hükümet tarafından meclise iade edilmiş, bundan sonra, Osmanlı-Rus Savaşı'nı bahane eden II. Abdülhamit'in meclisleri tatile göndermesi üzerine yasalaşma şansı bulamamıştır.[14] Bu iş ortada kalınca, mülki alanın bir yasası olamamış, nizamname-talimatname ile düzenlenir halde kalmıştır. Toplam 101 maddeden oluşan bu yasanın görüşülmesi sırasında yaşanan tartışmalar idare meclislerinin yapısı, nahiyelerin konumu gibi noktalarda yoğunlaşmıştır. Bu tartışmalar vilayet düzeni ile ilgili farklı etnik ve dinsel grupların düşünüş tarzları hakkında önemli ipuçları içermektedir.

İdare meclisinin seçimli üyelerinin nitelikleri tartışması

İdare meclislerinin yapısı ile ilgili olarak en tartışmalı noktalardan biri, idare meclislerinde yer alacak, seçimle gelecek üye-

---

oturumları yönetiyordu." (İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 89) sözleri ile durumu nitelendirmeyi yeğlemektedir. Ahmed Vefik Paşa, 1863'te Anadolu sağ kol müfettişliği yapmış; ancak Meclis'in birinci dönemi sona erdikten, yani başkanlık görevi bittikten sonra Ağustos-Kasım 1877 tarihleri arasında Edirne valiliği görevinde bulunmuştur (*AnaBritannica*, cilt 1, s. 221).

13 Hakkı Tarık Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, İstanbul, Vakit Matbaası, 1940, s. 10.

14 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 88-89. Yasa tasarısı metnine ulaşmak mümkün olmamıştır. Meclis'te tasarı üzerine gerçekleşen tartışmalar da Hakkı Tarık Us'un meclis görüşmelerini derlediği *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi* eserinden takip edilebilmektedir.

lerin niteliği üzerinde toplanmıştır. Anlaşılan, yasa tasarısında, daha önceki vilayet nizamnamelerine de uygun olarak, gayrimüslim ve Müslümanların bu seçimli üyeliklere yarı yarıya sahip olmaları öngörülmüştür. Böyle bir ayrıma karşı en sert eleştiriler gayrimüslim mebuslardan gelmiştir.

Selanik Mebusu Mihalaki ve Yanya Mebusu Argiri Kantarcı Efendiler, nahiye meclisleri için öngörülen Müslüman-gayrimüslim kontenjanlarının kaldırılmasını istemişlerdir.[15] Bir başka Yanya Mebusu Çanaka Efendi başka bir tabir kullanılmasını önermiştir.[16] Aslında Müslüman ve gayrimüslim temsilcilere kontenjanlar ayrılmasının kaldırılması isteği yalnızca nahiye meclisleri ile de sınırlı kalmamış, idare meclisleri seçimleri için de böylesi bir ayrı kontenjanın varlığının kaldırılması vurgulanmıştır.[17] Dinsel ayrıma dayalı seçime karşı çıkanlardan İstanbul Mebusu Vasilâki Bey'in sözleri bu durumu ortaya koymaktadır:

> "Burada bir mes'ele var. Nısfı müslim, nısfı gayrimüslim demek Kanûn-ı esasîye mugayir midir; değil midir? Onu tayin etmeli. Mugayir ise nahiye olsun, idare meclisi olsun kaldırmalı."[18]

Yanya Mebusu Çanaka Efendi[19] ve yine Yanya Mebusu Argiri Kantarcı Efendiler[20] "ekseriyeti kim kazanırsa o olsun" görüşünü öne sürmekten kaçınmamışlardır. Buna karşılık Müslüman mebuslar ve imparatorluğun Arap topraklarından gelen gayrimüslim mebuslar ise Müslüman ve gayrimüslimlere kontenjan ayrılması taraftarıdırlar. Halep mebusu Manok Karaca, Suriye Mebusu Nufel ve yine Suriye Mebusu Nakkaş Efendiler ayrı-

15 Hakkı Tarık Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, s. 83.

16 *A.g.e.*, s. 86.

17 Reis: "bu lakırdı nerede gelirse kaldırmak istiyorlar." (*a.g.e.*, s. 105)

18 *A.g.e.*, s. 106. Vasilâki Bey, bu "nısfı müslim, nısfı gayrimüslim" tabirinin Kanun-i Esasi'ye aykırı olduğuna dair görüşlerini daha önceden zaten belirtmiştir.

19 *A.g.e.*, s. 106. "...cemaat, milliyet ayırmamalı; ekseriyeti kim kazanırsa o olsun."

20 *A.g.e.*, s. 83. Nahiye meclisleri ile ilgili olarak "...âzalar millet ve mezheb demiyerek bilâ tefrik ekseriyet kim kazanırsa onlar nasbolunmalı."

mın sürmesinden yanadırlar.[21] Nakkaş Efendi, "eğer bir cemaatin ekseriyetine göre intihab olunursa birtakım milletlerden hiç intihab olunmaz."[22] sözleri ile karşı çıkışın nedenini ortaya koymaktadır. İstanbul Mebusu Sebuh Efendi de mezhep ayrımının ileride caiz olamayacağını söylemekle beraber, var olan durumda bu ayrımın sürmesinden, bendin olduğu gibi kalmasından yanadır.[23] Sebuh Efendi'ye göre:

> "Kavi bir hesab üzerine malûmdur ki; tebaanın yarısı müslim, yarısı gayrimüslimdir. O halde gayrimüslim her ne tarafta ziyade olursa meclis-i idare âzalarının hemen hepsi o taraftan olur. Kanun-i esasîye dokunmadığının sebebi de bunun idare de hissedar olmasından ibarettir. Her cemaat kendi ahalisinin idarece hisse-i ihtiyacını yine kendisinden olan vekili ile anlayacak ve anlatacaktır."[24]

Bu noktada tartışılması gereken, bazı gayrimüslim temsilcileri Müslüman nüfus yoğunluğunun bulunduğu bölgelerde Hıristiyanlar için bu ayrımın kaldırılması için çalışmaya; buna karşılık, Müslüman ve bazı diğer gayrimüslim unsurları bu ayrımın kaldırılmaması yönünde görüşler bildirmeye sevk eden unsurların neler olduğudur. Ahmet Mithat Efendi'nin yorumu ortaya konulan bütün bu tartışmaların birleştiricilik üzerine gerçekleştiğini vurgular niteliktedir:

> "Bunun [Teşkilat-ı Vilayat Kanunu] müzakeresi sırasında; idare meclisleri üyelerinin müslim ve gayrimüslim ahaliden seçilmeleri bahislerinde, müslim ve gayrimüslim tabirlerinin kanunuesasîye aykırı olduğu ve bütün Osmanlıların "Osmanlılık" ünvanı altında birleşmiş bulunduğu gibi, hürriyetçi ve birleştirici öyle bir şekil ortaya konuldu ki, herkes şaştı. Vatanımız için tam eşitliği ümit edememekte olanlar ve bunu Müslümanların istenen birlik ve eşitliğe razı olmayacağında bulan-

---

21 *A.g.e.*, s. 85-86.

22 *A.g.e.*, s. 106.

23 *A.g.e.*, s. 86.

24 *A.g.e.*, s. 106.

lar; müslim ve gayrimüslim tabirlerinin kaldırılmasında, Müslüman mebuslarının, Hıristiyan mebusların da önüne geçtiklerini görünce; gerçekten hayret içinde kaldılar. Bu birleştirici davranışlarda, Hıristiyan mebuslarının birtakımı da kusur etmemiş ve bunlar arasında İstanbul mebusu Vasilaki Bey, herkesten önde görülmüştür. Nihayet bu tabirlerin, Osmanlıları birbirinden ayrı gayrı tutacak şeyler olmadığını, bütün Osmanlılar'ın bu güzel unvan altında birleşmiş bulunduklarını, bundan sonra bir de kendi sınıfları ve cemaatlerince ikinci derecede bir bölünmeyi gösterdiğini öne çıkaran görüşler ağır bastı ve bu tabirlerin devam etmesinde mecburiyet görüldü."[25]

Ahmet Mithat Efendi'nin bu yorumu son derece iyimser kalmaktadır, ancak pek gerçeği yansıtmamaktadır. Bu noktada Osmanlıcı bir tavrın varlığından daha çok, bu ayrıma karşı çıkan mebusların bölgelerinin yapısı dikkate alınmalıdır. Cezair-i Bahr-i Sefid Mebusu Vasil Efendi'nin sözleri durumu gayet iyi özetlemektedir:

> "Meyis kazasında müslim yirmi beş hane mikdarı ve gayrimüslim iki bin haneye karib olub bu kazânın İdare Meclisine müslimden iki ve gayrimüslimden dahi iki âza tayni münasib midir?"[26]

Buna göre, Müslüman olmayanların nüfusun çoğunluğunu oluşturduğu bölgelerin temsilcileri, idare meclislerinde yalnızca kendi milletlerinin (cemaatlerinin) seçilmiş üye olarak bulunabilmesini arzulamaktadırlar. Nüfus bakımından karışık olan yerlerin Müslüman olmayan temsilcileri ise kendileri için ayrılmış kontenjanların varlığını sürdürmesinden yanadır. Suriye temsilcileri Nufel ve Nakkaş Efendilerin bu ayrımın sürmesinden yana tavırlarını kendi "millet"lerinin diğerleri karşısındaki

25 Ahmet Mithat Efendi, *Üss-i İnkılâp*, cilt 2, s. 192.

26 Hakkı Tarık Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, s. 122. Vasil Efendi, karşı örnek için de Köyceğiz'i vermektedir. Bu durumda ona göre çözüm vilayet, sancak ve kaza idare meclislerine seçilecek üye adedinin bir tane arttırılması ve bu bir azanın, o bölgede nüfus çoğunluğunu elinde tutan dinsel gruba verilmesidir.

konumlarını şüpheli görmeleri ile anlamlandırmak mümkündür. Bu durumu, Şûra-yı Devlet Dahiliye Dairesi İkinci Reisi İbrahim Paşa'nın *Teşkil-i Vilâyât Kanunu* görüşmeleri sırasında, başka bir tartışma üzerine sarf ettiği sözler ortaya koymaktadır:

> "Âza-yı kiramdan bazılarının mütealası şayan-ı takdir ise de, bazıları yalnız kendi vatanlarına tatbik ile söz söylüyorlar."[27]

Bu durumda, Ahmet Mithat Efendi'nin iddia ettiği gibi bir birleştiricilikten daha çok birleştirici bir söylem altında milliyetçi istemler ileri sürülmektedir:

> "Rumeli Hıristiyanlarının bölgesel milliyetçi ve hattâ burjuva-milliyetçi nitelikteki isteklerine, Mezopotamya Hıristiyanları hiç de aynı nitelikte olmayan, tamamen yerel çıkarlarını savunan itirazlarla karşı çıkıyorlardı."[28]

Müslüman temsilciler de işin farkında görünmektedirler. Müslüman olmayan temsilcilerin son derece Osmanlıcı bir söylemle bu ayrımın kaldırılmasını istemelerine cevap olarak, onlar da Anadolu gibi Müslüman nüfus yoğunluğunun olduğu bölgelerde Müslüman olmayan temsilcilerin seçilemeyeceğini ileri sürerek ayrımın kaldırılmasına karşı çıkmaktadırlar.[29] Halbuki, onların tedirginliği, muhtemelen, imparatorluğun gayrimüslim nüfus gruplarının çoğunlukta olduğu bölgelerde Müslüman temsilcilerin bu meclislerde yer alamayacaklarını düşünmelerinden ve bunu bir olumsuzluk olarak görmelerinden kaynaklanıyordur.

Seçimle gelecek üyelerin nitelikleri konusunda bir başka tartışma noktası da seçilebilmek için vergi şartı noktasında gerçekleşmiştir. Gelen layihada, seçilebilmek için gerekli olan vergi verme şartına mebuslardan bir kısmı eleştiriler yöneltmiştir. Ali Paşa, Aydın Mebusu Yenişehirlizade Ahmet Efendi, Kozan Me-

---

27 *A.g.e.*, s. 161.

28 İlber Ortaylı, *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim Makaleler I*, s. 240.

29 İzmir mebusu Yenişehirli Ahmed Efendi'nin bu içerikteki sözleri için bkz. Hakkı Tarık Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, s. 108.

busu Mustafa Efendi ve Halep Mebusu Sadi Efendi vergi kaydına karşı çıkarlarken, Suriye Mebusları Nakkaş ve Nufel Efendiler vergi şartından yanadırlar. Hatta Nakkaş Efendi "Bana kalırsa âza olacakların vereceği vergi, bin kuruş bile olmalı" sözleriyle layihadaki hükmün bile ötesinde vergi verme şartını önemsediğini göstermiştir.[30] Nakkaş Efendi bu görüşlerini maddenin tartışıldığı başka oturumlarda da ileri sürmekten kaçınmaz:

> "Geçende dahi arzolunduğu vechile vilâyet meclis-i idaresi âzalığına intihab olunacakların senevî devlete iki yüz kuruş vergi vermeleri azdır. Vilâyat âzalarının vergisi beş yüz olsun, bir de bunların malik olacakları emlâk bu vilâyet dahilinde bulunsun."[31]

İstanbul Mebusu Hüdaverdi Efendi de hiç olmamasının uygun olmayacağını düşünmekte, anlaşılan beş yüz kuruşu çok, iki yüz kuruşu uygun görürken; Reis Ahmed Vefik Paşa vergi şartını "Kanunen böyle şeylerin hikmeti vardır. Hiç olmazsa iki yüz olsun demek, âzanın bazı nüfuzlu adamlara hizmetkâr olmaması içindir." sözleri ile savunmuştur.[32] Ahmet Vefik Paşa taşrada nüfuzlu kimselerin seçilecek üyeler üzerinde etkisi olmaması için belli düzeyde vergi vermenin, –ki belli bir gelire sahip olmak anlamına gelmektedir– gerekliliğini ileri sürerken aslında seçilecek üyelerin taşranın iktisadi bakımdan üst katmanlarından gelmesine destek vermiş olmaktadır. Belli bir oranda vergi vermenin seçilebilmek için önkoşul olması taşrada egemen sınıfların gücünü korumanın ve temsiliyetlerini sağlamanın yolu olarak görülebilir.

İdare meclislerinde atanmış üyelerin bulunması tartışması

Başka bir tartışma, atanmış üyelerin bu meclislerde yer alıp almamaları ile ilgilidir. Üyelerin bir kısmı idare meclislerinin

30 *A.g.e.*, s. 72.

31 *A.g.e.*, s. 132.

32 *Aynı yerde.*

tamamen seçilmiş üyelerden oluşmasını isterlerken, diğerleri atanmışların da olması gerekliliği üzerinde durmaktadırlar. Bu noktada memurlardan hangilerinin bu meclislerde yer alacağı da tartışma konusudur. Valinin idare meclislerinin başkanı olmasını isteyen üyelerden bir kısmı defterdarların dışarıda bırakılması gereği üzerinde durmaktadırlar. Müslüman ve gayrimüslim için kontenjan ayrılmasında Müslüman ve gayrimüslim üyeler arasında ortaya çıkan görüş ayrılığı, bu konuda böylesi bir fark içermemektedir. Hem Müslüman hem de gayrimüslim üyeler içerisinde idare meclislerinde atanmışların olmaması gerektiği yönünde görüş bildirenler bulunmuştur. Hatta Reis bile bu düşüncededir.

İstanbul Mebusu Sebuh Efendi, kaza meclislerinde kaymakamın başkanlığına karşı çıkar. Buna yanıt veren Kastamonu Mebusu Salim Efendi ise "Meclis-i idareler, hususî meclis değildir; umumi bir meclistir. Devletle ahali arasında bir vasıtadır. Binaenaleyh, kaymakamın orada reis olması münasiptir." sözleri ile yanıt verir.[33]

İl idare kurulları görüşülürken de Bursa Mebusu Rıza Efendi, idare meclislerinin, valinin başkanlığından tefrik edilmesini ister.[34] Sivas Mebusu Mehmed Ali Efendi ise idare meclislerinden memurların çıkarılmasını, idare meclislerinin kararlarına karşı bir temyiz organı olmak üzere vilayet memurlarından oluşan bir başka meclis kurulmasını, kaymakamların seçilmesi ve tayininin de il genel meclisine bırakılmasını arzulamaktadır.[35] Bununla birlikte Kastamonu Mebusu Salih (Salim?) Efendi, idare meclislerinde seçilmişler ve atanmışlar arasında eşitlik olması gerektiği görüşündedir.[36] Meclis'in 12 Nisan 1293 (24 Nisan 1877) tarihli oturumunda Encümen adına Edirne Mebusu Rasim Bey;

> "Meclis-i idareler ümur-i mülkiyyeyi müzakereye memur olduklarından ve halbuki, hükûmet memurları mevcud olurlar-

33 *A.g.e.*, s. 69.
34 *A.g.e.*, s. 70.
35 *A.g.e.*, s. 93.
36 *A.g.e.*, s. 92.

sa, kendi işlerini yine kendileri tasdik etmiş olacaklarından ve kanun-i esasîde âza-i tabîiyyesi sözü bulunmadığından, kaymakam, mal müdiri, kâtib, müfti ve papasların âza-i tabîiyye sıfatiyle mecliste bulunmamalarına karar verildi."[37]

sözleriyle yasa tasarısının yeni halini açıklar. Yanya Mebusu Naki Bey, Halep Mebusu Sadi Efendi ve Edirne Mebusu Panayot Efendi, memurların bulunmamasını onaylarlarken, dinsel liderlerin bulunmasını isterler.[38] Halep Mebusu Manok Efendi ise bu görüşlere "Meclis-i idare sırf ümur-i devlete bakacaktır. Onun için memurlar bulunmalı. Müftiler ile rüesa-i ruhaniyye bulunmasa iyidir." sözleri ile yanıt verir.[39]

Edirne Mebusu Rasim Efendi, doğal (atanmış) üyelerin karşısında seçilmiş yalnızca dört üyenin bir etkisinin olmayacağını belirterek "Bu halde, emvale müteallik işlere gelince: defterdar ve vali kendi kendilerini tasdik etmiş oluyorlar."[40] sözleri ile kaygısını dile getirir.

İmparatorluğun Rumeli bölgesinden gelen mebusların bu iki konuda savundukları görüşleri birleştirecek olursak, idare meclislerinde yalnızca seçilmişler olacak; Müslüman veya gayrimüslimlere kontenjan ayrılmayacaktır. Bu durumda nüfus yoğunluğunun Müslüman olmayanların lehine olduğu bölgelerde idare meclisleri tamamen seçilmiş gayrimüslim üyelerden oluşacaktır. "Bölgecilik Müslümanlar kadar Gayrimüslim mebuslarda da görülüyordu. Rumeli Hıristiyanlarının bölgesel milliyetçi ve hatta burjuva-ulusalca nitelikteki isteklerine, Mezopotamya Hıristiyanları herkesten önce karşı çıkmaktaydılar." değerlendirmesi Osmanlı meclisinde gerçekleşen tartışmalarda tarafların konumunu özetlemektedir.[41]

---

37 *A.g.e.*, s. 164. Hakkı Tarık Us, zabıtta "bulunmalarına" sözünün yer aldığını, ancak bundan sonraki konuşmalara bakıldığında "bulunmamalarına" sözünün doğru olduğunu belirtmektedir.

38 *A.g.e.*, s. 164-165.

39 *A.g.e.*, s. 165.

40 *Aynı yerde.*

41 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 90.

İdare meclislerinde din adamlarının yeri tartışması

İdare meclisleri ile ilgili bir başka tartışma, müftülerin ve ruhbanların yer alıp almaması üzerine gerçekleşmiştir. Bu tartışmalar, müftülerin ruhban sayılıp sayılmayacağı; genel olarak tüm ruhbanın meclislerde yerinin olup olmadığı ve meclislerde hangi milletlerin temsil edileceği noktalarında yoğunlaşmıştır.

Sofya Mebusu Feyzi Efendi, kaza idare meclislerinde cemaat liderlerinin doğal üye olarak kabul edildiğini belirterek bu uygulamaya karşı çıkar: "ruhaniyyet ile ümur-i cismaniyye arasında bir münafat görülüyor. Hem bunlar sair kendi ruhani işlerden uzak kalıyor. Bunlar idare meclislerine girmesinler." Edirne Mebusu Rupen Efendi ise Feyzi Bey'in görüşüne karşı çıkarak meclislerde ruhani işlerin de görüşüldüğünü, dolayısıyla dinî liderlerin bulunmasının şart olduğunu ileri sürer. Erzurum Mebusu Danyal Efendi de başka bir gerekçeyle olsa da bu görüşe destek verir. Ona göre de, dinî liderler bu kurullarda yer almazlarsa devletten malumat alamaz, cemaatlerine bildiremezler.[42]

Suriye Mebusu Nikola Nakkaş Efendi'nin sorunu ise bu meclislerde temsil edilecek cemaatler ile ilintilidir. Nikola Nakkaş Efendi bir yerde bulunan bütün cemaatlerin değil, ekseriyete sahip bulunan en fazla üç tanesinin ruhanilerinin bulunmasından yanadır.[43] Bosna Mebusu Yaver Efendi bu görüşe karşı çıkarak bütün cemaatlerin temsilcilerinin olması gerektiğini düşünmektedir.[44] Halep Mebusu Manok Efendi bu durumda meclisin dolacağını belirterek bu noktada Yaver Efendi'nin görüşüne katılmadığını ortaya koyarken; Mebusan Meclisi Reisi Ahmet Vefik Paşa ruhanilerin varlığına karşı çıkar. Bunu yaparken müftüleri reis-i ruhanilerden ayırmayı tercih eder.[45]

Bu mesele üzerindeki tartışmalar devam etmiştir. Yanya Me-

---

42 Hakkı Tarık Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi, a.g.e.*, s. 68.

43 *Aynı yerde.*

44 *A.g.e.*, s. 68-69.

45 *A.g.e.*, s. 69.

busu Naki Bey, Halep Mebusu Sadi Efendi ve Edirne Mebusu Panayot Efendi memurların bulunmamasını onaylarlarken, dinsel liderlerin bulunmasını istemişlerdir.[46] Tartışmalar devam eder. Manok Efendi'ye destek, daha öncede dinsel reislerin olmasına karşı çıkmış olan Sofya Mebusu Feyzi Efendi'den gelir. Feyzi Efendi'nin sözlerinde laik bir tutumun izlerini de bulmak mümkündür:

> "Taraf-i devletten mansub vali, reis olacakmış. Olsun. Mal müdiri ve defterdar kendilerine müteallik işlere bakmak için bulunacaklarmış, bulunsunlar. Mektubçu ve tahrirat kâtibinin kezalik işleri varmış, onlar da bulunsun. Müftilere lüzum görüldükçe çağrılsınlar. Lâkin, reis-i ruhanîlere ne diyelim? İşte, bunların isimlerinde müsemmaları dahildir. Onlar ümur-i ruhanîye memuru. Hükûmet ise emr-i cismanîdir. Aralarında tefavüt var. İkisi birbirine münafidir."[47]

Feyzi Efendi'nin de müftüleri ruhani reislerden saymaması dikkati çekmektedir. İstanbul Mebusu Sebuh Efendi'nin yanıtı; "onlar da (gayrimüslim din adamları) ruhanî değildirler, murahasadırlar. Kendi cemaatlerinin işleri için lâzımdırlar" biçiminde olacaktır.

Bu tartışmada da görüldüğü gibi, mebusların görüşleri ilkesel bir tutumun yansımasından daha çok kendi mezhep ve dinlerine ya da daha doğru bir söyleyişle kendi cemaatlerinin bölgelerindeki durumlarına göre şekillenmektedir. Bu noktada Osmanlı taşrasında yerel egemenlerin kendi içlerinde sınıfsal temelli bir birlik oluşturamadıkları; etnik, dinsel ve mezhepsel farklılıkların asıl belirleyici olmaya devam ettiği tespiti yapabiliriz. Bu tespit, başlangıçta ifade ettiğimiz ekonomik olarak bütünleşememiş bir coğrafyada bu gibi farklılıkların güçlü bir burjuva sınıfının oluşmasına engel oluşturdukları, dolayısıyla bu durumda devlet örgütlenmesi eliyle merkezileşmeyi sağlamanın bu gruplar içerisinde yer alan Müslüman katmanlar tarafından benimsendiği savını da destekler niteliktedir. Elbette-

46 *A.g.e.*, s. 164-165.

47 *A.g.e.* s. 166.

ki böylesi bir sosyo-ekonomik ve politik yapıda bu türden bir birliğin oluşmasının da beklenemeyeceği açıktır.

Hükümetin görüşleri...

Bu tartışmalar çerçevesinde hükümetin görüşlerinin incelenmesine geçebiliriz.

Şûra-yı Devlet İkinci Reisi İbrahim Paşa idare meclislerinde atanmışların olmaması ile ilgili olan isteklere aşağıdaki sözleri ile karşı çıkar:

> "Emval-i miriyeyi tahsilde, ümur-i zabtiyyede, ümur-i mülkiyyede malmüdürü, müftü efendi gibi zevatin bulunmaları lâzımdır. Burası devlete aid bir haktır. Ahaliye aid yeri yoktur. Devlet kendi işini gördürmek için işbu âza-i tabîiyyeyi koydurmuştur... Hasılı İdare Meclisi ahaliye aid bir mahal değildir. Meclis-i idarelerin ümur-i belediyyeye aid bazı işlere de bakacağı için, oraya âza-i müntehabe kabul olunur. Yoksa bu meclisler esasen devletin işi içindir. Onun için devlet her istediği memuru oraya koyar."[48]

Benzer bir itiraz da Dahiliye Nazırı'ndan gelir. İdare meclislerine seçimle gelecek üyeler için Dahiliye Nazırı Cevdet Paşa,

> "Nahiye meclisleri, ümur-i belediyye gibi her halde ahaliye aid ve raci olacak işler ile iştigal edecektir. O halde ahalinin kendi hukukuna aid demektir. İdare meclisleri ise, ahali hukukuna aid bir şey değildir. Devlet kendi memurlarına muavenet için adam istiyor. Onları da siz intihab ediniz diyor. Yalnız bu derecesiyle, bu işe halk karışamaz. Nahiye bahsini meclis-i idare bahsinden ayırmalı. Nahiyeler, âza-i kiramın dedikleri gibi olsun; ancak meclis-i idareler, mademki devletin kendisine aid bir şeydir, onlar dahi devletin dediği gibi olsun"[49]

sözleri ile Dahiliye Nezareti'nin görüşlerini açıklamaktadır. Cevdet Paşa'nın açıklamalarından nahiye meclisleri için atan-

48 *A.g.e.*, s. 94.

49 *A.g.e.*, s. 106.

mış üyelerin olmayabileceğini İçişleri Bakanlığı'nın kabul edebileceği sonucu çıkmaktadır. Bununla birlikte, idare meclislerinin tamamen seçilmişlerden oluşması Dahiliye Nezareti tarafından istenmemektedir.

Tartışmanın ilerleyen bölümlerinde Cevdet Paşa bir kez daha idare meclislerinin devlet işleri için kurulduğunu, bu meclislerde hiç memur bulunmasa bile devletin yine de kendi memurlarından bir idare meclisi oluşturacağını söylemektedir.[50] Maliye Nazırı Yusuf Paşa da benzer gerekçelerle idare meclislerinde memurların da bulunması gerekliliğini öne sürer.[51] Mebuslar içerisinde de özellikle İstanbul Mebusu Hüdaverdi Efendi, hükümetin görüşüne yakın bir tavır sergiler.[52] Eleştiriler üzerine Şûra-yı Devlet Dahiliye Dairesi İkinci Reisi İbrahim Paşa bir kez daha söz alarak idare kurullarında atanmışların vali, defterdar, mektubi ve müftü olmak üzere sadece dört kişi olacaklarını; hakimlerin bu kurullara alınmadıklarını, dolayısıyla seçilmiş üyelerin de bunlar kadar olacağını ileri sürer. Metropolitlerin idare memurları olmadığını; ahali tarafında olduklarını ekler. Kazalarda ise topu topu iki memurun yer aldığını söyler.[53]

Meclis'te süren yoğun tartışmalar sonrasında Encümen dahi birkaç kez değişiklik yapmak zorunda kalmış; anlaşılan sonunda, idare meclisleri başkanlıkları bulundukları mahallin en yüksek memuruna verilmekle beraber,[54] mal müdürleri ve tahrirat kâtiplerinin doğal üye olmaları biçimindeki düzenleme kaldırılmıştır. Yine Meclis-i Mebusan dinî liderlerin bu kurullarda bulunmasını onaylamıştır. Bu suretle, idare meclislerinde atanmışların oranı düşürülmüş olmaktadır.

Bu yasa tasarısına Meclis-i Mebusan'da verilen son şekil bir uzlaşı arayışının sonucu olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte böylesi bir uzlaşma ne Osmanlı Devleti'nin merke-

50 *A.g.e.*, s. 110.

51 *A.g.e.*, s. 111.

52 *A.g.e.*, s. 111 ve s. 165.

53 *A.g.e.*, s. 16-167.

54 Mesela kaza idare kurulunun başkanının kaymakam olması kabul edilmiştir (*a.g.e.*, s. 167).

zi egemenlerini, ne de taşranın yerel egemenlerini, özellikle de ayrılıkçı ya da özerklikçi eğilimler içerisindeki gayrimüslim unsurlarını tatmin etmekten uzaktır. Bu gibi nedenler yüzünden düzenleme yasalaşamamış; yukarıda da söz ettiğimiz gibi, hükümet, yasa taslağını Meclis'e iade etmiş; Meclis yasayı bir kez daha görüşemeden zaten Abdülhamit tarafından otuz senelik bir tatile çıkarılmıştır.

'93 Harbi: Berlin Konferansı ve Avrupa'nın bir kez daha müdahalesi

"93 Harbi" olarak bilinen 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı'nda Osmanlı Devleti Rus Çarlığı karşısında ağır bir yenilgi almış ve Rus Çarlığı ile koşulları son derece ağır olan Ayastefanos Antlaşması'nı yapmak zorunda kalmıştı. Rusya'nın bu antlaşma ile büyük güç ve nüfuz kazanması Avrupalı diğer büyük devletleri tedirgin etmiş ve bu devletler, Ayastefanos Barış Antlaşması'nı değiştirmek üzere Berlin'de bir kongre toplamışlardı. Bu kongre sonrasında 13 Temmuz 1878'de imzalanan Berlin Antlaşması, kurduğu Doğu Rumeli Eyaleti ve bu eyalet için öngördüğü idari yapı ile Osmanlı-Türk idare tarihi açısından önemli yere sahiptir.[55]

Antlaşmanın 13. maddesi;

> "Balkanlar'ın güney tarafından "Şarki Rumeli" adını alacak ve idari muhtariyeti haiz olmak şartiyle doğrudan doğruya Padişahın siyasi ve askerî hakimiyeti altında kalacak bir eyalet teşkil olunmuştur."

hükmünü taşımakta ve bu eyaletin valisinin de Hıristiyan olmasını öngörmektedir. Vali Avrupa devletlerinin muvaffakati ve Bâb-ı Âli'nin onayı ile beş yıl için tayin edilecektir (madde 17). Valinin yetki ve görevleri ile eyaletin mülki, adli ve mali

55 Berlin Kongresi ve sonunda imzalanan Berlin protokollerinin maddelerinin Latin harfleri ile metni için bkz. Mustafa Celaleddin Paşa, *Mir'at-ı Hakikat*, s. 684-698. Berlin Kongresi ve Berlin Antlaşması'na göre Şarkî Rumeli vilayeti üzerine değerlendirmeler için bkz. Mahir Aydın, *Şarkî Rumeli Vilâyeti*, Ankara; Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1992, s. 13-19.

idaresini "Avrupa Komisyonu" adı verilen kurum belirleyecektir. Avrupa Komisyonu, yeni düzenlemelerin tamamlanmasına kadar eyaletin mali işlerini Bâb-ı Âli ile birlikte idare etmek görevine de sahip olacaktır.

Doğu Rumeli'nin güvenliği mahalli milis askeri tarafından desteklenen yerli jandarma kuvveti aracılığı ile sağlanacaktır. Bu iki sınıf askerin oluşturulmasında mahalline göre halkın mensup olduğu mezhep dikkate alınacaktır. Eyaletin iç ve dış güvenliği tehdit altına girerse Osmanlı ordularını çağırmaya valinin hakkı olacaktır.

Berlin Muahedesi'nin 23. maddesi, Osmanlı Devleti'nin Girit için 1868'de yapılan dahili nizamnameyi gerekli değişiklikleri yaparak tamamen uygulamaya sokması ile ilgili bir hüküm de taşımaktadır. Ayrıca yine bu maddede bu antlaşma ile kendileri için özel bir teşkilat belirlenmemiş olan diğer Rumeli vilayetlerinde de, Girit'de vergice olan muafiyet müstesna olmak üzere, ona benzeyen ve yerel ihtiyaçlara uygun düzenlemeler yapılması öngörülmüştü. Yine Osmanlı Hükümeti yeni düzenlemeleri hazırlamak üzere çoğunluğu yerli üyelerden oluşacak komisyonlar oluşturacak ve bunlar tarafından yapılacak teşkilat layihaları hükümet tarafından uygulamaya konulmadan önce Doğu Rumeli için oluşturulan Avrupa Komisyonu ile istişarede bulunacaktı.[56] 1880 yılı Haziranında Avrupa devletleri Osmanlı Devleti'ne bu hususu hatırlatmaya başladılar. İngiltere'nin İstanbul elçisi Sir Henri Layard'ın hazırladığı ve İngiliz Hükümeti tarafından da yayınlanan bir raporda Anadolu'da düşünülen ıslahatın samimiyetle uygulamaya konulmadığı belirtiliyor, Berlin Antlaşması'nın 23. maddesinde öngörülen kanunlardan hiçbirinin kabul edilmediğini ve uygulamaya konulmadığını bildiriliyordu.[57]

Avrupalılardan gelen baskı sonucu 17 Haziran 1880'de Rumeli vilayetlerinde uygulanacak kanunları incelemek ve dü-

---

56 Mahmut Celaleddin Paşa, *Mir'ât-ı Hakîkat* (Tarihî Hakikatların Aynası), s. 691; Ali Fuat Türkgeldi, *Mesâil-i Mühime-i Siyasiye*, II. cilt , Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1987, s. 73.

57 Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, s. 403-404.

zeltmek ile görevli uluslararası komisyon İstanbul'da toplandı.[58] Anlaşılan bu komisyonun toplanmasından önce Bâb-ı Âli bir Rumeli Vilayetleri Nizamnamesi hazırlamış ve uluslararası komisyon bu nizamname üzerinde görüşmelerde bulunmuştur.[59] Bu durum, Berlin Antlaşması'nın, düzenlemelerin yerel komisyonlarca hazırlanmasını öngören maddesine aykırıysa da Avrupalı devletler tarafından bu dikkate alınmamıştır.[60] Komisyonun düzenlediği biçimiyle ortaya bir nizamname çıkmıştır. Bu nizamnameye göre mülki taksimat, vilayet, sancak, kaza ve nahiye biçiminde oluşturulmuş; nahiye, idari bütünün bir parçası olarak ortaya konulmuş; vilayet merkezinde, üyelerinin bir kısmı seçimle belirlenecek bir idare meclisi olması kabul edilmiş, her sene toplanacak vilayet genel meclisinin oluşturulması, vilayet merkezlerindeki idare meclislerinin seçimle gelecek üyelerinin vilayet genel meclisi tarafından seçilmesi kabul edilmiş; 1864 Nizamnamesi'ndeki karmaşık seçim süreci basitleştirilerek, mahalleler ve köylerde ihtiyar meclisleri tarafından hazırlanacak seçmen listeleri uyarınca seçmenlerin doğrudan doğruya nahiye meclisi üyelerini, nahiye meclisi üyelerinin kaza meclisi üyelerini ve kaza meclisi üyelerinin de liva meclisi üyelerini seçecekleri belirtilmiştir. Vali, mutasarrıf, kaymakam, müdür ve muhtarın yanında diğer dinlerden birer yardımcının olması öngörülmüş; her nahiyede bir sulh mahkemesinin bulunması da kararlaştırılmıştır.[61]

3 Kasım 1880'de, Osmanlı Hariciye Nazırı, ilgili devletleri nizamnamenin son biçimini aldığı ve onaylanır onaylanmaz yürürlüğe gireceği konusunda bilgilendirmişse de Abdülhamit, Avrupalı büyük devletler nezdinde de Rumeli ıslahatı güncelliğini kaybettiğinden dolayı, onaylamadı ve bu düzenleme uygulamaya sokulmadı.[62]

58 *A.g.e.*, s. 423.

59 *Aynı yerde* ve Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt IV, *Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri (1876- 1907)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 150.

60 Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, s. 423.

61 *A.g.e.*, s. 424-425.

62 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt IV, *Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri (1876- 1907)*, s. 150. İsmail Hakkı Göreli, Sait Paşa'nın hatıratından naklede-

Doğu Rumeli Vilayeti teşkilatı[63]

Berlin Muahedesi'nde, Doğu Rumeli için öngörülen Avrupa Komisyonu'nda İngiltere, Fransa, Rusya, İtalya, Avusturya ve Osmanlı Devletlerinin temsilcileri yer almışlardır. Komisyon, 495 esas ve 637 ilave maddeden oluşan son derece kapsamlı bir dahili nizamname oluşturmuş, Sultan II. Abdülhamit de bu nizamnameyi 15 Mayıs 1879 tarihli bir ferman ile ilan etmiştir. Bu nizamname ile Doğu Rumeli valisi geniş yetkiler kazanmıştır. Doğu Rumeli'nin merkez idaresinde dahiliye müdürü, adliye müdürü, maliye müdürü, ziraat, ticaret ve nafıa müdürleri, umumi maarif müdürü, milis ve jandarma kumandanı; valinin ve müsteşarın yanı sıra yer alacaklardır. Bu altı müdür valinin başkan olduğu hususi meclisi oluşturacaklardır. Bu hususi meclisin günümüzde tamamen atanmışlardan oluşan il idare kurulunun karşılığı olduğunu söylemek yanlış olmasa gerektir. Hususi meclisin kararları valiyi bağlayıcı nitelikte değildir. Vali vereceği kararlardan bizzat kendisi sorumlu olacaktır.

Doğu Rumeli Vilayeti'nin bir de umumi meclisi bulunacaktır. Bu umumi meclis, müftü, beş Hıristiyan cemaatin dinî reisleri, hamambaşı, divan-ı âliyi muhakemat reisi, idari davalar divan-ı âli reisi ve maliye başmüfettişinden ibaret olan doğal üyeler ile seçimle gelecek otuz altı üyeden oluşturulacaktır. Bunlara bir de vali tarafından atanacak on kişi eklenince umumi meclis elli altı kişiden oluşmuş olacaktır. Valinin seçeceği bu on kişi üç grup arasından belirlenecekti. Birinci grup vilayetin en zengin yüz kişisinden, ikinci grup mülki idare memurları ve hakimlerden, üçüncü grup vilayetteki sanayinin muteberleri olan yüksek tahsil sahibi kişilerden oluşacaktı.

---

rek, Edirne vilayetinde uygulamaya sokulduğunu yazmaktadır (İsmail Hakkı Göreli, İl İdaresi, s. 9). 1909 yılında Talat Bey ve arkadaşları tarafından verilen bir takrirde de, 1296 senesinde düzenlenerek kısmen Edirne Vilayeti'nde uygulanmış olan Rumeli Vilâyeti Kanunu'ndan söz edilmektedir.

63 Doğu Rumeli Vilayeti'nin kurulma süreci, yapısı ve gelişimi ile ilgili olarak yetkin bir çalışma için bkz. Mahir Aydın, *Şarkî Rumeli Vilâyeti*, Ankara; Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1992. Bu çalışmada Doğu Rumeli Vilayeti üzerine bilgiler Aydın'ın eserinden alınmıştır.

Umumi meclisin başkanı, meclisin seçeceği iki kişi arasından valinin belirleyeceği zat olacaktır. Umumi meclis yılda en fazla iki ay toplanacaktır. Vali, meclisin toplantı süresini Babı Âli'ye bildirmek suretiyle uzatabilir veya meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilirdi. Umumi meclisin feshi valinin tavsiyesi üzerine padişah tarafından gerçekleştirilebilirdi. Vali, Doğu Rumeli ile ilgili olarak kanun layihaları hazırlayabilir, bunları meclisin onayına sunabilirdi. Meclis toplantı halinde olmadığı zamanlarda vali kanun-u muvakkat çıkarma yetkisine sahipti. Her durumda da padişahın onayı gerekliydi.

Doğu Rumeli Vilayeti için bir de encümen oluşturulması hükme bağlanmıştı. On asıl ve üç muavin azadan oluşacak bu encümen, meclis toplantı halinde olmadığı zamanlarda onun görevlerini üstlenecekti.

Valinin, bir başkan, iki aza ve iki aza muavininden oluşacak olan divan-ı âlinin iki üyesinden birini atama yetkisi bulunmaktaydı. Diğerini de meclis-i umumi belirleyecekti. Ayrıca vali vilayetteki hakimleri, memurları, müstahdemleri bizzat atama yetkisine de sahipti.

Doğu Rumeli Vilayeti'ndeki mutasarrıfların yönetimindeki sancaklarda idari davalar mahkemesi, büyük meclis ve sancak komisyonu kurulması da kararlaştırılmıştı. Ayrıca her sancakta dahiliye müdürünün teklifi üzerine vali tarafından tayin edilen biri muavin olan üç üyeden oluşan sancak meclisi bulunacaktı.

İdari davalar mahkemesinin üç üyesi olacaktı. Bunlardan biri sancak hukuk mahkemesi üyeleri arasından kura ile belirlenecek; ikincisi umumi meclis üyeleri arasından iki seneliğine seçilecek ve üçüncüsü de sancak meclisi azalarından en kıdemlisi olacaktı.

Sancak büyük meclisi, doğal üyelerden, seçilmiş üyelerden ve atanmış üyelerden oluşacaktı. Doğal üyeler sancakta en fazla nüfusa sahip üç mezhebin ruhani reisleri ile Umumi Mecliste çoğunlukta bulunan dört mezhebin cemaat reislerinden ibaretti. Seçilmiş üyeler sancak dahilinde bulunan kaza adedinin beş katı olacaktı. Atanmış üyeler de kaza adedine eşit olacak miktarda hakimler tarafından atanacak üyelerden oluşacaktı.

Sancak komisyonu üç üyeden oluşacaktı. Sancak büyük meclisinin başkanı sancak komisyonunun da başkanı olacaktı.

Kazaların başında kaymakamlar bulunması öngörülmüştü. Kaymakam vali tarafından atanacaktı.

Nahiyeler, şehir nahiyeleri ve köy nahiyeleri olarak ikiye ayrılmıştı. Şehir nahiyelerinde bir müdür ve en fazla üç tane yardımcısının olması öngörülmüştü. Müdür, sancak veya kaza merkezi olan şehirlerde belediye meclisi tarafından seçilecek ve valinin onayına sunulacaktı. Diğer yerlerde ise onay makamı mutasarrıf olarak belirlenmişti.

Köy nahiyelerinde ise ahalisinin tamamı aynı mezhebe mensup olan her köy nahiyesinde belediye zabıtası ile ilgili işlere bakmak üzere bir müdür ve bir müdür muavinin bulunması öngörülmüştür. Ahalisi iki veya daha fazla cemaatten oluşan nahiyelerde ise ne kadar mezhep varsa o kadar fırka oluşturulacak ve her birinin bir müdürü ve müdür muavini bulunacaktır.

Doğu Rumeli Vilayeti İç Nizamnamesi, valiye son derece geniş yetkiler vermektedir. Meclislerde ve özellikle umumi mecliste seçilmişlerin oranı büyük ölçüde arttırılmış olmakla beraber meclis üzerinde valiye verilen yetkiler dikkati çekmektedir. Ancak bu düzenleme Osmanlı açısından merkeziyetçiliği değil, tam tersine, merkezkaç bir eğilimi ifade etmektedir. Bir anlamda Osmanlı Devleti bu düzenleme ile bu bölgenin kontrolünü de kaybetmiş olmaktadır.

Osmanlı Devleti, Doğu Rumeli Vilayeti'nin ilk valisi olarak Rüstem Paşa'yı atadıysa da (1878), Rusya'nın karşı çıkması üzerine 1879'da Aleko Paşa vali oldu. Aleko Paşa'nın görev süresinin dolduğu 1884 yılında ise Gavril Paşa vali olarak atanmıştır. Şarki Anadolu Umumi Meclisi'nde, Hıristiyanların Müslümanlara büyük bir üstünlük kurdukları anlaşılmaktadır.[64] 1885 yılında başlayan Filibe İsyanı sonrasında Bulgaristan da işe karışmış ve Doğu Rumeli Bulgaristan tarafından ilhak edilmiştir.

---

64 Mahir Aydın, meclis üyelerinin tamamını belirleme olanağı olmadığını belirterek yine de 56 üyeden yalnızca 2'sinin Türk olduğunu yazmaktadır (Mahir Aydın, *Şarkî Rumeli Vilâyeti*, s. 330, dn.: 330).

Osmanlı Devleti'nin ve Avrupalı devletlerin gündemine özellikle Rusya'nın çabaları sonucunda Berlin Kongresi ile sokulmuş bulunan Ermeni sorunu ilerleyen süreçte ağırlaşarak devam etmiş, Osmanlı Devleti'nin "sadık tebası" olan Ermeniler de milliyetçi istemler ileri sürmeye başlamışlardır.[65]

1879 yılı Osmanlı Devleti üzerinde büyük devletlerin baskılarını arttırdıkları bir yıl oldu. Berlin Antlaşması ile gündeme giren ıslahat konusunda harekete geçen İngiliz Başbakanı Salisbury, 8 Ağustos 1878 tarihinde elçi Layard'a gönderdiği bir talimatla Anadolu ıslahatına dair bir programı açıkladı; Layard da, bunun üzerine, hazırladığı layihayı padişaha iletti ve Bâb-ı Âli'ye de nota verdi.[66] Layard, 24 Kasım 1879'da padişaha bir ıslahat layihası daha verdi. Bu layıhanın konumuz açısından önemli hükümlerini 2. maddesinde yer alan mali hususlar için her vilayete bir Avrupalı mali müfettişin tayininin yararlı olacağı, 4. maddesinde yer alan adem-i merkeziyetin yararları düşüncesi ve 5. maddesinde yer alan Hıristiyanların çoğunlukta olduğu kaza ve nahiyelere Hıristiyan kaymakam ve nahiye müdürü atanması oluşturmaktadır.[67] Osmanlı Hükümeti'nin tavrı ise doğrudan karşı çıkmak yerine oyalamak biçiminde gelişti. Sorun giderek derinleşirken Osmanlı hükümeti birtakım çabalar içerisine girmek ya da girermiş gibi görünmek zorunda hissetti.

11 Zilhicce 1306-27 Temmuz 1305 (8.8.1889) tarihinde "*Van, Bitlis ve Erzurum Vilâyetlerinde Mer'î Olacak Talimat*"[68] yayınlanarak birtakım askerî önlemler alınması istendi. Ancak

---

65 Bu ifade ile Ermeni meselesi konusunun Rusya'nın ve diğer Avrupalı devletlerin çabaları ve kışkırtmaları ile gündeme geldiğini iddia etmiyoruz. Sorunun kaynağı elbetteki içsel dinamiklerdedir. Bu meselenin ayrıntılarına girmek çalışmamız bakımından yersiz olacaktır.

66 Ali Karaca, *Anadolu Islahâtı ve Ahmet Şâkir Paşa (1838-1899)*, İstanbul, Eren Yayınları, 1993, s. 39.

67 Bu süreç için bkz. Ali Karaca, *Anadolu Islahâtı ve Ahmet Şâkir Paşa (1838-1899)*, s. 37-43.

68 *Düstur*, Birinci tertib, Cild 6, Ankara, Devlet Matbaası, 1939, s. 404-406.

bu önlemler Ermeni sorununu çözmek bir yana daha derinleştirmekten başka bir işe yaramıyor; Osmanlı Devleti de Avrupalı devletlerin baskısını hissetmeye devam ediyordu. Osmanlı Hükümeti'nin 17 Haziran 1895 tarihli bir notayla büyük devletlere bu meseleyle ilgili olarak kabul edeceğini bildirdiği altı madde içerisinde yer alan 3. madde nahiye birimi ile ilgiliydi. Buna göre nahiye müdürlerinin yerli olmaları ve vilayet nizamnamesine göre tayin edilmeleri kabul ediliyordu. 6. maddede de nüfus oranına göre Hıristiyanlardan memur alınması da kabul edilmişti. Bu altı madde hakkında görüş bildiren Said Paşa, vali ve mutasarrıflar hariç diğer memurların nüfus nisbetine göre atanmasını, vali tarafından atanacak köy bekçilerinin nahiyelerdeki sayısının beşten fazla olmamasını, ahalisi karışık olan yerlerde bekçilerin de karışık olması gerektiğini, mevcut nahiye nizamnamesi gereği nahiye müdürlerinin nahiye meclisi üyeleri arasından atanmasının uygun olacağını padişaha bildirdi.[69] Ancak bu önlemler yeterli olmadığından olsa gerek, 1897 yılında yeni bir tebliğ yapıldı. Kuşkusuz bu tebliğin yayınlanmasında Ermeni olaylarının etkisi olduğu gibi,[70] 1896'da Girit'te başlayan isyan da bir dereceye kadar etkili olmuş olsa gerektir. "*Vilayatı Şahanede İcra Kılınacak Islahata Dair Tebliği Resmi*" 8 Ocak 1896 tarihinde yayınlandı.[71]

Bu tebliğde;

> "Islahatı mezkure düsturda münderiç kavanin ve nizamatın ve Gülhane hattı hümayunu ıslahat fermanı alisinde mestur ahkam ve mevaddı müfidenin tatbikatından ibarettir. Yani 29 Şevval 1287 tarihli idarei umumîyei vilayat nizamnamesi ahkamı mer'iyesinin teyidi ve 25 mart 1292 tarihli idarei nevahi nizamnamesinin yirmi yedinci maddesine kadar mevaddı ahkamının maatadil icraya vaz'ı"

---

69 Ali Karaca, *Anadolu Islahâtı ve Ahmet Şâkir Paşa (1838-1899)*, s. 50. Altı madde içerisinde konumuz ile ilgili olanları belirtmeyi uygun gördük.

70 İsmail Hakkı Göreli, "Memleketimizde Vilâyetler İdaresi Tarihine Bir Bakış," *İdare Dergisi*, yıl 16, sayı 173 (Mart-Nisan 1945), s. 161.

71 *Düstur*, Birinci tertib, Cild 7, Ankara, Başvekâlet Devlet Matbaası, 1941, s. 116-118.

istenmektedir. Kısaca ıslahattan kastedilenin *Düstur*'da yer alan kanunlar ve nizamların, Gülhane Hatt-ı Humayunu ile Islahat Fermanı hükümlerinin ve özel kanunların uygulanması olduğu bildirilmekte, 1871 Nizamnamesi'nin yürürlükteki hükümlerinin desteklenmesi gereği belirtilmektedir.

Tebliğ'de cezaevleri konusunda da daha önceden yayınlanmış hükümlerin uygulanması istenmekte; kaymakamların ya mülkiye mektebi mezunları ya da ehil kimseler arasından seçilmesi gerekliliği bildirilmektedir. Tebliğ 1876 Nevahi Nizamnamesi'nin 27. maddesine kadar olan kısmının değiştirilerek de olsa uygulanmasını istemektedir. Zaten adı geçen nizamname toplam 28 maddedir; bu durumda tamamının yürürlükte olduğu hatırlatılmaktadır.

Bu tebliğin gösterdiği gibi Osmanlı yönetimi bir kez daha, nahiyelere işlerlik kazandırılmasını, milliyetçiliğin önüne geçebilecek bir araç olarak değerlendirmiştir. Nahiye örgütlenmesi yoluyla yerel unsurlara geniş özerklik tanınmasının imparatorluğun dağılmasının önüne geçebilecek araçlardan biri olduğu görüşü hakimdir.

Mülki yapı ve mülki görevliler ile ilgili düzenlemeler

Bu dönem içerisinde mülki yapıyla ilgili düzenlemeler kapsamlı olmaktan ziyade birtakım daha küçük çaplı düzenlemeler biçiminde gerçekleşmiştir. Bu düzenlemelerden biri vilayet merkezlerindeki yapıyla alakalıdır. Hatırlanacağı üzere 1871 Vilayet Nizamnamesi sonrası merkez mutasarrıflıkları kaldırılmıştı. 1881 yılının sonlarına doğru merkez mutasarrıflıklarının yeniden oluşturulması gündeme geldi.[72] 1884-1885 tarihlerinde

72 İrade-i Seniyye'de Suriye, Yemen, Manastır ve Cezayir-i Bahr-i Sefid vilayetlerinin merkez mutasarrıflıklarının bulunduğu; Dersim, Bitlis, Bingazi, Karesi vilayetlerinde gelecekte kurulması kararlaştırılmış olduğu; Erzurum, Van, Konya ve Trablusgarp'ta kurulmakta olduğu bildirilmektedir. ("Mülga Vilâyat Merkez Mutasarrıflıklarının İadeten Teşkili Hakkında İrade-i Seniyye-i Muntazamın Tebliğ-i Resmi" Sarkis Karakoç, Külliyat-ı Kavanin, Belge no. 6147.) Bu İrade-i Seniyye sonrası kurulan merkez mutasarrıflıkları için bir örnek olmak üzere Halep Vilayet Salnamelerinde 1882-1885 yıllarında Halep Vilayeti'nin Halep Sancağı'ndaki mutasarrıfların adlarının belirtildiğini söyleyebili-

merkez mutasarrıflıklarının bir kez daha kaldırıldığı görülmektedir.[73] Bu arada 21 Aralık 1887 tarihli irade-i seniye ile Suriye Vilayeti'ne bağlı Beyrut Sancağı vilayet haline getirildi.[74]

Dönemin gayretlerinden biri de kaymakamlık ve nahiye müdürlüğü görevine getirilecek olanlar için gerekli şartların belirlenmesi olmuştur. Bu noktada 1876 Nevahi Nizamnamesi'nin yürürlükte olmadığını gösteren bir başka kanıt da kaymakam ve nahiye müdürlerinin tayini ile ilgi olarak oluşturulmuş bulunan komisyonun görevlerini belirleyen nizamnamelerde bulunabilir.

11 Ekim 1888 tarihinde "*Kaza Kaymakamlariyle Nahiye Ve Tahrirat Müdürlerinin İntihap Ve Tayinine Memur Komisyonun Vazifesine Dair Nizamname*" yayınlandı.[75] Buna göre kaymakam ve nahiye müdürlerini belirlemek için bir komisyon oluşturuldu.

Komisyonun Yapısı: Bir başkan ve altı üyeden oluşur. Dahiliye Vekâleti'ne bağlıdır (Madde 1). Komisyon üyelerinin yarısı sürekli diğer yarısı ise ikisi Şûra-yı Devlet üyeleri biri de ilmiye sınıfından olmak üzere altı ayda bir Şeyhülislam ve Şûra-yı Devlet başkanlığı tarafından atanır (Madde 2). Komisyon haftada iki kere toplanacak; gerektiğinde toplantı sayısı artacaktır. Müzakerenin gerçekleşebilmesi için en az dört üyenin bulunması gereklidir. Başkanın bulunmadığı zamanlarda üyelerden en kıdemlisi başkanlık edecektir (Madde 39). Nizamnamenin 6. maddesi nahiye müdürlüğü için gerekli şartları belirtmektedir.

- Buna göre Osmanlı Devleti tebasından olmak,
- İdadi mezunu veya devlette emekliliğe hak olabilecek hizmetlerde beş sene süre ile çalışmış olmak,

---

riz (Cengiz Eroğlu, Murat Babuçoğlu, Mehmet Köçer, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Halep*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü, 2007, s. 327).

73 Sabahaddin Samur, *Suriye Vilâyeti'nin İdarî ve Sosyal Yapısı (1840-1908)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İslam Medeniyeti ve Sosyal Bilimler Bölümü İslam Tarihi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1988, s. 48.

74 *Düstur, Birinci Tertib*, cilt 5, Ankara, Başvekalet Matbaası, s. 944.

75 *Düstur*, Birinci tertib, cilt 6, Ankara, Devlet Matbaası, 1939, s. 224-230.

• Yirmi beş yaşından küçük ve altmış yaşından büyük olmamak,

• İyi huylu olmak,

• Ağır ceza veya üç aydan fazla cezayı gerektiren cünha ile mahkûm olmamış olmak,

• Türkçe yazabilmek,

• Hesap işlerinde dört işleme aşina olmak,

• Göreviyle ilgili mülki, mali, adli, kolluk ve beledi hususlara ve muamelata ait yeterli bilgisi olduğunu komisyon huzurundaki sınavda kanıtlamak.

Tahrirat müdürlüğü sınavına girecekler de yukarıdaki şartları yerine getirmelerine ek olarak kaza tahrirat kaleminde, liva ve vilayet ile merkez dairelerin tahrirat, mektupçu ve mazbata kalemlerinde beş sene çalışmış olmak ve hesap ilmini bilmek durumundadırlar. Bundan başka komisyonca belirlenecek önemli bir hususda tertip ve beyan olunacak mazbata veya layihayı hakkıyla ve tam olarak yazabildiklerini; gramer ve imlaca hiçbir noksanlarının olmadığını, idari ve adli işler hakkında yeterli derecede bilgileri olduğunu sınavda kanıtlamaları gerekmektedir (Madde 12).

Kaymakamlık sınavına girecek olanlar da bu şartları taşımak zorunda oldukları gibi hesap işlerine layıkıyla aşina ve Türkçe yazmaya muktedir olduklarını ve mülki, adli, mali, kolluk ve beledi hususlarına ilişkin kanunlar ve düzenlemelerden kaymakamlık görevine dair olan hususlar konusunda yeterli bilgileri bulunduğunu komisyon önünde kanıtlamak durumundadırlar. Kaymakam olmak için müdürlük sınavını verdikten sonra dört sene müdürlükte veya üç sene kaymakam vekâletinde çalışmak gereklidir. Ayrıca aralıksız beş sene Bâb-ı Âli mektubi, mazbata ve tahrirat kalemleri memurluğunda bulunanlar, İstanbul ve merkez daireleri mektubi, mazbata ve tahrirat kalemleri zabitliğinde, vilayet mektupçu kalemleri mümeyyizlikleri ile idare meclisleri bâşkatipliklerinde, vilayet ve liva mahkeme reislikleri ile istinaf ve bidayet savcılıklarında, vilayet belediye başkanlıklarında, intihapname aldıktan sonra liva tahrirat müdürlüklerinde beş sene bulunmuş olanlar ile asaleten

kaymakam oldukları halde intihabnameleri bulunmayanlar sınavla kaymakam olabilirler (Madde 14).

Bu nizamname ile 14 Ağustos 1882 tarihli nizamname yürürlükten kaldırılmış olur. 29 Eylül 1892 tarihli bir başka nizamname ile de yukarıda sözü edilen 1888 tarihli nizamname kaldırılmıştır.[76] 1892 tarihli düzenlemenin 1888 tarihli nizamnameden farkları kaymakam, nahiye müdürleri ve tahrirat kâtiplerinin seçimi ve atanması ile ilgili komisyonun toplantı sayısının haftada üçe çıkarılması, kaymakamların mülkiye mezunu olmaları şartının getirilmesi, nahiye müdürlerinin mektebi sultani mezunu olmaları, maaşı beş yüz kuruştan fazla olan nahiye müdürlüklerine atanacak olanların mülkiye mezunu olup vali ve mutasarrıflar nezdinde üç sene çalışmış olmaları şartlarının getirilmiş olmalarıdır (Madde 10).[77]

Vilayet idaresi üzerine bir layiha

II. Abdülhamit döneminde Osmanlı vilayetlerinin siyasal ve sosyo-ekonomik durumları ile ilgili olarak gizli olarak Yıldız Sarayı'na yazılmış çok sayıda raporun varlığı bilinmektedir.[78]

76 *Düstur*, Birinci tertib, Cild 6, Ankara, Devlet Matbaası, 1939, s. 1275- 1280.

77 *A.g.k.*, s. 1277.

78 Selçuk Akşin Somel, "Osman Nuri Paşa'nın 17 Temmuz 1885 Tarihli Hicaz Raporu," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt XVIII, sayı 29, 1996, s. 1. Bu raporların bir başka örneği için bkz. Hamiyet Sezer, "II. Abdülhamit Döneminde Osmanlı'da Vilayet Yönetiminde Düzenleme Gayretleri-Trablusgarp Örneği ve Ahmet Rasim Paşa," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt XX, sayı 32, 2002, s. 163-178. Bu yazıda Vali Ahmet Rasim Paşa'nın 1891 tarihli raporu incelenmektedir.

1880 tarihli bir arizasında Safvet Paşa Trablus, Bingazi, Bağdad, Musul, Yemen gibi merkezden uzak yerlerdeki idari aksaklıklara dikkati çekiyor ve yalnızca sivil yöneticilerin değil, ordu müşir ve komutanlarının dahi açık veya gizli olarak sürekli tahkik edilmesini istiyordu (Atillâ Çetin, "Trablus, Bingazi, Bağdad, Musul, Yemen Gibi Merkezden Uzak Vilâyetlerin İdaresi ve Oralarda Islahat Yapılmasına Dâir Safvet Paşa'nın Arizası," *Türk Dünyası Tarih Dergisi*, Nisan 1995, sayı 100, s. 27).

Recep Sanal Konya Valisi Mehmet Ferit'in ıslahat hakkında layihasını (1902), Erzurum Valisi Mustafa Nazım Paşa'nın Musul-Erzurum yolculuğu sırasında gördüğü yönetsel aksaklıklara ilişkin layihasını (1901), Serasker Rıza ve Yaver Derviş Paşaların vilayetlerdeki asayiş konuları ile ilgili yönetsel sorunların çözümüne dair layihalarını (1897), Yüzbaşı Ziya Osman'ın layi-

Çalışmamızın bu noktasında, 19. yüzyıl boyunca yapılan bütün mülki yapıyı düzenleme/düzeltme çabalarının vardığı sonuçlarının değerlendirilmesine ve meşruti idareye geri dönüldüğü 1908 sonrası dönemde yapılan mülki düzenlemelerin bir kısmının anlaşılmasına ışık tutacağını düşündüğümüzden Şemsettin Sami'nin vilayet yönetimi hakkındaki layihasından söz etmenin yararlı olacağını düşünüyoruz.

Layihanın 1880-1899 yılları arasında yazılmış olması muhtemeldir.[79] Şemseddin Sami halihazırdaki idare usulünün bozukluklarını üç ana noktada toplamaktadır:

1) Vilayet-sancak-kaza ve nahiye biçimindeki idare usulü işleri gereksiz yere uzatmakta; idari kademelerde çok sayıda görevli istihdam edilmekte ve bu nedenle devlet hazinesi zarar etmektedir.

2) Vilayetler çok geniş olduğu için valilerle vilayet erkanı merkezden, vilayetin bütününde yönetim işleri ile emniyet ve asayişin korunmasını sağlayamamaktadırlar. Mutasarrıflar her işte valilerin emri altında olduklarından ve maaşlarının azlığından icraat gerçekleştirememektedirler. Kaymakam ve müdürler çoğunlukla görevli oldukları bölgenin küçüklüğü, maaşlarının azlığı, ellerine verilen nüfuz ve iktidarın sınırlılığı, bazılarının nahiye bekçisi halinde bulunmaları nedenleriyle icraat, ıslahat, yönetim ve asayişin korunması konusunda başarılı olamamaktadırlar. Valilerin olur olmaz işlerle uğraşamayacak kadar büyük bir mevkide bulunmalarından ve yetki alanlarının çok geniş olmasından, kaymakamlar nüfuz kullanamayacak kadar aşağı bir mevkide bulunduklarından ve mutasarrıflar ise ancak valiler ile kaymakamlar arasında bir iletişim aracı hükmünde kaldıklarından dolayı vila-

hasını ve Şemseddin Sami'nin layihasını önemsemektedir. Recep Sanal, "Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Düzenindeki Değişmeler," Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, *Atatürk Yolu Dergisi*, cilt 6, S. 22, Ankara, Kasım 1998, s. 177.

79 Şemsettin Sami'nin bu layihasının metni ve değerlendirmesi için bkz. Selda Kaya Kılıç, "Şemseddin Sami'nin Vilayet Yönetimi İle İlgili Layıhası," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 28, sayı 2, Haziran 1995, s. 119-140. Layiha ile ilgili bilgiler bu kaynaktan aktarılmıştır.

yetlerin düzgün yönetimi ve asayişlerinin muhafazası sağlanamamaktadır.

3) Vilayet idaresinde pek çok memur görevlidir. Ancak yüksek görevlerde bulunanlar halkın durumuna vakıf olarak onların müsteyidadını dinlemeye tenezzül edemeyecek kadar yüksek maaş almaktadırlar. Asıl icraat vasıtası olan küçük memurlar ise maaşlarının azlığından dolayı görevlerini kötüye kullanarak irtikab ve devletin namusu ile vakar ve haysiyetlerine zarar veren davranışlar içine girmekte; bu nedenle devlet gelirlerinin önemli bir kısmı ziyan olmaktadır.

Sorunları böylece belirleyen Şemseddin Sami bunlar için çözüm yöntemleri de ortaya koymuştur. Çözüm önerilerini de üç ana noktada özetlemek mümkündür:

1) Mülki taksimatın üç dereceden iki dereceye indirilmesi. Sancakların kaldırılması ile vilayet-kaza biçiminde bir idari yapının oluşturulması.

2) Vilayet sayısının arttırılması ve kaza sayısının azaltılması.

3) Valilerle vilayet büyük memurlarının maaşlarının azaltılması; kaymakam ve diğer küçük memurların maaşlarının arttırılması.

Şemseddin Sami, bu önerileri doğrultusunda, Hicaz, Yemen, Girit ve mümtaz vilayetler hariç olmak üzere Osmanlı ülkesinin kırk yedi vilayete bölünmesini, her vilayetin de beş kazaya ayrılmasını istemektedir. Ancak Şemseddin Sami, anlaşılan, vilayet sayısını hesaplarken Hicaz, Yemen ve Girit'i de sayarak toplam elli vali ve 200 kaymakamın olması gerektiğini yazmaktadır.[80]

Şemseddin Sami'nin vilayetlerin üzerinde bir de umumi müfettişlik bölgeleri önermesi dikkati çekmektedir. Ona göre adliye müfettişi, maarif, nafıa, ziraat ve ticaret müdürlerinin her vilayette bulunmalarına gerek yoktur. Her beş-altı vilayet için bunlara merkez olabilecek bir mahalde bir "müfettiş-i umumi"nin başkanlığı altında adliye müfettişi, maarif, nafıa, ziraat ve ticaret müdürlerinden oluşan birer teftiş heyeti ve adliye müfettişlerinin başkanlığında birer de temyiz mahke-

80 Selda Kaya Kılıç, *Amme İdaresi Dergisi*, s. 121.

meleri oluşturulmalıdır. Şemseddin Sami ülke genelinde sekiz teftiş heyetinin olmasını da istemektedir. Şemseddin Sami kendisine göre olması gerekli umumi müfettişlik bölgelerinin, bunlara bağlı vilayetler ve kazaların listesini de vermektedir.[81]

Bunların haricinde Dersaadet Vilayeti ve buna bağlı kazalar İstanbul, Beyoğlu, Üsküdar, Kadıköy ve Çatalca olarak belirlenmiştir. Bir de Dersaadet mülhak kategorisi altında Trablusgarb Vilayeti (Goryan, Zeviye, Trablus, Cebel-i Gorbi, Gadamis), Humus Vilayeti (Tersane ma'a Orahla, Serd, Humus ma'a Masrata, Sekere, Fizan), Bingazi Vilayeti (Derne, Bingazi, Üçle, Meriç, Hicaz), Yemen Vilayeti (Girid) sayılmaktadır.

Bu hesapla sekiz umumi müfettişlik bölgesine bağlı kırk bir vilayet ve bunlara bağlı iki yüz on bir kaza ortaya çıkmaktadır. Bu sekiz umumi müfettişlik bölgesi haricinde bırakılan vilayetlerin de eklenmesi ile vilayet sayısı kırk altı (yani kırk altı vali), kaza sayısı iki yüz otuz üç (187 kaymakam) olmaktadır.

Şemseddin Sami'nin nahiyeler hakkında da önerileri bulunmaktadır. Nahiyelerin Fransa'da olduğu gibi küçük dairelerden, yani yarım veya bir ya da iki köyden oluşması hakkında Bâb-ı Âli tarafından düzenlenmiş olan nizamname Osmanlı Devleti'ne uygun değildir. Fransız tarzı nahiye örgütlenmesi yerine Almanya veya Rusya'daki gibi 60-80 arasında köyün birleştirilmesi ile oluşturulacak nahiye düzeni daha uygundur. Nahiyelerde müdür seçimle belirlenmeli, ancak hükümet memuru sıfatına sahip olarak kaymakam ile muhabere edebilmelidir. Nahiyelerde biri meclis-i idare ve biri de mahkeme-i sulhiye olmak üzere iki ihtiyar meclisinin de seçimle belirlenmesi uygundur. Asliye mahkemesi reisi de seçimle belirlenmelidir.

81 Bkz. Ek VIII. Listeden de anlaşılacağı gibi Şemseddin Sami'nin 50 vali ve 200 kaymakam olmalı biçimindeki görüşü ile öngördüğü vilayet ve kazalar arasında da çelişkiler bulunmaktadır.

Osmanlı mülki düzeninde yeni bir kademe daha: Umumi müfettişlik

Şemsettin Sami'nin önerdiği umumi müfettişlik kurumu 19. yüzyılın sonuna doğru Osmanlı mülki teşkilatı içerisinde yer almaya başlamıştır. Müfettişlik görevinin tesisi Ermeni meselesi üzerine gündeme gelen "Anadolu Islahatı Projesi"nin bir sonucu olarak 1879 yılında kadar geri gitmektedir. Bu tarihte, İngiliz elçisi Layard'ın verdiği ıslahat layihasında yer alan hususların gerçekleştirilebilmesi için bir Avrupalı müfettişin atanması gündeme gelmişti.[82] 1895 yılına gelindiğinde Islahat Projesi uygulanması söz konusu olunca yine müfettişlik meselesi öne çıkmıştır. 27 Haziran 1895 tarihinde Müşir Ahmet Şakir Paşa Anadolu Vilayâtı Umum Müfettişliği'ne tayin edildi.[83] Ahmet Şakir Paşa'nın müfettişliği süreli bir görevdi ve geçici nitelikteydi. 20. yüzyılın başlarında imparatorluğun bir başka sorunlu bölgesi için yine geçici nitelikte bir umumi müfettişlik oluşturulması söz konusu olmuştur. Farklı etnik ve dinsel grupların birbirleri ile çekiştikleri Makedonya bölgesi için II. Abdülhamit Hüseyin Hilmi Paşa'yı 1 Aralık 1902 tarihinde Vilâyatı Selâse Müfettiş-i Umumisi yapar.[84] 12 Aralık 1902 tarihli *Rumeli Vilayetleri Hakkında Talimat*'ta yapılması istenen ıslahatlar sıralanmıştır. Buna göre valinin nafia, ticaret, ziraat ve sanayinin geliştirilmesine çalışması; nafıa müdürlükleri kurulması; yabancılarla temastan vali sorumlu kalmak kaydıyla umuru ecnebiye müdürlükleri oluşturulması; jandarmada hem Hıristiyan hem de Müslümanların kullanılması; gerekirse valinin orduyu da kullanabilmesi, henüz bulunmayan kasabalarda nizamiye mahkemeleri kurulması, mahkeme üyelerini adliye nezaretinin Müslüman ve Hıristiyanlardan yarı yarıya seçeceği; el-

82 Ali Karaca, *Anadolu Islahâtı ve Ahmet Şâkir Paşa (1838-1899*, s. 54.

83 *A.g.e.*, s. 55.

84 Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt 1, kısım 1, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991, s. 167. Tahsin Uzer, bazen Vilayat-ı Selâse Rumeli Üçüncü Müfettişliği ve bazen de Vilâyât-ı Selâse Umumi Müfettişliği adını vermektedir (Tahsin Uzer, *Makedonya Eşkiyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi*, s. 158-s. 81).

li haneli her köyde okul bulunması; maarif vergisinin 2/3'ünün vilayet, 1/3'ünün İstanbul'da yüksek okullar için harcanması; vilayet gelirlerinin %5'inin nafıa işlerinde kullanılması istenmektedir.[85] Talimatın 16. maddesinde vezir rütbesinde bir müfettiş-i umumi tayini ve maiyetinde sivil ve askerî memurların bulunması öngörülmüştür.[86]

Müfettiş-i umuminin görevleri şu biçimde belirlenmiştir: Talimat hükümlerini tatbik ve valilerle mülki ve mali işleri murakabe etmek, ıslahı gereken noktaları Bâb-ı Âli'ye bildirmek; valilere danışarak gereken memurları azletmek; bu memurlar içerisinde gerekenleri mahkemeye vermek; bu memurlardan merkezden tayin edilmiş olanlarının yerine yenilerinin tayini için hükümete başvurmak.[87]

1903 yılında, Rus Dışişleri Bakanı Kont Lamsdorf ile Avusturya-Macaristan İmparatorluğu Dışişleri Bakanı Kont Goluchowski Viyana'da bir araya gelerek, Osmanlı İmparatorluğu'nun Makedonya bölgesi için "Viyana Tasarısı" olarak bilinen reform programını oluşturdular.[88] Viyana Tasarısı'nın belli başlı dört özelliği Bâb-ı Âli tarafından Müslüman asıllı Osmanlılar arasından atanacak ve üç yıllık süresi dolmadan görevden alınamayacak bir umumi müfettişin varlığı; bölgedeki Müslüman valilerin de Bâb-ı Âli tarafından atanması ve müfettiş-i umuminin emirlerine kesin olarak uymaları; jandarmanın, polisin ve korucuların yeniden düzenlenerek yerel jandarmanın yörenin nüfusuyla orantılı olacak biçimde Hıristiyan ve Müslümanlardan oluşturulması ve her vilayetin her yıl gelir ve giderlerini gösteren bütçesinin Osmanlı Bankası tarafından kontrol edilerek toplanacak vergilerin yerel yönetimin sivil ve askerî ihtiyaçlarına harcanması biçimindeydi.[89] Osmanlı'nın kabul ettiği bu tasarıya itiraz Osmanlı tebasından Hıristi-

85 Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt 1, kısım 1, s. 167-168.

86 *A.g.e.*, s. 168.

87 *Aynı yerde.*

88 Gül Tokay, *Makedonya Sorunu, Jön Türk İhtilalinin Kökenleri (1903-1908)*, İstanbul, AFA Yayınları, 1996, s. 44.

89 *A.g.e.*, s. 44-45.

yan vali isteyen ve valilerin sultandan bağımsız yetkileri olması gerektiğini savunan Bulgarlardan geldi.[90] Ağustos 1903'te, "Illinden Ayaklanması" çıkınca Avrupalı devletler bir kez daha karışma durumuna geldiler. İngiltere, Makedonya için Hıristiyan vali isterken, Rusya ve Avusturya yeni bir ıslahat programı ortaya koydular. Bu program, Umumi Müfettiş Hüseyin Hilmi Paşa'nın yanında biri Avusturyalı diğeri Rus iki sivil memurun bulundurulması, üç vilayette jandarmanın düzenlenmesi işinin Osmanlı hizmetine girecek bir yabancı generale havale edilmesi, bunun yanında büyük devletlerin subaylarının olması, asayiş elde edildikten sonra muhtelif milletleri daha muntazam surette toplamak üzere mülki bölgelerin değiştirilmesi, mülki ve adli dairelerin ıslahı, bu makamlara yerli Hıristiyanların da tayini, mahalli muhtariyetin teşviki gibi hususları da içermekteydi.[91] Bu programlar ve ıslahat girişimleri Makedonya meselesini çözmekten uzak kalmıştır. İngiltere 1907 yılında yeni bir reform önerisinde bulunur. İngiliz önerisi müfettiş-i umuminin yetkilerini arttırılmasını içeriyordu ki Girit ve Doğu Rumeli'ye sunulan önerinin benzerini oluşturmaktaydı.[92] Bölgedeki valiler, vali yardımcıları, mutasarrıflar ve kaymakamlar bu müfettiş-i umumi tarafından atanacak; Müslüman ya da Hıristiyan kökenli olacak müfettiş-i umumi büyük devletlerin ve Bâb-ı Âli'nin onayı ile belli bir süre için atanacak ve büyük devletlerin onayı olmadan görevden alınamayacaktı.[93] Reform programları hayata geçirilince Osmanlı Makedonyasında Umumi müfettiş Hüseyin Hilmi Paşa bütün diğer sivil memurların hakimi konumuna yükselirken; Hüseyin Hilmi Paşa'da Avrupalı iki sivil yetkili tarafından denetlenir hale gelmişti.[94]

Umumi müfettişlik İkinci Meşrutiyet sonrasında da zaman zaman gündeme gelecek; Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında söz

90 *A.g.e.*, s. 45.

91 *A.g.e.*, s. 47-48 ve Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt 1, kısım 1, s. 173-174.

92 Gül Tokay, *Makedonya Sorunu*, s. 89.

93 *A.g.e.*, s. 89.

94 *A.g.e.*, s. 98-99.

konusu olacak, 1921 Anayasası'nda kendisine yer bulacak ve 1927 yılında ilk umumi müfettişlik kurulacaktır.

Yeniden nahiye meselesi

Nahiyelerle ilgili 1876 tarihli ayrıntılı düzenlemeden yaklaşık otuz sene sonra, meşruti yönetime yeniden geçilmesinden bir sene önce nahiyelerle ilgili bir nizamname daha yayınlandı. 1907 tarihli *Nevahi Merkezlerinde Bulunan Nahiye Meclislerinin Vezaifi Sulhiye ve Adliyesini Mübeyyin Nizamname*"[95] adıyla yayınlanan belge, genel olarak nahiye merkezlerinde kurulacak olan mahkemelerin yapısı ve işleyişini hükme bağlamıştır. Nizamname sekiz fasılda 51 maddeden oluşmaktadır. Nizamnamenin birinci maddesinde 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi'nin 56. maddesinde gösterildiği üzere müdürlerin başkanlığında bulunan nahiye meclislerinin, Teşkili Mehakim Kanunu'nun 3. ve 4. maddelerindeki adli görevleri yerine getirmek üzere nahiye idare merkezi olan köyün ihtiyar heyetinden; değişik dinlere mensup ahalinin bulunması ve dolayısıyla birden fazla ihtiyar heyetinin olması durumunda her birinden gelecek en fazla dörder üyenin katılımı ile oluşacağı belirtilmektedir. Bu durumda "nahiye meclisi" ibaresi geçmesine rağmen yargılama görevi idari organ olan nahiye meclisinin değil, köy ihtiyar heyetinindir, biçimindeki yorum sanırız doğru olacaktır. Bununla birlikte müdürün riyaseti altında toplanmasına vurgu yapılması ve bunun İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi'nin 56. maddesine atıfla gerçekleştirilmesi enteresandır. Çünkü İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi'nin 56. maddesinde müdürlerin nahiye meclislerine başkanlık edecekleri hükmü bulunmakla beraber, hatırlanacağı üzere 58. maddesinde nahiye müdürlerinin her türlü kanuni cezayı icradan, dava görmekten, ihtiyar meclislerine ait görevlere müdahale etmekten men edildiklerine dair bir hüküm bulunmaktaydı. Söz konusu İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi'nin

95 *Düstur*, Birinci Tertip, Cild: 8, Ankara, Başvekalet Devlet Matbaası, 1943, s. 712-723. Ayrıca bkz. *İdare Dergisi*, Eylül-Ekim 1951, sayı 212, s. 133-152.

109. maddesinde de nahiye meclislerinin dava görmeye ve para cezası vermeye ve sayılan görevler dışında bir başka maslahatı görüşmeye yetkisinin olmadığı belirtiliyordu. Bu durumda, bu nizamname, aslında İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi'ne aykırıdır. Kanımızca bu durum Osmanlı yöneticilerinin nahiye ve genel olarak mülki idare konusundaki kafa karışıklığının en bariz göstergelerinden biridir.

Nahiye meclisleri, reis ile beraber 1. maddede gösterilen azaların yarısından bir fazlası ile adli işleri görmeye yetkili olur (Madde 2). Müdürün olmadığı durumlarda, mevcut aza kendi arasından tercihen Türkçe okuma yazma bilen birini başkanlık vekâleti için seçer (Madde 3).

Nizamname'nin 2. faslında, nahiye merkezlerinde yargı işlevi görecek nahiye merkezi köyün ihtiyar heyetinin adli görevleri belirtilmektedir. Nahiye meclisi (ihtiyar heyeti), nahiyeye bağlı köyler ahalisi arasında bin beş yüz kuruşa kadar olan her nevi alacak davalarını, bu miktarı geçmeyecek menkul ve gayrimenkul mallara ilişkin anlaşmazlıkları tarafların müracaatları ve rızalarıyla sulhen çözmek; sulh yoluyla çözülemeyen ve yüz elli kuruş veya bu miktardaki menkul-gayrimenkul mallara ait hukuk davalarını temyizi olmamak üzere karara bağlamak; yetkisi ve görevi dışında kalan hukuk davalarını ilgili mahkemeye sevketmekle görevlidir (Madde 4). Ceza işlerine ait görevi ise kabahat türünden olan suçlarda beş beşliğe kadar para cezasına kesin olarak hükmetmek; bu miktarı aşan ve hapis cezasına bağlı bulunan kabahat derecesindeki davranışlara temyizi mümkün olmak üzere ceza vermektir (Madde 5). Nizamnamenin 6. maddesinde hukuk davaları, 7. maddesinde kabahat davalarının hangileri olduğu Ceza Kanunu'nun maddelerine atıf yapılarak açıklanmaktadır. Bundan sonraki hükümler dava süreçlerinin nasıl işleyeceğini ile ilgilidir.

Üçüncü Bölüm'ün değerlendirmesi

Anayasa ve parlamento ile başlayan bu dönem kısa süre sonra yerini Abdülhamit'in mutlakiyetçi yönetimine bıraktı. Parla-

mento tatile gönderilirken vilayetlerde kurulan meclisler sistemi bütün aksak yanlarına rağmen varlığını devam ettirdi. Kuşkusuz bunda bu meclislerin yapısını, işleyişini ve görevlerini belirleyen 1864 ve 1871 Nizamnamelerinin merkeziyetçi yapısının etkisi vardır. Taşrada valileri güçlendiren bu düzenlemeler, daha önce de belirttiğimiz gibi, Abdülhamit idaresinin de işine gelmişti. Valiler üzerinde otoritesini kuran merkezin, valileri güçlendirmekten gocunacağı bir durum da zaten kalmamıştı. Dönemin başında Rumeli ile başlayan ve gayrimüslim tebanın ağırlıklı oldukları diğer bölgelerde de ortaya çıkan sorunlar bu dönemin de temel meselesini oluşturmaya devam etmiştir. Osmanlı Devleti'nin merkezi yöneticileri hemen Tanzimat'ın başından beri benimsedikleri bir davranışı sergilemekten kaçınmadılar. Bu davranış biçimi ya da yöntemi günü kurtarmaya ve bir anlamda, başta Osmanlı'nın sorunlu bölgelerine karışmaktan geri durmayan Avrupa'nın gözünü boyamaya dönük birtakım ıslahata girişmek olarak özetlenebilir. Kuşkusuz Sultan Abdülhamit de tıpkı kendisinden önceki sultanlar ve merkezi yöneticiler gibi yerele geniş özerklik veren uygulamaları hayata geçirmek konusunda istekli değildir ve ancak çok sıkıştığında bunları hayata geçirmek için gerçek anlamda çaba sarf etmiştir. Bu noktada söylenmesi gereken belki de milliyetçiliğin yükseldiği bir dönemde birtakım mülki düzenlemeler ile sorunu çözmenin mümkün olmayacağı gibi, yerele özerklik tanımanın sorunu çözmek bir yana bu milliyetçi istemlerin güçlenmesinden başka bir sonuç doğurmayacağıdır. Merkeziyetçi bir anlayışın da aynı biçimde soruna derman olmak bir yana daha katmerlenmesine yol açtığı açık olduğuna göre, Osmanlı yöneticileri için belki de yapılabilecek tek şey dağılmakta olan bir imparatorluğun ömrünü "sözde" ıslahatlar ile uzatmaktan başka bir şey değildir. Bu durumun temel nedeni de ulus-devlete özgü bir merkeziyetçiliği, "ulusal" bir yapının şekillenmesine olanak vermeyecek denli ekonomik, dinsel, mezhepsel ve siyasal olarak bölünmüş son derece geniş bir coğrafyada imparatorlukçu toplumsal ilişkiler ağı üzerinde yükseltmeye çalışmak oluşturmaktadır. Osmanlı Devleti için tek çö-

züm, küçülerek, bir ulus-devletin coğrafi boyutlarına gelerek, merkezileşmek olabilir miydi? Rousseau'nun Polonyalılara verdiği ülkelerini küçültmeleri yönündeki tavsiyenin bir benzerini, başka bir düşünür Osmanlılara verseydi ne olurdu? Bugünden bu soruya yanıt vermek zor. Zaten imparatorlukçu zihinsel yapıların böylesi bir çözüme yanaşmaları da tarihte pek görülmüş olmasa gerektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İKİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE DÜZENLEMELERİ (1908-1918)

II. Abdülhamit'in mutlak iktidarına karşı 19. yüzyılın son yıllarında gelişmeye başlayan muhalefet yeni yüzyılın başlangıcında giderek güçlendi. Yurtdışındaki Jön Türk gruplarının muhalefetine yurtiçinde de bilhassa Makedonya bölgesinde subay gruplarının ve örgütlenmelerinin de muhalefeti eklenince Osmanlı Devleti'nde Meşrutiyet dönemi 1908 yılının Temmuz ayında tekrar açıldı. Meşrutiyet'in yeniden iadesini sağlayan İttihat ve Terakki, dönemin en güçlü siyasal yapısı olarak ortaya çıkıp Meşrutiyet'in ilanı sonrası kurduğu denetleme iktidarını, 1912'de bir süre için yitirse de, 1913 Ocak ayındaki Bâb-ı Âli Baskını sonrası tam hakimiyetine dönüştürdü. Mülki yapıya bir düzen verme çabaları bu dönemin de en hassas konularından birini oluşturdu. Abdülhamit'in mutlak yönetimine karşı muhalefet eden değişik Jön Türk grupları arasındaki en önemli tartışma konularından birini oluşturan bu mesele Meşrutiyet'in ilanı sonrasında da devam edegelmiştir. Abdülhamit ile onu Meşrutiyet'i yeniden yürürlüğe sokmaya zorlayan ve 1909 yılında 31 Mart Ayaklanması'nın ardından tahtan indiren İttihatçılar arasında belki de en önemli süreklilik ilişkisi merkeziyetçi politikalara olan eğilimlerinde bulunabilir. Bir anlamıyla Tocqueville'in Fransız Devrimi öncesi ve sonrası arasında mer-

keziyetçilik bakımından fark olmadığı, hatta merkeziyetçiliğin devrim sonrasında daha da arttığı belirlemesini Osmanlı Devleti'ne uyarlayarak 1908 Devrimi öncesi ve sonrası için de kabul etmek yanlış olmasa gerektir.

Bu dönemin düşünsel alandaki en dikkati çeken çarpışma alanlarının biri de mülki yapıyla ilgili birtakım kavramların yorumlanması ve yerli yerine oturtulmaya çalışılması üzerinden yürüdü. "Merkeziyet", "tevsi-i mezuniyet", "tefrik-i vezaif" ve "adem-i merkeziyet" kavramları bu tartışmanın parçalarıdır. Asıl tartışmalar ise adem-i merkeziyet kavramı üzerinden gerçekleşecektir.

Bu dönemde mülki alanda dikkati çeken bir başka çaba da mülki kademelendirmenin değiştirilmesi, mülki teşkilata daha işler bir yapı kazandırılması amacı ile, mülki kademelendirme içerisinden bir kademenin kaldırılması biçiminde ortaya çıkacaktır.

Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasında Osmanlı aydınları

Dönemin en hararetli tartışma konularından birini merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik tartışmaları oluşturmuştur. Aslında bu, 1908 öncesinden gelen bir anlaşmazlık konusuydu. Daha 1902'deki kongrede Jön Türkler ikiye bölünmüş, bir yanda Ahmed Rıza ve arkadaşları, diğer yanda Prens Sabahaddin ve arkadaşları yer almışlardı. Kongredeki temel bölünme noktasının merkeziyet ile adem-i merkeziyet tartışmalarından kaynaklandığı görülmektedir. 1906 yılının başlarında Jön Türk hareketini toparlayabilmek için girişimlerde bulunulduğu zaman da bu tartışma noktası Jön Türkler'i kesin olarak ikiye bölmüş oldu.[1] Paris'te bir araya gelen Prens Sabahaddin, Ahmed Rıza, Sami Paşazade Sezai, Dr. Nihad Reşad, Dr. Bahaeddin Şakir, Dr. Nazım, Dr. Sabri, Fazlı, Ali Haydar Mithat, Hüseyin Tosun ve Milaslı Murat Beylerin katıldığı görüşmeler sonunda Prens Sa-

1 Sina Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, İstanbul, Remzi Kitabevi Yayınları, 1987, s. 47.

bahaddin'e "memleketin ıslahı ve kurtulması" için bir program hazırlaması görevi verilip, Prens Sabahaddin de bu programın içine adem-i merkeziyet tabirini koyunca ipler tamamen koptu.[2] Bu durumda Prens Sabahaddin Teşebbüsü Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'ni oluşturdu. Ahmed Rıza'nın *Meşveret* gazetesinde adem-i merkeziyete yüklenilirken[3] Prens Sabahaddin bu saldırılara "adem-i merkeziyet ile usul-i merkeziyet arasında hürriyet ile istibdat arasındaki kadar fark vardır."[4] sözleri ile yanıt verme gayretindedir. Aslında Ahmed Rıza Bey'in Paris'te çıkardığı Fransızca *Meşveret*'in 15 Ağustos 1897 tarihli sayısında "Genç Türkiye'nin Programı" adıyla yayınlanmış esaslar arasında *décentralisation administrative* ilkesi de yer alıyordu.[5] Öyleyse, Ahmed Rıza grubunun Prens Sabahaddin'e bu noktada karşı çıkışlarını nasıl yorumlamak gerekir? Mesele, Fransızca bu terimin Türkçeye çevrilmesi ve anlamlandırılmasının değişik Jön Türk grupları arasında farklı biçimlerde yapılıyor olmasında yatmaktadır. Bayur'un işaret ettiği gibi, 1876 Kanun-i Esasisi'nin Fransızca metninde de bu Fransızca terim tevsi-i mezuniyetin karşılığı olmak üzere kullanılmıştır.[6] Bu durumda Fransızca yayınlanan *Meşveret*'te de böyle bir tabirin kullanılması adem-i merkeziyeti ifade etmek için değil, tevsi-i mezuniyeti işaret etmek üzere kullanılmış olsa gerektir. Ya da

2 Ahmet Bedevi Kuran, *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler*, 2. Basım; İstanbul, Kaynak Yayınları, 2000, s. 212-213. Kendisi de bir Prens Sabahaddin taraftarı olan Kuran'ın kitabının bu kısmına seçtiği başlık iki Jön Türk grubu arasındaki asıl meselenin ne olduğunun altını çizmektedir: "'Âdemi Merkeziyet' Tabirinden Kopan Fırtına".

3 *A.g.e.*, s. 214. Tabii A.B. Kuran'ın "Ahmed Rıza Bey'in arzu ve telkinatıyla 'ademi merkeziyet' lafzı etrafında Türkçe ve Fransızca *Meşveret* gazetelerinde amacı tahrif edici bir kampanya başlamıştır." sözlerinde onun Prens Sabahaddinci olmasının etkisi olsa gerektir.

4 Prens Sabahaddin, "Merkeziyet Adem-i Merkeziyet," *Terakki*, 1 Nisan 1906, s. 9. Bu makalenin transkripsiyonu için bkz. Cenk Reyhan, *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare, Merkeziyetçilik-Ademi Merkeziyetçilik*, Ankara; İmge Yayınevi, 2007, s. 133-135.

5 Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt I, kısım I, s. 258. Bayur metin içinde "idari merkeziyetsizlik" yazmakta; dipnotta Fransızca terimi belirtmektedir.

6 *A.g.e.*, s. 272. Bayur, tevsi-i mezuniyet karşılığı olmak üzere bu Fransızca terimin kullanılmasının yanlış olduğunu da belirtir.

Ahmet Rıza Bey'in adem-i merkeziyetçilikten anladığının yalnızca tevsi-i mezuniyet olduğu söylenebilir.

Meşrutiyet'in yeniden ilanı ve Kanun-i Esasi'nin yeniden yürürlüğe konmasının ardından tartışmalar daha da alevlenecektir. Meşrutiyet döneminde tartışmanın bir yanında *Tanin* gazetesinde yayınladığı yazılarla merkeziyetçi İttihatçı Hüseyin Cahid, diğer yanında yayınladığı "İzah"lar ile adem-i merkeziyetçi Prens Sabahaddin bulunmaktadır.[7]

Hüseyin Cahid için adem-i merkeziyetin anlamı Prens Sabahaddin'in göstermeye çalıştığından çok farklıdır. Ona göre, "adem-i merkeziyet ... Midilli'nin, Sakız'ın vesair adaların hep birer Girit olması, hep Yunan aguşuna atılması için bir hazırlık demektir."[8] Meşrutiyet öncesi bölünmede olduğu gibi sonrasında da mutlakiyet karşıtı isimler bu noktada farklı yönlere gitmişlerdir. Biri özgürlüğü ön plana çıkarırken, diğeri geçmişi hatırlamaktadır. Prens Sabahaddin adem-i merkeziyet tabirini tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif olarak anladığını belirterek "tevsi-i mezuniyet adem-i merkeziyet-i idarinin ismi değil, tarifidir"[9] açıklamasıyla ve bunun da Kanun-i Esasi'de öngörülen bir hüküm olduğunu iddia ederek cevap verme gayretindedir.[10] Bir başka izahında Prens Sabahaddin, siyasi adem-i merkeziyet ile idari adem-i merkeziyet ayrımı getirerek ken-

---

7 Prens Sabahaddin ile Ahmed Rıza Bey arasındaki tartışmanın daha geniş bir değerlendirmesi için bkz. Cenk Reyhan, *Osmanlı'da İlki Tarz-ı İdare, Merkeziyetçilik- Ademi Merkeziyetçilik*, Ankara; İmge Yayınevi, 2007, I. Bölüm s. 17 ve devamına bakılabilir.

8 Hüseyin Cahid, "İntihap Entrikaları," *Tanin*, 26 Teşrin-i Sani (1) 324/ 08.02.1909, s. 1. Bu makalenin transkripsiyonu için bkz. Cenk Reyhan, *Osmanlı'da İlki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik- Ademi Merkeziyetçilik*, Ankara; İmge Yayınevi, 2007.

9 Prens Sabahaddin; *Birinci İzah*, s. 14.

10 Prens Sabahaddin, *Teşebbüs-i Şahsi ve Tevsi-i Mezuniyet Hakkında Bir İzah, İstanbul, 1324, s. 14.* Halbuki, Kanun-i Esasi'nin maddesi şöyledir: "Vilayatın usul-ı idaresi tevsi-i mezuniyyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müesses olub derecatı nizam-ı mahsus ile tayin kılınacaktır", *Düstur*; 1. Tertip, cilt IV, s. 18. Transkripsiyonu için bkz. Suna Kili-Şeref Gözübüyük: *Türk Anayasa Metinleri*, Ankara, İş Bankası, 1985, s. 42. Dikkat edilirse burada "adem-i merkeziyet" tabiri geçmemektedir. Konuyla ilgili olarak ayrıntılı çözümleme için bkz. Cenk Reyhan, *Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri: Prens Sabahaddin (1877-1948)*, Ankara, İmge, s. 69, dn. 9.

disinin idari adem-i merkeziyete taraftar olduğunu yazmaktadır.[11] Fakat bu açıklama Hüseyin Cahid'i tatmin etmiş değildir.

> "Bu gün hayat-ı siyasiye için henüz devre-i kemale girmemiş olan vilâyat-ı baidemiz geniş bir adem-i merkeziyet usulünde idare edilmek istenir de oralara bir nevi muhtariyet temin olunursa iyilik değil, fenalık yapılmış olur. Çünkü vereceğimiz muhtariyet-i idarenin neticesi "kanunsuzluk" demek olacaktır."[12]

sözlerinden anlaşılan, Hüseyin Cahid'e göre adem-i merkeziyet tevsi-i mezuniyet değil, özerklik anlamına gelmektedir. Tabii, Hüseyin Cahid yerele verilecek bu tip bir özerkliğin imparatorluktan kopma yolunda cesaret verici bir unsur olacağı endişesini taşımaktadır. İki düşün adamı arasındaki anlaşmazlık, yukarıda da belirttiğimiz gibi, adem-i merkeziyet tabirine yükledikleri anlamlar üzerinden belirmektedir. Yoksa Hüseyin Cahid de;

> "Adem-i merkeziyet tabiri ile vilâyat meclisleri teşkil, nevahi nizamnamesinin tatbiki isteniyorsa buna hiç itirazımız yoktur. Zaten bu yolda kanunumuz vardır...Vilayet ve nevahi nizamnamesi taşralara bizim için kâfi derecede salahiyet veriyor. Kurânın, nevahinin idaresi tekmil ahali tarafından müntehib zatlara ihale oluyor. Vilâyet merkezlerinde Meclis-i Umumi teşkil ediliyor. Salahiyetleri de oldukça vabestedir."

sözleri ile yerel unsurlara yetki verilmesine pek de karşı olmadığını göstermeye çalışır. Ancak Hüseyin Cahid'in yazısının tonu son cümlelerinde giderek sertleşir ve bir anlamda yerele verilecek özgürlüğün sınırlarını çizer:

---

11 Prens Sabahaddin, *Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyet Hakkında İkinci Bir İzah*, İstanbul, 1324, s. 8. İkinci Bir İzah'a, "Muktatıfın İfadesi" başlığı ile yazdığı önsözde Sabahaddinci Satvet Lütfi, Sabahaddin'in, "adem-i merkeziyet tabiri ile *muhtariyet-i idareye tarafdar olmadığını*" (İkinci Bir İzah, s. 5.) ifade eder. Prens Sabahaddin'in izahlarının transkripsiyonu için bkz.: Cenk Reyhan, *a.g.e.*, s. 155-311.

12 Hüseyin Cahid, "Adem-i Merkeziyet," *Tanin*, 22 Ağustos 1324, s. 1.

"Hâl-i hazırda idare-i vilayat için bundan fazla bir şey talebine kalkmak kabiliyet-i memleketi, hakikati unutarak rüya arkasında koşmaktır. Bu rüyadan uyanmamak pek acı olur."

Hüseyin Cahid'in sözleri adeta bir tehditle sonlanmakta; o dönem için vilayetlere tanınabilecek azami yetkinin var olandan ibaret olacağını ortaya koymaktadır.

Hüseyin Cahid, bir başka yazısında adem-i merkeziyet tabirine neden karşı çıktığını bir kez daha açıklamaya girişir. Ona göre, adem-i merkeziyet tevsi-i mezuniyet demek ise bunun zaten Kanun-i Esasi'de münderiç olduğunu ve ayrıca bir de Nevahi Nizamnamesi bulunduğunu belirterek bu esası tekrarlamanın bir anlamı yoktur. "Onun için mutlaka 'adem-i merkeziyet' Kanun-i Esasi'nin çizdiği dairenin dışında daha fazla salahiyet tazmin edecektir."[13] Böylelikle Hüseyin Cahid korkusunu açıklamaktadır. Adem-i merkeziyetin tevsi-i mezuniyetin ötesine geçerek yerel özerklik anlamına geleceği, bunun da birtakım ayrılıkçı eğilimleri güçlendireceği noktasından hareket etmektedir. Aslında Hüseyin Cahid merkeziyetçilik ana çerçevesi içinde yerel yönetimlere birtakım yetkilerin bırakılabileceğini kabul etmektedir. Bu bağlamda da merkeziyetçilik ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin birbirini dışlayan değil, tamamlayan yapısını ortaya koymaktadır. Prens Sabahaddin'in adem-i merkeziyet kavramının içeriğini dolduruş tarzını da merkeziyetçi bir çerçevede yerel yönetimlere birtakım yetkiler verilmesi şeklinde değil de, egemenliğin paylaşımını içeren tarzda doldurduğunu düşünmektedir. Prens Sabahaddin'in siyasi değil de idari adem-i merkeziyetçiliği savunması babında böylesi bir düşünüşe sahip olmadığı ileri sürülebilir. Ancak, merkeziyetçilik yanlılarının adem-i merkeziyet tabirine ve yerele verilmesi istenen her türlü idari yetkiye de özerkliğe ve Girit örneğinde olduğu gibi tamamen kopmaya yol açacağı kaygısıyla büyük bir şüphe ile baktıkları görülmektedir. Bunun yanı sıra Sabahaddincilerin görüşlerinde de, çalışmanın devamında bu hareketin kurduğu örgütlenmelere bakılırken gösterileceği gi-

13 Hüseyin Cahid, "Adem-i Merkeziyet," *Tanin*, 6 Eylül 1324, s. 1

bi, belirsizlikler bulunmaktadır. Hüseyin Cahid ile Prens Sabahaddin arasındaki tartışmaları özetlemek bakımından denilebilir ki, adem-i merkeziyet tabirini Cahit tarihsel, Sabahaddin kavramsal referanslarla algılamışlardır.[14]

Prens Sabahaddin ile Hüseyin Cahid arasındaki bu polemik dönemin en önemli tartışma alanlarından birini bu hususun oluşturduğunu gösterir niteliktedir. Hatta bu konuda dönemin farklı görüşten ve etnik kökenden gelen kişilerine, gazete ve dergilerine kanaatleri sorulmuş; verilen yanıtlar da konuyla ilgili bir kitapta yer almıştır.[15] Hukuk çevreleri de aynı konu üzerinde tartışmalar gerçekleştirmişlerdir.[16]

Partiler ve mülki idare

Mülki yapıya düzen verme çabaları dönemin o kadar önde gelen meselelerinden biridir ki hemen bütün partilerin programlarında bu konuya yer ayrılması gereği hissedilmiştir. Parti programlarında[17] bu meselenin ele alınış tarzlarına dönemin güçlü hareketi İttihat ve Terakki'den başlamak herhalde yanlış olmasa gerektir.

İttihat ve Terakki Cemiyeti: Meşrutiyet'in ilanını sağlayan İttihat ve Terakki'nin, Meşrutiyet'in ilanını izleyen günlerdeki programının[18] 5. ve 6. maddeleri İttihatçıların idari yapı konusundaki görüşleri hakkında ipuçları içermektedir. Kuşkusuz İt-

14 Cenk Reyhan, *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik- Ademi Merkeziyetçilik*, Ankara, İmge Yayınevi, 2007, s. 31.

15 M. Bedri, *Kırmızı Kitap: İttihat ve Terakki-Adem-i Merkeziyet*, Dersaadet, 1330.

16 Hukuk çevrelerinin tartışmaları için bkz.: Cenk Reyhan, *Osmanlı'da İki Tarzı İdare*, s. 49-53.

17 Bu dönemin parti programlarında meselenin ele alınışı üzerine bkz.: Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın no. 56, 1982; s. 63-66. Cenk Reyhan, *Osmanlı'da İki Tarzı İdare*, s. 57-63 ve Erkan Tural, "II. Meşrutiyet Döneminde Siyasal Partilerin Taşra Politikaları," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 37, sayı 4, Aralık 2004, s. 57-82.

18 Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasi Partiler, 1859-1952*, İstanbul, 1952 (Tıpkı Basım: İstanbul, Arba Yayınları, Kasım 1995), s. 208-210. Programdan yapılacak alıntılar bu kaynaktan sağlanmıştır.

tihat ve Terakki merkeziyetçiliği savunan bir parti olagelmiştir. 1908 programının 5. maddesinde;

> "Vilâyatın emrü idaresinde usulü idaredeki rabıtai mevcude fek ve ihlâl olunmamak şartiyle Kanunu Esasinin 108 inci maddesinde mevzuu bahsolan tevsii mezuniyeti idari usulünün temamii tatbikini temin edecek kavanini mahsusa vaz'ı talebolunacaktır."

hükmü yer almaktadır.[19] Yani vilayet idare usulünün mevcut düzeni bozulmamak ve ihlal olunmamak şartıyla Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde yer alan yetki genişliği biçimindeki anlayışın bütünüyle uygulanmasını sağlayacak özel kanunların çıkarılması istenecektir. Programda Kanun-i Esasi'nin 108. maddesindeki tevsi-i mezuniyetten söz edilmesine rağmen tefrik-i vezaifin anılmaması dikkat çekmektedir. Bunun bilinçsiz bir atlama olmadığı söylenebilir. İşin içine tefrik-i vezaifin girmesi demek, illere bırakılacak birtakım görev ve yetkilerin varlığı demektir. Anlaşılan bu dönemde İttihatçılar bu meseleye pek de sıcak bakmamaktadırlar. Programın 6. maddesinde de "halihazırdaki taksimatı mülkiyenin sureti umumiyyede tadil ve tebdili"nin Meclisi Mebusan kararına bırakılacağı hükmü yer almaktadır.[20] Bu maddeden İttihatçıların mülki yapıda yapılmasını istedikleri değişikliklerden birinin de mülki kademelendirmenin değiştirilmesi olduğu anlaşılmaktadır.

Osmanlı İttihat ve Terakki Fırkası'nın muaddel (değiştirilmiş) siyasi programının[21] 15. maddesi de Cemiyet'in 1908 Programı'nın 5. maddesi gibi, tevsi-i mezuniyete vurgu yapmaktadır. Ayrıca bu madde "istidadı ahali ve ihtiyacatı mahalliye" dikkate alınarak nahiye teşkilatına özen gösterileceğini de içermektedir.

İttihat ve Terakki'nin 1913 Kongresi'nde kabul edilen siyasi programı[22] ise daha ayrıntılıdır. Programın daha birinci mad-

19 *A.g.e.*, s. 208.

20 *A.g.e.*, s. 209.

21 *A.g.e.*, s. 211-212.

22 *A.g.e.*, s. 214-218.

desi "İttihad ve Terakki Fırkasının siyaseti idariyesi tevsi-i mezuniyet ve terfik-i vezaif esasına müsteniddir" hükmünü taşımaktadır. Programın *Kısm-ı İdari* başlığını taşıyan 34-41. maddelerini içeren bölümünde daha çok yapılması istenenler hakkında bilgiler verilmektedir. 34. maddede, "vatanın her şeyden önce idari ıslahata ihtiyacı olduğu kabul edilerek, idare şubelerinin ciddi olarak ıslahı ve hükümet memurlarının bu amacı izlemeleri için uzman müfettişler görevlendirileceği belirtilmektedir. 25. maddede, "nahiyelere maarif, asayiş, yerel bayındırlık işleri ve sağlık alanında yetkiler veren Nevahi Kanunnamesi önerilecektir" hükmü yer almaktadır. Aslında bu husus Meşrutiyet'in başından itibaren gündemde olan bir konudur. Ancak Meşrutiyet döneminde Meclis'in gündemine bir nahiye kanun tasarısının gelmesi 1917 yılını bulacaktır. 36. maddede, mülki taksimatın daha uygun bir şekle sokulacağı da bildirilmektedir.

1916 Kongre Raporu'nda, var olan mülki teşkilatın çeşitli derecelerdeki kamu işlerinin iyi yürütülmesinde istenilen hızı sağlamaya engel olması nedeniyle mülki kademelerin ikiye indirileceğinden söz edilmekte ve bir veya birkaç köyden oluşmak üzere tüzel kişiliğe sahip nahiye teşkilatının oluşturulacağı belirtilmektedir.[23] 1916 programının[24] 5. maddesinde, mülki teşkilatın vilayet-kaza-nahiye biçiminde düzenleneceği öngörülmektedir. Ayrıca nahiyelerin tüzel kişiliği olacağı ve bir veya birkaç köyden oluşturulacağı hükmü de bulunmaktadır.

İttihatçıların vurgusu tefrik-i vezaif ve tevsi-i mezuniyet üzerinde yoğunlaşmakta; açıkça bir "merkeziyetçilik" savunusu görülmemektedir. Bununla birlikte İttihatçıların tefrik-i vezaif ve tevsi-i mezuniyet üzerinden merkeziyetçiliği savunduklarını ya da tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ile sınırlandırılmış bir adem-i merkeziyetçiliği benimsediklerini söylemek yanlış olmasa gerektir. Bu durumun açık örneklerinden birini Maarif

23 "1332 Senesi Kongre Raporu İttihat ve Terakki Fırkası", çevrimyazı: Muazzez Tunçay, içinde, Zafer Toprak, "70. Yıldönümünde İttihat ve Terakki'nin 1916 Kongresi", *Tarih ve Toplum*, cilt 6, sayı 33, (Eylül 1986), s. 10.

24 Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasi Partiler, 1859-1952*, s. 225-226.

Nazırı Emrullah'ın İttihat ve Terakki Programı üzerine yaptığı izahnamede bulmak mümkündür. Emrullah Efendi önce genel ve mahalli işler ayrımı yaparak, birincisinin tamamen hükümet, ikincisinin ise seçilmiş mahalli meclisler tarafından yürütüldüğünü belirterek; mahalli işlerin de merkezi hükümet tarafından doğrudan doğruya veya atadığı memurları eliyle görülmesi durumunda merkeziyetçiliğin olacağını, oysa ki tevsi-i mezuniyetin adem-i merkeziyet ile merkeziyet arası bir orta yol olduğunu ifade eder.[25] Bununla beraber siyasi birliğin idari birlikle beraber istenmesi söz konusuysa makul olanın tevsi-i mezuniyet olduğunu belirtir ve

> "Kanunu Esasi'de Vilâyatın idaresi, tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesine tevfik edileceği tasrih edilir. Şimdiden söyleyelim ki, bu kaide İtilâfçıların ve taraftarlarının zannettiği gibi ademimerkeziyet kaidesi değildir."

sözleri ile, Yayla'nın da işaret ettiği gibi, merkeziyete yakın durduğunu göstermiş olur.[26]

Emrullah Efendi'ye göre, adem-i merkeziyet, yerel özel işlerde merkezin yokluğu, hiçbir merkeze bağlanmamak, "saltanatı milliye nazariyesini" mahalli idarelerde uygulamak, her köy ve nahiyenin kendi özel işlerine hakim olması, hiçbir taraftan vesayet kabul etmemesi, hiçbir taraftan emir almaması anlamına gelir ki, bu özellikleriyle adem-i merkeziyet memleketin siyasi birliğinin vazgeçilmez şartı olan idari birliği temelinden ihlal eder.[27] Emrullah Efendi'nin görüşlerinde ortaya çıkan tablo, İttihatçıların meseleye bakış açısını göstermektedir. Onlara göre adem-i merkeziyet bir anlamıyla egemenliğin bölünmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenden dolayı bir yandan merkeziyetçiliği benimsemediklerini, tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkeleri ile merkeziyetçiliği törpülediklerini ifade ederlerken; öte

25 Maarif Nazırı Emrullah, *Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyetinin bin üçyüz yirmi yedi senesi Dördüncü Konferansında tanzim olunan programa Dair İzahname, Konstantiniye*, 1330, 46-48'den aktaran, Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, s. 92.

26 *A.g.e.*, s. 92-93.

27 *Aynı yerde.*

yandan devletin bütünlüğü için zararlı gördükleri adem-i merkeziyet usulüne de şiddetle karşı çıkarlar.

İttihatçılara muhalif olan değişik partilerinin programlarında da tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkeleri söz konusu edilerek imparatorluğun mülki yapısının bu ilkelere göre düzenlenmesi istenmektedir.

Osmanlı Ahrâr Fırkası: Prens Sabahaddin taraftarlarınca İkinci Meşrutiyet döneminde oluşturulmuş olan Ahrar Fırkası[28] programından önce, aynı çizginin daha önce giriştiği örgütlenme denemelerinde Osmanlı Devleti'nin mülki yapısı üzerine olan görüşlere bakmakta yarar vardır. Paris'te 1906 yılında Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti adı altında bir örgüt oluşturulmuştu. Reisinin Prens Sabahaddin olduğu cemiyetin 1906 tarihli siyasi programının[29] ilk üç maddesinin Osmanlı mülki yapısının düzenlenmesine ait olduğu dikkate alınırsa, cemiyet için idari yapının ne derece önemli olduğu anlaşılır. Programın 1. maddesinde, Osmanlı Devleti'nde gerçekleştirilecek siyasi ıslahatın sınıf ve tebanın istisnasız bütününü kapsamak üzere var olan vilayetlerin adem-i merkeziyet ve tevsi-i mezuniyet yöntem ve ilkeleri ile yönetilmesi esasına dayanacağı hükmü yer almaktadır. Prens Sabahaddin'in daha önce sözünü ettiğimiz adem-i merkeziyet ile tevsi-i mezuniyetin aynı anlama geldikleri biçimindeki görüşleri Sabahaddinciler açısından da durumu pek isabetli yansıtmıyor olsa gerektir ki, bu iki terim birden programda kendilerine yer bulmuşlardır. Bu durumda Sabahaddinciler açısından da bu terim etrafında bir kafa karışıklığı olduğunu söylemek mümkündür. Programa göre adem-i merkeziyet ve tevsi-i mezuniyet, Kanun-i

---

28 Prens Sabahaddin bu fırkanın içerisinde yer almamıştır (Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasî Partiler*, 1859-1952, s. 15). Tural da Prens Sabahaddin'in bu parti içerisinde aktif bir rol almadığını; yalnız kendi çevresindeki kişilerin bu partiye destek vermelerini istediği kaydeder (Erkan Tural, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 37, sayı 4, Aralık 2004, s. 62).

29 Program metni için Ahmed Bedevi Kuran, *İnkılap Tarihimiz ve İttihad ve Terakki*, İstanbul, 1948, s. 234-235. Ayrıca bkz.: Cenk Reyhan, *Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri*, s. 108-123.

Esasi'nin 108. maddesinde yer alan seçim ilkesi üzerine kurulacaktır. Yine 1. maddede, Kanun-i Esasi'nin dahi gerektiğinde değiştirileceği de öngörülmektedir. Programın 2. maddesinde, seçim ile oluşturulacak belediyelerin, nahiye meclislerinin ve mecalis-i idare-i belediyenin nahiye ve vilayetin "umur ve mesalihinin tesviye ve rüyetine iştirak ve müdahale edebilecek[leri]" öngörülmektedir. Gizli oyla seçilecek üyeler ile bunlara eklenecek sürekli üyelerin oluşturacağı meclisi umumi (il genel meclisi), vilayetin mali işleri ile kavanin ve nizamatına ait meseleler ve muamelatta tam ve geniş yetkiye sahip olacaktır. İl genel meclisi bu çerçevede vergilerin tarh, tevzii, tahsil ve cibayeti hakkında görüş bildirebilecektir. Vilayet ve merkezi hükümet arasında kararlaştırılacak olan mahalli ihtiyaçlara harcanmak üzere vergi tahsilatının gereği kadar kısmı vilayete bırakılacaktır. Bu arada il genel meclisinin daimi üyelerinin adedinin meclis üye sayısının beşte birini geçemeyeceği de belirtilmektedir. Programın bu kısmında ilginç olan il genel meclislerinde atanmışların da olmasının öngörülmesidir. Bu durumda idare meclislerinin Prens Sabahaddincilerin düşünüşünde yer almadığı söylenebilir. İdare meclislerinin görevlerinin de il genel meclisleri tarafından yerine getirilmesinin düşünüldüğü anlaşılmaktadır. Zaten programda tefrik-i vezaiften de söz edilmemektedir. Merkezi yönetimin vilayetlerde söz sahibi olacağı hususlar programda yer almaz. Yalnızca kolluk kuvvetinin mülki memurların emrinde olacağı hükmü vardır. Bu durumda bütün yetkinin vilayetlere ve vilayetlerde de il genel meclislerine bırakılacağı sonucu çıkar. İl genel meclislerine "kavanin ve nizamat"a dair işlerde de yetki verilmesinin planlanması açıkça tevsi-i mezuniyetin ötesinde yerele özerklik verilmesi ve hatta yerel hükümetlerin oluşturulması anlamına gelir. Dolayısıyla bu programın bir federal devlet yapısı öngördüğünü söylemek mümkün görülmektedir.

Programın 3. maddesinde vilayetler arası ilişkileri kurmak, dağıtmak ve öte yandan vilayetler ile merkezi hükümet arasında birlik ve bağlantıyı takviye etmek için 1876 senesinde ilan

edilen Meşrutiyet idaresinin yukarıda sözü edilen şartlar dahilinde yerleşeceği belirtilmekte; vilayet umumi meclisleri üzerinden başkentte bir mebusan meclisinin açılacağı ifade edilmektedir. Bu şekilde taşralardan merkeze kadar uzanan seçilmiş meclisler piramidi öngörülmüş olmaktadır. Enteresan olan benzeri bir düşüncenin Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde, nahiye şûralarından TBMM'ye uzanacak biçimde gündeme getirilecek olmasıdır.

Programın 4. maddesinde vilayetin çeşitli meclislerinde her sınıf tebanın (her dinsel/mezhepsel grubun) kendi nüfuslarıyla orantılı temsil edilmesi de öngörülmektedir. Programın bu hükmü 1864 Nizamnamesi'nde il genel meclisleri için öngörülen 2 (Müslüman)+ 2 (gayrimüslim) biçimindeki formülden daha uygulanabilir ve hakkaniyetli sayılabilir.

Programın 7. maddesinde, valilerin, mutasarrıfların, defterdarların, defter-i hakani müdürlerinin, bidayet ve istinaf mahkemeleri reis ve savcılarının merkezi hükümet tarafından atanacağı hükmü yer almaktadır. Valiler mülki ve adli memurini, nüfuslarına oranla değişik milletlerden oluşturacaklardır. Bu programın il genel meclislerine verilmesi planlanan yetkiler konusundaki hususları ile vilayetin yüksek memurlarının merkezden atanması hususlarını birlikte değerlendirmek gerekirse ortaya tuhaf bir durum çıkmaktadır. Merkezden atanan, vali dahil, görevliler merkezin değil, il genel meclisinin memurları olarak görev yapacaklardır. Bu durumda, bunların merkezden atanmasının anlamı nedir? "Kavanin ve nizamat" hakkında dahi söz sahibi olacak il genel meclislerinin vilayet memurlarını da kendilerinin belirlemesi herhalde bu anlayışın doğru uzantısı olacaktır. Vilayet yüksek memurlarının merkezden atanması hususunun bu programa ithal edilmesi herhalde bu kadar adem-i merkeziyetçi bir düzenlemeye karşı doğacak tepkileri önleme amaçlı olsa gerektir.

İkinci Meşrutiyet sonrasında oluşturulan Osmanlı Ahrar Fırkası programı ise bu kadar kapsamlı hükümler taşımamaktadır. 1908 tarihli bu programın[30] 9. maddesinde, Kanun-i Esa-

30 Program için Tarık Zafer Tunaya, *a.g.e.*, s. 247-249 arasına bakılabilir.

si'nin 108, 109 ve 110. maddelerinde sözü edilen "il genel meclislerinin bir an önce toplanması ve ifayı vazifeye mübaşeret etmeleri, bu yolla adı geçen anayasa maddelerinde konu olan tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif usüllerinin tamamen uygulanmasını sağlayacak özel kanunların çıkarılması istenecektir." hükmü vardır. Meşrutiyet sonrası dönemde tıpkı İttihatçılarda olduğu gibi Prens Sabahaddinciler de tefrik-i vezaiften söz etmeye başlamışlardır. 10. maddede de var olan "mülki taksimatın değiştirilmesi gerektiğinden söz edilerek, bunun tanzim ve icrası Mebusan Meclisi'nin kararına vabeste bulunacaktır." hükmü yer almıştır.

Osmanlı Demokrat Fırkası: Kurucuları içerisinde 1889'daki İttihad-ı Osmanî'nin de kurucuları olan Abdullah Cevdet ve İbrahim Temo gibi isimlerin de bulunduğu Osmanlı Demokrat Fırkası'nın Siyasî Programı'nın[31] 14. maddesinde "Fırka vilâyatı daha küçük kısımlara taksim ve nevahiye salâhiyeti tâmme itası suretiyle vatanın umranına son derecede gayret edecektir." hükmü bulunmaktadır. Bundan başka da herhangi bir hüküm yoktur. Osmanlı Demokrat Fırkası'nın programında dikkat çeken husus nahiyelere tam yetki verilmesinin istenmesi olmaktadır. Bilndiği gibi nahiye meselesi Osmanlı Devleti için özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren son derece hassas bir mevzu olagelmiştir.

Mutedil Hürriyetperveran Partisi: Parlamentonun ikinci toplantı dönemi başlarken Mebusan Meclisi'nde kurulan ilk siyasi parti olan[32] Mutedil Hürriyetperveran Partisi'nin 7.04.1911 (25 Mart 1327) tarihli programının[33] 2. maddesinde, federalizm olarak değerlendirilen adem-i merkeziyete şiddetle karşı çıkılmaktadır:

> "Vahdeti hakimiyet noktai nazarınca muzır olacak her türlü teşebbüsatı dahiliyeyi ve hele ademi merkeziyet tabiri tahtında müstetir olarak Osmanlı kitlei mülkiyesinin maazallahtec-

31 Program için *a.g.e.*, s. 259-261 arasına bakılabilir.

32 *A.g.e.*, s. 278.

33 *A.g.e.*, s. 282-285.

zieye giriftar olmasına mukaddime teşkil eden federalizm yani (hükümeti müçtemia) nazariyesini fırka şiddetle reddettiğinden bu nazariyeye temas edecek her güna meneviyat ve teşebbüsata olanca kuvvetiyle set çekecektir."[34]

Arap, Rum ve Arnavut mebuslardan kurulu olduğu kaydedilen[35] partinin bu kadar şiddetle adem-i merkeziyete karşı çıkması ilginçtir. Programın 10-11. maddelerinin üst başlığı İdare-i Vilâyat olarak belirlenmiştir. 10. maddeye göre Kanun-i Esasi hükümleri olan tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine dayanan idare-i vilâyat kanununun bir an önce çıkarılmasına; bu kanun ile vilayet idaresinde gerçek bir dengenin sağlanması ile Osmanlı birliğinin bir kat daha tahkimine ve bütün yerel memurların hak, yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenmesine çalışılacaktır. Maddede il genel meclislerinin geçitlerin ve yolların düzeni, sanayi, ticaret ve ziraatın gelişmesi, maarif ve terbiyenin yayılması gibi konularda yetki sahibi olmalarına ve her vilayetten alınan maarif ve bayındırlık ile ilgili miktarların yine yerel maarif ve bayındırlığa harcanması gibi konuların gündeme getirilmesine çalışılacağı da yer almaktadır.

Ahali Fırkası: 1910 yılında kurulan Ahali Fırkası'nın programının[36] 19. maddesi de, vilayetlerin idaresinde tevsii mezuniyet ilkesinin uygulanacağını bildirmekte; mülki taksimat konusunda ise bir kanunun düzenlenmesinin isteneceği belirtilerek, müstakil livaların sayısının arttırılmasına çalışılacağı hükümleri bulunmaktadır.

Osmanlı Sosyalist Fırkası: Bu fırkanın programında[37] da tevsii mezuniyetin kabulü hükmü yer almaktadır (Madde 8). Fırkanın Paris şubesinin kaleme aldığı Islahat Programı'nın[38] 1.

34 Egemenliğin tekliği bakış açısından zararlı olacak her türlü iç teşebbüsleri ve hele ademi merkeziyet tabiri altında gizli olarak Osmanlı memleket kitlesini Allah korusun bölünmesine başlangıç teşkil eden federalizm yani (birleşmiş hükümet) kuramını fırka şiddetle reddettiğinden bu kurama temas edecek her türlü maneviyat ve teşebbüsata olanca kuvvetiyle engel olacaktır.

35 *A.g.e.*, s. 281.

36 *A.g.e.*, s. 299-301.

37 *A.g.e.*, s. 311.

38 *A.g.e.*, s. 312-314.

bölümünün 6. maddesinde de, "Vilâyat ve nevahiye hâkimiyeti âmme cümlei siyasiyesinin temin edici idari bir tevsii mezuniyet itası" hükmü bulunmaktadır.

Millî Meşrutiyet Fırkası: Kurucuları arasında eski Kütahya Mebusu Ferit, Yusuf Akçura, müderris Zühtü gibi isimler bulanan ve 1912 yılında kurulan parti, Siyasi Programı'nın[39] Siyaseti Dahiliye başlıklı ikinci bölümünün 12. maddesinde konuya ilişkin görüşlerini ortaya koymaktadır. Bu parti de dahili idarenin tefrik-i vezaif ve tevsi-i mezuniyet ilkeleri üzerine inşa edilmesi gerektiğini, "vezaifi devletten siyasî olanların yani umuru umumiyei Devletin ve vezaifi ihtiyariyei Devletten mülkün heyeti umumiyesine ait bulunanların kati bir merkeziyete raptı ve fakat nef'ü zararı bir vilâyete ait bulunan bilcümle umuru nafıa, zıraiye, ticariye ve sınaiye gibi menafi mahalliyenin idarei vilâyat ve nevahiye tevdii mukarrer" olduğunu düşünmektedir. Vilayet ve nevahi kanunlarının da bir an önce bu esaslar doğrultusunda hazırlanacağı hükmü de vardır.

Hürriyet ve İtilaf: Tarık Zafer Tunaya, adem-i merkeziyet ilkesini Jön Türkler'i ikiye ayıran muhalefet tezi olarak nitelendirerek, bu tezin Ahrar'ın açtığı kapıdan girdiğini, Hürriyet ve İtilaf'ın programında da yer bulduğunu yazmakta; bu adem-i merkeziyet anlayışının siyasi adem-i merkeziyete doğru kaydığını belirtmektedir.[40] Başka partilerin programlarında "kısm-ı idari" diye başlıklandırılan konular, Hürriyet ve İtilaf'ın 1911 Kasım (Teşrinisani 1327) programının[41] Siyaset-i Dahiliye başlıklı bölümünde 31- 54. maddelerinde düzenlenmiştir. Bir partinin programında ilk kez bu kadar detaylı olarak mülki teşkilatın yapısı ve yönetim anlayışı üzerine hükümler bulunmaktadır.

32. madde, il yönetiminin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine göre düzenleneceğini bildirmektedir. Maddenin devamında:

---

39 *A.g.e.*, s. 361-368.

40 *A.g.e.*, s. 319.

41 *A.g.e.*, s. 335-343.

"maarif, nafıa, ziraat, ticaret ve sanayiye ait meselelerin devlete ya da Osmanlı vatanının müdafaasına temas eden ve zararı bir vilayet için geçerli olmayıp bütün millete veya bir kısmına şamil olan işlerden başkası yerel idarelere bırakılacaktır."

hükmü vardır. Buna göre, parti, devlet sisteminde merkezi yönetimi sınırlandırma, buna karşılık yerel yönetimleri genel yetkili kılma tercihi yapmaktadır.

33. madde ile Osmanlı ülkesinde nahiye teşkilatının oluşturulacağı, nahiyelerin en az iki bin, en fazla on bin nüfusa sahip olacakları bildirilmektedir. 34. maddede, nahiyelerin müdür ve meclislerinin seçimle, kâtip ve tahsildarlarının ise atama yolu ile gelecekleri hükmü yer almaktadır. Nahiye müdürlerinin dahi seçimle gelmesinin istenmesi Hürriyet ve İtilaf'ın adem-i merkeziyetçi yönelimlerinin boyutlarını açıkça göstermektedir.

35. maddede, nahiyenin devlet idari teşkilatının temeli olduğu belirtildikten sonra nahiye müdürlerinin görevleri açıklanmaktadır. Nahiye müdürleri kavanin, nizamat ve evamirin ilanı, tatbiki ve icrası ile adliye zabıtası ve nafıa vazifeleri ile yükümlüdür. Bu görevler için nahiye meclisleri heyeti müşavire sıfatına haiz olacaklardır. Bundan başka köy mektepleri ile nahiye ilkokulunun, nahiyeye ait orman, baltalık, su yolları, çeşmeler, pazar yerleri, meralar, nahiye yollarının ihdas, idare ve tamiri konularında nahiye meclisleri karar alabilecek, uygulama da müdüre ait olacaktır.

36. maddeye göre, nahiye meclisleri Meclis-i Mebusan ve mecalis-i umumiye seçimlerine nezaret edecek; vergilerin adaletli olması, nüfus tahriri ve emlak konularında beyanı rey sahibi olacaktır. Nahiye müdürlerinin icra araçları, jandarma neferleri ile orman korucuları ve köy bekçileri olacaktır. Şehir ve kasabalarda ise nahiye meclislerinin görevleri belediye meclislerine ait olacaktır.

42. maddede, idari yapı bakımından Osmanlı ülkesinin sancaklara ayrılacağı belirtilmektedir. 43. maddede de sancakların kazalara ayrılacağı hükmü bulunmaktadır. 44. maddede de, üç, dört ve nihayet beş liva birleştirilerek vilayetlerin oluşturulaca-

ğı yönünde bir hüküm bulunmaktadır. Yine 43. maddede liva ve kaza idare meclislerinin yalnızca memurlardan oluşturulacağı hükmü bulunmaktadır. 45. maddede vilayetlerde seçimle oluşturulacak meclis-i umumilerin bulunacağı; meclisi umimilere valinin başkanlık edeceği; meclis-i umumilerin kararlarının uygulanmasında valilerin vilayetin şahsi temsilcisi sıfatına sahip olacağı hükümleri bulunmaktadır. Programın 46. maddesinde il genel meclislerinin yalnız ilgili vilayete ait olan konularda yasama hakkına (hakkı teşrii) sahip olacakları ve nahiye meclislerinin mercii olacakları ifade edilmektedir. Meclis senede iki defa toplanacak; toplantı halinde olmadığı zamanlarda valinin danışma heyeti olmak üzere üyeleri arasından seçilecek beş kişi görev yapacaktır. Programın eğitimle ilgili bölümünün 24. maddesinde, köy okulları ile ilkokulların nahiyece kurulacağı ve idare edileceği; rüştiye mekteplerinin tensik ve idaresinin ise il genel meclislerinin önemli görevlerinden olduğu belirtilmektedir.

Bu maddelerden de anlaşılacağı üzerine Hürriyet ve İtilaf'ın üzerinde önemli durduğu hususlardan bir tanesini dolayısıyla adem-i merkeziyetçilik oluşturmuştur. Hürriyet ve İtilaf'ın adem-i merkeziyetçiliğinin sadece idari değil, siyasi boyuta da sahip olması dikkati çekmektedir.[42] Hürriyet ve İtilaf'ın adem-i merkeziyet anlayışı baş rakipleri İttihatçıların tepkisini çekmiştir. 1912 yılında Bursa İttihat ve Terakki Kulübü tarafından basılan bir seçim kitapçığında, Hürriyet ve İtilaf'ın programının vilayetlere yasama ve bütçe hakları tanıyan yukarıda anılan 45. ve 46. maddelerinin en başta devlet kavramıyla çeliştiği, her iki hakkın da devletin taşradaki varlığının en başat sembollerinden olduğu, bunun dışına çıkılarak hareket edilmesinin vilayetlere bağımsızlık tanımak anlamına geleceği ileri sürülmektedir.[43]

---

42 "İdari aşamadan siyasi aşamaya sıçramış olan bu anlayış, azınlık gruplarını partiye çeken oydaşma noktasından biri belki de biricik nedenidir." (Ziya Şakir, "Hürriyet ve İtilaf Nasıl Doğdu? Nasıl Yaşadı? Nasıl Battı?," *Tan Gazetesi*, 8.11.1937'den aktaran Erkan Tural, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 37, sayı 4, Aralık 2004, s. 68).

43 "Selamet-i Vatan İçin: Hürriyet ve İtilaf Fırkası Programının Tenkidi, İkazat-ı Mürşidaneye Havidir", 1912, s. 28-29'dan aktaran Erkan Tural, *Amme İdare-*

İkinci Meşrutiyet dönemi partilerinin hemen tamamı tevsi-i mezuniyete vurgu yapmaktadır. Dolayısıyla bu konuda partiler arasında bir uzlaşma olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak partilerin tevsi-i mezuniyete yükledikleri anlamlar farklıdır. Asıl mesele de buradadır. Tevsi-i mezuniyetin nasıl yorumlanacağı konusunda bir netlik olmadığı gibi; her parti anayasal bu tabirin arkasına sığınarak merkeziyetten adem-i merkeziyete kadar uzanan görüşlerini ifade etmeye çalışmaktadırlar. Partilerin mülki idare meselesinde üzerinde anlaştıkları husus mülki kademelerden birinin azaltılması noktasıdır.

1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu muvakkatine giden yol

Partilerin programlarında kendisine bazen geniş, bazen bir-iki cümle ile yer bulan mülki idare meselesi, Meşrutiyet devrinin tekrar açılışından itibaren meclisin gündeminden de düşmeyecektir.

Kerkük Mebusu Tevfik Bey'in 2 Mayıs 1909 (19 Nisan 1325) tarihinde il genel meclislerinin görevlerinde açıklık olmadığını belirterek sunduğu bir takriri Meclis tarafından "nazarı mütalaaya" alınmadıktan sonra,[44] aynı yöndeki *Mecalisi Umumîyeyi Vilayatın Vezaifine Dair Nizamnamedeki Nevakısın İkmaline Dair Takriri* 17 Mayıs 1909 (4 Mayıs 1325) tarihinde Meclis'in gündemine geldi. Tevfik Efendi, il genel meclisi seçimleri üzerinde birtakım öneriler getirdi. Buna göre, il genel meclislerinin görevleri açıkça belirlenmeli ve sınırlanmalı ve "bu vezaifi mahdudeden vilayete ait olan kısmın merkezden istizan talik edilmeksizin icra ve infazı hususunun Valilere tevdii" isteğini dile getirmektedir.[45] Yani, valiye il genel meclisini ilgilendiren

---

si Dergisi, cilt 37, sayı 4, Aralık 2004, s. 73. İtilafçıların nahiyelere ilişkin görüşlerinin bu kitapçıkta eleştirilmesinden bu bölümün *II. Meşrutiyette Nahiye Meselesi* başlıklı kısmında söz edilecektir.

44 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 3, İçtima Senesi: 1, TBMM Basımevi, 1991, s. 165-166 (19 Nisan 1325 tarihli oturum).

45 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 3, İçtima Senesi: 1, s. 486-487 (4 Mayıs 1325 tarihli oturum).

konularda merkezden izin almadan uygulamaya yetkisinin verilmesi söz konusu edilmektedir. Sonuçta, bu takririn Kanun-i Esasi Encümeni'ne havalesi kararlaştırıldı.[46]

Tevfik Bey'in bu takrirlerinden daha önemli bir takrir 3 Haziran 1909 (21 Mayıs 1325) tarihinde verilmiş, iki gün sonra da Meclis-i Mebusan'ın gündemine girmiştir.[47] Edirne mebusu Talat Bey ve arkadaşları tarafından verilen takrirde, Bâb-ı Âli'de bir komisyon oluşturularak *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Hakkında Bir Kanun Tasarısı*'nın hazırlanmakta olduğunun öğrenildiği kaydedilmekte, kanun tasarısının dayanması istenilen esaslar ana hatları ile belirtilmektedir. Takrirde, Kanun-i Esasi'nin ilgili maddesi uyarınca il yönetiminin "tevsi-i mezuniyet esasına dayanması", 1296 senesinde düzenlenerek kısmen Edirne Vilayeti'nde uygulanmış olan Rumeli Vilâyeti Kanunu'nun Komisyonca dikkate alınması gerektiği belirtilerek, bu surette hazırlanacak layihanın bir an önce Dahiliye Nezareti'ne sunulması istenmekteydi. Meclis tarafından da "nazarı itibara" alınan bu takririn önemi İttihat ve Terakki'nin önemli ismi Talat Bey tarafından verilmiş olmasındadır. Bu surette İttihat ve Terakki, iktidarı dışardan denetlediği bu dönemde, hükümete ve meclise kendi istediği vilayet düzenlemesini dayatmış olmaktaydı. Takririn verilmesinden kısa bir süre sonra Temmuz 1909'da Talat Bey Dahiliye Vekâleti'ne getirildi. Talat Bey'in Dahiliye Vekilliği sırasında İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun Layihası tamamlanmıştır. Sadrazam Hakkı Paşa 24 Ocak 1910'da okuduğu hükümet programında kanun layihasının içerdiği öneme uygun suret ve müddette Şûra-yı Devlet ve Heyet-i Vükela tarafından derinlemesine ve layıkıyla inceleneceğini; süratle Mebusan Meclisi'ne sevk edileceğini bildirmiştir.[48] Ancak bu layihanın Meclis'e gönderilmesi 1910 yılının sonlarında gerçekleşecektir.

---

46 *A.g.k.*, s. 487.

47 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 4, İçtima Senesi: 1, s. 145 (23 Mayıs 1325 tarihli oturum).

48 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 1, İçtima Senesi: 2, s. 618 ve İhsan Güneş, "II. Meşrutiyet Dönemi Hükümet Programları (1908-1918), *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*'nden ayrı basım, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1990, s. 225.

İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun Layihası, Meclis'e sunulmadan önce, 21 Haziran 1909 (8 Haziran 1325) tarihinde, İstanbul Vilayetinin ve Emniyeti Umumiye Müdüriyetinin Teşkiline dair bir yasa tasarısı da gündeme geldi. Sadrazam Hüseyin Hilmi Paşa'nın imzasını taşıyan layihanın 1. maddesinde Beyoğlu, Üsküdar, İzmit, Çatalca sancakları ile halihazırda şehremanetine bağlı olan kazalardan oluşmak, merkezi İstanbul, adı İstanbul Vilayeti olmak üzere ikinci sınıftan bir vilayetin oluşturulması öngörülmektedir.[49]

Dahiliye Encümeni bu layiha üzerinde yaptığı değişiklik ile İzmit ve Çatalca'yı dışarıda bırakmayı tercih etti. Dahiliye Encümeni bunun nedeni olarak, söz konusu mutasarrıflıkların öteden beri müstakil olarak yönetildiğini ve "esasen vilayetlerin peyderpey lağviyle livaların doğrudan doğruya Dahiliye Nezaretine raptı hususu düşünülmekte bulunması" gerekçesini gösterdi.[50] Bu tasarının görüşülmesi sırasında milletvekilleri, bütün Osmanlı ülkesi için geçerli olacak bir "Vilâyat Kanunu" yapılması için hükümete baskı yapılmasını istediler. Dersim Mebusu Lütfi Fikri Bey, İstanbul'da Şehremanetinin yalnızca belediye işlerini değil, birtakım idari işleri de gördüğünü, dolayısıyla İstanbul için il genel meclisi oluşturulmasının gereksiz olduğunu ileri sürdü. Kangırı Mebusu Tevfik Efendi ise vilayetlerin lağvedilmesini ve mutasarrıflık derecesine indirilmelerini teklif etti.[51]

Layiha, Dahiliye Encümeni'nin tadil ettiği biçiminde kabul edilince İstanbul, öteden beri var olan ayrıcalıklı statüsünü kaybetti; Osmanlı mülki sistemi içerisine dahil oldu.

---

49 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 6 Temmuz 1325 tarihli 114. İnikatın sonuna ekli 59 Numaralı Layihai Kanuniye.

50 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 6 Temmuz 1325 tarihli 114. İnikatın sonuna ekli 69 Numaralı Dahiliye Encümeni Mazbatası ve Layiha

51 Bu yasa tasarısının Meclis-i Mebusan'daki görüşmeleri için bkz.: *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 6 Temmuz 1325 tarihli 114. İnikat ve 14 Temmuz 1325 tarihli 119. İnikat (Tevfik Efendi'nin sözleri için bkz.: s. 424).

Tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif tartışmaları eşliğinde yeni bir düzenlemeye doğru

Meşrutiyet döneminin yeniden başlaması ile beraber yeni bir vilayet kanunu hazırlanması işi de başlamıştı. Talat Paşa'nın Dahiliye Vekilliği sırasında hazırlanması tamamlanan *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun Layihası* 6 Aralık 1910 (23 Teşrinisani 1326) tarihinde Sadrazam İbrahim Hakkı imzası ile, Şûra-yı Devlet mazbatası ile beraber Meclis'e sunuldu.[52]

Hükümetin yasa tasarısına eklediği Şûra-yı Devlet Heyet-i Umumiyesi'nin (Danıştay Genel Kurulu'nun) mazbatasında, tasarının hazırlanış süreci doyurucu biçimde özetlenmektedir.[53]

Hükümet'in tasarısı

Buna göre, Şûra-yı Devlet başkanlığında oluşturulan komisyon tarafından, vilayetler ve merkezi idareden alınan görüşler, mevcut vilayet kanunu ile "İdare-i Umumiye-i Vilâyat" hakkında devletçe yapılmış layihalar ve kararlar, Rumeli Vilayeti'ne mahsus olarak 1296 yılında düzenlenip bir süre Edirne Vilayeti'nde uygulanmış olan kanun layihası dikkate alınarak hazırlanan metin;[54] bir başka komisyonda da incelendikten sonra, Tanzimat dairesince de değerlendirilmiş ve en sonunda Dahiliye Vekili Talat Bey'in ve merkezi idareden davet edilen memurların da katılımı ile Şûra-yı Devlet Heyet-i Umumiye'si tarafından müzakere edilmiştir. Maarif Nazırı tarafından gönderilen maarife ait mütaalaları içeren muhtıra da dikkate alınmıştır.

---

52 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 1, İçtima Senesi: 3, 24 Teşrinisani 1326, TBMM Basımevi, 1991, s. 351.

53 Bu yasa tasarısı ve Şûra-yı Devlet Heyet-i Umumiyesi'nin görüşleri için bkz.: *Meclis-i Mebusan, Levayih ve Tekalif-i Kanuniyye ve Encümen Mazbataları, Sene: 1324-1325 Devre: 1, İçtima Senesi: 1*, s. 39-66. Ayrıca bkz.: İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, Ankara, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik, 1952, s. 9-10 ve aynı yazar, "Memleketimizde Vilâyetler İdaresi Tarihine Bir Bakış," *İdare Dergisi*, Yıl 16, sayı 173, Mart-Nisan 1945, s. 162-163. Bu son metinde layihanın bölümleri hakkında kısa bilgi de yer almaktadır.

54 Bu ifade hatırlanacağı üzere, Talat Bey ve arkadaşları tarafından 3 Haziran 1909 tarihinde Meclis'e sunulan takrirde de yer almaktaydı.

Şûra-yı Devlet tarafından da incelendikten sonra Meclis-i Mebusan'a gönderilen layiha 233 maddede Osmanlı Devleti'nde il yönetimini düzenlemektedir.

Hükümetin teklifinde il genel idaresi ve il özel idaresi ayrı bölümler halinde düzenlenmemiş; her iki tür idare, maddeler içerisinde birlikte yer almışlardır. Mevadd-ı Umumiye bölümü ve sekiz babdan oluşan layihada vilayetlerin genel ve özel idarelerinde yetki ve sorumluluğun büyük ölçüde valilere verildiği görülmekle birlikte il özel idarelerine tüzel kişilik tanınması yolunda düzenlemeler de gündeme gelmiştir.

Mülki Yapı: Layiha, Osmanlı'nın var olan idari kademelendirmesini aynen sürdürmektedir. Buna göre, valilerin başında olduğu vilayetler livalara, mutasarrıfların başında bulunduğu livalar kazalara, kaymakamların başında bulunduğu kazalar ise nahiyelere ayrılmaktadır. Ancak nahiye birimi ile ilgili olarak Şûra-yı Devlet mazbatasında her ne kadar kazaların nahiyelerden oluşması ve her mahallin bir nahiyeye bağlanması gerekli ve her açıdan doğru ise de, pek çok masrafın gerekeceği ve devletin bu masrafı bir süre daha kaldıramayacağı noktaları ileri sürüldü. Bu durumda var olan halde yalnız mevki önemi ya da mesafe nedeniyle mevcut kaza merkezlerinden birine bağlanması zor olan, kaza oluşturulmasına da elverişli olmayan köylerden birer nahiye oluşturularak mevcut merkezlerden uygun olanına bağlanması öngörülerek layihanın altıncı maddesinde "icabına göre" nahiyelerin oluşturulacağı hükmünün yer aldığı açıklandı.

Vilayet ve liva merkezi olan kazalar doğrudan doğruya vali ve mutasarrıflar tarafından idare olunur (Madde 6). Bununla birlikte 10. maddede işlerin yoğun olduğu vilayet merkezi kazalarda merkez kaymakamı atanabileceği hükmü yer almaktadır. Ayrıca yine bu maddede gereğine göre vali muavinliği kurulabileceği de öngörülmektedir.

Vilayet Görevlileri: Valiler, Dahiliye Nezareti'nin inhası üzerine Meclis-i Vükela (Bakanlar Kurulu) kararı ile mutasarrıflar, kaymakamlar ve mektupçular Dahiliye Vekâleti'nin seçimi ile "Ba-irade-i seniye;" nahiye müdürleri ise Dahiliye Vekâ-

leti tarafından tayin olunurlar (Madde 16). 1871 Nizamnamesi'nde valilere vilayetlerdeki bazı memurları atama yetkisi verilmiş; ancak bu memurlukların hangileri olduğu belirtilmemişti. Layihada bu kez vilayetlerde doğrudan merkezden atanacak memurların yanı sıra vali tarafından atanması uygun görülenler de yer almıştır.

Vilayetlerde naib, defterdar, maarif müdürü veya müfettişi, rüsumat ve posta başmüdürleri, nafıa ser mühendisi, orman ve maadin ve ziraat müdürü, defter-i hakanî, evkaf ve nüfus müdürleri, muhasebe ve vergi mümeyyizleri, jandarma kumandanı, polis müdürü, umur-ı ecnebiye müdürü, sıhhıye müfettişleri; livalarda muhasebeci, tahrirat ve evkaf müdürleri, defter-i hakanî memuru, nafıa mühendisi; kazalarda mal müdürleri, mekâtib-i resmiye müdür ve öğretmenleri, ziraat müfettişleri, baytar müfettiş ve memurları mensup oldukları merkezi daireler tarafından atanacaklardır (Madde 17).

Valiler ise vilayet heyeti tahririyesi, maarif, evkaf, defter-i hakanî, orman ve nüfus başkâtiplerini, polis komiserlerini, vilayet maarif muhasebecilerini, vilayet merkezindeki sandık eminlerini, tahsil memurlarını, ser tahsildar ve liva merkezlerindeki tahsil memurlarını, nafıa kâtiplerini, kondoktörleri, livalardaki nüfus memurlarını, mekteb-i sanayi müdürü, matbaa müdürü, belediye ve nahiye ve hastaneler doktor, merkezi vilayet sancağındaki 19. maddede ve merkezî kazanın 20. maddede muharrer memurini atamak yetkisine sahiptirler (Madde 18). Liva ve kazalardaki benzer küçük memurları atama yetkisi de mutasarrıf ve kaymakamlarındır (Madde 19 ve Madde 20).

Meclis-i Umumi: Layihaya göre her vilayet ve bağımsız livada meclis-i umumi (il genel meclisi) bulunur. İl genel meclisi, kazaların her birinden seçilecek ikişer üyeden oluşacaktır. Başkanlığını vali yapacaktır. Meclisin toplantı süresi 45 gün olarak belirlenmiştir (Madde 35). Bu maddede seçilecek üyelerin yarısının Müslüman, yarısının gayrimüslim olması biçiminde bir düzenleme yer almamıştır. Ayrıca seçilecek olanların kaza ahalisinden olmalarına gerek olmadığı, vilayet dahilinde ikamet etmelerinin yeterli olacağı da öngörülmektedir. Layihada il özel

bütçesi söz konusu edilmekte; vilayete ait olacak gelir ve giderler açıklanmaktadır (Madde 127-132).

İl özel idaresinin bütçesini vali hazırlatır, il genel meclisine ita eder (Madde 62). İl genel meclisinin bu bütçeyi değiştirme hakkı vardır (Madde 131). Meclisin başkanı validir (Madde 121). Meclis tarafından müzakere olunacak konuların vali tarafından havalesi ve ruznamenin önceden vali tarafından tanzimi gerekmektedir (Madde 124). İl genel meclisleri demiryolu, liman, rıhtım gibi işlerin görülmesinde merkezden izin alınmak şartıyla karar alabilir. Ancak bu yalnızca özel idare geliriyle gerçekleştirilebilecek işler için geçerlidir. Bunun haricinde meclis-i umumi yalnızca beyanı teminat eyler (Madde 135). Layihada meclis-i umumi toplantı halinde olmadığı zamanlarda il özel idaresinin işlerini görecek bir encümen öngörülmemiştir. Yalnızca birden fazla vilayeti ilgilendiren işler konusunda vilayetler meclis-i umumileri üyelerinden seçilecek bir encümenin bu tür işleri görmesi kararlaştırılmıştır (Madde 135). Bunun da başkanı encümenin toplanacağı vilayetin valisi olacaktır.

Meclis-i İdare: Her vilayet, liva, kaza ve nahiyede birer meclis-i idarenin (idare meclisi) bulunması öngörülmüştür. Şûra-yı Devlet mazbatasında idare meclislerinin esasen devlet memurlarından oluşmasının daha doğru olacağının düşünüldüğü; ancak Kanun-i Esasi'nin 109. maddesinden adı geçen meclislerde seçilmiş üyelerin de yer alacağının anlaşılması ve adı geçen meclislerde seçilmiş ahali ile mensup üyelerden başka doğal üye bulunup bulunmayacağına dair açık bir hükmün olmamasından söz edilerek bu konunun hallinin Kanun-i Esasi'nin ilgili maddesinin tefsirini gerektirdiği, bu görevin de Heyet-i Ayan'ın olduğu, zaten Kanun-i Esasi'nin tadili esnasında bu meselenin de aydınlatılacağı olasılığı da bulunduğundan; yalnız, müftü ve ruhani liderlerin idare meclislerinden çıkarılması ile yetinildiği, idare meclislerinin şimdilik seçilmiş üyeler ile doğal üyelerden oluşacak biçimde düzenlendiği belirtilmektedir. Bununla beraber, elimizdeki layihanın idare meclislerini düzenleyen hiçbir maddesinde seçilmiş üyelerden söz edilmemektedir. Layihanın 36. maddesinde idare meclisinin üyeleri naib, defterdar,

mektupçu, bulundukları vilayette maarif müdürü, nafıa ser mühendisi, sıhhıye müfettişi, orman ve meadin ve ziraat müdürü, defter-i hakani ve evkaf müdürlerinden oluşacağı, valinin başkan olacağı hükmü yer almaktadır. Kaza ve liva idare meclislerini düzenleyen 37. ve 38. maddelerde de seçilmiş üyelerden söz edilmemektedir. Yalnızca 41. maddede her nahiyede belediye görevini yerine getirmek üzere nahiye müdürünün başkanlığında naip, kâtip, mal memuru ve dört seçilmiş üyeden oluşan idare meclisinden söz edilmektedir.

İdare meclislerinin görevleri layihanın 142-151. maddelerinde belirtilmiştir. Bunlar genelde daha öncesinde de idare meclislerine bırakılan görevleri içermektedir. Önemli olanları arasında idare meclislerinin memurların yargılanması ile ilgili görevleri (Madde 147) ve meclis-i umumiler tarafından kararlaştırılan bilcümle inşaat ve tamiratın münakaşa veya müzayedelerinin icrası ve ihalesi görevinin de idare meclislerine verilmesi belirtilebilir (Madde 149).

Merkez sancaklarında idare meclisi görevi ile merkez kaza bulunmayan vilayetlerde kaza idare meclisinin görevlerini vilayet idare meclisleri yerine getirir (Madde 150).

Cemaat Meclisleri: Layihanın 39. maddesinde her kaza, liva ve vilayet merkezlerinde kaza itibariyle her cemaatin kendi efradı tarafından seçilmiş cemaat meclislerinin olacağı ve bunların oluşturulma biçimleri ile görevlerinin nizamı mahsus ile düzenleneceği hükmü yer almaktadır.

Valilerin Görevleri: Valilerin görevleri iki başlık altına konulmuştur. Birincisi valilerin merkezi devlete karşı vazaifi başlığını (Madde 43-61) taşımaktadır. Bu başlık altında genel olarak valilerin merkezle vilayet arasındaki ilişkilerdeki görevleri sayılmaktadır. İkincisi ise valilerin vilayete ait vazaif ve selahiyeti başlığı (Madde 62-109) altında düzenlenmiştir.

Nahiye İdaresi: Nahiye meselesinin Osmanlı Devleti'nin gündeminden 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren düşmediğini görmüştük. Bu layihada da nahiyeler ile ilgili düzenlemeler söz konusudur. Dahiliye Nezareti tarafından atanan nahiye müdürü, nahiye meclisi kararı ile görevden alınabilir. Nahiye-

lerde hükümet tarafından atanacak bir müdürün yanı sıra kaymakam tarafından atanacak bir kâtibin bulunması da kararlaştırılmıştır. Ayrıca nahiyelerde beledi hizmetleri görmek üzere atanmış ve seçilmişlerden oluşan bir idare meclisi bu layihada ortaya konulmuştur. Bunun haricinde nahiye merkezinde köy ihtiyar heyeti de bulunacaktır. Nahiye müdürlerinin atamayla gelmesi zaten mevcut nahiyeler için yapılan uygulamanın aynısıdır. Ancak 1876 Nevahi Nizamnamesi ile uyum içinde değildir. İttihatçıların hazırladıkları bir layihada nahiyelerin başında seçilmiş müdürlerin olması hükmünün bulunması zaten çok beklenebilir değildir. Ayrıca bu layihada bir de nahiye idare meclisi olması İttihatçılar tarafından tefrik-i vezaifin ne anlama geldiğinin bir göstergesi sayılmak gerekir.

Layihanın meclise sunulmasının ardından, Meclis içerisinde bir özel encümenin bu işle görevlendirildiği anlaşılmaktadır. Encümen-i Vilayet'in başkanı Bursa Mebusu Abdullah Sabri, İkinci Başkanı Halep Mebusu Ali Cenani, üyeleri Aydın Mebusu Sıtkı, Trablusgarp Mebusu Mahmut Naci, Ankara Mebusu Talat, Divaniye Mebusu Şevket, Canik Mebusu Süleyman Necmi, zabıt kâtibi Bingazi Mebusu Ömer Mansur ve mazbata muharriri Kütahya Mebusu Ferit Beylerdir. Encümen-i Vilayet'in düzenlediği biçimiyle ve esbab-ı mucibesiyle birlikte layiha 05.04.1911 (23 Mart 1327) tarihinde meclisin gündemine girdi.[55]

Meclis Komisyonu Raporu[56]

Encümen raporundaki en dikkat çekici husus konuyla ilgili birtakım tartışmalı kavramları yerli yerine oturma çabasıdır.[57]

55 Ahmed Ferid, "Siyaset: Kanun-i Esasî-i Vilâyât," *Türk Yurdu*, yıl 1, sayı 15 (31 Mayıs 1328) [çevrimyazı metin: *Türk Yurdu*, Ankara, Tutibay Yayınları, 1998, s. 256].

56 Encümen'in Esbabı Mucibe Layihasının latin harfleri ile tam metni için *Meclis-i Mebusan Levayih ve Takalif-i Kanuniyye ve Encümen Mazbataları*, Sene: 1326-1327, TBMM Basımevi, 1992, s. 56-70. Encümen'in tadil ettiği biçimiyle layihanın metni için s. 70-84. Encümen'in mazbatasının bir bölümü için ayrıca bkz.: İsmail Hakkı göreli, İl İdaresi, s. 10-16.

57 Encümen Başkanı Abdullah Sabri, Mazbata Muharririri Ferit Bey, zabıt kâtibi Ömer Mansur, üye Süleyman Necmi Beyler mazbatada belirtilen bazı görüş-

Mazbata muharriri Ferit Bey'in kaleme aldığı Encümen raporunda merkeziyetçiliğin meşrutiyet yönetimine yakışan bir idare tarzı olmadığı belirtilmiştir. Rapordaki bu cümlenin 1906 yılında Prens Sabahaddin'in sarf ettiği ve merkeziyetçiliğin istibdat ile uyuştuğu yönlü sözünü anımsatması, dikkati çekmektedir. Meşrutiyet idaresinde halkın yönetim üzerinde söz sahibi olduğu, Meclis-i Mebusan'ın halkın yönetime katılmasının en önemli araçlarından birini oluşturduğu, taşra idaresinde de halkın yönetime katılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Raporda,[58] Kanun-i Esasi'nin 108. maddesine atıf yapılarak tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerinin taşra yönetiminde geçerli olması gereği belirtilmiştir. Bu noktadan sonra Encümen kavramları açıklamaya girişir. Encümene göre, tevsi-i mezuniyet;

> "devair-i merkeziye kudret-i karar ve icrasından bir kısmını maiyet memurlarına tevdi eylemektir. Mesela, merkeziyet-i katiye usulünde ancak bir nazırın halledebileceği hususlardan bir kısmının kanunun müsaade-i mahsusası ile Vali veya mutasarrıfın daire-i selahiyetine ithal etmek tevsi-i mezuniyet demektir. Tevsi-i mezuniyet ancak memurin hakkında kabili tatbiktir."[59]

Dolayısıyla Prens Sabahaddin'in sözünü anımsatan bir cümle ile başlayan rapor, Sabahaddin'in tevsi-i mezuniyet anlayışını mahkûm ederek devam eder. Tevsi-i mezuniyet anlayışını ortaya koyan Encümen için asıl tartışma noktası tefrik-i vezaiftedir. İl özel idarelerinin gerekliliğinin İttihatçılar tarafından

---

lere ve kanun layihasının bazı hususlarına; Varteks Efendi cemaat meclislerine ait maddelere ve layihanın bazı hususlarına muhalif oldukları şerhini koymuşlardır.

58 Encümen mazbatası için yukarıda anılan kaynaktan başka İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 10-16 arasına da bakılabilir. Ancak burada Encümen mazbatasının tamamı yer almamaktadır. Göreli bir başka metninde bu mazbatanın yukarıda adı geçen eserinde yer almayan bir başka bölümünü de ifade etmektedir (İsmail Hakkı Göreli, İdare Dergisi, yıl 16, sayı 173, Mart-Nisan 1945, s. 164-166).

59 *Meclis-i Mebusan Levayih ve Takalif-i Kanuniyye ve Encümen Mazbataları*, Sene: 1326-1327, s. 56.

da kabulüyle, tartışmanın merkezi bundan sonra buraya doğru kayacaktır.

Tevsi-i mezuniyet devletin kendi memurları ile ilgili olarak tanımlanırken, Encümen'e göre; tefrik-i vezaif,

> "ahaliye taaluk eder. Tefrik-i vezaif, bir devlette hükümetin deruhde ettiği vezaifi ehemmiyetlerine göre aksamı müteaddideye taksim etmek, bunlardan bir kısmını Hükümeti merkeziyeye tahsis ile aksamı sairesini lüzum ve ihtiyaç derecesinde Vilâyetlere ve belediyelere tevdi ve tahmil etmektir."

Encümen bu iki kaidenin teorik olarak en doğru yönetim biçimleri olduğunu ileri sürmekle beraber, uygulamanın önemli olduğunun altını da çizmektedir: "...sureti tatbiklerine göre ita edecekleri netayic ya müfid veya muzir olur."[60] Bu nedenle memurin ile ilgili olan tevsi-i mezuniyet bir ölçüde tartışma dışı olsa da, tefrik-i vezaif, Encümen'e göre "pek ciddi tetkik ve tetebbua değer[dir]."

Encümen'e göre, siyasal ve toplumsal önem tefrik edilecek vezaiftedir. Merkeze bırakılacak görevler ile vilayet ve belediye idarelerine bırakılacak kısımların derece ve şümulü önemlidir. Buna göre, tefrik-i vezaif genel çıkarın en büyük dayanağı olabileceği gibi; adem-i merkeziyete de yol açabilir. Bu durumda karıştırılmaması gereken siyasi merkeziyetçilik ile idari merkeziyetçiliktir. Encümen'e göre "Siyasette merkeziyet şarttır. İdarede bilakis tefrik-i vezaif kabil ve nafidir." Bu durumda hangi görevlerin siyasi, hangilerinin idari olduğunun belirlenmesi önem kazanmaktadır. Hariciye, harbiye, bahriye tamamen siyasi işlerdendir. Adliye, maliye ve zabıta da siyasi işlerden sayılmaları gerekir. Buna karşılık umur-ı nafıa-i mahaliye, ziraat, sanaat ve ticareti mevkiiye, ilköğrenim, belediye işleri ve hayır işleri siyasi olmayan işlerdir. Encümen'e göre, siyasi işler genel çıkara, devletin manevi şahsiyetine aittirler. Bunların katı bir merkeziyetçilikle idaresi lazım gelir. "Bunlarda tefri[k]-i *vezaiften* bahsetmek asla caiz değildir." Sonrakiler ise mahalli çıkara, "teferruat-ı idareye aittir." Tefrik-i vezaifin uygulanaca-

(60) A.g.k., s. 57.

ğı saha sadece mahalli çıkarlarla ilgili görevlerdir. Böyle yapıldığı takdirde tefrik-i vezaiften zarar değil fayda gelir. Encümen Kanun-i Esasi'ye uygun olarak vilayete bırakılacak hizmetleri ayırdığını ifade etmektedir. Mahalli hizmetlerin yerel unsurlara bırakılmasının meşrutiyet idaresinin yayılması için de yararlı olacağı düşünülmektedir:

> "Ahaliyi vilâyet ve nahiye müessesatı mahalliyyesinin, yani gördüğü ve bildiği hizmetlerin ihtihabatına iştirak ederek, hürriyeti idareyi bizzat tecrübe eyleyerek vazifei vataniyyesini ifa ederken fevaidi meşrutiyeti tamamiyle anlayacak ve meşruti, muallem bir millet olacaktır. Dedikleri gibi "müessesatı mahalliye vatandaşın mektebi ibtidaisidir."[61]

Tefrik-i vezaif ayrıca merkezi hükümetin yükünü hafifleterek ona da yardımcı olacaktır.

Encümen "Hürriyet ve Meşrutiyet ile merkeziyeti idare gayrı kabil telif iki esas idaredir." yorumunu da getirmektedir. Hürriyete sahip olan ve merkezden idare edilen bir millet ne merkezden yönetilebilir ne de kendi kendisini yönetebilir. Dolayısıyla tefrik-i vezaif meşrutiyet rejimine uygun bir idare tarzıdır:

> "Bu teşkilat meşrutiyeti idarenin lazımı gayri müfarikidir. Filhakika meşrutiyeti idare ancak bu müessesat ile itham olunacaktır. Yalnız başta bir Meclis-i Umumi tam bir Meşrutiyet değildir. Meclis-i Umumi Millinin faaliyeti ne kadar vasi olur ise olsun yine nakıs, yine gayrı tamdır. Vilâyetlerde, Vilâyet Meclisleri; Nahiyelerde Nahiye veya Belediye Meclisleri, Meclisi Millinin mütemmimleri olacaklar; bunlar, merkezden vuku bulacak murakabei katiye altında kanunen mahdut vazifelerini ifa edecekler ve bu suretle memleketin memleket ile idaresi emeli husul bulacaktır."

Encümen, 1864 ve 1871 Nizamnamelerini de bu anlamda olumsuzlamaktadır. Encümen, 1864 Nizamnamesi'nde tevsi-i mezuniyet ilkesinin değil tahdid-i mezuniyet düsturunun hakim olduğu düşüncesindedir. Encümen, 1871 Nizamname-

61 *A.g.k.*, s. 58.

si'nde bu durumun biraz değiştiğini; il genel meclislerinin görevlerinin genişletildiğini kabul ediyor; ancak, meclislerin yine icraat bakımından son derece sınırlı bırakıldığı ve dolayısıyla il genel meclisine bırakılan bütün kudretin mazbata düzenlemek ve sunmaktan ibaret olduğu düşünmektedir. Oysa ki, Encümen'e göre, "cihet-i icrası temin edilmemiş selahiyeti vasia, büsbütün selahiyetsizlikten her halde daha mahzurludur."[62]

Encümen, yukarıda açıkladığı bütün sakıncaların önünü almanın ancak tefrik-i vezaif sayesinde olanaklı olacağını; dolayısıyla vilayete bırakılacak görevlerin ve o görevlerin icrası için vilayete bırakılacak gelirlerin belirlenmesi gereğinden söz etmektedir.

Encümen yukarıda açıklanan hususlar bakımından önüne gelen layihayı düzenlemiştir.

Encümen, hükümetin kanun layihası üzerinde önemli bir değişiklik yapmıştır. Encümen "Hükümetin layihası idare-i umumiye-i Vilâyat ile dairei hususiyyei vilayatı bir birine karıştırarak kanunu pek muğlak bir surette ebvab ve pusule taksim etmiş bulunuyordu."[63] şeklinde değerlendirme yaparak il genel idaresi ile il özel idaresini ayrı bölümler halinde düzenlemeyi tercih etmiştir. Bu iki idarenin ve özellikle vilayetin hudut ve görevlerini kati ve belirgin şekilde sınırlamaya taraftardır. Encümen'e göre vilayetlerin idaresi hususunda merkeze hasredilen kuvvet ve iktidar ile vilayete ayrılan görevler birbirinden açık surette ayrılmalıdır. İl genel meclislerinin görev sınırlarını tecavüz etmemesini sağlamak da, Encümen'e göre ancak bu biçimde olabilir. Bu noktada Encümen bir başka ortaya çıkması muhtemel problemin de farkında olduğunu göstermektedir. Vilayete bırakılacak görevlerin miktarı ve derecesi, azlığı veya çokluğunun tartışma nedeni olabileceğini söylemekte; bununla birlikte valiye bırakılacak görevler ile vilayete ayrılacak görevlerin sınırlarının kesin surette birbirinden ayrılmasının gerekliliğini dile getirmektedir.

Encümen, kanun layihasının "mevadd-ı umumiye" kısmın-

62 *A.g.k.*, s. 61.

63 *Aynı yerde.*

daki maddelerden birincisi zaten bu hususlar Kanun-ı Esasi'de yer aldığından, ikincisi vilayet memurları kısmına konulmuş olduğundan, üçüncüsü dahiliye idaresine ait görüldüğünden ve beşincisi hakkında şikâyet gerçekleşen memurun bu şikâyetin haksızlığı karşısında şahsi hukuk çerçevesinde dava etmesi kabul edildiğinden, mevadd-ı umumiye kısmının çıkarılmasına karar verdi.

Yine Encümen tarafından bu yeni layihaya konulmayan vilayet memurlarının tayin ve azillerine, sorguya çekilmelerine ve yargılanmalarına ilişkin hükümler olmuştur. Encümen, bu maddelerin bu hususta yeterli olmadıklarından başka ayrı ve daha mükemmel bir kanun ile halledilmesinden yanadır.[64]

Hükümet teklifinde nahiye teşkilatının gereksiz masrafa yol açacağı gerekçesiyle kabul edilmemiş olmasına rağmen, Encümen nahiye ve köylere ilişkin bazı hususları ilave ettti. Bu noktada Encümen'in nahiye teşkilatına büyük önem verdiği anlaşılmaktadır. Hükümetin de nahiye teşkilatının önem ve aciliyeti konusunda Encümen'e katıldığı, Encümen'in hükümetten bu konuda bir kanun layihasının hazırlanıp meclise sunulmasını talep etmesi üzerine, dönemin Dahiliye Vekili Talat Bey'in Encümen'den bir nahiye kanunu layihası düzenlemesini istemesi üzerine Encümen'in bunu hazırladığı, üçte birinin görüşmesinin tamamlandığı; ancak bu sırada Dahiliye nazırının değiştiği ve yeni Dahiliye nazırının da önceliğin vilayet kanununa verilmesini istemesi üzerine nahiye kanun layihası işinin ertelendiği açıklanmaktadır.[65]

Encümen raporundan anlaşıldığına göre idari taksimatın bölümleri üzerinde hükümet ile Encümen arasında görüş ayrılığı bulunmaktadır. Hükümet, Osmanlı ülkesini, var olan vilayetlerin yarısı büyüklüğünde vilayetlere bölmeyi arzularken; Encümen, vilayetlerin kaldırılmasını, livaların doğrudan merkeze bağlanmasını savunmuştur. Yani, Encümen taşrada en büyük mülki birimin liva olması gerektiğini ileri sürmüştür. Encümen, halihazırda vilayet-liva-kaza-nahiye-köy biçiminde-

64 *A.g.k.*, s. 62.

65 *Aynı yerde.*

ki idari kademelendirmede bir derecenin fazla olduğunu düşünmüştür. Nahiyeler hakkında düzenlenecek kanun ile köy ve nahiyelerin hayatı birbirine rapt ve takrib edilerek ikisinden bir şahs-ı manevi-i mahalli çıkarmanın mümkün olabileceğini; yine de nahiye-kaza-liva-vilayet biçimindeki teşkilatta da bir kademenin fazla olduğunu belirtmiştir. Encümen'e göre, nahiye idare teşkilatının temeli olacaktır. Kazaların da kaldırılmasına taraftar olan da olmadığına göre ya livalar ya da vilayetlerin kaldırılması gerekmektedir. Sadrazam vilayetlerin ikiye bölünebileceğini; bundan sonra kazaların doğrudan vilayete bağlanmasının olabileceği görüşündedir. Anlaşılan hükümetin kaldırmak istediği "liva", Encümen'in kaldırmak istediği ise "vilayet" terimi olmuştur. Aslında her ikisi de geniş vilayetlerin kadırılmasından yanadırlar. Encümen ve hükümet vilayetlerin lağvı meselesinin peyderpey yapılması konusunda anlaşmışlardır. Dahiliye Nazırı'na göre, nahiye teşkilatı oluşturulmadıkça yeni teşkilatın uygulanması mümkün değildir. Bu nedenle layihanın birinci maddesi halihazırdaki mülki kademelendirmeyi esas almış; ancak ikinci maddesine nahiye teşkilatını ikmal edilen livaların bağımsız livalar halinde yönetileceği hükmü konulmuştur. Anlaşılan livaları bağımsız livalar haline getirerek doğrudan merkeze bağlamak mülki kademelendirmenin değiştirilmesi için kullanılan bir yöntem olarak benimsenmiştir.[66] İlerleyen süreçte böylesi bir uygulama hem İttihatçıların iktidarı zamanında ve hem de daha sonrasında Kurtuluş Savaşı döneminde TBMM tarafından benimsenecektir.

Hükümet, imparatorluğun Arap topraklarını ve özellikle de Yemen'i genel düzenlemenin dışında bırakmak istemişse[67] de Encümen'deki tartışmalar sonrası bu bölgelerin yönetimi-

66 *A.g.k.*, s. 63-64.

67 24 Ocak 1910 (11 Kanunisani 1325) tarihinde Meclis-i Mebusan'da Sadrazam İbrahim Hakkı Paşa hükümet programını okuduktan sonra bu noktada hükümetin görüşünü "Fakat cümleniz bilirsiniz ki bizim vilâyâtımız, sureti umumiyede iki kısma taksim olunabilir. Bir kısım vilayetlerimiz vardır ki bir kanunu umumi ile kabili idaredir. Birtakım vilayetler var ki hususi ahvali ziyadedir. Bu hususiyeti ahvali ziyade olan vilâyetlerimizden ezcümle Yemen vilayeti vardır." (*Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 1, İçtima Senesi: 2, 11 Kanunusani 1325, Ankara, TBMM Basımevi, 1985, s. 620) biçiminde açıklıyordu.

nin Şûra-yı Devlet'in hazırlayacağı nizamname ile belirleneceği hükmü yer almıştır.[68]

Encümen'in, hükümetin teklifi üzerinde değişiklik yaptığı bir başka konu da idare meclisleri ile ilgilidir. Encümen'e göre, idare meclisleri konusu iki noktadan tetkik edilmelidir. Birincisi idare meclislerinin "mehakim-i idare" görevini ifa edip etmemesi; diğeri de, seçimle gelen azalıkların korunması ya da bundan vazgeçilmesidir. Encümen, idare kurullarının idare mahkemesi görevini yerine getirmesini uygun bulmuştur. Kanun-i Esasi tadilatının Meclis'te alacağı biçim üzerine bu konunun yeniden düzenlenebileceğini de eklemiştir.[69]

Encümen, idare meclislerinde seçimle gelen üyelerin varlığına karşı çıkmıştır.[70] İdare meclislerinde seçimle gelen üyelerin varlığı hususunda, 1877 Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nda da yoğun tartışmaların gündeme geldiği hatırlanmalıdır. O dönemdeki tartışmalarda hükümet, seçimli üyelerin varlığına karşı çıkarken; Encümen, bu üyelerin gerekliliğini vurguluyordu. Bu noktada Encümen bir kez daha tefrik-i vezaif üzerinde açıklamalara girişir.

Encümen'e göre, tefrik-i vezaif ilkesine göre her görev sahibini "dairei salahiyetinde kavi ve muktedir kılmak" gerekmektedir. İdare meclislerinde seçimli üyelerin varlığı bu ilkeye aykırıdır. Encümen'e göre devlet vezaif-i siyasi ve vezaif-i idari olarak ikiye ayrılmış; idari görevler de önemli ve önemsiz olarak ayrıca ikiye bölünmüştür. Önemli idari görevler merkez-i saltanata hasr ve tahsis edilmiş; ayrıntıya ait görevler vilayetlere ve nahiyelere bırakılmıştır. Merkez-i saltanata bırakılan görevler icra kuvveti ve onun vilayette bulunan memurları, yani valiler, mutasarıflar, kaymakamlar ve nahiye müdürleri tarafından yerine getirilecektir. Encümen, idari görevlerde de böylelikle "vezaif-i umumiye" ve "vezaif-i hususiye" ayrımı getirmektedir. Genel

68 *A.g.k.*, s. 64-65.

69 *A.g.k.*, s. 65.

70 Elimizdeki hükümetin layihasında zaten nahiye meclisleri hariç idare meclislerinde seçilmişlerin olması öngörülmüş değildi. Bununla birlikte Şûra-yı Devlet seçilmiş üyelerin olması gerektiği yönünde görüş bildirmişti.

işlerde ve özel işlerde icra araçları farklı olduğu gibi mürakabe araçları da ayrıdır. İdare meclisleri, merkezi saltanata mahsus işlerle ilgili hususlarla iştigal edecek bir meclistir. Bu görevlerin mürakebesi hakkı Meclis-i Umumi-i Milli'ye aittir. Vilayet ahalisinin, seçilmiş olsalar dahi bunları vilayet memurlarının yanında tetkik ve mürakebeye yetkili olmaları idarede karmaşaya yol açar, bu yüzden katiyen uygun değildir. Bu açıdan seçilmiş üyelerin yer almaması gereklidir. Encümen'e göre, idare meclislerine seçimli üyeliklerin konulması bırakın tefrik-i vezaifi, tefrik-i kuvvanın bile olmadığı bir zamanda gerçekleşmiştir. Encümen bir de "encümen-i daimi-i vilâyet" oluşturulduğunu, böylelikle il genel meclisleri toplantı halinde olmadıkları zamanlarda ona vekâlet edeceğini; böylelikle de idare meclislerindeki seçilmiş azaların makamına kaim olacağını ileri sürmektedir. Encümen, ayrıca Kanun-i Esasi'nin 109. maddesinin "her sene merkezi vilâyette içtima eden Meclis-i umumi azasının suret-i intihabı bir kanunu mahsusla tayin olunacaktır." tarzında tadilini ve idare meclislerinden seçimli üyeliklerin çıkarılmasını özellikle temenni etmiştir. Ayrıca Encümen, hükümet teklifinde yer alan idare meclislerinde yer alması öngörülen memur sayısını da çok bularak, vilayet idare meclislerinde vali, defterdar, mektupçu ve hukuk müşavirinin; livalar ve kazalarda da aynı memuriyetle iştigal edenlerin doğal üye olmasını ve müzakere edilen konu ile ilgili memurların çağrılmasını yeterli görmüştür.

Encümen, vilayet bütçesinin ıslah, ikmal ve bu bütçenin genel bütçeden alacağı gelirin tayini hususlarında da değişikliğe gitmiştir. Encümen'e göre hükümetin teklifinde genel bütçeden idare olunan bir kısım görevleri vilayete bırakılmış, ancak vergilerin hangilerinin vilayete terk edildiği gösterilmemiştir. Dolayısıyla Encümen bu işi de açıklıkla halletmek yoluna gitmiştir. Maliye Nezareti ile yapılan görüşmeler sonrası 1328 senesinde itibaren aşar, vergiye munzam bulunan bilumum maarif ve menafi-i hassa-i ianeleriyle tarik bedel-i nakdisinin yarısı, maarife ait zebhiye resmi munzamı ve teçhizatı askeriye tertibi genel bütçeden ayrılarak vilayet bütçelerine verilecektir.[71]

71 *A.g.k.*, s. 66.

Encümen, hükümet layihasında yaptığı değişikliklerden bir başkasını vilayet bütçeleri masraflarının ihtiyari ve mecburi kısımlara ayırması olarak göstermektedir.

Encümen, il encümeni bahsinde de değişiklik yaparak valiyi il encümeni üzerinde de nezaretle yetkilendirmiştir.[72]

Encümen'in merkeziyetçiliğe getirdiği bütün eleştirilere rağmen eski düzenlemelerden daha merkeziyetçi bir yapı şekillendirmeye çalıştığını söylemek mümkündür. Encümen, bir yandan merkeziyetçiliği mahkûm ederken; öte yandan yerele bırakılacak yetkilerin yalnızca idarenin teferruatı olması gerektiğinin altını çizmektedir. Aslında bu yolla merkeziyetçiliği ana çerçeve olarak belirlemekte; yereli de bu çerçevede yetkilendirme gayretindedir. Bu anlamıyla merkez ile yerel arasında, egemenliğin münhasıran birincisinde olduğu, ikincisinin sadece yerel imar, ziraat, sanayi, ticari, eğitim ve beledi işlerle meşgul olacağı bir çerçeve çizmektedir.

Tasarı'nın yasalaşamaması ve 1912 İl Özel İdareleri Kanun-ı Muvakkati

İsmail Hakkı Göreli, bu layihanın Meclis-i Mebusan tarafından görüşülmeden Meclis'in tatil edildiğini; bunun da nedeni olarak çeşitli etnik gruplara mensup mebusların her birinin ayrı amaçları olmasını ve bu layihanın müzakeresinde nasıl bir netice alınacağının belirsizliğini göstermektedir.[73] Encümen-i Vilayet mazbata muharriri Ferid Bey ise meclisin konunun önemini anlamadığı görüşündedir.[74] Hükümet 13 Nisan 1912 (31 Mart 1328) tarihinde Encümen-i Vilayet'in düzenlemiş olduğu kanun tasarısının ikinci kısmını bazı değişiklikler ile "kanun-u muvakkat" olarak yürürlüğe koyar. 6 Nisan 1912 tarihli *Takvîm-i Vakayi*'de ilan edilerek yürürlüğe giren *İdare-i Umuîîye-i Vilayete Mütedair 29 Şevval 1287 tarihli Nizam-*

72 *A.g.k.*, s. 69.

73 İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 10.

74 Ahmed Ferid, *Türk Yurdu*, yıl 1, sayı 15 (31 Mayıs 1328) [çevrimyazı metin: *Türk Yurdu*, Ankara, Tutibay Yayınları, 1998, s. 256.]

nameyi Muaddil Kanun-ı Muvakkat (Bab-ı Sani) adıyla yayınlanan metin, *İkinci Bab İdare-i Hususiye-i Vilâyet* başlığıyla ve 85. maddeden başlamaktadır.[75] Encümen-i Vilayet'in düzenlemiş olduğu metnin ikinci kısmının başına üç hüküm ilave edilmiştir. Bundan sonra 88. madde ile başlayan bölüm Encümen'in hazırlamış olduğu metinden alınmıştır. Bununla birlikte Encümen'in metninde yer alan valinin nezaretle birlikte dernekleri denetlemesi (Madde 104), il genel meclisi kararlarından izne tabii olanları değerlendirmeleri ile birlikte ilgili olduğu nezaretten izin alarak ve izne tabi olmayanları resen uygulamaya koyarak, olayı ve sonucunu vilayet istatistikine dahil etmesi ve bu husus hakkında her üç ayda bir mercilerine ve il genel meclisine bilgi vermesi (Madde 114) biçimindeki düzenlemeler yer almamıştır. Ayrıca Encümen'in metninde yer alan *Vilâya-tı Mütecavire Beyninde Mesalihi Müşterekenin Sureti Rüyeti* başlıklı yedinci fasıl ve *Mevadd-ı Müteferrika ve Muvakkata* başlıklı sekizinci fasıl da 1912 Kanun-ı Muvakkati metninde bulunmamaktadır.

1912 yılında denetleme iktidarından uzaklaştırılan İttihat ve Terakki, 1913 yılının Ocak ayında gerçekleşen Bâb-ı Âli darbesi sonrasında Osmanlı yönetiminde ağırlığını daha da arttırarak geri döndü. Sadrazamlığa Mahmut Şevket Paşa getirilirken, Dahiliye nazırı da İttihatçılardan Adil Bey oldu. Bu hükümet döneminde Mart ayında vilayetler ile ilgili iki kanun-ı muvakkat yayınlanır. Önce 9 Mart 1913 tarihinde vilayetlere mali alanda kısmi serbestlik tanıyan bir kanun-ı muvakkat çıkarılır.[76] Bu kanun-ı muvakkat ile vilayet maliyeleri imparatorluk maliyesinden ayrılıyor; vilayet vergilerinin kurulacak özel bir mekanizma yoluyla toplanması, yerel hizmetlerin yerel gelirlerden meydana gelecek özel bir vilayet hesabından karşılanması ve her vilayet bütçesinin o vilayetin il genel meclisi tarafından

75 Bu metnin Latin harflerine transkripsiyonu için bkz.: *Meclis-i Mebusan Levâyih ve Tekâlif-i Kanuniye ve Encümen Mazbataları, Sene: 1328 (1912)*, s. 122-130 ve ayrıca Cenk Reyhan, "Yerel Yönetim Metinleri XXI: 1871 Tarihli Vilâyet Genel İdaresindeki Değişikliğe Dair Geçici Kanun,", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 9, sayı 2, Nisan 2000, s. 100-114.

76 Sina Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, s. 257.

hazırlanması öngörülüyordu.[77] 26 Mart 1913 tarihinde hükümet bu kez, il genel idaresini de içermek üzere *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-ı Muvakkat*'ini ilan eder. Encümen'in hükümetin kanun layihasında yapmış olduğu değişiklik gibi, bu kanun da iki kısımdan oluşmuştur. Ancak il genel idaresi ile ilgili kısım ne hükümetin ilk teklifinde ne de Encümen'in tadilatı sonrasındaki biçimiyle yer almıştır; yeni bir metin biçimindedir. Bununla birlikte il özel idaresine dair hükümler 1912 yılında yayınlanan *İdare-i Umumiye-i Vilâyete Mütedair 29 Şeval 1287 tarihli Nizamnameyi Muaddil Kanun-ı Muvakkat (Bab-ı Sani)* ile aynıdır. Yalnızca 79 maddelik 1912 tarihli metnin ilk üç maddesi kaldırılmış; 1913 tarihli metinde il özel idareleri 76 maddede düzenlenmiştir.

1913 Tarihli Kanun Hükmünde Kararname metni[78]

Dahiliye Nezareti'nin hazırlamış olduğu kanun-u muvakkatin gerekçesinde tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkeleri bir kez daha yorumlanmaktadır. Buna göre:[79]

> "Tevsi-i mezuniyet, devair-i merkeziyyenin ittihaz ve icray-ı mukarrerat hususunda haiz oldukları kudret ve salahiyetten, kanun ile muayyen kısmın merkez-i hükûmet haricindeki memurlara ve tefrik-i vazaif kaidesi de hükûmetin deruhde ettiği vazaifin mahiyet ve ehemmiyetlerine göre aksam-ı merke-

77 Feroz Ahmad, *İttihat ve Terakki 1908-1914*, Üçüncü Baskı; İstanbul, Kaynak Yayınları, Ocak 1986, s. 224. Ahmad'ın eserinde "vilayet" terimi yerine "eyalet" terimi yer almaktadır.

78 Kanunun tam adı ve yayın tarihi şöyledir; "İdare-i Umumiyye-i Vilâyat Kanun-ı Muvakkatı", 17 Rebiü'l-ahir 1331-13 Mart 1329. (Takvim-i Vakayi ile neşr ve ilanı: 19 Rebiü'l-ahir 1331-15 Mart 1329. Numro 1414). (Tashih; Numro: 1416). Düstur, Tertib-i Sani, cilt 5, s. 187-216. Transkripsiyon metin için bkz. *Vilayet ve Mahalli İdareler Mevzuatı*, s. 270-297 ve Cenk Reyhan; "1913 Tarihli Vilâyat Genel İdaresi Geçici Kanunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 9, sayı 1, Ocak 2000, s. 129-154. Ayrıca il genel idaresini düzenleyen ilk 74 maddesinin yer aldığı transkripsiyon için bkz.: M. Savacı Eyüboğlu, "İdarei umumiyei Vilâyat Kanunu," idare dergisi, sayı 213, Kasım-Aralık 1951, s. 128-143.

79 Bu gerekçe için bkz.: Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi, Fikir Cereyanları, İnkılâp Hareketleri, İç Didişmeler, Birinci Genel Savaşın Patlaması*, cilt II, kısım IV, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991, s. 305-306.

ziyyeye hasr ve aksam-ı sairesini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilâyet ve belediyelere tevdi etmektir."

Bu yorumun, Meclis-i Mebusan'da oluşturulmuş olan Encümen-i Vilayet'in, tevsi-i mezuniyet yorumundan farklı olduğu görülmektedir. Encümen'in yorumunda göre, tevsi-i mezuniyet yalnızca merkezi hükümetin memurları ile ilgili olarak değerlendirilmişken; burada tefrik-i vezaif ile ilişkilendirilerek, merkezi hükümete doğrudan bağlı olmayan yerel görevlileri de bu kapsama dahil etmektedir. Esbab-ı mucibe layihasında, vilayetlerde merkezi idarenin memurlarının görevleri ile vilayetlere bırakılacak görevler ayrımında yine siyasi olan ve olmayan gibi bir ayrıma gidilmiş; siyasi olan işlerin genel yarara ait olduğu belirtilmiştir. Bunlar dışişleri, harbiye, bahriye, adliye, maliye ve zabıta işleri olarak tanımlanmış; mahalli nafıa işleri, ilköğrenim, belediye işleri, ziraat, sanayi ve ticaretin yerel yarara ait ve siyasi olmayan işlerden başka hususların da vilayet ve belediyeler tarafından yönetilmesinin uygun olduğu düşünülmüştür. Layihada, 1912 yılında yürürlüğe konulan İdare-i Hususiye-i Vilâyat Kanunu'nun uygulanamaması nedeniyle il genel meclislerinin toplanamadığı, bu durumun da bazı yerlerde ahalinin yerel gereksinimleri karşılamak için özel meclisler oluşturmasına ve bu yolla isteklerini duyurmasına yol açtığı öne sürülmektedir.

1913 tarihli Kanun-ı Muvakkat, iki ana kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım İdare-i Umumiye-i Vilâyat adını taşımakta ve il genel idaresini düzenlemektedir. İkinci kısım ise İdare-i Hususiye-i Vilâyat adıyla il özel idarelerini düzenlemektedir.

Kanun-ı muvakkatin giriş kısmında Kanun-i Esasi'nin 108. maddesine atıf yapılarak vilayetin idare yönteminin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkesine dayanmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

II Genel İdaresi

Mülki Taksimat: 1. maddeye göre; vilayetler, livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler de köylere münka-

sımdır. Vilayet genel idaresinin başı ve mercii validir. Livaların başında mutasarrıflar, kazaların başında kaymakamlar bulunacaktır. Ayrıca vilayet merkezlerinde merkez kazaları da oluşturulacaktır. Bağımsız sancaklar vilayet hükmündedir.

Memurlar: Vilayet merkezinde, naib, defterdar, mektupçu, jandarma alay komutanı, maarif, nafıa, ziraat, defter-i hâkanî, polis, evkaf, nüfus ve sıhhıye müdürleri ve gerekli görülen yerlerde vali muavini, umur-ı ecnebiyye müdürü veya vilayet tercümanı olacaktır (Madde 5).

Liva merkezinde, naib, muhasebeci, tahrirat kâtibi, jandarma tabur kumandanı, nafıa mühendisi, ziraat memuru, evkaf ve defter-i hakani ve nüfus memurları ile polis komiseri; kaza merkezinde ise naib, mal müdürü, tahrirat kâtibi, jandarma bölük kumandanı, evkaf, nüfus, tapu memurları ile polis komiseri bulunacaktır (Madde 5). Nahiyelerde ise müdür, nahiye kâtibi, zabıta memuru ve gereğine göre mal ve tapu memurları yer alacaktır (Madde 6).

Valiler Dahiliye Nezareti'nin inhası ve Meclis-i Vükela kararı ile; vali muavinleri, mutasarrıflar, vilayet mektupçuları ve kaymakamlar Dahiliye Nezareti'nin intihabıyla "bâ-irade-i seniyye" tayin olunurlar (Madde 8). Vali muavini, mektupçu, jandarma kumandanı, polis müdürü, nüfus müdürü, umur-ı ecnebiyye müdürü ve vilayet tercümanı ile liva tahrirat müdürleri valilerin rey ve mütalaaları alındıktan sonra atanırlar (Madde 9). Vilayetin bu yüksek görevlilerinin tayini hususunda 1910 yılında Meclis'e hükümet tarafından sunulan layihada bu memurların merkez tarafından atanacağı; 1911 yılında Encümen-i Vilayet tarafından düzenlenen layihada ise bu konunun başka bir kanun ile düzenlenmesi gerektiği düşünüldüğünden, yer almamıştı. Bu kez çıkarılan kanun-ı muvakkat ile valilerin de görüşlerinin dikkate alınması öngörülmüş; dolayısıyla 1910 layihasındaki hükümler valiler lehine biraz yumuşatılmıştır.

Valilerin görevden alınması Dahiliye Nezareti'nin teklifi üzerine Meclis-i Vükela kararı ile gerçekleşir (Madde 11).

Ba-irade-i seniyye veya nazırlar tarafından atanan memurların azledilmelerini düşünen vali, bunu gerekçesiyle birlikte az-

letmeyi düşündüğü memurların bağlı oldukları nezarete iletir. Nezaretler valilerin gerekçesini yeterli görmedikleri durumda, Şûra-yı Devlet'e araştırma yapılması için başvururlar ve durumdan derhal valiliği haberdar ederler. Şûra-yı Devlet en geç iki ay içerisinde karar vermek durumundadır. Merkezden azilleri veya değiştirilmeleri istenen memurlar hakkında bir ay zarfında vilayete yanıt verilmediği durumda valiler sorumluluğu üzerlerine alarak bunları azle ve değiştirmeye ve memurun ilgili olduğu bakanlığı haberdar ederek işten el çektirmeye yetkilidirler (Madde 12).

Valilerin Görevleri: Vali vilayette icra kuvvetinin en büyük memuru ve her nezaretin vekili ve mümessili olup, vilayetin genel idaresinden sorumludur.

22. madde valilerin görevlerini maddeler halinde saymaktadır:

- Vilayet dahilinde huzur ve asayişin sağlanması,
- Efrad ve cemiyet beyninde hürriyet, müsavat ve adalet esaslarının tamami-i tatbik ve mahfuziyeti,
- Hukuk ve emniyet-i şahsiye ve tasarrufiyenin temin-i masuniyeti,
- Her sınıf ahalinin iktisadi ve sosyal gelişimlerine hizmet edecek esbabın istihzar ve istikmali,
- Mahkeme bağımsızlığına uymakla beraber adaletin olabildiğince süratle ve sühuletle tevzi,
- Her sınıf ahalinin fikren, ahlaken ilerlemeleri ve nail-i refah ve saadet olmalarını temin edecek surette neşr ve tamim-i maarife müstemirren sai olmak,
- Ticaret ve sanayi ile ziraat ve sanayi-i ziraiyenin tekemmülat ve terakkiyatı,
- Sıhhat-i umumiyenin muhafazası ve şerait-i sıhhiyenin ıslahı ve bi'l-hassa frengi ve verem ve sıtma gibi emrazı sariye ve müstevliyenin indifai çarelerinin aranması,
- Zıraın terfih ve ikdarı gibi ahval-i valilerin idare-i hükümette mütemadiyen takib edecekleri makasid-i umumiye ve mühimmedendir.

İdare meclisleri

Vilayet İdare Meclisi: 1910 yılında Meclis'e sunulan layihada valinin başkanlığı altında naip, defterdar, mektupçu ve bulundukları vilayetlerde maarif müdürü, nafıa başmühendisi, sıhhiye müfettişi, orman ve meadin ve ziraat müdürü, defter-i hakani ve evkaf müdürlerinin de yer alması öngörülmüştü. Encümen-i vilayet ise bu kadar memura gerek görmemiş; düzenlediği layihada idare meclislerinin valinin başkanlığında naip, defterdar, mektupçu ve hukuk müşavirinden oluşmasını, görüşülen konu ile ilgili diğer vilayet daireleri müdürlerinin de üye olarak katılmasını öngörmüştü. 1913 Kanun-ı Muvakkati'ne göre ise vilayet idare meclisleri valinin veya muavinin başkanlığında naib, defterdar, mektupçu, maarif müdürü, nafıa başmühendisi, ziraat müdürü, müftü ve rüesa-yı ruhaniyye ve seçimli üyelerden oluşacaktır. Dolayısıyla, bu noktada, 1913 Kanun-ı Muvakkati iki layiha arasında vilayet memurları bakımından bir orta yolu benimsemiş; iki layihada da yer almayan müftü ve ruhani reislerin varlığını kabul ettiği gibi seçilmiş üyelerin de olmasını öngörmüştür. Bununla birlikte, seçilmiş üyelerin sayısı belirtilmemiştir. Ayrıca, Müslüman ve gayrimüslim ayrımı da yer almamıştır (Madde 62).

İdare meclisi memurların yargılanması, hükümete ait her türlü müzayedat ve münakasatı yasalar ve nizamlar uyarınca bilicra gerekli olan mukavelatın tayini şeraiti, öşür ve rüsum gelirlerinin müzayedesi, ihalesi ve emanette kalanların idaresi, mirî ormanlardan kereste kat'ının müzayedesi, hükümete ait bütün menkul ve gayrimenkullerin nezaret ve bakımı, kabristan mahalleri tahsisi ve mahalli dairece lüzum gösterilecek cedavilin tetkiki ile görevlidir (Madde 66). Vilayet idare meclisi il genel meclisine ve encümene ait görevlere müdahale etmez; livalar ve bağlı kazalar idare meclisleri kararlarını inceler; vilayet idare meclislerinin işlemlerinin incelenmesi Şûra-yı Devlet'e aittir (Madde 67). İdare meclisi üyeleri kararlarından dolayı sorumludurlar (Madde 72).

Liva İdare Meclisi: Mutasarrıfın başkanlığında naib, muha-

sebeci, tahrirat müdürü, nafıa mühendisi, ziraat memuru olan livalarda onlardan ve müftü ile rüesayı ruhaniyye ve seçilmiş azalardan oluşacaktır (Madde 63).

Kaza İdare Meclisi: Kazalarda kaymakamın başkanlığında naib, mal müdürü, tahrirat kâtibi, müftü ve rüesayı ruhbaniyeden meydana gelecek bir idare meclisi olacaktır (Madde 64).

İdare meclislerinin sürekli üyesi olmayan şuabat-ı saire-i idare rüesası kendi dairelerine ait işler görüşülürken üye sıfatıyla meclise davet olunacaklardır (Madde 65).

İl Özel İdaresi

1913 Kanun-ı Muvakkati'nin ikinci kısmı İdare-i Hususiye-i Vilâyat başlığını taşımaktadır. Bu bölümün birinci maddesini oluşturan kanun-ı muvakkatin 75. maddesine göre "vilâyet emval-i menkule ve gayr-ı menkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdud vezaif-i hususiye ile mükellef bir şahs-ı manevidir."

76. maddeye göre vilayetin umur ve menafai-i husisiyesini tedvir ve muhafaza ve onu temsil ve teşhis eden idari araçlar vali, meclis-i umumi-i vilayet ve encümen-i vilayettir.

77. maddeye göre bu konularda icra yetkisi valiye aittir.

İl Genel Meclisi

Meclis-i umumiye-i vilayet üyeleri kazalar tarafından seçilir (Madde 103). Kazalar her 12.500 nüfus ve fazlası için bir aza gönderirler. 12.500-18.750'ye kadar bir; 31.250'ye kadar iki ve 37.500 kadar üç ve 50.000'e kadar dört üye seçilir. 50.000 fazla nüfusu olan kazalar için üye adedi bu oranlarda arttırılır. 12.500'den az nüfusa sahip kazalar da bir aza seçebileceklerdir (Madde 103). Meclis-i umumi azaları son mebus seçimindeki ikinci seçmenler ile kaza merkezlerindeki belediye meclislerinin toplantısında oluşturulacak heyet tarafından belirlenir (Madde 104). Meclis-i umumi azasının kaza ahalisinden olması gerekli yoktur. Vilayet ahalisinden olmaları yeterlidir (Madde 105).

Askerlik görevini yerine getirenler; ayanlar ve mebuslar, bütün hakimler, devlet ve vilayet memurları, vilayet dahilinde vilayete ait hususatın mültezim, mukavvel ve müteahhidleri meclis-i umumi üyeliğine seçilemezler (Madde 106). Meclis-i umumi üyelerinin görev süresi dört yıldır. Tekrar seçilmek olanaklıdır (Madde 108). Meclis-i umumi senede bir defa, 40 gün süre ile toplanır. Vali gerektiği durumda toplantı süresini 15 gün uzatabilir (Madde 11-112-113). Meclis-i umumi üyelerine bulundukları her içtima için elli kuruş mahsusat ve şehri bin beş yüz kuruş harcırah verilir (Madde 116). Meclis-i umuminin başkanı validir. İkinci reis ve iki kâtibi Meclis-i umumi seçer (Madde 118). Meclis-i umumide görüşülecek konular vali tarafından belirlenir. Üyelerin de görüşülmesini istedikleri konuları önerme hakları vardır. Ancak bu önerinin meclis-i umuminin mutlak çoğunluğu ile kabul edilmesi gereklidir (Madde 123). Vali meclis-i umumi toplantısını Dahiliye Vekâleti'ne haber vermek suretiyle bir hafta erteleyebilir. Vali, meclis-i umuminin feshini gerekli görür ise nedeniyle birlikte Dahiliye Nezareti'ne bildirir ve meclis-i vükelanın kararına göre hareket eder (Madde 125).

Encümen-i Vilayet

Encümen-i vilayet tarafından düzenlenerek 1911 yılında Meclis'e sunulan layihada yer alan il encümeni, 1913 Kanun-u Muvakkati'nde de benimsenmiştir. Meclis-i umumi tarafından kendi içerisinden seçilen dört üyeden oluşur. Meclis-i umumi üye sayısının sekizden az olduğu mahallerde encümen-i vilayet de iki üyeden oluşturulabilir (Madde 136). Encümen-i vilayet üyelerinin ayrı kazalardan olması gerekmektedir (Madde 138). Görev süreleri bir yıldır. Ancak meclis-i umumi tarafından gerekli görüldüğü zamanlarda olağanüstü toplantıda dahi bu süre uzatılabilir; yeniden seçilmeleri de mümkündür (Madde 139). Encümen-i vilayet üyelerine şehri 1500 kuruşu geçmemek üzere tahsisat verilebilir (Madde 140).

Encümen-i Vilayetin Görevleri (Madde 144):

• Vali tarafından tevdi olunacak vilayet bütçesini tetkik ile mütalaasını ba-mazbata beyan eder.

• Vali tarafından her ay sonunda tevdi olunacak sarfiyat cetvellerinin bütçeye uygunluğunu inceler ve uygun olduğu taktirde mezkûr cedvelleri onaylar.

• Vilayet bütçesi ve meclis-i umumi mukarreratı mucebince icra olunacak münakısa ve müzayede şeraiti hakkında ita-yı rey ve bu babda lazım gelen evrakı tanzim eder.

• Mesarif-i gayr-ı melhuzeye mahsus olarak vilayet bütçesinin de merkum mebaliğin suret-i sarfını tayin ve bir fasıl dahilinde maddelerin münakalasını icra eder ve fasıldan fasıla münakalat icrası meclis-i umumi veya altıncı fıkraya tevfikan encümen-i vilayet kararıyla irade-i seniyye-i hazret-i padişahi istihsaline mütevakıftır.

• Mahalli hizmetlere müteallik olarak Meclis-i umumiye tevdi olunacak projeler hakkında ita-yı rey eder.

• Halat-ı müstacelede Meclis-i umumi-i vilayetin ittihaz edebileceği kararları Meclis-i umuminin ilk içtimaında meclise arz etmek şartıyla ittihaz eder.

• Meclis-i umuminin her içtima senevisi ibtidasında idare-i vilayetin suret-i cereyanına ve mukarrerat-ı sabıkanın suret-i ihrasına dair meclise bir mütaalaa-name takdim eder.

• Bu kanun ile vilayete tefrik edilen vezaif-i hususiyyeye müteallik olarak valinin havale edeceği her türlü mevad hakkında ita-yı rey eder.

• Encümen-i vilayet bu kanun ile vilayete muhavvel olmayan hususatı katiyyen müzakere edemez.

1864 ve 1871 Nizamnameleri ile düzenlenen mülki yapı 1913 yılından itibaren bu kanun-u muvakkat ile düzenlenir olmuştur. Yine parlamentonun onayından geçmemiş bir düzenleme, mülki yapının üzerinde yükseldiği temel olmaya devam etmiştir. 1913 tarihli Kanun-ı Muvakkat'in il genel idarelerini düzenleyen kısmında Cumhuriyet sonrasında birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiş; 1929 yılında bu bölüm bütünüyle değiştirilmiştir. İl özel idarelerini düzenleyen kısmı ise Cumhuriyet dö-

neminde de uzun süre yürürlükte kalmıştır. Bu durumda il özel idaresine ve genel olarak mülki yapıya ilişkin Osmanlı'nın son demlerindeki İttihatçı bakışın Cumhuriyet kadroları tarafından da büyük ölçüde benimsendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu kanun-ı muvakkat üzerine yapılan yorumlarda genel yaklaşım merkeziyetçiliğin azaltıldığı biçimindedir.[80] Süheyp Derbil, kanun-u muvakkati; "ademi merkeziyeti tesis etti ve vilâyetleri birer hususî idarelerle donattı, vilâyetlere hükmî şahsiyet tanıdı" sözleriyle tanımlamaktadır.[81] Yusuf H. Bayur da, kanun-u muvakkatin, merkeziyetçiliği azalttığını ve devlet görevlerini ikiye ayırarak bir kısmını merkeze diğer kısmını vilayetlere bıraktığı görüşündedir.[82] Carter V. Findley, yasayı bir *decèntralisation* örneği olarak nitelerken;[83] Mete Tunçay, "etkin yönetimi sağlamak için atılmış bir ileri adımdı" sözleriyle değerlendirmektedir.[84] Shawlar, yasanın, "valilerin güçlendirilip İstanbul'dakilere benzer bürokratik reformların yapılmasını sağladı[ğını]" yazmaktadırlar.[85] Erik Zürcher, anlaşılan vilayetlere sağlanan yetkileri pek yeterli görmemiş olsa gerek ki, kanun-u muvakkatin, "bir miktar adem-i merkeziyet" sağladığı düşüncesindedir.[86] Sina Akşin de, vilayetlerin tüzel kişilik sahibi olmalarının sağlandığını, vilayet meclislerinin icrai karar alabilmeleri esasının getirildiğinden söz ederek merkeziyetçiliğin önemli ölçüde hafifletildiğini ileri sürmektedir.[87] Akşin, bu

---

80 Bir İngiliz gazetesi bu kanun-u muvakkat haberini "Decentralization in Turkey" başlığı ile okuyucularına duyurmuştur ("Decentralization in Turkey," *The Manchester Guardian*, 21 Mart 1913, s. 6).

81 Süheyp Derbil, *İdare Hukuku*, cilt 1, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Neşriyatı, Recep Ulusoğlu Basımevi, 1940, s. 260.

82 Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, kısım IV, s. 304.

83 Carter V. Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire, The Sublime Porte 1789-1922*, s. 311.

84 Mete Tunçay, içinde, *Çağdaş Türkiye* cilt 4, s. 39.

85 Stanford J. Shaw- Ezel Kural Shaw, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, ikinci cilt, *Reform, Devrim ve Cumhuriyet: Modern Türkiye'nin Doğuşu, 1808-1975*, 2. baskı, İstanbul, E Yayınları, 1994, s. 368.

86 Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995, s. 177.

87 Sina Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, s. 239.

kanun-ı muvakkat ile "vilayetlerin ademimerkeziyeti yönünde bazı tedbirler..." getirildiğini de kabul etmektedir.[88] Ahmad ise bu yasa ile getirilen düzenlemeyi "yarı-özerk" olarak nitelendirmektedir.[89]

Merkeziyetçi politikaları ile bilinen İttihatçıları böylesi bir yasa çıkartmaya sevk eden hususlar neler olabilir?

Yusuf H. Bayur, bu kanunun esas bakımından İttihat ve Terakki'nin merkeziyetçi anlayışına aykırı bulunduğunu belirttikten sonra, İttihatçıların, Balkan yenilgisi sonrası Rusya'nın doğu illeri için özel bir yönetim kurulması talepleri ile ve Arap illerinde henüz bağımsızlık için olmasa da geniş bir özgürlük için kaynaşmalar ile karşı karşıya olduğunu; bu durumda da hükümetin kendi görüşüne göre "ehven-i şer" bir kanun yayınladığı yazar.[90]

Gerçekten de imparatorluğun Müslümanlar ile meskûn bölgeleri de bir süreden beri harekete geçmişlerdi. 1912 yılında Arnavutluk karışmıştı. 1912 yılında Makedonya-Arnavutluk gezisi yapmış olan İttihatçı Dahiliye Nazırı Hacı Adil Bey dönüşünde meselenin çözümü için; "o güne dek merkeziyetçi sistemin yerleşmesini sağlamak amacıyla başvurulan baskı politikasından vazgeçilmesini ve yerine, imtiyazlar tanıyan, uzlaşma taraftarı, yani adem-i merkeziyetçi bir siyaset" öneriyordu.[91] İmparatorluğun Arap toprakları da milliyetçi özlemlerden nasibini almaya başlamıştı. Cemaat meclisleri tarafından seçilmiş Beyrut Vilayet Meclisi'nin 31 Ocak 1913 tarihinde kabul ettiği ıslahat layihası[92] adem-i merkeziyet üzerine inşa edilmişti. Bu ıslahat layihasına göre, vilayetin idaresi iki kısma ayrılacak; ilk kısım, padişahın haklarını, askerlik, dışişleri, gümrük ve posta-telgraf işlerini ve genel kanun ve nizamlar ile devletçe top-

88 *A.g.e.*, s. 257.

89 Feroz Ahmad, *İttihat ve Terakki*, s. 225.

90 Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, kısım IV, s. 304.

91 Feroz Ahmad, *İttihat ve Terakki*, s. 179.

92 Beyrut Vilayet Meclisi'nin bu ıslahat layihası için bkz.: Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi: Trablusgarp ve Balkan Savaşları Osmanlı Asyasının Paylaşılması İçin Anlaşmalar, Paylaşmalar*, cilt II, kısım III, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991, s. 216-217.

lanan vergileri kapsayacaktı. İkinci kısım ise mahalli işler ile alakalıdır. Bu ikinci kısımdaki işlerin görülmesi vilayet genel meclisine ait olacaktır. Vilayet merkezinde, yarısı Müslümanlardan diğer yarısı Hıristiyanlardan olmak üzere otuz üyeye sahip olarak oluşturulacak vilayet genel meclisi yalnızca idari değil, yasama yetkisine de sahip olacaktır. Yalnızca genel siyasa, bayındırlık için imtiyaz vermek hakkı ve savunma işleri merkeze bağlanacak; diğer bütün sorunların merci bu meclis olacaktır. İllerin gelirleri ikiye ayrılarak gümrük, posta-telgraf ve askerî bedelden gelecek paralar merkeze gönderilecek, diğer bütün gelirler vilayetler tarafından mahalli ihtiyaçlar için kullanılacaktır. Mutasarrıf, kaymakam ve müdürleri, adlarını merkeze bildirmek suretiyle vali tayin edecektir. Vali, vilayet genel meclisinin kararlarına itiraz edebilirse de meclis ikinci defa üçte iki çoğunlukla aynı kararı alırsa vali o kararı yürütmeye mecbur olacaktır.

Görüldüğü gibi bir vilayet meclisi, ki cemaat meclisleri tarafından seçilmiş olması bağlamında kanuni vilayet genel meclisi olduğu da şüphelidir, yasal olarak yetki alanına girmeyen bir konuda ortaya kapsamlı bir ıslahat programı koyuyor; bununla özerkleşme eğilimini sergiliyordu. Hatırlanacağı üzere 1913 Kanun-u Muvakkati'nin esbab-ı mucibesinde de 1912 yılında yürürlüğe konulan İdare-i Hususiye-i Vilâyat kanununun uygulanamaması nedeniyle il genel meclislerinin toplanamadığı; bu durumun da bazı yerlerde ahalinin yerel gereksinimleri karşılamak için özel meclisler oluşturduğu ve bu yolla isteklerini duyurdukları belirtilmekteydi.

Başlangıçta Arapların isteklerini reddeden İttihatçılar[93] kısa bir süre sonra bu istekleri dikkate almak durumunda kalacaklardır. Bu konjonktürde ortaya çıkan 1913 Kanun-ı Muvakkati;

> "...bu gibi olayları önlemek ve hem idareyi düzenleyip hem de büyük devletlere yaranıp onların Osmanlı iç işlerine karışmak

93 Beyrut Vilayet Genel Meclisi'nin Islahat Layihası hazırlaması girişimlerine karşı Bâb- Âli baskını sonrası yeniden Dahiliye nazırı olan Hacı Adil Bey'in Beyrut vilayetine yapmış olduğu 27 Ocak 1913 tarihli tebligat için bkz.: Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, kısım III, s. 218.

için kullandıkları bir bahaneyi ellerinden almak düşüncesine dayanıyordu."[94]

Ahmad da, İttihatçıların amacının bir yandan adem-i merkeziyetçi bir sistem uygularken öte yandan vali ve Dahiliye nazırı aracılığıyla merkezi hükümetin milli otoritesini sürdürmek; bir yandan vilayetlerin özerklik isteklerini karşılamak, öte yandan bütünlüğü bozmamaya çalışmak olarak belirtmektedir.[95]

1913 yılında sadrazam olan İttihatçı Sait Halim Paşa hükümet programını okurken bu farklı amaçları gözler önüne sermektedir:

> "Neşredilen kavanin-i idariyenin en mühimi İdare-i Vilayet Kanunu'dur. Kanun-ı cedid ile vilayetlerin idaresi tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif esasatına tevfik edilmiştir. Umur-ı vilayet menafi-i umumiye ve menafi-i hususiye taalluk itibariyle ikiye ayrıldığı gibi kanun da idare-i umumiye ve hususiye namıyla ikiye tefrik edilmiştir. Menafi-i umumiyeye aid olan hidematın emr-i idaresinde merkezin mümessil ve vekili olan valilerin ve onlara izafeten sair rüesa-i memurînin mezuniyetleri yani vezaif ve selahiyetleri tevsi edilmiştir. Vilayatın menafi-i hususiyesine aid umurda karar vermek ve vilayatın hususi büdçelerini tedkik ve tasdik etmek selahiyeti de merkezden alınarak vilayet mecalisi-i umumiyesine tevdi edilmiş yani vezaif bu suretle tefrik olunmuştur. Mamafih, mecalis-i umumiyenin bu babtaki kararlarının icrası da doğrudan doğruya valilere mevdudur. Bu suretle müzakere ve ita-ı karar selahiyeti mecalise, icra ve idarenin mesuliyeti de valilere tefviz olunmuş oluyor. Büdçeler merkezden tasdik edileceği için kavanin ve nizamat-ı devlete mugayir kararlar aleyhine valilerin hakk-ı itirazı vardır. Hülasa mezuniyetler tevsi' ve vezaifi tefrik edilmekle beraber şuabat-ı idare-i memleket üzerinde merkez-i hükûmetin nezaret ve murakabesi mahfuz tutulmuş, binaenaleyh memleketin vahdet-i idaresi taht-ı temine alınmıştır."[96]

---

94 Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, kısım IV, s. 305.

95 Feroz Ahmad, *İttihat ve Terakki*, s. 225.

96 İhsan Güneş, *II. Meşrutiyet Dönemi Hükümet Programları (1908-1918)*, s. 253.

Özetlemek gerekirse, Balkan topraklarının büyük ölçüde elden çıktığı, Avrupalı devletlerin Doğu Anadolu için bastırmakta oldukları, imparatorluğun Arap topraklarında da milliyetçiliğin filizlenmekte olduğu bir dönemde çıkarılmıştır bu kanun-ı muvakkat. 1925 yılında TBMM'de Dahiliye Vekâleti Bütçesi görüşmeleri sırasında Kazım Vehbi Bey bu kanunu "Muhtariyet talep eden Arapların amalini tanzim etmek için alelacele ilân ettiğimiz İdarei Umumiyeyi Vilayat Kanunu..." sözleriyle tanımlamayı yeğlemiştir.[97] Elde kalanı korumak İttihatçıların başlıca çabasıdır. Ancak merkeziyetçi politikaların birtakım bölgelerin tamamen kopmasına yol açtığı düşüncesinden hareketle en azından elde kalan topraklarda yerel özerklik taleplerine yanıt vererek/verirmiş gibi görünerek bütünlüğü sağlamaya çalışmak; bu yolla Avrupa'dan gelen baskılara da karşı koymak temel amaçlar olarak ortaya çıkmış görünmektedir. Osmanlı Devleti yöneticilerinin Tanzimat'ın başından itibaren içine düştükleri açmaz İttihatçıların da karşısındaydı. Çözüm olarak ortaya çıkarılan yasal düzenlemeler çözümsüzlüğü daha da arttırmaktaydı. Tabii bu kanun-ı muvakkat ile İttihatçılar merkezileşme yönündeki eğilimlerinden vazgeçmiş sayılamazlar. Onlar, daha öncesinden de belirttiğimiz gibi egemenliğin bölünmesi bağlamında bir yerel özerklik anlayışını ortaya koymak niyetinde değillerdi. Onların meselesi siyasi merkeziyetçiliği devam ettirirken, yerele bu siyasi merkeziyetçiliği tehlikeye atmadan birtakım yetkiler tanınması yönündeydi. Ve bu anlamıyla da merkez ile yerelin idari olarak birbirini tamamlamasından başka da bir amaç gütmüyorlardı. Oysa ki, imparatorluğun değişik bölgelerdeki halkların beklentisi ve amacı bundan çok daha ötesi gibi görünmektedir. Onlar en azından egemenliğin birtakım unsurlarına sahip olmayı istiyorlardı. Dolayısıyla yazarların önemli bir kısmı tarafından "adem-i merkezi" olarak tanımlanan böylesi bir kanun-ı muvakkat dahi yerel unsurlar tarafından tepki ile karşılandı. Basralı eşraf ve mebuslar Dahiliye Nezareti'ne protesto telgrafları gönderirken, Irak'ın önemli kişilerinden Seyit Talip İngiliz konsolosuna kanunun bazı iyi

97 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: II, cilt 14, İçtima Senesi: II, 16.2.1341, s. 34.

yönlerine rağmen bir bütün olarak kabulünün olanaksızlığından söz ediyor, eşrafın kanunun bugünkü haliyle yürürlüğe girmesine karşı olduğunu bildirmekten çekinmiyordu.[98] Arap vilayetlerinin önde gelenleri valiye eyalet meclisleri üzerinde tanınan yetkiye karşı çıkıyorlardı.[99] Kanun, Hicaz gibi toplumsal yönden geri kalmış bölgelerde de uygulanmadı.[100] Suriyeliler de vilayet meclisi seçim usulünü beğenmediklerinden seçimleri boykot ettiler.[101] 1913 yılının Haziran ayında Paris'te toplanan bir kongrede de Arap vilayetleri için adem-i merkeziyet ilkesi üzerine kurulu yeni bir idari yapı dileği dile getirildi.[102] Şu noktayı bir kez daha açıklamakta yarar görüyoruz. Yukarıda sözünü ettiğimiz yazarların, 1913 Kanun-ı Muvakkati'ni "adem-i merkezi" olarak tanımlarken, adem-i merkeziyetten anladıkları ile imparatorluğa bağımlı halkların "adem-i merkeziyet"ten anladıkları birbirinden farklı şekillenmiştir.

İl Genel Meclisi İç Tüzüğü[103]

1916 yılında (17 Mayıs 1332) tarihinde *Vilayet Meclis Umumisi Dahili Nizamnamesi* yayınlanır. 21 maddeden oluşan bu nizamname ile meclislerin iç işleyişleri düzenlenmektedir.

Nizamnamenin birinci maddesi meclis ikinci başkanının seçim usulü üzerinedir. Nizamnamenin ikinci faslı (Madde 2-6) meclis-i umumide oylamaların nasıl yapılacağını açıklamaktadır.

Nizamnamenin üçüncü faslı (Madde 7-21) mecliste müzakeratın idaresi ve icrası üzerinedir. Bu faslın 9. maddesi ile "makamı vilayetten tevdi olunmayan arzuhaller meclis-i umumice kabul edilemez" hükmü getirilirken, 10. maddesi ile de mecli-

98 *A.g.e.*, s. 225.

99 *A.g.e.*, s. 226.

100 Sina Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, s. 257.

101 Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, kısım III, s. 223.

102 *A.g.e.*, s. 223.

103 Bu nizamnamenin Latin harfleri ile sureti için bkz.: *Vilâyet Meclis Umumisi Dahili Nizamnamesi* (Baskı yeri, yayınlayan, tarih yok) ve M. Saveci Eyüpoğlu, *Hususî İdareler Mevzuatı*, Ankara, Ulusal Matbaa, 1943, s. 144-148.

sin ruzname-i müzakeratının reis tarafından belirleneceği öngörülmektedir.

17. maddeye göre de meclis tarafından müzakere edilecek mevad tetkik edilmeye muhtaç görünürse meclis üyeleri arasından kura ile üç veya beş kişi belirlenerek bir encümen oluşturulacaktır. Bu tür encümen oluşturulduğunda kendi arasından birini başkanlığa seçer.

Doğu Anadolu, Ermeni meselesi ve umumi müfettişlikler

Berlin Kongresi ile birlikte Osmanlı Devleti'nin gündeminde önemli yer tutmaya başlayan Ermeni sorunu ilerleyen süreçte de devam etti. İkinci Meşrutiyet döneminde, 1913 yılında bir kez daha konu gündeme gelmeye başlayınca Osmanlı yöneticileri büyük devletler arasındaki çekişmeden yararlanarak bu konuyu kendisi için büyük sorun teşkil etmeyecek biçimde çözmeye çalışacak; Rusya'nın karşısında İngiltere'nin desteğini arayacaktır.[104]

Aslında daha 1909 yılında Doğu Anadolu'ya teftiş heyetleri gönderilmesi gündeme gelmişti. Sadrazam Kamil Paşa imzasıyla 4 Şubat 1909 (22 Kânunisani 1324) tarihli bir yazıyla hükümet Trabzon, Erzurum, Van, Sivas, Mamuretülaziz, Diyarıbekir ve Bitlis vilayetlerinde hoşa gitmeyen birtakım hareketler ve durumlar ortaya çıktığına dair şikâyetlerin olduğundan bahisle inzibat ve genel asayişi sağlayarak değişik sınıftan teba arasındaki çekişme ve anlaşmazlıkları tetikleyen her türlü hareket ve tecavüzün önlenmesi amacıyla bir "heyeti mahsusai ıslahiyye" gönderilmesi hususunu bildirmektedir. Söz konusu heyetin başında ayan üyesi Galip Bey'in bulanacağı; eski mutasarrıf Mustafa Zihni Paşa, dava vekili Şahnazar Efendi, Erkanı Harbiye Kaymakamı Cemal ve Binbaşı Zeki Beylerden oluşa-

104 Doğu Anadolu ıslahat girişimlerinin izlediği sürecin ve Avrupalı büyük güçlerin ve Osmanlı devletinin bu konudaki tutumların ayrıntılı bir incelemesi için bkz.: Zekeriya Türkmen, *Vilayât-ı Şarkiye (Doğu Anadolu Vilayetleri) Islahat Müfettişliği, 1913-1914*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2006.

cağı bildirilmekte; bunlara ödenecek ücret belirtilmektedir.[105] Meclisi Mebusan Reisi Ahmed Rıza imzasını taşıyan 10 Şubat 1909 (28 Kânunisani 1324) tarihli cevap yazısında söz konusu özel heyetin görev ve ıslahatı hakkında bir kanun düzenlenmesi ve Meclis-i Mebusan'a sunulması gereğinin bildirilmesinin kararlaştırıldığı iletildi.[106] Bu arada İttihatçılar istemedikleri Kamil Paşa yerine Hüseyin Hilmi Paşa'nın sadrazam olmasını sağladılar. Bu kez 24 Şubat 1909 (11 Şubat 1324) tarihli Sadrazam Hüseyin Hilmi Paşa imzasıyla gönderilen yazıda geçici bir ıslahat heyeti yollanması söz konusu edilerek, bu heyetin görevlerini belirten bir talimatname sunuldu.[107] Bu talimatın başlangıç bölümünde heyetin yukarıda anılan isimlerden oluşacağı; yalnızca Şahnazar Efendi yerine Meclisi Mebusan üyesi Babikyan Efendi'nin heyete katılacağı görülmektedir. Meclisi Mebusan'da oluşturulan bir encümen talimatı inceledi ve birtakım değişiklikler yaptı. Encümen mazbatasında dikkati çeken noktalar bulunmaktadır.

Encümen, ıslah heyetine verilecek talimatın iki açıdan incelendiğini bildirmektedir. Bunlardan birincisi, hükümeti Doğu Anadolu'da ıslahat icrasına zorlayan sebepler nelerdir sorusuna yanıt arayarak diğer Osmanlı vilayetlerinde de aynı nedene dayanan ıslahata gerek ve ihtiyaç olup olmadığının belirlenmesi meselesidir. İkincisi ise ıslahatın ne suretle ve hangi araçlar ile icra edilmesinin olanaklı ve uygun olduğudur.[108]

Encümen'in yaptığı en önemli değişikliklerden biri talimatın "başlangıç" kısmındadır. Encümen geçici ıslahat heyetlerinin sayısını beşe çıkarmıştır. Birinci bölge, İzmit sancağı ile Kastamonu, Ankara, Sivas, Trabzon vilayetlerinden; ikinci bölge, Biga sancağı ile Hüdavendigar, Cezâir-i Bahr-i Sefîd, Aydın, Konya, Adana vilayetlerinden; üçüncü bölge, Halep, Beyrut, Suriye, Trablusgarp vilayetleri ile Kudüs ve Bingazi sancaklarından; dör-

105 *Meclis-i Mebusan Levayih ve Tekalif-i Kanuniye ve Encüman Mazbataları*, Sene: 1324-1325, s. 108.

106 *Aynı yerde.*

107 *A.g.k.*, s. 108-109. "Anadolu Heyatı Tahkikiyyesinin Vezaifi Esasiyyesini Mübeyyin Talimattır" Talimat'ın metni için bkz.: s. 109- 112.

108 *A.g.k.*, s. 112.

düncü bölge, Erzurum, Diyarıbekir, Mamuretülaziz, Van, Bitlis vilayetlerinden ve beşinci bölge, Zor sancağı ile Musul, Bağdat, Basra vilayetlerinden oluşacaktır. Her bir teftiş heyeti hükümet tarafından mülkiye, adliye ve askeriye içerisinden atanacak üçer kişiden oluşturulacak; her heyete ayrıca üç de kâtip verilecektir. Heyetler, inzibat, memurlar, emval-i emiriyye ve tahsilat, ziraat, nafıa, maarif, polis ve jandarma, efrad arasında münazaalı arazi başlıkları altında düzenlenmiş görevleri yapacaklardır.[109]

Bu geçici ıslahat heyetleri anlaşılan fiiliyata geçirilememiştir.

Doğu Anadolu'da kendi bildikleri biçimde bir ıslahat ve bu ıslahata İngiltere'nin desteğini alma isteğinin sonucu olarak 24 Nisan 1913 tarihinde Osmanlı'nın İngiltere büyükelçisi Tevfik Paşa İngiliz Dışişleri Bakanlığı'na bir nota vererek İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun yürütülebilmesi için ülkenin üç-dört vilayeti kapsayacak biçimde bölümlere ayrılacağını ve her bölümün başına da bir umumi müfettişin getirileceğini bildirir.[110] Bu notada, bu düzenlemenin ilk olarak Van, Bitlis, Ma'muretü'l-Aziz ve Diyarbakır'ı kapsayan Doğu ve Erzurum, Sivas ve Trabzon vilayetlerini kapsayan Kuzey Anadolu'da yürütülmesine karar verildiği bildirilerek bu bölgelerin başına umumi müfettişlerin getirileceği ve her iki bölgede de bir jandarma komutanı, bir adliye, bir tarım, bir orman ve bayındırlık müfettişi bulunacağı; Osmanlı Devleti'nin umumi müfettişlerin yanı sıra jandarma komutanı ile müfettişlerin İngiliz uzmanlardan olmasını istediği bildirilmektedir.[111] Haziran 1913 tarihinde, İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkati'nin yedi maddelik eki yayınlanır. Bu eke göre, "İdare-i Vilâyet ve İdare-i Nevahi Kanunlarının tesrii tatbiki ve emri idaresinin sureti ciddiye de tesis ve asayiş ve emniyet ve umran ve serveti memleketin temin ve tezyidi için memalik-i Osmaniye müteaddit devair-i teftişiyeye taksim ve her dairenin bir müfettişi umuminin ziri nezaretine tevdi" olunduğu bildirilmektedir.[112] Umu-

109 *A.g.k.*, s. 116.

110 Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, kısım III, s. 60-61.

111 *A.g.e.*, s. 61.

112 Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, s. 40.

mi müfettişlerin, Meclis-i Vükela kararı ve padişah iradesi ile atanacakları (Madde 2); umumi müfettişlerin emri altında bulunacak işyarların ve yerli-yabancı uzmanların sayısının umumi müfettişin başında olduğu bölgenin önemine göre Meclis-i Vükela tarafından belirleneceği, umumi müfettiş tarafından seçilip atanacakları (Madde 4); nezaretler ile umumi müfettişler arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların Meclis-i Vükela tarafından çözüleceği (Madde 5) hükümleri vardır.[113] Bunu takip eden süreçte bir de umumi müfettişliklerle ilgili talimat yayınlanmıştır. 23 maddelik bu talimat umumi müfettişlere geniş yetkiler vermiştir.[114] Görev alanları dahilindeki memurları görevden almak, yer değiştirmek, uygulanan kanunların yetersizliği durumunda kanun layihaları hazırlamak, görev alanı dahilinde yeni mülki birimler kurmak, mülki, askerî, mali teşkilatlarda merkezle haberleşerek düzeltimler gerçekleştirmek umumi müfettişlerin görevleri arasındadır. Osmanlı Devleti'nin bu dönemde umumi müfettişlik kurumunu gündeme getirmesi yine başta Rusya olmak üzere Avrupalı devletlerin istemlerine bir set çekebilmek amacıyla ilintilidir. Bir kez daha bir düzeltim girişimi ülke içinde milliyetçilik temelli bir sorunun uluslararası boyut kazanması ile gündeme geliyor; Osmanlı Devleti kendi halkı Ermenileri yatıştırmak ve bu işe karışan Avrupalı devletlerin ve özellikle Rusya'nın imparatorluğun bu bölgesinde nüfuz elde etmesini engellemeye dönük çabalar içerisine giriyordu. Ve yine bir kez daha ömrünün son demlerini yaşayan imparatorluk kimseyi tatmin edemiyor, Avrupalı büyük devletlerin arasındaki diplomasi oyunlarında istediği desteği alamıyor, daha ileri taleplerle karşılaşıyordu.[115] 1913 yılı Temmuzunda Rusya, Almanya, İngiltere ve Fransa vilayât-ı sittede ıslahat için

113 *A.g.e.*, s. 40-41 ve Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, kısım III, s. 119.

114 Talimatın Latin harfleri ile sureti için bkz. *Vilayet ve Mahalli İdareler Mevzuatı (1864-1996)*, s. 261-264 ve Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, s. 41-44. Talimat hükümlerinin bir kısmı için bkz.: Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, kısım III, s. 119-120.

115 Zekeriya Türkmen, *Vilayât-ı Şarkiye (Doğu Anadolu Vilayetleri) Islahat Müfettişliği, 1913-1914*, s. 43 ve devamı.

bastırmaya başlıyorlar; kendi aralarında bu altı vilayetin birleştirilmesi, başına bir genel valinin getirilmesi, yarısının Hıristiyan unsurlardan olmak üzere bir genel meclisin oluşturulması gibi hususları içeren Rus tasarısı üzerine anlaşmaya varıyorlardı.[116] Süreç artık Osmanlı Devleti'nin kontrolünden çıkmış; büyük devletlerin kendi aralarında anlaşmaları biçimine dönüşmüştü. Osmanlı Devleti büyük devletlerin tasarılarına karşı koyacak güçten yoksun olduğunun bilinciyle ancak bu tasarılar üzerinde birtakım değişiklikleri gündeme getirmekle yetiniyordu. Bu durumda Alman ve Rus elçiler bir araya gelerek yeni bir program oluşturdular. Buna göre, Doğu Anadolu'da biri Erzurum, Trabzon ve Sivas vilayetlerini içeren diğeri Van, Bitlis, Harput ve Diyarbakır'ı kapsayan iki bölge meydana getirilerek başlarına Avrupa'nın tavsiyesi ile umumi müfettişlerin getirilmesi söz konusu edilmekte; yarısı Müslümanlardan yarısı Hıristiyanlardan oluşturulacak meclisler gündeme taşınmakta; konsolosların ıslahatın denetlenmesini yapacakları bildirilmektedir.[117] Kuşkusuz bu program Osmanlı Devleti'nin yapmayı düşündüğü ıslahata uygun değildi.[118] Sadrazam Sait Halim Paşa ve dolayısıyla İttihatçı hükümet de yalpalamalar içerisindeydi. Bir zaman bu isteklere ses çıkarmayan Sadrazam bir zaman sonra son derece sert görünen ama aslında çaresizliğini yansıtan açıklamalar yapıyordu.

> "Türkiye'de her yanda Lübnanlar, yani Osmanlı nüfuzu dışında kalan ve idaresine bütün devletlerin karıştıkları vilâyetler yaratmak isteniyor... Bize Ermenistan'da tek Lübnan yerine iki tane kurmak ta'vizinde bulunuluyor; ne güzel lütuf... İşin bizimle olduğu bile kabul edilmiyor; bizi işe katmadan programlar yapılıyor ve düşüncemizi bildirdik miydi, aldırış edilmiyor. Geçen Haziran sonlarında büyük-elçiliklere göndermiş olduğumuz ıslahat tasarısını gözden geçirmeye kim tenezzül etti? Bab-ı Aliden gelen her şeye karşı, yokmuş gibi davranılı-

116 *A.g.e.*, s. 45-46.

117 Yusuf Hikmet Bayur, *a.g.e.*, cilt II, kısım III, s. 145-146.

118 *A.g.e.*, s. 146.

yor. Ermenistan'ın yatışmasına bu yoldan ulaşılmaz, eğer orası karma karışıklıklar içinde bırakılmak istenseydi başka türlü davranılmazdı. Ben bu gidişe uymayacağım; eğer kabulü için sıkıştırıldığım program günün birinde yürürlüğe girecekse bunu başka bir Sadrâzam yürütecektir."[119]

Yusuf H. Bayur'un, sinirlilik ve acz ifadesi olarak nitelendirdiği bu sözleri sarf eden Sadrazam Sait Halim Paşa birkaç ay sonra işin içine Rusya'yı karıştıran ıslahat anlaşmasına imza koyacaktır.[120] Bu süreçte tasarılar birbirini izler. 8 Şubat 1914 tarihinde Sadrazam Sait Halim Paşa ile Rusya'nın İstanbul maslahatgüzarı Konstantin Goulkevitz arasında Yeniköy Anlaşması imza edilir ve Doğu Anadolu iki bölgeye ayrılarak başlarına Avrupalı iki genel müfettişin atanması kararlaştırılır.[121] Bu anlaşma uyarınca Van-Bitlis-Harput-Diyarbakır bölgesi umumi müfettişliğine Norveçli binbaşı Nicolas Hoff ve Trabzon-Erzurum-Sivas bölgesine genel müfettişliğine Hollandalı Doğu Hindistan sömürgeleri memurlarından Westenek atanmıştır.[122] Bu arada umumi müfettişlerin görevlerini düzenleyen 23 maddelik bir talimatname de yayınlanmıştır.[123] Kuşkusuz bu düzenlemeyi Osmanlı Devleti çaresizliğinden dolayı kabul etmişti. Geçmişte olduğu gibi direnebileceği son noktaya kadar direnmiş, direnemeyeceğini anladığı anda, bir süre sonra bölgenin elinden çıkmasına yol açacak düzenlemeyi kabul etmek durumun-

---

119 *A.g.e.*, s. 148.

120 *A.g.e.*, s. 149.

121 *A.g.e.*, s. 169 -172 ve Zekeriya Türkmen, *Vilayât-ı Şarkiye (Doğu Anadolu Vilayetleri) Islahat Müfettişliği, 1913-1914*, s. 53-55. Ayrıca Vilayet-i Şarkıyye Islahatı'nın gelişimi için bkz.: N. Fahri Taş, "Vilayet-i Şarkıyye Islahatı ve Genel Müfettiş Nicolas Hoff," *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, cilt XIV, sayı 42, Kasım 1998, İhttp://www.atam.gov.tr/index.php?Page=DergilcerikSIceri kNO=384ı [Erişim tarihi 23.03.2009]

122 Zekeriya Türkmen, *Vilayât-ı Şarkiye (Doğu Anadolu Vilayetleri) Islahat Müfettişliği, 1913-1914*, s. 88.

123 Bu talimatnamenin transkripsiyonu için bkz.: Zekeriya Türkmen, *Vilayât-ı Şarkiye (Doğu Anadolu Vilayetleri) Islahat Müfettişliği, 1913-1914*, s. 182-190, Belge-62 ve N. Fahri Taş, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, cilt XIV, sayı 42, Kasım 1998, İhttp://www.atam.gov.tr/index.php?Page=DergilcerikSIcer ikNO=384, s. 7-11ı [Erişim tarihi 23.03.2009]

da kalmıştı. Bunun önüne geçebilmesi için bir mucizenin olmasını beklemekten başka yapacağı da zaten pek bir şey yoktu. Bu düzenlemenin yapıldığı yıl I. Dünya Savaşı'nın çıkması Osmanlı Devleti'nin belki de beklediği mucizeydi. Müfettişlerden Hoff görev yerine gitmiş ve işe başlamıştı; ancak diğer müfettiş Westenek daha görev yerine bile gitmemişti.[124] Zaten korkulan olmuş; Rusya ile savaşa girilmişti. Bu durumda ıslahata devam etmenin de pek bir anlamı yoktu. Dahiliye Nezareti 28 Aralık 1914 tarihli kararıyla umumi müfettişlik teşkilatını kaldırırken; Heyet-i Vükela da ertesi gün aldığı kararla tazminatlarının ödenmesi koşuluyla müfettişlerin görevlerine son verildiğini duyuruyor; 31 Aralık 1914'te de Meclis-i Vükela kararı alınarak padişah iradesiyle müfettişlik teşkilatı kaldırılıyordu.[125]

İttihatçı iktidarı sırasında merkez-taşra ilişkilerinde yapılmaya çalışılan değişiklikler

İttihat ve Terakki Bâb-ı Âlî Baskını sonrasında iktidarını yeniden ve tam olarak kurduktan sonra, ülkenin idari örgütlenmesinde birtakım kararları kanun hükmünde kararname (kanun-ı muvakkat/geçici kanun) biçiminde almaya devam eder. Bunlardan biri de, yukarıda incelenen *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-ı Muvakkati* olmuştur. İttihatçıların iktidarı tam ve kesin olarak aldıkları bu dönemde mülki yapıda birtakım değişiklikler yapmaya başladıkları dikkati çekmektedir. Bu değişiklikler arasında en dikkati çekenlerden bir tanesi de müstakil livaların sayısının arttırılmasıdır.

Mülki yapıyı düzenleme çalışmaları

Hatırlanacağı üzere Sadrazam İbrahim Hakkı imzası ile, Şûra-yı Devlet mazbatası ile beraber 6 Aralık 1910 (23 Teşrinisani 1326) tarihinde Meclis'e sunulan *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Ka-*

124 *A.g.e.*, s. 83.

125 Zekeriya Türkmen, *Vilayât-ı Şarkiye (Doğu Anadolu Vilayetleri) Islahat Müfettişliği, 1913-1914*, s. 83.

nun Layihası[126] üzerine Encümen raporunda da mülki kademelendirmenin bir derece azaltılması söz konusu edilmişti.[127] Heyeti Umumiye kararıyla Encümen'e havale edilen yetmiş üç imzalı bir takrirde vilayetlerin lağvı ve livanın en büyük mülki birim olması istenmişti.[128] Layiha üzerinde yapılan değişiklik ile 2. maddede "nahiye teşkilatı ikmal edilen Livalar elviyei gayrı mülhaka halinde idare olunacaklardır" hükmü yer almıştı.[129]

Aslında daha 1909'da mülki taksimat konusunda komisyonlar oluşturulması kararlaştırılmış; bu komisyonların görevlerini düzenleyen bir de talimat yayınlanmıştı.[130] Talimatın 1. maddesinde mülki ve askerî taksimatın uyumlulaştırılmasından söz edilerek bir redif taburu dairesinin bir veya iki kaza dairesinden ibaret olması esası üzerinden vilayet dairelerinin sınırlandırılacağı hükmü yer almaktadır. 2. maddede kaza dairelerinin belirlenmesinde doğal, coğrafi şartların dikkate alınacağı; kaza dairelerinin, kazayı oluşturan köylerin kaza merkezine ulaşımlarının kolay ve güvenli olması, kaza ahalisinin her türlü meseleyi kaza merkezi olarak belirlenecek kasaba veya şehirde görebilmesi için demiryolu geçmiş, nüfus yoğunluğu yeterli, köylerin birbirine yakın olması gibi kriterler dikkate alınarak, merkez kazadan itibaren altı saat ile on saat arası mesafe ile tayin ve tahdid edileceği bildirilmektedir. Arabistan kıtasında ise nüfusa göre kazaların belirleneceği belirtilmektedir. Her kazanın bir redif taburu dairesi oluşturabilmek için 30-35 bin nüfusa sahip olmasına dikkat edilecektir (Madde 39). Kazalar nevahiye taksim edilecek ve her bir veya iki nahiye bir redif bölüğü sayılmak üzere kazalar dörder nahiyeye bölünecektir (Mad-

126 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 3, İçtima Senesi: 1, 24 Teşrinisani 1326, TBMM Basımevi, 1991, s. 351.

127 *Meclis-i Mebusan, Levâyih ve Tekâlif-i Kanuniye ve Encümen Mazbataları*, Sene: 1326-1327, s. 63-64.

128 *A.g.k.*, s. 64.

129 *A.g.k.*, s. 70.

130 *"Vilâyâtın taksîmât-ı mülkiyesi hakkında teşkil edilecek komisyonların veza'ifini mübeyyin talimat"*, Talimatın transkripsiyon metni için bkz.: *Vilayet ve Mahalli İdareler Mevzuatı (1864-1996)*, s. 238-240. Bu kaynakta verilen bilgiye göre söz konusu talimat *Düstur*, 2. tertip, 2. cilt, s. 58-61 arasındadır.

de 4). Mevkisinin gereğine göre dörtten az veya çok da olabilecektir. Mevcut teşkilatın korunması mecburiyeti yoktur ve önceki maddelerde sayılan hususlar geçerli olmak üzere nahiye ve köyler uygun kazalara bağlanabileceği gibi; bazı kazalar lağv ve bazı yenileri de kurulabilir (Madde 5). İstanbul hariç olmak üzere nüfusu 30 binden fazla olan şehirler bir kaza dairesi oluşturacaklardır (Madde 7). Her liva merkez kazasıyla birlikte en az dört, en fazla altı kazadan teşkil edilecektir. Liva merkezlerinin livanın olabildiğince ortasında olmasına dikkat edilecekse de önemli bir iskele, istasyon veya bölgenin önemli bir şehri olması da önemlidir (Madde 9). Merkez sancağı ile beraber en az üç ve en fazla beş sancak bir vilayeti oluşturacaktır (Madde 10). Gerek liva ve gerek vilayet teşkilatında mahalli gereklilik dolayısıyla komşu liva veya vilayetlerden bir veya birkaç kaza, nahiye, livanın alınması uygunsa, bağlılığının değiştirilmesi sözkonusu olan liva, kaza, nahiyenin bağlı olduğu vilayetin görüşü alınacak; görüş birliği sağlanamazsa uyuşmazlık ile tercihin nedeni belirtilecektir (Madde 11). Halen müstakil olan sancakların teşkilatı bu talimata uyumlu hale getirilerek yine müstakil olarak idare edilebileceği gibi, bağlı olan livalar içerisinden de coğrafi durumu gereği müstakil olarak idaresi gerekenlerin bağlı olduğu vilayetten ayrılarak müstakil sancak haline getirilmeleri mümkündür (Madde 12). Mülki teşkilatta gerçekleştirilecek değişiklik öncelikle her vilayet veya müstakil sancak merkezinde vilayet veya liva memurlarından gerekenler ile ordular veya müstakil fırkalarca tayin olunacak memurlardan oluşan bir komisyon tarafından redif daireleri haritalarından yararlanılarak yapılacak; elde edilecek haritalar ikişer nüsha olarak çoğaltılarak her kazayı oluşturacak nahiyeler ile her nahiyeyi oluşturacak köylerin adlarını içeren birer defterle beraber Harbiye Nezareti'ne ve vilayet idare meclisleri mazbataları ile birlikte Dahiliye Vekâleti'ne gönderilecektir (Madde 13). Askerî gereklilikler ile vilayetlerin durumu Dahiliye Vekâleti tarafından birleştirilemediği takdirde her halükârda Harbiye Nezareti'nden görüş sorularak, askerî yarar ve maksat dikkate alınacaktır (Madde 14). Dahiliye Nezareti'nde Mülkiye ci-

hetinden uzmanlardan gerekenleri ile askeriyeden gelecekler-den oluşacak bir komisyon vilayetten kendilerine gelecek harita ve evraklar üzerinde inceleme yaptıktan sonra, Memâlik-i Osmaniye'nin vilayet, liva, kaza ve nahiye itibariyle teşkilatını bir kanun layihası olarak ve söz konusu haritaları onaydan geçirilmek üzere Dahiliye Vekâleti'ne sunacaklardır (Madde 17).

Kısa bir süre Suriye Valiliği de yapmış olan İsmail Fazıl Paşa da 1913 yılında yazdığı *Islâhata Dâir Mütâla'ât- Umûmiye* adlı eserinin İdare-i Mülkiyeye Â'id Mütâla'ât kısmında mülki idarede esas birim olarak livanın kabul edilmesini isteyerek vilayetlerin kaldırılmasını savunmuş; bunun gerekçesi olarak da her bir vilayetin Belçika'nın bir-iki misli veya Fransa büyüklüğünde olduğunu; valilerin bu genişlikte bir alanda başarılı olmalarının mümkün olmadığını belirterek; liva sistemine geçilmesiyle valilerin her tarafı gezip teftiş edebileceklerini, güvenliğin sağlanmasında doğrudan önlem alınması için çözümler üretebileceklerini; dolayısıyla liva teşkilatına geçmenin "Refah ve selamet-i vatan nâmına elzem.." olduğunu ileri sürmüştür.[131] Livalar ve kapsadıkları kaza, nahiye ve köyler coğrafi konumları, sancak merkezi ile olan irtibatları dikkate alınarak yeniden düzenlenmeli; bu düzenleme askerî bölgeler ile uyum içerisinde olmalı; yılda bir defa toplanacak liva umum meclisi yönetim ve bayındırlığa ait önerileri hazırlayarak bütçeyi mutasarrıfa sunmalı ve ertesi sene de denetimini yapmalıdır. Ona göre büyük vilayetler birinci sınıf mutasarrıflık kabul edilmeli, mutasarrıflıklar üç dereceye ayrılmalı, mülki yapıda köyler öne çıkarılmalıydı.[132]

Birinci Dünya Savaşı'na giden süreçte bu yoldaki çabalar yoğunlaşmış; müstakil livaların sayısı arttılmıştır. 1 Kasım 1913 tarihli kanun-ı muvakkat ile Menteşe Sancağı, 11 Mart 1914 tarihli kanun-ı muvakkat ile Teke Sancağı; 20 Nisan 1914 tarihli kanun-ı muvakkat ile Kayseri Sancağı müstakil hale getiril-

131 Tülay Ercoşkun, "İsmail Fazıl Paşa'nın (Cebesoy) Islahata Dair Görüşleri," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt 26, sayı 42, 2007, s. 186. İsmail Fazıl Paşa'nın eserinin bütünü Ercoşkun'un makalesinde incelenmiştir.

132 *A.g.e.*, s. 187

miştir. Halep vilayetine bağlı Ayıntap kazası da 2 Aralık 1913 (19 Teşrinisani 1329) tarihinde üçüncü sınıftan liva haline getirilmiştir.[133] Meclisin yeniden açılmasının ardından bu kanunı muvakkatler meclis gündemine getirilmiş ve 2 Mayıs 1330 (1914) tarihinde Meclis-i Mebusan'da yasa olarak kabul edilmişlerdir.[134]

1333 (1917) yılına gelindiğinde, İttihatçı hükümet meclise mülhak livalar ile ilgili bir kanun layihası sunar. Hatırlanacağı üzere aslında Osmanlı Devleti'nin mülki kademelerinin azaltılması yalnızca İttihatçıların değil, Meşrutiyet döneminin diğer partilerinin de savundukları bir görüştür. Ahali Fırkası'nın programının 20. maddesinde müstakil livaların sayısının arttırılması isteği dile getirilmiş; Hürriyet ve İtilaf'ın 1911 tarihli programının 42. ve 43. maddelerinde sancak ve kaza idari birimleri biçiminde bir düzenleme öngörülmüştü. Meşrutiyet'in başından itibaren de mülki yapının düzenlenmesiyle ilgili hemen her girişimde bu husus gündeme gelmiştir.

1917 tasarısına[135] göre, bütün mülhak livaların merkezden idare edilmesi ve livalara "vilayet" unvanı verilmesi istenmektedir. Hükümetin gerekçesinde, mülki teşkilatın vilayet- kazanahiye olarak üç dereceli olmasının uygun görüldüğü vurgulandıktan sonra, bu esasa ulaşabilmek için meşrutiyetin başlangıcından itibaren 16 müstakil liva oluşturulduğu belirtilmektedir.[136] Bu durumda 1917 yılında yedisi İkinci Meşrutiyet önce-

---

133 *Meclis-i Mebusan, Sene: 1330, Kanun Lâyihaları*, cilt 1, Ankara, TBMM Basımevi, 1992, 85-86.

134 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi (İçtima-i Fevkalâde)*, Devre: 3, İçtima Senesi: 1, cilt 1, TBMM Basımevi, 1991, s. 286. Bununla birlikte Meclis-i Mebusan zabıt ceridelerindeki oylama çizelgelerinde mebusların bağlı oldukları idari birimler gösterilirken Menteşe, Kayseri ve Teke (Antalya) 1917 gibi bir tarihte bile müstakil sancak olarak değil, mülhak sancak olarak gösterilmektedirler.

135 *1332-1333 Meclis-i Mebusan Encümen Mazbataları ve Levayih-i Kanuniyye* no. 321-427, Devre: 3, İçtima Senesi: 4, cilt 1, TBMM Basımevi, s. 200- 202.

136 Yukarıda sözü edilen Menteşe, Teke, Kayseri haricinde diğer livaların isimlerine ulaşılamamıştır. İlber Ortaylı, İkinci Meşrutiyet sonrasında Bingazi, Bolu, İzmid, Çatalca, Urfa, Asir, Kale-i Sultaniyye ve Karesi'nin bağımsız sancak statüsü kazandığını yazmaktadır (İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 6, dn.: 301). Bir başka yazıda da İkinci Meşrutiyet'ten sonra bu livaların doğrudan merkezi yönetime bağlandıkları ifade edilmekte-

si, on altısı İkinci Meşrutiyet sonrası olmak üzere toplam yirmi üç müstakil livanın olduğu sonucuna varılabilir.[137] Layihada, bu uygulamanın amaçları şu biçimde dile getirilmiştir:

> "Her livanın kendi mukarreratına doğrudan doğruya hâkim ve kabiliyeti umraniyye ve iktisadiyesini iraede müstakil olmasından gelecek fevaid müstağni-i izah olup vilayetlerinden ayrılan livalar bu hususta muvafık neticeler verdiği cihetle müstakil livalar ahalisinin derecatı idareden birinin hazfinden ve mezuniyeti idarenin tevessüünden temin eyledikleri istifadeyi memleketin her tarafına teşmil için bilumum mülhak livaların 1334 senesi ibtidasından itibaren doğrudan doğruya merkezden idareleri teşkil edilmiştir."[138]

---

dir (Mutullah Sungur, "XIX. Yüzyıl Osmanlı Devleti'nde Taşra İdaresi ve Vilayet Yönetimi," *Türkler Ansiklopedisi*, cilt 13, s. 751). Oysa ki Ortaylı'nın saydığı livalar içerisinde Bingazi, İzmit, Kala-i Sultaniye (Biga), Çatalca çok daha öncesinden bağımsız sancak haline getirilmişlerdir. I. Tertip *Düstur*'da yer alan "Vilâyatın 1304 senesi varidatı umumiyei muhammesi" adlı çizelgede vilayetler ile birlikte İzmit, Çatalca, Bingazi ve Biga'nın da yer alması (*Düstur*, Birinci Tertib, Cild: 5, Ankara, Başvekâlet Matbaası, 1937) bu sancakların 1888 gibi bir tarihte de müstakil olduklarını göstermektedir. Ayrıca 1897 tarihli Osmanlı Devleti'nin ilk istatistik yıllığında da bu sancakların bağımsız oldukları belirtilmektedir (T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, *Osmanlı Devleti'nin İlk İstatistik Yıllığı, 1897*, haz.: Tevfik Güran, Ankara, Temmuz 1997, s. 15). Uğur A. Paker ise 1890 tarihinde Biga, İzmit, Kudus-ü Şerif, Serfice ve Zor sancaklarını bağımsız sancak statüsünde göstermektedir (Uğur A. Paker, *Osmanlı İmparatorluğu İdarî Taksimat ve Posta Şubeleri, Hicrî 1306, Miladî 1890*, Ankara, Berkmen Philatelics, 1984, s. 4 ve 27-28). Paker İstanbul Vilayeti'ne bağlı Çatalca Sancağı'nı bağlı sancak statüsünde göstermektedir ki (s. 7), İstanbul bu dönemde vilayet düzeni içerisinde yer almamaktadır. Dolayısıyla Çatalca'nın müstakil sancak olduğu açıktır. Paker Bingazi'yi de vilayet olarak göstermektedir (s. 26). Yine aynı yılın salnamesine dayanan Cuinet ise Osmanlı Devleti'nin Asya topraklarında Biga, İzmit, Kudüs ve Zor bağımsız sancaklarından söz etmektedir (*Vital Cuinet, La Turquie d'Asie Géographie Administrative Statistique, Descriptive Et Raisannée De Chaque province De l'Asie-Mineure*, cilt 1, Paris, Ernest Leroux, 1892'de yer alan harita).

137 Tuncer Baykara'nın, Safvet Bey'in *Yeni Resimli Haritalı Coğrafya-yı Osmanî*, İstanbul, 1332, s. 99'dan yararlanarak belirttiğine göre 1916 yılında Osmanlı Devleti'nde 24 vilayet ve 21 müstakil mutasarrıflık bulunmaktadır (Tuncer Baykara, "*Cumhuriyet Döneminde Türkiye Mülki Taksimatının Gelişmesi*," *Hacettepe Beşeri Bilimler Dergisi*, cilt 10, sayı 3 Haziran 1980, s. 116).

138 *1332-1333 Meclis-i Mebusan Encümen Mazbataları ve Levayih-i Kanuniyye*, no. 321-427, Devre: 3, İçtima Senesi: 4, cilt 1, s. 200.

Müstakil yapılmış olan livalar uygulamasının olumlu sonuçları hükümeti bütün mülhak livaları bağımsız hale getirmeye sevk etmiştir. Bu uygulama ile mülki kademelendirmede bir derecenin kaldırılmasına doğru adım atılmış olmaktadır. Bununla birlikte savaş şartlarından dolayı bir süre daha Nezaret tarafından gerekli görülecek livaların, idare-i hususiyeleri müstakil kalmak üzere, idare-i umumiyelerinin ve iaşe muamelatının savaş sonuna kadar "tevhiden" idareleri için de izin istendiği vurgulanmaktadır. Yani bu yasa tasarısı ile bağımsız hale getirilmek istenen livalardan bir kısmı savaş sonuna kadar birleştirilerek idare edileceklerdir. Başka bir ifadeyle bu livalar ancak savaş sonrasında tam bağımsız (yani doğrudan merkeze bağlı) hale gelebilecekler; o tarihe kadar var olan düzende olduğu gibi bir valinin denetiminde olacaklardır. Layihada livaların da vilayet unvanına sahip olmaları gerektiği açıklanmaktadır.

Halihazırda üç dereceye ayrılan vilayetler de altı sınıfa ayrılacaktır.

Dahiliye Encümeni bu tasarı üzerinde birtakım değişiklikler gerçekleştirir. Encümen, mülhak livaların doğrudan doğruya merkeze bağlanmalarını uygun görmekle beraber, Anayasa'nın 109. maddesini dayanak göstererek, livaların vilayet unvanına sahip olamayacaklarını belirtmiştir. Ayrıca Encümen birleştirilerek idare edilecek livaların seferberliğin sonunda müstakil olacaklarına dair bir hükmü de ekleme gereği duymuştur.[139]

Tasarı bundan sonra Muvazene-i Maliye Encümeni tarafından incelenmiş; adı geçen Encümen, Dahiliye Encümeni tarafından yapılan tadilatı da dikkate alarak birtakım değişiklikler gerçekleştirmiştir. Muvazene-i Maliye Encümeni mazbatasında, Sadrazam ve Dahiliye Nazırı'nın da bulunduğu görüşmede, 1918 senesinde müstakilen idare olunacak 20 kadar mülhak livanın olduğu belirtilmektedir. Dahiliye Encümeni'nin livalara "vilayet" unvanı verilemeyeceği yönlü kararı ve 1. maddeyi "Bilumum mülhak livalar müstakil mutasarrıflıklara kalb edilmiştir" biçimde değiştirmesi uyarınca, Muvazene-i Maliye Encümeni 1. maddeyi şu biçimde düzenlemiştir: "1334 se-

139 *A.g.k.*, s. 200-201.

nesi Martından itibaren evliye-i mülhakadan 20 kadar livanın müstakil mutasarrıflıklara tahvilen idaresine mezuniyet verilmiştir." Hükümet bütün livaları bağımsız hale getirmeye çalışırken, Muvazene-i Maliye Encümeni bunun birden olmasına karşı çıkmış; bağımsız hale getirilecek olan liva sayısını yirmi ile sınırlama yolunu seçmiştir.[140]

Yasa tasarısının meclisteki görüşmeleri sırasında mebuslardan bazıları bu tasarıya destek verirken, diğer bazıları tamamen karşı çıkmamak ile birlikte bunu yapmak için henüz erken olduğu görüşünü dile getirmişlerdir.

Halep Mebusu Artin Boşgezenyan Efendi, memlekette idari yapının düzenlenmesi işinde öncelikle yapılması gerekenin nahiyelerin oluşturulması olduğunu belirtir. "Bence Nevahi teşkilatı olmadıkça, yani temel yapılmadıkça binaya başlamak, tertibe riayet eylememek demek olur ve zannederim ki, o çürük temel üzerinde yapılan ebniye de bir müddet sonra barınılmaz bir hale gelir."[141] Artin Boşgezenyan Efendi yasa tasarısındaki tevsi-i mezuniyetin yolu olarak da valilerin yetkilerinin genişletilmesini önerir. Kendi görüşüne karşı geliştirilebilecek argümanlara da aşağıdaki sözleri ile cevap verir:

> "Siz belki bana 'ademi merkeziyyete doğru gidiyorsun, Valilerin mezuniyetini tezyid ettirmek istiyorsun' diyeceksiniz. Fakat bu, ademi merkeziyyet değildir; *ademi merkeziyyet, mahallî meclislerin selahiyetini tevsi etmekle olur*, yoksa merkezin selahiyetinin bir kısmını Valilerin vezaifine zammetmek, ademi merkeziyyet değil, belki nakli vezaiften ibaret bir şey değildir. Hükümetin, bir memurunun vazifesini tenkıs edip, diğer memurun vazifesini tezyid ve tevsi etmesidir ki, buna 'dekonsantrasyon' diyorlar."[142]

Bu kez Boşgezenyan Efendi'nin, "adem-i merkeziyet" tabirine karşı duyulan tedirginliği gidermek maksadıyla, sözlerinde-

140 *A.g.k.*, s. 201.

141 *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Devre: 3, cilt 1, İçtima Senesi: 4, TBMM Basımevi, 1992, s. 419.

142 *A.g.k.*, s. 420. İtalikler bize ait.

ki tevsi-i mezuniyet ve adem-i merkeziyet kavramlarını açıklama çabası dikkati çekmektedir. Boşgezenyan Efendi, yapılmaya çalışılan düzenlemelerin savaş sonrasına bırakılması gerektiğini belirtir. Çorum Mebusu Muhittin Bey de bu idari düzenlemelerin iyi incelemeyi gerektirdiğini dolayısıyla incelemelerin derinlemesine yapılmasından sonra gündeme gelmesi gerektiğini düşünmektedir.[143]

Sadrazam ve Dahiliye Vekili Edirne Mebusu Talat Paşa yaptığı konuşmada idari yapıdaki üç dereceden birinin kaldırılması sorununun hükümet programında da yer aldığını; ancak Kanun-i Esasi'nin buna izin vermediğini ifade eder. Meclis'in tartıştığı kanun tasarısı ile bu amaca doğru gitmek istediklerini; Muvazene-i Maliye Encümeni'nin hükümetin istediği bütün livaları müstakil yapma isteğini birtakım gerekçelerle 20 ile sınırlandırdığını, hükümetin de bunu şimdilik kaydıyla kabul ettiğini açıklar.[144] İlerleyen süreçte bütün livaları müstakil yapmaya doğru gideceklerini, Muvazene-i Maliye Encümeni'nin de o zaman engel çıkarmayacağını düşündüğünü belirtir.

Yasa tasarısı, Meclis-i Mebusan'da iki oylama sonucunda kabul edilerek Meclis-i Ayan'a gönderilir. Ancak Meclis-i Ayan, tasarıyı görüşemeden savaşın ve İttihatçı iktidarın sonu gelir; meclisler dağıtılır.

Meclis-i Mebusan gündemine girmiş bir başka kanun layihasında, Fırat ve Dicle nehirleri arasında üç müstakil liva oluşturulması gündeme getirilmiştir.[145] Bu yasa tasarısına göre, merkezi Cizre olmak üzere Cizre, merkezi Hasibce olmak üzere Habur ve merkezi Sancar olmak üzere Sancak müstakil livalarının oluşturulması söz konusudur. Hükümetin esbab-ı mucibe layihasında bu bölgenin sahip olduğu olanaklara rağmen gelişmeden mahrum kaldığı kaydedilmektedir. Bölgenin sosyal yapısına ilişkin olarak da şu çarpıcı tespit yapılmaktadır.

---

143 *A.g.k.*, s. 420-421.

144 *A.g.k.*, s. 424-425.

145 Kanun tasarısının metni için bkz.: *1332-1333 Meclis-i Mebusan Encümen Mazbataları ve Levayih-i Kanuniyye* no. 321-427, Devre: 3, İçtima Senesi: 4, cilt 1, TBMM Basımevi, 1992, s. 287.

"Diğer taraftan aşiret rüesası ve şeyhleri kendi içtihad ve taamüllerine göre icra-yı hükm ve kaza eylediklerinden, efrad-ı ahali Kavanin-i Hükümetin temin eylediği adalet ve müsavvattan mahrum ve yalnız şeyh reisine münkad ve mahkûm kalmaktadır."[146]

Bu bölgede üç müstakil livanın oluşturulmasının bir başka gerekçesi de emniyet ve asayiş olarak gösterilmektedir. Bu bölgede aşiret ve bedevi yaşantısından dolayı teşkilatın yapısının da özel olması gerektiği belirtilerek, öncelikle idari, inzibati ve mali teşkilata önem verileceği açıklanmaktadır. Liva mutasarrıflarının ve kaza kaymakamlarının aynı zamanda "kumandan" unvanına da sahip olacakları ve idare-i askeriyenin de kendilerine verileceği, kaymakamların jandarma kumandasından da sorumlu olacakları bildirilmektedir. Bu yasa tasarısı Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan'daki görüşmeler sonrasında kabul edilmişse de, anlaşılan yasa olarak yayınlanmamıştır.

Bu arada 1917 yılında sunulan kanun tasarısının kabulü ile 1919 Mart ayında yürürlüğe girmek üzere Zonguldak müstakil livası da kurulmuştur.[147]

İkinci Meşrutiyet'te nahiye meselesi

19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı Devleti'nin gündemine girmiş olan nahiye meselesi İkinci Meşrutiyet ortamında da gündemden düşmemiştir. Dönemin iki büyük rakibi İttihat ve Terakki ile Hürriyet ve İtilaf arasındaki meselelerin biri de nahiye örgütlenmesi olmuşa benzemektedir. Hatırlanacağı üzere Hürriyet ve İtilaf'ın Siyasi Programı'nın 33-36. maddeleri nahiye meselesine ayrılmıştı. Hürriyet ve İtilaf'ın nahiye propagandası yapması İttihatçıların tepkisine yol açmıştır.[148] 1912 se-

146 *1332-1333 Meclis-i Mebusan Encümen Mazbataları ve Levayih-i Kanuniye* no. 321-427., *Devre: 3, İçtima Senesi: 4*, cilt 1, TBMM Basımevi, 1992, s. 287.

147 Kanun tasarısının ve encümen raporlarının metni için bkz. *1332-1333 Meclis-i Mebusan Encümen Mazbataları ve Levayih-i Kanuniye*, no. 321-427, Devre: 3, İçtima Senesi: 4, cilt 1, s. 109-111. Bu kanun tasarısında yalnızca Zonguldak müstakil livasının kurulması değil, başka idari düzenlemeler de yer almıştır.

148 Erkan Tural, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 37, sayı 4, Aralık 2004, s. 70.

çimleri öncesinde Bursa İttihat ve Terakki Kulubü tarafından basılan bir seçim kitapçığında, İtilafçıların nahiye oluşturma kriterleri de ele alınmış ve dağınık köylerden tek bir ceamaate mensup nahiyeler kurulmasının açıkça Türk, Kürt, Arap, Rum, Arnavut ve Ermeni unsurlarını tamamen birbirinden ayırıp türdeş nahiye üniteleri anlamına geleceği, bunun ise Osmanlılık düşüncesine temelden aykırı olduğu ileri sürülmüştür.[149]

1914 yılında çıkarılan bir kanun-ı muvakkat ile nahiye kâtipliği unvanı kaldırılmıştır.[150] Aynı kanun-u muvakkat metninde ayrıca yüz on sekiz yeni nahiye oluşturulması ve yeni nahiyelerin de yeniden tasnif edilerek üç sınıfta toplam dokuz yüz elliye çıkarılması istenmektedir. Buna göre birinci sınıf nahiye sayısı yüz, ikinci sınıf nahiye sayısı üç yüz ve üçüncü sınıf nahiye sayısı beş yüz elli olacaktır.

İkinci Meşrutiyet'in ilanından itibaren hazırlanmakta olduğu/hazırlandığı dile getirilen nahiye kanunu layihası ancak 1917 yılına gelindiğinde hükümet tarafından meclise sunulur. Osman Nuri Ergin, 1913 tarihli İdare-i Vilâyât Kanun-u Muvakkati sonrasında Dahiliye Nezareti tarafından mükemmel ve mufassal bir nahiye kanunu işine girişildiğini; bu amaç doğrultusunda, başta Dahiliye Nezareti Umur-ı Mahalliye-i Vilayat Müdürü Süleyman Fehmi Bey olduğu halde Macaristan ve Bulgaristan'a birer heyet gönderilerek inceleme yapıldığını bildirmektedir.[151] 29 Kasım 1917 (29 Teşrinisani 1333) tarihli *Na-*

149 *Selamet-i Vatan İçin: Hürriyet ve İtilaf Fırkası Programının Tenkidi, İkazat-ı Mürşidaneye Havidir*, 1912, s. 23-24'ten aktaran, s. 73.

150 Kanun-u muvakkat metni için bkz.: *Meclis-i Mebusan, Sene: 1330, Kanun Lâyihaları*, cilt 1, TBMM Basımevi, 1992, s. 193.

151 Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umûr-Belediye*, cilt 3, İstanbul, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, 1995, s. 1525. Ergin'in verdiği bilgiye göre Süleyman Fehmi Bey daha sonra Arnavutluk Başbakanı olmuştur. Bu heyette bulunanlardan Hamit Bey (Kapancı) de hatıra defterinde "Köy islahâtına müteallik maruzatımız nihayet 1333 senesinde dikkat nazara çarptı. Bir köy kanunu hazırlanmasına esas olmak üzere komşu memleketlerde inceleme yapılması kararlaştırıldı. O zaman İdarei Hususiye Müdürü Süleyman Fehmi, Mülkiye Müfettişi Ahmet Münir, Nüfus Müdürü Refet Beylerle birlikte Bulgaristan ve Macaristan'a gittik. İki ay devam eden ve büyük bir kısmı köylerde geçen bu seyahat bizi kâfi derecede tenvir eyledi. Sonunda Fransız Komünlerinin karşılığı olan Bulgar teşkilâtını model ittihaz et-

hiyelerin Teşkil ve İdaresi Hakkında Layiha-i Kanuniyye[152] Fransa'daki komünlerin bir karşılığı olmak üzere hazırlanmıştır.[153] Esbab-ı mucibe layihasında, nahiye sözcüğü komün karşılığı olarak kullanılmıştır. Bu çerçevede her köyün bir nahiye olması temel ilke olarak kabul edilmiştir. Ancak esbab-ı mucibe layihasında Fransa'da ve Macaristan'daki uygulamaların bu yönde olduğu belirtildikten sonra, özellikle Macaristan'da birkaç haneden oluşan komünler bulunduğu, bu komünlerin üzerlerine düşen görevleri yerine getirebilmek için birlikler kurmak zorunda kaldıkları belirtilerek; bu durumun önüne geçmek üzere Osmanlı Devleti için iki tür nahiye oluşumunun öngörüldüğü açıklanmaktadır.[154] Buna göre birinci tür "basit nahiyeler"dir ki, bunlar bir köyün nahiyeye dönüşmesi anlamına gelmektedir. İkinci türü ise "mürekkep nahiyeler" oluşturmaktadır. Bunlar birkaç köyün bir araya gelmesi ile oluşturulur. Genel olarak benimsenenin de bu tür olduğu açıklanmaktadır.[155]

Nahiyede bir nahiye meclisi, bir nahiye heyeti, bir de nahiye heyet-i idaresinin olması öngörülmüştür (Madde 59-60).

Nahiye meclisi, seçilmiş üyelerden oluşacaktır (Madde 11). Seçmen olabilmek için nahiye ahalisinden olmak veya altı aydan beri nahiye dahilinde mukim ve nahiye sicili nüfusunda mukayyet bulunmak, yirmi bir yaşını bitirmek, cinayetle mahkûm veya mahcur olmamak, bilfiil askerlik hizmetinde ve silah altında olmamak ve kimsenin hizmetkarlığında bulunmamak şartları bulunmaktadır (Madde 12). Seçmen olabilmek için ver-

meye karar verdik. Ve kanunu buna göre hazırladık" (*50 Ünlü Vali, Meşhur Valiler*, hazırlayan ve sunanlar: Hayri Orhun ve diğerleri, İçişleri Bakanlığı Merkez Valileri Bürosu Yayınlarından, 1969, s. 427).

152 Kanun tasarısının esbab-ı mucibe layihası, kanun tasarısının metni ve encümenlerin yaptıkları değişiklikler için bkz.: *Meclis-i Mebusan Encümen Mazbataları ve Levayih-i Kanuniye, Sene: 1334*, no. 428-501, cilt 2, TBMM Basımevi, 1993, s. 29-56.

153 İsmail Hakkı Göreli, bu tasarıdan önce Dahiliye Nezareti tarafından nahiyelerin teşkil ve idaresi hakkında 281 maddelik bir kanun layihasının hazırlandığını bildirmektedir (İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 421). Ancak bu layihanın akibeti hakkında bir bilgi vermemektedir.

154 *Meclis-i Mebusan Encümen Mazbataları ve Levayih-i Kanuniye*, Sene: 1334, no. 428-501, cilt 2, TBMM Basımevi, 1993, s. 30.

155 *A.g.k.*, s. 30.

gi kaydı kaldırılmıştır. Hükümetin esbab-ı mücibe layihasında vergi kaydının müsavat ilkesini ve demokrasi esasını muhil ve hukuku tabiiyyeye aykırı görüldüğü belirtilmiştir. Ancak seçilebilmek için "az çok vergi vermek" kaydı konulmuştur (Madde 13). Hükümet esbab-ı mucibe layihasında Fransa gibi en demokratik memleketlerde dahi vergi verme kaydının seçilebilmek için var olduğunu belirtmektedir.[156] Nahiye meclisleri nüfusu beş yüze kadar olan basit nahiyelerde dört, beş yüz-bin arası basit nahiyelerde sekiz ve binden fazla olan basit nahiyelerde ise on iki kişiden oluşacaktır. (Madde 26) Dahiliye Encümeni ise bu madde üzerine teklifinde basit nahiyelerde nüfus miktarı dikkate alınmadan dört üyenin nahiye meclisinde yer almasını; nüfusun dört yüzü geçtiği nahiyelerde her yüz ve fazlası için bir üye ilavesini ve nihayet binden fazla nüfusu olan yerlerde de toplam on iki üyenin olması biçiminde düzenlenmesini önerir.[157]

Mürekkep nahiyelerde ise nahiye oluşturan köylerin nüfusları üye sayısının belirlenmesinde temel ölçüt olacaktır. Buna göre nüfusu yüz elliye kadar olan köylerden bir, yüz elli-üç yüz arası köylerden iki, üç yüz elli-dört yüz elli arası köylerden üç aza seçilecektir. Ve üye sayısı bu orana göre arttırılacaktır (Madde 27).

Nahiye heyeti, nahiye meclisleri ile müdür ve muavininden ve müdür vekilleri ile nahiye kâtibinden oluşacaktır (Madde 59).

Nahiye idare heyeti (heyeti idare) nahiye müdür ve muavini ile müdür vekillerinden ve nahiye kâtibinden oluşacaktır (Madde 60).

Hükümet esbabı mucibe layihasında hükümette ve vilayetlerde olduğu gibi nahiyelerde de bir heyet-i müzakere ve bir de kuvve-i icraiyyenin olduğunu belirtmiştir. Nahiye meclisleri bu değerlendirmede nahiyelerin "heyet-i müzakere"si olarak alınmışlardır. Nahiye meclislerini fesh etmek yetkisi merkezi hükümete, Dahiliye Nezareti'ne verilmiştir. Acil durumlar-

156 *A.g.k.*, s. 30-31.

157 *A.g.k.*, s. 46.

da derhal Dahiliye Nezareti'ne bilgi verilmek şartı ile vali veya mutasarrıf geçici bir tedbir olarak meclisi tatil edebilir. Hükümet, nahiye meclislerinin merkezi idarenin sıkı denetiminden yana olması gerektiğini düşünmektedir. Layiha'nın birinci maddesinde, "Nahiye (Muayyen bir daire-i arziyye dahilinde) şahsiyet-i maneviyyeyi haiz bir cüz-i tam-ı idaridir" hükmü ile nahiyelere manevi şahsiyet verilirken, esbab-ı mucibe layihasında;

> "Nâhiyeler hiçbir kuvvetin nüfuzunda olmaksızın her istedikleri icrâya kadir birer mevcudiyyet-i müstakile değildir. Nâhiyelerin istiklâlin kabul etmek, Hükümet içinde bir çok hükümetlerin teşekkülüne meydan vermek, Anarşiye yol açmak demektir. Şu halde Nâhiyelerin Hükümete tabiiyeti bir zarûrettir ve bu zarûret ise Nâhiyelerin mürakaba-i idariyye altında bulundurulması müstelzimdir."[158]

ifadeleri ile özerk nahiye yönetimlerine şiddetle karşı çıkılmıştır. Hükümetin teklifinde, nahiye müdürlerinin seçimle değil atama yoluyla belirlenmesi kabul edilmiştir. Her ne kadar nahiye teşkilatı oluşturulmasının nedeni kendi kendilerini idare etmek için köylere yetki vermek olsa da, yetkinin yetenek derecesinde verilmesi gerektiği için, gelecekte liyakat gösterdikçe bu yetki verilecek köylerin bazı hukuk ve yetkilerine mevcut durumda birtakım sınırlamalar getirmenin gerekliliği, hükümet tarafından kabul edilmektedir. Nahiyelerin dairesi geniş, nahiye müdürlerinin görevleri önemli olduğu ve bu görevi yerine getirebilecek liyakatte kişiler bulmanın zorluğuna dayanarak hükümet, atanmış nahiye müdürlüğünü tercih etmiştir.[159] Fransa, Romanya ve Bulgaristan örneklerinde icra kuvvetinin müdüre verildiği; Almanya'daki köy komünleri örneğinde vahdet-i icra esasının kabul olduğundan söz edilerek,

> "Köylerimizde hal-i hazırda böyle idare ve icra işlerine karışabilecek anasırı bulup bir Heyet-i İdare teşkil edebilmek kabil

158 *A.g.k.*, s. 31.
159 *A.g.k.*, s. 33.

görünmediğinden, kuvve-i icraiyyeye zaf ve teşettüt vermemek için Vahdet-i İcra esası tercih edildi."[160]

sözleri ile nahiye müdürlerinin konumu ifade edilir. Nahiye müdürleri hem merkezi hükümetin temsilcisi, hem de nahiye cemaatinin reisi olacaktır. Merkezi hükümete ait işleri görürken tamamen üstündeki memurin-i idarenin "hükmü ve emri altındadır." Nahiye müdürü, nahiye cemaatinin reisi olmak sıfatı ile belediye zabıtası ve kır zabıtasına ait görev ile mükelleftir ve bu görevi yerine getirirken üst memurin-i idarenin "taht-ı nezaretindedir." Nahiye müdürlerinin nahiyenin manevi şahsiyetine ait üçüncü bir kısım görevleri daha bulunmaktadır. Nahiye müdürlerinin azli de merkezi hükümetin yetkisi dahilindedir. Nahiye kâtipleri ise bir komisyon tarafından sınava tabi tutulacaklar ve liyakatlerini bu sınavda kanıtlayacaklardır.

Bu şekliyle nahiyelerin kurulmasını kabul eden İttihatçıların, 19. yüzyıldan beri nahiye kurulması yönünde gelen baskılarda istenilen, bir anlamıyla "özerk" nahiye anlayışını benimsemedikleri, nahiye idaresini de merkeziyetçiliğin unsurları ile düşündüklerini açıkça ortaya koymaktadır.

Hükümetin esbab-ı mucibe layihasında bu kanun uyarınca altı-yedi bin nahiyenin kurulması öngörülmektedir.[161] Encümen'in hükümetin layihası üzerinde yaptığı önemli değişikliklerden biri yabancıların nahiye dahilinde mal edinmesini yasaklayan bir hükmü layiha metnine eklemek olmuştur.[162]

Bu nahiye yasa tasarısı da yasalaşma şansı bulamamıştır. Ancak, "nahiye", Fransız komün yapısından aldığı rüzgârla, sonraki yıllarda bazı çevrelerce üst üste gündeme getirilen bir konu olmaya devam etmiştir.[163]

160 *A.g.k.*, s. 32.

161 *A.g.k.*, s. 33.

162 *A.g.k.*, s. 43.

163 Bu dönemde köylerin durumu, idari teşkilatları, Avrupa'da köy teşkilatı çerçevesinde komün idareleri ve nahiyelerin yapısı, Bulgaristan topluluk teşkilatı üzerine incelemeleri içeren; Osmanlı köylerinde yapılması gerekenleri işleri ve önerileri sıralayan ilginç bir çalışma için bkz.: Kayseri Mutasarrıfı Zekâi (Apaydın), İdari Teşkilat ve Reformlar Konusunda Eleştiriler ve Düşünceler, 1916, günümüz Türkçesine dönüştüren: Ekrem Z. Apaydın, (Yer yok, yayın-

Dördüncü Bölüm'ün değerlendirilmesi

Önceki dönemlerden İkinci Meşrutiyet'e kalan mülki idari miras, hükümlerinin bir kısmı uygulanan, bir kısmı uygulanmayan ya da gerektiği gibi uygulanmayan ya da hükümlerinin hiçbiri uygulamaya sokulmamış yasal düzenlemeler ile idare edilmeye çalışılan bir yapı biçimindeydi. Bir yandan, mutlak monarşiye karşı seçim ve halkın temsiliyetini arttırma gibi düşüncelerin yükselmesi; öte yandan, dağılmakta olan imparatorluğu bir arada tutma isteği, bu dönemin mülki idare yapısında meydana getirilmeye çalışılan yapının şekillenme süreci üzerinde etkili olmuşlardır. Meşrutiyetçi Osmanlı aydınlarının idari yapıyı hangi esaslara göre düzenleyecekleri konusunda kafaları biraz karışmış görünmektedir. Bu karışıklık terimlerin içeriği konusundaki anlaşmazlıkta kendini göstermektedir. Adem-i merkeziyet, tevsi-i mezuniyet, tefrik-i vezaif ilkelerinin nasıl yorumlanacağı konusunda pek bir netlik bulunmamaktadır. Aslında bu karışıklığın nedeninin de Osmanlı aydınlarının kendi içlerinde merkeziyetçilik ve federalizm ekseninde düşünsel ayrılığa düşmüş olmalarında; federalizm yanlılarının bu düşüncelerini açıkça ifade etmek yerine dolambaçlı yollara sapmalarında ve merkeziyetçilik yanlılarının bir yandan seçim, parlamento gibi düşünceleri monarşiye karşı dile getirirken, dolayısıyla yerele de birtakım haklar tanımasını bu anlayışın bir sonucu olarak görürlerken; öte yandan merkeziyetçiliği benimsemelerinde yattığını söylemek mümkündür. Bir taraftan da hantal bir mülki yapıdan kurtularak daha işler bir mekanizma kurma isteği de kendisini belli etmektedir. Bu dönemde çıkarılan İdare-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati 1864 ve 1871 Nizamname-

---

layan yok), 1981 (Bu transliterasyonda verilen bilgiye göre eser 1916 yılında Kayseri Livası Matbaası'nda basılmıştır). Eserde verilen bilgiye göre Zekâi Bey, Vilçitrin, Palanga, Uşak, Eskişehir, Beykoz kaymakamlıkları, İçel, Mersin, Kayseri, Eskişehir mutasarrıflıkları, I. dönem TBMM'de Adana, II. dönem TBMM'de Aydın, III., IV. ve V. dönem TBMM'de Diyarbakır mebusluk-ları, 1924 yılında yaklaşık beş buçuk aylık bir süre ile Ziraat vekilliği, Londra ve iki kez Moskova büyükelçilikleri, 1930'da altı ay için Bayındırlık Bakanlığı, sonrasında 1930-1931'de dört aylık süre için Milli Savunma Bakanlığı görevlerinde bulunmuştur.

lerinden daha fazla olarak yerele daha geniş bir alan bırakmıştır. Merkeziyetçilik yanlısı İttihatçılar bile yereli biraz daha serbest bırakmak gerektiğini anlamış görünmektedirler. Ancak bu onların merkeziyetçiliğine hâlel getirecek, imparatorluğun yerel özerklik talep eden halklarının istediği türden bir serbestlik değildir. Bu sürece ek olarak, Avrupalı devletlerin karışması da bir türlü bitmemektedir. Kuşkusuz bunda, Osmanlı ülkesi içerisinde yer alan halkları artık birtakım "teferruat"a ait işlerde yetkili kılmak ile sakinleştirmenin mümkün olmaması belirleyicidir. Milliyetçiliğin etkisi altına giren Osmanlı'da gayrimüslim ve hatta artık Müslüman halkları meşrutiyet ya da yerel birtakım işlerde yetkili hale getirmek, yerel meclislerde cemaatlerarası temsiliyet gibi uygulamalarla devlete bağlı kılmak mümkün olmamıştır. Sorun, yolların yapımı, tarlaların durumu, ilkokulların işlerinden çok ötede; egemenliğin kullanımı ve paylaşımı ile ilintilidir. Öte yandan bu dönemde yapılan ya da yapılmaya çalışılan mülki idari yapısal değişiklikler Cumhuriyet döneminde de örnek alınacaktır. Mülki kademelerin azaltılması bunlardan biridir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

KURTULUŞ SAVAŞI SIRASINDA MÜLKİ İDARE DÜZENLEMELERİ

Büyük umutlarla başlayan İkinci Meşrutiyet döneminin sonunda; Osmanlı Devleti, Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik olarak ayrılmış, topraklarının büyük kısmı egemenliğinden çıkmıştı. Takip eden dönemde, Anadolu'nun işgaline başlanması; burada, Mustafa Kemal'in önderliğinde bir ulusal mücadelenin filizlenmesini de beraberinde getirmişti. Ankara'da Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile beraber bu mücadele merkezileşmişti. Bu dönemde bir yandan işgallere karşı askerî direniş sergilenirken, öte yandan mülki yapı üzerine düşünceler üretilmeye, yasal düzenlemeler yapılmaya devam edilmişti. Dönemin önemli düşünsel akımı Osmanlı'dan da gelen Halkçılık olmuştur.[1] Halkçılık, Cumhuriyet'in de ilk ideolojik öğesi olarak biçimlenecektir.[2] Halkçılık tartışmalarının siyasal gündemde en canlı kaldığı dönem de Kurtuluş Savaşı yıllarıdır.[3] Bu dönemde gündeme gelen mülki yapı ile ilgili düzenlemelere damgasını vuran da bu halk-

1 Cumhuriyet öncesi halkçı düşüncenin kısa bir özeti için bkz.: İhsan Güneş, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Halkçı Yapısı (1920-1923)*, Anadolu Üniversitesi Yayınları no. 92, 1985, s. 153-155.

2 İlhan Tekeli-Gencay Şaylan, "Türkiye'de Halkçılık İdeolojisinin Evrimi," *Toplum ve Bilim*, sayı 6-7 (Yaz-Güz 1978), s. 45.

3 *A.g.m.*, s. 65.

çılık anlayışı olacaktır.[4] Değişik boyutları olan halkçılığın belki de en belirgin vurgusu halkın siyasal yaşama ve yönetime katılmasına ilişkindir.[5] Ülkenin yönetim sistemine ilişkin, özellikle Kurtuluş Savaşı sırasında gündeme gelen başta 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ilgili maddelerinde ve diğer yasa tasarılarında hakim olan anlayış da halkçılığın bu birinci boyutu üzerinden geliştirilmiş görünmektedir. Meclis görüşmelerinde mebusların bir kısmı adem-i merkeziyetçi bir yapıyı hararetle savunurken bu anlayışa dayanmaktadırlar. Aslında bu kadar geniş adem-i merkeziyete taraftar olmayanlar da işe halkçılığın bir başka boyutundan bakmaktadırlar. Onlar için öncelik halkı baskı altında tutan sosyal yapıyı yıkmaktır. Bu sosyal yapı yıkılmadan halka doğru gidişin bir anlamı olmayacaktır. Sosyal yapıyı değiştirmenin yolu da değiştirici, dönüştürücü olması planlanan merkezin yerele neredeyse tamamen hakim olmasında bulunmuş görünmektedir. Aslında çarpışanın iki değişik tür halkçılık anlayışı olduğu söylenebilir: Bir yanda "bir an önce halka gidelim" diyenler; diğer yanda "henüz bunun zamanı değil; önce sosyal yapıyı değiştirelim ondan sonra gidelim" diyenler. Sanıyoruz ki bu tartışma ülkemizde henüz sonlanmamıştır.

Kurtuluş Savaşı sırasında gündeme gelen halkçılık anlayışının egemen olduğu Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı, Şûralar Kanun Tasarısı ve Nahiyeler Kanun Tasarısı gibi düzenlemelerin değerlendirilmesine geçmeden önce aynı dönemde mülki yapının değiştirilmesi yönlü çabaları değerlendirelim.

---

4 "Yerinden yönetime verilen bu önem, Birinci TBMM'ne hâkim olan halkçılık ilkesiyle açıklanabilir." Ergun Özbudun, *1921 Anayasası*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 43.

5 Tekeli ve Şaylan halkçılığın üç boyutu olduğunu; birincisinin halkın siyasal yaşama katılmasına ilişkin; ikincisinin kültürel boyutla alakalı ve üçüncüsün de toplumsal düzen veya sosyal sistemin yapısal özelliklerinin tartışılması olduğunu belirtmektedirler (İlhan Tekeli-Gencay Şaylan, *Toplum ve Bilim*, sayı 6-7 (Yaz-Güz 1978), 64-65). İhsan Güneş ise 1920-1923 arası dönemin halkçı düşüncesini siyasal rejim, yönetim sistemi, memur otokrasisine tepki, toplumsal devrim ve ulusçuluk anlayışı olarak dört başlık altında değerlendirmiştir (İhsan Güneş, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Halkçı Yapısı (1920-1923)*, s. 155-173.

Mülki teşkilat düzenlemeleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurulmasını izleyen süreçte, meclisin önemli çalışma konularından birini de mülki idari yapılanma oluşturmuştur. Meclis'in ve İcra Vekilleri Heyeti'nin bu alan ile ilgili ilk düzenlemeleri mülki kademe yapısını değiştirmek olarak ortaya çıkmıştır.[6] Mondros Ateşkes Antlaşması sonrasında elde kalan yurt parçasında 15 vilayet, 35 bağlı liva ve 17 bağımsız liva yer alıyordu.[7] Meclis'in kurulmasını izleyen süreçte bağlı livaların da birer birer bağımsız hale getirildikleri anlaşılmaktadır. Daha 8 Temmuz tarihinde İzmit Mebusu Sırrı Bey birçok livanın müstakil hale getirilmesine dayanarak vilayet dairelerinde tenkisat yapılamasını isteyen takririni sunmuştu.[8]

Bayazıt Mebusu Süleyman Sudi Bey'in, Bayazıt'ın müstakil liva haline dönüştürülmesine dair verdiği kanun teklifi üzerine, Layiha Encümeni, 2 Ağustos 1920 (1336) tarihli mazbatasın-

---

6 "Birinci TBMM'nin mekâna ilk müdahalesi bir üst kademede vilayete bağlı olan 'mülhak liva'ları 'müstakil' (bağımsız) kılıp doğrudan Ankara'ya bağlamak ya da yeni müstakil livalar kurmak olmuştur." (Nuray Keskin, "Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetim Sisteminin Kuruluşu", *Memleket*, 2007/5, s. 121.)

7 Sabahaddin Selek, *Anadolu İhtilali*, Dördüncü Baskı, İstanbul, Burçak Yayınevi, 1968, s. 58-59. Selek'in verdiği bilgilere göre Aydın, Hüdavendigar, Adana, Konya, Ankara, Sivas, Kastamonu, Trabzon, Erzurum, Van, Bitlis, Diyarbakır, Mamuretülaziz, Edirne, İstanbul vilayetlerine bağlı 35 liva ve Niğde, İçel, Canik, Karahisarısahip, Eskişehir, Kütahya, Antalya, Menteşe, Biga, Çatalca, Karesi, İzmit, Bolu, Kayseri, Urfa müstakil sancakları bulunuyordu. Selek'in verdiği bilgiye ve *Türk İdare Dergisi*, sayı 361, s.: 5-10'a dayanan Durmuş Yalçın 392 kaza olduğunu da belirtmektedir. (Durmuş Yalçın, "Milli Mücadele'de İdareciler, Günümüzün ve Geleceğin İdareciliği," *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, sayı 21, cilt VII, Temmuz 1991 <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=DergiIcerik&IcerikNo=602 > [Erişim tarihi 6.7.2009]). Bir başka kaynakta Misak-ı Milli sınırları içerisinde 15 vilayet, 19 müstakil liva ve 34 mülhak livanın olduğu kaydedilmektedir (*Türkiye Mülki İdare Bölümleri 1976*, T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel müdürlüğü, Seri: 1, sayı 11, Ankara, Güneş Matbaacılık T.A.Ş., 1976). Başka bir çalışmada da 15 vilayet, 36 mülhak liva ve 17 müstakil livanın olduğu belirtilmektedir (Selahaddin Aslan Korkud, "Osmanlı İmparatorluğu'nda 1909'dan 1918 arasında İdare Teşkilat ve Amirleri Hakkında Bir İnceleme," *Türk İdare Dergisi*, 36/293-294, 1965, s. 3-16'dan aktaran Nuray Keskin, *Memleket*, 2007/5, s. 121).

8 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 8.7.1336, s. 219.

da; "umum livaların elviyei müstakile haline ifrağı Hükümetçe de nazarı dikkate alınarak peyderpey âsarı fiiliyesi görülmekte bulunmasına binaen" değerlendirmesi ile; Dahiliye Encümeni de, 15 Ağustos 1920 (1336) tarihini taşıyan mazbatasında "Bütün livaların müstakil kılındığına" sözleri ile teklife onay verdiklerini göstermektedirler.[9] Bu mazbatalardan anlaşılan bütün mülhak livaların bağımsız hale getirilmesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından da benimsenmiş olduğudur. 31 Mayıs 1920'de Tokat, Amasya, Malatya, Denizli; Haziran 1920'de Lazistan, Burdur, Isparta, Zonguldak; Temmuz 1920'de Mardin ve Bilecik; Ağustos 1920'de Karahisarışarki, Gümüşhane, Muş, Aydın, Beyazıt; Eylül 1920'de Siirt; Ekim 1920'de Cebelibereket ve Kozan; Kasım 1920'de Muş; Aralık 1920'de Genç livaları bağımsız hale getirilmişlerdir.[10] TBMM Hükümeti'nin bu dönemdeki bir başka icraatı da kazaların müstakil livalar haline getirilmesi olmuştur.[11]

Livaların teker teker müstakil yapılması üzerine Gümüşhane Mebusu Hasan Fehmi Bey 19 Ekim 1920 tarihinde Meclis'te okunan kanun teklifinde müstakil livalara vilayet unvanı verilmesini istemiş, vilayetlerin beş sınıfa ayrılmasını öngörmüştür. Hasan Fehmi Bey birinci sınıf vilayetlere 10 bin, ikinci sınıf vilayetlere 8 bin, üçüncü sınıf vilayetlere 7 bin, dördüncü sınıf vilayetlere 6 bin ve beşinci sınıf vilayetlere 5 bin kuruş maaş tahsisatını da kanun teklifinde dile getirmiştir.[12] Hasan Feh-

9 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 3, İçtima Senesi: 1, 18.08.1336, s. 278-279.

10 Nuray Keskin, *Memleket*, 2007/5, s. 128. Keskin, müstakil liva uygulamasının yaygınlaştırılmasında iki yol benimsendiğini; birincisinde hükümet kararıyla, ikincisinde kanun ile livaların müstakil hale getirildiklerini belirtmektedir. Bayazıt livası Heyet-i Umumiye kararı ile, Siirt, Genç sancakları yasa ile müstakil hale getirilmişlerdir(*Düstur*, 3. Tertip, cilt 1, İstanbul, Milliyet Matbaası, 1929, s. 48; s. 77; s. 157). Bayazıt livasının müstakilen idaresi hakkında verilen kanun teklifi Meclis Dahiliye ve Muvazenei Maliye encümenlerinde incelendikten ve bu encümenlerin ortak mazbataları Meclis'te kabul edilmiş; hükümete bildirilmesine karar verilmiştir (*TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre:I, cilt 3, İçtima Senesi: 1, s. 311-312).

11 "Aksaray Kazasının Müstakil Liva Haline İfrağına Dair Kanun" (14 Teşrinievvel 1336 (1920); Resmi Gazete ile ilan tarihi: 21 Mart 1337) *Düstur*, 3. Tertip, cilt 1, s. 99.

12 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 19.X.1336, s. 95.

mi Bey bu teklifi yapmasının nedeni olarak teşkilatı idare kanunlarının yapılıp Meclis'e getirilmesinin daha zaman alacağını; oysa ki, bütçenin düzenlenmesi gerekliliğini göstermiştir.[13] Milletvekillerinden bir kısmı bu düzenlemenin bütçe kanunu görüşmelerine bırakılmasını istemelerine rağmen teklifin maddelerinin görüşülmesine geçilmiştir. Teklifin "Müstakil livalara vilâyet unvanı verilmiştir" biçimdeki birinci maddesinin görüşmeleri sırasında teklif sahibi Hasan Fehmi Bey mülhak livaların çoğunluğunun müstakil hale getirilmesinden sonra mülhak olarak iki-üç liva kaldığından bahisle bu yeni idare biçimine bir ad vermek gerektiğini; Kanun-i Esasi'nin henüz fesih ve iptalini resmen ilan etmediklerini; orada da idari teşkilatın vilayet-liva-kaza biçiminde olduğunu açıklamış; o nedenle vilayet unvanının verilmesi gerektiği üzerinde durmuştur.[14] Mebuslardan bir kısmı bu teklife karşı çıkmışlardır. Karşı çıkılan temel hususun "vilayet" sözcüğü olması dikkat çekicidir. Bursa Mebusu Operatör Emin Bey bu karşı çıkışını aşağıdaki sözleri ile dillendirir:

> "Eskiden efendim sekiz on tane vilayetimiz vardı, yani mahdud derecede idi. Şimdi eğer bu valilik unvanını kabul edecek olursak ikiyüz tane valimiz oluyor, yani valilik unvanı ucuzluyor."

Emin Bey sözlerinin devamında halkçılık ile bu görüşünü bağdaştırmak ihtiyacını duyar:

> "Biz bir taraftan halkçılığa doğru gitmek istiyoruz, bir taraftan yine şatafatlı unvanlar arıyoruz...Şimdi valilik ucuzladı, on tane iken iki yüz tane oldu. Bundan herkeste bir hırs uyanacaktır. Sonra eskiden meselâ kaza merkezi olan yerleri, ezcümle son zamanlarda Ereğli, Zonguldak, Aksaray, şurası burası, kaza merkezi iken şimdi liva yaptık. On beş gün sonra da vilâyet yapacağız. Bir kere koskoca Fransa kadar olan arazimize viâyet namı vermiştik, yani hudut itibariyle vâsi olan yerleri vilâyet yapmıştık. Şimdi pek mahdud yerleri vilâyete kalbetmiş olacağız."

13 *A.g.k.*, s. 96-97.

14 *A.g.k.*, s. .99.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Encümen-i Mahsus mazbata muharriri Burdur Mebusu İsmail Suphi Bey ise Encümen-i Mahsus'un bu meseleyi incelediğini, müstakil livalara vilayet unvanı verilmesini benimsediğini aktarır. "Çünkü bugün Konya, Erzurum ve Trabzon gibi ehemmiyeti fevkalâdesi olan yerlerin isimlerinin mutasarrıflığa indirilmesi müşküldür." Ayrıca İsmail Suphi Bey'e göre vilayet kelimesinde hukuki bir anlam da vardır. "En yüksek bir mertebei idariyenin manasıdır."[15] İsmail Suphi Bey'in sözleri aslında livaların mülki teşkilatta en büyük idari birim olarak düşünüldüklerinin göstergesi sayılmak gerekir. Mebusların bir kısmı için ise mesele verilecek unvanın adındadır. Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Bey de "müstakil livalar" sözüne itiraz ederek "livalara vilâyet unvanı verilmiştir" denilmesini ister.[16] Aslında bu da dönemin gelişmelerine uygundur. Zaten bir süre sonra yapılacak olan da müstakil olsun-olmasın bütün livaları vilayet statüsüne yükseltmek olacaktır. Kütahya Mebusu Besim Atalay Bey ise ortada vilayet kalmadığını; dolayısıyla sancak denilmesini isterken; Ragıp Bey liva sözcüğünde ısrarlıdır.

Lazistan Mebusu Dr. Abidin Bey ise yine halkçılık cenahından işe bakmaktadır.

> "...biz arzu edelim ki küçülelim ve halka yani köylüye yaklaşalım. Yoksa öyle vali vilâyetin arkasında dört tane jandarma ile ortalığı ezmesini istemeyelim. Biz bundan sonra ister istemez küçüleceğiz, yani Hükümetçiler küçülecektir ve bir köylünün alıp istidasını havale edecek ve doğrudan doğruya o köylünün muamelâtını yapacak ve eline verecektir. Yoksa valii vilâyet olup ta dört jandarma arkasında, dört jandarma ilerisinde, vali geliyor, vali paşa geliyor... Artık bunun modası geçmiştir ve hamdolsun geçiyor ve geçecektir...Binaenaleyh ben de arzu ederim ki Erzurum'da küçülmeli küçülmeği Erzurum kabul eder. Erzurum müstakil livası veyahut Erzurum sancak beyi olsun. Fakat yeter ki halka yaklaşalım. Halk ve çarıklı köylü

15 *Aynı yerde.*

16 *A.g.k.*, s. 100

gelsin, sokulabilsin... Valii vilâyet oldumu evvelâ diyecek ki; git yaveri gönder sonra benim nezdimde gel, geçti geçti o yaver beylik, geçti, geçti. Bundan sonra hiçbir vakitte yok yaver beyi görde sonra gel."[17]

Bu sözlerden de anlaşıldığı gibi mebusların bir kısmı bizahati "valilik" ve "vali" sözlerine karşı çıkmaktadırlar. Bu sözler onlara geçmişi, halktan kopuk idareci tipini, hatta istibdat dönemini hatırlatmaktadır.

Aydın Mebusu Dr. Mazhar Bey ve Tunalı Hilmi Bey "şanlı geçmiş"in bir ifadesi olarak sancak sözcüğü üzerinde dururlarken; Karesi Mebusu Vehbi Bey ise Teşkilat-ı Esasiye'nin söz konusu olduğunu, Teşkilat-ı Esasiye hazırlanmadan şimdiden böyle bir kanunun kabul edilmemesi gerektiğini ileri sürer.[18] Dahiliye Vekili Adnan Bey ise kanun teklifinden ancak ruznameye alındıktan sonra hükümetin haberi olduğunu, Dahiliye Encümeni tarafından incelenmediğini, hükümetin de mütaalasının alınmadığını ifade ederek bu düzenlemeye karşı çıkar.[19]

Birinci maddenin görüşmeleri tamamlanırken, hükümet kanun teklifinin kendisine verilmesini ister ve mebusların da kabul etmesi ile kanun teklifi incelemesi için hükümete verilir.[20]

Bu kanun teklifi bu dönem kabul edilmemekle beraber ilerleyen süreçte müstakil hale getirilen livaların vilayet unvanına sahip olacaklarını belirtmemiz gerekir.

Meclis'in gündemine Aralık 1920'de gelen bir yasa tasarısında da Konya, Akşehir, Seydişehir ve Karaman'ın müstakil liva olarak yönetilmeleri ile ilgili kanun layihası görüşmelerinde de mebuslar birtakım itirazlarını dile getirmişlerdir. Dahiliye Vekili Dr. Adnan Bey layihayı savunmak için kürsüye geldiğinde konuşmasına Konya İsyanı ile başlamıştır.[21] Isparta mebusu Hüseyin Hüsnü Efendi "Bir şeyi ne kadar daraltırsak, daraltmış olduğumuz şey patlar. Biz daraltıyoruz liva yapıyoruz; ka-

17 *Aynı yerde.*

18 *A.g.k.*, s. 101.

19 *A.g.k.*, s. 102.

20 *A.g.k.*, s. 103.

21 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 18.12.1336, s. 404.

za yapıyoruz, fakat acaba bunlar bize menfaat mi verecek? Bunu düşünmüyoruz." sözleri ile Konya'nın bölünmesine itiraz etmiştir.[22] Dahiliye Encümeni de Akşehir ve Karaman sancaklarını kabul ederken, Seydişehir sancağını kabul etmemiştir.[23] Karesi Mebusu Hasan Basri Bey ise Konya'nın parçalanmasına itiraz ederken;

> "deniliyor ki efendiler: İsyan zuhur eden yerleri parçalamak lazımdır. Fakat acaba isyan, parçalara ayrılmak istenilen mahallerde mi, yoksa valinin ve bütün kuvvetlerin bulunduğu Konya merkezinde mi olmuştur...eğer efendiler sebebi tebdil, burada beyan buyurulduğu veçhile, isyan meselesi ise o halde kendilerini müstakil liva yapmak için diğer kazalar halkının da isyan etmesi lazımdır."[24]

der. Antalya Mebusu Halil İbrahim Bey de Konya'nın büyüklüğü ile Konya İsyanı'nın ilgisi olmadığını, idarecilerin yeteneksizliğinin temel neden olduğunu, dolayısıyla kontrol altına almak için Konya'nın bölünmesine gerek olmadığını ifade eder.[25] Dahiliye Vekili Adnan Bey her isyan çıkan yerin parçalanması gibi bir amacın olmadığını; bununla birlikte Konya'nın sancaklara ayrılmasında isyanın da etkili olduğunu kabul eder.[26]

Tartışmaların bir başka boyutu da bu yasa tasarısı ile nahiyelikten kazalığa geçirilecek olan çok sayıda yer bulunması ve İdarei Umumiyeyi Vilayet Kanunu'nda il genel meclisin bu konuda yetkili kılınması noktasında yaşanmıştır.[27] Tartışmalar sonrası Konya, Akşehir, Karaman ve Dahiliye Encümeni'nin kabul etmemesine rağmen Seydişehir'in müstakil sancak olmasına karar verilmiştir.

Aslında bu uygulamalar ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti, Osmanlı Devleti'nin vilayet, liva, kaza, nahiye, köy

22 *A.g.k.*, s. 405.

23 *A.g.k.*, s. 413.

24 *A.g.k.*, s. 407.

25 *A.g.k.*, s. 408-409.

26 *A.g.k.*, s. 412.

27 Karesi Mebusu Hasan Basri Bey'in bu minvaldeki sözleri için bkz.: *a.g.k.*, s. 415.

biçimindeki mülki kademelendirmesinde bir birimi ortadan kaldırma yoluna gitmektedir. Hatırlanacağı üzere Şemsettin Sami daha 1880'lerde bu konu üzerine görüş bildirmiş; İkinci Meşrutiyet dönemi meclisinde 1913 Kanun-u Muvakkati üzerine olan Encümen değerlendirmesinde dahi bu kadar çok idari kademelendirmenin gereksizliği vurgulanmış, bir idari kademenin kaldırılması önerilmişti. 1917 senesinde Meclis-i Mebusan'a sunulan bir kanun tasarısında da bütün mülhak livaların müstakil hale getirilerek "vilayet" unvanı verilmesi istenmişti. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti de önce bütün livaları bağımsız hale getirmiş; 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da idari kademeleri vilayet-kaza-nahiye olarak belirlemiş, sonrasında yapılan düzenlemeler ile de liva idari birimi kaldırılmıştır. Aslında bu bir isim değişikliği biçimindedir. Osmanlı idari yapısında kaldırılan birim vilayet örgütlenmesi olmuş, livalar vilayete dönüştürülmüştür.[28] Böylelikle de ülkedeki en büyük mülki birimin mekânsal olarak ölçeği küçülmüş olmuştur.[29]

Müstakil liva uygulamasının İkinci Meşrutiyet döneminden beri devam eden mülki yapıda "liva"nın temel birim olması yönündeki hemen hemen tüm çevrelerden gelen isteklere doğru gidişte bir aşama olduğu bilinmektedir. Bu konuda bilebildiğimiz tek itiraz 1887'de Niğde tahrirat kâtibi olarak memuriyet hayatına başlayan, İkinci Meşrutiyet öncesinde ve sonrasında mektupçuluk, mutasarrıflık, Musul, Manastır, Bağdat, Sivas, Ankara, Hicaz, Beyrut, Halep, Bursa valilikleri, Şûra-yı Devlet üyeliği, Şûra-yı Devlet Mülkiye ve Maarif Dairesi Başkanlığı, İstanbul Şehreminliği görevlerinde bulunan; mütareke döneminde önce Ali Rıza Paşa sonra Salih Paşa hükümetlerinde İçişleri Bakanlığı yapan; Anadolu'ya geçtikten sonra 31 Mayıs 1921'de Sivas, 13 Ağustos 1921 tarihinde Trabzon valiliğine getirilen, 1922 yılında Niğde milletvekili olarak TBMM'ye giren Ebubekir

28 Bernard Lewis'in söyleyişiyle "... aslında kaldırılan eski büyük vilâyetler idi." (Bernard Lewis, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, s. 388.)

29 Nuray Keskin, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Fransız tarzı vilayet sistemine geçilmediğini, yaklaşık yarım yüzyıl sonra TBMM'nin uygulamaları ile vilayet sisteminin gerçekleştirildiğini belirtmektedir (Nuray Keskin, *Memleket*, 2007/5, s. 130).

Hazım Tepeyran'dan gelmiştir. Tepeyran, Trabzon valiliği görevi sırasında, Evliye-i Selâse'nin (Kars, Ardahan, Artvin) anavatana katılması üzerine oluşturulan Tahkik ve Tetkik Heyeti Başkanı olarak, beş ay süreyle izinli sayılarak bu bölgelerde incelemelerde bulunmuş, görüşlerini bir rapor ile Dahiliye Vekâleti'ne iletmiştir.[30] Tepeyran'ın görüşleri ve önerileri yalnızca Evliye-i Selâse ile sınırlı değil; ülke yönetiminin geneline ait düşünceleri de barındırmaktadır.[31] Bu deneyimli bürokratın hangi gerekçelerle ile müstakil sancak uygulamasına karşı çıktığını görmek anlamlı olacaktır. "Elviye-yi Selâse'nin Şekl-i İdaresi ve Müstakil Livalar Hakkında Mütâlaât" başlığını taşıyan raporunda Tepeyran Meşrutiyet'in başlangıcından beri peyderpey gerçekleştirilen müstakil mutasarrıflık modasının memlekete hayli zarar verdiğini ve vermekte olduğunu ileri sürmekte ve bunun gerekçelerini açıklamaktadır.[32] İlk olarak, memleketi böyle küçük küçük parçalara ayırarak doğrudan doğruya İstanbul veya Ankara'ya bağlamak memleket çıkarına aykırı, zararlı bir merkeziyetçiliğe yol açmıştır. İkinci olarak, Dahiliye Vekâleti on üç vilayet yerine bunlara ilave olarak altmış kadar mutasarrıflığa doğrudan doğruya merci ve muhatap olacak; bütün muamelatı uzaktan takip, teftiş ve tanzim edebilecek teşkilata sahip değildi ve hala da değildir. Üçüncü olarak, çok büyük ve muhtelif memleketlerden oluşan bir ülkeyi dünyanın hiçbir yerinde tek biçimli bir kanun ve usul ile bir merkezden verilecek emir ve icra edilecek denetimler ile iyi yönetmek mümkün değildir. Tepeyran, Bağdat, Basra, Musul, Hicaz gibi vilayetlerin elden çıkmasında asırlarca devam eden inat ve gafletlerin de katkısının inkâr edilemeyeceği görüşündedir. Dördüncü olarak, müstakil mutasarrıflık adıyla memleketin küçük küçük parçalara bölünmesi idare zafiyeti sonucunu doğurarak kuvvetli idareyi ve özel-

30 Nurşen Gök, "Ebubekir Hazım Tepeyran'ın Memleket İdaresine Dair Önerileri," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt 26, sayı 47, 2007, s. 203-204.

31 *A.g.m.*, s. 207.

32 Bu raporun transkiripsiyonu Nurşen Gök'ün adı geçen makalesinde s. 209-213 arasında yer almaktadır. Bu çalışmada bu rapor ile ilgili bilgiler bu transkripsiyon metinden aktarılmıştır. Ayrıca Gök de makalesinde rapordaki görüşleri özetlemektedir. (*a.g.m.*, s. 204-207.)

likle nafıa işlerindeki faaliyet ve başarıları engellemiştir.[33] Tepeyran bu duruma örnek olarak da Konya vilayeti Teke, Isparta, Niğde sancakları ile birlikte idare olunduğu zaman Konya sancağı ile birlikte bu dört sancağın nafıa gelirlerinin birleşerek önemli bir yekun oluşturduğunu; vilayet dahilinde gerekli olan şeylerin derhal yapılabildiğini ve sırasıyla her sancağın da karşılıklı yardımlaşmadan yararlanarak gerekli şeyleri temin edebildiklerini ileri sürerek, var olan durumda ise bunların müstakil livalar halinde İstanbul veya Ankara'ya bağlanmış olmalarının bunları yardımlaşmadan mahrum ettiğini; özellikle özel idarede birbirine benzer teşkilatlar gereği nedeniyle zarar verdiğini belirtmektedir.[34] Tepeyran amacının ülkede hiçbir müstakil mutasarrıflık kurulmamasını ve livaların uygun/uygun olmayan biçimlerde mutlaka vilayetlere bağlanmasını savunmak olmadığını açıklayarak Antalya örneğini verir ve Antalya'nın yalnızca Konya'ya değil, hiçbir vilayete bağlı olmaması gerektiğini belirtir. Ona göre, iklim gereklilikleri ile beraber ticari, iktisadi münasebetler, var olan yollar ve nakliye araçları dikkate alınarak yeni bir mülki taksimatın yürürlüğe konması ve bu yolla merkezi hükümete yük getiren mülki merkezlerin mümkün olduğu kadar azaltılması memleket ve hükümet yararı için gereklidir. Valilik ve mutasarrıflık unvanları mutlaka korunmasına ve idari hiyerarşinin nahiye, kaza, liva ve vilayet adlarıyla mutlaka dört kademeden oluşmasına taraftar olmadığını da açıklar. Bu dört kademeden birisinin gereksiz olduğu görüşündedir. Önceki vilayetlerin gereğinden fazla geniş olduğunu, var olan mutasarrıflıkların ve vilayetlerin de kendi başlarına yaşayamayacak ve dolayısıyla yardım ve desteğe muhtaç olacak kadar küçük olduklarını belirterek, Anadolu ve Elviye-i Selâse'nin toplam yirmi idare dairesini geçmeyecek biçimde birleştirilmesinin uygun ve yararlı olacağını ileri sürmektedir. Tepeyran, Bursa'daki ilk görevi sırasında, vilayete bağlı hiç mutasarrıflık olmaması, sadece bağlı kazaların olması gerektiğine yönelik görüşünü hükümete bildirmiş olduğunu da eklemektedir. Karşı çıkışının beşinci ne-

33 *A.g.m.*, s. 209.

34 *A.g.m.*, s. 209-210.

deni olarak, müstakil mutasarrıflık teşkilatının ırken veya dinsel olarak farklı olduklarından dolayı kendilerine güvenilmeyen ve millet-i hakime aleyhinde ittifaklarından korkulan millet ve memleketler hakkında uygulanan böl ve yönet mantığına uygun bir tedbir olduğunu; oysa ki halihazırdaki durumda memleketin parçalanıp ayrılmaktan ziyade birleşmeye ihtiyaç duyduğu; şimdiki ve gelecekteki selametinin de buna bağlı olduğu görüşüne dayandırmaktadır.[35] Altıncı olarak, bütün meslek gruplarında olduğu gibi idare alanında da uzmanların var olan durumda gereğinden az olduğundan on üç vilayete bilgisine ve yeteneğine tamamen güvenilebilecek kişiler bile zorlukla bulunabilirken, altmış kadar müstakil livaya gerekli değerli mutasarrıflar bulunamadığından idare işleri ile hiç ilgisi olmayanların bile bu görevlere getirildiğini ileri sürerek, bu durumun hükümeti gereksiz muhaberat ile oyaladığını ve memlekete de zarar verdiğini belirtmektedir. Beceriksiz idare görevlilerine örnek olarak da Elviye-i Selâse'deki durumdan söz etmektedir. Yedinci olarak, müstakil mutasarrıflık uygulamasının yaygınlaşmasından dolayı, öncesinde vilayet olan yerlerle vilayet hükmünde olan müstakil mutasarrıflıkların memur kadrolarının birleştirilmesinin idareyi pek ziyade meşgul etmesini ileri sürmektedir. On kazadan ibaret olan Sivas Vilayeti, altı kazadan oluşmakla birlikte dertleri birkaç kazadan çok fazla olan Trabzon ile üç kazası da birer küçük köyden ibaret olan Gümüşhane Sancağı'nın tahrirat kalemleri kadrolarının aynı olması, ona göre, herhalde uygun olmasa gerektir. Sekizinci olarak müstakil mutasarrıflıklar ile pek küçük parçalara ayrılan memleketin idaresindeki yolsuzlukları kaldırmak ve devamlı idarenin iyi işlemesini sağlamak Teşkilat-ı Esasiye Kanunu uyarınca geçen sene tayinleri arzu edilen ancak ertelenen, yalnızca teftiş işleriyle görevli olacak olan, idareye fiilen müdahale etmeyecek umumi müfettişlerin tayini ile de sağlanamaz.[36] Tepeyran on sene önce *Tasfir-i Efkâr*'da yayınlanan, daha sonra Beyrut'ta bastırdığı görüşlerinden söz etmekte; Hicaz hariç geri kalan vilayetlerin altı umumi mü-

35 *A.g.m.*, s. 210.

36 *A.g.m.*, s. 211.

fettişlik bölgesine ayrılması gerektiğini savunduğunu; bu görüşlerinin hükümet tarafından hoş görülmediğini ifade etmekte ve Evliye-i Selâse için düşüncelerini ortaya koymaktadır.[37]

Tepeyran'ın görüşleri zamanın eğilimine ters düşünceleri barındırmaktadır. Haklı olduğu noktalar olmasına rağmen bir Osmanlı bürokratının imparatorlukçu zihniyetten kendisini henüz sıyıramadığının göstergesi olarak da değerlendirilebilir.

İdari kademelendirmenin değiştirilmesi, kuşkusuz, yerel ile merkez arasındaki ilişkileri yeni bir eksene oturtma çabasının bir sonucu olduğu kadar, yerel bağımlılık ve sömürü ilişkilerinin eksenini de değiştirmeye dönüktür.[38] Dolayısıyla iktisadi ve siyasal boyutlar ile de yakından alakalıdır.

Aksaray'ın bağımsız liva haline dönüştürülmesine dair kanun tasarısı üzerine söz alan Kütahya Milletvekili Besim Atalay'ın sözleri, idari yapı ile yerel bağımlılık ve sömürü ilişkileri arasındaki bağın anlaşılabilmesi açısından anahtar niteliğindedir. Besim Atalay Bey'e göre "eskiden taksimatı mülkiyede ne ahvali tabiiye düşünülür, ne de halka teshilat ciheti aranırdı. Birtakım mütegallibenin nüfuz ve müdahalesi yüzünden gayritabii ve gayrimakul taksimatı mülkiye yapılırdı."[39] Dolayısıyla, bütün livaların bağımsız hale getirilmesi, bazı kazaların bağımsız liva haline dönüştürülmesini bu çerçevede değerlendirmek gerekmektedir. "Eski düzen"in ilişkilerinin bir sonucu olan mülki yapı yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin "yeni düzeni"nin kurmaya çalıştığı ilişkileri yansıtan bir düzenleme arzusu dikkati çekmektedir.

1920 Kasımının son gününde TBMM reisi Mustafa Kemal imzası ile Meclis'e gönderilen Giresun, Tirebolu ve Ordu kazalarından mürekkep Giresun adıyla müstakil bir liva oluştu-

37 *A.g.m.*, s. 211-212.

38 "Üstelik Anadolu kurtuluş hareketi, büyük toprak sahipleri ve dış sömürülme bağlarını koparıp, yerli kaynakları işletmek isteyen ticari sermayenin desteği ile sürdürülmüştür. Müstakil liva kurma sürecinde bu koalisyonun izleri belirgindir. Milli mücadele döneminde bir yönetim biriminin il olması kuşkusuz yerel iktidar odaklarını güçlendirmiştir." (Nuray Keskin, *Memleket*, 2007/5, s. 126) biçimindeki değerlendirme kanımızca biraz sorunludur.

39 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima: 83, 14.10.1336, s. 54.

rulmasına dair kanun tasarısının Meclis görüşmeleri sırasında da bu durum açığa çıkmıştır. Maliye Vekili Ferid Bey teşkilatı mülkiyenin bir kademe yükselmesinin bütçeye getireceği yükten söz eder; ancak, Giresun'un gerekli şartlara sahip olduğunu belirterek tasarıya destek verirken; mebuslardan bir kısmı, Ordu'nun Giresun'a bağlanmasına karşı çıkmışlardır.[40] Bu mebuslardan Karahisarışarki Mebusu Mustafa Bey "Giresun şimdi ne için müstakil yapılıyor? Osman Ağa iki yüz nefer çete gönderdi de onun için değil mi?"[41] sözleri ile Mustafa Kemal'in muhafız alayı komutanı Giresunlu Topal Osman'ı öne çıkarmaktan dahi kaçınmamıştır.

Lazistan Mebusu Dr. Abidin Bey konunun bir başka boyutuna dikkat çeker;

> "gerek samiin ve gerek burada bulunan hızarı kiram islamdır elhamdüalla ve islamların da hakimiyetini istiyorsunuz. İslamların ticaret yerini mi, Hıristiyanların yerini mi merkez yapmak istiyorsunuz?"

sorularının ardından ekler;

> "Hıristiyanların istiyorsak Ordu olsun. Çünkü Hıristiyanlar orada dehşetli ticaret yapıyorlar ve dehşetli ticaretleri vardır. Fakat Giresun olursa tekmil o ticaretleri kırılacak ve mahvolacaktır."[42]

Bu sözleri ile layihaya destek verir. Dahiliye Encümeni Kâtibi, İzmit Mebusu Hamdi Bey'in sözleri de, Abidin Bey'in bakış açısının Dahiliye Encümeni tarafından da paylaşıldığını göstermektedir. Dahiliye Encümeni;

> "Abidin Beyin söyledikleri veçhile hakimiyeti iktisadiyece islamlar daha ziyade mütefevvik bulunmuş olmak itibariyle Giresun'un liva merkezi halinde idaresini kabul etmiş[tir]."[43]

---

40 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima: 106, 30.11.1336, s. 142-144.

41 *A.g.k.*, s. 143.

42 *A.g.k.*, s. 143-144.

43 *A.g.k.*, s. 144.

Açıkça görüldüğü gibi iktisadi yaşamda Müslümanları Hıristiyanların önüne geçirebilmek amacıyla mülki yapının şekillendirilmesi söz konusudur. Buradan da anlaşılacağı gibi mülki taksimat sadece idari yapının şekillendirilmesi ile değil; iktisadi ve sosyal alanlar açısından da bir biçimlendirici araç olarak düşünülmektedir. Tartışmalar sonucunda ise Giresun ve Ordu adlarıyla iki müstakil livanın kurulması kabul edildi.

Mebusların mülki teşkilat söz konusu olduğunda ortaya koyduğu görüşler değişik boyutlar içermektedir. 11 Kasım 1920 tarihinde Meclis gündemine gelen *Adana Vilayetinin İşgalden Evvelki Kazaları İhtiva Etmek Üzere Yeniden Tesisine Dair Kanun Layihası*'nın görüşmeleri sırasında Mersin Mebusu Yusuf Ziya Bey'in sözleri dikkati çekmektedir. Yusuf Ziya Bey gönderilen kanun layihasında Kozan ve Cebelibereket livalarının müstakilen idaresi (Ekim ayında sunulan bir başka kanun tasarısı ile de Cebelibereket ve Kozan sancaklarının müstakil hale getirilmesi öngörülüyordu) ve Mersin livasının kaza derecesine indirilmesinin öngörüldüğünü belirttikten sonra itirazlarını aşağıdaki noktaya dayanarak yapacaktır:

> "Bu kanunla, Cebelibereket'in, Kozan'ın [müstakil hale getirilmesi] ve Mersin'in kaza haline ifrağı suretiyle teşkilâtı kabul edersek, en ziyade muhtaç bulunduğumuz vahdet ve tesanüt bir derece zâfa uğramış olacaktır ve bundan din ve namuslarını menfaati şahsiyeleri mukabilinde satmış olan kimselere, edaniye fırsat verilmiş olacaktır. Bunun için bendeniz, vaziyetin tamamiyle inkişafına kadar, Adana teşkilâtında, livaların vilâyetten iftirak ettirilmemesini, fekki irtibat ettirilmemesini rica ediyorum... Bir de efendiler, Tarsus mıntıkası Anadolu'nun anahtarını teşkil eder. Çünkü Anadoluya, Tarsus ve Pozantı caddesinden dahil olunur ve buraya bekçilik eden Tarsus'lular, Mersin'lilerle beraber o civar ahalisi, tamamen Türklüğe has bir metanet ve şehametle, bu bekçiliği şimdiye kadar ifa ettiler...Mersin'in kazaya ifrağı, Tarsus'la Mersin'in ayrılması demektir."[44]

44 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 11.11.1336, s. 357.

Yusuf Ziya Bey, bu sözleri ile mülki yapılanma meselesine etnik ve siyasi temelde bakışın örneğini vermiştir.

Meclis gündemine 30 Nisan 1921 tarihinde gelen Malatya dahilinde Hekimhan adıyla bir kaza teşkil edilmesine dair kanun tasarısının hükümet tarafından yazılan esbab-ı mucibe layihasında;

> "Sivas-Malatya tariki umumisinin Kangal ve Malatya kasabaları arasındaki yüz elli kilometrelik kısmında bir kaza merkezi olmadığı gibi tariki mezkûrun tarafeynindeki kaza merkezlerinin en karibi de elli kilometrelik mesafededir. Anadolu'nun en işlek tariklerinden olan mezkûr yolun tarafeyni kuvvetli Hükümet merkezlerinden mahrum olduğundan dolayı öteden beri eşkıyanın cevelângâhı olmakta ve her sene burada yol bağlanarak mühim şekavetler yapılmaktadır. Bu hale mâni olmak üzere tariki mezkûrun mehmaemken vasatına tesadüf eden ve Hekimhan nahiyesinin merkezini teşkil ey üyen Hekimhan kasabası merkez olmak üzere Hasançelebi ve Gelengeç nahiyelerinden mürekkeben bir kaza teşkili ve Kebanmadeni kazasına merbut olup Hekimhan merkezine binnispe daha karibolan kurası ile Karaca, nahiyesinden iki karyenin de yeni teşkil olunan kazaya raptı münasip görülmüş, ona göre tanzim olunan kanun lâyihası raptedilmiştir"[45]

ifadeleri yer almaktadır. Burada da güvenlik ile mülki yapılanma arasında kurulan bağ gözler önüne serilmektedir.

Malatya Mebusları Feyzi Efendi ve Lûtfi Bey ise Hekimhan'ın kaza haline getirilmesini savunmuşlar; bu isteklerine temel olarak da bölgede birtakım aşiretlerin olmasını ve güvenliğin sağlanamamasını göstermişlerdir. Lûtfi Bey kaza merkezine uzak olmasından dolayı aşiretlerin nüfuslarının tahrir edilemediğini, vergilerin yazılamadığını da eklemiştir.[46] Tartışma Meclis'in 18 Haziran tarihli oturumunda da devam eder. Lûtfi Bey nahiyenin gerekli güvenliği sağlayamayacağını tekrarlayarak kaza yapılmasının önemini vurgularken bazı mebusların bu is-

45 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 10, İçtima Senesi: 2, 30.4.1337, s. 185-186.
46 *A.g.k.*, s. 187.

teğe karşı çıktığı görülmektedir. Kangırı Mebusu Hacı Tevfik Efendi yasa tasarısının reddini değil de tehir edilmesini ister. Bunun nedenini de masraftan kaçınmak olarak açıklayarak ekler: "Nahiyeden kazaya tahvil ettiğimiz kazaların asayişi daha ziyade bozuldu." Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey de itiraz edenler arasındadır. Hüseyin Avni Bey'in itirazı daha çok teknik meseleler üzerindedir, "...bunun hududunu, varidatını, nüfusu umimiyesini bilmeden nasıl karar verebileceğiz?"[47] Kastamonu Mebusu Abdülkadir Kemali Bey Teşkilat-ı Esasiye Kanunu uygulanmış olsaydı bu gibi tartışmalara gerek kalmayacağını bildirirken;[48] Karesi Mebusu Abdülgafur Efendi de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndan söz ederek, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun idarede önemli ıslahatı içerdiğini; bu ıslahatın en önemlisinin de nahiyelere verilecek salahiyetler noktasında olduğunu; mülki teşkilat meselesinin çok önemli olduğunu; Hüseyin Avni Bey'e hak vererek birçok tetkik noktaları olduğunu belirtir.[49] Abdülgafur Efendi, "asıl iş, taşralara ve o zavallı halka salahiyet vermektedir." sözleri ile devam ederek yeni idare teşkilatı düzenlemelerinin yapılmasını ve özellikle de yeni nahiye teşkilatının bir an önce kurulmasını istemektedir.[50] Sinop Mebusu Hakkı Hami Bey de "bir Teşkilât-ı Esasiye Kanunu var, rica ederim, bunu niye tatbik etmiyoruz." diye sormaktan kendini alamamıştır.[51] Hakkari Mebusu Mazhar Müfid Bey de meselenin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun uygulanmamasından kaynaklandığını düşünenler arasındadır. Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Bey, Mazhar Müfid Bey'in bu görüşüne karşı "Kavanini müteferrikasını çıkardık mı ki, tatbikını istiyoruz?" sözleri ile yanıt vermeyi tercih etmiştir.[52] Mebusların önemli bir kısmının isteği Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun bir an önce yürürlüğe girebilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması yö-

47 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 10, İçtima Senesi: 2, 18.6.1337, s. 406.

48 *A.g.k.*, s. 407. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu bu çalışmanın bir sonraki bölümünde değerlendirilecektir.

49 *A.g.k.*, s. 408.

50 *A.g.k.*, s. 408-409.

51 *A.g.k.*, s. 409.

52 *A.g.k.*, s. 411.

nünde oluşmuş görünmektedir. Karesi Mebusları Hasan Basri ve İbrahim Beylerin verdiği tadil teklifinde de bu durum kendisini göstermektedir.

> "Şekil ile değil esas ile uğraşalım, bir nahiyeyi kaza yapmakla halkını mesut etmiş olmayız. Nitekim bütün halk gibi zavallı kazalar halkı da maalesef mesut değildir. Teşkilâtı İdariye Kanununun vaat ettiği nevahi idaresini, ıslahatı idariyeyi bir an evvel tatbik etmek üzere şimdilik bu kanun gibi münferit teşkiâttan sarfınazar edilmesini, binaenaleyh bu kanunun reddini teklif eyleriz."[53]

Bununla birlikte bu teklif reddedilmiş, Hekimhan'ın kaza olması 20 Haziran tarihinde yapılan ikinci oylama da büyük ekseriyetle kabul edilmiştir.[54] Yukarıdaki teklifin sahiplerinin ve Hüseyin Avni Bey, Hacı Tevfik Efendi ile Abdulgafur Efendi'nin de kabul oyu verdiğini görmek ilginçtir.

Mülki idare teşkilatı üzerine bu karar ve uygulamaların yanı sıra Meclis çatısı altında birtakım kanun yapma girişimleri görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda il yönetimi üzerine süregiden merkeziyet ile adem-i merkeziyet bağlamındaki tartışmalar halkçılık anlayışının da yoğun etkisi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurulmasının ardından, bu yeni mecliste de gündeme gelmeye devam etmiştir. Ancak bu dönemde tartışmanın bütün tarafları merkeziyetçiliğe karşı adem-i merkeziyeti öne çıkarırken temel tartışma alanı yerele bırakılacak yetkilerin ve görevlerin boyutları ile ilgilidir. Bir kez daha adem-i merkeziyet tabiri farklı farklı yorumlanacak; bu tabirin arkasına sığınarak milletvekilleri merkeziyetçilikten egemenliğin paylaştırılmasını gerektiren geniş özerkliğe kadar farklı düşünceleri dile getireceklerdir.

Yukarıda Hekimhan'ın kaza yapılmasını isteyen kanun tasarısının görüşmeleri sırasında mebusların ısrarla uygulanmasını istedikleri 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu idari muhtariyet-

53 *A.g.k.*, s. 412.

54 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 10, İçtima Senesi: 2, 20.6.1337, s. 448-449.

çi bir yapı oluşturulmasını öngörmesi babında Osmanlı-Türk anayasa geleneği içerisinde yapılmış olan diğer bütün anayasalardan farklılık içermektedir. Böylesi bir anayasa düzenlemesinin nasıl ortaya çıktığını görmek, dönemin meclisinde esen havayı anlayabilmeye bağlıdır.

Halkçılık Beyannamesi ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu

1920 İlkbaharı'nda, Anadolu'da, İttihatçı milletvekilleri tarafından kurulan Yeşil Ordu, İslamiyet ile sosyalizmi birleştiren bir anlayışa sahipti. Gizli bir örgüt olan Yeşil Ordu'ya mensup milletvekilleri, Yeşil Ordu'nun bir tür meclis grubu niteliğinde olan Halk Zümresi'ni 1920 yaz sonlarında örgütlemişlerdi. Halk Zümresi TBMM içerisinde gücünü hissettirmeye başlamış; Yeşil Ordu Genel Sekreteri Nazım Bey'i, Mustafa Kemal'in adayı Refet Bey'e karşın içişleri bakanı olarak seçtirmeyi başarmıştı. Halk Zümresi'nin siyasi programı da Yunus Nadi'nin *Anadolu'da Yeni Gün* adlı gazetesinde yayınlanmıştı.[55] Bu program mülki idare üzerine görüşleri de içermekteydi.[56]

Programın 13. maddesi "Memleket, coğrafi ve vezaiyeti iktisadi münasebat itibarları ile vücude gelmiş ve gelecek nahiye, kaza ve liva şûraları marifetiyle idare olunur. Nahiye ve liva şûralarının reisleri o cüz-ü idarilerin icra amiridir." hükmünü taşımakta; maddenin son cümlesiyle de, şûralar arasında hiyerarşik bir ilişki kurulmaktaydı. Nahiye, kaza ve liva şûraları arasında kurulan bu ilişki, Büyük Şûra olarak tanımlanan TBMM'ye kadar uzatılarak, Büyük Şûra'nın mıntıkaları göndereceği müfettişler aracılığı ile denetlemesi de öngörülüyordu.

---

55 Mete Tunçay, *Türkiye'de Sol Akımlar- I (1908-1925) 1*, İstanbul, BDS Yayınları, 1991, s. 90.

56 Programın Latin harfleri ile bir sureti için bkz.: Mete Tunçay, *Türkiye'de Sol Akımlar- I (1908-1925) Belgeler 2*, İstanbul, BDS Yayınları, 1991, s. 165-166.

Mustafa Kemal'in Halkçılık Beyannamesi

8 Eylül 1920'de yayınlanan bu programdan beş gün sonra Mustafa Kemal TBMM'ye bir beyanname sunmuştur. Mustafa Kemal'in böyle bir beyanname ilan etmesinin nedeni olarak, gittikçe güçlenen Halk Zümresi'nin bazı ilkelerini hükümet programı haline getirerek Halk Zümresi'ni zayıflatmak, Halk Zümresi'nin üyelerini kendi yanına çekmek olarak açıklanmaktadır.[57] Beyannamenin Meclis gündemine girdiği ve okunduğu 18 Eylül tarihinde Maliye Vekili Ferit Bey yaptığı konuşmada "Bu, Hükümetin bu gibi hususatta ne gibi esasat takip ettiğini göstermek üzere bir proğramdan ibarettir."[58] sözleri ile beyannameyi tanımlamak gereğini hissetmiştir. Halkçılık Beyannamesi olarak anılan 31 maddelik bu beyannamenin[59] 18-31. maddeleri mülki idare konusunu kapsamaktadır.

18. madde, Türkiye'nin idari yapısını vilayet-kaza-nahiye düzeninde açıklamaktadır. Osmanlı'dan gelen düzen ise vilayet-liva-kaza-nahiye düzeni biçimindeydi. 19. maddede, vilayetin manevi şahsiyetinin ve tam bir muhtariyetinin olması öngörülüyor; dış ve iç siyaset, askerî işler, uluslararası iktisadi ilişkiler ve birden fazla vilayete şamil konular dışında maarif, sağlık, iktisat, ziraat, nafıa ve toplumsal yardımlaşmanın tanzim-i idaresi vilayet meclislerinin yetkisine bırakılıyordu. 20. maddede, vilayet meclislerinin her beş bin nüfus için bir üye olmak üzere genel oy ile vilayet halkı tarafından seçileceği; görev süresinin BMM kadar olacağı (yani iki yıl); toplantı süresinin senede iki ay olacağı hükümleri yer almaktadır. Vilayet meclislerinin görev sürelerinin Büyük Millet Meclisi ile paralel olarak düşünülmesi basit bir tesadüf olmaktan öte; mülki sistem ile siyasal sistem arasında bağ kurma anlayışının bir sonucu olsa gerektir.

Halkçılık Beyannamesi'nin idare açısından belki de en önemli hükümleri 21. ve 22. maddelerde sergilenmiştir.

---

57 Mete Tunçay, *Türkiye'de Sol Akımlar- I (1908-1925)* 1, s. 90.

58 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 18.9.1336, s. 181.

59 Halkçılık Beyannamesi için bkz.: *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 18.9.1336, s. 179- 181.

21. maddeye göre, vilayet meclisi, üyeleri arasından bir reis ile dört kişiden oluşacak bir idare heyeti seçecektir. İcra yetkisi bu heyetin olacaktır. 22. maddede de, vilayette BMM'nin vekili ve temsilcisi olarak valinin bulunacağı; valinin idare-i mahalliyeye karşı vaziyet ve vazifesinin yalnızca murakabeden ibaret olacağı öngörülmektedir. Bu maddeler ile 1913 Kanun-u Muvakkati'nde yer alan hükümlerden kopulduğu görülmektedir. 1913 Kanun-ı Muvakkati'nde vilayetlerde icra yetkisi valiye ait olarak tanımlanmışken, Mustafa Kemal'in Halkçılık Beyannamesi'nde valilerin bu görevi ellerinden alınmış olmaktadır.

Programın 23. maddesinde, kazanın yalnızca idari ve inzibati bir bölüm olduğu manevi şahsiyete sahip olmadığı belirtilmektedir. Kaza idaresinin başında BMM Hükümeti tarafından atanan ve valinin emri altında bir kaymakamın bulunacağı öngörülmektedir.

Programın önemli bir kısmı nahiye üzerine ayrılmıştır (Madde 24-29). Nahiye muhtariyete sahip bir manevi şahsiyettir. Nahiyenin bir meclisi, bir idare heyeti, bir de müdürü bulunacaktır. Nahiye meclisi, nahiye halkı tarafından seçilecektir. İdare heyeti veya nahiye müdürü, nahiye meclisi tarafından seçilecektir. Nahiye meclisi kazai, iktisadi ve mali yetkilere sahiptir. Bu yetkilerin derecesi kavanini mahsusa ile belirlenecektir. 1876'da kabul edilen Nevahi Nizamnamesi'nde nahiye meclislerinin bütünüyle seçilmiş üyelerden oluşması yönünde bir hüküm bulunmamaktaydı. 1913 Kanun-ı Muvakkati'nde ise nahiye idaresi düzenlenmemişti. Halkçılık Beyannamesi'nde ortaya konulan nahiyelere ilişkin düzenlemenin o ana kadar nahiyelere en geniş yetkiler veren hükümleri taşıdığı anlaşılmaktadır. Bunun da ötesinde nahiye birimi taşra idaresinin temel idari birimi olarak düşünülmüştü. Yerele bu kadar geniş yetkiler öngörülmesinin sonucu olarak bir denetim mekanizmasına da ihtiyaç duyulmuş görünmektedir. Bu bir tür "güvenlik sibobu" umumi müfettişlikler olarak düşünülmüştür. Layiha'nın 30 ve 31. maddelerinde umumi müfettişlikler düzenlenmiştir.

Halkçılık Beyannamesi'nde ortaya konulan sistem 1913 Kanun-u Muvakkati'nden çok daha fazla olarak adem-i merkezi-

yetçi tabirini hak etmektedir. Bu Beyanname'de ortaya konulan çerçeve, merkeziyetçilik çerçevesinde yerele ancak "teferruata" dair bit takım yetkiler ve görevler bırakılmasından çok daha ötede, egemenliğin dağıtıldığı bir sisteme yakındır. Buradan hareketle Beyanname'nin hükümlerinin bir mülki yapı düzenlenmesinin çok ötesinde olduğunu; farklı bir tür siyasal sistem inşası anlamına geldiklerini söylemek yanlış olmasa gerektir. Nahiyelerden Millet Meclisi'ne kadar uzanan bu sistem halkın yönetimin her kademesinde söz ve yetki sahibi olması esası üzerine dayanmakta, yerel organları idari birimler olmanın ötesinde toplumsal-siyasal birimler olarak değerlendirmekte ve bu çerçevede yerele geniş özerklik tanımaktadır.

Halkçılık Beyannamesi'nin meclis görüşmesi ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu

Meclis'e bir hükümet programı olarak sunulan Halkçılık Beyannamesi, bir Anayasa olarak değerlendirilme noktasına gelmiş; bu amaçla Encümen'e gönderilmiş ve Encümen'in tadilinden sonra TBMM'de tartışılmaya başlanmıştır. Bu kanun layihası Meclis'te görüşülmeye başlamadan önce *Temettü Vergisi'ne Zam İcrasına Dair Kanun Layihası*'nın Meclis görüşmeleri sırasında özel idareler konusu da gündeme gelmiş, Antalya Mebusu Rasih Efendi vergiden özel idarelere ayrılacak payın arttırılmasını isterken Maliye Vekili Ferit Bey de özel idarelere dair bir kanun tasarısının Meclis'e sevk edileceğini; hükümetin arzusunun da genel bütçe ile özel idareler bütçelerinin birbirinden tamamen müstakil hale getirilmesi olduğunu açıklamıştır.[60] Siverek Mebusu Mustafa Lûtfi Bey'in özel idare muhasebelerinin lağvına[61] ve maarif memurlarının maaşının genel bütçeden karşılanmasına dair kanun teklifi münasebetiyle görüş bildiren Dahiliye Encümeni özel idarelerden maaş alan memurların ay-

60 *TBMMZC*, Devre: 1, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 21.9.1336, s. 246-247.

61 Bundan önce de İzmir Mebusu Hacı Süleyman efendi özel idare muhasebelerinin lağvına dair bir takriri vermiştir (*TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 22.5.1336, s. 7-8).

larca maaş alamalarının bilinmesine dayanarak kanun teklifini kısmen muvafık görse de,

> "idarei mahalliyelerin mümkün olduğu kadar halka tevdii ile tevsii esasatının Büyük Millet Meclisince akdem vazife olarak kabul olunduğu sıralarda idarei mahalliyelerin kasrı tahdidi demek olan teklifi mezkurun kabulüne imkân görülemediğinden"

maaşların düzenli ödenmesi ve maarif memurlarının durumlarını düzeltmek için gerekli tedbirlerin alınması hususunun Meclis'e havalesine karar vermiştir.[62] Karesi Mebusu Hasan Basri Bey de bu görüşe katılmaktadır.[63] Encümen'in mazbatasının kabulü ile kanun teklifi reddedilir. Dahiliye Encümeni'nin red mazbatasında ortaya çıkan halkçılık düşüncesi Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşmelerine de damgasını vuracaktır.

Encümen-i Mahsus Mazbata muharriri Burdur Mebusu İsmail Suphi Bey Soysallı, layihanın tümü üzerinde görüşlerini açıklarken, Tanzimat döneminde gerçekleştirilen yeniliklerin Avrupa'yı taklitten öteye geçmediğini belirttikten sonra, bu reformlar sonucunda halk ile katiyen temas etmeyen yeni bir memurin sınıfının oluştuğunu ileri sürdü.[64] İsmail Suphi Bey'in aşağıda yer alan sözleri dönemin TBMM'sinde çok sıkça karşılaşılan duyguları ifade etmektedir.

> "Fakat meşrutiyetin istihsali dahi, biliyorsunuz ki sui idare hastalığına çaresaz olamamıştır. Türkiye köylüsü meşrutiyetten evvel ne ise yine o halde kalmıştır. Yine Türkiye köylüsünün başında jandarma yine Türkiye köylüsünün başında bitmez tükenmez harpler, vergiler başlamış ve devam etmiştir. Türkiye köylüsü yine Balkanda, yine Karadağda, yine şark cephesinde yine Yemen'de ölmüş, ölmüş, ölmüştür. Dahilde Türk köylüsü, kürt köylüsü, alelûmum bu memleketin köylüsü harap olmuştur. Jandarmanın kırbacı altında, memu-

62 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 4.11.1336, s. 279-280.

63 *A.g.k.*, s. 280.

64 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 18.11.1336, s. 407-408.

run tazyiki altında, öküzünü satarak ölmüş, ezilmiş, harap olmuştur."

İsmail Suphi Bey meşrutiyet döneminde idare-i vilâyat kanununun ilan edildiğini ve bunu tevsi için nevahi idaresi teşebbüslerinin görüldüğünü ve "bazen halka doğru sözleri" sarf edilmesine rağmen bunların ihtilal gulguleleri ve harp topları arasına karışıp gittiğini belirtir.[65] İsmail Suphi Bey'in sözlerinden de görüldüğü üzere bu layihaya ruhunu veren anlayış halkçılık olmuştur.

Bu çerçevede Bolşevik İhtilali'nin de etkisi olduğunu bizzat İsmail Suphi Bey'in sözleri onaylar:

> "Ben deyememki biz hiçbir taraftan mülhem olmadık. Belki Şarkta, Rusya'da patlıyan inkilâbın bizim üzerimizde tesiri olmuştur. Belki Harbi umuminin, her millette, her milletin mazlum sınıfının... Emin olunuz Efendiler, her millet iki sınıftır: Biri, idare edenler, diğeri idare edilen mazlum sınıftır. Her millette mazlum sınıf hakkında doğan haleti ruhiyenin de bizim üzerimizde tesiri olmuştur."[66]

İdarenin bütün kademelerinin halka dayandırılmak istenmesi, aynı zamanda yönetme hakkını geleneklerden ve Tanrı'dan alan Osmanlı monarşisine karşı da bir tepkidir. Ancak layihanın görüşmeleri sırasında, Osmanlı'nın son dönemlerinden kalan ve yerele geniş idari yetkilerin verilmesinin sonucunda bazı bölgelerin kopmasından doğmuş tedirginlik de mebuslardan bir bölümü üzerinde etkili olmuştur.

Mustafa Kemal'in *Halkçılık Beyannamesi* adıyla bilinen Teşkilat-ı Esasiye Kanun Layihası Encümen'in tadilinden sonra Meclis gündemine girmiş; 18 Kasım 1920 tarihinde Meclis'te görüşmelerine başlanılmıştır. *Halkçılık Beyannamesi*'nde 18. maddeden başlayan idare ile ilgili bölüm, Encümen tadili sonrası 11. maddeden başlamıştır.

Meclis'e sunulan layihanın 11. maddesi Türkiye'yi coğrafi ve

65 *A.g.k.*, s. 408.

66 *A.g.k.*, s. 409.

iktisadi ilişkiler noktası dikkate alınarak vilayet, kaza ve nahiye birimlerine bölmektedir. Bu düzenleme Osmanlı'dan miras kalan idari kademelendirmenin değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Lazistan Mebusu Dr. Abidin Bey bu madde lehine yaptığı konuşmasında vilayetlerin büyüklüğünden dem vurmuş; birçok vilayetin Almanya kadar olduğunu, en küçük vilayetlerin dahi Bulgaristan kadar olduğunu belirtmiştir. Abidin Bey bu kadar büyük vilayetlerin tasfiyesi gerektiğini belirterek, maddeden yana olmuştur.[67] Aydın Mebusu Tahsin Bey, vilayetlere bağlı olan livaların ortadan kalktığını, dolayısıyla bu madde ile var olan taksimatın idame olacağını açıklar.[68] Bir anlamıyla bu hüküm müstakil liva uygulamaları ile fiilen hayata geçirilmiş olan bir durumun anayasal hale getirilmesini hedeflemektedir. Aslında bu layihada "vilayet" terimi kullanılmak ve "liva" terimi kullanılmamakla beraber Osmanlı'nın vilayetlerinden farklı bir düzenleme söz konudur. Burada artık livalar vilayet statüsüne kavuşmuş olmaktadırlar. Bu duruma dikkat çeken Amasya Mebusu Ömer Lûtfi Bey "mademki vilayet teşkilatını kaldırıyoruz, ismi de beraber kalkar, sancak teşkilatı olur. Adına liva veya sancak deriz, en büyük amiri idare mutasarrıf olur, ondan sonra idare memurları müfettişi umumiler olur." teklifini getirmekten kendini alamamıştır.[69] Ancak bu madde Encümen'den geldiği biçimiyle kabul edilir.

Halkçılık Beyannamesi'nin idare bölümüyle ilgili yoğun tartışmalar vilayetlere ilişkin maddeler üzerinde gerçekleşmiştir.

Encümen'den 12. madde olarak gelen (Halkçılık Beyannamesi'nin 19. maddesi) maddede vilayetlerin manevi şahsiyete ve tam muhtariyete sahip oldukları kabul edilmekteydi. Bu maddede tefrik-i vezaif de yapılmış; dış ve iç siyaset, askerlik işleri, uluslararası iktisadi ilişkiler ve birden çok vilayete şamil olacak konular haricinde bilumum maarif, sağlık, iktisat, ziraat, nafıa ve toplumsal yardımlaşmanın tanzimi vilayet meclislerinin yetkisine bırakılmıştı.

---

67 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 14.12.1336, s. 361-362.

68 *A.g.k.*, s. 365.

69 *A.g.k.*, s. 366.

Konya Mebusu Musa Kazım Efendi bu maddeyi "ademi merkeziyete doğru atılmış bir hatveden ibarettir." sözleri ile tanımlamayı yeğlemiş; bu madde ile mahalli adem-i merkeziyetin temin edilmiş olmayacağını, bunun bir rehber olduğunu, bundan sonra düzenlenecek kanunlar ile merkeziyete veya adem-i merkeziyete doğru gidilebileceğini açıklamıştır.[70]

Bu arada Tunalı Hilmi Bey'in "vilayet meclisleri" yerine "vilayet şûraları" tabirinin kullanılması yönünde teklifini Meclis de benimsemiş, bu ve bundan sonraki maddelerde bu değişiklik dikkate alınarak tartışmalar yürütülmüştür.[71]

Adana Mebusu Zekai Bey maddede yer alan "Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince" vilayet şûralarının kendilerine bırakılan hizmetlerde yetki sahibi olmasına karşı çıkmıştır. Zekai Bey, "Meclis kanunlar vazedecek, bunun tatbikatı vilayet meclislerine ait olacak, binaenaleyh vilayet meclisleri şimdiye kadar yaptığı gibi merkezce vazedilecek kavanini yalnız tatbik etmek salâhiyetini haiz olacak demektir." sözleri ile itirazını öne sürer ve ekler "vilayet meclislerine kanun vazı sâlahiyeti verilsin demek istemiyorum."[72] Zekai Bey, Büyük Millet Meclisi tarafından yapılacak kanunların genel esasları belirlemesi gerektiğini, teferruatın nizamname ve talimatlar ile düzenlenmesinin; bu çerçevede de vilayet meclislerine nizamname ve talimatname çıkarabilme yetkisinin verilmesi gerektiğini ileri sürer:

> "Mahallî meclisleri, idarei umur-ı mahalliyede, denildiği gibi tam muhtariyeti haiz olacaklarsa, tam muhtariyet, ancak onların da vazedecekleri nizamlar ve talimatlarla kanunların tatbikatı sahasında hakkı takdirlerini kabul etmekle olur."[73]

Bu bir anlamda vilayetlere sınırlı ölçüde de olsa yasama ve yürütme yetkisi verilmesi anlamında da yorumlanabilir. Buna karşılık Karesi Mebusu ve Encümen-i Mahsus üyesi Vehbi Bey bu durumun sakıncalarını açıklar.

---

70 *A.g.k.*, s. 368.

71 *A.g.k.*, s. 373.

72 *A.g.k.*, s. 374.

73 *A.g.k.*, s. 375.

"Efendim, 'Büyük Millet Meclisince tanzim edilecek kavanin' yerine 'Büyük Millet Meclisince tanzim edilecek hututu umumiyeyi gösteren kavanin' buyuruyorlar. Zaten de öyle olacaktır. Başka şekilde olacak değil. Fakat 'hututu umumiye' fıkrasını koymakla öyle bir fikir hâsıl etmek vardır ki *bu kanun mucibince idarei mahalliyeler, şûralar kendi kendilerine derhal kavanin ve nizamat yapmağa kalkışacaklardır*. Burada 'hututu umumiye'den maksat, en büyük ve en mühim işler demek olduğuna nazaran *mahalli birtakım teşkilat tanzimine kalkışacaklardır ki buna zannediyorum Heyeti celileniz bugünden taraftar olmasa gerektir.*"[74]

Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey maddedeki "tam" sözcüğünün kaldırılmasını teklif etmiş, "Muhtariyet demek istiklal demektir" sözüyle de bakış açısını ortaya koymuştur. Hilmi Bey'in teklifi Meclis tarafından nazar-ı dikkate alınınca Vehbi Bey maddeyi değiştirmiş ve "tam" sözcüğü metinden çıkarılmıştır. Bu haliyle de Meclis tarafından kabul edilmiştir.[75]

Halkçılık Beyannamesi'nin 20. maddesi olan ve vilayet meclislerinin her beş bin nüfus için bir azanın re'y-i âmm ile seçilmesine; vilayet meclislerinin Büyük Millet Meclisi için geçerli olan süre kadar görev yapmalarına (yani iki yıl); senede 60 gün toplanmalarına ilişkin olan madde Encümen tarafından gönderilen layihada 13. madde olarak düzenlenmiş; Encümen *Halkçılık Beyannamesi*'nin ilk kısmında Büyük Millet Meclisi için yapılacak seçimlerde kabul ettiği mesleki temsil esasını vilayet meclisleri için de düzenlemiştir. Ancak Meclis, daha önce milletvekili seçimleri için bu mesleki temsil esasını benimsememiş olduğundan, vilayet meclisleri için de bu usul kabul edilmemiştir. Madde beş bin nüfus için bir üye kaydı da olmadan Meclis tarafından benimsenmiştir.[76]

12. maddenin görüşmeleri sırasında meydana gelen merkezi otorite-yerel yönetim ilişkileri üzerine olan tartışma 14. ve 15.

---

74 *A.g.k.*, s. 375. *Italikler bize ait.*

75 *A.g.k.*, s. 376.

76 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 22.12.1336, s. 483.

maddenin görüşmeleri sırasında da yaşanmıştır. Encümen'den geldiği biçimiyle 14. madde "Vilâyet şûrası, âzası meyanında, icra amiri olacak bir reis ile muhtelif şuabatı idareye memur âzadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap eder. İcra salâhiyeti daimî olan bu heyete aittir." hükmünü içermektedir. Bu madde üzerine söz alan Vehbi Bey, Encümen adına yaptığı açıklamada 12. maddede vilayetlere bırakılan işleri görmek için memurların seçimle belirleneceklerini açıklar:

> "Mesela ziraat meselesini idare etmek üzere mahallinde bir Ziraat vekili olacaktır veyahut ziraat memuru, her ne ise. Şûra azası meyanından vilayetin kaç dairesi varsa mahallinde iş görecek kaç şubesi varsa ve kaç vekili olacaksa, bu suretle heyet intihap edecektir. Adedi o dairelere göre olmak üzere...Onlar içlerinden birini icra amiri intihap edecektir ve icra amirinin riyaseti altında herkez kendi vazifesini görmekle beraber icra amiri ile beraber şûradan tevkil edildikleri vezaifi de ifa edeceklerdir."[77]

Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey bu maddeye de şiddetle itiraz eder:

> "Arkadaşlar! bu madde ile memleketimizde bir ademi merkeziyet tesis ediyor. Şûradan şûraya..."[78]

Kendisinin de 25-30 yıldan beri adem-i merkeziyeti arzuladığını; ancak, tehlikeli boyutları olduğunu belirteceğini söyleyerek 15. maddede geçen vali ıstılahına söz etmeye başlamıştır. O'na göre bu madde ile de vilayette iki valilik oluşacaktır. Ona göre birincisi mahalli vali, diğeri ise umumi validir. Bu durumda vilayetlerde iki başlılık söz konusu olacaktır. Milletvekillerinden bir kısmının bu hususun 15. maddeye ait olduğunu söylemelerine rağmen Tunalı Hilmi Bey 14. madde ile 15. maddenin birbirleri ile bağlantılı olduğunu ileri sürerek konuşmasını sürdürür:

---

77 *A.g.k.*, s. 483.

78 *A.g.k.*, s. 484.

"Meclisi mahallinin bu teminatı üzerine ahaliye de galayan sirayet ediyor. Hayır, bizim mahalli valimizin dediği olacak, hayır meclisi mahallinin dediği olacak, hayır o önde gidecek. Beriki arkada gitmeyecek... Bunun sonu ne olacak? Bunu bilin arkadaşlar, uşaklar, haydi isyan bayrağını açın, haydi istiklâl bayrağını açın... İşte neticesi buraya müneer olacak... Ademi merkeziyet: bizim memleketimize en lâzım ve en nafi, en keskin bir dermandır. Lâkin ve lâkin bunun süveri tatbikiyesinde elbette her memleketin, her mahallin, her halkın temayülatı ruhiyesi ve onun istidadı tabiiye, sınaiye, içtimaiye vesairesi düşünülmek icap eder... Mahallinin hukukunu temin etmek, mümkün olabildiği kadar birtakım rabıtalarla merbut olduğu halde onu meşruiyeti istiklâle mazhar etmektir. Bunu bir kere kabul ettikten sonra biz acaba dehşetli bir merkeziyetle idare edilmekte iken birdenbire bir ademimerkeziyete gidersek tehlike var mıdır? Yok mudur?"[79]

Tunalı Hilmi Bey örneğinde görüldüğü gibi bir yandan senelerdir adem-i merkeziyeti arzulamak, öte yandan adem-i merkeziyet kuruluyor diye itiraz etmek Osmanlı'dan itibaren gelen süreçte merkez ile yerel arasındaki ilişkiler üzerine olan tartışmalarda "adem-i merkeziyet" tabirinin ne kadar kafa karıştırıcı olduğunu işaret etmektedir. Meselesinin özünü farklı adem-i merkeziyet anlayışlarının olması oluşturmaktadır. Mebusların bir kısmı neredeyse vilayet şûralarına yasama yetkisi anlamına gelecek yetkiler tanınmasını savunurken; diğer bir kısmı vilayetlere bırakılacak yetkinin merkeziyetçilik içerisinde tipik merkez-yerel ilişkileri bağlamında kalması gerektiğini düşünmektedirler.

İzmit Mebusu Hamdi Namık Bey tefrik-i vezaif ilkesi ile ilintili olarak maddede geçen "muhtelif şuabat" sözüne itiraz getirmiştir. Hamdi Namık Bey'in, "vilayet meclisleri, mesela Defter-i Hakani memurunun veyahut jandarmanın, pol[i]sin vazaifine müdahale edecekler mi?" sorusuna Tokat Milletvekili

79 *A.g.k.*, s. 485. Tunalı Hilmi Bey'in konuşması sırasında diğer mebusların da zaman zaman söze karıştıkları görülmektedir.

Mustafa Bey'in verdiği "Tabii..."[80] cevabı; aslında, tefrik-i vezaif konusunda da bir netliğin milletvekillerinde bulunmadığına bir gösterge oluşturmaktadır. Hamdi Namık Bey muhtelif şuabat yerine "umur-ı mahalliyeyi idareye memur azadan bir idare heyeti intihap eder" formülünü ileri sürmekten kaçınmamıştır. Aynı biçimde Hamdi Namık Bey "icra salahiyeti daimi olan bu heyete aittir." sözünün de "vilayet meclislerinin mukarraratı icra salahiyeti; daimi olan bu heyete aittir." biçiminde düzeltilmesi gerektiğini, aksi halde vali veya mutasarrıfın hiçbir kuvvetinin kalmayacağını belirtir.[81]

Adana Mebusu Zekai Bey ise vilayet şûrasının reisi ve vilayetin reisi olarak tanınan makamdan başka bir de merkezden gönderilecek valinin bulunması durumunda aralarında ihtilaf çıkacağını öne sürerek; merkezden vali göndermek elzem kabul ediliyorsa bu durumda Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından seçilip gönderilmesi gerektiğini belirtir. Böyle yapılmayacaksa, Zekai Bey'e göre, mahallinde icra amiri olarak intihap edilen reis memleketin valisidir. Tabii Zekai Bey, valilerin TBMM üyeleri arasından gönderilmesini isterken, bunun gerçekleşebilecek olduğunu düşünmüyor olsa gerektir. Çünkü böylesi bir durumda mebusların önemli bir oranı mebusluk görevlerini bırakıp vali olarak görev yapmak durumunda kalacaklardır. Aslında Zekai Bey TBMM üyeleri arasından vali seçilmesini dile getirirken; atanmış vali tipini kabul etmediğini göstermektedir. Ona göre merkezi idarenin mahallinde gördüreceği işler için, ki bunlar umumi teklifler, uluslararası iktisat, askerî ve adli işler, emniyet ve asayiş işleri, merkezi idarenin birer merciinin bulunması, Avusturya'da olduğu gibi, düşünülebilir.[82] Vehbi Bey ise adem-i merkeziyet kurulduğunu ileri süren Tunalı Hilmi Bey'e şiddetle karşı çıkar. "bizim memleketimizde ne vakit ademi merkeziyetten bahsedilirse tuhaf bir zihniyet, sinirleniyor ve ona ait ufak bir münakaşaya tahammül edemiyor." sözlerinden sonra iki vali diye bir şey olmadığını; zaten halihazırda encümenlerin oldu-

80 *A.g.k.*, s. 487.

81 *Aynı yerde.*

82 *A.g.k.*, s. 488.

ğunu, valilerin bu encümenlerde birer oyu bulunduğunu; gündemdeki kanunla valilerin encümende oy sahibi olmasının kaldırıldığını ve encümenlerin görevinin vilayet şûraları tarafından seçilecek heyete ait olacağını açıklar.[83]

Mebuslardan bir kısmının ise mahalli idarelere yetki verilmesinden yana olmakla beraber birtakım endişeleri Tunalı Hilmi Bey kadar olmasa da, taşıdıkları anlaşılmaktadır. Madde üzerine tadil teklifi vermiş olan Amasya Mebusu Ömer Lûtfi Bey'in aşağıda yer alan sözleri merkez-yerel ilişkilerinde yerele bırakılacak alanların genişliğinden o günden bu güne kadar endişe edilmesinin ardındaki temel saiki gözler önüne sermektedir.

> "Yekpare bir memleket kaldı. Buralarda idarei mahalliyeleri temin etmek için bazı şeyler vermek istiyoruz. Bendeniz buna tamamiyle taraftarım. Fakat vereceğimiz şeylerin bir dağılma şekli almasından korkuyorum."[84]

sözlerinin ardından karma bir yol önerir. Valinin halk tarafından seçilmesini, Meclis tarafından da vazifesinin onaylanmasını teklif eder. Böylece Meclis'e karşı vali, vilayete karşı amir olacağı iddiasındadır. Böylelikle iki vali gibi mali açıdan da külfet teşkil edilecek uygulamaya gerek kalmayacağı düşüncesindedir.[85] Bu noktada Meclis'te geçen konuşmalardan bir kısmını burada aktarmanın Meclis'te esen adem-i merkeziyetci havanın daha iyi anlaşılabilmesine katkı sunacağını düşünüyoruz. Ömer Lûtfi Bey'in yukarıda anılan teklifini yaptığı konuşması sonrası, Vehbi Bey ile Ömer Lûtfi Bey arasındaki aşağıdaki ilginç diyalog yaşanır:

> Karesi mebusu Vehbi Bey – Müsaade buyurun, bir şey soracağım, validen sarfınazar ediyor musunuz, yani büyük Millet Meclisi vali göndermiyecek midir?
>
> Ömer Lûtfi Bey – Ahalinin intihap ettiği mütehassis bir zatın memuriyetini merkez tasdik edecek.
>
> Vehbi Bey – Yani başka vali gitmeyecek.

---

83 *A.g.k.*, s. 490.

84 *A.g.k.*, s. 491.

85 *A.g.k.*, s. 491-492.

Ömer Lûtfi Bey – Hayır vali gitmeyecek.
Vehbi Bey – Encümen kabul eder.[86]

Anlaşıldığı üzere, milletvekillerinin bir kısmı valilik makamının dahi kaldırılmasından ya da valilerin seçilmesinden yanadırlar. Encümen de Ömer Lütfi Bey'in önerisine destek verince, bu madde bir kez daha görüşülmek üzere Encümen'e iade edilir. Ancak madde, Encümen'den Meclis'e, Encümen tarafından ilk sunulduğu biçimiyle yeniden gelir. Vehbi Bey, merkezden vali gönderilmemesinin şimdilik uygun görülmediğini, teklif sahibinin de teklifini geri çektiğini açıklar.[87]

Meclis görüşmeleri sırasında tefrik-i vezaif noktasında da birtakım sorunların yaşandığından daha önce söz etmiştik. Görev ve hizmetlerin merkezi ve yerel otoriteler arasında nasıl paylaştırılacağı konusunda özellikle eğitim ile ilgili birtakım sıkıntılar dile getirilmiştir.

Aydın Mebusu Tahsin Bey, maarifin tamamen mahalli işlerden sayılmasına itiraz eder. Tahsin Bey'e göre her liva bir vilayet addedilmektedir ki, bu durumda da her livanın maarifin o kısmını idare etmesi mümkün değildir.[88]

Layihanın kaza va nahiye kısımları üzerindeki tartışmalar ise esastan daha çok şekil üzerine olmuştur. Bu arada var olduğu biçimiyle nahiyelerin ortadan kalkmakta oldukları, her köyün Fransa örneğinde olduğu gibi bir nahiye teşkil edecek biçimde yeniden düzenlendiği; bu durumda belediye idarelerinin de ortadan kalkacağı yönlü görüşler dile getirilir.

Layiha'nın umumi müfettişliklerle ilgili maddeleri gündeme geldiğinde de mebuslardan itiraz sesleri yükselmiştir.[89] Encümen'den 23. madde olarak gelen umum-i müfettişlikleri dü-

86 *A.g.k.*, s. 492. İtalikler bize ait.

87 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 7, İçtima Senesi: 1, 10.1.1337, s. 249.

88 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 14.12.1336, s. 372. Bu arada maarifin yanı sıra medreselerin de mahalli idarelere bırakılması yönünde takrir de verilmiştir. Bkz.: Bu bölümün "Maarif Teşkilatı ve Özel İdareler" başlıklı kısmı.

89 Layihanın umumi müfettişlikler ile ilgili kısımlarının Meclis'te gerçekleşen tartışmalarının geniş bir özeti için bkz.: Cemil Koçak, *Umûmî Müfettişlikler*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, s. 36-41.

zenleyen hüküm, mebuslar tarafından farklı biçimlerde algılanmışlardır. Encümen'den gelen haliyle 23. madde,

> "Vilâyetler iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleşerek, umumi müfettişlik kıtalarını vücude getirirler"

hükmünü taşımaktaydı. Aydın Mebusu Tahsin Bey'in itirazı birden fazla vilayet üzerinde teftişin zor olacağı argümanına dayanıyor ve Tahsin Bey her vilayet için bir tek müfettişlik oluşturulmasını savunuyordu.[90] Karesi Mebusu Vehbi Bey Tahsin Bey'in görüşlerine vilayetlerin eskisi kadar geniş olmadığını belirterek karşı çıkıyor ve umumi müfettişliğin neden gerekli olduğunu da aşağıdaki sözleri ile savunuyordu:

> "Biliyorsunuz ki, idarei hususiyei vilayat bahsinde vilayetlere geniş salâhiyetler verdik ve şimdiye kadar olduğu gibi, rüesayı memurini mülkiye eğer idarei hususiyeyi kemafissabık idare edecek olursa, bittabi memleket istifade edemez. Binaenaleyh şûralar kendi vaziyetlerinde müstakil kalsınlar dedik ve o esası kabul ettik. O esasatı, o salahiyeti tevsi etmek ve fakat icraatta teftişi teşdit etmek usulünü kabul ettiğimiz içindir ki müfettişi umumilikleri kabul ettik. Yani vâsi bir salâhiyet, sıkı bir teftiş. İşte bu esas dâhilinde müfettişi umumilikler ihdas edilmiştir. Müfettişi umumilerin vezaifini yirmi dördüncü madde gösteriyor. Ondan anlaşılıyor ki; müfettişi umumiler yalnız teftişle değil, belki memleketin heyeti umumiyyesinde vahdeti muhafaza ile de mükelleftir ve asıl gaye de budur. Mahallerinin bu idareyi tatbikte suistimal etmemelerini temindir."[91]

Vehbi Bey'in sözleri umumi müfettişliklerin yerele tanınan geniş yetkiler düzeninde bir emniyet tedbiri olduğunu göstermektedir. Vehbi Bey konuşmasının bir bölümünde, daha öncesinde Tahsin Bey'in her vilayette dahiliye, maliye ve adliye uzmanı üç kişilik teftiş heyetleri oluşturulması teklifi karşısında "Nereden tayin olunacaktır?" sorusunu yönelten[92] Erzu-

90 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, cilt 7, İçtima Senesi: 1, 17.1.1337, s. 293.

91 *A.g.k.*, s. 293-294.

92 *A.g.k.*, s. 293.

rum Mebusu Hüseyin Avni Bey'e yanıt vererek, tayinlerin hükümet tarafından yapılacağını belirtir.[93] Bu açıklama sonrasında Hüseyin Avni Bey'in itirazı daha temel bir düşünce farklılığı üzerinden gelişir. Bu noktada Hüseyin Avni Bey'in maddeyi anlayış tarzı biraz farklıdır. Hüseyin Avni Bey, vilayetlerin kendi aralarında birleşerek umumi müfettişlik bölgeleri oluşturacağı biçiminde anlamıştır ve dolayısıyla müfettişleri tayin yetkisinin de vilayetlere ait olması istenmektedir. En başta Hüseyin Avni Bey'i maddeyi bu biçimde anlamaya yönelten hususun layihanın tümüne hakim olan yerele özerklik düşüncesi olduğunu söyleyebiliriz. Kastamonu Mebusu Suat Bey, maddede Hüseyin Avni Bey'in anladığı biçimde vilayetlerin kendi aralarında umumi müfettişlikler oluşturmasının söz konusu olmadığını belirtince Hüseyin Avni Bey yerelci anlayışını da ortaya koyar; "İktisadi, içtimai münasebetler vilâyetlerin kendi hakkı tabiileridir."[94] Aslında Suat Bey de aynı görüştedir. Suat Bey, vilayetlere geniş yetkiler verildiğini; bu durumda umumi müfettişlerin görevlerinin ne olacağını sorarak umumi müfettişliklere yetki verilmesinin yerele yetki verme biçimindeki anlayışın ruhunu rencide edip etmeyeceği noktasındaki tereddütünü belirterek bu maddelerin kaldırılmasının daha uygun olacağını dile getirir.

Bir başka itiraz noktasını da mülki kademelendirmede bir birimin kaldırıldığı, umumi müfettişlik kurulursa yeni bir birimin oluşacağı, bunun da anlamsız olacağı üzerine dayandırmıştır.[95] Vehbi Bey bir kez daha söz alarak vilayetlerin kendi başına umumi müfettişlik bölgeleri oluşturmayacağının altını çizer ve maddenin bu yönde anlaşılabilmesi için değişiklik önerisi getirir. Değişiklik ile madde;

> "Vilayetler iktisadi ve içtimai münasebat itibariyle birleştirilerek umumi müfettişlik kıtaları meydana getirilir"

93 *A.g.k.*, s. 294.

94 *Aynı yerde.*

95 *A.g.k.*, s. 294-295.

haline sokulunca Hüseyin Avni Bey vilayetlerin muhtariyetlerinin kaybolacağı itirazını dile getirir.[96] Tartışmalar sonunda madde bu değişiklik teklifi ile beraber kabul edilir. Bu husus üzerindeki tartışmaları, Koçak, "merkezin, denetim dışına çıkabileceğinden endişe ederek, çevre/taşra üzerindeki denetimini (yeniden) kurma ya da artırma çabası" olarak yorumlamakta ve merkezin denetimini üstü örtülü biçimde kurma çabalarına karşı mebusların itirazlarını da bu çerçevede anlamlandırmaktadır.[97] Kısaca, tartışmalar bir kez daha merkez-yerel arasındaki yetki paylaşımında özerkliğin boyutlarının düzeyi meselesinde ortaya çıkmaktadır.

Mebusların bir kısmının bakış açısından vilayet şûraları TBMM'nin bir kopyası olarak tasarlanmaktadır. Antalya Mebusu Halil İbrahim Bey,

> "Halbuki şimdi zannederim Teşkilâtı Esasiye Kanuniyle şûraları kabul ettik, ve zannederim ki şûralar, o vilâyetlerin; hemen hemen ufak bir büyük Millet Meclisi nümunesi demektir. Onların vermiş oldukları kararları Büyük Millet Meclisi tefsir edebilmelidir."[98]

sözleriyle bu görüşü dillendirmiş olmaktadır. Benzer bir ifade Karesi Mebusu Hasan Basri Bey'den gelecektir. Kütahya Meclis-i Umumisi üyelerinden iki kişinin maaş ve harcırahlarına ilişkin takririnde Hasan Basri Bey "Vilâyat şûraları dediğimiz mecalisi umumiye Büyük Millet Meclisinin en hakiki birer şubesidir."[99] biçimindeki değerlendirmesi ile kendisi için vilayet şûralarının ne anlama geldiğini açıklamış olmaktadır.

Nahiye ile ilgili olarak Mustafa Kemal'in *Halkçılık Beyannamesi*'nde idare heyeti "veya" nahiye müdürü nahiye meclisi tarafından seçilir hükmü yer almasına rağmen, Encümen'in Mec-

96 *A.g.k.*, s. 295.

97 Cemil Koçak, *Umûmî Müfettişlikler*, s. 41.

98 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 7, İçtima Senesi: 1, 29.1.1337, s. 421.

99 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 16, İçtima Senesi: 2, 17.1.1338, s. 74. Hasan Basri Bey bu ifadeyi bir kez daha takririnin görüşülmesi sırasında Meclis'in 7 Şubat 1922 tarihli oturumunda kullanır (*TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 16, İçtima Senesi: 2, 7.2.1338, s. 252).

lis'e getirdiği layihada "veya" yerine "ve" sözcüğü tercih edilmiş; kabul edilen metin de bu yönde olmuştur.

Bülent Tanör, 1921 Anayasası'nın vilayet ve nahiye şûraları gibi temsili yerel demokrasi kurumları öngördüğünü; bunlara tanınan özerkliğin siyasal değil, idari olduğunu; yine de yerel temsili kurumlar eliyle halkın yönetime katılma hakkının o güne ve günümüze değin bu kadar geniş tutulmadığının altını çizmektedir.[100] Tanör 1921 Anayasası'nı yerinden yönetimin asli ve genel bir ilke olması babında Osmanlı geleneğinden farklı bir siyasal anlayışın yansıması olarak değerlendirmektedir. Ona göre "Nahiye çekirdekli bir örgütlenme modeli, taşranın, köyün ve Anadolu'nun merkeze karşı bir tepkisi olarak anayasallaşmış durumdadır."[101] Bunun nedenlerini de Meclis'e egemen olan halkçılık anlayışı ve 1918-1920 yılları arasında Anadolu ve Trakya'da oluşan yerel kongre iktidarlarında bulmaktadır.[102] Rıdvan Akın 1921 Anayasası'nın Anadolu'nun merkeze, çevrenin siyasal merkeze duyduğu tepkinin bir sonucu olduğu düşüncesindedir.[103] Nalbant da Tanör gibi, verilen özerkliğin idari yerinden yönetimle ilgili olduğunu; yerel şûralara hiçbir biçimde yasama yetkisi tanınmadığını kaydetmektedir.[104] Yıldızhan Yayla ise 1921 Anayasası'nda güçlü adem-i merkeziyetçi anlayışı olduğunu;[105] bununla birlikte Anayasa metninde öngörülen umumi müfetişlik kurumu da dikkate alınınca hazırlayıcıların "tam mutlak bir muhtariyet" öngörmediğini[106] ifade eder. Yine de, Yayla'ya göre Anayasa'da "Merkeziyet usulü, sınırlı ve istisnaidir... Ademimerkeziyet ise, aslî ve geneldir."[107]

---

100 Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Üçüncü Baskı, İstanbul, AFA Yayınları, 1996, s. 196.

101 *A.g.e.*, s. 202.

102 *A.g.e.*, s. 203.

103 Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001, s. 216.

104 Atilla Nalbant, *Üniter Devlet*, s. 163.

105 Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, s. 123.

106 *A.g.e.*, s. 128-129.

107 *A.g.e.*, s. 130.

İlber Ortaylı'nın değerlendirmesi 1921 Anayasası'nın yerel yönetimler ve demokrasi açısından önemi üzerindedir. "Türkiye'de yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini öngören, geçmişte ve zamanımızda eşi bulunmaz bir statü; Ankara'daki Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hazırladığı 1921 Anayasası'nın hükümleriyle getirildi." yorumunu yapmaktadır.[108] Ortaylı ancak devralınan devlet ve toplum yapısının ilk başta böylesi bir merkezdışı niteliğe bürünmesinin imkânsız olduğunu ve böyle bir yapının kısa bir süre için dahi olsa kuramsallaşamadığını da belirtmektedir. Bununla birlikte 1921 Anayasası "... demokrasi tarihimizin kayda değer bir sahifesi"dir.[109]

Birgül Ayman Güler'in yorumu ise bu kadar olumlu değildir. Ona göre "1921 Anayasası, yerel yönetimler açısından doğrudan doğruya Bolşevik rüzgârın etkisiyle getirdiği bu düzenlemeyi feodal, imparatorlukçu, hilafetçi yerel egemenler dünyasına getirmiştir. Birinci Büyük Millet Meclisi'nin toplam 365 üyesinden 129'u toprak-sahibi tüccar, 53'ü din adamı, 5'i aşiret reisi olan 187 üyesi, yerel toplumsal güç yapısı hakkında da fikir vermektedir."[110] Bu biçimde sunuşun doğal sonucu yerele geniş yetkiler verilmesinin aslında demokrasiye değil de, yerel egemenlerin daha da güçlenmesine doğru gidilmesini sağladığı biçimde bir yorum olacaktır.

Birinci Türkiye Büyük Milet Meclisi'nin yapısından söz etmek bu çerçevede anlamlı olabilir. Birinci TBMM'nin 437 üyesi içerisinde %23'ü idare alanından, %15'i askerlikten, %5'i eğitimden gelmektedir. Dolayısıyla bürokrasiden gelenlerin oranı toplam %43'ü bulmaktadır. Serbest meslek sahiplerinin oranı %20; ticaret, tarım, bankacılık gibi alanlardan gelenlerin toplam oranı %19; din adamlarının oranı da %17 olarak ortaya çıkmaktadır.[111] Dolayısıyla bürokratların karşısın-

108 İlber Ortaylı, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 207.

109 *A.g.k.*, s. 208.

110 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 155.

111 Frederick W. Frey, *The Turkish Political Elite*, Massachusetts, Cambridge, The M.I.T. Press, 1965, s. 181, Tablo 7.5 ve Mizyal Karaçam Şengil, *Birinci Dönem TBMM'nde Düşünce Akımları (1920)*, İstanbul, Cem Yayınları, 1996, s. 88-89.

da devlet dışında çalışanlar da bir dengeye sahiptiler.[112] Mülki teşkilat üzerine tartışmalar bu denge içerisinde gelişmiş görünmektedir. Bununla birlikte bürokrasinin ve onun "karşısında" yer alan kesimlerin blok olarak davrandıkları da söylenemez. Bürokrat kökenli bir mebus zamanı geldiğinde en ileri yerel özerklik savunucusu olabildiği gibi; tersi durum da geçerlidir, yani bürokrasi dışından, taşranın üst katmanlarından gelen mebusların bir kısmı da keskin merkeziyetçilik yanlısı olabilmektedirler. Bu durumda bürokrasinin merkeziyetçilikten; bürokrasi dışından gelenlerin ise yerel özerklikten yana olduklarını ileri sürmek kolay değildir. Bürokrasiden gelen isimler egemen sınıfların merkezi ya da taşralı kanatlarının isteklerine bağlı olarak düşünceler üretmişlerdir. Taşranın değişik toplumsal katmanlarından gelenler de kendi konumlarına göre düşünceler üretmişlerdir. Merkeziyetçiliği arzulayan toplumsal katmanların ağırlığı ilerleyen süreçte egemen olacaktır.

Merkeziyet/yerel özerklik ve/veya adem-i merkeziyet eksenindeki tartışmalar 1921 Anayasası sonrasında da devam edecektir.

Yol Vergisi Kanunu'nda değişiklik yapan kanun tasarısı Meclis gündemine geldiğinde mebuslardan bir kısmı yine mahalli özerkliğe aykırı buldukları hususlara karşı çıkmaktan kendilerini alamazlar. Erzincan mebusu Pülümür eski kaymakamı Emin Bey Nafıa Vekâleti'ne yetki veren bu kanun tasarısını birçok başka düzenlemenin feshi olarak algıladığını; bu tasarının kabul edilmesi durumunda Nevahi Kanunu'na bile gerek kalmayacağını ifade ederek,

> "Nafıa Vekâletine en büyük salahiyeti veriyorsunuz. O da mecalisi umumiyenin salahiyetini nezetmektir. Halbuki mecalisi umumiyenin salâhiyetini Heyeti Celileniz tevsie çalışırken ve Heyeti Umumiye kemali şevk ile çalışmakta iken, memleketin hâkimiyeti ile mütenasibolmıyan kanunlar vazı ve müzakere

112 Mizyal Karaçam Şengil, *Birinci Dönem TBMM'nde Düşünce Akımları (1920)*, s. 89.

etmek şayanı kabul değildir. Binaenaleyh bu kanunun reddi Hâkimiyeti Milliye için daha esaslıdır."[113]

sözleri ile karşı çıkışını temellendirir.

Antalya Mebusu, belediye eski başkanı ve il genel meclisi üyesi Mustafa Bey halkçılık üzerinden itirazını geliştirir.

> "Efendim Meclisi Âliniz bu kanunu kabul buyurma[ma]lıdır. Bu kanun halkçılık mefhumuna ve memleketin nefi ve ihtiyacına muhaliftir.encümen daha fazla gayret göstererek; mecalisi umumilerden tanzim olunacak bütçenin Nafıa Vekâletinden tetkik ve Dahiliye Vekâletinden tasdikıne ve yine meclis-i umumilerin beş senelik program tanzimi ile bunun da vekâletler tarafından tasdikıne lüzum ve ihtiyaç gösteriyor ki, bu husus meclis-i umumilerin tamamen saâhiyet ve serbesti hareketini, vâsi mezuniyet ve salâhiyetlerini nezediyor. Bu suretle teşekkül edecek şûraların mahallî işlerde alacakları istiklâli idare, istiklâli hayatlarını nezediyor."[114]

Karahisarı Sahib Mebusu müderris İsmail Şükrü Efendi de bu düzenlemenin 1913 Kanun-ı Muvakkati'ne bile aykırı olduğunu belirttikten sonra,

> "Milletin, ahalinin hakkı tamamiyle verilmemiştir veya verilememiştir. Biz, Büyük Millet Meclisi, Halk Hükümetini teşkil ettik. İdarei Nevahi Kanunu'nu yapmakla meşgul olduğumuz bir sırada o yarım olarak verilmiş olan hukukun bir kısmını daha zaptetmek, ne dereceye kadar akıl ve mantıkla kabili teliftir"[115]

sözleri ile kanun layihasının yerel özerkliğe aykırı olduğunu düşündüğünü belirtmiş olur.

Menteşe Mebusu Dr. Tevfik Rüştü Bey de "Vergilerin bu suretle tahsili meselesi halkçılığa muarız olan bir fikir olması ihtimali vardır."[116] sözleri ile tereddütünü dile getirir. Kütahya

113 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 21, İçtima Senesi: 3, 24.6.1338, s. 15.

114 *Aynı yerde.*

115 *A.g.k.*, s. 17.

116 *A.g.k.*, s. 18.

Mebusu Ragıb Bey kanun tasarısını eleştirerek yapılması gerekenin bir an önce "Teşkilâtı Esasiye Kanununun ruhuna tevfik ederek bir kanun tanzim ve o lâyihayı Şûralar Kanunu ile birleştirerek Meclise getirsin. Meclis Şûralar Kanunu'nu kabul etsin, mesele halledilsin."[117] önerisini getirir.

Dönemin Mustafa Kemal'e karşı muhalefetinin önemli ismi Trabzon Mebusu eski yüzbaşı Ali Şükrü Bey,

> "Teşkilâtı Esasiye Kanunundan, Nevahi kanunundan sarfı nazar, elde mevcut ve bir şekli hukukiyi haiz olan kanunlarla mecalisi idare ve umumiyelere verilmekte olan hakların alınmasını mutazammın bu kanunun teklifi, Nevahi Kanununun tarzı tatbikatı hakkında beslemekte olduğum endişelerin de kısmen muhik olduğunu gösteriyor. Bendenizce yapılacak muamele, bu kanunun derhal geri almak ve ... yalnız tarik bedeli nakdîsi hakkında değil, Maarif Hissei İanesi hakkında idarei hususiyelere tahsis edilmiş paraların cibayetini doğrudan doğruya mahalline bırakacak bir kanun çıkarmaktan ibarettir."[118]

sözleri ile yerele mali konularda daha fazla söz hakkı verilmesi gereğinin altını çizmektedir.

Burdur Mebusu gazeteci İsmail Subhi Bey ise konuya farklı bir açıdan yaklaşmayı tercih eder.

> "Evet halkın işini halka bırakmalı, fakat halkın işini halka bırakırken halkı yıkmak reva değildir. Halkın işini halka bırakmak demek, bu memlekette bütün işleri halka bırakmak demek değildir..."

Dolayısıyla yerele verilecek özerkliğin halkın üzerindeki iktisadi baskıyı arttırmasından çekindiğini dile getirmiş olur.

Milli savunma ve maliye işlerini örnek veren İsmail Subhi Bey konuyla ilgili olarak sözü ulaşıma getirip, "köy yollarını, Nevahi Kanuniyle şuralara bıraktınız veyahut bırakacaksınız. Bu ciheti bertaraf ediniz." diye uyardıktan sonra ekler, "fakat bir memleketin hayatı iktisadiyesi, hayatı askeriyesi, terakkiya-

117 *Aynı yerde.*

118 *A.g.k.*, s. 20.

tı umumiyesi yollarla alâkadardır. Binaenaleyh herkes istediği gibi yol yaparsa, memlekette karmakarışık şebeke husule gelmiş olur."[119] Bu sözlerde merkeziyetçiliğin rasyonelleştirilmesini bulmak olanaklıdır.

Halka doğru gidişte yasalaşamayan kanun tasarıları

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu ve Meclis tartışmalarını daha iyi anlayabilmek için aynı dönemde Meclis'in gündemine girmiş olan iki yasa tasarısından daha söz etmek gereklidir. Bu dönemde gündeme gelen bu kanun tasarıları, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile aynı düşüncenin ürünü ve onun birer tamamlayıcısı olarak düşünülmüşlerdir. Yerel kongre deneyimleri, halkçılık ideolojisi, Bolşevik model, bürokrasiye duyulan tepki gibi olguların birbirinini tamamladığı bir süreçte bu girişimler ortaya çıkmış görünmektedir.[120] Bu tasarılardan bir tanesi İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanun Tasarısı'dır. Aralık 1920'de hazırlanmış, Ocak 1920'de Meclis tarafından Dahiliye Encümeni'ne sevk edilmiştir. Diğer tasarı ise Karye ve Nevahi Kanun Tasarısı'dır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel özerklik veren maddeleri uygulanmadığı gibi bu iki yasa tasarısı da yasalaşamamıştır.[121] Bunların haricinde 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun öngördüğü umumi müfettişlikler ile ilgili yasa tasarısı da bu dönemde meclis gündemine giren, ancak yasalaşma şansı bulamayan tasarılar arasındaki yerini almıştır.

---

119 *A.g.k.*, s. 21.

120 Adalet Bayramoğlu Alada, *Bülent Tanör Armağanı*, s. 61-62.

121 "TEK hükümlerinin soyut kalmasına, vilayetin bir mahalli idare olarak çalışmasını sağlayacak, ona işlerlik kazandıracak kanunların çıkarılamaması neden olacaktır." Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001, s. 271.

"Gerçekten Meclis kompozisyonunun da gösterdiği gibi, merkez ve çevre unsurların birlikteliği ile üretilen ancak, sonuçta, deneme, yanılma ya da başarma imkânı bulamadan yokluğa mahkûm edilen söz konusu yasa çalışmaları [Nevahi Kanun Tasarısı]; toplumun ve devletin demokratikleşmesi yönünde komünü araçsallaştırarak geleceğe dönük önemli açılımları içermekte idi." Adalet Bayramoğlu Alada, *Bülent Tanör Armağanı*, s. 62.

İdare-i Hususiye-i Vilâyat kanun tasarısı

TBMM'nin açılmasından itibaren mülki idare düzeni de önemli konulardan birini oluştururken, 1913 tarihli İdare-i Vilâyat Kanun-u Muvakkati'nin bazı maddelerinin değiştirilmesine dair öneriler de mebuslardan gelmeye başlamıştır. Daha Temmuz 1920 tarihinde Elaziz Mebusu polis eski müdürü Hüseyin Bey nahiye müdürlerinin ahali tarafından seçilmesine dair bir kanun teklifi vermiş; Layiha Encümeni de 18 Ağustos tarihinde Meclis'te okunan mazbatasında on dokuz maddelik teklifin dikkate şayan görüldüğünü belirterek Dahiliye Encümeni'ne gönderilmesini istemişti.[122] Ağustos 1920 (1336) tarihinde Aydın Mebusu ihtiyat eski kolağası Cami [Baykut] Bey tarafından İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun tadiline dair bir kanun teklifi verilmiş, Layiha Encümeni de 18 Ağustos 1920 tarihinde Meclis'te okunan mazbatasında 61 maddelik bu teklifin "nazarı dikkate şayan" olduğu görüşü ile Dahiliye Encümeni'ne sevk edilmesini istemiş ve Meclis'te bunu kabul etmişti.[123] Kütahya Mebusu il daimi eski encümeni üyesi Cemil Bey de idare meclis üyelerinin seçiminde vergi mükellefiyeti kaydının kaydırılması yönünde bir teklif vermiştir.[124] Cemil Bey'in teklifi üzerine Meclis'te gerçekleşen görüşmelerde yine halkçılık vurgusu öne çıkmaktadır. Karahisarısahip mebusu dava vekili, gazeteci Mehmet Şükrü Bey "Bunu reddetmek, Hükümetin Halkçılık proğramını reddetmektir."[125] sözlerini sarf etmekten kaçınmamıştır. Bu teklif de, teklifi geri gönderen Dahiliye Encümeni'ne bir kez daha sevk edilir.

Yukarıda anılan üç teklif ile ilgili Dahiliye Encümeni mazbatası Meclis'in 4 Kasım tarihli oturumunda gündeme gelmiştir. Dahiliye Encümeni 1913 Kanun-ı Muvakkatı'nı önceki mec-

122 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 3, İçtima Senesi: 1, 18.8.1336, s. 294.

123 *A.g.k.*, s. 299.

124 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 25.9.1336, s. 325. Bu teklif Dahiliye Encümenine gitmiş; Dahiliye Encümeni bu teklifin görev alanı dışında olduğunu bildirerek geri göndermiştir. Söz konusu oturumda teklifin bir kez daha Dahiliye Encümeni'ne gönderilmesine karar verilmiştir.

125 *Aynı yerde.*

lis (Osmanlı Meclis-i Mebusanı) tarafından henüz tetkik ve kanuniyeti tasdik edilmemiş olarak tanımlarken; idare teşkilatı ve İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'na mütedair olan her üç teklifi de incelediğini; hükümetin sunduğu ve Encümen-i Mahsus tarafından incelenen program (Halkçılık Beyannamesi) gereğince mevcut teşkilat yapısında değişikliğe gidileceğini ve bu üç teklifin de kabul edilecek program dairesinde yapılacak teşkilat sırasında dikkate alınmak üzere Heyeti Vekile'ye bildirilmesine karar verildiğini Meclis'e bildirir. Karesi Mebusu eski mutasarrıf Vehbi Bey program çıkmadıkça (Halkçılık Programı) teklifin müzakere edilemeyeceğini ve ayrıca Hükümetin de birtakım kanun tasarıları olduğunu belirterek hükümete gönderilmesini savunur.[126]

Bu arada Meclis'in gündemine kaza mal müdürlerinin Maliye Vekâleti tarafından atanmasını öngören bir kanun layihası sunulur. Maliye Vekili Ferid Bey, vilayetlerin ortadan kalkması ile (bütün livaların müstakil hale getirilmesinden söz ediyor) vilayetlerdeki maliye memurluklarının da bir kademe azaldığını; mal müdürlerinin mahalli memur sayılamayacaklarını; mal müdürlerinin doğrudan doğruya Maliye Vekâleti'nin memurları olduklarını ileri sürerek atanmalarının Maliye Vekâleti tarafından yapılmasını savunmuştur.[127] Tartışmalar sırasında mevzu bir kez daha halkçılık yönüne döner. Ferit Bey bir kez daha merkeziyet/adem-i merkeziyet ekseninde düşünceleri ortaya koyar.

> "Bazı memleketlerde hakimiyeti milliye ve saltanat vilâyetlerdedir. O memleketlere (Federatif) idare derler. O zaman bunlar hâkimiyeti milliyesine hâkim bulunan, malik bulunan küçük küçük kıtalardır ki onlar hukuku siyasilerine, Harbiyelerine, hariciyelerine her bir şeye maliktirler. Bu vazaif, halktan tefrik edilen meclislerin intihap edip göndereceği vekillere mevdudur. Böyle olmayan, daima inkısama [parçalanma], teşettüte [dağılma] maruzdur. Eğer vaktiyle Arabistan ve Arna-

126 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 4.11.1336, s. 285-286.
127 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 22.9.1336, s. 270-271.

vutluk bizde mevcut olduğu zaman onların bir saltanatı olmuş olsaydı; onların hududu milliyeleri dahilinde bir Büyük millet Meclisi intihap edilseydi, tabii netice böyle olmazdı. Milletin heyeti mecmuasından millet doğrudan doğruya intihap etmiş olduğu vekilleri vasıtasiyle bütün salahiyet ve hakimiyetini istimal eder. Fakat o vakit muhtelif liva ve vilâyetlere verilecek hukuk ve salahiyet, büyük Millet Meclisinin tayin ve tahdit ettiği salâhiyet dahilindedir...salâhiyeti livalar tefrik etmeyecektir. Bu Millet Meclisi tefrik edecektir. Çünkü bizim memleketimizde ananat üzerine müesses hâkimiyeti milliye yalnız bu Meclistedir, ayrı ayrı livalarda değildir."[128]

Ferit Bey'in düşünceleri de biraz karışmış görünmektedir. Öncelikli olarak federalizmi tam olarak anlayabildiğini söylemek çok mümkün görünmemektedir. Federe devletlerin temel siyasalar, savunma ve dış ilişkileri konusunda söz sahibi olduğu bir federal devlet örneği bulunmamaktadır. Zaten bu meselelerde de söz sahibi olmaları durumunda bunların federe devlet değil, bağımsız devlet olacakları ya da konfederasyonun söz konusu olacağı açıktır. Tabii Ferit Bey'in sözlerinde federalizmi Osmanlı Devleti'nin çözülmesine ya da en azından Müslüman olan bölgelerinin kopmasına engel olabileceğini düşündüğü gibi bir izlenim varsa da, onun asıl vurgusu seçilmiş meclisler üzerinedir. Dolayısıyla TBMM'nin varlığı bile zaten yeterlidir. Halkın bütünü tarafından seçimle oluşturulmuş bir yapı olarak TBMM'nin varlığı yerel özerkliği de bir anlamda gereksiz kılmaktadır.

28 Kasım 1920 tarihinde özel idare müdürlerinin Maliye Vekâleti tarafından atanması uygulamasını kaldırmayı öngören 1913 Kanun-ı Muvakkati'nin 102. maddesinin değiştirilmesine dair kanun tasarısı Meclis'in gündemine girmiştir.[129] Dahiliye Encümeni üyesi de olan Karesi Mebusu Vehbi Bey, 1913 Kanun-ı Muvakkati'nde özel idare memurlarının doğrudan doğruya vilayetlerce seçilip atanmalarının ve görevden alınma-

128 *A.g.k.*, s. 273.

129 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 28.11.1336, s. 96-97..

larının öngörüldüğü; yalnızca özel idare müdürlerinin Maliye Vekâleti tarafından atanacağı hükmünün olduğu; bunun da bir yararının o ana kadar görülmediğini; özel idarelerin gereğinin anlaşılmasıyla her yerde oluşmuş olduklarını, dolayısıyla bunların kurulması aşamalarında mali işlerini düzenlemek için Maliye Nezareti'nce gönderilmesine ihtiyaç görülen mal memurlarının da artık gönderilmesine gerek kalmadığını açıklar.[130] Görüşmeler sırasında Maliye Vekili Ferid Bey de temel meselenin ne olduğunu ortaya koyar:

> "Bu mesele şudur: İdarei hususiyeleri ıslah etmek ve iradını temin etmek ve onlara fazla varidat vermektir. Bunu siz yapmadıkça her gün bu derd ile uğraşırsınız. Hiçbir şey yapamazsınız... Yalnız idarei hususiye teşkilâtı hakkındaki kanunu biran evvel yapınız, yaptırınız. Mesele buradadır."[131]

Layihanın Meclis'te kabul edilmesiyle özel idare müdürlerinin Maliye Vekâleti tarafından atanmasına son verilmiş olur. Meclis'teki görüşmeler sırasında Amasya Mebusu Ömer Lûtfi Bey'in özel idarelerin tümden lağvedilmesini istemesi de dikkati çekmektedir.[132]

Ferid Bey'in sözünü ettiği kanun layihası "İdare-i Hususiye-i Vilâyat" adı taşımaktadır.[133] Bu kanun tasarısının, Esbab-ı Mucibe Layihası'nda, 1913 Kanun-ı Muvakkati'nin yalnızca ikinci bölümünün değiştirilmesinin hedeflendiği belirtilmektedir. Oysa ki, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, il genel idaresi ve il özel idaresi diye bir ayrım yapmamakta; bir anlamda, il genel idarelerini ortadan kaldırmaktadır. Bursa Mebusu operatör Emin Bey'in, meclis-i idarelerin seçilmiş üyeliklerinin kaldırılmasına dair kanun teklifinin reddini isteyen 14 Mart 1921 (1337) tarihli Layiha Encümeni mazbatasında bu durum açıkça ortaya konulmuştur. Lazistan Mebusu Esat, Yozgat Mebu-

130 *A.g.k.*, s. 97.

131 *A.g.k.*, s. 99.

132 *A.g.k.*, s. 98.

133 T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri, yer no. 030.18/72-1. Bu tasarının transkripsiyonu için bkz.: EK 2. Bu kanun tasarısı TBMM Genel Kurulu'nun önüne gelmemiştir. Dolayısıyla Meclis zabıtlarında bu kanun tasarısı yer almamaktadır.

su Süleyman Sırrı ve Ertuğrul Mebusu Necip imzalarını taşıyan mazbatada;

> "Teşkilatı Esasiye Kanununun kabulü dolayısiyle mecalisi idarelerin tabiatiyle ilga ve şûralar halinde ve başka bir tarz ve şekilde teşkili muktazi olduğu cihetle teklifi mezkurun şimdiden nazarı dikkate alınmasına lüzum olmadığı mütalaasıyla Encümenimizce şayanı müzakere görülmiyerek reddine karar verilmiştir"

denilmektedir. Meclis de bu mazbatayı kabul etmiştir.[134] İdare-i Hususiye-i Vilâyat Kanun Tasarısı da bu dönemde hazırlanmış olduğundan Esbab-ı Mucibe Layihası'nda belirtilenin aksine, yalnızca il özel idarelerini değil, ilin yönetimini bir bütün olarak değiştirmeyi hedeflediği ortadadır.

Tasarı, *Halkçılık Beyannamesi*'nde idare ile ilgili hükümlerin daha geniş olarak ifadelendirilmesinden oluşmaktadır. Aralık 1920 tarihinde hazırlanan ve Ocak 1921 tarihinde TBMM gündemine gelen Dahiliye Vekâleti'nin hazırladığı İdarei Hususiye-i Vilâyat Kanun Layihası, büyük ihtimalle, Cami Bey'in daha önce anılan teklifi üzerinde değişiklikler yapılarak ortaya çıkarılmıştır.

Tasarının esbab-ı mucibesinde 1876 Kanun-ı Esasisi'nin 108. maddesine atıf yapılarak, tevsi-i mezuniyet teriminin *deconcentration* adı verilen idare usulünü ifade ettiği belirtildikten sonra; 1913 Kanun-u Muvakkati'nin, Fransa örneğinden hareketle hazırlandığını söylemektedir. Tevsi-i mezuniyette işlerin önemli kısmının vali tarafından yerine getirildiği ve memurların başlarından başka diğer memurların vali tarafından atanıp görevden alındığı söylenmekte, vilayete ait hizmetler konusunda karar alma yetkisinin vilayet meclis-i umumisinde olduğu, ancak bunların uygulanmasından valinin sorumlu olduğu belirtilmekte; idare-i hususiyenin merkezin sıkı bir denetimi altında olduğu belirtilmektedir. Valilerin vilayetleri kendi şahsi ilkelerine göre yönettikleri; valinin değişmesiyle birlikte idare tarzı ve icraatın da değiştiği; bu nedenle de her ilin imar ve ih-

134 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 9, İçtima Senesi: 2, 2.4.1337, s. 303.

yasının tamamlanamadığı ileri sürülmektedir. Bu nedenlerden dolayı vilayete bırakılan hizmetler konusunda adem-i merkeziyet esasının kabul edildiği belirtilmektedir.

Esbab-ı Mucibe Layihası'nda, layihanın mevcut kanuna göre farkları da gösterilmiştir. 1913 Kanun-ı Muvakkati'nin öngördüğü umumi meclis üyelerinin son mebusan seçimlerindeki ikinci seçmenler ile kaza merkezlerindeki belediye meclislerinin toplanması ile oluşturulacak heyet tarafından seçilmesini öngören hükmü kaldırılarak; tek dereceli seçim usulü getirilmiştir. Ayrıca vergi kaydı da kaldırılmıştır. Seçmen yaşı 25'ten 21'e düşürülmüştür. Tasarıda bir meclis azası seçebilmek için gerekli nüfus oranı da on iki bin beş yüzden beş bine düşürülmüştür.

Tasarı, vilayetlerin yönetiminde seçilmiş organlara geniş yetki vermekte, valinin yetkilerini büyük oranda kısıtlamaktadır. İl özel meclisleri tabiri yerine vilayet şûrası kavramını geçirmektedir. Tasarının ikinci maddesine göre vilayetin özel işlerinde yetkili olan idari araçlar şûra-yı vilayet, encümen-i vilayet ve vilayet reisidir. Böylelikle 1913 Kanun-ı Muvakkati'nde valiye bırakılan görevler burada vilayet reisi olarak tanımlanan, şûra-yı vilayet reisine terk edilmiş olmaktadır.

Tasarı, il genel idareleri hakkında herhangi bir hüküm içermediği gibi, illerde hangi görevlerin merkezi idarenin alanına girdiği konusunda da bir hüküm getirmemekte, yalnızca illere bırakılan görevleri saymaktadır. Buna göre, Nafıa Vekâleti'ne bırakılanlar haricinde yolların yapımı ve onarımı, göllerin, bataklıkların ve arazilerin ıslahı, ulaştırma ve enerji konularında ruhsat itası, tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması, orman kurulması, yerli iktisat ve itibar sandıkları oluşturulması için ruhsat verilmesi; sanayi odaları, sanayi mektepleri açmak, yörenin ihtiyacına uygun olan sanayinin geliştirilmesi, yarışmalar düzenlenmesi, yerel sanayiye ait müzeler açılması; ticaret odaları ve ticaret borsaları kurulması ve açılması, pazarlar ve panayırlar oluşturulması, kısaca ticaretin geliştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması; ilk öğrenim için köylerde ve mahallelerde ilkokullar açılması, fakirler için

gece mektepleri kurulması; vilayet şûrasına ait bütün emlak, akar ve emvalin idaresi; vilayet içerisinde eytamhane, hastahane, bimarhane, darülaceze gibi kurumların oluşturulması vilayet şûralarının yetki alanına girmektedir. Bu görevler 1913 Kanun-u Muvakkati'nde vilayete bırakılan görevler ile aynıdır. Vilayetin bütçesi de yine aynı niteliktedir.

Seçimler

Vilayet şûrası iki sene için seçilir. Senede bir defa kırk günlük bir süre için toplanır. Valinin, şûra[135] reisi olması kaldırılmıştır. Şûra kendi içerisinden başkan ve başkan yardımcısını seçecektir. Şûranın gündemi, 1913 Kanun-ı Muvakkati'nde vali tarafından belirlenirken artık bu görev de şûra reisine geçmiştir. Şûranın toplantısını vali, Dahiliye Vekâleti'nden alacağı emir üzerine bir hafta erteleyebilir. Bu noktada da bir değişiklik söz konusudur. Kanun-ı Muvakkat'te, vali, Dahiliye Vekâleti'ni derhal haberdar etmek şartı ile bir hafta erteleyebilirdi. Yeni tasarıda ise valinin yetkisi kısıtlanmış görünmektedir. Valinin, meclisin feshi konusundaki söz hakkı da kaldırılmıştır. 1913 metninde, vali gerekli görüldüğü durumda meclisin feshini Dahiliye Nezareti'ne bildirir ve Heyet-i Vükela'nın vereceği karar üzerine hareket ederdi. Tasarı da ise meclisin feshi konusunda valiye herhangi bir karışma yetkisi vermemekte; şûranın, Bakanlar Kurulu'nun kararı ile fesh olunabileceği hükme bağlanmaktadır.

Tasarının 42. maddesi son derece ilginç bir hüküm taşımaktadır. Bu maddeye göre, reis tarafından geçmiş sene toplantısında alınan kararların uygulanması ve icrasına dair şûraya verilmiş ve sureti de vilayete gönderilmiş olan izahname ile bu konuda encümen-i vilayet tarafından düzenlenecek mütalaaname okunur. Şûra bu izahatı yeterli görmez ise reis istifa eder ve derhal yeni reis seçilir. Bu maddeden çıkan sonuç, şûra reisi-

135 1913 Kanun-u Muvakkati'nde "Şûra" tabiri geçmemektedir. Şûra tabiri "Meclis-i Umumi-i Vilayet"i işaret ettiği için böyle bir karşılaştırma yapmak yanlış olmasa gerektir.

nin, alınan kararların uygulanması noktasında icra organı olarak görüldüğüdür. Şûranın kararları vali tarafından gönderilip imzalandıktan sonra kesinleşir. 1913 Kanun-ı Muvakkati'nde ise vali imzası kesinleşmesi için yeterliydi. Encümen-i vilayetin reisliği de vali veya tevil edeceği kişiden, şûra başkanı veya tevil edeceği kişiye geçmiştir. Bütün bu düzenlemeler ile artık vilayet idaresinin temsilcisi vali değil, şûra reisi olmuştur. Reis aynı zamanda vilayet bütçesinin de ita amiridir.

Bu tasarı son derece önemli değişiklikler getirmekte, vilayetlerde adeta küçük çaplı birer hükümet oluşturulmasını öngörmektedir. Adından, gerekçesinden ve hükümlerinden tasarının yalnızca il özel idarelerini düzenleme amacı taşıdığı söylenebilirse de, bir kez daha tekrarlamak gerekirse, il genel idareleri-il özel idareleri ayrımını benimsemeyen 1921 Anayasası da dikkate alındığında aslında genel olarak vilayet yönetiminin düzenlenmesi söz konusu ediliyordu. Buradan bakıldığında valinin konumu vilayet yönetiminde silikleşmiş; şûra reisi onun yerine geçmiş; seçimle oluşan şûranın seçeceği reis, mahalli hükümet başkanı konumuna yükselmiştir. Bu özellikleriyle de bir tür federalizmi çağrıştırmaktadır. Tasarı Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuş, ancak Meclis'te görüşmeleri dahi yapılmamıştır. Mustafa Kemal, 1922 yılında Meclis'i açış konuşmasında umumi müfettişlik ve yasak yerler kanun tasarıları ile birlikte il özel idareleri yasa tasarısından ve nahiyeler yasa tasarısından da söz etmiş, bu tasarıların yasalaşmasını umduğunu da eklemiştir.[136] Buna rağmen, bu tasarı bir türlü yasalaşamamış; mebuslar uzun süre önlerine getirilmesini beklemişler; değişik gündem maddeleri söz konusu olduğunda hem Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na hem de çıkması beklenen bu yasa tasarısına atıf yapmışlardır.

21 Şubat 1921 tarihinde Meclis'in gündemine "Meclis-i umumi ve encümeni daimî azasına verilen tahsisatın tezyidine dair kanun lâyihası" gelmiştir. Mebuslar da TBMM'nin il genel meclisleri ve il daimi encümeni üyelerine verilecek maaşların TBMM tarafından belirlenmesine itirazlar getirmişlerdir.

136 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 18, İçtima Senesi: 3, 1.3.1338, s. 3.

Karesi Mebusu Hasan Basri Bey verilecek ücret hakkında azami bir sınır belirlenebileceğini belirttikten sonra, "mademki vilâyat şûraları kendilerine bahşedilen hukuk dairesinde birtakım salahiyetleri haizdir. Bunların arzettiğim haddi geçmemek üzere tahsisat meselesinde haizi salâhiyet olmaları icap eder." sözleri ile hudutları belirlenmiş bir serbestlikten söz ederken; Kastamonu Mebusu Sabri Bey "Mecalisi umumiyenin tahsisat hususunda olsun müstakil olmalarına taraftarız." sözlerinin ardından halihazırda yürürlükte olan İdare-i Vilayet Kanunu'nda böyle bir yetkinin olmadığını, yetki verilirse suistimal olabileceğini düşündüğünü ifade eder.[137] Kayseri Mebusu Ahmet Hilmi Bey'in sözlerinde ise belki de neden yerel idari özerkliğe dönük birtakım düşüncelerin hayata geçirilmediğine dair ipucu niteliği taşıyabilecek unsurlar bulunmaktadır. Ahmet Hilmi Bey söz konusu Meclis oturumundan bir gün önce bir mektup aldığını açıklayarak başladığı sözlerinin devamında, "o mektupta diyor ki: Bu sene meclis-i umumi liva bütçesi tanzim olunurken parası kâfi gelmediği için bilûmum köy mekteplerini kapattık, yalnız nahiye nekteplerini bıraktık, bu suretle bütçeyi tevazün ettirebileceğiz, diye bildiriliyor."[138] Özel idarelerin mekteplerin masraflarını dahi karşılayamadığı bir durumda Ahmet Hilmi Bey ücretlerin düşürülmesini talep eder.

Kütahya Mebusu Besim Atalay Bey'in ecnebi isim taşıyan şehir adlarının değiştirilmesi hakkında kanun teklifi Meclis gündemine geldiğinde Saruhan Mebusu Refik Şevket Bey İdare-i Vilâyat Kanunu gereğince bu yetkilerin mahalline ait olduğunu; TBMM'nin bununla uğraşmayıp mahallin genel meclisine bırakmasını gerektiğini ileri sürer.[139]

29 Ağustos 1337 (29 Ağustos 1921) tarihinde Meclis'e sunulan bir başka yasa teklifi dolayısıyla meydana gelen tartışmalar hem Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ilgili hükümlerinin, hem de İdare-i Hususiye-i Vilâyat Kanun Tasarısı'nın uygulanmayacağının göstergesi gibidir. Önceden de açıklandığı üzere, her

137 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 8, İçtima Senesi: 1, 21.11.1337, s. 337.

138 *A.g.k.*, s. 338.

139 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 10, İçtima Senesi: 2, 9.5.1337, s. 270.

iki metinde de il özel idaresi ve il genel idaresi ayrımı bulunmamaktadır. Daha önce, Eylül 1920 tarihinde meclis-i idare azalıkları için yapılacak seçimde vergi kaydının kaldırılması yönlü bir teklif vermiş olan[140] Kütahya Mebusu Cemil Bey, bu takririn, Dahiliye Encümeni'ne sevk edilmesinin ardından herhangi bir gelişme olmayınca, bu kez 30 Nisan 1921 tarihinde aynı içerikte bir kanun teklifi sunmuştur[141] ve bu teklif 29 Ağustos 1921 tarihinde Meclis'in gündemine gelmiştir. Daha öncesinde Bursa Mebusu Emin Bey'in idare meclislerinin seçilmiş üyeliklerinin kaldırılması yönlü kanun teklifi "Teşkilatı Esasiye Kanununun kabulü dolayısıyla mecalisi idarelerin tabiatiyle ilga" olduğu gerekçesini ileri süren Layiha Encümeni'nin 14 Mart 1337 tarihli mazbatası ile reddedilmişti.[142] Cemil Bey'in teklifi ise Layiha Encümeni'nden sonra Dahiliye Encümeni'ne de gönderilmiş ve Meclis'e sevk edilmiştir. Encümen birinci maddede birtakım değişiklikler yaparken "şeraiti malumei kanuniye baki kalmak üzere" ifadesini koyarak 1913 Kanun-u Muvakkati'nin yürürlükte olduğunu bildirmektedir. Böylelikle Cemil Bey'in idare meclislerinin seçimle belirlenecek üyeleri için vergi verme şartının kaldırılması önerisi Dahiliye Encümeni'nin de onayı ile Meclis Genel Kurulu'na gelince birtakım tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Konya Mebusu Vehbi Efendi,

> "Meclisi İdare Âzasının, malûm olduğu veçhile memleketin idaresine aid olan umurı düşünecek zatın, her halde o memleketle alâkası ziyade olmak lâzımgelir ve bu alâka da emlak ile, akaar ile, vergi ile olur...Bu teklif memleketin hakkını memleketin elinden çıkarmaktır."

sözleri ile teklifin reddini ister. Vehbi Bey, bu durumda dışarıdan gelecek şahısların da nüfus defterine kaydolarak idare meclisinde yer alabileceği endişesini dile getirmiştir. Dahiliye Encümeni üyesi Hamdi Namık Bey ise, yalnızca vergi kaydının

140 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 25.9.1336, s. 286.

141 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 12, İçtima Senesi: 2, 29.8.1337, s. 112-113.

142 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 9, İçtima Senesi: 2, 2.4.1337, s. 303.

kaldırıldığını, Vehbi Efendi'nin kaygısının bu durumda geçerli olmadığını belirtir. Hamdi Namık Bey'e göre,

> "Bir adam ahalii kadimeden olur, fakat sahibi saman olmaz da sahibi irfan olur."[143]

Karesi Mebusu Hasan Basri Bey ise tamamen farklı bir boyuta sıçramış görünmektedir. Hasan Basri Bey,

> "Hatırımda kalmamış, seksen tarihlerinde kaleme alınan Teşkili Vilâyat Nizamnamesiyle vilâyatın idarei hazırasını idame mümkün müdür, değil midir? Meclisi idarelerin o memlekete faydası mı vardır, zararı mı?"

sözleri ile adeta idare meclislerinin tümden kaldırılmasını istemektedir. Sözlerinin devamında da İdarei Vilayat Kanunu'nun* Dahiliye Vekâleti'nden çıktığı halde aylardan beridir uyuduğunu[144] ifade eder. Karahisarı Sahib Mebusu Mehmed Şükrü Efendi teklife destek verdikten sonra, görüşlerini temellendirmek için "Bilir misiniz, Meclisi idarelerde kimler vardır? Benim memleketimde de Meclisi İdare âzaları vardır, okuyup yazması yoktur. Mutasarrıfın karşısında elpençe divan dururlar."[145] sözlerini sarf etmekten çekinmemiştir. Erzincan Mebusu Osman Fevzi Efendi de Vehbi Bey'in kuşkularına hak vermektedir. Vergi kaydının kaldırılması ile dışardan geleceklerin idare meclislerinde yer alacaklarını düşünmektedir. Bunun engellenmesi karşısında vergi kaydının kaldırılmasına taraftardır.[146] Bu durumda tartışmanın yönü de bu tarafa kayar. Sonunda Karesi Mebusu Basri'nin verdiği, bu teklifin, idare-i vilâyat, teşkil-i vilâyat kanunlarının incelenme zamanına taliki yönlü takriri kabul edilir.[147]

Bu tartışmanın yaşandığı gün Meclis'te tartışılan Van vilayeti

---

143 *TBMMZC*, Devre: 1, cilt 12, İçtima Senesi: 2, 29.8.1337, s. 113.

(*) İdarei Hususiyyei Vilayat kanun tasarısından söz ediyor olsa gerektir.

144 *TBMMZC*, Devre: 1, cilt 12, İçtima Senesi: 2, 29.8.1337, s. 113-114.

145 *A.g.k.*, s. 114.

146 *A.g.k.*, s. 114-115.

147 *A.g.k.*, s. 115-116.

dahilinde iki nahiyenin kaldırılarak, iki yeni nahiyenin kurulması hakkındaki kanun layihası görüşmeleri sırasında Karahisarı Sahip Mebusu Nebil Efendi'nin itirazı da dikkati çekmektedir. Nebil Efendi'ye göre nahiye kaldırılması veya kurulması TBMM'nin yetkisi dahilinde değildir; buna karar vermek vilayet genel meclisine aittir.[148]

Bu kanun tasarısı uzun bir süre Meclis Genel Kurulu'na getirilmemiştir. 26 Eylül 1921 tarihli Meclis oturumunda Nevahi Kanun Layihası'nın görüşmeleri sırasında Karesi Mebusu Vehbi Bey'in "İdarei Vilâyat Kanun Tasarısı Meclise gelmeli" biçimindeki serzenişine oturumu yöneten İkinci Başkan Adnan Bey'in yanıtı "Geldi o efendim" biçiminde olunca Vehbi Bey "Geldi, fakat Heyeti Celileye gelmedi. Encümende bir sene uyudu, ihtimalki bir sene daha uyuyacak veya hiç gelmiyecek." sözleriyle adeta isyan etmiştir.[149] Anlaşılan Vehbi Bey böylesi bir kanunun Meclis gündemine sokulmasından ümidini kesmiştir. Bununla birlikte Karesi Mebusu Abdülgafur Efendi'nin, Varidat-ı Hususiye-i Vilâyatın Muhasebe-i Hususiyelerce Tahsil ve Kabzı Hakkında Kanun Teklifi üzerine 2 Ocak 1922 tarihinde Meclis'te okunan Layiha Encümeni mazbatasında "Dahiliye encümenince derdesti müzakere bulunan İdarei Hususiyei Vilâyat kanun lâyihasında bu hususu temine kâfi ahkâm mevcudolup başkaca maddei münferidei kanuniye tedvinine mahal olmadığı" bildiriliyordu.[150]

Kütahya Mebusu Besim Atalay maarif hayatındaki durgunluk nedeniyle verdiğini belirttiği kanun teklifinde vilayet özel gelirlerinin maliye tahsildarları tarafından gerekli önemde toplanmadığını ileri sürerek vilayet özel idareleri gelirlerinin toplanması usulünü değiştirmeye, ayrıca tayin edilecek tahsildarlar aracılığıyla toplanmasına dönük düzenlemeler gündeme getirmiştir.[151] Dahiliye Encümeni bu yasa teklifini İdare-i Hususiye-i Vilâyat'a müteallik kanunun görüşmeleri ile ilgili gördü-

148 *A.g.k.*, s. 117.

149 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 13, İçtima Senesi: 2, 26.9.1337, s. 31.

150 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 15, İçtima Senesi: 2, 2.1.1338, s. 289.

151 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 16, İçtima Senesi: 2, 16.1.1338, s. 56-57.

günü bildirmiş; söz konusu kanun Meclis'ten çıkana kadar var olan usulün sürdürülmesinin ve görevlerini layıkiyle yerine getirmeyen memurların derhal azledilmeleri ve şiddetle cezalandırılmalarının Maliye Vekâleti'ne tebliğ ve Meclis tarafından karar altına alınması istemiştir. Mazbatanın görüşmeleri sırasında Dahiliye Encümeni üyesi Süleyman Sırrı Bey de "Teşkilâtı Esasiye Kanununa müteferri olan İdarei Hususiyei Vilâyat Kanunu derdesti tanzimdir." ifadelerini kullanmıştır.[152]

Kütahya Mebusu Cemil Bey'in muhasebe-i hususiye müdüriyetlerinin lağvına dair kanun teklifi üzerine Layiha Encümeni mazbatasında yine İdare-i Hususiye-i Vilâyat Kanunu ile birlikte görüşülmesi yönünde karar bildirilmiştir.[153] Yine Kütahya Mebusu Cemil Bey'in özel idare muhasebe müdürlüklerinin lağvına dair takriri hakkında Dahiliye Encümeni Şûralar Kanunu ile müzakere kararı vermiştir.[154]

Görüldüğü gibi değişik zamanlarda mahalli idareler mevzuatında değişiklik içeren kanun tekliflerinin hepsi Meclis gündemine geleceği söylenen söz konusu layihaya atıfta bulunularak değerlendirilmiş, açıkça reddedilmemekle beraber sürümcemede bırakılmıştır. Meclis'in gündemine her an gelmesi beklenen layiha, Vehbi Bey'in öngördüğü gibi, hiç gelememiştir. Haziran 1922 tarihinde Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey bir tezkere ile 22 Kanunuevvel 1336 (22 Aralık 1920) tarih ve 9817/1149 numaralı tezkereye leffen İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti Celilesine "Şûralar Kanunu"[İdare-i Hususiye-i Vilâyat] adı altında sunulan,

> "layihai kanuniyenin İdarei Hususiyei Vilâyat Kanununun bir iki maddesinin tebdili gibi Teşkilâtı Esasiye Kanununun ruhuna gayrimuvafık bir tadilden ibaret olmasından dolayı lâyihayı mâruzanın Teşkilâtı Esasiye Kanununda mündemiç ruh ve maksada göre yeniden tanzimi icabı"

152 *A.g.k.*, s. 57.

153 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 18, İçtima Senesi: 3, 30.3.1338, s. 410.

154 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 27, İçtima Senesi: 3, 10.2.1339, s. 252.

için Dahiliye Vekâleti'ne iade edilmesini istemiştir.[155] Bu tasarının geri çekilmesi ile bu tip bir düzenleme arayışları anlaşılan sona ermemiştir. Ali Fethi Bey'in yukarıdaki tezkeresinden daha önce Biga Mebusu Mehmed Bey *İdarei Hususiyei Vilâyat Kanununun tadiline dair kanun teklifi* vermiş; bu kanun teklifi Layiha Encümeni tarafından incelendikten sonra Dahiliye Encümeni'ne sevk edilmiştir.[156] 10 Temmuz tarihinde Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey Meclis'e yazdığı tezkereler ile hem bu kanun teklifini, hem de Umumi Müfettişlik Kanun Layihası ile buna ait takrir suretlerini incelemek üzere Meclis'ten talep etmiştir.[157] Kasım ayında Dahiliye Vekâleti'nden gelen İdare-i Hususiyye-i Vilayat Kanun Layihası Dahiliye Encümeni'ne tekrar gönderilmiştir.[158] Ocak 1923 tarihinde bu kez Şûralar Kanunu adı verilen bir başka kanun tasarısı gündeme gelmiştir.[159] Bu kanun tasarısı büyük ölçüde 1920 yılının son günlerinde Meclis'e sunulmuş olan İdare-i Hususiyye-i Vilayat Kanun Layihası ile aynı hükümleri taşımaktadır.[160] Yapılan düzeltmeler ile bu son kanun tasarısındaki hükümler Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na daha uygun bir hale getirilmiştir.

Bütün bu girişimler, çabalar, layihalar sonuçsuz kalmıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiyesinin hükümlerinin hayata geçirilebilmesi için gerekli olan kanunlar bir türlü Meclis'te görüşüleme-

---

155 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 20, İçtima Senesi: 3, 17.6.1338, s. 447-448. Tezkere'de "Şûralar Kanunu" adıyla sunulmuş denilmek ile birlikte araştırmalarımızda 1920 tarihinde sunulan kanun layihasının adının İdare-i Hususiyye-i Vilayat Kanun Tasarısı olduğunu tespit ettik. Muhtemelen bu ad sonradan Şûralar Kanunu biçimine dönüşmüştür. Zaten Meclis'e yeni olarak gönderilecek kanun layihası da Şûralar Kanunu adını taşıyacaktır.

156 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 19, İçtima Senesi: 3, 20.4.1338, s. 303.

157 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 21, İçtima Senesi: 3, 10.7.1338, s. 345.

158 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 24, İçtima Senesi: 3, 13.11.1338, s. 477.

159 T.C. Başbakanlık Cumhuriyet Arşivleri, 030.18.01/6.47.7. Meclis'in 12 Şubat 1923 tarihli oturumunda Heyet-i Vekile Vilayet Şûraları Hakkında Kanun Layihası sunulduğundan İdarei Vilayet Kanunu'nu geri istemiştir (*TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 27, İçtima Senesi: 3, 12.2.1339, s. 282). Aslında daha önceden de bu kanunu geri istemişti. Dolayısıyla vekillerin bile anlaşılan bu konuda kafaları karışmıştır.

160 Hatırlanacağı üzere TBMM'de İdare-i Hususiyye-i Vilayat Kanun Tasarısı'ndan zaman zaman Şûralar Kanunu olarak da söz ediliyordu.

miştir. Buradan hareketle merkeziyetçilik yanlısı Kurtuluş Savaşı'nın yürütücü kadrolarının geniş yerel özerklik içeren Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun hükümlerini de uygulamak gibi bir amaçlarının hiçbir zaman olmadığı sonucunu çıkarmak olanaklıdır. Dolayısıyla 1921 Teşkilat-ı Esasiyesinin merkeziyetçilik karşıtlarını geçici bir süreyle, savaş bitene kadar oyalamak amacı taşıdığını söylemek mümkündür. Aşağıda incelenecek olan Nevahi Kanun Tasarısı'nın da Meclis'in gündemine gelmesi ve tartışılmasını da bu çerçevede anlamlandırmak olanaklıdır.

İdare-i Kura ve Nevahi kanun tasarısı

Tönük, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu üzerine yorum yaparken, "köy birliklerinden ibaret olan bu nahiyelerle kasabalar tam mânasiyle birer komün haline getirilmek istenmiştir." değerlendirmesinde bulunmaktadır.[161] Tönük'ün bu yorumu, aynı yıl Eylül ayı içerisinde verilen İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası'nda olanca açıklığıyla ortaya konulmaktadır.

Nahiye meselesi mebuslar tarafından Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun en önemli alanlarından biri olarak değerlendirilmiştir. Hatırlanacağı üzere 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Osmanlı Devleti mülki teşkilatı tartışmalarında ağırlıklı yer edinmeye başlayan nahiye meselesi İkinci Meşrutiyet sonrasında da devam etmiş, İttihatçı iktidarı zamanında hazırlanan tasarı Osmanlı parlamentosuna 1917 yılında gelmiştir.

TBMM'nin açılması ile beraber bu tartışmalar yeniden canlanmıştır. Daha TBMM'nin açılmasının ardından bir ay bile geçmeden Çorum Mebusu Dursun Bey, nevahi teşkilatına dair kanun teklifi vermiştir.[162] Birkaç ay sonra Çorum Mebusu Sıddık Bey ve arkadaşları nevahi teşkilatı hakkında takrirlerini Meclis'e sunmuşlardır.[163] Ağustos ayı içerisinde de Elâziz Mebusu Hüseyin Bey'in nahiye müdürlerinin ahali tarafından se-

161 Vecihi Tönük, Türkiye'de İdare Teşkilâtı, s. 259.

162 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 1, İçtima Senesi: 1, 19.5.1336, s. 352.

163 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 4.7.1336, s. 171.

çilmesine dair kanun teklifi gelmiştir.[164] Dahiliye Encümeni, Sıddık ve Dursun Beylerin kanun tekliflerine dair mazbatasında "Dahiliye nezaretince vaktile tanzim edilip Meclisi Mebusan Dahiliye Encümenince, tetkikatı ikmal edildiği malûm olan nevahi kanununun Meclisce müzakeratı ikmal edilmek üzere biran evvel encümenimize tevdii lüzumunun Riyaseti Celile vasıtasıyle Heyeti Vekileye tebliğine karar verildi[ğini]" belirtiyordu.[165] Dolayısıyla Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nda hazırlanan tasarı TBMM'ye taşınmış olmaktadır. Zaten 6 Ocak 1921 tarihli TBMM Zabıtlarında İdare-i Kura ve Nevahi Hakkında Kanun Layihası için oturuma başkanlık eden Meclis İkinci Başkanı Celâleddin Arif Bey "evrakı varideden idarei kura ve nevahi teşkilâtı hakkında Heyeti Vekileden mevrut" ifadesini kullanmaktadır.[166] Tasarının 24 Eylül 1921 tarihinde Meclis'teki görüşmeleri sırasında Dahiliye Müsteşarı Hamid Bey "İlk yapılan layiha İstanbul Meclisi Mebusanında müzakere edilmişti. Dahiliye encümeninde müzakere edildiği halde Heyeti Umumiyede kaldı. Az-çok onun tadili demek olan ikinci lâyihayı da burada görüyorum."[167] sözleri ile tasarının evveliyatını özetlemiş olmaktadır. Dahiliye Encümeni Reisi Haydar Bey'in sözleri de bu minvaldedir.[168] Tasarının 6 Mart 1922 tarihindeki görüşme-

164 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 3, İçtima Senesi: 1, 18.8.1336, s. 294.

165 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 25.9.1336, s. 325-326.

166 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 7, İçtima Senesi: 1, 6.1.1337, s. 192.

167 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 13, İçtima Senesi: 2, 24.9.1337, s. 3.

168 *A.g.k.*, s. 4. Haydar Bey Avrupa'ya heyetler gönderildiğini; o heyet arasında gidenlerden birinin de Müsteşar [Hamid Bey] olduğunu belirtmekte; İstanbul'da Meclis-i Mebusan toplandığı zaman kendisinin bir layiha hazırladığını; işgal gerçekleşince Ankara'ya geldiklerini aktarmaktadır. Rıdvan Akın "1920 başında Osmanlı Mebusan Meclisi son dönem toplantılarına başladığında, komün idaresinin kurulması ile ilgili incelemelerde bulunmak üzere Avrupa'ya heyetler gönderilmiştir; TBMM Hükümeti Dahiliye Vekâleti adına "İdare-i Kura ve Nevahi Layihasını" tanıtan Müsteşar Hamit Bey Avrupa'ya mütareke döneminde gönderilen heyette bulunmuştur. Bu bir yönüyle idarede devamlılığın göstergesidir." (Rıdvan Akın, "1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kurâ ve Nevahi Kanunu Layihası," *Toplumsal Tarih*, Ağustos 1996, s. 32 ve aynı yazar, *TBMM Devleti (1920-1923)*, s. 275) değerlendirmesini Meclis Zabıtları'na atıf yaparak belirtmektedir. Ancak nahiye meselesi için Avrupa'ya heyetler gönderilmesi Mütareke döneminin öncesinde; İttihatçıların iktidarı zamanında (1333/ 1917 yılında) gerçekleşmiş-

leri sırasında Kütahya Mebusu Ragıb Bey'in ve Karesi Mebusu Vehbi Bey'in sözleri de benzer biçimdedir. Vehbi Bey TBMM gündemine giren yasa tasarısının tarihini özetleyen sözlerinde "Bu lâyihanın tarihçesi uzundur. 1333 senesinden başlamıştır, bugüne kadar 5 seneden beri İstanbul Meclisi'nde, feshedilen mecliste ve sonra kapatılan Mecliste, her iki Mecliste de Dahiliye Encümeninden çıkmıştır. Bendeniz o zaman Dahiliye Encümeni Mazbata Muharriri idim. Mazbatasını yapmış birakmıştım 1333'te Muvazenei Maliye Encümeninden de çıkmıştır, heyeti umumiyede kalmıştır." ifadelerini kullanmaktadır.[169] Ragıb Bey de Nevahi Kanunu'nun İstanbul Meclisi'nde hazırlanmış olduğunu, İstanbul Meclisi'nin dağıtılması üzerine Ankara Hükümeti'nin, Dahiliye Vekâleti'nin bu tasarının müsveddesini İstanbul Meclisi'nden getirttiğini, Dahiliye Vekâleti'nde uzun uzadıya incelendiğini ve sonra Dahiliye Encümeni'ne havale edildiğini ifade etmektedir.[170] Köy Kanun Tasarısı'nın görüşmeleri sırasında da Dahiliye Encümeni Reis Vekili Vehbi Bey bu kanun tasarısı üzerine konuşurken kanun layihasının İstanbul'da düzenlendiğini; TBMM'de mebus olan Refet Bey'in İstanbul'da bulunduğu zamanlarda yapıldığını kaydetmektedir.[171] Aynı oturumda Çanakkale Mebusu Şükrü Bey de, Refet Bey'in de içinde olduğu bir heyetin Bulgaristan, Sırbistan ve Peşte'de incelemelerde bulunulduğunu kaydetmektedir.[172] Dolayısıyla TBMM'de tartışılan Nevahi Kanun Layihası, TBMM'ye Osmanlı Meclisi'nden kalmıştır.[173]

Tasarı Eylül ayı içerisinde Meclis'te tartışılmaya başlanmış-

---

tir (Bu konuda ayrıca bkz.: Bu çalışmada bir önceki bölümün İkinci Meşrutiyet'te Nahiye Meselesi başlıklı kısmı ve dipnot 836). Ayrıca idarede devamlılığın göstergesi kanımızca Hamid Bey'in hem bu heyetlerde bulunması hem de TBMM'de nahiye kanununu tanıtmasından öte, Osmanlı Meclis-i Mebusan'ında hazırlanan yasa tasarısının TBMM'de hazırlanan tasarıya temel teşkil etmesinde yatmaktadır.

169 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 18, İçtima Senesi: 3, 6.3.1338, s. 56.

170 *A.g.k.*, s. 54.

171 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21.2.1340, s. 238.

172 *A.g.k.*, s. 241.

173 Söz konusu nahiye kanunu için bu çalışmanın 4. bölümünün ilgili kısmına bakılabilir.

tır.[174] Tasarının, hükümet tarafından kaleme alınan *esbabı mucibe layihasında* "hemen her memlekette devlet mekanizmasının en mühim kısmını şehir ve karye idareleri yani komünler teşkil eder." ifadesi yer almaktadır. Hükümet, karyelerin önemli olduğunu ancak o zamana kadar hükümetin buna kayıtsız kaldığını belirtir. Komünlerin teşkili konusunda ülkede iki farklı akımın olduğunu; birinin, "hayatı hususiyesini civardaki kura ile beraber yaşamamış olan her şehir, kasaba ve karyenin kendi başına bir komün olarak tanınması;" diğerinin, "komünlerin mütaaddit köylerden mürekkeben vücuda getirilmesi" olduğunu; hükümetin, bu ikinci görüşe katılmadığını belirtir. Çünkü, hükümete göre; "komün bir cüzü idari olmaktan ziyade bir cüzü içtimai" niteliğindedir ve "kavanini devlet ile komün teşkil edilemez."[175] Hükümet, komünlerin doğal olarak oluştuğunu; dolayısıyla, birleştirme yoluyla bu doğallığın bozulacağını düşünmektedir. Hükümet hiçbir devletin komün oluşturmak için arazi genişliği, köy sayısı, nüfus ve gelir miktarı aramadığını belirtirken de buna dikkati çekmektedir. Hükümet komün ve nahiye sözcükleri üzerine de aşağıdaki değerlendirmeyi getirir. "Komün kelimesi bizde vaktiyle her nasılsa yanlış olarak nahiye kelimesiyle tercüme olunmuştur."[176] Oysa ki, hükümete göre, nahiye sözcüğünün komün sözcüğü ile bir alakası yoktur. Komün kelimesine karşılık olmak üzere karye sözcüğünün yeğlendiği ve nahiye sözcüğünün de asli mevkisinde bırakıldığı açıklanmaktadır. Hükümetin bu yorumu komün sözcüğünün karşılığı olarak belediyeyi düşündüğünü göstermektedir. Bu durumda bu düzenleme ile hükümet belediye düzenlemesi yapmak gibi bir amacı taşımaktadır. Bu du-

174 Bu layihanın metni, hükümetin esbabı mucibe hakkındaki görüşleri, Dahiliye Encümeni'nin tadili ve Dahiliye Encümeni'nin esbabı mucibe layihası için *TBMMZC*, Devre: 1, cilt 12, İçtima: 80, 22.9.1337 tarihli zabtın sonunda yer alan 5 sıra sayılı Ek'e bakılabilir. Bu kanun tasarı üzerine bir inceleme için bkz.: Rıdvan Akın, *Toplumsal Tarih*, Ağustos 1996, s. 31-41 ve aynı yazar, *TBMM Devleti (1920-1923)*, s. 274-287.

175 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22.9.1337 tarihli zabtın sonunda yer alan 5 sıra sayılı Ek, s. 1.

176 *A.g.k.*, s. 3.

rum 29 Aralık 1921 tarihinde Tunalı Hilmi Bey'in Ankara Vilayeti ve Belediyesi hakkındaki soru önergesine yanıt veren dönemin Dahiye Vekili Ali Fethi Bey'in sözlerinde de görülmektedir: "Efendim belediyeler malûmuâliniz Meclisi âlinizde müzakere edilmekte olan nevahi Kanunu mucibince müstakil bir hale ifrağ olunmak istenildi. Hükümetin müdahalesinden âzade bir halde bırakılmak isteniyor."[177] Dahiliye Vekâleti Müsteşarı Refet Bey'in de bir başka mesele dolayısıyla sarf ettiği sözler bu minvaldedir: "Belediyeler bizde henüz teşekkül edemiyen komünlerdir."[178]

Hükümetten gelen layiha bu anlamıyla asıl olarak köy idaresini düzenlemektedir. Toplam 184 madde olarak düzenlenen bu tasarıda nahiye 11. ve son fasılda yer almaktadır. Nahiyelerin oluşturulma biçimleri, nahiye memurlarının görevleri on üç maddede gösterilmiştir. Burada dikkati çeken husus nahiye müdürünün vali tarafından atanacağı hükmünün olmasıdır (Madde 175).

Hükümetin kanun layihasının birinci maddesinde "karye bir cüzitammı idaredir." ifadesi yer almaktadır. Layihanın ikinci maddesinde ise "Şimdiye kadar hayatı hususiyesini müstakilen yaşamış olan köyler gerek bir parçadan ibaret olsun ve gerek müteferrik ve dağınık köy veya mahallelerden mürekkep bulunsun birer karyedir." hükmü bulunmaktadır. Hükümet tarafından sunulan Esbabı Mucibe Layıhası'nda da nahiye birimlerinin bir süre daha varlıklarını sürdürecekleri bildirilmektedir. Çünkü,

> "karye idarelerine bu usulü kendi kendilerine idame eylemeleri ve her karyenin layıkiyle okur yazar ve ahkamı kanuniyeye vakıf müdür ve kâtip bulmaları imkânsız olduğundan pek uzun zaman karyelerin yakından hükümetin muavenet ve teshilatına mazhar olmaları lazım gelir."[179]

177 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 15, İçtima Senesi: 2, 29.12.1337, s. 253.

178 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 11, İçtima Senesi: 2, 7.7.1337, s. 177.

179 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22.9.1337 tarihli zabtın sonunda yer alan 5 sıra sayılı Ek, s. 5.

Bu nedenle halihazırda var olan nahiyelerin varlığı kabul edilerek nahiye müdürlerine köyler üzerinde birtakım yetkiler verilmesi uygun görülmüştür. Layıhada,

> "kommünlerin layıkı veçhile tedviri umurda meleke hasıl eylediklerine hükümetçe kanaat husulünde bu tarzdaki nahiye teşkilatını ilga ile komünlerin doğrudan doğruya kazalara ilhakı zımnında şekli mezkurun kabulü zaruri görüldüğünden"[180]

layıhaya iki fasıl ilave edildiği belirtilmektedir. Anlaşılan ilave edilen fasıllar, layihanın son kısmında yer alan nahiyeler ile ilgili olanlardır.

Karye ile ilgili düzenlemelerde bir karye meclisi, bir karye müdürü ve bir de karye idare heyeti oluşturulması söz konusudur.

Karye meclis-i umumisi nüfusu 250'yi geçmeyen yerlerde 11, 251-500 arası yerlerde 13, 501-1000 arası yerlerde 15, 1001-2001 arası yerlerde 17, 2.001-3.000 arası yerlerde 19 ve 3.000'den fazla nüfusa sahip olan yerlerde 21 kişiden oluşacaktır. Mebuslar, meclis üyeleri, memurlar karye meclisine seçilemezler. Seçilecek olanların 25 yaşını bitirmiş (ilkokul mezunları için bu yaş sınırı 21'e düşmektedir), muhilli şeref ve hasiyet bir fiilden dolayı cünha ile mahkûm olmamak; köyün hayat-ı umumiyesinde fiilen dahil ve alakadar bulunmaları gerekmektedir. Seçmenler de 21 yaşını bitirmiş; karye ahalisinden olmak veya altı aydan beri karye dahilinde mukim ve karye sicili nüfusunda kayıtlı olmak, cinayetle mahkûm ve mahcur olmamak gibi şartlara haiz olmalıdırlar.

Karye heyeti, karye meclisi ile müdür muavinlerinden ve müdür vekilleriyle kâtipten ibarettir. Karye heyeti idaresi müdür ile muavinlerden ve karye meclisince seçilecek iki aza ile kâtipten oluşacaktır. Karye meclisi senede iki defa toplanacaktır. Toplantılar mayıs ve aralık aylarında gerçekleştirilecek; birinci toplantı bir, ikinci toplantı üç hafta sürecektir. Karye meclisine karye müdürü başkanlık eder. Müdür karye idaresine ait olup kendisine taalluk eden hesabatın tetkiki sırasın-

180 *Aynı yerde.*

da başkanlıktan çekilmek zorundadır. Karye meclislerinin hizmet süresi iki yıldır.

Karyenin idaresi karye müdürleri ile heyeti idareye muhavveldir.

Karye müdürü karyesinin reisi ve mümessili vasıta-i icraiyesi ve hükümet-i merkeziyenin vekilidir. Karye müdürü belediye zabıtasının da amiri konumundadır.

Karye müdür ve muavinleri ile heyeti idare üyeleri iki sene için karye meclisince seçilirler. Seçilenlerin gerekli şartları taşımadığı durumlarda kaymakamın görüşü ve encümeni vilayetin kararı ile seçimler reddedilir.

Birçok köyden oluşan kuraların merkezden başka köylerinde birer müdür vekili bulunur.

Karye kâtipleri karye meclisi toplantı halinde olmadığı zamanlarda idare heyeti tarafından tayin edilir ve memuriyetleri kaymakam tarafından onaylanır. Karyenin diğer memurları karye meclisi tarafından seçilirler.

Bu kanun gereğince köylerin muhtarlık ve ihtiyar heyetleri mülga konumuna geleceklerdir. Layiha, muhtarlık ve köy ihtiyar heyetlerini ortadan kaldırmaktadır.

Layiha'nın 170-182. maddeleri nahiyeyi düzenlemektedir. Buna göre bir nahiye en az sekiz, en çok yirmi karyeden oluşacaktır. Kura adedi sekizden fazla olan nahiyeler için üst nüfus sınırı on bin olarak belirlenmiştir.

Layiha'da nahiyenin idaresinin vali tarafından seçilecek müdüre muhavvel olduğu; nahiye müdürlerinin kavanin, nizamat ve mukarreratı devletle uhdesine mevdu bilumum vazaifin ifasıyle mükellef olduğu, nahiyenin asayiş ve inzıbatından sorumlu olduğu belirtilmektedir(Madde 176). Nahiye müdürlerinin "asureti daimede köyleri devrederek kura mecalisi umumiyesiyle müdürlerine ve idare heyetlerine kavanin ve nizamatı mahsusa ile mevdu vazaifin muntazaman ve tamamen ifası hususunda muavenet ve teshilat iraesiyle mükelleftir." hükmü de yer almaktadır. Nahiye müdürü bu görev çerçevesinde her ay kaymakamlığa rapor sunacaktır. Vazifeleri ve muameleleri yoğun olan nahiyelerde bir de kâtip bulunması öngörülmüş-

tür. Bunun haricinde nahiye meclisleri söz konusu edilmemektedir. Bu kanun layihası ülke idari birimlerini vilayet, kaza, nahiye olarak belirleyen 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na aykırı hükümler taşımaktadır. Nahiye müdürlerinin vali tarafından seçileceğini öngören 175. madde açıkça, nahiye müdürlerinin nahiye şûralarınca seçileceğini hükme bağlayan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na aykırıdır.

Asıl ilginç olan gelişme ise Layiha'nın Meclis'e sevkinden sonra Dahiliye Encümeni'nin gerçekleştirdiği tadilat ile ortaya çıkmaktadır. 6 Ocak 1921 (1337) tarihinde Meclis gündemine gelen Layiha, Dahiliye Encümeni'ne sevk edilmişti.[181] Dahiliye Encümeni kendisine "İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Layihası" olarak gelen düzenlemeyi "İdarei Nevahi Kanunu" biçimine dönüştürmüş, karyeler için olan düzenlemeleri nevahiler biçiminde değiştirmiştir. Dahiliye Müsteşarı Hamid Bey hükümetin her köyü bir komün olarak telakki ettiğini; Encümen'in ise eski kanun layihasındaki (Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nda düzenlenmiş olan) bakış açısını benimsediğini; bir nahiyenin kendisine düşen zaruri masrafları karşılayabilecek durumda olması gerektiğinden hareketle, her nahiye bir veya birden fazla köyden oluşur biçiminde düzenlediğini belirttikten sonra kendisinin de bu usulü uygun gördüğünü, dolayısıyla hükümet ile Encümen arasında bir ihtilafın kalmadığını açıklar.[182] Dahiliye Encümeni hükümet layihasındaki "karye" ifadelerini de "nahiye" biçiminde anlamış; düzeltmelerini de buna göre yapmıştır. Nahiye oluşumunda iki yolu birden benimsemiştir. Gerekli gelire sahip olan köylerin tek başına nahiye olabileceğini kabul ettiği gibi; birden fazla köyün birleştirilmesi ile de nahiyelerin oluşturulabileceği kabul etmiştir;

> "Şöyle ki: evvelâ; Heyeti Vekilenin teklifi kanunisinde şimdiye kadar hayatı hususiyesini müstakil, fakat mühmel ve tâbiri sahihiyle bir tezebzübü elîm içinde yaşamış olan köyler; gerek bir parçadan ibaret olsun ve gerek müteferrik ve dağınık köy

181 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 7, İçtima Senesi: 1, 6.1.1337, s. 192.

182 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 13, İçtima Senesi: 2, 24.9.1337, s. 3.

veya mahallerden, yani (Divan)lardan mürekkep bulunsun cümlesini birer nahiye [karye olmalı] itibar etmiş ise de bu suret bugünkü taksimatı mülkiyemize, şeraiti hazırai içtimaiyemize, seviyei haliyemize ve hususiyle nüfus ve serveti umumiyemize nazaran kabiliyeti tatbikiyeden mahrum olmasına ve kabul edilen (Teşkilatı esasiye) Kanununun maddei mahsusası da nahiyelerin bir veya birkaç köyden terekküp ve teşekkül edebileceği merkezinde bulunmasına binaen bu "taksim" keyfiyetine köylerin bilhassa varidatı esas ittihaz edilerek bir nahiyede istihdamı icabeden memurini idariye ve inzıbatiye ve sairenin maaşatını temine kâfi varidatı mevcudolan tek bir karye dahi "nahiye" olabileceği gibi, merkeze dört saatten fazla buut ve mesafesi olmamak şartiyle birkaç karyenin bir "nahiye" halinde idaresi de kabul edilmiştir."[183]

Dahiliye Encümeni, nahiye müdürlerinin seçimle gelmesi yönlü bir değişiklik de yapmıştır. Dahiliye Encümeni'nin bu yönlü bir değişiklik yapması yerele özerklik anlayışının dönemin TBMM'sinde ne kadar güçlü olduğunu gösterir niteliktedir. Ayrıca nahiyelerin görevleri çok daha ayrıntılandırılmış, Belediye Kanunu ile şehirlere mevdu bilcümle görev de nahiyelere ait olarak tanımlanmıştır.

Encümen'in esbabı mucibesinde belediyelere ait vazifelerin nahiyelere verilmiş olmasından bahisle vilayet ve kaza merkezlerindeki belediye teşkilatına gerek kalmadığı; belediyelerin görevlerinin, nahiye müdür ve heyetlerine geçtiği kabul edilmiştir. Ayrıca Dahiliye Encümeni, hükümetin kanun layihasının 183. maddesinde bu kanunun Heyeti Vekile tarafından uygun görülecek vilayetlerde uygulanması biçimindeki düzenlemesine karşılık, yapılan düzeltmeler ile bu kanunun memleketin her tarafında uygulanabilecek hale geldiğini; dolayısıyla yayın tarihinden itibaren yürürlüğe gireceğini de eklemiştir.

Dahiliye Encümeni'nin tadilatıyla yeniden biçimlendirilen layiha, 22 Eylül 1921 tarihinde Meclis'te görüşülmeye baş-

183 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22.9.1337 tarihli zabtın sonunda yer alan 5 sıra sayılı Ek, s. 6.

lanmıştır.[184] Layiha'nın Meclis'te görüşülmesi 22 Ocak 1923 tarihine kadar devam edecektir. Nahiyelere geniş özerklik veren bu kanun layihasının görüşmeleri sırasında ülke gündemine ilişkin nahiyelerle doğrudan ilgili görünmeyen pek çok konu mebuslar tarafından tartışılmıştır. Bu tartışmaların hepsinden burada söz etmek konuyu biraz dağıtmak anlamına geleceğinden, burada yalnızca çarpışan değişik halkçılık anlayışları üzerinden mebusların görüşleri kısaca değerlendirilecektir.

Mebusların görüşlerine geçmeden önce dönemin yaygın anlayışını görmek bakımından Dahiliye Encümeni'nin esbabı mucibe layihasından uzun bir alıntı yapmakta yarar vardır:

> "Kalbi millette bir 'Cerihai elem' halinde kanayan, bugünkü felâketi inhitatımızın; pek uzak bir mazinin mevrusu seyyiatı olan 'Merkeziyetçilik' ve 'İdaresizlik' gibi bâzı esbap ve avamilden münbahis olduğunu artık bütün vüzuh ve hakikati ile anlamış ve bu ahvali müessifenin lüzumu izalesini tamamiyle pişi im'ana almış olan mukadderatı millet ve memlekete bizzat vâzıülyed Büyük Millet Meclisi ve onun kuvvei icraiyesi olan Hükümeti; efradı milletin refah ve saadetini; memleketin asayiş ve emniyetini, en mühim menabii kuvayi hayatiyesi olan ahalisinin sıhhatini temin ve muhafaza etmek gayeleriyle bilûmum memaliki mütemeddine ve müterakkiyede olduğu veçhile tekâmülü tedrici kanununa tevfikan ziraat, maarif, nafıa, sıhhiye ve bunlara mümasil vazaifi halkın desti himmet ve kudretine vermek suretiyle (Halka doğru gitmek) ve tâbiri diğerle (Halk idaresi tesis etmek) hususundaki niyat ve âmâli ıslahatküsteranesini ahiren tanzim ve kabul etmiş olduğu (Teşkilâtı Esasiye Kanunu) ile izhar ve ilân eylemiştir."[185]

Temel anlayışın halkın yönetime katılması ve söz sahibi olduğu bu sözlerden de anlaşılmaktadır. Tasarının görüşmelerinde de mebuslardan bir kısmı vurguyu bunun üzerine yoğunlaş-

184 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22.9.1337, s. 283.

185 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 12, İçtima Senesi: 2, 22.9.1337 tarihli zabtın sonunda yer alan 5 sıra sayılı Ek, s. 6.

tırırken, bu kadar geniş özerkliğe karşı çıkan mebuslar da sosyal ve ekonomik yapıyı ön plana çıkararak itirazlarını dile getireceklerdir.

Tasarının Meclis'e geldiği ilk gün Karahisar-ı Sahip Mebusu Mehmed Şükrü Bey köylünün durumuna işaret ederek, merkeziyetçiliğin zararlarına dikkat çekerek layihanın önemini vurgular. Şükrü Bey'in aşağıdaki sözleri dikkat çekicidir:

> "Köylünün, memleketi hakkında, idaresi hakkında, kendi işleri hususunda hiçbir salahiyeti ve fikri yoktur. Hükümeti merkeziyelere karşı onun muvazzaf olduğu bir vazife vardır. O da asker vermek, memleketi müdafaa etmek, vergi vermek, jandarma dayağı yemek ve bir de bizim arzu ettiğimiz adamları göndermek, arzu edilen şahsa rey vermek."[186]

İki gün sonra layihanın bütünü üzerinde görüşmeler başladığında mebuslar da itirazlarını dile getirmeye başlarlar. İzmit Mebusu Abdullah Efendi bu layihadaki düzenlemeler ile köylü üzerindeki yükün arttırıldığı görüşündedir. Abdullah Efendi nahiye müdürlerine merkezî hükümetin maaş verdiğini; yeni düzenleme ile memleketin hususi gelirinden verileceğini ve ayrıca tapu ve nüfus işlemlerinin de ilave edildiğini ve bunun da milletin üzerine yıkıldığını ifade eder.[187] Dahiliye Encümeni Reisi Van Mebusu Haydar Bey ise;

> "Köy hayatı, nahiye hayatı, teessüs etmediğinden baba ile oğul münasebet ve muhabbeti, baba ile oğul muvaseneti hasıl olmadı. Milletle Hükümet arasında derin bir uçurum açıldı ve bu uçurum günden güne açılmaktadır. Her iki taraf yekdiğerine bigânedir. Hükümet millete yalnız ihtiyacı olduğu vakitte müracaat eder, elinde bulunan her şeyi alır. Başka tabir kullanmıyalım. Millet Hükümeti bir cebbar suretiyle telâkki ediyor. Ve gidip derdini anlatacak bir yer, bir merci bulamıyor. Onun için Hükümetle millet arasında bir uçurum var"[188]

---

186 *A.g.k.*, s. 284.

187 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 13, İçtima Senesi: 2, 24.09.1337, s. 3.

188 *A.g.k.*, s. 4.

tespitinde bulunarak kanun tasarısını savunan bir konuşma yapar. Tartışmanın ilerleyen bölümlerinde bir başka itiraz Kastamonu Mebusu Abdülkadir Kemali Bey'den gelir. Abdülkadir Kemali Bey Dahiliye Encümeni esbabı mucibe layihasını incelediğini, karyelere bırakılan görevleri incelediğini belirttikten sonra "Bunu gördükten sonra Hükümete ne kaldığına aklım ermedi." sözleriyle devam eder. Abdülkadir Kemali Bey köylülere düşen görevlerin belirtildikten sonra karye ve nahiye bütçesine dahil olan varidat ile yerine getirilmesi olanaklı olmayan işlerin köylülere bedenen ifa ettirilmesi hükmünü gördüğünü belirterek;

> "Halk bütün servetini ayağındaki donu, sırtındaki gömleği verdiği halde bunlar yetmiyormuş gibi bedenen çalışmak mecburiyetini de, halka doğru gitmek istiyen bir Hükümet, halka doğru gitmek istiyen encümen, halkın üzerine yükletiyor. Demekki bedenen de geberinceye kadar çalışacaktır.... Halka doğru gitmek efendiler; halkın başına belâ olan yanlış, zait teşkilâtı kaldırarak, yerine daha iyi ve daha muvafık bir idare tesis etmektir."[189]

sözleriyle konuya yerele verilecek özerkliğin köylüye getireceği ek ekonomik yükler açısından baktığını ortaya koyar ve eleştirilerine devam eder. Nahiye meclisinin kararlarına karşı gelenleri para cezasına çarptırma yetkisinden söz edildiğini belirterek "Efendiler, Rusya'da Glavaların, astejneleri cezayı nakdiye mahkûm etmek salâhiyetleri vardır. Demek çarlığa doğru gidiyoruz." eleştirisini ileterek devam eder. Köylülünün o zamana kadar yapması mümkün olmadığı için yapamadığı hususların yeniden belirtildiğini ve bunların yirmi dokuz göreve çıkarıldığını belirterek, merkezî hükümete hiçbir görevin bırakılmadığını ileri sürmektedir. Abdülkadir Kemali Bey'in itirazlarını halkçılık dışında değerlendirmek olanaklı değildir. Ancak farklı bir halkçılık anlayışı ortaya koymaktadır. Yerele geniş yetkiler verilmesinin bu yetkilerin ve görevlerin yerine getirilmesinde yerele ağır maddi sorumluluklar yükleyeceğinin farkında-

189 *A.g.k.*, s. 7.

dır. Abdülkadir Kemali Bey'in bir başka önemli itirazı da nahiye heyetlerine yargı yetkisi verilmesi noktasındadır. Kanun-i Esasi'de seçilmiş heyetlere yargı yetkisi verilmediğini belirterek bunun sakıncalarını belirtir.[190] Abdülkadir Kemali Bey'e yanıt Dahiliye Encümeni Reisi Haydar Bey'den ve Antalya Mebusu Halil İbrahim Bey'den gelir. Halil İbrahim Bey'in layiha savunusunda vurgu halkın idareye katılması anlamındaki halkçılık anlayışı üzerinde yükselir. Halil İbrahim Bey gerekirse ülkenin mıntıkalara ayrılmasını ve derece derece bunun uygulanmasını ister.[191] Bu kez Malatya Mebusu Lütfi Bey'den gelir itiraz. Lütfi Bey'in itirazı köylünün gerekli eğitime sahip olmadığı biçimindedir. Tartışmanın ilerleyen bölümlerinde görüşlerini bu kez sosyal-iktisadi yapı üzerine kaydırır:

> "Köylüler ekseri muhitte birçok mütegallibenin nüfuzu altında bulunuyor... Şimdi köylünün intihabiyle bir de nahiye müdürü yapacağız. Zaten o nahiyede müdür olacak o mütegallibeden başka kimse yokturki...Böyle bir mütegallibenin ahali üzerinde zaten müthiş bir nüfuzu vardır. Şimdi de fazla olarak nüfuzu hükümet de buna inzimam edecek olursa bu artık nahiye müdürü değil, derebeyi olacak...Biz, derebeylik teşkil ediyoruz; kanun tanzim etmiyoruz."[192]

Lütfi Bey, kısaca, köylünün iktisadi bağımlılık ilişkilerinden dolayı bağımsız olarak davranamayacağını ileri sürmektedir. Bu sözlerden bu sosyal-iktisadi yapı kırılmadan yerele geniş yetkiler verilmesinin uygun olmayacağı görüşü ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık, Biga Mebusu Hamdi Bey, zaman için-

190 *A.g.k.*, s. 8.

191 *A.g.k.*, s. 9.

192 *A.g.k.*, s. 10. Canik ve Siroz mutasarrıflıkları, Halep ve Selanik valiliği gibi görevlerde bulunmuş olan Hüseyin Kâzım Kadri Bey'in 1911 civarlarında *Tanin*'de "İdarei Vilâyat" adıyla yayınladığı biri dizi yazıda benzer görüşleri bir idare adamının bakış açısıyla dile getirmiştir: "Bugün Hükümeti istirkabeden, kendi hasis menfaatlerini temin için onu halk nazarında kuvvetsiz ve haysiyetsiz göstermek istiyen (Eşrafı Mütegallibe) ve (Mütegallibei Eşraf)a, hadlerini bildirmedikçe ve bizim şüphe ve tereddüdümüzden vücuda gelen şeytanlar ortadan kaldırılmadıkça memlekette ne (Tesisi Hükümet) mümkün olur, ne de (Kanun)dan bahsolunabilir." (*50 Ünlü Vali, Meşhur Valiler*, s. 156.)

de bu durumun değişeceğini düşünmektedir. Hamdi Bey mütegallibenin eline bir sene, iki sene, üç sene geçeceğini; sonra bu durumun değişeceğini ileri sürmektedir. İki farklı görüş ortaya çıkmış olur. Biri sosyal-iktisadi düzenin demokratik bir rejime olanak vermediğini düşünürken; diğeri ise demokratik hakların verilmesiyle demokratik kültürün gelişeceği düşüncesindedir. TBMM'nin açılışının üzerinden 88, Cumhuriyet'in ilanının üzerinden 85 yıldan fazla bir zaman geçmiş olmasına rağmen bu tartışma günümüzde de devam etmektedir.

Lütfi Bey, kanun illa ki uygulanacaksa doğu vilayetlerinde bunun ertelenmesini, bir veya iki vilayette deneme maksadıyla uygulanmasını, elde edilecek deneyime göre gerekli değişikliklerin yapılmasını önerir.[193] Dahiliye Vekâleti Müsteşarı Hamid Bey bu görüşlere karşı çıkar. Abdülkadir Kemali Bey ile Lûtfi Bey'in görüşleri birleştirildiğinde milletin henüz nahiye teşkil edecek olgunluğa ulaşmadığı sonucunun çıktığını belirttikten sonra "halbuki bu, adeta yüzmek bildikten sonra denize gireceğiz demektir."[194] sözleri ile itirazını temellendirir. Dolayısıyla Hamid Bey yukarıda ifade ettiğimiz ikinci görüşe taraftardır. Bununla birlikte Hamid Bey de Hakkari sancağı ile Aydın sancağının nahiyelerinin aynı olamayacağını, bu nedenle sıra ile gidilmesini savunduğunu açıklar.

Layihanın görüşülmesi sırasında bu iki farklı görüş çarpışmaya devam ederler. İzmir Mebusu Mahmud Esad Bey "Bâzı arkadaşlarımızın; köylü, henüz o seviyede değildir, köylü, henüz bu hakkı istemiyor, demelerini çok tehlikeli buluyorum."[195] sözleriyle tartışmaya dahil olur. Bunun nedenini de halkçılığın dönem içerisinde ne anlama geldiğini belirten aşağıdaki sözleri ile açıklar:

> "Çünkü efendiler! Tarihin hiçbir safhasında halk bizzat idareyi ele alacağım dememiştir. İhtilal tarihleri böyle bir şey göstermiyor. Halkın hakkını mutlaka münevver tabaka bayrak

193 *A.g.k.*, s. 11.
194 *A.g.k.*, s. 12.
195 *A.g.k.*, s. 15.

açarak isterler. (Halk o seviyeye gelmemiştir) nazariyesi çok tehlikelidir. Efendiler! Bu nazariye Abdülhamit'in otuz üç senelik istibdadına esbabı mucibe layihası teşkil etti. Ne zaman hürriyetten bahsetseler halk o seviyeye gelmemiştir, cevabiyle mukabele ediyordu... Bu Büyük Millet Meclisi, bu sakim yola sapamaz, ondan münezzehtir."[196]

Dolayısıyla halkı yönetimde söz sahibi kılmak siyasal bir projedir. Yönetim mekanizmalarında da bu usulü geçerli kılmak bu düşünüşün doğal uzantısı sayılmaktadır. Edirne Mebusu Şeref Bey'in sözlerini de bu çerçevede anlamlandırmak olanaklıdır. Şeref Bey "İlk defa olarak Büyük Millet Meclisi zihniyeti şahaneden sıyrılarak, zihniyeti milliye ile ortaya bir kanun koyuyor."[197] sözleri ile bu siyasal duruşa işaret ediyor olsa gerektir.

Layiha üzerine tartışmalar devam eder. Mebuslardan bir kısmı layihada öngörülen özerkliğin de ötesinde talepler ileri sürerler. Ertuğrul Mebusu Mustafa Kemal Bey layihada yer alan vilayet şûralarınca düzenlenecek nahiye teşkilatı hakkındaki cetvelin Heyeti Vekile tarafından onaylanacağı hükmüne itiraz eder.[198] Yani merkezin vilayet şûraları üzerinde herhangi bir yetkisinin olmaması gerektiğini dile getirir ve bu yönde bir takrir vererek de ilgili maddenin değiştirilmesini ister.[199]

Bir başka tartışma noktası, 1. maddede yer alan nahiyeleri tanımlarken kullanılan; "idare-i umumiyeye mütaallik Kavanin ve nizamat ile mevdu vazaifi ifa ile mükelleftir" hükmünden doğar. Encümen, "nizamat" tabirinin kaldırılması yönlü takririn dikkate alınmadığını açıklar. Mebuslardan bir kısmı bu tabirin kalkması için ısrar edeceklerdir. Onların temel meselesi hükümetin nizamname yaparak halkın üzerindeki yükü arttırması ve bu hükümden, nahiyelerin nizamname yapamamaları sonucunu çıkarmalarıdır. Dahiliye Nezareti Müsteşarı Hamid Bey önceki devirlerden kalma nizamnameler olduğunu,

196 *A.g.k.*, s. 16.

197 *A.g.k.*, s. 18.

198 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 13, İçtima Senesi: 2, 26.9.1337, s. 27-28.

199 *A.g.k.*, s. 38.

nahiyelerin bunları uygulamak zorunda olduklarını ifade ederek, "hükümeti merkeziye de, vilayet şûraları da, nahiyeler de nizamat yapmak salahiyetini haiz bulunacaklardır." açıklamasını getirir.[200] Bu açıklama da mebusları tatmin etmiş değildir. Aydın Mebusu Dr. Mazhar Bey "nahiyelere, livaların şûralarına vermek istediğimiz ve muhtariyet kelimesiyle ifade ettiğimiz o büyük nüfuz; nizamname yapacak kadar bir salâhiyeti haiz olmazsa sıfıra müncer olmuştur."[201] sözleri ile nahiyelere tanınması istenilen yetkilerin genişliğini de ortaya koyar. Mazhar Bey Büyük Millet Meclisi'nin genel bir çerçeve çizebileceğini, bu çerçeve dahilinde her nahiyenin kendi özelliklerine göre bir uygulama şekli bulmaya mecbur olduğunu ileri sürer. Tartışmalar sonrası Karesi Mebusu Mehmed Vehbi Bey'in verdiği değişiklik takririni Encümen benimsemediği halde Meclis kabul edecek ve nahiyelerin uygulamakla yükümlü oldukları nizamnamelerin bir kanuna dayanmış olması şartı konulacaktır.[202]

Hüseyin Avni Bey'in özlü sözleri ile "Hepimizin her gün kalbinde çarpan Nevahi Kanununun..."[203] Meclis'teki görüşmeleri uzunca bir süre devam etmiş; bir anlamıyla savsaklanmıştır. Mebuslar zaman zaman bu konuyu gündeme getirmek için değişik teşebbüslerde bulunmuşlar; konuyla ilgili gördükleri başka hususların tartışılması sırasında da nahiye meselesini gündeme taşımışlardır. Mebuslardan bir kısmı için nahiye kanunu halkçılığın "olmazsa olmaz" koşullarından biridir. Edirne Mebusu Şeref Bey'in *Heyeti Vekilenin Salahiyet ve Vazaifine Dair Kanun Layihası*'nın Meclis görüşmeleri sırasında sarf ettiği sözler bu çerçevede dikkate değerdir:

> "Ta 1255 tarihinden beri Tanzimat namiyle Garptan akan çirkin, mülevves bir ruhun memleketimizde, dinimize ruhumuza, itikadımıza uymıyarak kurduğu esaslar çürüktür, berbattır. Türkiye Büyük Millet Meclisi bir daha o çukura düşmiye-

200 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 13, İçtima Senesi: 2, 29.9.1337, s. 58.

201 *A.g.k.*, s. 60.

202 *A.g.k.*, s. 62.

203 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 18, İçtima Senesi: 3, 6.3.1338, s. 56.

cektir. Binaenaleyh halkın hakkını halka verecektir. Çünkü halkın sadası şu Mecliste toplanmıştır. Halkın sadası hakkın sadasıdır. Binaenaleyh işte o hakkın sadası memlekette halk idaresi tesisine karar vermiş ve ilk hatveyi Teşkilâtı esasiye Kanunu ile attığımız gibi İdarei Nevahi Kanununu da onun duvarlarını, etrafını örmek demektir...Halk hükümeti kurarken millet hükümeti kuruyoruz. Fakat efendiler malûmuâlileridir ki, halk hükümeti demek, tamamiyle ademimerkeziyet demek değildir. Komünizm hükümeti yok mu? Sovyet Hükümeti yok mu? İşte komünizm bile ademimerkeziyet değildir. Halk hükümeti, akıl, idrak, iz'an hükümeti ve nihayet halk hükümeti, milletin kendi samimiyetinden doğan bir hükümettir. Onun için halk hükümeti birbirinden kopmayacak halkalar gibidir ve o halkalar birbirine hiç kopmamak üzere perçinlenir. Ona perçin vuracak işte Türkiye Büyük Millet Meclisidir!"[204]

Şeref Bey bir yandan bütün siyasal-idari sistemin halka dayanması gerektiğini ileri sürerken, diğer yandan bunun "tamamiyle adem-i merkeziyet" anlamına gelmeyeceğini, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin her şeyin üzerinde olduğunu ifade etmektedir. Şeref Bey'in adem-i merkeziyeti, özerklik olarak gördüğü anlaşılmaktadır. Bir anlamıyla TBMM'de somutlaşacak merkezî yönetimin kontrol ve denetiminde olmak üzere yerele geniş alan bırakılmasını savunmaktadır.

İçel Mebusu Ali Efendi ve arkadaşları da "Milletin cayı selâmet ve saadetini Nevahi Kanununun vaktiyle ikmal ve mevkii fiil ve tatbike konmasında görmekte" olduklarından dolayı nahiye kanunu görüşmelerinin hızlandırılması için haftada iki gün görüşülmesi hakkında bir takrir verirler.[205] Kütahya Mebusu Ragıb Bey Nevahi Kanunu'nun iki livada uygulanması için bir takrir verir. Layiha Encümeni'nin mazbatasında "Nevahi Kanununun velev tecrübeten olsun, şimdiden mevkii tatbikata vâz'ı halinde tahassul edecek fevait müstağni izah olmakla

204 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 14, İçtima Senesi: 2, 26.11.1337, s. 351.
205 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 16, İçtima Senesi: 2, 2.2.1338, s. 192.

beraber..." kanuna gerek olmadığı, Meclis'in kararı ile gerçekleştirilebileceği hükmü yer almaktadır.[206] Ragıb Bey,

> "Evvelâ malûmu âlileridirki Türkiye Büyük Millet Meclisinin teşekkülüne kadar gerek İstanbul meclislerinde ve gerekse İstanbul gazetelerinde köylüden ve halktan yani köylü halkının hakkından mükerren bahsolunmuştu. Fakat bunlar yaldızlı hap mevkiinde kalmıştır. Hiçbir an için olsun fiilen köylüye bir hak verilmemiş, ne vakit köylüden bahsolundu ise zavallının kafasına bir de yumruk vurulmuş daima köylünün zararına hareket edilmiştir. Hiçbir zaman köylünün menfaatine bir iş yapılmamıştır ve fiilen hiçbir vakit bir teşebbüste bulunulmamıştır... Büyük Millet Meclisi de bidayeti küşadından beri daima köylüden ve köylünün hakkından bahsediyor. Vakıa Teşkilâtı Esasiye Kanunu mucibince, bu hakkın kendisine verilmesini kanun vaz'etmiştir"[207]

sözleri ile halkçılığı görüşüne destek yapmaktadır. Bu takririn görüşülmesi sırasında İzmit Mebusu Hamdi Namık Bey "Efendiler, İdarei Nevahi Kanunu mâlumâlileri olduğu veçhile memlekete halk idaresi tesisi gayesiyle tanzim edilmiş olan Teşkiâtı Esasiye Kanununun doğurduğu bir kanundur." sözleri ile aynı anlayışı tekrar ettikten sonra da, daha öncesinde de bu yönde hükümetten gelen istekler olduğunu; Dahiliye Encümeni'nin bunları uygun bulmadığını açıklayarak Dahiliye Vekâleti'ne şimdiden uygulanması için izin verilmesini ister. Layiha Encümeni mazbata muharriri Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Bey ise her livanın bir nahiyesinde deneme amaçlı uygulama önermiştir. Süleyman Sırrı Bey birtakım çekincelerini de dile getirir. Ona göre bu kanunu uygulamak için mahalli birtakım selahiyetler verilmesi gerekmektedir ve bu birçok masrafı da beraberinde getirecektir. Oysa ki özel idarelere ait olacak gelirler henüz belirlenmemiştir. Özel idareler ile ilgili kanunun da bir an önce müzakeresinin gereğinin altını çizer.[208]

---

206 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 18, İçtima Senesi: 3, 6.3.1338, s. 53-54.

207 *A.g.k.*, s. 54.

208 *A.g.k.*, s. 55.

Dahiliye Vekâleti Vekili Vehbi Bey de yine halkçılık üzerinden hareket ederek halk hükümeti ve köylü namına Meclis'ten bir kanunun geçmediğini ifade eder.[209] Görüşmeler sonunda teklif reddedilir.

Yozgad Mebusu Süleyman Sırrı Bey Meclis'in salı günlerini doğrudan doğruya Nevahi Kanunu'na ayırmasını isteyen takriri gündeme gelir.[210] Takririn görüşmeleri sırasında Nahiye Kanunu'nun ateşli savunucusu Kütahya Mebusu Ragıb Bey yine halkçılık üzerinden yüklenir.

> "Bendeniz Nevahi Kanunundan daha müstacel bir kanun mevcudolduğuna kani değilim. Nevahi Kanununun heyeti umumiyesini Meclisi Âliniz kabul etmiştir. Bu kanunda altı yüz seneden beri hatta, Hükümetin bidayeti teşekkülünden beri inliyen halka belki bir ferah vermek ümit ve ihtimali vardır ve Meclisi Âlide buna dair kanaat vardır... Soruyorum. İki buçuk seneden beri halkçıyız dediniz. Halkçıyız, halka karşı gidiyoruz diyoruz, fakat halka zerre kadar bir şey verdiniz mi? Fakat halktan her şeyi aldınız. Ne vakit halkın menfaatinden bahsettiysek onun kafasına bir yumruk vurduk, fakat kendi hakkını kendine vermedik... Eğer halka bir şey verecek-sek, Nevahi Kanunu Mecliste mevcudolan kanunların yegânesidir. Nevahi Kanununu çıkaramazsak halka bir şey vericeğiz demiyelim."[211]

Trabzon Mebusu Ali Şükrü Bey ise "Nahiye Kanunu, bir an evvel çıkmasını arzu ettiğimiz bir kanundur. Tabiî bunda hepimiz müşterekiz."[212] sözlerinin ardından, bütçe gibi daha önemli konular olduğunu belirtir ve bütçeye de öncelik verilmesini ister. Nahiye Kanunu'nun çıkarılmasının ve uygulamaya geçirilmesinin kolay olmadığını düşünmektedir.[213] Ali Şükrü Bey on üç gün sonra bir başka mesele üzerine olan tartışmada dü-

209 *A.g.k.*, s. 56.

210 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 19, İçtima Senesi: 3, 11.4.1338, s. 134.

211 *A.g.k.*, s. 135.

212 *A.g.k.*, s. 134.

213 *A.g.k.*, s. 134-135.

şüncelerini daha da açar. "Teşkilâtı Esasiye Kanunun mütemmimatından olan Nevahi Kanunu vardır ki, bugün memleketin teşkilâtı mülkiyesini ona göre yapmak için lâzımgelen malûmatı fenniyeyi haiz elinizde bir haritanız bile yoktur. Bir seneye kadar da yapamazsınız. Beş seneye kadar da yapamazsınız efendiler. Bence bunlar beyhude yere vakit zayi etmektir."[214] Ali Şükrü Bey 12 Haziran 1922 tarihinde Meclis'te Jandarma Umum Müdürlüğü bütçesi görüşülürken benzer düşüncelerini bir kez daha seslendirir:

> "...Nevahi Kanunu ve ona müteferrik olan kanunlar bizim için lâzım olan kanunlardır. Fakat tabiî herkes kendi kanaatinde serbesttir. Bugün tatbikı imkânı olmıyan bir kanundur... Bu kanun zaten zannediyorum ki- benim söylediğim zamana kadar çıkamıyacaktır. Eğer biz henüz çıkmamış bir kanun üzerinde bugün bütçeyi müzakere ederken şöyle yaparız, böyle yaparız dersek lüzumundan fazla söz söylemiş oluruz. İnşallah o kanun çıkar. Memleketin taksimatı mülkiyesi ona göre fen dairesinde yapılır ki, bunun fen dairesinde yapılabilmesi için haritasına iki senelik zaman ister."[215]

Meclis'in gündemine 1337 senesi bütçesi çerçevesinde Emniyeti Umumiye Bütçesi geldiğinde zaman zaman mesele yerel yönetimlere tanınacak haklar çerçevesinde değerlendirilmiştir. Tabii bu meselenin ortaya çıkışında Meclis'e sunulmuş ve jandarma ile polisin birleştirilmesini öngören yasa tasarısının etkisi vardır. Kütahya mebusu Ragıb Bey yine Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve onun tamamlayıcısı olan kanun tasarılarını gündeme getirmiştir. Ragıb Bey "...Dahiliye Vekili Beyefendiden sorulacak şey, jandarmanın, polisin tevhidi hakkındaki eski zihniyet üzerine tertibedilmiş kanunlar, lâyihalar değil, Teşkilâtı esasiye Kanununda gösterilen şûralar, Müfettişi Umumilik Kanunu ve onlara terettübeden asayişi umumiyeye taalluk eden kavanin ne oldu? Demekten ibarettir."[216] sözleri ile getirileceği söy-

214 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 19, İçtima Senesi: 3, 24.4.1338, s. 386.

215 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 20, İçtima Senesi: 3, 12.6.1338, s. 384.

216 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 20, İçtima Senesi: 3, 4.6.1338, s. 167.

lenen kanun tasarılarının akibetini sormaktan kendini alamaz.

Hakkâri mebusu Mazhar Müfid Bey Tevhit Kanunu ile Nahiye Kanunu'nun birlikte ele alınmasını; aksi taktirde bu iki kanun tasarısının birbirlerine "üvey kardeş gibi kalacaklar[ını]" ileri sürer. Tevhit Kanunu'nda ne şûralardan bahsedildiğini, ne de kolluk güçlerinin nahiye şûrasına verildiğine dair hükümler bulunduğunu; oysa ki, Nevahi Kanunu'nda kolluk güçlerinin şûralara verildiğini belirtir. "Ne yapıyoruz efendiler! Bir taraftan Teşkiâtı Esasiye Kanununa muvafık kanunlar yapıyoruz, diğer taraftan da o kanuna mugayir kanunlar müzakere ediyoruz."[217]

Mersin mebusu Salâhaddin Bey ise başka türlü düşünmektedir:

> "Nahiye Kanunu ve saire gibi Teşkilâtı Esasiye Kanununun taallûk ettiği hukuk ve salâhiyetler orada mevcut değildir. Bugün bu meselenin karşısında nefsülemirde acaba bu mertebeye yani doğrudan doğruya mahallî idarelere verecek kabiliyete geldik mi? Gelmedik mi? Bunların kabiliyeti, kemiyeti değil, keyfiyeti o hale gelmiş midir?.. Teşkilâtı Esasiye Kanunu öyle bir gayedir ki; bunun bizde zamanı tatbiki hayaldir. Uzun zaman mütevakkıftır."[218]

Salâhaddin Bey, yerele geniş yetkiler tanınmasının henüz zamanı olmadığını ileri sürmektedir. Ona göre öncelikle eğitimi geliştirmek gereklidir. Ancak ondan sonra yerele geniş alan bırakılmasında bir sakınca kalmayacağı düşüncesindedir.

> "Efendiler, biz idaremizi; ancak kuvvetli bişr temerküzi idare için hukuk noktai nazarından mahalli idarelere bugün veremiyeceğiz. Fakat münasip görürseniz tedricen tatbik ediniz.Halkı talim ve terbiye edin. Maarife ve matbuata en ziyade serbestîyi vererek halkı yetiştiriniz. Fakat idareyi katiyen birden bire ellerine vermeyiniz. Sonra ipi kopartırsınız ve elinizden kaçar. ...Bendeniz diyorum ki; idareyi temerküz ettirmek lâzımdır.

217 *A.g.k.*, s. 169.

218 *A.g.k.*, s. 171.

> Halka terbiyede serbestî, matbuata serbestî bahşettikten, jandarma ve polis idaresini mümkün mertebe ıslah ettikten sonra tedricen mahallî idarelerin hukukunu vermek suretiyle bu teşkilâtı düzeltmeliyiz."[219]

Salâhaddin Bey'in bir anlamıyla, "önce halkı 'ıslah' etmeli, sonra yetkiler tanınmalı" biçiminde özetlenebilecek bu görüşünün, günümüzde dahi, aradan geçen seksen beş yıldan fazla bir zamana rağmen taraftar bulabilmesi enteresandır.

Dönemin önemli sorunlarından biri özel idarelerin[220] güçsüzlüğüdür. Bu durumda yerele verilecek özerkliğin ülke yararı açısından birtakım sakıncalar doğurması ihtimali gündeme gelmektedir. Yerele bırakılacak görevlerin yerelin geliriyle karşılanması noktasında tereddütler ortaya çıkmaktadır.

12 Aralık 1920 tarihli Meclis oturumunda mektepler ile ilgili sorunlar görüşülürken Maliye Vekili Ferit Bey'e göre:

> "Ne zaman idarei hususiyeye ait ... kanun yapılır, onun mukabilinde varidat da temin edilirse, bilhassa Heyeti Aliyeden istirham ederim, idareyi hususiye parasının idarei umumiye varidatiyle cibayetini tefrik buyurunuz. Hattâ vergilerini de tefrik buyurunuz. Ne zaman bu kanunu esaslı bir surette tanzim edecek olursanız o zaman bu gibi müşkülâtın, bu gibi müzmin dâvaların sizi takip etmesinden kurtulursunuz. Aksi halde kurtulamazsınız. Bu bir meselei maliye değil, bir meselei teşkilâttır. İdarei hususiyei vilâyat kanununu emir buyurunuz, bir haftaya kadar gelsin. İşte o vakit o kanunu kabul ettiğinizde meseleyi halledersiniz. Yoksa başka türlü halledemezsiniz. Para ver derseniz; ne vereceğim? İdarei hususiyelerde ne gibi teşkilât var? Ne kadar memurları vardır? Memurların bütçelerini ben ne zaman tetkik edeceğim? ve ne zaman bunları temin edip bulacağım? Bu derekap yapılamaz."[221]

219 *A.g.k.*, s. 171-172.

220 1921 Anayasası'nda vilayet yönetimi bir bütün olarak düzenlenmiş; vilayet yönetimi genel ve özel diye ayrılmamışsa da, bu anayasanın hükümleri uygulama alanına girmediğinden 1913 Kanun-u Muvakkati'ndeki düzenleme geçerliliğini koruyordu. Dolayısıyla il özel idareleri varlıklarını sürdürüyorlardı.

221 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 4.12.1336, s. 211.

Nahiye Kanunu'nun gerekli olduğunu düşünen bir başka bakan, dönemin Maarif Vekili Vehbi Bey'dir. "Meclisi Âli Nevahi Kanununu çıkarmadıkça ve memleketimizin nüvesini meydana getirmedikçe bu memlekette idare yapamazsınız."[222]

Nevahi Kanunu'nun Meclis görüşmeleri sırasında da Antalya Mebusu Rasih Efendi 1912 tarihli "İdare-i Hususiye-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkati" ile nafıa, maarif, ziraat, sağlık işlerinin vilayet genel meclislerine bırakıldığını; ancak bunlara gerekli gelirin ayrılmadığını belirterek vilayetlerin görevlerini yerine getiremediklerini belirtir:

> "Bugün kısmen müzakere ettiğimiz maddelerle kısmen bundan sonra gelecek masraf fasliyle korkarım ki köylüyü bu kanuna karşı isyan ettireceğiz. Bu kanunla şehirlilerin müşteki bulunduğu bir teşkilâtı köye de koyuyoruz. Sonra da köylünün başına beş altı tane memur koyuyoruz. Bunların mesarifini temin edemezler. Nahiye müdürü, köy bekçisi, köy imamı, köy muallimi, bunlar bedeva oturmaz arkadaşlar; tahsis edeceğimiz miktarla onların maaşlarını bile temin edemiyeceklerdir."[223]

Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesinin görüşmeleri ertesi gün devam ederken Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey yukarıda da anılan ve Elviye-i Selâse'de nahiye müdürlerinin halka seçtirilmesinin gayet başarılı olduğunu açıkladığı konuşmasının devamında "Hakikaten bu inzıbat meselesini ahaliye terk ve tevdi edecek olursak pek büyük faydalar hâsıl olacaktır." sözlerinin ardından bunun şartını da açıklamıştır:

> "Evvelemirde ahaliyi mekteplerle ve saire ile ıslah ederek ondan sonra lâzımgelen serbestiyi vermek bahsine gelince bunun için çok zaman bekliyeceğiz. Evvelemirde kendilerine lâzım olduğu kadar tabiî hürriyet ve serbetiyi temin etmeliyiz. Her halde buna başlamak lâzımdır ve buna başlamak için bekliyecek olursak hiçbir zaman istediğimiz muhassenat hâsıl ol-

222 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 23.9.1338, s. 156.

223 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 25, İçtima Senesi: 3, 14.12.1338, s. 397.

mıyacaktır. Bunun için... Nevahi Kanunu çıkarmak lâzımgelir zannındayım. Nevahi esas olacaktır. Mamafih pek ısrar ettiler, Şûralar ve Müfettişi Umumilikler Kanunu hakkında...Şûralar Kanunu hakkında Meclisinize iki ay zarfında bir lâyiha takdimini arzu buyuruyorlar. Daha az zamanda takdim edebilirim. Fakat Nevahi Kanunu da aynı zamanda ikmal edilmelidir."[224]

Ekim 1922'de Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey imzasıyla Meclis'e sunulan tezkerede Nevahi Kanunu Layihası'nın görüşmeleri için haftada iki gün tahsis edilmesi istenmiştir. Tezkerenin görüşmeleri sırasında Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey Nahiye Kanunu'nun uygulanabilmesi için önce Şûralar Kanunu'nun çıkması gerektiğini ileri sürmüştür. Hüseyin Avni Bey Dahiliye Vekili'nin dört ay önce, iki aya kadar Şûralar Kanunu'nu Meclis'e göndereceğini söylediğini, ancak bunun gerçekleşmediğini belirterek öncelikli olanın Şûralar Kanunu olması gerektiği yönünde görüş bildirmiştir.[225] Bolu Mebusu Şükrü Bey de bir takrir vererek Nevahi Kanun Layihası'nın haftada bir gün görüşülmesini istemiş, Meclis tarafından da bu teklif kabul edilmiştir.[226]

Birinci TBMM'de uzun süre görüşülmesine rağmen Nevahi Kanun Layihası da yerele geniş özerklik tanıyan diğer yasa tasarıları gibi (onlardan bir farkı Meclis'te görüşülmüş olmasıdır) bu dönemde yasalaşamamış; dolayısıyla İkinci TBMM'ye bırakılmıştır.

Nahiye Kanunu bu dönemde yasalaşamamasına rağmen bazı durumlarda bazı hükümlerinin hayata geçirildiği anlaşılmaktadır. Moskova ve Gümrü Antlaşmaları ile Artvin, Ardahan ve Kars'ın katılması dolayısıyla Meclis gündemine gelen yasa tasarısında üç liva kurulması söz konusu edilince nahiye tartışmaları burada da kendisini göstermiştir. 1918 yılında Brest-Li-

224 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 20, İçtima Senesi: 3, 5.6.1338, s. 200.

225 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 12.10.1338, s. 365. Hüseyin Avni Bey bu görüşünü daha sonra da dile getirecektir (*TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 8.2.1339, s. 223).

226 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 12.10.1338., s. 366-367.

tovsk Antlaşması ile Osmanlı Devleti'ne geri verilen bu bölgeler için Sultan VI. Mehmet 15 Ağustos 1918 tarihinde bir beyanname yayınlayarak genel idarenin hangi şekilde düzenleneceğini bildirmiş; 11 Eylül 1918 tarihli beş maddelik bir kararname ile de Elviye-i Selâse'nin teşkilatı düzenlenmişti.[227] Söz konusu kararnameye göre Batum, Kars, Ardahan ve çevresinde Batum ve Kars livalarından oluşan Batum vilayetinin oluşturulduğu (Madde 1); livaların özel idareleri bakımından müstakil oldukları; yalnız genel idarelerinden dolayı vilayete bağlı olacakları bildirilmişti (Madde 2).[228] Ancak ilerleyen süreçte Batum'dan vazgeçilmesi gerçekleşince TBMM gündemine bu bölgeler için yeni bir düzenleme girmişti.[229]

Karesi Mebusu Vehbi Bey "...biz memlekette mahallî idarelerin teşkilini arzu ve temenni ettiğimiz halde ve hattâ mevcut idarelerin tevsii Meclisçe günlerce, aylarca müzakerelerden sonra kabul edildikten sonra şimdi günden güne geri gidiyoruz zannederim." sözlerinin ardından söz konusu bölgelerde mahalli teşkilatın mevcut olduğunu; buralarda mülki idare kurulurken bu mahalli teşkilatın yıkılıp, yeni teşkilatın eski nahiye anlayışı üzerinde mi yükseleceğini sormaktan kendini alamaz: "Yoksa külliyemin fiilen, kavlen milletin ve Meclisin şikâyet etmekte olduğu idareyi orada da mı tatbik edeceksiniz?"[230] Dahiliye Vekili Müsteşarı Refet Bey ise Teşkilat-ı Esasiye Kanunu dikkate alınarak bu vilayetlerin idaresinin kurulacağını; ancak hiçbir zaman Rus idari taksimatı bakışını dikkate almayacaklarını açıklar. Hakkâri Mebusu Mazhar Müfid Bey'in sorusu da aynı yöndedir: "Orada öteden beri kabul edilmiş olan az-çok nevahi teşkilâtı mahalliye vardır, bunu, kabul ettiği-

227 Mustafa Gül, "Elviye-i Selâse'nin Osmanlı Devleti'ne İadesi ve Bazı Uygulamalar," *Ankara Üniversitesi İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi: Atatürk Yolu*, cilt 4, sayı 15, 1995, s. 372.

228 *A.g.k.*, s. 373.

229 Söz konusu bölegelerin Osmanlı Devleti'ne iadesinden sonraki gelişmelerin Moskova ve Kars Antlaşmalarına kadar olan gelişimi için bkz.: Mustafa Gül, *Ankara Üniversitesi İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi: Atatürk Yolu*, cilt 4, sayı 15, 1995.

230 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 11, İçtima Senesi: 2, 7.7.1337, s. 173.

miz Teşkilâtı Esasiye Kanununa göre tadil ve ıslah edecekler mi? Yoksa bu esasatı yıkarak bizim eski nevahi şeklinde idare mi olunacak?"[231] Refet Bey, Nevahi Kanunu Meclis tarafından kabul edildiği takdirde her yerde uygulanacağı biçiminde bir yanıt verirse de, Vehbi Bey tatmin olmamışa benzemektedir. Mazhar Müfid Bey de ülkenin farklı yerlerinde farklı uygulamalar olmaması gereğinden söz ederek, Nevahi Kanunu kabul edildiği zaman idarenin o şekilde kurulacağından söz eder.[232] Batum Mebusu Edib Bey Rus zamanındaki idare teşkilatında yalnızca nahiye müdürlerinin halk tarafından seçildiğini; diğer yöneticilerin merkezden atandıklarını ifade ederek bu üç livada nahiye müdürlerinin halk tarafından seçilmesine devam edilmesinin halkı memnun edeceğini söyler.[233] Batum Mebusları Edip, Ahmed Fevzi ve Ahmed Nurettin imzasıyla verilen kanun layihasına bir ek madde eklenmesi ile ilgili takrirde de bu durum istenmiştir. "Elviyei selâsede Teşkilâtı Esasiye Kanununa tevfikan nevahi teşkiâtı icra edilinceye kadar nevahi müdüranı ahali tarafından intihabedilecektir."[234] Refet Bey ise nahiye teşkilatının henüz yasal düzenlemeye sahip olmadığını, hükümet ile Encümen arasında ihtilaf bulunduğunu, Rus zamanından kalan idare teşkilatını sürdürmenin mümkün olmadığını belirterek mevcut olan kanunlara göre düzenleme yapılması gereğinden söz eder. Edirne Mebusu Şeref Bey "... ne için o Teşkilâtı Esasiye Kanununu yaptınız? Sorarım size. Siz onu ne için tatbik etmiyorsunuz?" sözlerinin ardından Artvin, Kars, Ardahan'daki idare teşkilatının olduğu gibi bırakılmasını ister.[235] Tartışmalar sonunda layihaya nahiye müdürlerinin nahiye teşkilatı icra edilinceye kadar halk tarafından seçilmesine dair bir hüküm eklenerek kabul edilmiştir.[236] Nitekim, Dahili Vekili Ali Fethi Bey'in, 5 Haziran 1922 tarihinde Emniyet

231 *A.g.k.*, s. 174.
232 *A.g.k.*, s. 175.
233 *A.g.k.*, s. 175-176.
234 *A.g.k.*, s. 180.
235 *A.g.k.*, s. 181.
236 *A.g.k.*, s. 182.

Genel Müdürlüğü bütçesi görüşülürken Kütahya Mebusu Ragıb Bey'e,

> "...zabıta mesailini de ahaliye tevdi edecek olursak hakikaten büyük fevaid temin edilmiş olacaktır. Bu hususta elviyei Selâse'de ufak bir tecrübe yapılmıştır. Malûmuâliniz nahiye müdürleri ora ahalisinin intihabiyledir. Eskiden intikal eden idare de bir tagayyür vukua gelmemesi için Heyeti Vekile kararıyle eski şekli ipka olunmuş ve nevahi müdürleri mansup müdürlerden değil, bilâkis müntehap müdürlerden tâyin olunmuştur. Kars ve Artvin livalarından son zamanlarda aldığım raporlara göre bu teşkilât fevkalâde neticeler vermiştir"[237]

şeklinde verdiği cevaptan, uygulamada da bu yöntemin izlendiği anlaşılmaktadır.

Umumi Müfettişlik yasa tasarısı[238]

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda, adem-i merkeziyetçi bir yapı öngörülmüş; yine bu mekanizma içerisinde bir denetim aracı olmak üzere umumi müfettişlikler kurulması söz konusu olmuştu. Ekim 1921'de Meclis gündemine konuyla ilgili bir yasa tasarısı sunulunca, milletvekillerinin bir kısmı tasarıya şiddetle karşı çıkmışlardır. Bu yasa tasarısının Meclis'teki tartışmaları sırasında milletvekilleri ile hükümet arasında müfettişlik kurumunu yorumlayış tarzında farklılık olduğu; bu yorum farkının Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ilgili hükümleri üzerinde de ortaya çıktığı görülmektedir.

237 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 20, İçtima Senesi: 3, 5.6.1338, s. 200.

238 Umumi müfettişlikler konusunda bkz.: Hüseyin Koca, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Dönemi Umumi Müfettişlikler (Genel Valilikler) 1927-1947*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Konya, 1994; Serap Taş, *Umumi Müfettişlikler*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 1997; Cemil Koçak, *Umumî Müfettişlikler (1927-1952)*, Hüseyin Koca, *Yakın Tarihten Günümüze Hükümetlerin Doğu-Güneydoğu Anadolu Politikaları: Umumi Müfettişlklerden Olağanüstü Hal Bölge Valiliğine*, Konya, Mikro Yayınları [t.y]; Hüseyin Koca, "Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Dönemi Umumi Müfettişlikler (Genel Valilikler, 1927-1947)," *Türkler Ansiklopedisi*, cilt 17, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 2002, s. 357-366.

Meclisin gündemine gelen tasarıda altı umumi müfettişlik bölgesi oluşturulması öngörülmüştür. Tasarısının 1. maddesine göre oluşturulması planlanan altı umumi müfettişlik bölgesi aşağıdadır:

1. İstanbul, Çatalca, Edirne (Kırkkilise, Gelibolu, Tekfurdağı dahil), Kal'ayı Sultaniye (Çanakkale), Karesi, Hüdavendigar, Eskişehir, Ertuğrul, İzmit, Bolu, Zonguldak, Ankara, Kangırı, Kastamonu.

2. İzmir, Manisa, Aydın, Denizli, Menteşe, Kütahya, Karahisarı Sahib, Isparta, Burdur, Teke.

3. Sivas, Tokat, Amasya, Canik, Ordu, Sinop, Çorum, Yozgat, Kırşehir.

4. Adana, Kozan, Cebelibereket, İçel, Konya, Aksaray, Niğde, Kayseri, Maraş, Antep.

5. Trabzon, Erzurum, Kars, Ardahan, Artvin, Bayezid, Erzincan, Lazistan, Giresun, Karahisarı Şarki, Gümüşhane.

6. Diyarbekir (Siverek, Ergani dahil), Van (Hakkari dahil), Musul (Süleymaniye, Kerkük dahil), Bitlis, Mamuretülaziz (Dersim dahil), Muş, Genç, Siird, Mardin, Malatya, Urfa.[239]

Umumi müfettişlerin Dahiliye Vekâleti'nin inhası üzerine Heyeti Vekile tarafından tayin ve BMM'ce tasdik olması öngörülmüştür (Madde 2). Tasarının 3. maddesinde umumi müfettişlerin görevleri sayılmıştır. Buna göre umumi müfettişler bölgeleri dahilinde bütün vekâlet adına murakabe ve teftiş yetkilerine sahip, icra kuvvetinin en büyük memurlarıdırlar. Bu itibarla bölgelerinde asayiş ve genel emniyeti sağlama, mevcut yasal düzenlemelerin uygulanmasını takip, genel idareye mensup bilumum daireleri sürekli teftiş, şüralarla bunlara bağlı şube ve daireleri yasal olarak sahip oldukları yetkilere halel getirmemek şartıyla murakabe hususatiyle mükellef ve bunların uygulanmasından ve icrasından dolayı merkezî hükümete karşı sorumludurlar. Bölgelerdeki jandarma kumandanlarının doğrudan doğruya umumi müfettişlerin emri altında olmaları (Madde 4), umumi müfettişlerin emrinde top ve maki-

239 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 13: İçtima Senesi: 1, 17.10.1337, s. 168-169.

neli ile donatılmış her biri yüz mevcutlu beş bölükten oluşan atlı bir jandarma alayının bulunması (Madde 5) öngörülmüştür. Valilerin inzıbat ve asayiş hususlarında doğrudan doğruya bölgesindeki umumi müfettişlere bağlı olmaları da belirtilmiştir (Madde 7).[240]

Toplam 13 maddeden oluşan tasarı Meclis gündemine gelince sert itirazlar da yükselmiştir. İlk itiraz Karesi Mebusu Vehbi Bey'den gelir. Umumi müfettişlik tasarısının Meclis gündemine girdiği gün kendisi de Mülkiye müfettişlikleri oluşturulması hakkında kanun teklifi vermiş olan Vehbi Bey'in sözleri, hükümet ile milletvekillerinin en azından bir kısmı arasındaki düşünce farklılığını yansıtmaktadır:

> "Bendenizce bunu bugün kabul etmek demek, şu Teşkilâtı Esasiye Kanunundan temin edilecek fevaidi izale için teklif edilmiş diyecektim. Fakat; arkadaşlarımın hüsnüniyetle teklif ettiği maksadına kani olmasaydım, mahza bunu Teşkilâtı esasiye Kanunundan milletin beklediği hürriyet ve serbestîyi meni için teklif etmişler, diyecektim."

Vehbi Bey"e göre "Müfettişi Umumileri topyekûn reddetmek lâzımdır." Ona göre önce nahiye kanununun, jandarma ve polisin "fazla tazyikatını izale edecek" kanunların ve yerel idarelere ait kanunun çıkarılması; ancak ondan sonra müfettişlerin görevlendirilmesi söz konusu edilmelidir.[241]

Dahiliye Vekâleti Müsteşarı Hamid Bey tasarıyı savunurken, livaların bağımsız hale getirilerek vilayet hükmüne konmasını bu kanun tasarısının nedenlerinden biri olarak oratya koyar:

> "Teşkilatı Esasiye Kanunumuz memleketi küçük aksama taksim ve tefrik eyliyor. Eski livalar vilâyet oldu bunda ne dereceye kadar isabet edildi? Bunu ilmî bir surette tetkik edecek olursak pek uzun münakaşata girişmiş oluruz. Çünkü; bir livanın vilâyet olarak kendini idare edebilmesi için ne gibi şeylere ihtiyacı vardır, neye müftekirdir? Mevcudolan vilâyet ya-

240 *A.g.k.*, s. 169.

241 *A.g.k.*, s. 171.

ni elviye, meselâ Kângırı livası, Burdur livası. Bunlar kendi kendilerini idareye ne dereceye kadar muktedir ve salâhiyettardır?"

Hamid Bey, bu ihtiyaçtan dolayı umumi müfettişliklerin gündeme geldiğini belirtir; ancak umumi müfettişlik isminin uygun olmadığını kendisi de kabul eder ve "şu taksimat ve müfettişi umumilik namı altında teşkil edeceğimiz daha umumi vilayattır, diyebiliriz."[242] sözleri ile kurulmaya çalışılan idari birimin yalnızca bir teftiş mekanizması olmadığını, ondan daha öte bir anlama sahip ve adeta yeni bir mülki birim olarak tasarlandığını da itiraf etmiş olur.

Tasarı üzerine tartışmalar Meclis'in 20 Ekim 1337 (1921) tarihli toplantısında da devam eder. Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Bey de tasarıya karşı çıkan isimlerden biridir ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ulusal egemenliğe ve Büyük Millet Meclisi'nin bu egemenliğin tek temsilcisi olduğuna vurgu yapan maddelerine göndermede bulunarak bu kanun tasarısı ile eski usul ve adetlerin yeniden gündeme geldiğinden söz eder. Süleyman Sırrı Bey'e göre, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda öngörülen umumi müfettişlik ile hükümetin kanun tasarısında öngörülen umumi müfettişlik aynı değildir.[243] Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey'e göre de "cereyanı müzakereye göre asıl mesele ile teklif olunan kanun arasında azîm fark vardır."[244] Erzincan Mebusu Emin Bey de benzer düşünceye sahiptir. Ona göre, bu kanun tasarısı umumi müfettişlik ile alakalı değildir; bir genel valilik ile ilintilidir.

> "Bu kanunu bendeniz baştan aşağıya tetkik ettiğim zaman müfettişi umumilik mânasını ifade etmiyecek bir şekilde gördüm. Eğer Hükümet bunu bize teklif ettiği zaman, size müfettişi umumilik kanunu değil valii umumilik kanunu gönderiyorum, demiş olsaydı o suretle müzakere cereyan ederdi."[245]

242 *A.g.k.*, s. 175.

243 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 13, İçtima Senesi: 2, 20.10.1337, s. 201.

244 *A.g.k.*, s. 202.

245 *A.g.k.*, s. 206.

Milletvekillerinin arzuladığı ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ilgili hükümlerinden anladıkları sadece teftiş vazifesi ile görevli olacak, icrai kudrete sahip olmayacak bir yapının oluşturulmasıdır. Oysa ki, hükümetin önerisinde sadece teftiş ile sınırlanmayan, merkezî idareye ait icrai görev ve yetkilerle de donatılmış bir mülki kademe söz konusudur. Zaten Encümen adına konuşan Adana Milletvekili Zekâi Bey de bunu aynen böyle ifade eder: "İş müfettişi umumilik namı altında valii umumiliktir."[246]

Milletvekillerinden bir kısmı önce yerele geniş alan bırakan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun gerektirdiği düzenlemelerin yapılmasını, ondan sonra böylesi bir kurumun oluşturulması yoluna gidilmesini ileri sürmekten de kaçınmazlar. Karesi Mebusu Vehbi Bey, "fakat 22-23 ncü maddelere çıkmadan evvel, Teşkilâtı Esasiye Kanununun onuncu maddesi mucibince memleket coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem ve kazalarda nahiyelerden terekkübedecek. Evvelemirde bu maddeyi ne vakit yaptılar ki, müfettişi umumiyeye ihtiyaç messetti?"[247] sözleri ile bir kez daha tepkisini seslendirirken, Kütahya Mebusu Besim Atalay idari mekanizmada bunun bir geri dönüş olacağını düşünmektedir:

> "Bizim birçok harekâtımız, şimdiye kadar hani oğlum bina okur döner döner yine okur, darbımeseline masadaktır. Alelâcele Avrupalılar bizi sıkıştırdı. Sultan Mecid zamanında eski eyalet tarzını yıktık. Biz bu inkılâbımızda Hoca Nasreddin'in aksine olarak yıldızları büyülttük ay dedik. Livalara vilâyet dedik. Şimdi de Tanzimatı Hayriye'den evvelkine, rücu ediyoruz. Düsturu mükerremler, Hidivi âzamlar, Devletlû, kerametlû vali paşalar hazeratını vücuda getirmek istiyoruz."[248]

Eleştiriler üzerine Müdafaai Milliye Vekili Refet Paşa da söz alarak tasarıyı savunma ihtiyacı hissetmiştir. Refet Paşa, livaların vilayet yapılmasının gereklerini anlattıktan sonra vilayetlerin bir-

246 *A.g.k.*, s. 209.

247 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 13, İçtima Senesi: 2, 22.10.1337, s. 223.

248 *A.g.k.*, s. 231.

leşmesi suretiyle yapılması gerekenler olduğunu belirtir ve devam eder: "O halde bunların hudutları, mıntıkaları büyük olacaktır. Ve bunlar beyefendinin buyurduğu gibi eski eyaletlerdir ve onlardan biz bugün zarar değil fayda bekliyoruz."[249] Refet Paşa, Müdafaai Milliye Vekili olarak milli müdafaa bakımından önemli olduğundan kanunu savunması gerektiğini ifade etmiştir.[250]

Tasarının 3 Kasım tarihindeki Meclis görüşmelerinde, Aydın Mebusu Mazhar Bey, merkeziyetçilik ile adem-i merkeziyetçilik arasında bir orta yol tuturulmasını önermekten kendini alamamıştır. Mazhar Bey'in düşünceleri aslında geniş idari muhtariyete/adem-i merkeziyete karşı olanların hislerini yansıtır niteliktedir.

> "Memleketimizde hiçbir suretle merkeziyeti idare ile tedviri umur edilemediği, ahalinin refahı ve memleketin asayiş ve inzıbatının temini tesis edilemediği tamamen anlaşıldıktan sonra, yeniden bir tarzı idare tesisi lüzumu hemen bütün arkadaşlar tarafından hissedilmiş ve bu maksatla Teşkilâtı Esasiye Kanunu meydana getirilmişti."[251]

sözleri ile merkezî idareye karşı bir duruş sergiler gibi gözükmesine rağmen, konuşmasının ilerleyen bölümlerinde;

> "ferdayı meşrutiyette nevahi teşkili, müstakil livalar teşkili meselesi mütemadiyen mevzuubahsolmuştu... Ve zamanımıza kadar sürüklenmiş gelmiştir. Bu gün o cereyan devam etmektedir. Hissedilmiş bir ihtiyacın cereyanıdır. Önümüzde birçok müstakil livalar vardır."

sözlerinin hemen ardından, müstakil livaların varlığını sorgulamaya başlar:

> "Memleketin bu kadar uzak mesafelere dağılmış müstakil vilayetler halinde tamamen muhtar bir şekilde idaresi kabil midir? Caiz midir? Bir kere idaresi kabil değil."[252]

---

249 *A.g.k.*, s. 234.

250 *A.g.k.*, s. 235.

251 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 14, İçtima Senesi: 2, 3.11.1337, s. 57

252 *A.g.k.*, s. 58.

Mazhar Bey, 60-70 idare dairesine yetenekli kişiler bulmanın zorluğundan, meselenin iç ve dış işleri ile olan ilintisinden söz ederek, muhtar bir şekilde idarenin mümkün olmadığı kanaatini dillendirir. Ancak tam olarak merkeziyetçiliğe de karşıdır, "mahallî idarelere teshilât göstermek isterken, memlekette bütün kuvveti merkeze almak istiyoruz. Ve tam o zaman bir tehlike karşısına atmış oluyoruz." Yapılması gereken orta yol bulmaktır. Bu da umumi müfettişlikler olarak belirmektedir. Mazhar Bey mebusların bir kısmının nahiyelerin ve şûraların henüz oluşmadığını dile getirerek umumi müfettişliklere karşı çıkmaları karşısında da umumi müfettişlerin yalnızca nahiye ve şûra idarelerini tetkik ve teftiş ile yükümlü olmayacaklarını belirterek karşılık verir:

> "Müfettişi umumiler, öteden beri yanan, kanayan, sızlayan bütün ahali hukukunu muhafaza ve temin etmek ile mükelleftir. Halk, ahali mevcudoldukça ve orada bir hayat varsa mutlaka orada bir müfettişi umumiye ihtiyaç vardır."[253]

Meclis'teki görüşmeler sonunda söz konusu kanun tasarısı Dahiliye Encümeni'ne iade edilmiştir.[254]

Yerel yönetimlere geniş özerklik veren bir sistemin Anayasa'da öngörülmüş olması anlaşılan hükümeti, önce bu geniş özerklik kullanacak birimler üzerinde bir denetim birimi oluşturmaya yöneltmiş görünmektedir. Ancak dönemin koşullarında Meclis içerisinde oluşan muhalefetin de etkisiyle, sonunda umumi müfettişlik kanun tasarısı da bu dönemde yasalaşamadan kalan tasarılar kervanına katılmıştır.

Beşinci Bölüm'ün değerlendirmesi

Bir yandan işgallere karşı mücadele devam ederken, diğer yandan mülki yapıya düzen verme çabaları Kurtuluş Savaşı'nın yürütücü kadrosu tarafından bu işe verilen önemi göstermektedir. Öte yandan milletvekillerinin mülki düzenlemeler söz ko-

253 *Aynı yerde.*

254 *A.g.k.*, s. 61.

nusu olduğu zaman gösterdikleri hassasiyet de konunun önemini açıklar niteliktedir.

Bu dönemde bir yandan mülki yapı değiştirilirken, diğer yandan son derece adem-i merkeziyetçi söylemler gündeme geldi. Özellikle Meşrutiyet döneminin mülki alandaki eğilimi olan kademelerden birinin azaltılması bu dönemde de gündemde olup; livaların müstakil hale getirilmesi ile İttihatçıların başlattığı iş tamamına erdirilme yoluna girdi. Bu uygulamaya son derece adem-i merkeziyetçi bir anlayışla oluşturulan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu eşlik etti. Yine aynı dönemde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel özerklikçi yapısına uygun olarak kanun tasarıları hazırlanmışsa da, bunlar yasalaşamamış ve dolayısıyla da Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ilgili maddeleri de uygulama alanına sokulmamıştır. Döneme damgasını vuran adem-i merkeziyetçi anlayışların ardında halkçılık düşüncesinin izleri olduğu kadar, merkezî yönetime tepki duyan taşra egemenlerinin en azından bir kısmının da arzuları yatıyor olsa gerektir. Bu taşra egemenleri içerisinde Osmanlı Devleti içerisinde bir tür özerkliğe sahip olan ve Tanzimat dönemiyle birlikte gündeme gelen merkezileşme çabalarından rahatsızlık duyan Kürt aşiretlerinin etkisini de hesaba katmak gerekir. Kurtuluş Savaşı'nın yürütücü kadroları tarafından bu aşiretleri kontrol altında tutabilmenin bir yolu olarak da yerel özerklikçi söylem benimsenmiş görünmektedir. Mustafa Kemal de yerel özerklikçi 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile bu mesele arasında ilinti kurmuştur. Ocak 1923 tarihinde gazeteci Ahmet Emin Bey'in Kürt meselesi ile ilgili sorusuna verdiği yanıtın bir bölümünde "Binâenaleyh başlı başına bir Kürtlük tasavvur etmekten ise bizim Teşkilât-ı Esasiye Kanûnu mucibince zaten bir nevi mahallî muhtariyetler teşekkül edecektir. O halde hangi livanın ahalisi Kürt ise onlar kendi kendilerini muhtar olarak idare edeceklerdir."[255] sözlerini sarf etmiştir.

Bu özerkliğin bir başka boyutu da yerel sermaye çevreleri ile ilintili olsa gerektir. Bu çevrelerin birbirleri ile olan ilişkile-

255 *Mustafa Kemal Eskişehir-İzmit Konuşmaları (1923)*, İstanbul, Kaynak Yayınları, 1993, s. 104.

ri çerçevesinde bölüşüm ilişkilerine yeni bir yön verme arzusu da dikkati çekmektedir. Bununla birlikte, taşra egemenlerine merkezin kontrolü dışına çıkabilecekleri bir güç aktarımı söz konusu değildir. Taşra egemenlerinin en azından bir kısmının da böylesi bir talebi zaten yoktur; çünkü taşrada egemen haline gelmeleri ya da daha da güçlenmeleri İttihatçıların iktidarından başlayarak merkezin müdahalesi ile gerçekleşmektedir.[256] Bu durumda taşra egemenlerinin bir kısmı için merkeziyetçilik vazgeçilmez bir unsur olarak şekillenmektedir. Ve elbette merkeziyetçiliğe karşı çıkan taşranın çeşitli sosyal tabakalardan oluşan yerel egemen sınıfların da yerel özerklik algılamaları, adem-i merkeziyete yükledikleri anlamlar da birbirinden farklıdır. Sonuçta, merkeziyetçilik yanlıları bu dönemde; adem-i merkeziyetçi söylemi, yerel özerklikçi grupları bir anlamda denetim altında tutmanın stratejik bir yolu olarak kullanmışlardır. Savaş'ın sonunda bu söylemden tamamen vazgeçilerek merkeziyetçi anayasa, yasa ve uygulamalar benimsenecektir.

256 Nuray Keskin'in "... vilayet şûraları üzerinden yönetsel kararlar alabilme ve uygulayabilme yetkisi elde eden yerel egemenlerin desteği sağlanmış; yerel iktidar odakları ile meclis hükûmeti arasındaki ağlar pekiştirilmiştir. Bir başka deyişle merkezî yönetim toprak üzerindeki kuruluşunu, yerele güç vererek gerçekleştirmiş, vilayet şûraları üzerinden iktidar yeni aktörlere devredilmiştir." (Nuray Keskin, *Memleket*, 2007/5, s 127) değerlendirmesi pek de gerçeği yansıtmamaktadır. Çünkü 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun adem-i merkeziyetçi hükümleri uygulanmamış; Şûralar Kanun Tasarısı ve Nahiye Kanun Tasarısı gibi yerele özerklik öngören düzenlemeler Meclis'te yasalaşamamıştır.

ALTINCI BÖLÜM

CUMHURİYET DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE (1923-1929)

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi 1 Nisan 1923 tarihinde yeni seçimlere gidilmesi kararını almış, 16 Nisan 1923'te de çalışmalarını nihayetlendirmiştir. Bu dönemde gündeme gelen İdare-i Hususiye-i Vilâyat Kanun Tasarısı ve Nevahi Kanun Layihası gibi düzenlemeler de yasalaşma olanağı bulamamıştı. İkinci TBMM 11 Ağustos 1923 tarihinde toplanarak çalışmalarına başlamıştır. Bu arada 24 Temmuz tarihinde Lozan Barış Antlaşması da imza edilmiş, böylelikle savaş durumu sona ermiştir. İkinci TBMM'nin çalışmaya başlamasından yaklaşık bir ay sonra Halk Fırkası kurulmuş; 29 Ekim 1923 tarihinde de Cumhuriyet yönetimi ilan edilmiştir.

İkinci TBMM'de mülki yapıya ilişkin meseleler gündeme geldiğinde tartışmalar[1] Birinci Meclis'e göre oldukça cılız kalmış görünmektedir. Kuşkusuz bunda Mustafa Kemal'e karşı muhalefet eden İkinci Grup üyelerinin artık Meclis'te yer almıyor olmaları da etkili olsa gerektir. Bu dönemde Meclis'in ilk döneminde dile gelen şekli ile adem-i merkeziyetçi söylem giderek unutulmaya yüz tutmuş; hükümetin merkeziyetçiliği arttırma-

1 İkinci TBMM döneminde mülki yapıyla ilgili gelişme ve tartışmaların bir özeti için Işıl Çakan, *Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis*, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1999, s. 217-231.

ya dönük uygulamalarına itiraz eden mebuslar ancak tevsi-i mezuniyet ilkesi üzerinden bu itirazlarını geliştirebilmişlerdir.

Birinci Meclis'ten kalan yasaların akibeti

Birinci TBMM'de gündeme gelen ancak yasalaşamayan düzenlemeler İkinci Meclis'te de bir süre mebusların ilgisini çekmeye devam edecektir. Öncelikle bu yasaların akıbetine bakalım.

16 Ağustos 1923 tarihinde, Kütahya Mebusu Receb Bey'in, Birinci TBMM'de görüşmeleri tamamlanmadığı için yasalaşamayan kanun layihalarının ve diğer evraklarının hangilerinin yeni Meclis'in gündemine gelmesinin belirlenebilmesi için gereğinin yapılmasını içeren takriri gündeme gelir. Önceki Meclis döneminden kalan evrakın encümenlere verilmesi kabul edilirken Kütahya Mebusu Ragıb Bey, Nevahi Kanunu'nun ruznameye alınarak haftada bir gün müzakere edilmesine dair bir takrir sunar.[2] Dahiliye Encümeni, Nevahi Kanunu, Müfettiş-i Umumilikler, Vilayet Şûralar Kanunu, İdarei Hususiyei Vilayat Kanunu'nun müzakerelerinin lüzumlu olduğunu bildirirken; Nahiye Kanunu'nun şimdiden tatbiki hakkında kanun layihasının müzakeresine gerek görmemiştir.[3] Kavanini Maliye Encümeni, Nevahi Kanunu'nun tadili hakkında takririn müzakeresini gerekli görmüştür.[4] Adliye Encümeni de esası diğer encümenlere ait olduğu halde Adliye Encümeni'ne taalluk eden kısımları itibariyle değerlendirdiği evrak içerisinde Nevahi Kanunu'nu müzakeresi lüzumlu evrak arasında göstermiştir.[5] Bununla birlikte, Darende eski Kaymakamı, Bozok Mebusu Süleyman Sırrı Bey, Adliye Encümeni'ne havale edilen kısmın yargı faslı ile ilgili olduğunu belirtmiş; kalan kısımların bu encümene ait olmadığını ve görüşmelerinin yapıldığını belirtmiştir.[6] Süleyman Sırrı Bey'in tepkisi, mebusların en azından bir kıs-

2 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 1, İçtima Senesi: 1, 16.8.1339, s. 86.

3 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 1, İçtima Senesi: 1, s. 312.

4 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 1, İçtima Senesi: 1, 1.9.1339, s. 324.

5 *A.g.k.*, s. 329.

6 *A.g.k.*, s. 330.

mında nahiye meselesinin ne kadar hassas olduğunu göstermesi bakımından kayda değerdir.

Meclis'in 3 Ekim 1923 tarihli oturumunda nahiye ve şûralar kanunlarının ısrarlı takipçisi Kütahya Mebusu Ragıb Bey'in Men-i Şekavet Kanun Layihası görüşmeleri sırasında ısrarla nahiye kanununun gelmesi gerekliliğini vurgulaması karşısında İcra Vekilleri Heyeti Reisi ve Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey Nahiye Kanunu'nun çıkmasını Meclis'ten isteyeceğini, ancak bu meselenin kendi elinde olmadığını belirtir.[7] Ali Fethi Bey, Nevahi Kanunu'nun büyük kısmının görüşüldüğünü ve Meclis geri kalanını da görüşüp çıkarırsa kendisinin de minnettar olacağını; kendisinin de nahiye kanununun gereğine inandığını belirtir.[8]

Lazistan Mebusu Esad Bey verdiği bir takrirle Nevahi Kanunu'nun müzakeresi için haftada bir gün tahsis edilmesini isteyince oturumu yöneten Meclis 2. Başkanı Ali Fuat Paşa henüz layiha encümeninde olduğunu belirtir.[9] Esad Bey de söz alarak Nevahi Kanunu'nun Birinci Meclis'teki seyrini özetledikten sonra;

> "Teşkilâtı Esasiye Kanununun birtakım anahatlarını tâyin etmiştik. Birisi Heyeti Vekilenin Vazife ve Mesuliyetine Dair olan kanun, biri de Vilâyet şûraları, biri de Nevahi Kanunudur. Nevahi Kanunu, malûmuâliniz Teşkilâtı Esasiyenin âdeta temelini teşkil eder. İlk önce bu Nahiye Kanununun çıkması lâzımdır"[10]

sözleri ile nahiyeleri anayasal mülki yapının temeli olarak gördüğünü ifade etmiş olur.

Esad Bey'e Kütahya Mebusu Ragıb Bey de destek verirken, Zonguldak Mebusu Tunalı Hilmi Bey ise önceliğin köy kanununda olması gerektiğini ileri sürer.[11] Bu arada Nevahi Kanu-

---

7 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 3.10.1339, s. 496.

8 *A.g.k.*, s. 496-497.

9 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 6.10.1339, s. 516.

10 *Aynı yerde.*

11 *A.g.k.*, s. 516-517.

nu'nun Bazı Mahallerde Tecrübeten Tatbiki Hakkında Kanun Layihası Meclis gündemine gelir ve Dahiliye Encümeni'ne sevk edilir.[12] Kasım ayında ise Bozok Mebusu Süleyman Sırrı Bey ve arkadaşları tarafından Nevahi Kanunu'nun Dahiliye Encümeni'nden Meclis'e süratle sevk ve müzakeresi hakkındaki takrirleri gelir.[13] Ancak böyle bir talebin olamayacağını düşüncesinde olan oturumu yöneten Birinci Reis Vekili Sabri Bey, Encümen'den rica edilmesini isteyince Gümüşhane Mebusu Zeki Bey "Yine kaldı. Birçok seneler daha böyle sallanır." sözleri ile tepkisini ortaya koyar.[14]

İcra Vekilleri Heyeti Reisi ve Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey, Nahiye Kanunu'nun gerekliliğinden söz etmiş olmasına rağmen 1924'ün ilk aylarında Meclis'in gündemine görüşmelerinin bir kısmı yapılmış olan Nahiye Kanun Tasarısı değil, hükümetin Köy Kanunu Tasarısı girecektir. Kanun layihasının esbabı mucibesinde önemli birtakım hususlar yer almaktadır.

Esbabı Mucibe'nin başlagıcında, değişik devletlerde az çok farklar ile devlet teşkilatının üç kademeden oluştuğu; ilk kademenin devlet idaresi, ikinci kademenin vilayetler idaresi ve üçüncü kademenin de belediyeler idaresi olduğu belirtilmektedir. Birinci kademenin başında Millet Meclisi ve hükümetin bulunduğu; bunların icra kudretinin valiler, kaymakamlar, nahiye müdürleri, muhtarlar, tahsildarlar, jandarma ve korucular aracılığıyla milletin bütününe teşmil ve irsal olunduğu açıklanmıştır.

İkinci kademede vilayetler idaresi gelir. Devlet makinesi halkın yerel işleriyle yeterince ilgilenemeyeceği için görevlerinden bir kısmını vilayetlere bırakarak onlar eliyle gördürür. Vilayet idarelerinin temel kanunun İdare-i Hususiye-i Vilâyet Kanunu'dur ve teftiş ve icra araçları ise il genel meclisleri ile il encümenleridir.[15] Tabii burada dikkat çeken husus "vilayet şûraları" tabirinin artık kullanılmamasıdır.

12 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 20.10.1339, s. 804.

13 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 3, İçtima Senesi: 1, 21.11.1339, s. 495.

14 *A.g.k.*, s. 496.

15 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 21.2.1340, s. 210.

Üçüncü kademeyi ise belediye idareleri oluşturur. Mazbatada belediyelerin yararları anlatıldıktan sonra sunulan kanunun bu konuya ait olduğu ifade edilmektedir. Yani, Köy Kanunu, belediyeler konusunu düzenlemek için ortaya çıkarılmıştır.

Esbab-ı mucibenin bir bölümünde nahiye ve nahiye kanunu meselesi de irdelenmektedir. Mazbatada nahiyenin komün karşılığı olarak kullanılmasının yanlışlığından söz edilmektedir. İlk olarak mevcut olan nahiyelerin Avrupa'nın komün ismiyle andığı belediye teşkilatı olmadığı, nahiyenin çoğunlukla eksik bir kaza mahiyetinde olduğu ve kaza gibi devlet teşkilatının bir kademesini oluşturduğu açıklanmaktadır:

> "Nahiye Frenklerin distrik tesmiye ettikleri kademei idariyedir ki mânayı lügavisi itibariylede tam muadildir ve yanlış olan şey nahiye kelimesinin telâkki hâzırıdır. Binaenaleyh nahiyeyi mevkiinde rahat bırakmak ve noksanatını ikmal ile her birini bir kaza haline ifrağa çalışmak lâzımdır."

İkinci olarak komün kelimesinin karşılığı köy, belediye, şehremaneti tabirleriyle karşılanmaktadır.

Mazbatada yasalarda köy, belediye ve şehremanetlerine Avrupalının komünlere verdiği idari yetkilerin verildiği ifade edilmektedir:

> "Binaenaleyh (Komün) yerine (Nahiye) tâbirini istimalde ısrar ile idaremizi karıştıracak ve halkımızın bir çoğunu şaşırtacak yerde öteden beri mütearif ve müteamel olan tâbiratı istimal ile ve halka, halk dili ile hitabetmek zannediyoriz ki daha doğrudur."[16]

Dolayısıyla nahiyeler üzerinden adem-i merkeziyetçi yapı oluşturmak söylemi de artık ortadan kalkmış görünmektedir. Zaten Ulusal Savaş'ın yürütücü kadroları için bu bir söylem olmaktan öte bir anlam taşımamıştı; halkçılık düşüncesinin etkisi altındaki mebusların tepkisini çekmemek için doğrudan üzerine gidilememiş, sürüncemede bırakılmış bir konuydu.

Tabii mebuslardan bir kısmının itirazları da gecikmemiştir.

16 *A.g.k.*, s. 211.

İlk önce itiraz eden Kütahya Mebusu Ragıb Bey olacaktır. Tüccar kökenli Ragıb Bey İkinci Meclis'te nahiye ve şûralar kanunu konusundaki en ısrarcı mebuslardan biri olmuştur. Köy Kanun Layihası üzerine sarf ettiği sözler idari özerklikçi yapının bir savunusu niteliğindedir.

Ragıb Bey, konuşmasına tevsi-i mezuniyet ilkesine ağır eleştiriler getirerek başlar. Ragıb Bey'in tevsi-i mezuniyet üzerine sarf ettiği sözler, bu kavram üzerinden adem-i merkeziyetçiliği tanımlayanlar ile yerele özerklik verilmesini adem-i merkeziyet olarak sunanlar arasındaki düşünşel farklılığı belirgin biçimde ortaya koyar:

> "Efendim, Köy Kanununu mütalâa ederken bilhassa birbirinden başka başka olan iki esası göz önünde tutmak zaruret ve mecburiyeti vardır. Bunlardan birisi; Köy Kanununun esbabı mucibe mazbatasında dahi ifade edildiği veçhile tevsii mezuniyet, diğeri de vilâyatın mahallî umurda müstakil ve haizi muhtariyet olmasıdır. Tevsii mezuniyet, mâlûmuâliniz mutlakiyet idareden, meşrutiyet idareye intikal ettiğimiz vakit, mutlakiyet zihninden kendimizi kurtaramadığımızdan dolayı o zaman benim de mensubolduğum bir fırkanın programiyle ifade edilmişti. Yani mutlakiyet idarede hükümdarlar Cenabıhak tarafından mülhem yegâne idare insanlarıdır. Millet ise onların eline mevdu bir sürü mahiyetindedir. Hiç kabilîyetleri yoktur. Onlar hiçbir şey yapamazlar. Eğer ortadan hükümdar kalkarsa millet de mahvolur, gider şeklinde bir zihniyet vardı. Bu zihniyet nihayet meşrutiyet devrinde maalesef müdiranı umurun kafasında dahi mevki bulmuştur...Ve programlarında tevsi mezuniyet diye ifade etmiştir. Bu kelimenin mânası şu ki, kâffei harekât ve sekenatında millet Hükümete tâbidir. Hükümetin emriyle hareket eder. Hattâ kapularından içeriye nasıl gireceklerdir, nasıl çıkacaklardır, onlarda Hükümetin hakkı vardır. Fakat Hükümet lûtfen ve âtıfeten onlara izin verir. Bâzı şeyleri de siz yapın mânasını ifade eder ve bu zihniyet; millet kendi kendisini idare etmek kabiliyeti kendinde yoktur; mutlaka milleti Hükümet idare eder. Fakat bunlara salâhiyetinden

bir kısmını da bağışlayiverir şeklindedir."[17]

Bu sözleri ile Ragıb Bey tevsi-i mezuniyet üzerine inşa edilecek bir mahalli idare düzeninin yerele özerklik istemlerini karşılamaktan uzak olduğunu anlatmaya çalışıyor; Osmanlı'dan beri gelen en temel tartışma noktalarından birini açıkça ortaya koyuyor; meseleyi netleştiriyordu. Tevsi-i mezuniyet adem-i merkeziyetin değil, ancak merkeziyetçiliğin bir uzantısı olabilirdi.

Bununla beraber Ragıb Bey, Meşrutiyet devrinde gelen hükümetlerin programlarında tevsi-i mezuniyet ilkesi yer almasına rağmen tevsi-i mezuniyet esasına dayalı bir vilayet teşkilatı dahi yapmadıklarını; bir anlamıyla bunu bile fazla gördüklerini ima ediyor; bunun nedeni olarak da milletin kabiliyetsizliğini gösterdiklerini ifade ediyordu. Ondan sonra merkeziyetçilik ile muhtariyet arasındaki bağlantıyı açıklamaya girişir:

> "Belki bu kanunun [Köy Kanunu] saiki milleti idare etmek için kuvvetli bir merkez bulunmalıdır ve o merkez milletin terakki ve itilâsı için daima hâkimane emirler verilmelidir zihniyetiyledir ki bu kanun buraya gönderilmiştir. Bunun nakîzi olan muhtariyet ise büsbütün başkadır. Zira vilâyata muhtariyeti idare verildiği vakit kuvvetli bir millet husule gelir ve o kuvvetli millete istinaden Hükümet dahi kuvvetli olur. Bu suretle millet ne kadar kuvvetli olursa Hükümet de o kadar kuvvetli olacağına nazaran memlekette yalnız idare değil, idareye tallûk eden kâffei hususat inkişafı pezir olur."

sözleri ile idari özerkliğin devlet için tehlikeli olmayacağını ileri sürmektedir. Ancak Ragıb Bey'in idari özerklikten anladığı da tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaiften daha ötede bir düzenlemedir. Ve sözlerinin devamında belki de o günlerden günümüze kadar tartışılagelen "tepeden aşağıya modernleşme" olgusunun bir tür eleştirisini yapmaktan kendini alamaz:

> "Pek tabiidir ki bilhassa Cumhuriyet Hükümetinin menbaı kuvveti, nefsi değildir. Hükümet; kuvvetini kendinden ala-

17 A.g.k., s. 233.

maz. Hükümetin menbaı kuvveti; millet olduğu için millet ne kadar kuvvetli olursa Hükümetde o kadar kuvvetli olur. Yoksa kuvvetli bir merkez zayıf bir milleti kuvvetlendirmeye çalışmak için sürükliyemez."[18]

Bu sözlerin ardından Köy Kanun Tasarısı'nın Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile uyum içerisinde olmadığını ifade eder. Konuşmasının başka bölümlerinde de kanun tasarısının Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 11, 12 ve 13. maddelerine aykırı olduğunu ileri sürer.[19] Ragıb Bey, bu çerçevede tevsi-i mezuniyete karşı çıkarken, merkezî parlamentoda odaklanmış merkeziyetçiliğin mutlak yönetim anlamına geleceğini de ekler:

"Eğer biz tevsii mezuniyeti vilâyet idaresinde bir siyaset olarak kabul edersek ben sureti katiyede eminim ki, (300) kişiden mürekkep bir Büyük Millet Meclisi bir hükümdara mukabil istibdat ediyordur. Eline bütün salâhiyetleri almıştır."[20]

Ona göre, gerçek bir inkılâp yapabilmek ise ancak memleket, mahalle, köy işlerinde halkın muhtariyetini tanımakla olur. Ragıb Bey, Birinci Meclis tarafından üç sene tartışılmış olan Nevahi Kanunu'na da atıfta bulunarak aslında onun da nevahi adını taşımak ile birlikte köy kanunu olduğunu; ancak o kanun ile Meclis'in önüne gelen Köy Kanunu arasında büyük farklar olduğunu ileri sürer. Ragıb Bey, henüz o kanun tasarısı dururken Meclis'in önüne bir köy kanun tasarısı getirildiğini; her ikisinin altında da aynı isimlerin olduğunu da belirtir. Ragıb Bey, gidişatı sezmiş durumdadır. Hükümet Nevahi Kanun Layihası'nı unutturmak istemektedir.

Tunalı Hilmi Bey'in kanun layihasını savunmasının ardından[21] Dahiliye Encümeni Reis Vekili Vehbi Bey, tasarıyı savunmak üzere kürsüye gelir. Vehbi Bey, öncelikle eldeki kanun tasarısı (Köy Kanun Tasarısı) ile Nevahi Kanun Tasarısı'nın aynı olduğunu ileri sürerek Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na aykı-

18 *A.g.k.*, s. 233.

19 *A.g.k.*, s. 235.

20 *A.g.k.*, s. 234.

21 *A.g.k.*, s. 236-237.

rı bir durum varsa, eldeki kanun tasarısına da nahiye kanunu denebileceğini ifade eder.[22] Halbuki, Vehbi Bey, meselenin bir ad değişikliğinden ibaret olmadığını, tartışmanın özünün yerel yönetimlere farklı yaklaşımlar noktasında biçimlendiğini bilebilecek kadar idari işlere vakıf görünen milletvekillerinden biridir. Daha sonra da Ragıb Bey'in Köy Kanun Tasarısı'na yönelttiği tevsi-i mezuniyet ilkesine dayandığı yönlü görüşleri çürütmeye girişir. Ona göre eldeki tasarı tevsi-i mezuniyete değil "Hâkimiyet-i Milliye" esasına dayanmaktadır. Bununla beraber, Vehbi Bey bir noktada Ragıb Bey'e katıldığını da eklemeden geçemez. "Hâkimiyeti Milliye velâyatı âmme altındadır. Yani idarei umumiyenin nezaret ve velâyeti altındadır."[23] Dolayısıyla, ortada tuhaf bir durum vardır. Vehbi Bey, kanun tasarısının bir yandan tevsi-i mezuniyet ilkesine dayanmadığını ifade ederken, öte yandan bu ilkenin adını anmadan, dolambaçlı yollar ile tevsi-i mezuniyetin temel hareket noktası olduğunu kabul etmektedir. Meşrutiyet'ten beri gelen temel mesele devam etmektedir. Merkeziyetçiliği açıkça savunmak yerine, dolambaçlı sözlerin arkasına gizlemeye çalışmak; bu yolla da yerele geniş özerklik verilmesini isteyenleri yatıştırmak.

Vehbi Bey üç binden fazla nüfusu olan yerlerin kasaba olarak değerlendirildiğini ve daha geniş yetkilere Nahiye Kanunu (eldeki Köy Kanun Tasarısı'nı kastetmektedir) ile sahip olacaklarını ileri sürer.[24] Dahiliye Vekili Ferid Bey de Ragıb Bey'in sözlerine yanıt verirken tevsi-i mezuniyetin yanı sıra bir de tefriki vezaif ilkesi olduğunu hatırlattıktan sonra, hükümetin temel meselesini ortaya koyan aşağıdaki sözlerini sarf eder:

> "Bütün bu teşkilâtta en mühim bir nokta vardır ki, Devletin teşkilâtında tekibedilmesi lâzımgelen nokta budur. O da Devlet, idaresinde vahdeti, vahdeti umumiyesini muhafaza etmek ihtiyacındadır."[25]

---

22 *A.g.k.*, s. 238.

23 *Aynı yerde.*

24 *A.g.k.*, s. 238-239.

25 *A.g.k.*, s. 239.

Ferid Bey devlet idaresinde iki şekil olduğunu; birinin, günümüz tabiriyle, üniter yapı; diğerinin ise konfederatif yapı olduğunu ifade ettikten sonra Ragıb Bey'e yönelik olarak sarf ettiği sözler mülki yapıya bakışın o günden bu güne kadar gelen önemli argümanlarını ortaya koymaktadır. Ferid Bey,

> "Efendiler hâkimiyeti milliyeden bahsedildiği zaman eğer (Köyler veya vilayetlerden lâyes'el amma yef'aldir, mastarı kuva, membaı kuvva olanlardır) derseniz, memleket için bu caiz değildir. Ve bu memleket de o yoktur ve olamıyacaktır. Binaenaleyh Hâkimiyeti Milliye, köyler hür olmalıdır, tevsii mezuniyet, tefrik-i vazaif, muhtariyet'den bahsetmekle, zatıâliniz tamamen ifade buyurmamakla beraber, zatıâlinizin bahsettiğiniz şey istiklâldir. Onu mu istiyorsunuz?"[26]

sözleri ile Ragıb Bey'i üstü örtülü biçimde yerele bağımsızlık istemekle suçlayınca Ragıb Bey bağımsızlıktan değil, idari bağımsızlıktan yana olduğu vurgulamak zorunda kalacaktır.

Ferid Bey Birinci Meclis'te uzun zaman tartışılan Nevahi Kanunu ile ilgili olarak da söz konusu kanunun büyük şehirler için nakıs ve küçük şehirler için de uygulanması mümkün olmayan biçimde değerlendirildiğini; o nedenle müzakeresinin ertelendiğini, Dahiliye Encümeni'nde kaldığını ifade etmiştir. Kastamonu Mebusu Mehmed Fuad Bey, bu kanunun kabulü durumunda nahiye teşkilatlarının kalkıp kalkmayacağını sorduğunda Ferid Bey kalacaklarını; çünkü nahiyenin başka bir şey, bir idari kademe olduğunu söyler.[27] Bu sözleri ile de Birinci TBMM'de nahiyelere atfedilen anlam ve önem ile hükümetin nahiye anlayışı arasında dağlar kadar fark olduğunu ifade etmiş olur.

Adliye Encümeni de uzun zaman önce kendisine sevk edilmiş Nevahi Kanunu'nun yargı yönü hakkındaki muhtelif takrirlere ilişkin kararını 3 Mart 1924 tarihinde göndererek, Köy Kanunu çıktığı için Nevahi Kanunu esası terk edildiğinden muameleye gerek olmadığı yönlü kararını bildirmiştir.[28]

---

26 *A.g.k.*, s. 240.

27 *Aynı yerde.*

28 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 7, İçtima Senesi: 1, 3.3.1340, s. 19.

19 Kasım 1924 tarihinde, hem Nevahi Kanunu hem de Nevahi Kanunu'nun Bazı Mahallerde Tecrübeten Tatbiki Hakkında Kanun Layihası'nı Dahiliye Vekâleti'nin geri istemesine Encümen'in de katıldığını bildiren mazbatasının Meclis'te kabulü ile bu yasa gündemden çıkmıştır. Dersim Mebusu Feridun Fikri Bey istenilen layihalar arasında bir kanun teklifi olduğunu (aşairi seyyarenin iskanı hakkında bir kanun teklifidir); dolayısıyla bunun hükümete gönderilmesinin söz konusu olamayacağı belirtince[29] usul üzerine başlayan tartışma aslında nahiye kanunu üzerinde gerçekleşmiştir. Dahiliye Encümeni adına Kayseri Mebusu Ahmet Hilmi Bey köy kanununun yapılması ile bir veya birkaç köyden ibaret olan nahiyeyi bir cüzü tam şeklinde kabul eden Nahiye Kanunu'na gerek kalmadığını bildirmiş; Dahiliye Encümeni'nin başka bir bakış açısıyla yeni bir mazbata hazırlamakta olduğunu da ilave etmiştir.[30] Konuşmasının bir yerinde de hükümetin yeni bir nahiye kanunu hazırlayacağından bahseder.[31] Dahiliye Vekili Recep Bey de Köy Kanunu'nun uygulanacağını, belediyeler kanunu düzenleneceğini ve dolayısıyla nahiye kanununa gerek kalmayacağını ifade etmiştir. Bu noktada Ahmet Hilmi Bey'in yeni bir nahiye kanunu yapılacağı biçimindeki sözlerine de itiraz eder ve hükümetin böyle bir çalışması olmadığını açıklar.[32]

Ancak TBMM'de nahiye meselesi bu yasa tasarısının geri çekilmesi ile son bulmuş değildir. Cumhuriyet'in ilanı sonrasında da zaman zaman nahiye meselesi yeniden su yüzüne çıkmıştır. 1926 yılında Mustafa Kemal TBMM ikinci döneminin 4. yasama yılını açış konuşmasında, aynı yıl içinde sunulacak nahiye kanunundan söz etmiştir. Bu doğrultuda 1927 yılında TBMM'ye bir Nahiye ve Komünlerin Teşkil ve İdaresi Hakkında Kanun Layihası (1/1233) gelmiştir. Ancak bu yasa tasarısı da TBMM'de görüşülmeden ortadan kalkmıştır.[33]

---

29 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 10, İçtima Senesi: 2, 19.11.1340, s. 300.

30 *A.g.k.*, s. 301.

31 *A.g.k.*, s. 302.

32 *A.g.k.*, s. 303.

33 Bu yasa tasarısının metnine ulaşılamamıştır.

1929 Vilayet İdaresi Kanun Tasarısı'nın meclisteki görüşmeleri sırasında Dahiliye Vekili Şükrü Kaya 1920 yılındaki tasarıyı hatırlatan bir anlatımla nahiye meselesini de gündeme getirmiştir:

> "İdare teşkilâtı bahsinde ise hükûmetimizin programı malumdur. Köyleri takviye ederek komün kanunu ile temeli kurmak ve onun üzerine tam teşekküllü nahiye dediğimiz kaza mahiyetindekileri ikmal ederek vilâyetlere müntehi olmak bunlara kâfi salâhiyetleri verdikten sonra merkezde yakın mürakabeyi temin için büyük mıntıkalara ayırarak umum müfettişlikler tesis etmek!"[34]

Ocak 1923 tarihinde Şûralar Kanun Layihası Meclis'e gelmişti. Şûralar Kanunu'nun da Meclis görüşmeleri yapılmamış, 18 Mart 1926 tarihli Meclis oturumunda diğer bir çok kanun layihası ile beraber Şûralar Kanun Layihası'nın da hükümete iadesi hakkında Dahiliye Encümeni Mazbatası kabul edilmiştir.[35]

Nahiye ve şûralar kanunlarının Birinci Meclis'te esen ademi merkeziyetçi havaya uygun biçimleri ile Meclis'in gündemine getirilmeyeceği, Meclis'in ikinci döneminde giderek belirginleşmeye başlamıştır. Buna mukabil bazı mebuslar değişik gündemlerin görüşülmeleri sırasında bu özlemlerini dile getirmeye bir süre daha devam etmişlerdir.

Belediye Kanun Layihası'nın intacına kadar İstanbul Şehremaneti Kanunu'nun bazı değişiklikler ile birlikte Ankara'da da uygulanmasına dair kanun layihasının görüşmeleri sırasında Kütahya Mebusu Ragıb Bey,

> "Biz, buraya geldiğimiz zaman, 1336 senesinde Teşkilâtı Esasiye Kanununu tesbit ederken vilâyatın mahallî umurda muhtariyeti esasını kabul etmiştik. Bendeniz öyle zannediyorum ki, rüfekayı muhtereme arasında bu muhtariyet kelimesini kaldırarark "vilâyat, merkeziyet usuliyle idare olunur" şeklinde bir esas kabul edeceğine dair kendisinde bir fikir mev-

34 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 3, cilt 10, İçtima Senesi: 54, 18.4.1929, s. 73.

35 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 18.03.1926, s. 250.

cudolduğu kanaatinde değilim... vilayat mahallî umurda haizi muhtariyettir."[36]

sözleriyle Birinci Meclis'te konuyu algılayış tarzıyla gelinen durum arasındaki farka dikkat çekmekten kendini alamamış; merkeziyetçiliğe karşı duruşunu 1921 Anayasası'na dayanarak sürdürmek azmini göstermiş olmaktadır. Ancak Ragıb Bey ile bazı diğer mebusların bu çabaları sonuçsuz kalacaktır.

Karesi Mebusu Mehmet Vehbi Bey Dahiliye Vekâleti'ne yönelttiği soru önergesinde Köy Kanunu'nun vilayetlerde uygulanıp uygulanmadığını sorarken; belediye, idare-i mahalliye ve idare-i umumiye layihalarının ne zaman Meclis gündemine getirileceğini de sormuştur.[37] Vehbi Bey, Şûralar Kanunu, Umumi Müfettişlik Kanunu ve Nevahi Kanunu'nun süratle gündeme getirilmelerini de ister.[38]

Başvekâlet bütçesi görüşmeleri sırasında da, 9 Şubat 1925 tarihinde, Gümüşhane Mebusu Zeki Bey, mülki teşkilat meselesinde işe nahiyelerden başlanması gerektiğini; ondan sonra mülki kademelerin diğer birimlerini oluşturması gerektiğini ileri sürecektir.[39]

Dahiliye Vekâleti Bütçesi görüşmeleri sırasında da Sivas Mebusu Halis Turgut Bey, Birinci Meclis'te gündeme gelen adem-i merkeziyetçi uygulamaların neden hayata geçirilmediğini özetler. İl genel meclislerine vilayet şûraları denildiğini; ancak 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile bunun kaldırıldığını belirttikten sonra,

"Halbuki memleket için en nafi bir kanundur. Fakat geçen sene Heyeti âliyenizin kabul ettiği bir kanun bunu refetti. Ve biraz da sistemi ileri buldular. Pek o kadar ileri gitmeyelim dediler. Pek iyi efendiler! Onu kabul edelim. O kadar ileri gitmeyelim. Bu günkü vaziyet Nuh zamanı sistemi değil midir? Rica ederim bu halde mi kalalım? Meclis-i umumilerin mana-

36 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 16.2.1340, s. 18.

37 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 12, İçtima Senesi: 2, 19.1.1341, s. 160.

38 *A.g.k.*, s. 160-161.

39 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 13/1, İçtima Senesi: 2, 9.2.1341, s. 257.

sı nedir? Hikmeti mevcudiyetleri nedir? Bir heyet ki bütçesini yapamaz. Hâkim olamaz, şahsiyeti maneviye ve hükmiyesini taşıyamaz, kendi dairesi dahilinde icap eden umuru sıhhiyesini, şusunu busunu yapamaz ve buna ait bazı tedbir ittihaz edemezse ona tahsisat vermenin ne mana ifade olunabileceğini bendeniz bilemiyorum. Onun için o heyetlerin salâhiyetlerini tevsi etmek ve kendilerine bir mevcudiyet vermek lâzımdır ve bu suretle vazaifin bir kısmını merkezden alarak kendilerine tevdi etmelidir."[40]

Halis Turgut Bey, il genel meclislerinin yetkilerinin ellerinden alınmakta olduğunu; eğer il genel meclislerine gerek duyulmuyorsa kaldırmaktan yana olduğunu; gerek duyuluyorsa da yetkilerini arttırmak gerektiğini ileri sürerek "Merkeziyetle idarei umuru devlet imkânı artık bu devirde yoktur" görüşünü ileri sürmekten kaçınmaz. Halis Turgut Bey idare meclisleri üyeliklerini de gündeme getirir; seçim usullerinin ıslah edilmesi gerektiğini, eğer gerek yoksa da kaldırılmalarını ister.[41] Tabii Halis Turgut Bey'in merkeziyetçiliğe karşı çıkışında öne sürdüğü argümanlar, 1921 Anayasası ve Birinci TBMM'deki görüşlere göre, merkeziyetçiliğe daha yakın olması bağlamında daha "geri" bir noktadan oluşturulmuş görünmektedir. Elbette siyasal iktidarın merkeziyetçi eğilimini açıkça ortaya koymaya başlaması da bunda etkendir. Ve zaten İkinci TBMM'de merkeziyetçilik giderek daha fazla yankı bulurken milletvekillerinden bazılarının bu idari merkezileşmeye karşı çıkan duruşlarını dayandırdıkları 1921 Anayasası'nın yerine de; Halis Turgut'un vurguladığı gibi, artık 1924 Anayasası geçmiştir.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda mülki idare

1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçi hükümlerinin uygulanmadığından söz etmiştik. TBMM'nin ikinci döneminde hükümetin giderek bu muhtariyetçi söylemden uzaklaştığı; Nahi-

40 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 14, İçtima Senesi: 2, 16.2.1341, s. 52.

41 *Aynı yerde.*

ye Kanunu, Şûralar Kanunu gibi tasarıları gündeme getirmekten imtina ettiği anlaşılmaktadır. Daha önce aktarılan Köy Kanun Tasarısı tartışmalarında temel itiraz noktası da Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na aykırı olması biçiminde ortaya çıkıyordu. 1924 yılının Mart ayında bu kez gündeme yeni bir anayasa gelecektir. Yeni anayasa metninde 1921 adem-i merkeziyetçi ruhundan eser kalmamıştır. İşin enteresan boyutu da, 1924 Anayasası'nın vilayet idaresi üzerine olan düzenlemelerine mebusların ciddi bir itirazının gelmemiş olmasıdır.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Esbabı Mucibesi'nde vilayet düzeni ile ilgili maddeler ile ilgili olarak,

> "Bir merkezin kavi bulunması memleketi îlâ eder. Ademimerkeziyet ise zâhiren hürriyet aknumini takviye eder, ise de bedii zaıftır. Merkezden tebbuda (Federasyon) usulüne müntehidir. Halbuki vahdeti milliyeyi haiz memleketlerde bu usul uygun değildir. İşte buna mebni tevsii mezuniyet ve tefrikı vazaif umdeleri vilâyetimizin inkişafatına belegan mabelâğ kâfidir."[42]

ifadesi bulunmaktadır. Teşkilat-ı Esasiye Kanun Tasarısı'nın vilayet düzeni ile ilgili kısımlarına en önemli itiraz, teklifin tümü üzerinde görüş bildirilirken Sivas Mebusu Halis Turgud Bey'den gelir. Geçmişinde kaymakam vekilliği, Sivas belediye başkan yardımcılığı, ziraat odası reisliği ve meclis-i umumi üyeliği gibi görevlerde bulunmuş, 1924'ün ilerleyen aylarında kurulacak Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'na üye ve 1926'da asılarak idam edilecek olan Halis Turgud Bey, Teşkilat-ı Esasiye Kanun Layihası'nı eleştirdiği konuşmasının bir bölümünde 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'daki düzenlemeyi ön plana çıkarma gayretindedir. Yeni Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda ise tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerinin geçerli olmasına itiraz etmektedir. 1921 Anayasası'nın hükümlerinin birtakım nedenler dolayısıyla uygulanamadığını; gelinen noktada vilayetlerin artık kendi hususi vazifelerini idrak ettiklerini belirterek, idrak ettikleri görevlerini yerine getirebilmeleri için yetki ile donatılmaları gerekliliğini öne sürmüştür.

42 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 7, İçtima Senesi: 1, 9.3.1340, s. 216.

"Elde mevcudolan İdarei hususiyei vilâyat kanunları birer şekildir. Meclis-i umumiler, zevahiri kurtarabilmek için yapılmış meşrutiyetin tevlidettiği birtakım eşkâlden ibarettir. Bunlar memleketin vazaifi hususiyesinde müstakil değillerdir. Memlekete nafi olan herhangi bir işi merkezin emri olmadan ifa edemezler...Vilâyetlerden bu salâhiyetleri esirgemek doğru değildir. Bugün vazaifi umumiyei devlet ifa edilip ve vilâyetleri de şu veya bu tekâmüle ve terakkiye götürebilmek, vazaifi umumiyei Devleti ipka eden teşkilâta tevdi etmek doğru değildir. Vilâyetler, kendi vazaiflerinde müstakil kalabilmelidir, ve bunlar kendilerine taallûk eden vazaifi ifa edebilmek için kendilerine Teşkiâtı Esasiye Kanununun vilâyat şûraları hakkındaki ahkâmının tevdi ettiği salâhiyetler verilmelidir."[43]

Maddelerin görüşülmesi sırasında da mebusların birtakım cılız itirazları görülür. Kanun Layihası'nın 90. maddesinde vilayetler ile şehir, kasaba ve köylerin hükmi şahsiyetlerinin olduğu ifade edilmekteydi. Kilis kaymakamlığı görevinde bulunmuş olan Gaziantep Mebusu Ahmet Remzi Bey, bu maddede kaza ve nahiyenin neden olmadığını sorma ihtiyacı hissetmiştir. Eskişehir Mebusu Abdullah Azmi Efendi de 1921 Anayasası'ndan söz ederek orada nahiye ve vilayet şûralarının öngörüldüğünü; nahiyelerin muhtariyete sahip bir manevi şahsiyet olduklarını belirterek, eldeki layihada bunların anılmamasının şûraların kabul edilmemesi anlamına gelip gelmediğini sorarak eleştirilerine başlar.[44] Ona göre, nahiyelerin de bu maddede anılması gerekmektedir. Kanun-i Esasi Encümeni, Gelibolu Mebusu Celal Nuri Bey, verdiği izahatta yeni birtakım düzenlemelerin olacağını, o nedenle genel bir düzenleme ile yetinildiğini; vilayet şûralarının da meclis-i umumilerin de şahsiyeti hükmiyenin de şehir, kasaba, köy şeklinde üç kelime ile ifade edildiğini açıklar. Mebusların tatmin olmaması üzerine hükmü şahsiyenin olabilmesi için mutlaka bir şûraya, yerel bir heye-

43 *A.g.k.*, s. 245.

44 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 8/1, İçtima Senesi: 1, 20.4.1340, s. 914.

te ihtiyaç olduğunu belirterek, şahsiyeti hükmiye olunca kendi kendini yönetmenin söz konusu olacağından söz eder.[45]

Giresun Mebusu Hakkı Tarık Bey'in kaza ve nahiye denilmesi gerekir biçimindeki ısrarı karşısında Celâl Nuri Bey, kazaların yalnızca idari birim olduğunu, dolayısıyla hükmü şahsiyesinin olamayacağını belirtir. Layiha'nın 91. maddesinde vilayet umurunun tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine dayalı olacağı bildirilmektedir. Abdullah Azmi Efendi buraya da nahiye sözcüğünün girmesini ister. Celal Nuri Bey, Encümen'in bu teklifi kabul ettiğini bildirir. Antep Mebusu Ahmet Remzi Bey de tevsi-i mezuniyet ile neyin kastedildiğini sorunca, Celal Nuri Bey, bir kez daha "federasyon" biçiminin neden kabul edilemeyeceğini açıklamaya girişir:

> "Tevsii mezuniyetten maksat; her emri, her işi merkezin değil, mahallerine de valilere de vesair teşkilâta da bir nevi hak verip kendi işlerini kendilerine gördürmekten ibarettir. Bu da bazı hususatı teshil içindir. Federasyon; devletimizin, milletimizin terakkiyatını kâfil olacak bir usul değildir. Bu devlet, milleti vahidedir. Onun için federasyon usuliyle idare edilemez. Federasyon usulüne gidilmemiştir. Ademî merkeziyet usulüne gidilmemiştir. Türk devletinin bir merkezi vardır. Bunlar, merkezden idare olunur. Yalnız mahalline ait olan ve diğer tarafa taalluku olmayan işlerin, mahalline ruhsat ve mezuniyet vermek suretiyle idaresi demektir ve şahsiyeti maneviyenin istilzam ettiği gayeyi de temin etmektir."[46]

Artık hükümet tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkeleri üzerinden kurulacak bir mülki yapının merkeziyetçi olmayacağı yönlü söylemden de vazgeçmiştir. Açıkça merkeziyetçilik savunulmakta ve adem-i merkeziyetçiliğin de federalizm anlamına geldiği kabul edilmektedir.

91. madde ile ilgili olarak Encümen adına Celâl Nuri Bey, Abdullah Azmi Efendi'nin nahiye sözcüğünün maddeye eklenmesine ilişkin teklifini kabul ettiklerini bildirmesine rağmen,

45 *A.g.k.*, s. 915.

46 *Aynı yerde.*

oturumu yöneten Reis Fethi Bey maddeyi Encümen'den geldiği biçimiyle aynen reye sunar; Abdullah Azmi Efendi'nin takrir verildiği, dolayısıyla aynen kabul edilmediğine dair itirazını da madde ile ilgili oylamanın bittiği gerekçesi ile önce reddeder; sonra Abdullah Azmi Bey'in ısrarı ile takriri oya sunar; takrir üzerine söz söylenmesine fırsat bırakmadan oylamayı yapar ve takrir reddedilir.[47]

Birgül A. Güler, 1924 Anayasası'nın yerel kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel egemenlerin eline bırakılmasını önlediğini; Cumhuriyet'in tasfiye etmeye çalıştığı bu toplumsal ve siyasal unsurların etki alanının daraltıldığını ileri sürmektedir.[48] Atilla Nalbant, 1924 Anayasası'nın 1921 Anayasası'na göre daha merkeziyetçi bir idare anlayışını benimsediğini; 1876 tarihli Kanun-ı Esasisinin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine geri dönüldüğünü; 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerindeki genel işler-özel işler ayrımına da bu bağlamda yeniden dönüldüğünü ifade etmektedir.[49] Yıldızhan Yayla da 1924 Anayasası'nın 1921'in adem-i merkeziyetçi düzenini belirgin biçimde terk ettiğini ifade eder.[50] Gerçekten de 1921 Anayasası'nda ne tefrik-i vezaif ne tevsi-i mezuniyet zikredilmiş; ne de vilayetlerin genel ve özel işleri arasında ayrım yapılmıştı. Vilayet idarelerinin bir bütün olarak Şûra yönetimlerine devredilmesi söz konusuydu ki, bu da yerelin geniş bir hareket serbestliği içerisinde olduğu anlamına geliyordu. Bu açıdan bakıldığında 1924 Anayasası yeniden güçlü merkezî idare anlayışına bir geri dönüşü ifade etmektedir. Daha doğrusu zaten uygulamada böyle olan bir durum anayasal hale getirilmiş oluyordu.

Hükümetin merkeziyetçi söylemden de açıkça vazgeçtiği bu dönemde muhalefetin mülki yapıya ilişkin görüşlerine de kısaca bakmak gerekmektedir. Meclis'in ikinci döneminin açılması ile beraber önce Halk Fırkası kurulmuş, ardından Cumhuri-

47 *Aynı yerde.*

48 Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 155.

49 Atilla Nalbant, *Üniter Devlet*, s. 168-170.

50 Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, s. 134.

yet ilan edilmiş ve Mart 1924'te de laikliğe dönük uygulamalar gündeme gelmiş, bu çerçevede Hilafet makamı da kaldırılmıştı. Mustafa Kemal'e karşı tepkiler de giderek şiddetlenmeye başlamıştı. Onun "tek adam" durumundan, yapılan dönüşümlere kadar değişik noktalara muhalefet eden gruplar sonunda, 1924 yılında Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası adı altında örgütlenmişlerdi. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası programı mülki idare üzerine de hükümler taşımaktadır.[51] Programın 14. maddesinde;

> "Millî vahdetin halelden masuniyetini temin için devletin murakabesi baki kalmak şartile idari ademî merkeziyet esası terviç edilecektir."

hükmü yer almaktadır. Maddenin devamında da yerel hak ve yetkilerin istimalinde seçim usulünün tamamen uygulanmasına itina edilerek, idari teşkilatın serbest gelişimine hadim kanunların çıkarılacağı belirtilmektedir. 15. maddede bütçeleri mahalli görevleri yerine getirmeye yetmeyen özel idarelere merkezî bütçeden destek olunacağı ifade edilirken; 16. maddede "Devlet bünyesinde esas olan Belediye ve Köy (komün)" yönetimlerinin başarıyla kurulması ve gelişmesi için bir program hazırlanarak, bu program dahilinde çalışmaların yürütüleceği bildirilmektedir. 17. maddede doğal iktisadi durum dikkate alınarak yapılacak tetkikat sonucunda mülki taksimatın ıslah ve tanzim edileceği hükmü yer almaktadır. 18. maddede de "Bir manzumei iktisadiye teşekkül eden vilâyetlerin menafi müşterekelerini tanzim etmek üzere bu mıntıkalarda valilerin fevkinde Merkeze merbut memurlar bulundurulacaktır." hükmü bulunmaktadır ki, bunun bir tür umumi müfettişlik olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. 20. maddede sağlık işleri görevlerinin belediyelere, yerel idarelere ve merkezî hükümete ait olan kısımlarının kanunlarla kesin olarak belirleneceği ve sağlık teşkilatı için gerekli idarelere merkezî bütçeden yardım edileceği hükmü yer almaktadır. Bu durumda Terakkiper-

51 Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası programı için bkz.: Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasi Partiler, 1859-1952*, s. 616-620.

ver Cumhuriyet Fırkası'nın sağlık işlerini de büyük ölçüde yerel yönetimlere ait olarak tanımladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Programın, maarif işlerinin düzenlendiği bölümünün 52. maddesinde de ilkokulların idarelerinin yerel yönetimlere ait olacağı hükmü bulunmaktadır.

Taner Timur, "fırka programı bir yandan devlet mekanizmasını zayıflatmayı ve onu tam bir sınıf aracı haline getirmeyi öngören tedbirleri sıralarken öte yandan yabancı sermayeye (emperyalizme) kapıları açmaktadır." biçiminde bir yorum getirmektedir.[52] Osmanlı'da İttihatçılar ile Hürriyet ve İtilaf arasındaki farklı bakış açıları Cumhuriyet devrinde de Halk Partisi ile Terakkiperver etrafında devam etmektedir. Tabii hemen şunu da eklemek gerekir ki, bu iki siyasal çizginin mülki idareye bakışındaki farklılıkların oluşmasında temel nedenlerden biri, bu iki çizgiden birinin "milli kapitalizm", diğerinin kapitalizmin serbest pazarcı, dünya piyasaları ile eklemlenmeye dayanan anlayışlara sahip olmalarında bulunabilir. Elbetteki her iki tür kapitalizmin de ülke içindeki sermaye sahibi sınıfların farklı katmanları arasında destekçileri bulunmaktadır.

Mülki teşkilat düzenlemeleri

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda, vilayet-kaza-nahiye birimleri sayılarak, Osmanlı'dan devralınan mülki idari yapıda bir kademe eksiltilmiştir. Bununla birlikte, "liva" ve "sancak" unvanları kaldırılmış olmasına rağmen, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu sonrasında da bu tabirler kullanılmaya devem etmiştir. 4 Kanunuevvel 1336 (4 Ocak 1920) tarihinde kabul edilen "Giresun müstakil livası teşkiline dair kanun ve Ordu müstakil livası teşkiline dair kanun" ile 9 Kanunuevvel 1336 (9 Ocak 1920)'da kabul edilen "Genç Sancağının müstakilen idaresi hakkında kanun" 4 Nisan 1337 (4 Nisan 1921) tarihinde; 14 Teşrinievvel 1336 (14 Ekim 1920)'da kabul edilen "Aksaray livasının müstakil liva haline ifrağına dair kanun" 21 Mart 1337 (21 Mart 1921)'de; 26 Eylül 1336 (26 Eylül 1920)'da kabul edilen "Siirt Sancağı'nın müsta-

52 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 70.

kil olmasına dair kanun" 12 Şubat 1337 (12 Şubat 1921)'de Ceride-i Resmiye ile ilan edilmişlerdir.[53] Bu kanunların ilan tarihi, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabulü ve ilanı sonrasında gerçekleşmiştir. Bu kanunların kabul tarihlerinin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu öncesinde olması bu durumu bir ölçüde açıklayabilirse de, 7 Temmuz 1337 (7 Temmuz 1921)'de "ana vatana iltihak eden arazide icra edilecek teşkilatı mülkiyeye dair kanun" ile Artvin, Kars ve Ardahan livaları kurulur. Bu kanundan önce yayınlanan bir kararnamede de müstakil mutasarrıfların atamalarının da valiler gibi heyeti vekilece yapılacağı hükmü yer almaktadır 10 Mart 1337 (10 Mart 1921).[54] Bu durumu gidermek üzere Fethi Bey, Dahiliye Vekâleti sırasında bir tamim yayınlayarak, bütün livaların vilayet haline dönüştürüldüğünü, mutasarrıfların isimlerinin de vali olarak değiştirildiğini bildirmiştir.[55] Ancak bundan sonra da liva ya da sancak sözcükleri bir idari birim olarak kullanılmaya devam etmiştir.[56]

İcra Vekilleri Heyeti Reisi Ali Fethi Bey, 5 Eylül 1923 tarihinde okuduğu hükümet programının bir kısmında, mülki taksimatta tadilatın zorunlu olduğunu; ülkenin mülki taksimatının bilimsel bir temelde oluşturulmamış olduğunu; ihtiyaçtan ziyade hissiyata dayalı olduğunu belirterek, bu konuda yeni bir düzenlemenin Meclis'e sunulduğunu bildirmiştir.[57]

---

53 *Düstur*, 3. Tertip, cilt 1, İstanbul, Milliyet Matbaası, 1929, s. 77; s. 89; s. 156-157.

54 *Düstur*, 3. Tertip, cilt 2, İstanbul, Milliyet Matbaası, 1929, s. 6.

55 Bu tamim metnine ulaşılamamıştır. Bu tamimin varlığını 8 Aralık 1339 tarihinde TBMM'de Mersin Milletvekili Besim Bey'in Mersin'in Adana'ya bağlı yönetilmesi hakkındaki takririnden (*TBMM ZC*, Devre: II, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 8 Aralık 1339. s. 111) ve Meclis'teki görüşmeler sırasında Ergani Mebusu Kazım Vehbi Bey'in sözlerinden anlıyoruz (*a.g.k.*, s. 117).

56 10 Nisan 1923 tarihinde Siverek ve Dersim livalarının mevcut teşkilatlarıyla bağımsız olarak idare edilmesi kararı alınmıştır. Benzer biçimde 21 Ocak 1923 tarihinde Çatalca sancağının İstanbul ilinden ayrı müstakil olarak idare edilmesi yönünde bir karar alınmıştır (Hükümet kararnamesi). Nejdet Bilgi'nin "1921 anayasasındaki hükümlere göre, liva/sancak teşkilatı ortadan kalkmış görünmekle beraber, 1924 anayasasının uygulanmaya konulduğu 1924 yılına kadar fiilî olarak varlığını sürdürmüştür." (Nejdet Bilgi, "Cumhuriyet'in İlk Döneminde Mülki Yapının Gelişimi (1920-1950), *Türkler Ansiklopedisi*, cilt 17, s. 335.) değerlendirmesi yerindedir.

57 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 1, İçtima Senesi: 1, 5.9.1339, s. 422.

Bütün livaların vilayete dönüştürülmesi sonrasında ortaya ilginç bir durum çıkmıştır. Ne yürürlükteki yasalarda ne de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yeri olmayan bir idari birim söz konusu olmuştur. Bu idari birim "mülhak vilayet" olarak adlandırılabilir. Ergani Mebusu Kazım Vehbi Bey'in Ergani'nin Diyarbekir'e bağlı olarak yönetilmesinin ve İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun belirlediği haklardan yararlanamamasının nedenlerine dönük sorusuna 8 Aralık 1923 tarihinde yanıt veren dönemin Dahiliye Vekili Ferid Bey'in verdiği bilgiye göre; Mersin, Cebelibereket, Kozan, Gelibolu, Tekirdağ, Kırkkilise, Ergani, Hakkari, Üsküdar ve Beyoğlu mülhak olarak idare edilen on vilayettir.[58] Bu vilayetlerin umumi meclislerinin olmadığı anlaşılmaktadır. Vilayet olarak adlandırılan bu on birim, başka vilayetlere bağlı olarak yönetilmektedir. Ferid Bey bu vilayetlerin mülhak olarak yönetilmesini savunurken değişik gerekçeler ileri sürmüş; Gelibolu, Tekirdağ, Kırkkilise ve Hakkâri için asayiş ve güvenlik noktasını öne çıkarırken,[59] diğerleri için iktisadi gerekçeler belirtmiş, hatta bu on mülhak vilayetin dışında kalan vilayetlerden de örnekler vererek nüfus ve gelir azlığı hususlarını ileri sürmüş;[60] Beyoğlu ve Üsküdar'ı ise İstanbul'dan ayırmayı kimsenin kabul etmeyeceğini eklemiştir.[61] Mersin'in zengin olduğunu, ancak bu zenginliğin kaynağının sorgulanması gerektiğini; Mersin'in bu zenginliğini Adana'ya borçlu olduğunu belirtmeyi de ihmal etmemiştir.[62] Ferid Bey yeni mülki teşkilat kanunu yapılana kadar bu vilayetlerin bu biçimde yönetilmesinin uygun olacağını düşündüklerini de eklemiştir.[63] Bu durum, 1340 (1924) senesi Dahiliye Vekâleti bütçesinin görüşmeleri sırasında Meclis'te yoğun tartışmalara neden olmuştur. Aslında tartışma, Muvazene-i Umumiye Kanun Layihası'nın 36. maddesi dolayısıyla çıkmıştır. Bu madde ile hükümete mülki kade-

58 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 8.12.1339, s. 112.

59 *A.g.k.*, s. 116.

60 *A.g.k.*, s. 113-114.

61 *A.g.k.*, s. 116.

62 A.g.k., s. 115.

63 *A.g.k.*, s. 113.

meler konusunda yetki verilmekteydi. Buna karşı çıkan milletvekileri bu yetkinin Meclis'e ait olduğunu bildirirlerken; yukarıda sayılan on "mülhak vilayet" konusu da meclis gündemine taşınmıştır. "Mülhak vilayet"lerden biri olan Ergani temsilcisi Kazım Vehbi Bey Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda mülki teşkilatın vilayet-kaza-nahiye biçiminde düzenlendiğini ifade ettikten sonra "Halbuki bugün (on) vilâyet vardır ki, bunlar meclis-i umumisiz bir şekilde idare edilmekte ve hükmen kaza mahiyetinde bulunmaktadır. Tarihi idariyemizde emsalsiz olan bu biati Ferit beyefendi nereden ve ne suretle ihracetti." sözleri ile tepkisini ortaya koymuştur.[64] Tartışmalar mülki yapı üzerinde şekillenerek devam edecektir. Mersin Mebusu Niyazi Bey de uzunca konuşmasının bir bölümünde hükümete teşkilatı mülkiye konusunda yetki verilmesine karşı çıkmış; bunun Meclis'in yetkisi olduğunu hatırlatmıştır.[65] 62 mebusun imzaları ile Bütçe Kanunu'nun 36. maddesinin kaldırılması istenir.[66] Bu durum bile mebusların mülki teşkilat konusundaki hassasiyetlerini göstermeye yeter. "Mülhak vilayet"ler ile ilgili takrirlere Encümen'in de katılması ile Beyoğlu ve Üsküdar hariç bütün "mülhak vilayet"lerin müstakil olmasına karar verilmiştir.[67]

1926 Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu

Ulusal savaş sırasında mülki yapıyı düzenleme çabaları savaş sonrasında da devam etti. 1922 yılında TBMM'ye gelen bir kanun tasarısında her vilayet için ortalama üç yüz bin nüfus esas ittihaz edilmek, coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet gözetilmek yoluyla mülki teşkilatta tadilat yapma yetkisi hükümete verilmekteydi. Ancak bu tasarı aynı yıl içerisinde Dahiliye Vekâleti tarafından Heyeti Vekile kararı ile oluşturulan komisyonda yeniden görüşülmesi amacıyla geri çekildi.[68]

64 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 7, İçtima Senesi: 2, 8.3.1340, s. 158.

65 *A.g.k.*, s. 169.

66 *A.g.k.*, s. 195.

67 *A.g.k.*, s. 157-199.

68 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 22, İçtima Senesi: 3, 4.9.1338, s. 472.

Şeyh Sait İsyanı'nın çıkmasının ardından hükümet, Meclis'ten isyan bölgesi ve tedbirler ile ilgili olarak birtakım isteklerde bulunmuştur. Bu isteklerden biri de isyan sahası mülki teşkilatında değişiklik yapılabilmesi için hükümete yetki verilmesi yönündeydi. Meclis de bu isteği kabul etmiştir.[69]

Bütün bağlı sancakların bağımsız hale getirilmesi ile 74 il ortaya çıkmıştı. Bu illerden on tanesi "mülhak vilayet" statüsündeydiler. Yukarıda da anıldığı gibi 1924 senesi Dahiliye Vekâleti bütçe görüşmeleri sırasında mülhak on vilayetten sekizi de bağımsız hale getirilmiş; dolayısıyla ortaya 72 il ile Üsküdar ve Beyoğlu "mülhak" vilayetlerinden oluşan 74 birimlik bir yapı çıkmıştı.[70] 1926 yılına gelindiğinde yeniden mülki yapının değiştirilmesi söz konusu olmuş ve bu konu ile ilgili olarak bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonun raporu doğrultusunda yapılması düşünülen değişiklikleri içeren bir kanun layihası TBMM'nin gündemine gelmiştir. Hükümet kanun layihasını Meclis'e sevk ederken "Taksimat-ı Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumî Rapor"u da Meclis'e sunmuştur.[71] On beş mıntıka üzerine mahallerinde vilayet heyetlerince gerçekleştirilen tetkikat sonrasında Dahiliye, Nafıa, Sıhhıye ve Muaveneti İçtimaiye, Müdafaai Milliye Vekâletleri ile Erkanı Harbiye Umumi Riyaseti temsilcilerinden oluşan sekiz üyeli bir heyeti merkeziye tarafından da inceleme ve araştırmadan geçirilen tetkikatın amaçları şu biçimde belirlenmiştir:[72]

Vilayetlerden ipka ve ilga edilmesi gerekli olanların belirlen-

---

69 *Düstur*, Üçüncü tertip, cilt 6, Ankara, Beşvekâlet Matbaası, 1934, s. 567 ve *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre:II, cilt 18, İçtima Senesi: 2, 20.4.1341, s. 247-248.

70 Faruk Alpkaya'nın araştırması 1923 yılındaki seçimlerde 72 vilayetten milletvekili seçildiğini göstermektedir (Faruk Alpkaya, *Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu*, İstanbul, İletişim Yayınları, 1998, Ek II, s. 395-399). Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş sürecinde mülki yapının kurulma aşamaları için bkz. Ek 10.

71 Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumî Rapor için bkz.: *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: II, cilt 25, İçtima Senesi: 3, 29.05.1926 tarihli zabıtın sonunda yer alan 199 sıra numaralı *Teşkilâtı Mülkiye Hakkında Başvekâletten Gelen (1/955) Numaralı kanun Lâyihası ve Dahiliye ve Muvazenei Maliye Encümenleri Mazbataları* başlıklı ek, s. 136 vd.

72 *A.g.k.*, s. 136.

mesi ve ilgasına lüzum görülenlerin heyeti umumiyesiyle yanındaki bir vilayete ilhak edilmesi mi, yahut civardaki diğer vilayetler arasında bölüştürülmesi mi lazım geldiğinin belirlenmesi; kazaların merkezlerinin nahiye ve köylerine göre merkezî olup olmadığının incelenmesi, merkezlerinin değiştirilmesi gerekenlerin ayrılması ile yeni merkezlerin nerede olması gerektiğinin belirlenmesi, bağlı oldukları vilayetler ile münasebat ve alakalarının incelenmesi ile bağlılıklarının değiştirilmesi gerekenlerin belirlenmesi, nahiye derecesine inmesi gerekenleri ya da kendisine bağlı köylerin başka idare birimlerine dağıtılması yoluyla ilgası gerekenlerin belirlenerek bütün nahiyelerin bir başka kazaya veya vilayet merkezine bağlanmasının mı, yoksa mücavir bulunduğu idare birimleri arasında dağıtılmasının mı uygun olacağının tayini; nahiyelerden kaza derecesine yükseltilmesi gerekenlerin belirlenmesi, bir diğeriyle birleşmesi, gerekenler varsa bunların ayrılması, ilgası gerekenleri belirlemek, kazalara dağıtılmalarının incelenmesi sonucuna göre değişiklik icrası, yeniden nahiye oluşturulması gereken mahallerde bu nahiyelere bağlanacak olan köylerin belirlenmesi; köylerin nahiyelere dağıtılmasının incelenerek bağlılıklarının değiştirilmesi gerekenler varsa gereken değişikliğin yapılması, nakil ve birleştirilmesi gerekenler varsa hangisinin diğerine ilhak ve ilavesinin muvafık olacağının belirlenmesi.

Tetkikat, bu amaçlarla yerine getirilmeye çalışılmıştır. Taksimat-ı mülkiyenin iktisadi, idari, siyasi, sıhhi ve askerî bakımlardan oluşturulması gerekliliği de vurgulanır. Tetkikatın en itiraz edilecek bölümünün ilgalarla ve merkezî idarelerin tahvili ile ilgili olduğu da eklenir. Layiha, 11 vilayetin kaza statüsüne düşürülmesini istemektedir. Bu 11 vilayet Beyoğlu, Üsküdar, Çatalca, Gelibolu, Genç, Ergani, Ardahan, Siverek, Kozan, Muş, Dersim olarak belirlenmiştir. Vilayetlerin kazaya indirilmesinin temel nedeni iktisadi olarak görülmektedir.

Umumi Rapor'da da,

> "Ne varidatı umumiyeleri masraflarına ve ne de varidatı hususiyeleri ihtiyacatı ümraniyelerini temine müsait olan iki müca-

vir vilayetin aynı zamanda nüfusları az ve sahaları da dar olmakla bu halde ipkaları her ikisinin ahalisi için de manii terakki olacağından bunlardan birisinin diğerine ilhakı suretiyle kuvvetli bir vilayet vücude getirmek elbette daha faydalı olur"[73]

sözleri ile birtakım vilayetlerin kaza haline indirilerek komşu bir vilayete bağlanmasının ana nedeni gösterilmiş olur. Bununla birlikte, tek başına iktisadi etkenlerin de yeterli olmadığı açıklanır. Bir idare bölümün ilgasına temel olan nedenler dokuz maddede gösterilmiştir:[74]

- Muvazenei umumiyeye ait varidatın masarifi mahalliyesine tekabül edememesi,
- İdarei hususiyesinin kudretsizliği,
- Nüfusunun azlığı,
- Sahasının darlığı,
- Büyük ve kuvvetli cüz'ü idareler arasında sıkışmış olması,
- Başlı başına umran ve terakkiye kabiliyetinden mahrum olması,
- Arazisinin teşkilatı tabiyesi cihetinden müstakilen temini emri idaresi kabil olamaması,
- Cebri ve gayri tabii olan hudutların hududu tabiiyeye ircaı sırasında müstakillen ipkasına imkân bulunmaması,
- İktisadi, askerî ve bazı esbabı saire.

Bu nedenlerin hepsinin birden bir vilayet için bulunamayacağı ya da tek başına bir nedenin vilayetin ilgası için yeterli olmayacağı da belirtildikten sonra teker teker ilgası istenen vilayetler için nedenler gösterilir.

Üsküdar ve Beyoğlu'nun öteden beri İstanbul ile birlikte yönetildiği biçiminde bir tarihi nedenden sonra maliye, belediye, idarei hususiye, zabıta, maarif, askeriye açılarından da bu iki vilayetin, kaza olarak İstanbul'a bağlanması gerektiği ileri sürülür.[75]

---

73 *A.g.k.*, s. 137.

74 *A.g.k.*, s. 138.

75 *A.g.k.*, s. 138-139.

Çatalca vilayeti için 2.559 km²lik bir alana ve 52.000 nüfusa sahip olduğu, dolayısıyla da vilayet teşkilatını muhafaza edebilecek bir yapıya sahip olmadığı açıklanır. Çatalca'nın savaşlar sırasında harap olduğu, 80.000 lira olan idarei hususiye varidatının da mahalli ihtiyaca oranla çok az olduğu da nedenler olarak belirtilir.[76]

Gelibolu için Dedeağaç tren yolunun inşasından evvel Trakya ve Bulgaristan'ın mahreci iken, demiryolu sonrasında sönmeye başladığı ve bu nedenle muamelatı ticariyesi etrafındaki dar sahaya inhisar etmiş olması neden olarak gösterilir. Savaşta yıkılmış olması da bir başka neden olarak ortaya konur.[77]

Genç vilayeti için üç neden belirlenir. Sahasının darlığı, nüfusunun azlığı ve gelirinin kaza derecesinden bile az olması, masrafın yarısına bile yetmemesi.

Ergani vilayeti için Diyarbekir ve Elaziz vilayetleri arasına sıkışmış olması, sahasının küçüklüğü öne sürülmüştür.

Ardahan vilayetinin hudut vilayetlerinden biri olması bakımından bir derecede önemli olduğu kabul edilmektedir. Ancak Kars, Erzurum ve hatta Artvin derecesinde önemli olmadığı da belirtilir. 70.000 liralık varidat-ı hususiyesinin masrafın yarısı miktarında olduğu, bağlı olan yerlenden bazılarının civardaki vilayetler ile ilgili olduğu gibi gerekçelerle ilgası istenir.

Siverek vilayetinin Viranşehir'den başka kazası olmaması ve merkezinin vilayete yakışır bulunmaması nedenleri ileri sürülerek; Viranşehir'in de Urfa bağlanması kabul edilerek, Siverek'in de kaza statüsüne indirilerek Urfa'ya bağlanması istenmektedir.

Kozan vilayetinin 70.000'den az olan nüfusu ile vilayet olma vasfını kaybettiği ileri sürülmüştür. Her ne kadar arazisi geniş olsa da, bu arazinin de doğal olarak Adana vilayeti ile ilintili olduğu, ticari, iktisadi, kısaca hayati bütün mevcudiyeti Adana ile birlik gösterdiğinden Adana'ya bağlanması istenmektedir.

Muş vilayetinin savaşlar dolayısıyla harap olduğu, nüfusunun ¾'ünü kaybettiği, yeniden canlanabilmesi için en az

76 *A.g.k.*, s. 139.

77 *A.g.k.*, s. 139-140.

100.000 göçmenin burada iskân edilmesi gerektiğinden söz edilmekte; benzer biçimde komşu olan Bitlis vilayetinin de savaşlar dolayısıyla harap olduğu anlatılmaktadır. Bu durumda Bitlis ve Muş vilayetlerini birleştirmek gerekmiştir. Bitlis'in mevkisinin önemine dayanarak Muş'un Bitlis'e bağlanması istenmektedir. Ayrıca Muş'un 87.000 liralık varidatına karşın 250.000 masrafı, Bitlis'in de 80.000 küsur varidatına karşılık 200.000 fazla masrafı bulunmakta, her ikisinin de idarei hususiyeleri oluşmamış durumdadır.[78]

Dersim, üzerinde en çok durulan vilayet olmuştur. Rapor'un Dersim ile ilgili bölümü şu çarpıcı tespit ile başlamaktadır: "Bu vilâyet küçük, umrandan mahrum, imarata az kabiliyetli, maarifsiz halkı iptidai hayatta, dağlık, yolsuz, ücra bir yerdir."[79]

Rapor'da, Dersim'in 200.000 liralık masrafına karşılık 100.000 lira gelirinin bulunduğu kaydedilmektedir. Dolayısıyla, Dersim başka vilayetlere bağlanarak geri kalmış durumundan kurtarılabilir görüşü ortaya konmaktadır. Rapor'da, Dersim'in başka bir vilayete bağlanmasının faydaları üç başlık altında değerlendirilmiştir. Buna göre, Dersim unvanı öteden beri "hatırhıraş" (gönül inciten) olmuştur. Bunun nedeni olarak da bu bölgede öteden beri sürekli karışıklıkların meydana gelmesi gösterilmektedir. Böyle olduğu halde bir de vilayet unvanının verilmesi olumsuz tesirini arttırmaktadır. Bu nedenle Dersim vilayeti unvanının ortadan kaldırılması gerekmektedir. İkinci olarak, Dersim'in özel geliri 30.000 liradan oluşmaktadır ki, bu gelir Dersim için yeterli değildir. Erzincan da Dersim'in yükünü kaldıramayacağından, yalnızca Nazımiye kazasının Erzincan'a; Dersim'in de geri kalan idari yapısı ile birlikte Elaziz'e bağlanmasının faydalı olacağı belirtilmektedir. Üçüncü nokta da aslında ilki ile ilintilidir. "Dersim'in ıslâhı hususunda civardaki vilâyetlerden hasıl olacak fayda bu kadarla kalmaz. Dersim aynı zamanda haşarı bir çocuk gibi uygunsuz hallerde bulunduğu vakit kendisini terbiye edecek müessir ve kuvvetli nigehbanlara da muhtaçtır." Dolayısıyla Dersim'i parçalayıp iki

78 *A.g.k.*, s. 140.

79 *A.g.k.*, s. 140-141.

vilayete bölüştürülmesi, Dersim üzerinde iki vilayetin kuvvetinin hakim olması anlamında faydalı olarak gösterilmektedir.[80]

Kanun layihasının Meclis'teki görüşmeleri sırasında temel mesele, idari düzeyleri düşürülen yerler ile bağlılıkları değiştirilen yerler üzerinde ortaya çıkmıştır. En şiddetli itiraz da Erzurum Mebusu Münür Hüsrev Bey'den gelecektir. Münür Hüsrev Bey nahiye teşkilatının değiştirilmesi gerekliliğinden söz etmekte; mevcut olan nahiye teşkilatının hiçbir amaç ve hiçbir yarar ifade etmediğini belirterek, yeni bir nahiye düzenine geçilmesi gerektiğinden söz etmektedir. Ancak Münür Hüsrev Bey'in sözlerinde de artık nahiyelere geniş yetkiler tanınması değil; kaza kadrolarının doğrudan doğruya nahiyelerde oluşturulması istenmektedir.[81] Münür Hüsrev Bey'in konuşmasından 1923 yılı sonlarında Meclis'teki idareci kökenli mebuslardan Dahiliye Vekâleti'nin bir çalışma grubu oluşturduğu ve bir rapor hazırlandığını; on dört vilayetin kaldırılmasının söz konusu edildiğini de öğrenmekteyiz.[82]

Dahiliye Vekili Tekirdağ Mebusu Cemil Bey Köy Kanunu ile nahiye teşkilatının oluşturulduğundan bahsederek;

> "Hakiki teşkilât, bu ikisinin tevhidi ile komün teşkilâtının tatbikidir. Ve İnşallah Hükümet, Meclis Âliye bu komün maksadını tatmin edecek kanunlar getirecektir. Fakat böyle inkılâpkar kanunların az tetebbu ile meydana getirilmesi caiz olmadığı için tetkikat bir sene daha temdit edilmiştir. Mamafih Nahiye teşkilâtı alâhalihi terkedilmiş değildir. Yedi yüz nahiyenin bine iblâğı için Meclisi Âliye bir de kanun takdim edilmiştir."[83]

bilgisini verir. Meclis'teki tartışmaların ardından[84] 30 Mayıs 1926'da kabul edilen ve 26 Haziran 1926 tarihinde yayınlana-

---

80 *A.g.k.*, s. 141.

81 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 25, İçtima Senesi: 3, 29.5.1926, s. 605.

82 *A.g.k.*, s. 606.

83 *A.g.k.*, s. 610-611.

84 Bu tartışmalarının önemli bölümleri için bkz.: Nuray Keskin, *Memleket*, 2007/5, s. 145-148.

rak yürürlüğe giren Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu'nun[85] 1. maddesi ile on bir vilayet kazaya, yirmi yedi kaza nahiyeye dönüştürülmüş; altmış nahiye kaldırılmıştır. Kanunun ikinci maddesi ile on sekiz kaza yeniden oluşturulmuştur. Vilayetlikten kazalığa indirilen yerler Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Genç, Ergani, Ardahan, Siverek, Kozan, Muş ve Dersim'dir.[86]

Yine aynı yıl kabul edilen bir kararname ile de iki isimle anılan vilayetlerin tek isimle anılması gündeme gelmiştir. Buna göre Canik'in Samsun, Ertuğrul'un Bilecik, Bozok'un Yozgat, Hamidabat'ın Isparta, Saruhan'ın Manisa, Karahisarışarki'nin Şebinkarahisar, Karesi'nin Balıkesir, Menteşe'nin Muğla olarak anılmaları öngörülmüştür.[87]

Bu değişiklikler sonrasında Tuncer Baykara'nın verdiği bilgilere göre, 1927 yılında 63 vilayet, 343 kaza ve 681 nahiye; 1928 yılında 63 vilayet, 328 kaza ve 699 nahiye bulunmaktadır.[88]

1928 yılında Meclis'in gündemine yeniden on bir nahiyenin kaza haline getirilmesi konusu gelir.[89] İpsala, Ladik, Silivri, Kartal, Beykoz, Erdek, Erdek, Dikili, Reşadiye (Dadye), Borçka nahiyelerinin kazalığa yükseltilmesi istenmektedir. Hükümetin teklifinde İznik yer almasına rağmen Dahiliye Vekâleti Ayvacık'ı belirlemiş; Bütçe Encümeni de hükümet tarafından kaza olması istenen Sarıyer'i bütçe kanunu gereği çıkartmıştır. Hükümetin esbabı mucibe layihasında zirai ve iktisadi konumlar, kaza merkezlerine uzaklık ve sınır bölgelerinde ya da önemli mevkilerde bulunmak gibi nedenler zikredilmiştir.[90]

---

85 Kanun metni için bkz.: *Düstur*, 3. Tertip, cilt 7, s. 1394-1398.

86 Nuray Keskin çalışmasının bir yerinde Beyoğlu, Ergani, Kozan, Gelibolu'nun 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile kaldırıldığını söylerken (Nuray Keskin, *Memleket*, 2007/5, s. 136), bir başka yerinde bu yerlerin Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu ile ilçeliğe indirildiğini belirtmektedir (s. 145).

87 *Düstur*, 3. Tertip, cilt 7 s. 1681-1682. "İki İsimli Vilâyetlerimizin Yalnız Bir İsimle Yadedilmesine Dair Kararname."

88 Tuncer Baykara, *Hacettepe Beşeri Bilimler Dergisi*, 10/3, s. 119. Metinde 1927 yılı için 64 rakamı yer almaktadır ki, bir dizgi hatası olsa gerektir.

89 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 3, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 19.5.1928, s. 174.

90 Kanun Layihası ve Dahiliye ile Bütçe encümenleri mazbatalı için *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre:III, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 19.5.1928 tarihli zabtın sonunda 177 sıra numara ek.

İdare meclislerinin yapısının değiştirilmesi

11 Ağustos 1923 tarihinde açılan İkinci TBMM'de hükümetin ilk işlerinden biri de idare meclislerinin yapılarını düzenlemek biçiminde ortaya çıkmıştır. Bir yandan Birinci Meclis döneminde esen halkçılık rüzgârları daha tam olarak dinmemişken ve İkinci Meclis'te mebuslar ısrarla Şûralar ve Nevahiler hakkındaki yasaların gündeme getirilmesini isterlerken, hükümet idare meclislerinden seçilmiş üyelerin çıkarılması yönünde bir adım atmaktan çekinmemiştir. Bu yola girerken de tuhaf bir yol benimsemiş görünmektedir. Birinci Meclis'te Kütahya Mebusu Cemil Bey bir takrir vererek idare meclislerinin seçimlik üyelikleri için vergi verme kaydının kaldırılmasını istemişti. İkinci TBMM'de Cemil Bey artık mebus değildir; ancak bu takrir bu dönemde Meclis gündemine girmiştir. Meclis'in 20 Aralık 1923 tarihli oturumunda Cemil Bey'in kanun teklifi üzerine Dahiliye Encümeni mazbatası okununca Meclis'te tartışmalar bir kez daha hararetlenir. Dahiliye Encümeni, Cemil Bey'in takririni incelemiş; ancak büsbütün farklı bir öneri getirmiştir. Dahiliye Encümeni, idare meclislerinin seçimle gelen üyeliklerinin tümden kaldırılması yönünde bir karar almıştır. Dahiliye Encümeni mazbatasında idare meclislerinin Osmanlı'daki gelişimi de özetleniyordu. Dahiliye Encümeni'nin bakış açısından yeni Cumhuriyet idaresinin Osmanlı'nın son dönemlerine ve bu dönemde gerçekleştirilen idare alanındaki yeniliklere bakış açısı ortaya konulmaktadır:

> "Meclisi idarede müslim ve gayrimüslim müntehap âza bulundurulması sabık Osmanlı İmparatorluğunun Kırım Muharebesini mütaakıp memleketi asri bir hale getirmek veya Avrupa'ya karşı ıslahat yapmak emeliyle ve anasırı gayrimüslimeyi tatyiben mutlakıyetle idare ettiği memlekette halkı kısmen ve zahiren idareye iştirak ettirmiş olmak için meydana getirdiği bir şekilden ibaret olup Meşrutiyetin ilânı, bilhassa inkılâbımızın tekâmülü ile Halk Hükümeti teşekkül ettikten ve devlet idaresinde umumi vazaifi doğrudan doğruya milletvekilleri ve on-

ların intihap ve tevkil ettikleri zevat tedvire başladıktan ve mahallî beledi vazaif, devairi belediye ve mecalisi umumiyeye bırakılarak halk bizzat ve bilfiil mukadderatını idareye başladıktan sonra zahirde halkın ve hakikatte idare rüesasının müntahapları olan idare âzalıklarının devamına lüzum kalmadığından İdarei umumiyei vilâyat Kanununun üçüncü faslı"[91]

değiştirilerek düzenlenmiş ve Meclis'e sunulmuştur.

Anlaşılan Encümen seçilmiş üyeliklerin idare meclislerinden çıkarılmasının tepkiye yol açacağını düşünmüş ve adeta binbir dereden su getirerek, kâh gayrimüslim üyelikleri söz konusu ederek, kâh zaten Meclis'in idareyi almış olmasından dem vurarak görüşlerini temellendirmeye çalışmaktadır. Tabii halen yürürlükte olan 1913 Kanun-ı Muvakkati'nde idare meclislerinin seçimlik üyeliklerinin Müslümanlar ve gayrimüslimler arasında yarı yarıya olması yönünde bir hükmün olmadığı hatırlanırsa; Encümen'in 1864 Nizamnamesi'ndeki düzenlemeyi hatırlatmasında, mebusların gayrimüslimlere karşı duydukları hoşnutsuzluğu harekete geçirmek gibi bir amaçtan söz edilebilir. Encümen'in mazbatası okununca mebuslardan da derhal itiraz sesleri yükselmeye başlamıştır. Diyarbekir Mebusu Zülfi Bey meselenin çok önemli olduğunu, hükümetin görüşlerinin de merak edildiğini söyler.[92]

Encümen mazbata muharriri Karesi Mebusu Vehbi Bey mazbatayı savunmak için söz alır ve konuşmasına enteresan şekilde "Efendim Türkiye Cumhuriyetinin Halk Hükümetinin, halk Meclisinde -şimdi şu zâhire bakarak- bu maddeleri müdafaa etmek çok müşküldür. Zâhiren halka verilmiş olan bir hakkın, halktan nez'edildiği mahiyetinde telâkki edilebilir."[93] sözleriyle başlayarak Encümen'in büyük sıkıntısını adeta itiraf etmiş olur. Encümen mazbatasında öne sürülen gerekçeleri biraz daha açarak bu sorunu çözmeye çalışır. Vehbi Bey'in bu çabasında en ilginci de mebusları, idare meclislerindeki seçilmiş üye-

91 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 20.12.1339, s. 367.

92 *A.g.k.*, s. 368.

93 *Aynı yerde.*

lerin aslında seçilmiş üye olmadıklarına ikna etmeye çalışması olmuştur. Vehbi Bey idare meclislerinin seçimli üyelikleri için olan seçim sürecini de görüşlerine destek yapar. İdare memurları tarafından belirlenen adayların halkın oyuna sunulduğunu söyleyerek "Şimdi şöyle bir tetkik edince müntahap denilen bu zevat müntehap değildirler. Hükümetin müntahabıdırlar; halkın muntahabı değillerdir."[94] sözleriyle seçim sürecindeki bozukluklara işaret eder. Ancak Vehbi Bey, idare meclislerinin seçimli üyelikleri için daha düzgün bir seçim sistemi önermek niyetinde değildir. Zaten mesele seçimli üyelikleri kaldırmaktır. Doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiş olsalardı da bir başka cevabı vardır. İdare meclislerinin seçilmiş üyeleri idareye katılmaktadırlar; yani memurlar tarafından görülmesi gereken görevlere katılmaktadırlar. "Bunlar şeklen müntahapdırlar, tâyin ile değildirler; memur değildirler. Binaenlaeyh idarei umumiyeye şekli iştiraklari sakattır." Ayrıca Vehbi Bey, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu gereğince şûralar; şehri işlerde de belediye teşkilatları olduğunu da ekleyerek seçimle gelmiş üyelere gerek olmadığını temellendirmeye girişir. Anlaşılan Vehbi Bey, 1921 Anayasası'nın mülki idare ile ilgili hükümlerinin uygulanmadığını, Şûralar Kanunu ve Nevahi Kanunu gibi düzenlemelerin bir türlü Meclis'ten çıkamadığını, daha doğrusu Meclis gündemine giremediklerini unutmuş görünmektedir. 1921 Anayasası'ndaki düzenlemeler hayata geçirilseydi zaten vilayet yönetiminde yalnızca vilayet şûraları olacak, idare meclisleri ortadan kalkacaktı. Buna rağmen Vehbi Bey, mebusları ve belki de kendisini de ikna edebilmek için her yolu denemektedir. Başka gerekçelerini de sıralar. Seçilmiş üyelerin idare meclislerinde yöreyi tanımayan memurlara yardımcı olacağı görüşünü de kabul etmez.[95] Vehbi Bey, mebusların eleştirileri gelmeden önce anlaşılan aklına gelen bütün yolları kullanarak bu eleştirileri yumuşatmaya çalışmaktadır.

Diyarbekir Mebusu Zülfü Bey, Dahiliye Encümeni'nin bu teklifi ile İntihabı Mebusan Kanunu'nu, İdare-i Umumiye-i

94 *A.g.k.*, s. 369.

95 *Aynı yerde.*

Vilâyat Kanunu'nu, Temettü Kanunu'nu çiğnediği görüşündedir.[96]

Çorum Mebusu Münir Bey gibi mebuslardan bir kısmı ise seçimli üyeliklerin kaldırılmasından yanadırlar; ancak böylesi bir durumda onlara kanunlar ile verilmiş birtakım görevlerin kimler tarafından icra edileceği meselesinin doğacağını düşünmektedirler.

Ergani Mebusu Kâzım Bey de bu tarzda düşünen mebuslardan biridir. İdare meclislerindeki seçimli üyeliklere karşı çıkar:

> "Tanzimattan sonra milletin menabii temsiliyeden mahrum olduğu bir sırada ahali; gelen valilerin ve mutasarrıfların zulmünden kurtulmak ve onları tenvir ve irşat etmek için ahaliden müntahap bâzı âza bulundurulmasına lüzum görülmüştür. Bu meselenin mahiyeti budur. Bunun faidesi değil bilâkis zararı vardır. Çünkü giden valiler ve mutasarrıflar memleketin ahvali mahalliyesi hakkında ilk olarak o âzalarla temas etmek mecburiyetini hissederler ve onlar da kendi menafi hususiyeleri noktai nazarından onları dahi iğfal ederek ekseriya yanlış bir yola sevk ederler. Bu suretle memleketin en meş'um menabii tagallübünden biri de idare âzalığı olduğu hakkında kanaati sariham vardır."[97]

Kâzım Bey işin bir başka boyutuna da dikkati çekmekte, idare meclislerinin seçilmiş üyelerinin baskıcı yapılarından söz etmektedir. Ancak bunların yerine getirmekte oldukları görevler meselesi de ortadadır. İdare meclislerinin yapısının değiştirilmesi gerekmektedir ve bunun için vergi kaydının kaldırılmasını ister. Kâzım Bey idare meclislerindeki seçimli üyeliklere karşı çıkmamakta; ancak bunların yerel egemenlerin kontrolünden çıkarılması gerektiğini düşünmektedir.

Eski dava vekilliği, sulh hukuk mahkemesi hakimi, savcı Mersin Mebusu Besim Bey Encümen'in kanun teklifinden tamamen başka bir yola sapmasını eleştirmekten kendini alamaz.

Sivas, Zara, Zile eski müstantığı, Yozgat Belediye Mecli-

96 *A.g.k.*, s. 370.

97 *Aynı yerde.*

si üyesi, dava vekili Bozok Mebusu Ahmed Hamdi Bey Vehbi Bey'in idare meclisinin seçilmiş üyelerinin aslında seçilmiş olmadıkları tezine karşı çıkar ve doğrudan doğruya halk tarafından seçildiklerini, kazalardan seçim sonucu geldikten sonra livalarda (yani artık vilayetlerde) belediye meclisleri tarafından tefrik edildiklerini; belediye meclislerinin de doğrudan halk tarafından seçildiğini ifade eder. Vehbi Bey'in argümanlarını çürütmeye devam eder. "Zaten meclisi idarenin mansup âzaları merkeze tâbidir. Merkezin emrinden ayrılamazlar. Halbuki müntehap âzalar bulunduğu mahallin menfaati icabatı ne ise onun mucibince hareket ve amel etmek mecburiyet ve ıstırarındadırlar."[98] sözlerinin ardından mazbatanın reddini ister.

Daha öncesinde mahkeme başkatipliği, dava vekilliği ve tüccarlık yapmış olan Bolu Mebusu Şükrü Bey bu teklifin taraftarı olduğunu; ancak zamanı uygun bulmadığını; önce Şûralar Kanunu'nun yapılmasını; bu yapılmadan seçimli üyeliklerin idare meclislerinden kaldırılmasını uygun bulmadığını ifade eder.[99] Anlaşılan mebusların da kafası karışmıştır. Bir kez daha ifade edelim ki 1921 Anayasası hükümlerinin uygulanması durumunda, ki Şûralar Kanunu'nun geçmesi bu anlama gelecekti, zaten vilayet idare meclisleri ortadan kalkacaktı. Bu durumda bu meclislerde atanmış-seçilmiş gibi bir ayrım da söz konusu olmayacaktı. Şükrü Bey'in ya Vehbi Bey'in sözleriyle kafası karışmıştır ya da açıkça karşı çıkmak yerine böylesi bir yolu benimsemektedir.

Isparta Mebusu müftü Hüseyin Hüsnü Efendi, "Tâ kaç seneden beri yapılmış olan bir muameleyi bugün yıkıp atmak memleketi haraba sürüklemektedir." sözleri ile tasarıya karşı çıkar. Hüseyin Hüsnü Efendi, idare meclislerindeki seçimli üyeliklerin ortaya çıkarttığı birtakım sıkıntılarından bahsetse de, vergi kaydının bile devamından yana bir tutum ortaya koyar.

Bozok Mebusu Darende eski kaymakamı Süleyman Sırrı Bey, mazbataya karşı çıkarken yine halkçılık üzerinden yürüme-

98 *A.g.k.*, s. 371.

99 *A.g.k.*, s. 372.

yi tercih eder: "mademki teşkilâtı gün begün halka doğru götürüyoruz; hiçolmazsa Hükümet merkezinde birer âzaları bulunmak suretiyle Hükümetin mütalâatına alâkadar olan halkın, alâkalarını kesmek doğru değildir." Süleyman Sırrı Bey, idare meclislerinin seçilmiş üyelerine verilmiş birtakım görevlerden de söz ettikten sonra vergi kaydı ile birlikte tefrik usulünün de kaldırılmasını ortaya atar ki,[100] bu, dönemin hükümetinin benimsemeyebileceği bir yöntem değildir.

Giderek tartışmalar sertleşmeye başlar. Kendisi de eski kaymakam vekili ve tahrirat müdürü olan Muş Mebusu Osman Kadri Bey, Dahiliye Encümeni üyelerinin çoğunluğunun vali ve nazırlardan oluştuğunu, idare meclislerinin seçilmiş üyeliklerine karşı duruşlarının o günlerden kalma olduğunu, kendisinin de benzer görevleri yaparken aynı hisleri taşıdığını belirterek, karşı görüşünü ifade etmekten çekinmez.[101]

Gerçekten de Dahiliye Encümeni mazbata muharriri Mehmed Vehbi Bey, Çatalca mutasarrıflığı; Encümen kâtibi Karesi Mebusu Ali Şuuri Bey Balya kaymakamlığı ve Kastamonu Polis Müdürlüğü; Encümen üyeleri Çorum Mebusu İsmail Kemal Bey kaymakamlık, mutasarrıflık ve Sivas valiliği, Niğde Mebusu Galip Bey Jandarma Genel Kumandanlığı; üye Canik Mebusu Süleyman Necmi Bey kaymakamlık, mutasarrıflık, Trabzon ve Kastamonu valiliği; Karahisarı Sahip Mebusu İzzet Ulvi Bey Ulukışla ve Akşehir kaymakamlığı gibi görevleri yerine getirmişlerdi. Bununla birlikte bu meseleyi Dahiliye Encümeni üyelerinin bürokrat kökenli olmaları ile açıklamak çok mümkün değildir. Sonuçta bu tasarı yönetimden gelmektedir; Dahiliye Encümeni de dönemin koşulları gereği diğer yasa tasarılarında da olduğu gibi bu isteğe uymaktadır sadece.

Osman Kadri Bey de şûralar oluşturulmadan idare meclislerinden seçilmiş üyelerin çıkarılmasına karşıdır. Vehbi Bey bir kez daha söz alarak savunmasını yineler. İdare adamlarının iki-üç kişiyle memleket işlerini tenevvür etmemeleri gerektiğini "Bu memurlar memleketin eşrafiyla değil, bilhassa o fakir,

100 *Aynı yerde.*

101 *A.g.k.*, s. 373.

vâzî, gördüğüm zevat ile temas edip ihtiyacatı yakından görmeleri icap eder."[102] sözleri ile tamamlayarak aslında idare meclisleri üyeliklerine getirilenlerin bölgelerinin seçkinleri olduğunu ileri sürmektedir. Seçilmiş üye sayısının zaten idare meclislerinde az olduğundan söz eder. Şûralar Kanunu ile beraber değerlendirilebileceği fikrinin olabilirliği üzerinde durur, Hüseyin Hüsnü Efendi'nin vergi kaydının da kalması gerektiği görüşüne karşı "Halk Hükümetine taraftar olanlar bunu böyle yapamaz." deyince Bolu Mebusu Mehmed Vasfi Efendi'nin yanıtı ile karşılaşır: "Halkı Hükümetten kovma öyle ise!.."[103] Gümüşhane Mebusu Zeki Bey de Şûralar Kanunu geldiği zaman bu önerinin de onunla beraber dikkate alınması gerektiği kanaatindedir ve Şûralar Kanunu'nun görüşülmesini teklif eder.[104] İzmir İstinaf Mahkemesi müdde-i umumi eski baş muavini Karesi Mebusu Osman Niyazi Bey ise vergi kaydının kalmasından yanadır. Ona göre vergi kaydını muhafaza etmek halkı mal-mülk sahibi olmaya da teşvik eder![105] Osman Niyazi Bey, seçilmiş üyeliklerin çıkarılması durumunda, bir tür seçimin mahsulü olan müftünün kalmasının çelişki olacağını söylediğinde Konya Mebusu Mustafa Feyzi Efendi'nin yanıtı "Müftüyü de çıkarırız." biçiminde olacaktır. Osman Niyazi Bey ise "Nasıl çıkarırız, bu caiz midir?" sözleri ile müftünün kalması gerektiğini ileri sürmektedir. Osman Niyazi Bey sözlerinin devamında Encümen'in mazbatasında sıraladığı hususları çürütmeye girişir. Bu çürütme işi sırasında en enteresan tespitleri de gayrimüslimler üzerine yapar:

> "mileli gayrimüslimeyi tatyib için yapılmış. Hamdolsun bugün öyle bir mesele yoktur... şu vatan bahçesi yerli bülbüllerin kemali serbestîsi ile icrayı ahenk etmelerine müsait mükemmel bir gülistan olabilmek için bütün muzır dikenlerden tathir edilmelidir. Ve öylece tathirata ibzali himmet olunmuştur ki, lehülhamd memleketimiz bugün Kâbe gibidir."[106]

102 *Aynı yerde.*
103 *A.g.k.*, s. 374.
104 *A.g.k.*, s. 375.
105 *A.g.k.*, s. 376.
106 *A.g.k.*, s. 377.

Böylelikle ülkede gayrimüslim kalmadığını; dolayısıyla onların idare meclislerinde yer almaması için seçimli üyeliklerin kaldırılmasına gerek olmadığını anlatmaya çalışmaktadır.

Bundan sonra mesele bu minval üzerinde cereyan etmeye başlamıştır. Bolu, Aydın, Üsküdar, Kocaeli mutasarrıflığı görevlerinde de bulunmuş olan Zonguldak Mebusu Halil Bey, idare meclislerinin olumsuzlukları üzerine görüş bildirirken, buralara müftüden başka ruhani reislerin de girdiklerini, kaç tane Hıristiyan mezhebi varsa hepsinin temsilcilerinin doğal üye olduklarını; seçimli üyelikler için de 2+2 olmak üzere Müslüman-gayrimüslim dengesi kurulduğunu belirttikten sonra, "şimdi istirham ederim böyle bir meclisi idareyi göz önüne getirince ekseriyet memleketin sahiplerinde değil, memleketin düşmanlarında, memleketle alâkadar olmıyan kimseler de olduğu tecelli eder."[107] Tabii bir kez daha hatırlatmak lazımdır ki 1913 Kanun-ı Muvakkati'nde idare meclislerinde yer alması öngörülen dört seçimli üyelik için iki Müslüman-iki gayrimüslim ayrımı bulunmamaktadır. Gayrimüslim düşmanlığı üzerinden hareket eden Halil Bey, Avrupa düşmanlığını da işin içine sokar: "Bu izahat pekala gösterir ki; Tanzimat ricali bu kanunu, milletimizin, memleketimizin temini saadeti için değil, münhasıran Avrupa'nın nazarı ihtiras ve tamaını bu memleketin üzerinde istismar etmek için yapmıştır."[108] Halil Bey, 1913 Kanun-ı Muvakkati'ni sanki hiç yokmuş gibi nazarı dikkate almadan meseleyi Tanzimat'a ve 1864 Nizamnamesi'ne kadar geri götürmekten kaçınmamaktadır. Ayrıca idare meclislerinde bulunan dört veya iki üyenin etkisinin de olmayacağını ileri sürer. Bu açıklamalardan sonra kensidisinin de halkçığı benimsediğini açıklaması herhalde dönemin şartlarında kendisini "aklamak" içindir.[109] Sözlerini de yine Tanzimatçılara çatarak bitirir: "... Tanzimat ricalinin o müterediddit, cesaretsiz ricalin Hü-

107 *A.g.k.*, s. 378.

108 *Aynı yerde.*

109 "Efendiler halkçılıktan bahsediyoruz. Burada yalancı pehlivanlık yapmak istemem. Yalnız şunu arz etmek isterim ki, ben en koyu bir idare memuru olmakla beraber ruhum en koyu halkçılık hissiyatiyle pür heyecandır, bunu iyi bilesiniz." (*Aynı yerde*)

kümete mahza Avrupa'nın teveccühünü istihdaf için yaptıkları bu binayı yıkınız efendiler."[110]

Sonunda kürsüye Dahiliye Vekili Ferid Bey çıkar. Ve hükümetin yalnızca seçilmiş üyelikleri kaldırmakla kalmayacağı, ruhani reisleri de idare meclislerinden çıkaracağının işaretlerini verir. Uzunca bir alıntı yapmakta sakınca görmüyoruz:

> "Âzayı müntahabenin vücudu, ihtimal ki o zamanki memurların mahallî haberler alabilmeleri için düşünülmüştür ve memlekete hiçbir Meşruti teşkilât ve hiçbir Meclisi millî vesaire mevcudolmadığı zamanlarda baki kalmış bir şeydir. Ve o zaman memlekette hiçbir teşkilâtı millîye mevcudolmadığı için vilâyat mecalisi idaresine birer miktar böyle müntahip âza ilave edilmiştir ve gûya bu suretle halkın doğrudan doğruya idarei umumiyemize iştirak ettirilmesi ciheti iltizam edilmiştir. Belki bundan faide iktitaf edilmiştir, fakat bunun yanında gayet muzır bir şey vardır ki,o da rüesayı ruhaniyenin bilhassa Hıristiyan anasırın bu meclislere iştirak ettirmeleri keyfiyetidir. Halbuki bu doğrudan doğruya imiyazatı mezhebiye dediğimiz teşkilâtın tâ mecalisi idaremize kadar hulûlu meselesidir."[111]

Bu sözlerinin ardından bu durumun ortadan kaldırılmasının gerekliliği üzerinde durmuştur. Ferid Bey, açıkça yürürlükteki kanuna aykırı emir verdiğini de meclis kürsüsünden açıklamaktan çekinmez:

> "Bendeniz Heyeti Celilenizin bu kanata tamamiyle iştirak edeceğini kabul ederek bütün mecalisi idarede mevcudolan rüesayı ruhaniyenin celbedilmemelerini emrettim. Binaenlaeyh bugün celbedilmemektedirler. Fakat bu suretle yapılmış bulunan hareket, şüphesiz ki İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun bugünkü sarahatine münafidir."[112]

Ferid Bey, bu durumun kanuna uygun hale getirilmesini de istemiştir. Encümen seçilmiş üyeliklerin kaldırılmasını gün-

110 *A.g.e.*, s. 379.

111 *A.g.k.*, s. 379-380.

112 *A.g.k.*, s. 380.

deme getirmişken, anlaşılan hükümet ruhani reisleri de idare meclislerinden çıkarmayı düşünmektedir.

Konya Mebusu Mustafa Feyzi Efendi, seçimli dört üyelik olduğunu, bunların çıkarılmasının mı kalmasının mı daha yararlı olacağını sorarken; Menteşe Mebusu Şükrü Kaya Bey, kadıların idare meclislerine dahil olmasının doğruluğunu sorgulamaktadır. Dahiliye Vekili Ferid Bey de mahkeme azalarının ve mahkeme reislerinin olmamasının daha doğru olacağını ifade eder. Ferid Bey, kanunun Encümen'e iadesini istemiştir. Kanun Encümen'e iade edilir.[113]

Bu meselenin tekrar gündeme gelmesi neredeyse iki seneyi bulmuştur. Yukarıda aktarılan tartışmalar sırasında hükümet seçimli üyeliklerin yanı sıra ruhanileri de idare meclislerinden çıkaracağının sinyallerini vermişti. Bu arada 3 Mart 1924 tarihinde yapılan değişiklikler ile Hilafet makamı ile Şeriye ve Evkaf Vekâleti kaldırılıyor ve Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile devlet düzenini laik esaslara göre düzenleme çabaları yoğunlaşıyordu. 1924 yılında kurulmuş bulunan Terakkiperver Parti, Takrir-i Sükun Kanunu sonrasında kapatılıyor, hükümetin eli güçlendiriliyordu.

Hükümet 20 Eylül 1925 tarihinde sunduğu tezkire ile 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun 62. ve 64. maddelerinin değiştirilmesi yönünde bir kanun tasarısı sunmuş; bu tasarı Ekim 1925 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Dahiliye Encümeni'ne sevk edilmiştir.[114] Dahiliye Encümeni'nin incelemesinin ardından layiha, Meclis'te tartışılmaya başlanmıştır.[115] Tasarının esbabı mucibe layihasında vilayet ve kaza idare kurullarında seçilmiş üyeler ile müftü ve ruhbanların varlığına son verilmek istenmesinin nedeni olarak idare meclislerinin devlet işiyle alakadar olduğu; ahalinin yerel hizmetlere ait umur ve masalihinin vilayetlerdeki meclis-i umumiler ve belediyelerde idare ve temşiyet edildiği; ayrıca ahali-

113 *Aynı yerde.*

114 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 19, İçtima Senesi: 3, 26.10.1341, s. 3.

115 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 20, İçtima Senesi: 3, 19.12.1341, s. 185. Hükümetin layihası ve Dahiliye Encümeni mazbatası zabtın sonuna eklidir.

nin idarei hükümete ait hakkı murakabesinin de Büyük Millet Meclisi eliyle istimal edilmekte olması gösterilmektedir. Dahiliye Encümeni mazbatasında da benzer gerekçeler ileri sürülmüş; Meclis-i Umumi'nin oluşturulması ve ahali işlerinin idare meclislerinden ayrılması, bu idare meclislerinin de sırf devlet işleri ile meşgul olmalarının yanı sıra "ahaliye ait hakkı murakabe Büyük Millet Meclisi" eliyle istimal edilmekte olduğundan idare meclislerinin yalnızca memurlardan oluşmasının muktezi olduğu; Diyanet işleri teşkilatı da devlet işlerinden ayrılmış olduğundan dolayı müftülerin de bulunmasına gerek kalmadığı bildirilmiştir.

Kanun layihası, 19 Aralık 1925 (1341) tarihinde Meclis'te görüşülmeye başlanmıştır. Mebuslardan bir kısmı kanunun bütününe ilişkin görüşlerini ortaya koyarken birtakım itirazlarını dile getirmişlerdi. Karesi Mebusu Ali Şuuri Bey, idare meclislerinin bazı belediye kararlarını istinaf, bazılarını da nakzettiğini belirterek bunların ahali işlerinden olduğunu söyler. Ahali işleri ile idare meclislerinin meşgul olduğunu; seçilmiş üyeliklerin çıkarılması sonrasında da bu idare meclislerinin ahalinin işlerine karışıp karışmayacağını sorar; "bu meclisi idareler ahalinin işlerine yine burnunu sokacak mı?"[116] Dahiliye Encümeni adına İzmir Mebusu Münir Bey verdiği cevapta, sadece seçilmiş üyelerin idare meclislerinden çıkarıldığını, bunun haricinde bütün görevlerin yine bu meclislere ait olacağını belirtir.[117] Karesi Mebusu Hulusi Bey, belediye kararlarının idare meclislerinde ikinci derecede tetkik edilip edilmeyeceği yönlü sorusuna Münir Bey'in "edileceği" yönlü cevap vermesi üzerine buna itiraz eder. Diyarbekir mebusu Zülfi Bey, mebusan seçiminde teftiş heyetinin idare meclisinin seçilmiş üyelerinden oluştuğunu belirterek bir başka mevzu üzerinden karşı çıkmayı yeğlemiştir. Niğde Mebusu Atâ Bey, idare meclislerinin en önemli görevlerinden başlıcalarının aşar, ağnam, müzayedad ve ihalat olduğunu belirttikten sonra aşarın kaldırıldığını, ağnam muamelatının değiştirildiğini, müzayedat ve ihalat

116 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 20, İçtima Senesi: 3, 19.12.1341, s. 185.
117 *A.g.k.*, s. 186.

görevlerinin kalmadığını belirterek layihaya destek verir. Konya Mebusu Mustafa Feyzi Bey ise idare meclislerinin vergi dağıtımına ve belediye mukarreratına olan itirazları incelediğini ve seçimlere nezaret etme görevi olduğunu hatırlatarak seçimli üyeliklerin kaldırılmasına itiraz eder.[118] Malatya Mebusu Reşit Bey, layihanın lehine görüşlerini dile getirir. Reşit Bey'e göre seçimlere nezaret etmek işi sadece atanmışlara bırakılırsa daha yararlı olacaktır. Ona göre;

> "İntihabta hüsnü muamele cereyan etmiyor. Çünkü mutlaka, oranın ileri geleni kim ise onun dediği oluyor... Meclisi idaredeki müntahab azalar vazifelerini iyi ifa ediyorlar mı? Haşa, çünkü vali beyefendi hata yapsın; sevap yaptınız derler."[119]

Ali Şuuri Bey ise itirazının idare meclislerinden seçimli üyeliklerin kaldırılmasına olmadığını, idare meclislerine verilen belediye işleri ile ilgili görevler için düzenleme yapılması olduğunu açıklayarak bu yönde bir takrir vererek belediye işlerinin il genel meclisleri, il genel meclisleri toplantı halinde olmadığı zaman da daimi encümen tarafından yerine getirilmesini önerir.[120] Karesi Mebusu Haydar Adil Bey'in kanun layihasının reddi yönündeki takriri meclis tarafından reddedilirken, layihanın Encümen'e iadesi hakkındaki takrir ise kabul edilir.[121] Böylelikle layiha Encümen'e iade edilir. Aynı gün Konya Mebusu Feyzi Bey ve arkadaşları tarafından verilen bir kanun önerisinin Meclis tarafından da kabulü ile il genel meclisi üyelerine ücret ödenmesi kabul edilir.

İdare meclislerinden seçimli üyeliklerin kaldırılması ile ilgili layiha, Dahiliye Encümeni tarafından yeniden düzenlendikten sonra bir kez daha Meclis'in gündemine gelir. Encümen bu kez vilayet ve kaza idare meclislerinin seçilmiş üyelerine kanunlar ile verilmiş görevlerin daimi üyeler tarafından yerine getirileceğine dair bir hükmü de eklemiş; ayrıca mebusan seçimi kanunu

118 *Aynı yerde.*

119 *A.g.k.*, s. 186.

120 *A.g.k.*, s. 187.

121 *A.g.k.*, s. 187-188.

gereğince seçilmiş üyelere verilen görevlerin belediye meclisleri tarafından yerine getirileceğini de belirtmiştir.[122]

9 Ocak 1926 tarihinde Meclis'te bu yeni biçimiyle görüşülen layihaya itirazlar yine seçimli üyeliklerin çıkarılması noktasından gelmiştir. Bolu Mebusu Şükrü Bey, atanmış mülki amirlerin çoğunluğunun atandıkları yere yabancı olduklarını; atandıkları yerle ilgili her şeyi seçilmiş üyelerden öğrendiklerini belirterek devam eder:

> "[Atanmış üyeler] Oranın muamelatına pek o kadar vakıf olamazlar. Bunlar [seçilmiş üyeler], memleketin oldukça münevver sınıfındandır. Hükümet ile halk arasında daima teması temin ederler. Bu aza, hükümete hizmet etmekle iftihar ederler. Milletin ve halkın hakimiyeti esasını kabul ve bu esasa binayı mevcudiyet eden Cumhuriyet Hükümetimiz şimdi müntehap azayı da idareden uzaklaştırıyor."[123]

Kendi görüşüne göre bunun zararlı olduğunu açıklar. Eskişehir Mebusu Emin Bey de tartışmaya katılır, "Seferberlik zamanlarını hatırlıyorum. Bir Meclisi idare azasını çağırıyoruz, haydi ağam, sen bilirsin diyoruz, evvelâ kendi altındaki atı alıyoruz, hizmeti vataniyedir diyoruz, köy be köy dolaşıyor." sözleri ile seçilmiş üyeliklerin yararını açıklamaya çalışmaktadır.[124] Emin Bey, konuşmasının ilerleyen bölümlerinde sözlerini daha da açar:

> "Şimdiye kadar şikâyetimiz, vaziyeti millete nüfuz edememekten mütevellit idi. Bendeniz âdeta diyorum ki; Meclis büsbütün validir, kaymakamdır, bu, onların kanaati ile yapılmış bir kanundur....müntahap aza yerine eğer biz müdiranı koyup da memleketin nüfuzunu keseceğiz; hükümeti kuvvetlendireceğiz kanaati varsa bunun tamamı ile yanlış olduğunu zannediyorum. Eğer tagallüp ve tahakküm, nüfuz meselesi varsa

122 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 21, İçtima Senesi: 3, 9.1.1926 tarihli zabtın sonuna ekli 1/715 numaralı kanun layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası.

123 *A.g.k.*, s. 82.

124 *Aynı yerde.*

müntahap azalar daha çok hizmet ederler. ...Yarın yine o millete aman ağa diyeceğimiz zaman gelir. Ne vali on para eder ne kaymakam on para eder. Onun için çok ehemmiyetlidir. Memleketin, devletin halk ile münasebatında az ve çok vasıta o idi, bu zihniyet sakattır."[125]

Emin Bey, bir anlamda, halkı kontrol edebilmek ya da bir yöne sevk edebilmek için merkezî devletin taşra seçkinleri ile işbirliği yapmasını dile getirmektedir. Eskişehir Mebusu Abdullah Azmi Bey ise belediye meclislerince verilen kararların itiraz durumunda idare meclislerince tetkik edildiğini, seçimli üyelikler bulunduğu için idare meclislerine yargı yetkisinin verildiğini; seçimli üyeliklerin çıkarılması sonrası idare meclislerinde belediye meclisi kararlarının ne suretle tetkik edileceğini sorar.[126] İzmir Mebusu Kamil Bey'in verdiği cevap belediyelerce verilen kararların yine idare meclislerinde tetkik edileceği biçiminde olunca, Bolu Mebusu Şükrü Bey'in "iyi ama o zaman hem hâkim, hem müddei olur" itirazı yükselir. Bolu Mebusu Mehmet Vasfi Bey de seçimli üyeliklerin kalmasından yanadır. Atanmış memurların memleketin durumunu bilemeyeceğini; memleketin durumu hakkında bilgisi olanların seçilmiş üyeler olduğu görüşünü düşüncesine temel yapar.[127] İzmir Mebusu Kamil Bey, eleştirilere verdiği yanıtta, il genel meclisleri bulunduğunu; il genel meclisleri toplantı halinde olmadığı zaman da encümen bulunduğunu hatırlatarak değişen bir şey olmayacağını ileri sürer.[128] Ticaret Vekili Gaziantep Mebusu Ali Cenani Bey'in idare meclislerinde yer alacaklar arasında sayılan "ticaret müdürleri" kelimesi yerine "Ticaret Vekâleti müdiranından biri" biçimindeki değişiklik teklifi gündeme geldiğinde Bolu Mebusu Şükrü Bey bazı yerlerde ticaret odaları reisleri olduğunu hatırlatır.[129] Ali Cenani Bey'in "Onlar müdür değildirler, olamaz." biçimindeki sözleri Şük-

125 *A.g.k.*, s. 83.
126 *A.g.k.*, s. 84
127 *Aynı yerde.*
128 *A.g.k.*, s. 85.
129 *A.g.k.*, s. 86.

rü Bey'i şaşırtmış görünür; "Demek onlar giremeyecekler öyle mi?"[130] Düzenlemeyi engelleyemeyeceklerini anlayan mebuslar, en azından taşradaki başka seçilmiş organları merkezden ve merkezin taşradaki uzantılarından bağımsız kılma çabası içerisine girerler. Karesi Mebusu Vehbi Bey, belediye meclislerinin kararlarının, muamelatının ve özellikle bütçesinin idare meclislerinin kontrolüne girmesinin doğru olmadığını ileri sürerek "belediye meclisleri bütçesinde müstakildir" biçiminde bir eklemenin yapılmasını ister.[131] Bütçenin ve istinaf edilecek kararların gerekirse il genel meclisine gitmesi gerektiğini, il genel meclisleri toplantı halinde olmadığı zaman da vilayet encümenleri tarafından bu işlerin görülmesi gereğinden söz ederek "yoksa şimdi teşkil etmek istediğimiz ve azası tamamen memurlardan mürekkep olan zevata; mahalli idarenin, hususi bir şekil olan bir kasaba ve bir belediye idaresini onların kontrolü altına bırakmak hiç doğru bir şey değildir. Çünkü bütçe üzerinde ekseriyet temin ederek tasarrufları altına himaye ve vesayetleri altına vermek demektir. Bu da keza doğru değildir ve çok mahzurlu bir iştir."[132]

Tartışmalar sonucunda 2. madde kabul edilirken, 1. ve 3. maddeler tekrar Encümen'e gitmiş; Encümen'in yeni düzenlemesi ile bir kez daha gelmiştir. 3. maddede Encümen gerçekleştirdiği değişiklik ile idare meclislerinin seçilmiş üyelerine ait görevlerin, hükümet tarafından vuku bulacak talep ve maslahatın gereğine göre belediye heyetlerinin kendi üyeleri arasından seçecekleri kişiler tarafından yerine getirileceği hükmü gelmiştir. Bu biçimiyle de kanun layihası 14 Ocak 1926 tarihinde Meclis tarafından kabul edilmiş ve yasalaşmıştır.[133] 1913 Kanun-ı Muvakkati'nin 62. maddesi ile 64. maddeleri değiştirilmiştir. Buna göre, vilayet idare kurulu, valinin veya muavinin başkanlığı altında defterdar, muhasebeci, tahrirat müdü-

130 *Aynı yerde.*

131 *Aynı yerde.*

132 *A.g.k.*, s. 89.

133 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 21, İçtima, Senesi: 3, 14.1.1926, s. 157-159. *Düstur*, 3. Tertip, cilt 7 (İkinci Tabı), Ankara, Devlet Matbaası, 1944, s. 176-177.

rü, maarif müdürü, nafıa mühendisi ile sıhhıye, ziraat ve ticaret müdürlerinden oluşturulacaktır. Kaza idare meclisleri de kaymakamın başkanlığı altında mal müdürü, tahrirat kâtibi, sıhhıye ve ziraat memurlarından kurulacaktır.

Bu düzenlemede yeni olan unsur, sıhhıye müdürünün idare kuruluna alınması; naibin, müftünün, ruhani reislerin ve seçilmiş üyeliklerin çıkarılması olmuştur.

Tevsi-i Mezuniyet'ten de vazgeçiş

Görüldüğü gibi, 1925 sonu 1926 başında dahi milletvekillerinin bir kısmı yerelin yetkilerinin merkeze geçmesi konusunda, Birinci Meclis'te olduğu kadar olmasa bile, hassasiyetlerini devam ettirmektedirler. Hükümet Birinci Meclis'te yaygın olan halkçılık düşüncesinin etkisiyle gündeme gelen adem-i merkeziyetçi düşünceleri savuşturduktan sonra 1913 Kanun-ı Muvakkati'ni dahi yapılacak değişiklikler ile daha merkeziyetçi bir hale sokmanın yollarını aramaktadır. Buna karşılık, mebusların bir bölümü özerklikçi bir adem-i merkeziyeti artık unutmaları gerektiğini görmüş; tevsi-i mezuniyet ilkesi üzerinden direnmeye çalışmaktadırlar. İdare meclislerinden seçilmişlerin çıkarılmasını dahi önleyemeyecek olan mebuslardan bir kısmı bu kez valilerin yetkilerinin merkeze alınmasını engellemeye çalışacaklardır.

1924'ten itibaren hükümet, Meclis'e birbiri ardı sıra kanunlar sevk ederek vilayetlerdeki görevli memurların da merkezden tayinini gündeme getirmeye başlamıştı.

Aslında daha 1923 yılının Eylül ayında tarik bedeli nakdisi üzerine bir kanun layihası gündeme gelince tartışmalar da başlamıştır.[134] Hükümet 1921 tarihli kanunda değişiklik yaparak yol bedelinin yine yol yapımı için harcanacağını karara bağlamaya çalışmaktadır:

> "Her vilâyet ve elviyei müstakilenin Tarik bedelâtı, o vilâyet veya liva turk[turuk]ve ıneabirinin inşaat ve imalâtiyle tamira-

134 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 19.9.1339, s. 192 vd.

tı mütemadiye ve müstacelesine ve hüsnü muhafazalarına sarf edilir." (Madde 1).[135]

Hükümet bunun gerekçesi olarak da il genel meclislerinin toplanan yol vergilerinin tamamını yol yapımına ayırmadıkları, başka hizmetleri yerine getirmek için kullandıkları gerekçesini ortaya koymaktadır. Oysa ki, hükümete göre bu, hayati bir meseledir ve Nafıa Vekâleti'ne, il genel meclisleri tarafından aktarılan pay ile değil yeni yollar yapmak, eskilerinin bile hakkıyla onarımı mümkün değildir. Bu görüşünü temellendirmek için de otuz iki vilayetin[136] yol vergisi gelirleri ile Nafıa Vekâleti'ne aktardıkları ve başka işler için harcadıkları miktarları gösteren tabloyu sunmuştur. Buna göre 1921 yılında toplam 151.004.244 kuruş yol vergisine sahip bu vilayetlerin genel meclisleri 81.682.554 kuruşu Nafıa Vekâleti'ne ayırmışlar, geri kalan 69.321.690 kuruşu başka işler için harcamışlardır.[137] Bu nedenle hükümet aslında kanun layihası ile vilayetlere bırakılmış yol vergisi bedelini merkeze alma çabası içerisindedir. Tartışmada bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Karesi Mebusu Vehbi Bey aslında teklife olumlu bakmakla birlikte eksik olduğunu düşünmektedir ve teklifin kabul edilmesiyle mahalli görevlerin yerine getirilmesinde sorunlar çıkacağını, maarif hissesine dayanacağını iddia etmektedir. Ona göre, Şûralar Kanunu'nun da beraber gelmesi veya onlar için de bir vergi esası kabul edilmesi durumunda kanun layihasına taraftar olabileceğini açıklar.[138] Oturumun sonunda Dahiliye ve Nafıa ortak encümenine sevk edilen layihanın görüşülmesine Meclis'te 20 Ekim tarihinde devam edilir. Vehbi Bey itirazlarını bu oturumda da sürdürür. "Biz idarei mahalliyelerin ve elinizdeki Teşkilâtı Esasiye Kanunu* mucibince şûraların salâhiyet ve vazifelerini tâyin ve tespit etmek icap ederken mevcut kanunları, kararnameleri ve onların gösterdikleri salâhiyetleri ve

135 *A.g.k.*, s. 192.

136 Bazı yerler için vilayet; bazıları için ise mutasarrıflık unvanı kullanılmaktadır.

137 *A.g.k.*, s. 194.

138 *A.g.k.*, s. 207.

(*) 1921 Anayasası'nı işaret ediyor.

saireyi takyit ve ihlâl ediyoruz."[139] Vehbi Bey yine Vilayet Şûraları'nın düzenlenmesi gerektiğinden söz eder ve yol vergisinin mahalli idarelerin elinden alınması ile mahalli idarelerin ziraat ve sağlık işlerinde üzerlerine düşeni yapamayacaklarını da ekler.[140] Ona göre bu kanun tehir edilmeli ve Şûralar Kanunu ile beraber gelmelidir. Gümüşhane Mebusu Zeki Bey de özel idarelerin başlıca gelirlerinin maarif parasıyla yol vergisi olduğunu; Maarif Vekâleti'nin de maarifi iptidaiye vergisinin maarife sarf olunmasını istediği zaman sağlık, sanayi, baytarlık ve ziraat işlerinin aksayacağını düşünmektedir.[141] Yol vergisini doğrudan Nafıa Vekâleti'ne vermenin İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'na saygısızlık olacağını belirterek, yetkinin il genel meclislerine verildiğini hatırlatır. Dolayısıyla bu yola girilmesinin il genel meclislerinin hürriyetine küçük çaplı bir saldırı olacağını belirterek, "daima böyle bir merkeziyet usulünü elimize alırsak ve merkezden daima onları sıkarsak hiç iyi iş göremeyiz."[142] fikrini dillendirir.

İşin enteresan yanı, hükümetten gelen bu teklife en şiddetli karşı çıkışın dönemin Maarif Vekili Adana Mebusu İsmail Safa Bey'den gelmesidir. Tecrübeler sonucu birçok hususun merkezden görülemeyeceğini; maarif, yol, ziraat gibi hususların mahallerine terk edilmesi gerektiğini belirten İsmail Safa Bey buna uygun düzenlemelerin yapıldığını; özel idarelere de bununla uygun gelirler tahsis edildiğini, ancak bu gelirlerin Maliye aracılığıyla toplanmasının kararlaştırıldığını ve bu nedenle özel idarelerin görevlerini yapamayacak hale geldiklerini kaydeder.[143] İsmail Safa Bey kendisinin de üyesi olduğu hükümetten gelen tasarıya halkçılığı öne çıkararak karşı çıkar:

> "Biz idarei hususiyeyi burada bir kanunla şu varidatı şûraya sarf edeceksin, bu varidatı buraya sarf edeceksin diye kendilerini müşkül bir vaziyete sokuyoruz. Efendiler! Memleketimiz-

139 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 20.10.1339, s. 810.

140 *A.g.k.*, s. 811.

141 *A.g.k.*, s. 812.

142 *A.g.k.*, s. 812.

143 *A.g.k.*, s. 812-813.

de bir Halk Hükümeti kurmak istiyoruz. Halk Hükümeti kurmak için bunun bütün mümessillerini baştanbaşa değiştirmek lâzımdır ve bunu memleketin uzak köşelerine kadar isal etmek lâzımdır. Yoksa böyle merkeze halkçıları toplamak, ümitedilen şeyi meydana getirmez onun için memleketin her noktasında harekete mecburuz. Kabiliyetli ve işliyebilir birtakım makinelara ihtiyaç mecburiyeti vardır. Bu makineyı kurmak için buradan kanunlar vaz etmek, idarei hususiyelerin harekâtını birtakım kuyut ve şürûta bağlamak, bu makinaları felce uğratmak demektir."[144]

İsmail Safa Bey özel idarelerin yol gelirlerini yola, maarif gelirleri maarife harcayacaklarına dair kanun çıkarılacaksa il özel idarelerini lağvetmek gerektiğini düşünmektedir. Ona göre yapılması gereken özel idarelerin yetkilerini arttırmaktır. Trabzon Mebusu Muhtar Bey ise Maarif Vekili'nin Tahsili İptidaiye Kanunu çıkarttırdığını ve yalnızca maarife mahsustur kaydını koydurttuğunu hatırlatır.[145]

Maarif Vekili'nin eleştirilerine yanıtlar Nafıa Vekili Diyarbekir Mebusu Feyzi Bey'den gelecektir. Kanun layihası savunan Feyzi Bey maarif için gerekli paranın Maliye Vekâleti tarafından verilmemesi yüzünden yol vergisinin maarife harcandığını; il genel meclislerinin oluşturulduğu on seneden fazla zamanda bir kilometre bile yol yapamadıklarını anlatır. Söz konusu düzenleme ile de halkın, özel idarelerin hukukuna tecavüzün olmadığını ileri sürer.[146] Maarif Vekili İsmail Safa Bey ise görüşlerinde ısrarlıdır: "İdarei hususiyenin menafine de mugayir olan bu kanunu iltizam etmiyelim. Çok tehlikeli bir şey olur ve âdeta İdarei hususiyelerin varlığını sıfıra indirir. İdarei Hususiyelerin vücudiyle ademivücudu âdetâ müsavi olur."[147] Kütahya Mebusu Ragıb Bey de kanun layihasına karşı çıkan mebuslardan biridir ve o da Şûralar Kanunu'nu istemektedir.[148] Tartış-

144 *A.g.k.*, s. 813.
145 *A.g.k.*, s. 814.
146 *Aynı yerde.*
147 *A.g.k.*, s. 816.
148 *A.g.k.*, s. 818-819.

malar sonunda layiha bir kez daha encümenlere havale olunur. Bu haliyle kanunlaşamadan kalır ve 1925 yılında Yol Mükellefiyetleri Kanunu çıkarılır.

Hükümet, 1923 yılının Aralık ayında, kaza mal müdürlerinin Bakanlık tarafından atanmasını düzenleyen bir kanun tasarısını Meclis'e sunarak 1913 Kanun-ı Muvakkati'nin 10. maddesini değiştirmeye çalışmıştı. Layiha'nın, esbabı mucibesinde özel bir meslek olan mal müdürlüğü görevinin devlete ait bir görev olduğu; buna karşılık tayinlerinin yerele bırakılmasının meslek ile ilgisi olmayan kişilerin bu göreve getirilmesi sonucunu ve bu durumun da birtakım sıkıntılar doğurduğundan söz ediliyordu.[149] Ancak, Kavanini Maliye Encümeni kaleme aldığı mazbatada "malmüdürlerinin merkezden tâyini halinde sıkı bir merkeziyet usulü takip ve bundan mahallî idarelere salâh ve intizamın haleldar olacağı teemmül edilmiş olduğundan" mal müdürlerinin önceden olduğu gibi valiler ve müstakil mutasarrıflar aracılığıyla atanması ve memuriyetlerinin onaylanmasının Bakanlık tarafından yapılması gerekliliği Meclis'e bildirilmiştir.[150] Layiha, Maliye Vekili Hasen Fehmi Bey'in de isteği ile Dahiliye Encümeni'ne gönderilmiştir. Ancak, Dahiliye Encümeni de olumsuz görüş bildirmiştir. Dahiliye Encümeni, kaza mal müdürlerinin "memurîni tâliyeden" olduklarını ve bu gibi memurların merkezden görevlendirilmesini idare düzeni ve fazla harcırah verilmesi hususlarını dikkate alarak uygun görmemiştir. 1913 Kanun-ı Muvakkati'nin 10. maddesinde yer alan kaza mal müdürlerinin vilayet defterdarları ve muhasebeciler tarafından inhası usulünün mal müdürlerinin uzman kişilerden olması için yeterli olduğunu da bildirmiştir.[151] Meclis'te, Dahiliye Encümeni'nin mazbatasını kabul edince hükümetin isteği bu dönemde gerçekleşememiştir.

1925 yılına gelindiğinde ise hükümet ard arda kanun layihaları sunarak vilayetlerde görev yapan ve tayin ile azilleri valilere bağlı olan memurları doğrudan merkeze bağlama yolunu se-

149 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 4, İçtima Senesi: 1, 20.12.1339, s. 346.

150 *A.g.k.*, s. 347.

151 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 21.1.1340, s. 247.

çecektir. Önce 1913 Kanun-ı Muvakkati'ne göre tayin ve azilleri mahalli memurlara bağlı olan küçük sıhhıye memurlarının doğrudan doğruya merkez tarafından atanmaları için bir tefsir isteyerek başlar. Dahiliye Encümeni buna verdiği yanıtta küçük sıhhıye memurlarının merkezden atanmasına gerek olmadığını bildirmiştir.[152]

Ancak hükümet bu konudaki çabalarında yılmamaktadır. 1926 yılının başlarında sunduğu bir başka kanun layihası ile 1913 Kanun-ı Muvakkati'nin 15. maddesinin değiştirilmesini gündeme getirir. Polis müdürleri gibi merkez memurları ile polis birinci ve ikinci komiserleri ve komiser muavinlerinin mahallerinin görüşü alınarak Dahiliye Vekâleti tarafından atanmasını istemektedir.[153] Dahiliye Encümeni, bu layihada küçük bir değişiklik yaparak "mahallerinin" sözcüğü yerine "valilerin" sözcüğünü geçirir.[154] Meclis'te, layihanın birinci görüşmeleri sırasında ne layihanın bütünü ne de maddeleri üzerinde hiçbir mebus söz almamış ve görüş bildirmemiştir. Layihanın ikinci görüşmelerinde Kastamonu Mebusu Halit Bey yalnızca böyle yapılmakla daha fazla merkeziyetçiliğe doğru gidildiğini; vilayetleri müfettişlik bölgelerine ayırmaya doğru gittiklerini ve bu yetkinin de müfettişlere verilmesi gerektiğini söyleyebilmiştir.[155] Layiha, ikinci görüşmesinde başka bir tartışma olmadan kabul edilmiştir. Böylelikle, 3 Mart 1926 tarih ve 768 sayılı kanun ile 1913 Kanun-u Muvakkati değiştirilerek; valilerin, polis müdüründen başka polis komiser ve memurlarını atama yetkisi kaldırılarak, bu yetki Dahiliye Vekâleti'ne verilmiştir.[156]

Yine bu dönemde, vilayetlerin maarif konusundaki yetkileri-

152 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 15, İçtima Senesi: 2, 3.3.1341, s. 104.

153 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 22, İçtima Senesi: 3, 24.2.1926, s. 304.

154 Kanun Layihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası için bknz:: *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 15, İçtima Senesi: 3, 24.2.1926 tarihli zabtın sonunda yer alan ek.

155 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 3.3.1926, s. 41.

156 *Düstur*, 3. Tertip, cilt 7, s. 686: "İdare-i Umumiyyei Vilâyat Kanununun On Beşinci Maddesinin Tadili Hakkında Kanun". Başlıkta, "Bu kanun 1476 sayılı kanunun 69'uncu maddesiyle mülgadır" dipnotu var"

ni kısıtlayan yasal düzenlemeler de gündeme gelmiştir.[157] Maarif Teşkilatı Hakkında Kanun da kabul edilince vilayetlerin bu konudaki yetkileri de ellerinden alınmış olur.

Maarif Teşkilatı Hakkında Kanun'dan yaklaşık on bir gün sonra bu kez idarei hususiye, belediye ve şehremanetleri sıhhıye memurlarının atanma ve azillerine dair kanun layihası gelir. Hükümet yerel düzeydeki bütün sıhhıye görevlilerinin tayinlerinin Sıhhıye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti tarafından yapılması istemektedir.[158] Dahiliye Encümeni bu kanun tasarısını reddetmiştir. Reddederken de "İdarei umumiyede bilumum vekâletleri temsil etmek ve vilayetler idarei husuiyede şahsiyeti hükmiyeyi haiz bulunmak itibariyle deruhtei mesuliyet eylediklerinden bu ağır vazifeye karşı kendilerine bazı hukuk ve salâhiyet temini hak ve vazifenin mütekabil olması icabatı hukukiyesine binaen zarurîdir." tespitini yapmış; belediye ve şehremanetlerine müdahalenin de Cumhuriyet prensipleri ile bağdaşmadığı belirtilmiştir.[159] Ancak, Sıhhıye ve Dahiliye encümenlerinden oluşturulan ortak encümende bu kez kabul edilmiştir.[160] Eskişehir Mebusu Emin Bey itirazlarını yükseltir. Bir yandan vilayette valilerin hükümetin temsilcisi olduklarını, öte yandan bütün yetkilerinin ellerinden alındığını ifade ederek, vilayetlerin yetkilerinin ellerinden alınmasının çok "sakat" olduğunu ve memleket için iyi bir sonuç vermeyeceğini belirtir.[161] Kendisi de Dahiliye Encümeni üyesi olan Bozok Mebusu Süleyman Sırrı Bey bu kanun layihasına karşı olduğunu açıklar.[162] Sıhhıye Vekili Refik Bey ise özel idarelere ait bütçelerin nafıaya ait kısımlarının Nafıa Vekâleti'ne; maarife ait kısımlarının Maarif Vekâleti'ne verildiğini; kendilerinin de sıhhıyeye ait olan kısmı istediklerini belirtir.[163]

---

157 Maarif ve özel idareler konusu bu bölümde ayrı bir başlık altında değerlendirilecektir.

158 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 31.3.1926, s. 425.

159 Dahiliye Encümeni mazbatası için bkz.: *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre:II, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 31.3.1926 tarihli zabtın sonundaki ek, s. 2.

160 Ortak encümen mazbatası için bkz.: *a.g.k.*, s. 2-3.

161 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 31.3.1926, s. 426.

162 *A.g.k.*, s. 427.

163 *A.g.k.*, s. 426- 427.

Birkaç yıl öncesinde adem-i merkeziyetçi/ muhtariyetçi rüzgârların estiği Meclis'te, şimdi hükümetten gelen katı merkeziyetçilik dalgası bulunmaktadır. Mebuslar da artık adem-i merkeziyeti değil savunmak, ağızlarına bile alamazlarken itirazlarını tevsi-i mezuniyete sığınarak yapmaya çalışmaktadırlar. Antalya Mebusu Rasih Bey valilerin yetkilerinin çok zayıf şekle ve dereceye düşürüldüğünü; böylelikle özel idarelere ve belediyelere zamanında tevsi-i mezuniyet ilkesine dayanarak verilen yetkilerin birer birer geri alındığını ileri sürer.[164] Ankara Mebusu İhsan Bey, valilerin bir korkuluk haline geldiğini düşünmektedir.[165] Sivas Mebusu Halis Turgut Bey de merkeziyetçiliğin iflas ettiğinin bütün dünya tarafından kabul edildiğini; yapılan düzenlemeler ile bu yola doğru girildiğini; hükümetin İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nu kaldırmasının en doğru yol olacağını; çünkü orada tevsi-i mezuniyet ilkesinin geçerli olduğunu, ancak yapılan işlerin buna ters olduğunu söyleyecektir.[166] Dahiliye Encümeni Reisi Niğde Mebusu Ata Bey, maarifin Maarif Vekâleti'ne, nafıa kısmının Nafıa Vekâleti'ne verildiğini; dolayısıyla sıhhıye kısmının da Sıhhıye Vekâleti'ne verilmesinin doğal olduğu iddiasındadır.[167] Maliye Vekili Trabzon Mebusu Hasan Bey de kavramlar üzerinden bir açıklama çabası içerisine girer. 1913 Kanun-ı Muvakkati'nin ne merkeziyetçi ne de tevsi-i mezuniyetçi olduğunu; dayanaklarının ve yapıldığı ortamın tuhaf olduğunu ileri sürmüştür. Mevcut kanun layihasının tevsi-i mezuniyete aykırı olmadığını belirtir:

> "İdarei mahalliyelere ait olması lâzım gelen hukuk ve vazaifi tamamen idarei mahalliyelere bırakalım. Hükümeti merkeziyenin doğrudan doğruya ifasiyle mükellef tutulması zarurî olan hususatı hükümeti merkeziyeye verelim. Hakiki tevsii mezuniyet bundan başka bir şey değildir."[168]

164 *A.g.k.*, s. 427-428.
165 *A.g.k.*, s. 428.
166 *A.g.k.*, s. 428-429.
167 *A.g.k.*, s. 430.
168 *A.g.k.*, s. 431-432.

Ardahan Mebusu Tahsin Bey ise valilerin yetkilerinin birer birer ellerinden alındığını belirterek "valiler mülgadır demek" gerekeceğini belirtir.[169] Değişiklik ve red takrirleri reddedilir; bu tasarı da yasalaşır.

Sıra maliye memurlarına gelince Meclis'te tartışmalar daha da yoğunlaşacaktır. Hükümet İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Mucibince Azil ve Nasıpları Vilâyata Mevdu Maliye Memurlarından Bazılarının Doğrudan Doğruya *Vekâletçe Tayinleri Hakkında Kanun Layihası*'nı sunar.[170] Karşı çıkan mebuslar da aslında engelleyemeyeceklerinin farkında olarak ümitsizce itiraz etmektedirler. Ergani Mebusu İhsan Hamit Bey, itirazlarına rağmen, bu layihanın kabulünü istediğini belirterek valilerin elinde ufak tefek bir iki yetki kaldığını, onları da aldıktan sonra hükümetin de ya valiliğe lüzum kalmadığına kanaat getirerek valiliği de kaldıracağını ya da yetkilerini valilere yeniden vermesi gerektiğini ileri sürer.[171] Trabzon Mebusu Muhtar Bey de aynı çaresiz ve alaycı üslubu benimsemiştir. Valilerin elinden daha önce yetkilerin alındığını, Maliye Vekili'nin teklifinin onların yanında "zemzemle yıkanmış" olduğunu; zaten valilerin yetkilerinin kalmadığını; işi uzatmaya gerek olmadığını belirterek "Zaten aldık yürüdük, borç çıktı bine, vur defterin dibine."[172] sözleri ile kendisi bakımından merkeziyetçiliğin aldığı durumu özetler. Denizli Mebusu Müfit Bey de "valileri büsbütün bostan korkuluğu şekline sokmamak için" en azından inhasını valilerin yapmasını istedikten sonra, bu gidişle artık valilere gerek kalmadığını, valiliklerin kaldırılmasını; ondan sonra sıranın da yapacak işi kalmayacak olan Dahiliye Vekâleti'nin kaldırılmasına geleceğini ifade eder.[173] Gümüşhane Mebusu Hasan Fehmi Bey layihayı savunurken yetmişten fazla vilayette valilerin mali işleri gördürmek üzere ehliyetli kişileri nereden bulabileceğini sorun-

169 *A.g.k.*, s. 435.

170 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre:II, cilt 24, İçtima Senesi: 3, 3.4.1926, s. 23 vd. Kanun Layihası ve Dahiliye Encümeni mazbatası için bkz.: Zaptın sonunda yer alan ek.

171 *A.g.k.*, s. 24.

172 *Aynı yerde.*

173 *A.g.k.*, s. 25.

ca Ergani Mebusu İhsan Hamit Bey, haklı olarak "Vekiller nereden bulacaklar?" biçiminde bir yanıt verir.[174] Biga Mebusu Şükrü Bey'de tasarıya karşı olan mebuslardandır. Şükrü Bey merkeziyetçi idare anlayışı ile Türkiye'nin idare usulünün farklı olduğunu belirterek teklifin reddini ister.[175]

Eleştiriler karşısında Maliye Vekili Hasan Bey, tevsi-i mezuniyeti açıklayarak, layihanın haklılığını göstermek gayretindedir. Kendisinin de tevsi-i mezuniyete taraftar olduğunu açıklayan Hasan Bey,

> "...bu prensibi tatbik ederken merkezin hakkını merkeze, mahallinin hakkını mahalline vermek taraftarıyım. Mahallinin hakkının merkeze alınmasına taraftar olmadığım gibi, merkezin hakkının da mahalline verilmesinin tamamen bu prensibin aleyhinde bir şey olduğuna kâniim. Binaenaleyh bütçenin mevkii icraya konması noktai nazarından, rüesayı memurini maliyenin idarei mahalliye ile alâkası bariz olmadığını ve ekseriyet muamelâtı idarei mahalliyeye ait olduğunu herhangi bir arkadaşımız burada bana ispat ederse, lâyihanın reddini ben de teklif ederim. Ve iddia ediyorumki, idarei mahalliye ile alâkadar olmayan bir vazifenin memuru mesulünü idarei mahalliyeye terketmek, idarei mahalliye taraftarlığı ve tevsii mezuniyet taraftarlığı değil tamamen bunun aksi olan bir fikirdir."[176]

sözleriyle görüşlerini aktarır.

Tartışmaların sonunda vilayetlerin mali görevlilerinin tayini de merkeze alınmış olur. 28 Nisan 1926 tarihli yasa ile de vilayet maliye memurlarından varidat, muhasebe ve tahakkuk şube müdürleri ile muhasebe mümeyyiz ve başkâtipleri, kaza mal müdürleri, defterdar veya muhasebecilerin tayininin valinin tasvip ve inhası ile bakan tarafından gerçekleştirileceği hükmü kabul olunmuştur.[177]

---

174 *A.g.k.*, s. 26.

175 *A.g.k.*, s. 27-28.

176 *A.g.k.*, s. 28-29.

177 *Düstur*, 3.Tertip, cilt 7, s. 886, "Vilâyat Memurini Maliyesinden Bazılarının Sureti Tâyinleri Hakkında Kanun"

1927 yılında Devlet ve Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun Layihası gündeme gelir.[178] Hükümetin esbabı mucibesinde,

> "Devlet yollarının inşasını ve fen memurlarının tayinini doğrudan doğruya vilâyat ve mecalisi umumiyeye terk etmek muvafık görülmemektedir. Devletin askerî ve siyasî en mühim yollarının inşasını idarei hususiyeye terk ederken bunların bir program tahtından metodik ve muntazam ve fennî bir sây ile ve sahibi ihtisas eller tarafından inşalarını pek yakından takip etmek lazımdır. Bunun için evvelâ bilumum memurini fenniyeyi mutlaka Nafıa Vekâleti tayin ve nasbetmelidir ve zaten şimdiye kadar da fiilen böyle idi. Vilâyet yolları fen memurlarından hiç birisi vekâletin tasdikine iktiran etmeden memuriyeti kabul edilmemiştir. Yalnız İdarei Umumiye Vilâyat kanununda vilâyat yolları memurini fenniyesinin Nafıa Vekâleti tarafından gösterilecek namzetler meyanından intihabına mütedair olan maddesini bazen yanlış tefsir eden valiler tarafından usulsüzlükler yapılarak fen memurlarının doğrudan doğruya tayini cihetine gidilmiştir."[179]

Layihanın 1. maddesi, "Devlet yolları, vilayet yollariyle birleştirilmiş ve cümlesinin tesis, inşa, idare ve hüsnü muhafazaları vilayat idaresi hususiyelerine tevdi edilmiştir." hükmünü taşımaktadır.[180] Bununla birlikte layihanın 2. maddesinde,

> "Vilayetlerin bilumum memurini fenniyesi Nafıa Vekâletince tayin ve muhassesatları Muvazenei umumiyeden tesviye edilir."

hükmü bulunmaktadır. Hükümetin teklifinde Yollar Komisyonu kurulması; bu komisyonun vilayetlerin nafıa programlarını onaylamak, vilayetlerin özel bütçelerindeki Nafıa kısımlarını ve memurini fenniye kadrolarını tetkik gibi görevlere sahip olması öngörülürken (Madde 3);[181] Dahiliye Encümeni ve Büt-

178 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: II, cilt 33, İçtima Senesi: 4, 21.6.1927, s. 426.

179 *A.g.e.*, s. 427.

180 *A.g.e.*, s. 429.

181 *Aynı yerde.*

çe Encümeni bu düzenlemeyi kaldırmışlar; onun yerine vilayet yollarının beş senelik programlarının il genel meclisleri tarafından düzenlenmesi ve berayı tasdik Dahiliye ve Nafıa Vekâletlerine irsal etmelerini düzenlemişlerdir. Vekâletler bir buçuk ay içerisinde bu programları onaylamak veya reddetmek zorundadırlar.[182] Layiha Meclis'te hiç tartışılmadan kabul edilmiş; oylamaya katılan 124 mebustan 123'ü "evet", yalnızca biri "çekimser" oy kullanmışlardır.[183]

Böylelikle birkaç yıl öncesine kadar halkçılık rüzgarı ile adem-i merkeziyetçi bir mekanizma kurulması özlemlerinin dillendirildiği Meclis'in eliyle hükümet bütün yetkiyi merkeze toplama yolunu seçmiştir.

Maarif teşkilatı ve özel idareler

1913 Kanun-ı Muvakakti'nin 78. maddesinin dokuzuncu bendinde "Tahsîl-i ibtidâ'inin te'mîni içün umûmî ve lede'l-hace seyyar mekâtib-i ibtîdâiye ve rûşdiye ve dâru'l-mu'allimîn-i ibtîdâller ve 'amele ve fukaraya mahsus gece mektebleri ve livâ idâdîleri te'sîsi ve bunların me'ârîf-i umûmiye kânûnuna tevfikan idâre ve nezâreti" hükmü yer almaktaydı. Vilayetlerdeki maarif işleri özel idarelere bırakılmıştı. Bu mesele TBMM'nin açılmasından itibaren sıklıkla gündeme gelmiştir. Özellikle özel idarelerin eğitim işlerinde üzerine düşen görevleri hakkıyla yerine getiremedikleri, dönemin yaygın tespitlerinden biri olacaktır.

Daha TBMM'nin açılışından on beş gün sonra bir meselenin tartışmaları sırasında Lazistan Mebusu Ziya Hurşid Bey[184] "Biliyoruz ki, muallimlerde bir muhasebei hususiye derdi vardır. Maaşları kâmilen alamıyorlar." sözleri ile özel idarelerden maaş alan öğretmenlerin durumunu açıklıyordu. Maarif Vekili Sinop Mebusu Rıza Nur da "bugün maarif memurininin; idarei hususiyeden maaş alan kısımlarının hali perişanisi cümleniz-

182 *A.g.k.*, s. 431-432.

183 *A.g.k.*, s. 472.

184 Ziya Hurşid 1926 yılında asılarak idam edilecektir.

ce malûmdur."[185] sözleri ile özel idarelerin öğretmen maaşlarını ödemekte karşılaştıkları büyük güçlükleri bir kez daha vurguluyordu.

Meclis'te 11 Mayıs günü okunan Kastamonu Mebusu Sabri Bey'in Tarik Bedelatı Nakdiyesi hakkındaki kanun teklifinde de şöyle bir ifade vardır:

> "İdarei Vilâyat Kanunu mucibince varidatı hususiyei vilâyatı teşkil eden erkam, galâyı esasr dolayısiyle amele yevmiyesinin beş altı kat tezayüd etmesi, hususi bütçelerden maaş alan memurin ve muallimine tahsisatı fevkalâde itası gibi mübremülihtiyar masarifine karşı lâşey mesabesinde olduğu halde vilâyat mecalisi umumiyesine yeniden tarhı tekâlif salâhiyeti verilmemesi vilâyatın fikri umran ve terakkisini akîm, hususi bütçeleri meflûç bir halde bırakmıştır."[186]

22 Mayıs tarihinde Kütahya Mebusu Cemil Bey ve Antalya Mebusu Rasih Efendi ile bir arkadaşının verdikleri ayrı ayrı takrirler ile il genel meclisi üyerlerinin maaşlarının arttırılması söz konusu olunca gündeme yine öğretmenlerin hali gelmiştir. Karahisarı Sahip Mebusu avukat kökenli Mehmed Şükrü Bey özel idarelerin öğretmen maaşlarını ödeyemediklerini, bu zammı nasıl vereceklerini sormaktan kendini alamamıştır. "Muallimlerin maaşını veremezken evvelce emlâk ve arazi sahibi olan bu zevata nasıl vereceğiz?" sözleri ile il genel meclisleri üyelerinin bir anlamda sınıfsal kökenlerini de ortaya koymuş olmaktadır. Mehmed Şükrü Bey öğretmenlerin maaşlarını ödeyememelerinin nedeni olarak da merkezî hükümetin, adem-i merkeziyet esasına göre hareket etmemesini; özel idarelerin paralarını zamanında vermemesini ve vilayete verilecek yetkileri günden günden kısmasında bulmaktadır. Antalya Mebusu Rasih Efendi de merkeziyetçilik/adem-i merkeziyetçilik çerçevesinde meseleye yaklaşmakta; il özel idarelerinin suçlanmaması gerektiğini düşünmektedir:

---

185 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 1, İçtima Senesi: 1, 9.5.1336, s. 243.,

186 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 1, İçtima Senesi: 1, 11.5.1336, s. 268.

"Madem ki meşrutiyetle idare ediliyor şu halde idarei hususiye teşkilâtını lâğvedelim demek başkadır, İdarei hususiye teşkilâtı şimdiye kadar hizmet edemedi, bunun esbabını taharri etmek başkadır. Malûmu âliniz idarei merkeziye altı yüz senedir bu mülkü idare etmiş. Gösteriniz ya bir tane muntazam yapılmış yolu gösterseniz ya bu memleketin dahilinde muazzam bir binasını, mektebini, gösterseniz ya muntazam yapılmış hastanesini, bir tane darülacezesini? Bir tane memleketi idare edecek adam yetiştirmiş mi? Binaenaleyh, efendiler rica ederim. İdarei umumiye yani merkeziyetçilik bu mülkü yıkmıştır. İdarei hususiye hakkında söz söylemek, illet nerede, maraz neredir? Orayı görmemek demektir."[187]

Yine aynı gün Meclis gündemine gelen özel idare muhasebelerinin lağvına dair takririni açıklayan İzmir Mebusu Hacı Süleyman Efendi yine maarif meselesinden ve ödenemeyen öğretmen maaşlarından kendisine gerekçe bulmaktadır.[188]

İlerleyen süreçte de mebusların bu konu ile ilgili şikâyet ve istekleri devam etmiştir. İzmir Mebusu Reşid Bey ile arkadaşlarının Kütahya Livası Muallimlerinin Maaşatı Hakkında takrirleri;[189] Siverek Mebusu Mustafa Lûtfi Bey'in Siverek livası muallimlerinin maaş alamamalarının nedenine dair suali, Elaziz Mebusu Hüseyin Bey'in muallimler maaşlarının verilmemesinin nedenine suali;[190] Canik Mebusu Hamdi Bey'in işgal edilmiş yerlerden gelen ve özel idare bütçelerinden maaş alanlara genel bütçeden yardım edilmesine dair kanun teklifi;[191] Kütahya Mebusu Cevdet Bey'in Ankara öğretmenlerinin greve gitmelerinden dolayı Maarif Vekâleti'nden istihzahı; Tokat mebusu Rifat Bey ile arkadaşlarının Tokat'ta mekteplerin henüz açılmamasına dair sualleri;[192] Hakkari Mebusu Mazhar Müfid Bey ile

187 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 22.5.1336, s. 10.

188 *A.g.k.*, s. 7-8. Hacı Süleyman Efendi maarif işinin il özel idarelerinden alınarak doğrudan halka verilmesini istemektedir.

189 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 5.6.1336, s. 87 vd.

190 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 17.7.1336, s. 342 vd.

191 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 3, İçtima Senesi: 1, 22.8.1336, s. 410 ve *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 3, İçtima Senesi: 1, 6.9.1336, s. 579 vd.

192 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 4.12.1336, s. 202 vd.

arkadaşlarının, öğretmenlerin tahakkuk etmiş matluplarının tesviyesi için tahsisatı munzama istenilmesine dair takriri;[193] Ertuğrul Mebusu Mustafa Kemal Bey'in mekteplerin açılmamasına sebep olan memurun tecziyesiyle mekteplerin hemen açtırılmalarına dair takriri;[194] Kütahya Mebusu Cemil Bey'in darülmuallimin maaşlarının genel bütçeden karşılanmasına dair takriri;[195] İzmit Mebusu Hamdi Namık Bey'in darülmuallimin ve darülmuallimat maaşlarının genel bütçeden karşılanmasına dair takriri[196] sayılabilir. Daha TBMM birinci yılını bile doldurmadan konuyla ilgili mebusların verdiği takrir, kanun teklifi ve yönelttikleri sorular özel idarelere bağlı okulların durumunun pek de iç açıcı olmadığının açık göstergesidir.

Dönemin Maliye Vekili Ferit Bey, özel idare memurlarının maaşları meselesini doğrudan doğruya merkeze bağlamanın doğru bir yol olmadığını ileri sürmüştür.[197] Ferit Bey, ilkokulların da Maarif Vekâleti emrine girmesi durumunda bunun olabileceğini; aksi takdirde ahaliye istediği kadar mektep açma, istediğini kapatma, istediği kadar öğretmene maaş verme yetkisi verilecekse, öğretmenlerin maaşlarının da merkezî bütçeye bağlanamayacağını ileri sürer.[198] Dönemin Milli Eğitim Bakanı Rıza Nur sorulara yanıt verirken, özel idarelerin gelirlerinin yetmediği, maliye memurlarının zamanında özel idarelere paylarını ödemediği; özel idarelerin öğretmenlere maaş ödemek yerine başka yerlere harcama yaptığı; bazı yerlerde maarif hissesinin tahsilinin olanaklı olmaması gibi nedenler ileri sürmüştür.[199] Rıza Nur, özel idare muhasebe teşkilatının lağvını da içeren bir teklifi hükümete götürdüğünü; ancak başka bir düzenleme düşünülmekte olduğundan Meclis'e sunulmadığını belirtirken,[200]

193 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 9.12.1336, s. 276 vd.
194 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 13.12.1336, s. 335 vd.
195 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 14.12.1336, s. 356
196 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 20.12.1336, s. 442.
197 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 3, İçtima Senesi: 1, 6.9.1336, s. 580.
198 *A.g.k.*, s. 581.
199 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 17.7.1336, s. 344.
200 *A.g.k.*, s. 345.

Siverek Mebusu Mustafa Lûtfi Bey de özel idarelerin tümüyle lağvedilmesi gerektiğini; özel idarelerin lağvı ile özel idare müdürlükleri, memurlukları ve kâtipliklerinin kaldırılmasını kastettiğini açıklamaktadır.[201] Siverek Mebusu Mustafa Lütfi Bey'in özel idare muhasebelerinin lağvını öngören kanun teklifinin görüşmeleri sırasında da okullar ve maarif hakkındaki ilişkiler bir kez daha gündeme gelmiştir. Karesi Mebusu Vehbi Bey, dünyanın hiçbir yerinde ilk öğretim masraflarının genel bütçeden karşılanmadığını ve bunun da maddi olarak imkânsız olduğunu iddia eder, "Bu mektepleri umumi bütçeye bar etmek demek, yine bu mektepler ilelebet adam olmasın ve bunun için çalışmasın demektir."[202] Vehbi Bey, dönemin meselesinin iki boyutlu olduğunu, öğretmen maaşlarının genel bütçeden verilmesine olanak olmadığını; özel idarelerin geliri yetmediğinden dolayı maaş alamayan öğretmenler için, genel bütçenin muavenet faslından para aktarılmasının ayrı bir husus olduğunu da ekler.[203]

4 Aralık 1920'de sorulan sorulara Maarif Vekili Rıza Nur'un yanıt vermesi ile başlayan tartışmada verilen takrirler sonrasında Maliye Vekâleti'nin öğretmen maaşları için kaynak ayırması söz konusu olmuş; Maliye Vekili Ferid Bey buna pek gönüllü olmasa da sonunda kabul etmişti.[204] Bu görüşmeler sırasında Karahisarısahip Mebusu Mehmet Şükrü Bey'in aşağıda yer alan sözleri hem Maarif Bakanı'na hem de Maliye Bakanı'na karşı halkçılığın savunusu biçiminde gerçekleşmiştir:

> "Biz Maarif vekili Beyefendiden; kâinatın halkçılığa doğru en katî adımlarını attığı bir sırada idarei hususiye salâhiyetlerinin tevsiine dair kanun lâyihaları beklerken o zatı muhterem zavallı idarei hususiyeleri bir kat daha yıkmak, baltalamak istiyor. Efendiler meşrutiyetin en mühim, en muazzam, en millî zadesi idarei hususiye müessesatıdır. İdarei hususiyedir. Bunu

201 *A.g.k.*, s. 346.

202 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 5, İçtima Senesi: 1, 4.11.1336, s. 283.

203 *A.g.k.*, s. 284.

204 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 4.12.1336, s. 219-220.

yıkmak halkçılığı yıkmaktır. Halkçılığı yıkmak Heyeti umumiyeyi yıkmaktır."[205]

9 Aralık 1920 tarihli Heyet-i Umumiye kararında da özel idarelerden maaş alan öğretmenlerin ihtiyaçlarının karşılanması için Maliye bütçesinin muavenet faslından elli bin liranın verilmesi kabul edilmişti.[206] Meclis görüşmeleri sırasında Maliye Vekili Ferit Bey, daha önceden de 50 bin lira verdiğini, bu biçimde sorunun çözülmesinin mümkün olmadığını belirtse de Meclis bu karara varmıştır.[207]

Aydın Mebusu Tahsin Bey, görüşmelerinde görüşlerini aşağıdaki sözler ile açıklamayı yeğler:

> "Efendim, bu on ikinci maddede Hükümeti merkeziyeye aidiyeti zikredilen mevad meyanında maarifin merkezce idaresi iktiza eden kısmı zikrolunmuyor. Buradan anlaşılıyor ki emri maarif sırf mahalli vezaifden addediliyor. Halbuki maarifin bir kısmı vardır ki, bahasus her liva bir vilâyet addedilecektir, maarifin o kısmını bir livanın idare etmesi katiyen kabil değildir. Ezcümle Darülmualliminler, sonra Darülfünunlar ve buna mümasil maarifi âliye ki bunların katiyen mahalli idare ve bütçeleriyle yapılmak imkânı yoktur. Bugün bendeniz öyle zannediyorum ki bütün Türkiye'de hakkiyle bir Darülmuallimin teşkili için, tam bir kadroyu doldurmak için hakkiyle muallimler bulmak pek zordur. Halbuki biz mekteplerimizi açabilmek ve kadrolarımıza muallim bulabilmek için muallim yetiştirmek mecburiyetindeyiz. Bunu da hiçbir vakitte bir vilâyet yapamaz. Nitekim Ankara vilâyeti vaktiyle birkaç livayı haiz olduğu zaman açmış olduğu bir Darülmuallimini kapamak mecburiyetinde bulunmuştur."[208]

---

205 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 4.12.1336, s. 213.

206 *Düstur*, 3.Tertip, cilt 1, İstanbul, Milliyet Matbaası, 1929, s. 160.

207 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima Senesi: 1, 9.12.1336, s. 283. Ferid Bey'in "Ver para, ver para, bakalım nereden bulacağız." sözleri dönemin zor mali şartlarında bütçeyi yönetmeye çalışan bir bakanın acı itirafı niteliğindedir.

208 *TBMMZabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 6, İçtima: 114, 14.12.1336, s. 372.

Yükseköğrenimin mahalli idareler ile götürülemeyeceğini belirten Tahsin Bey, ilköğrenim ve orta öğrenim işlerinin livaya ait mahalli işler arasında sayılabileceğini, liseye kadar öğrenim işinin mahalli bütçeler ile yapılabileceğini belirtir. Ancak sonrasında getirdiği açıklama neden bu derecedeki maarif işlerinin de mahalli idarelere bırakılamayacağı hakkında ipuçları içermektedir:

> "Bundan beş sene evvel İzmir vilâyetinin iki yüz elli bin liraya kadar hususi bütçesi çıkmıştı. Hususi bütçede (900) kadar muallimimiz vardı. Halbuki (3800) muallime ihtiyacımız vardı. İdarei hususiyei vilâyat paralariyle maattessüf muallim bulamayız."[209]

Tahsin Bey bu görüşleri savunurken bazı mebuslar aksi düşünceleri dile getirmişlerdir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşmeleri sırasında Karesi Mebusu Abdülgafur ve Erzincan Mebusu Osman Fevzi imzasıyla maarifin yanı sıra medreselerin de mahalli idarelere bırakılması için takrir verilir. Vehbi Bey, "mahalline terk etmekten maksat, eğer proğramını vesairesini tanzim etmekse bu kabil değildir." sözlerinin ardından, amaç yardım etmekse mahalli idarelerin her zaman yardım edebileceğini belirtir ve takririn reddini ister. Madde, encümenin önerdiği biçimiyle Meclis tarafından kabul edilir.[210]

Bütçe görüşmeleri sırasında Şubat 1921'de Nafıa Vekili Ömer Lûtfi Bey, hususi yollar konusunda, "Bir taraftan da Teşkilâtı Esasiye Kanuniyle vilâyata, nevahiye ve saireye nafıavi muhtariyet veriliyor; diğer taraftan onlar bu muhtariyeti üzerlerinden atarak; yollarımızı Nafıa Vekâleti yapsın, yollarımızı turuku umumiye meyanına ithal edin diyorlar. Bu gibi haleti ruhiyeden anlaşılıyor ki, bunların yollarını yaptıracak paraları yok ve belki memleket de bu kadar parayı veremez."[211] sözleri ile özel idarelerin mali olarak güçsüzlüğünü ifade etmişti. Söz ko-

209 *Aynı yerde.*

210 *A.g.k.*, s. 373.

211 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 8, İçtima Senesi: 1, 14.II.1337, s. 217-218.

nusu eğitim-öğretim işleri olunca da aynı güçsüzlük kendisini şiddetle hissettirmektedir.

Meclis'in I. Döneminin sonlarına doğru yaklaşılırken bir başka kanun tasarısı daha gelir. Tedrisatı İptidaiye Vergisi Kanunu'nun 15. maddesinin değiştirilmesine dair kanun layihası Meclis'in gündemine gelince okullar ve öğretmenler bir kez daha tartışılmaya başlanır. Hükümetin kanun tasarısında ilkokulların masraflarının 500 haneden küçük kasaba ve köylerde % 35'inin 500-1000 hane arası yerlerde % 50'sinin, büyükşehirlerde % 65'inin halk tarafından karşılanması (Madde 1); bu vergiyi tahsil için özel idarelerin ayrıca tahsildarlar görevlendirebilecekleri (Madde 9) gibi hükümler bulunmaktaydı.[212] Muvazenei Maliye Encümeni tasarı üzerinde birtakım değişiklikler yapmıştır. 1. maddede yaptığı değişiklik ile 500-1000 hanelik yerleri 500-1500 olarak değiştirmiştir. Asıl önemli değişiklikler darülmuallimin ve darülmuallimatlarla her türlü ikinci derece okulların maaş ve masraflarının Maarif Vekâleti bütçesine geçirilmesi (Madde 11) ve bu okullara ait binaların, eğitim araçlarının geçici olarak Maarif Vekâleti'ne devredilmesi (Madde 12) olarak biçimlenmiştir.[213] Bunun yanı sıra özel idarelerin maarife ait kısımlarının tetkiki Maarif Vekâleti'ne ait olarak tanımlanmıştır (Madde 14). Layihanın Meclis görüşmeleri sırasında İzmit Mebusu Abdullah Efendi'nin sözleri mebusların bir kısmındaki yerelci anlayışın oldukça belirgin bir örneğini oluşturur:

> "Şimdiye kadar Anadolu İstanbul evlâtlarını okutmuştur. Onların parasını Anadolu vermiştir. Anadolu onları bey yapmıştır, paşa yapmıştır. Zavallı Anadolu ahalisi nuru maariften mahrum kalmıştır. (Saruhan mebusu Refik Şevket Bey'in "O tedrisatı âliyedir" sözleri üzerine devamla) ...Tedrisatı aliye parası da bu memlekete munhasırdır. Ben niçin paramı vereyim de falan yerdeki çocuklar okusun? Efendi. Bu geçmiş ola. Bundan sonra millet bunu vermiyecektir."[214]

212 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 1, cilt 28, İçtima Senesi: 4, 7.4.1339, s. 393-394.

213 *A.g.k.*, s. 395.

214 *A.g.k.*, s. 398.

Maarif Vekili Mersin Mebusu İsmail Safa Bey meselenin özünün maddi olduğunu; özel idarelerin en büyük gelirinin aşardan alınan maarif hissei olduğunu; özel idarelerin bunu maliye aracılığıyla aldıklarını; bu alacağın zamanında kendilerine ödenemediğini belirttikten sonra,

> "...idarei hususiyelere yeniden mektep açabilmek ve muallimlerin maaşını verebilmek için bütün kuvvetlerini Masarifi Mecbureye veriyorlar ve açıklarını halkın sırtından almak suretiyle kapamayı düşünüyorlar. İşte en büyük şikâyet bundan kopuyor. Fakat efendiler; idarei hususiyeler açıklarını kapamak, muallimleri sefaletten kurtarmak, varidatlarını çoğaltmak için halka yüklendikçe ellerine geçen şey de azalıyor. Çünkü, vergi ağırlaştıkça tahsilât azalıyor."[215]

sözleri ile özel idarelerin içine düştükleri açmaz hakkında bilgi verir. İsmail Safa Bey ayrıca darülmuallimlerin, darülmuallimatların ve idadilerin özel idareler üzerinde büyük yük oluşturduğunu; layiha ile bu yükün onların üzerinden alınmakta olduğunu da belirtir.[216]

En sert tartışmalar Muvazene-i Maliye Encümeni'nden 14. madde olarak gelen ve özel idare bütçelerinin maarif ile ilgili kısımlarının Maarif Vekâleti tarafından denetlenmesini öngören kısım üzerinde olur. Karahisarı Sahip Mebusu Nebir Efendi "Olamaz, hayır. Hâkimiyeti Milliyeye mugayirdir. Mademki Hâkimiyeti Milliye diyoruz; meclisi idarenin, mecalisi umumiyenin bir hakkı vardır. Rica ederim iyi dikkat edelim. İdarei Vilâyat Kanunu vardır. Böyle tefrik olamaz?" sözlerinin ardından eğer nafıaya ait kısımları Nafıa Vekâleti, ziraate ait kısımları İktisat Vekâleti tetkik edecekse bu maddeyi kabul edebileceğini; aksi halde etmeyeceğini bildirir. Erzurum Mebusu Salih Efendi, "Efendim, bu gayet sıkı bir merkeziyettir ve öyle bir merkeziyettir ki devri Hamidide bile görülmemiştir. Muhasebei hususiyeleri lağvettikten, hattâ defterdarlıkları ve saireyi kaldırdıktan sonra idarei hususiyelere aidolan bir şeyi doğ-

215 *A.g.k.*, s. 401.

216 *A.g.k.*, s. 402.

rudan doğruya Maarif Vekâleti'ne rapetmekte ne mâna var?"[217] Kangırı Mebusu Neşet ve Karesi Mebusu Vehbi Beyler bu yetkinin Maarif Vekâleti'ne verilmesine destek olurlar. Yalnız Vehbi Bey'in sözü yine Nevahi ve Şûralar Kanunu'na getirdiği de dikkati çekmektedir: "... gözümüzün önünde uçup giden Nevahi ve Şûralar Kanunu tasdik edilinceye kadar mademki bu bütçeyi şekli hazırda Dahiliye Vekâleti tasdik ediyor, bu bütçe tetkik itibariyle Maarif Vekâletine verilmelidir."[218] Erzurum Mebusu Durak Bey de maddeyi Hâkimiyeti Milliye'ye aykırı olarak tanımlar; gidilen yolun merkeziyet yolu olduğunu belirterek karşı çıkar.[219]

İtirazlara rağmen layiha kanunlaşır.[220]

Bu meseleyle ilgili tartışmalar Meclis'in ikinci döneminde de devam etmiştir. Eylül 1923 tarihinde Niğde Mebusu Atâ, Gaziantep Mebusu Ahmed Remzi ve Sivas Mebusu Rahmi Beylerin idadilerin özel idarelerden alınarak Maarif Vekâleti bütçesine dahil edilmeleri hakkındaki takrirleri Meclis'in gündemine girer. Takrir sahibi mebuslar 8 Nisan 1923 tarihli düzenlemeye atıfta bulunarak bütün ikinci derecede okulların 1923 Eylül'ünden itibaren Maarif Vekâleti bütçesinden tesviye olunacaklarının kararlaştırılmasına rağmen, Maarif Vekâleti'nin altı aylık avans kanunuyla istediği tahsisatın yalnızca liva merkezlerindeki 28 idadi için olduğunu; önemli kazalardaki idadilerin dışarıda bırakıldığını; yaklaşık sayıları 15-16 olan bu idadilerin de kapsama alınmasını isterler.[221] Dönemin Maliye Vekili Gümüşhane Mebusu Hasan Fehmi Bey'in yanıtı da daha önce Maliye Bakanlığı görevinde bulunmuş olan Ferit Bey'in yanıtını çağrıştırmaktadır. Hasan Fehmi Bey, ülkede 380 kaza olduğunu, ya her kazanın mekteplerinin genel bütçeye alınacağını ya da hepsinin özel idarelerde bulunacağını söyleyerek özel idarelerde bulunmalarının kapanmaları demek olmayaca-

217 *A.g.k.*, s. 423.

218 *A.g.k.*, s. 423.

219 *A.g.k.*, s. 424.

220 *Düstur*, 3. Tertip, cilt 4, s. 23-25.

221 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 2, İçtima Senesi: 1, 27.9.1339, s. 337.

ğını açıklar. On kazanın idadileri için Maarif Vekâleti tahsisatına yüz bin lira ilavesini Maliye Vekili de, Encümen de kabul etmiştir. Hasan Fehmi Bey, adaletsizliğe de dikkat çekmekten kendini alamaz. On kazanın okulları idadi düzeyinde oldukları için alındıklarını; 370 kazada mektepler rüştiye seviyesinde olduğu için özel idarelerde bırakıldıklarını belirtir.[222]

Milletvekillerinin sözlerinden de anlaşıldığı gibi özel idarelere bırakılan eğitim konusunda büyük bir sıkıntı oluşmuş durumdadır. İl genel meclislerine eşrafın hakim olması, eğitim vergisinin eğitimi baltalamak için kullanılmasının önünü açmış; toplanan paralar ya başka işlere harcanmış, ya vergi ödeyemeyecek durumda olan fakirlere yüklenerek okul ve öğretmen halkın gözünde antipatik hale getirilmiş ya da toplanan paralar nüfuz suistimaline yol açmıştır.[223] Bu durumu en iyi özetleyenlerden biri de Cumhuriyet'in ilk yıllarında Maarif Bakanlığı da yapmış olan Türk Ocakları Başkanı Hamdullah Suphi (Tanrıöver) olmuştur. Hamdullah Suphi, Muallimler Derneği'nde 1925 yılında verdiği bir konferansta özel idareler ile eğitim arasındaki ilişkiye dair çarpıcı tespitlerde bulunmuştur. Bu çarpıcı tespitlerinden uzun bir alıntı yapmak dönemin eğitim meselesini anlayabilmek açısından faydalı olacaktır:

> "Türk milleti her gün biraz daha fazla intisap ettiği Garp medeniyeti içinde, yeni bir beynelmileliyete doğru gidiyor. Hariçten bize gelen telekkiler zaman zaman bütün ümitlerimizin hilafına makûs neticeler verebilir. Tedrisatı iptidaiye kanunu ve idarei hususiyemiz bence dışardan gelen telkinatın yanlış anlaşılmasından mütevellit çok zararlı bir tecrübemiz mahiyetindedir. İdarei hususiye maarifimizde tahribat vücude getirmiştir. Onun kaydedilecek ziyandan başka bir neticesi yoktur. Bu vesile ile söylemek isterim ki, halkçılığı ters anladık, ters anlamakta devam ediyoruz. Bu maksatla yaptığımız tatbikattan yalnız maarif itibarile değil, büyük ve asil bir fikir menfaatı iti-

222 *A.g.k.*, s. 338.

223 İlhan Başgöz ve Howard E. Wilson, *Türkiye Cumhuriyetinde Eğitim ve Atatürk*, Ankara, Dost Yayınları, 1968, s. 88-89 ve s. 94-94'ten aktaran Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 80.

barile de zarardan başka bir şey hasıl olmamıştır. Evvela tedrisatı iptidaiye kanununun ne kadar yanliş bir fikre itinat ettiğini, bir iki cümle ile izah edeyim. Maarifi mecbureyi emreden bir madde vergi ile, verginin hedef ittihaz ettiği mektebi, halkın ve bilhassa köylünün gözü önüne yan yana olarak koyuyor. "Parayı ver, sana, senin için mektep yapacağım." Demek ani bir fedâkârlık teklifine mukabil, uzun vadeli bir mükâfat vaat etmektir. Köylü derhal verdiğine mukabil, derhal bir şey almak ister. Mektep, kurulması, işlemesi, meyva vermesi senelere muhtaç olan bir müessesedir. Köylü diğer vergileri devlet mefhumu içinde belki kâfi sarahatle idrâk edemediği birtakım büyük maksatlara yarayor diye verir. Zaten çok uzun senelerdenberi verdiği paraların bir tek guruşunun herhangi bir şekilde olursa olsun, kendine avdet etmeyeceğine inanmış ve buna razi olmuştur."[224]

Hamdullah Suphi, köylünün maarif vergisi ile ağır bir yükün altına girdiğini; onun da ötesinde kendisinin en büyük yardımcısı olan çocuğunu okula göndermek istemediğine dikkat çeker. Bundan sonra da il genel meclislerinin yapısı üzerine tespitlerini yapar:

"Masarifi mecbureyi tevzi edenler, meclis-i umumiye aza olarak gelenler kimlerdir. Meclis-i umumilerin şimdiki teşekküllerine göre, azadan bir kısmı halkın okumasından tedehhüş eden, midesini ve kesesini bütün tufeyliler gib, büyük kütlelerin cehlü gafleti sayesinde dolduran kimselerdir. Ben, sırtına bindiğim atın, günün birinde beni düşürmesini ve bana kendi arzularını söylemeğe kalkmasını aslâ istemem. Nasıl tasavvur edebiliriz ki, köylünün alın terini, emeklerinin, bütün mahsülünü hiçbir zahmet çekmeksizin elinden alan bu ağalar, müteneffizler halka maarif verecek bir işte samimiyetle çalışabilsinler. Tedrisatı iptidaiyemizin bu efendiler tarafından müta-

224 Hamdullah Suphi, *Dağ Yolu Birinci Kitap*, İkinci Tabı, Türk Ocakları Hars Heyeti Neşriyatı, İstanbul, Yeni Matbaa, 1929, s. 85-86. Hamdullah Suphi'nin bu konuşmasının bazı bölümleri için bkz. Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 81. Ayrıca bkz. Nuray Keskin, *Memleket*, 2007/5, 161.

laa ve münakaşa edilmesi her hani bir noktai nazardan millet için yeisten başka bir şey getirmiyor. Meclis-i umumiler, milletin masarifi üzerinde münakaşatta bulunuyorlar. Şüphesiz kanun onlara ne proğram yapmak selahiyetini vermiş, nede mekteplerin teftiş vazifesini onlar tarafından müntehap kimselere terk etmiştir. Soruyorum, hiç olmazsa yarısı, hatta Tali derecede bir tahsil görmemiş olan kimseler, nasıl olurda ancak mütehassısların mütalaa edebileceği en mühim mes'elelerden birini, cehillerinden mütehassıl bir cesaretle münakaşaya tabi tutarlar."[225]

Konuşmasının ilerleyen bölümlerinde Kastamonu İl Genel Meclisi'nden örnekler vererek sözlerini daha da açar. Kastamonu'da "mürtecilerin" eğitimi engellemek, öğretmenleri kaçırmak; okulların yerine eski usul sıbyan mektepleri ile medreseleri geçirmek için yaptıklarından örnekler verir. Hamdullah Suphi Bey, günümüzde bile yankısını bulabilecek sözleri ile devam eder:

> "Mektep tahsili, aile terbiyesinin devamı değildir. Mektep tahsili, cem'iyet terbiyesinin başlangıcıdır. Mektep tahsili, çocuğu, cem'iyetin, milletin menfaati umumiyesine göre hazırlar... Halkcılığın bu kısmında inat edenler, terbiye ve tedris mesaili gibi ancak mütehassısların tetkik edebilecekleri mevzuları gelişi güzel, her hangi bir kalabalığın ortasına atanlar, *muhafazakârlıkla hürriyetperverlik arasında, gizli, açik cereyanee den mücadelede görenek tarafdarı olanlardır. Onlar fikirlerini şöyle bir cümle içinde hülâsa ederler: "Halkın hissiyatı umumiyesine uymak ve ondan harice çıkmamak." Halkın hissiyatı ise, ancak onlarca malumdur, göğüslerinin üstünde manevî bir ibre vardır."*[226]

Hamdullah Suphi bu değerlendirmesi ile neredeyse günümüzdeki tartışmaların da taraflarını özetliyor; kendi de günümüzdeki tartışmaların taraftarı gibi konuşuyor. Bundan son-

225 Hamdullah Suphi, *Dağ Yolu Birinci Kitap*, s. 86-87.

226 *A.g.e.*, s. 89. İtalikler bize ait.

ra halkın önünden gitmek gerektiğinden söz eden Hamdullah Suphi Bey, konuşmasının sonlarına doğru bir kez daha dikkatleri okulların durumuna çevirir:

> "İdarei hususiyelerde, hatta kanunun menettiği bir çok müdahalelere teşebbüs edenlerin, muallimlik mesleğinin ruhu üzerinde vücuda getirdikleri tahribatı ihmal edebilir miyiz? Herhangi bir meclis-i umumide maarif müdürlerinin vaz'iyeti, acınacak bir şeydir. Maaşlar kesilir, bazı derslerin ilgasına kalkışılır. Çok def'a da müteaddit misallerini bildiğimiz üzere, bütün bir mektep def'aten ilgâ olnur, Maarif Müdürü, hatta Vali ve Mutasarrıf, vücude gelen tahribatı tamir etmek için, merkezle muharebe ederler, muharebe aylarca sürer, fakat maksut olan netice müteneffizlerce elde edilmiştir."[227]

Hamdullah Suphi, yeterlilik ve uzmanlık olmadığı halde halkçılık adına gerçekleşecek her müdahalenin eğitimi yıkmaya devam ettiğini ekler ve bütün bu durumlardan kurtulmak için "milli bir devlet maarifi" önerir.[228]

Sonunda Mart 1926'da Meclis'in gündemine Maarif Teşkilatı Hakkında Kanun Layihası gelir. Bu kanun layihası ile Maarif Vekâleti'nin izni olmadan hiçbir mektebin açılmayacağı (Madde 4); gündüz ilk mekteplerinin özel idare geliri ile açılacağı (Madde 11); ilk tedrisat mekteplerinin Maarif Vekâleti'nin izni ile açılacağı (Madde 6); ülkenin maarif mıntıkalarına ayrılacağı, bir veya birkaç vilayetten oluşan her mıntıkada bir maarif emininin bulunacağı (Madde 20); maarif eminlerinin ilk mektep öğretmen ve öğretmen muavinlerini, müdür ve başöğretmenleri, ilk tedrisat müfettişlerini atayacağı, vilayet bütçelerindeki maarif tahsisatı hakkında il genel meclislerine arz edilmek üzere vilayetlere teklifatta bulunacakları, mıntıkası dahilindeki orta öğretim kurumlarını da murakabe edecekleri (Madde 21) düzenlenmiştir.[229] Böy-

227 *A.g.e.*, s. 90.

228 *A.g.e.*, s. 91.

229 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 23, İçtima Senesi: 3, 20.3.1926, s. 265-281. Kanun layihası ile Maarif, Dahiliye ve Muvazenei Maliye Encümenlerinin Mazbataları için bkz.: Zabtın sonunda yer alan 11 sıra no'lu ek.

lelikle ilköğretim üzerinde de merkezin yereldeki memurlarının ve il özel idarelerinin söz hakkı ortadan kalkmış olmaktadır.

Mülki yapıya ilişkin görüşler

1927 yılında Cumhuriyet Halk Fırkası Kongresi'ne sunduğu program beyannamesinde Mustafa Kemal, nahiye teşkilatı yapılmasından, yerel yönetimlere yeterince yetki verilmesinden, mülki taksimatın sürekli ıslah edilmesinden söz etmektedir.

> "Rüesayi memurini mülkiyenin salâhiyeti lâzimeye malik olmasına itina ve bu bapta mevzuatı kanuniyemizde icap eden ahkâmın derpiç edilmesi ihtiyacatımızdandır. Kezalik iktisadî ve coğrafî münasebat nazara alınarak nahiye teşkilâtı yapılması, mahallî idarelere kâfi salâhiyet verilmesi ve taksimatı mülkiyenin vesaiti münakalenin tekemmülü nisbetinde mütemadiyen ıslah edilmesi ehemmiyet verdiğimiz meselelerdendir."[230]

Anlaşılan nahiye idaresi mülki teşkilatın en önemli parçası olarak düşünülmeye devam edilmektedir. Bu çerçevede Meclis'e Nahiye-*Komün'ların Teşkil ve İdaresi Hakkında Kanun Layihası* sunulmuştur.[231] 2 Mayıs 1928 tarihinde 1693 numara ile yayınlanan Dahiliye Vekâleti Tamimi de nahiye teşkilatı üzerinedir.[232] Dahiliye Vekâleti Tamimi'nde tam teşekküllü nahiyeler meydana getirileceği, bu nedenle Meclis tarafından yüz nahiye oluşturulması için tahsisat kabul edildiği bildirilmektedir. Nahiyelerin bir müdürü, bir kâtibi, nüfus, tapu ve vergi memurları ile bütçe olanakları çerçevesinde nahiyelerde sulh mahkemelerinin olacağı öngörülmektedir. Nahiyelerin oluşturulmasında üç ölçütün dikkate alınacağı ifade edilmektedir:

---

230 "927 teşrinievvel Cümhuriyet Halk Fırkası kongrasında ittifakla kabul edilen umumi reis Gazi Mustafa Kemal Hazretlerinin program beyannameleri", içinde, Cümhuriyet Halk Fırkası Nizamnamesi, Hakimiyeti Milliye Matbaası, 1931, s. 36.

231 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, cilt 33, İçtima Senesi: 4, 21.6.1927, s. 335.

232 Tamim metni için bkz.: *İdare Dahiliye Vekaleti'nin Aylık Mecmuası*, cilt 1, sayı 2, Mayıs 1928, s. 135-143.

1. Nahiyeyi oluşturacak köylerin nahiye merkezine mesafesi 12-15 km. olacak,

2. Köylerin adedi yirmi beşten fazla olmayacak,

3. Nahiyenin nüfusu on bini geçmeyecektir.

Nahiye merkezlerinin oluşturulacak nahiyenin ortasına gelmesine ve aynı zamanda ekonomik olarak gelişime müsait mahallerde olmasına dikkat edilecektir.

Yukarıda sayılan koşullara sahip olan bin beş yüz nahiyenin oluşturulacağı tahmin edilmektedir. Meclis'ten tahsisat çıktıkça bütün vilayetlerde bu teşkilatın tatbiki gerçekleştirilecektir. Gerekli tetkikatın yapılarak vilayet dahilinde kaç nahiye oluşturulması gerekiyorsa bildirilmesi de istenmektedir.

25 Nisan 1928 tarihinde yapılan Dahiliye Vekâleti Bütçesi'nin görüşmeleri sırasında Dahiliye Vekili Şükrü Kaya yaptığı uzun konuşmanın önemli bir kısmını mülki yapıya ayırmıştır. Şükrü Kaya, vilayetlerin yönetiminde "tevsi-i mezuniyet" ve "tefrik-i vazaif" ilkelerinin geçerli olduğunu; Anayasa'da yer alan bu prensiplerin Cumhuriyet Halk Fırkası için de geçerli olduğunu belirtmiş; yürürlükteki İdare-i Vilâyat Kanunu'nun da bu esas üzerine oluşturulduğunu ifade etmiştir. Şükrü Kaya, yürürlükteki kanunun eksiklikleri olduğundan bahisle yeni bir kanun layihasının hazırlandığını; ancak bu sene için Meclis'e yetiştiremediklerini açıklar.[233] Şükrü Kaya, mülki taksimat konusunda da hükümetin görüşlerini aksettirir. Kaya, ileri ve medeni ülkelerde mülki taksimatın ve vilayetlerin, eyaletlerin küçültülmesinin daha önceden olduğunu, vilayetlerin livalara bölündüğünü; vilayet sınırlarının daraltılmasının demokrasinin çıkarına olduğu gibi halkın da lehine olduğunu ifade etmektedir. Kaya, sözlerinin devamında vilayet sınırlarının her vilayetin gerek umumi vazifeleri gerekse de mahalli hizmetleri yerine getirebilme kuvvet ve kudretiyle belirlenebileceğini ekler ve mevcut durumu aktarır:

> "Bugün bu kuvvet ve kudreti irae eden vilâyetlerimiz ise pek azdır. Harp daha dün denecek kadar yakın bir zamanda bitti.

233 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 3, cilt 3, İçtima Senesi: 1 25.4.1928, s. 265.

> Ahvali tabiyenin avdet devam etmesi lâzım gelirki şu veya bu vilâyetin idare kabiliyetinde olup olmadığı anlaşılabilsin. Hükümetiniz bu meseleyi çok yakından tatbik ve takip etmektedir. Vilayetlerin küçük olmasında halkın çok menfaatı olduğunu söylemiştim. Bazı vilâyetlerin ilgası yolunda ara sıra gazetelerde çıkan havadisler yüzünden halkın geçirdiği heyecana elinizdeki telgraflar misaldir. Halk, hissi selimi ile bu menfaati idrak etmiştir. Halk lehine atılan bir adım Türkiye Cumhuriyetinden geri alınmamalıdır. Ancak fevkalade bir zarureti idariye neticesindedir ki böyle bir karar verilebilir. Bu gün o zarureti idariye de yoktur."[234]

Şükrü Kaya, konuşmasının devamında köylerden, köylerin idari yapısından söz eder. Cumhuriyet'in kabul ettiği Köy Kanunu (1924) ile köylere manevi şahsiyet tanındığını hatırlatarak bu kanunun tam anlamıyla bir *Komün Kanunu* olmadığını belirtir. Kaya'nın sözlerinden Köy Kanunu'nun bir ilk adım olduğu, asıl amacın komün tarzı bir örgütlenme olduğu sonucunu çıkarmak olanaklıdır:

> "Bu kanun tam manasıyla Komün Kanunu değildir ve zaten köylerimizin vaziyeti, hali ve nüfusu da esasen Komün teşkilâtına müsait ve müstait değildir. Yapılan kanun Komüne doğru bir adımdır ve tatbik edileli bir buçuk sene olduğu halde kendisinden muntazır olan neticeleri de vermektedir... Köy Kanunu mahiyeti hukukiyesi itibariyle Komün Kanunu değildir, demiştim halbuki memlekette Komün teşkil etmek ve Komünün vazaifi ile, hidematı ile muvazzaf ve mükellef camialar yapmak zaruridir."[235]

Anlaşılan, ulusal savaş sırasındaki komün yaklaşımı hükümet katında dahi etkisini sürdümektedir. Dolayısıyla gündeme yeniden nahiye meselesi taşınmış olmaktadır. Kaya da konuşmasının bu noktasında nahiye meselesi üzerinde görüş açıklamaya başlar. Komün örgütlenmesine gidilmesinin gerekliliğine

234 *A.g.k.*, s. 266.

235 *Aynı yerde.*

yanıt olmak üzere "yepyeni" bir kanun tasarısının Meclis gündemine getirildiğini ifade etmektedir:

> "Kabulünü rica ettiğimiz bu teşekküler, tam teşkilâtlı nahiyelerdir. Vakıa Türkiye'de 92 tarihli nizamname ile nahiye teşkilâtımız vardı. Bu teşkilât 1329 kanunu ile ilga edildi. Bugünkü nahiyeler ihtiyaca tekabül edemeyen nasık teşekküller, taazzuvlardır. Evvelâ bunların başında yalnız Nahiye müdürü vardır. Pek az istisna ile nüfus kâtibi, tapu kâtibi vardır. Saniyen; memleketin ötesine, berisine rastgele gelişigüzel serpilmiştir. Yüz köylü nahiyeler olduğu gibi iki köylü nahiyelerde mevcuttur. Binaenaleyh bu teşekküllerden beklenilen menfaatler elde edilemezdi. Yapılması lazımgelen nahiyeler teklif ettiğimiz ve kabulünü rica ettiğimiz tam teşekküllü nahiyelerdir. Yani başta mes'ul müdürü ile, kâtibi ile, nüfus kâtibi ile ve tapusuyla, vergisiyle ve bütçesindeki müsaadesi nispetinde sulh hâkimiyle tam teşekküllü taksimatlardır ve bu taksimatı kabul ettiğiniz takdirde memleketin şûrasına, burasına gelişigüzel serpiştirmek niyetinde değiliz. Bunların teşkilinde amil olarak üç esas intihap ettik; mesafe esası, adedi nüfus esası ve köy miktarı esası. Öyle düşündük ki bir köylü yaya olarak köyünden merkezî idareye gitsin, işini hallettikten sonra ve yine yaya olarak geceye kalmadan köyüne dönsün."[236]

Kaya, yukarıda sözünü ettiğimiz Dahiliye Vekâleti Tamimi'ndeki hususları Meclis gündemine getirmektedir. Üç unsuru ihtiva edecek biçimde nahiye teşkilatlanmasına gidilmesinin 1500 nahiye kurulması anlamına geldiğini; her biri nahiye teşkilatının bütün masraflarıyla beraber üç bin liraya mal olduğunu, toplamda da dört buçuk milyon liranın gerektiğini belirttikten sonra "Millet bu kadar iyilik için bu kadar bir parayı esirgemez." sözlerini sarf etmektedir. O seneki bütçe ile ancak bu nitelikli yüz nahiye oluşturulabileceğini, diğer nakıs (eksik) teşkilatlı nahiyelerle beraber nahiye sayısının 750 olacağını; ilk senelerde (nakıs teşkilatlı) 650 nahiyenin teşkilatının ikmali sağlanırsa geriye oluşturulması gerekli 750 nahiyenin kalacağı-

236 *A.g.k.*, s. 266-267.

nı ve bunların da az zamanda senelere bölünerek gerçekleştirilebileceğini söylemektedir.[237]

Şükrü Kaya, konuşmasının bu bölümünde sözü il genel meclislerine getirir. Savaş döneminde mahalli idarelerin alması gereken paraların ödenemediğinden, Cumhuriyet dönemi ile birlikte mahalli idarelerin gelişiminden söz eder. Kaya'nın verdiği rakamlara göre 1923'te il özel bütçelerinin toplamı 17 milyon lira iken, 1924'te 19 milyon, 1925'te 41 milyon, 1926'da 34 milyon, 1927 ise 41 milyon 353 bin lira olmuştur. Artış oranı yüzde yüzden fazladır. Kaya bu rakamların muhammen rakamlar olduğunu, ancak tahakkukatın da hiçbir zaman yüzde ondan az gerçekleşmediğini de ekleyerek vilayetlerin yaptığı işlerin dökümünü verir.[238]

Dahiliye Vekili'nin açıklamaları ülkenin mülki yapısının ne durumda olduğunu gözler önüne sermektedir. Savaştan yeni çıkmış bir ülkede mülki yapı da henüz istenildiği gibi oluşturulamamıştır. Eski dönemin alışkanlıkları ve bozuklukları kısmen de olsa devam etmektedir. Bu noktada Dahiliye Vekâleti'nin bütçe görüşmeleri sırasında bazı milletvekillerinin sözlerine de bakmak daha iyi fikir edinilmesini sağlayacaktır.

Gaziantep Milletvekili Reşit Bey, Dahiliye Vekâleti bütçesinin 365. kalemindeki nevahi müdürleri için tahsis olunan 45.000 liralık yem bedelini aşağıdaki sözleri ile sorgularken halihazırdaki nahiye teşkilatlanmasının eski dönemlerinin aksaklıklarını nasıl taşıdığını da bir ölçüde açıklamış olmaktadır:

> "365 ncı fasılda (45) bin lira yem bedeli vardır. Bendeniz bu yem bedelinin çokluğundan, azlığından bahsetmiyeceğim. Yalnız bazı maruzatta bulunacağım. Dahiliye Vekili muhteremi nahiyelere nüfus memuru, zabıt kâtipleri, tayin ettiğini, nahiye teşkilatı yapacağını buyurdular. Teşekkür ederim. Yalnız şu ciheti arz etmek isterim ki bazı mahallerde –tamimen arz etmiyorum- müdürler vardırki yem bedeline ihtiyacı yoktur. Üç dört günde bir nahiyeye çıkar, kendi boğazını ve at ye-

237 *A.g.k.*, s. 267.

238 *A.g.k.*, s. 267.

mini köylüden meccanen alırak temin ediyor. Bunun esbabı şudur: Hükümeti sabıka zamanında bazı müdiran tavsiye ile gönderilmiş, tayin edilmiş, İstanbul'da lokantada aşçı imiş, yahut kunduracı imiş, bunu göndermişler. Elyevm mevcuttur."

Tokat Mebusu Mustafa Bey'in "O saltanat devrindedir, şimdi değildir" sözlerine, Reşit Bey;

"Vilâyeti şarkiyede elyevm mevcuttur. Dahiliye Vekili muhteremin nazarı dikkatini celbederim. Müdürlerin tayini Valilere ait olduğu için Dahiliye Vekilinin bundan haberi yoktur, tahkik buyursunlar, esamisiyle söyleyebilirim."[239]

sözleriyle cevap verir. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya'nın verdiği cevap ise kunduracı ve aşçıların savunusu biçiminde olmuştur:

"Efendiler, nahiye müdürlerinin tayini salâhiyeti vilâyetlere aittir. Kunduracılık ve aşçılık sanayi süfliyeden [aşağı zanaatlar] değildir. Çok şerefli sanatlardır; eğer o ku[n]duracı, o aşçı, müdür intihap olunmak için lâzımgelen evsafı kanuniyeyi haiz ise pek güzel etmişlerdir. Mektebi mülkiye veya mektebi hukuktan mezun olup da aynı sanatı ifa etmiş adamlar vardır. Yok eğer şeraiti kanuniyeyi haiz değillerse onların, kunduracılıktan veyahut aşçılıkdan geldiklerinden dolayı değil, sırf evsafılâzımeyi haiz olmadıklarından dolayı o memuriyette bulunmaları caiz olamaz. Vazifeyi tahkik eder ve sonra Meclisi Âliye arz ederim."[240]

Kaya, meselenin özünden tamamen kopartarak, belagat sanatından da yararlanarak mebusların halkçılık damarlarını okşamayı tercih etmiştir. Dahiliye Vekili'nin açıklamaları ve milletvekillerinin sözleri ile ortaya konan tablo budur. Mülki yapıyla ilgili yeni bir yasaya doğru gidilirken durum bu minvaldedir.

239 *A.g.k.*, s. 272.

240 *Aynı yerde.*

Yeni bir idare birim: Umumi müfettişlik

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda umumi müfettişlikler kurulması öngörülmüş; bu çerçevede bir yasa tasarısı Meclis'in gündemine girmiş, ancak yasalaşamamıştı. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda ise böyle bir düzenleme yoktu. 1927 yılına gelindiğinde bir yasa tasarısı gündeme yeniden umumi müfettişlik meselesini getirecektir. Mete Tunçay bu teşkilatın ulusal savaş sonrası "ordu" biriminin kaldırılarak kolorduların müfettişliklere bağlanmasını çağrıştırdığını; umumi müfettişliğin ilk kurulma nedeninin Ekim 1927'de sona eren sıkıyönetimin yerini doldurmak olduğunu yazmaktadır.[241]

25 Haziran 1927 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen yasa ile de umumi müfettişlik teşkilatı kurulur. Beş maddelik bu kanuna göre birden fazla vilayeti ilgilendiren ve bu vilayetlerin ortak faaliyeti ile izalesi kabil olan ihtiyaçlar hususunda bu vilayetler üzerinde umumi müfettişlik kurulmasına ve ihtiyacın ortadan kalkması ile umumi müfettişliğin kaldırılmasına hükümet yetkilidir. 27 Kasım 1927 tarihinde de umumi müfettişlerin görev ve yetkilerine dair talimatnamenin yürürlüğe konulması hakkında kararname yayınlanır.[242] Toplam on yedi maddelik talimatnamenin 1. madesinde, 1164 sayılı kanun mucibince, Elaziz, Urfa, Hakâri, Bitlis, Diyarbekir, Siirt, Mardin ve Van vilayetlerini kapsayan bir umumi müfettişliğin oluşturulduğu kaydedilmekte; umumi müfettişin, Dahiliye Vekâleti'nin inhası üzere İcra Vekilleri Heyeti tarafından seçileceği bildirilmektedir. Maddede umumi müfettişlik teşkilatında görevlendirilecek memurlar sayılmakta ve bu memurların umumi müfettiş tarafından atanacağı bildirilmektedir. Talimat'ın 7. maddesinde, umumi müfettişin bölgesi dahilinde hükümetin veki-

241 Mete Tunçay, *T.C.'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*, İstanbul, Cem Yayınevi, 1992, s. 174.

242 Kararname ve Umumi Müfettişlik Vazife ve Salâhiyetlerine Dair Talimatname için bkz.: *Düstur*, 3. Tertip, cilt 9, İstanbul, 1931, s. 19-23. *Düstur*'un bu Latin harfli basımında "114 numaralı Kanun Mucibince" ifadesi "1164 Numaralı Kanun Mucibince" biçiminde düzeltilmelidir. Kararname ve Talimat için ayrıca bkz.: Cemil Koçak, *Umûmî Müfettişlikler*, s. 303-307.

li ve bütün vekillerin temsilcisi olduğundan bahisle başta valiler olmak üzere bütün memurların kendisine karşı sorumlu oldukları, gördükleri işlerden ve yaptıkları icraattan izahat ve hesap vermeye mecbur oldukları belirtilmektedir. 9. maddesinde umumi müfettişin polis, jandarma ve diğer askerî kuvvetleri icra kuvveti olarak kullanabileceği bildirilmektedir. 11. maddede, umumi müfettişlerin kanun ve talimatnamenin verdiği yetkilerin kullanılmasından ve icraatından merkezî hükümete karşı sorumlu oldukları belirtilerek umumi müfettişlerin görevleri sayılmaktadır. Buna göre, görevleri;

- Asayiş ve inzıbatın teminine nezaret etmek, kanunların ve nizamların tamamen uygulanmasını sürekli olarak takip ve murakebe etmek; hakimlere ilişkin şikâyetlerde doğrudan doğruya Adliye Vekâleti'ne müracaat etmek;
- Bölgesi dahilindeki mahkemelerden birinde görülmesini emniyet ve asayiş noktasından mahzurlu bulduğu herhangi bir dava hakkında nakil muamelesinin ifası için Adliye Vekâleti'ne müracaat etmek;
- Bölgesi dahilinde iktisadi, sıhhi, toplumsal, kültürel, medeni, ümrani ihtiyaçlar ve hususların süratle ilerlemesini ve tekamülünü temin ve tatmin edecek esbap ve vesaili ihzar etmek; bunun takibini ve iyi bir tarzda idare ve sürdürülmesini takip etmek;
- Bölgesi dahilindeki ahalinin şahsi ve tasarrufi haklarının masuniyet ve mahfuziyetini sağlamak; halkın iskan ve terfihi ve köylülerin, çiftçilerin araziye sahip olmaları esbabını istikmal etmek;
- Bölgesi dahilindeki valilerle bütün memurların kanun çerçevesinde hizmet ve memuriyette kalmalarını mahzurlu gördüğü durumlarda valilerle memurlara işten el çektirmek;
- Bölgesi dahilindeki bütün müfettiş ve maarif eminlerini valiler, müdürler ve diğer memurlar gibi göstereceği yönde görev ve faaliyete sevk etmek biçiminde sayılmıştır.

Umumi müfettiş, talimatın 12. maddesine göre, gereğinde sıkıyönetim ilanını Dahiliye Vekâleti'nden talep eder. 13. maddeye göre, Umumi müfettiş yalnızca genel idarede değil mahalli

idareler üzerinde de nezaret ve murakebe hakkına sahiptir. Valiler il genel meclislerinin kararlarını onaylamadan önce umumi müfettişin onayını almak zorundadırlar. Belediyeler üzerindeki murakebe hakkını uygun göreceği biçimde yerine getirir. Noksan, yetersiz, kanuna uygun görmediği vilayet bütçelerini ait olduğu vilayetlere iade edebilir. Vilayetler arasında ortaklaşa yapılması ve idaresini gerekli gördüğü müessesat ve tesisat için tesis ve daire masraflarını gelirleri oranında vilayetlere bölüştürür.

25 Aralık 1927 tarihli bir kararname ile de kurulan umumi müfettişlik teşkilatının unvanının Birinci Umumi Müfettişlik biçiminde değiştirilmesi gerçekleştirilmiştir.[243] Böylelikle Osmanlı döneminde zaman zaman yürütülecek ıslahata nezaret etmek üzere gündeme gelen; 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda ortaya konulan adem-i merkeziyetçi yapı üzerinde bir emniyet mekanizması olarak tasarlanan umumi müfettişlik kurumu Cumhuriyet döneminde merkezin daha sıkı bir denetimini sağlamak üzere uygulamaya konulacaktır. Kuşkusuz kurulan ilk umumi müfettişliğin ayaklanmaların sıkça görüldüğü Doğu Anadolu'da hayata geçirilmesi bu çerçevede anlamlıdır.

1929 Vilayet İdaresi Kanunu

1929 yılına gelindiğinde hükümet bu kez TBMM'ye il genel idaresi (Vilayetlerin Umumi İdaresi) üzerine bir kanun tasarısı sunmuştur. 9 Ocak 1929 tarihinde Başvekil İsmet Paşa'nın imzası ile sunulan tasarının Esbabı Mucibesi'nde[244] vilayetlerin idaresi için yürürlükte olan 1913 tarihli düzenlemenin bir "kanun-ı muvakkat" olmasının yanı sıra, bu kanun-ı muvakkat ile valilere verilen yetkilerden bir kısmının zaman içerisinde başka kanunlar ile alındığı, dolayısıyla da kanunun en önemli özelliklerini yitirdiği belirtilmektedir. İdare düzeni için valilerin mer-

243 *Düstur*, 3. Tertip, cilt 9, s. 44.

244 Kanunun Esbabı Mucibe'si için bkz. *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: III, cilt 10, İçtima Senesi: 2, 18.4.1929 tarihi oturumun sonunda yer alan 134 sıra numaralı ek.

kezî yönetimi ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmesinin gerekliliği vurgulanmakta, her bakanlığın ayrı ayrı vilayetler üzerinde mürakabe haklarının ise açık olduğu görüşü yer almaktadır. Hükümet, merkezî idarenin yerel temsilcisi valiye daha fazla yetki verilmesi gerektiği düşüncesindedir.

> "Talî işler hakkında vilâyetlerce vekâletler namına ittihazı karar edilmesi de çok faydabahştır. Bu memurların en yakın mevkide bulunmasına ve bütün vesaiki tetkik ve icabatı mahalliyeyi daha eyi ihata eylemesi tabiî olmasına mebni valilerin kararlarından istifade edilmek lâzımgelir."

Hükümetin kanun layihası Muhtelit Encümen tarafından da incelenmiştir. Muhtelit Encümen Mazbatası'nda,[245] vilayetler idaresi tarihi Selçuklulardan itibaren özetlemiş; tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaifi açıklamıştır. Encümen'e göre, merkeziyet ve adem-i merkeziyet, idari teşkilatta dengeyi kuran iki önemli faktördür. Merkeziyetin siyasi ve idari olarak ikiye ayrıldığını belirten Encümen, devlete ait görevleri yapmak üzere karar alınması ve bu kararların uygulanması için kullanılabilecek memurların tayininin idari merkeziyeti oluşturduğunu açıklamıştır. Gerek karar alınması gerekse de memur tayini hususlarında merkezin yetkilerinden bir kısmının valiye verilmesinin tevsi-i mezuniyet anlamına geldiğini belirtir. Tefrik-i vezaif ise hükümetin genel görevlerinden siyasi olmayanların vilayet ve belediyelere verilmesi ve bu suretle halkın idareye iştirak ettirilmesini sağlayan idari adem-i merkeziyet usulüdür; ki kanun dilimize tevsi-i mezuniyet ve tefriki vazaif şeklinde girmiştir. Encümen'e göre, demokrasi ilkeleri mutlak idareler gibi sıkı merkeziyetin de amansız düşmanıdırlar. Bu ilkeleri kabul eden memleketlerin merkeziyet ve adem-i merkeziyet ilkelerini de dengeli biçimde idarelerinde tatbik ettiklerini belirten Encümen "Merkeziyet usulünün zararlarını bu gün ancak bu milletlerin tarihlerinde ve bilhas-

245 Göreli bu mazbatanın Mustafa Şeref (Özkan) tarafından yazıldığını bildirmektedir (İsmail Hakkı Göreli, İl İdaresi, s. 17). Burdur Mebusu Mustafa Şeref Bey Muhtelif Encümen'in Reisi'dir.

sa bizim idare tarihimizde okuyabiliriz." saptamasını da yapmaktadır.[246] Encümen'in adem-i merkeziyetten anladığı, kuşkusuz, Birinci TBMM'de mebusların anladığından çok farklıdır. Encümen, adem-i merkeziyet tabiri ile büyük ölçüde illerde valilerin yetkilerinin arttırılmasını istemektedir. Layihanın birinci faslında yer alan 13. madde üzerine yaptığı değerlendirmede de bu durum açıkça görülmektedir. Tevsi-i mezuniyet ilkesine göre, valilerin taşrada devletin temsilcileri ve vekâletlerin icra araçları olmalarından dolayı muhtelif idare şubeleri üzerinde murakabe ve teftiş ile görevli oldukları belirtilmiş; bu yetkinin valilere verilmemesi durumunda vekâletlere bağlı idari birimlerin kendi başlarına hareket edecekleri ve bunun da devlet idaresinin birlik ve dirliğini bozacaklarını; iyi idarenin ise ancak bu birlik ve dirlik sağlandığı takdirde gerçekleşebileceğini; dolayısıyla valilere mürakabe, teftiş ve ikincil memurları tayin hakkının verilmesi gerektiği belirtilmiştir.[247] Oysa ki, adem-i merkeziyet savunucuları için valilerin yetkilerinin arttırılması uzun zamandan beri merkeziyetin güçlenmesi anlamına gelmektedir.

Encümen, hükümet layihasını eksik de bulmuştur. Encümen, hükümetin gerekçesinde de belirtildiği gibi layihanın 1913 Kanun-ı Muvakkati üzerinden geliştirildiğini ve layihada il genel idaresi ve il özel idaresi ayrımı bulunduğunu; ancak böylesi bir ayrımın idare hukukuna ters olduğunu; hükümet layihasında vilayetlere bırakılmış işlerin gösterilmemesinin bir eksiklik olduğunu belirtmiş; hükümet layihasındaki "Umumi" sözcüğünü de çıkarmıştır.[248] Encümen, Dahiliye Vekili'nin verdiği bilgiye göre özel idareler için hazırlanmış kısmın da Meclis'e sunulmak üzere olduğuna vurgu yaparak, bu kısmın da bir an önce Meclis'e verilmesini ve eldeki kanun layihasının tamamlanmasını hükümetten temenni etmiştir.

Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, yasa tasarısının TBMM'deki görüşmeleri sırasında hükümetin görüşlerini açıklar. Kaya'nın

246 *A.g.k.*, s. 6.

247 *A.g.k.*, s. 7.

248 *A.g.k.*, s. 6.

konuşmasında yer alan aşağıdaki bölüm yetki genişliği ve görev ayrılığının hükümet tarafından nasıl algılandığını göstermektedir:

> "Rüesayi memurini idariye ve mahalli idarelere kâfi selâhiyet verilmek demek, teşkilatı esasiye kanunumuzun koyduğu tevsii mezuniyet ve tefrik-i vazaif prensibini hakıkî ve amelî manasile ifade etmektedir. Buda Vilâyetlerde Devletin kuvvet ve kudretini temsil edecek mes'ul makama memleketin asayiş ve huzurunu, vatandaşların hukukunu ahenk ve imtizaç ve mesaisini temin etmek, merkezî olsun, mahalli olsun idari, iktisadî, ictimaî faaliyetleri merkezin göstereceği umumi program ve direktifler dahilinde mahallî icabat ve zaruretlere mütabık olarak muayyen bir gaye etrafında toplayabilmek için kâfi derecede idare ve murakabe salâhiyeti vermekte kabil olur. Merkeziyet kuvvet ve vahdet temin eder. Evvel emirde takip ettiğimiz ve temin etmek istediğimiz gaye budur. Faka bir iltibastan korunmak için derhal ifade etmek lâzımdır ki temerküz merkeziyetciliğin temin edeceği kuvvet ve vahdeti kendi şikleti altında ezer. İdareyi Hürriyeti tefekkür ve harakâtından mahrum ve mefluç bir hale getirir. Aksi, yani tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaif hudutlerını aşarak vâsi ve hudutsuz ademi merkeziyet te devletin kuvvetini ve vatanın vahdetini ihlal eder."[249]

Kaya, konuşmasının devamında bu görüşlerini biraz daha açar:

> "Meselâ tevsii mezuniyettir diye vergilerin tarhu tevzii ve bu bapta nizamname ısdarı mahalline aittir; tevsii mezuniyettir diye takriri sükün, idarei örfiye ilânı mahalline aittir, tevsii mezuniyettir diye kaymakamların azlünasbı valilere aittir, yene eski rumeli kanununda olsuğu gibi jandarma kolağasına kadar terfi valiye aittir, gibi tevsii mezunniyette makul olan çerçeveyi tecavüz ederde haricine çıkarsak o zaman menfaat yerine çok feci mazarrat hasıl olur."[250]

249 *A.g.k.*, s. 73.

250 *A.g.k.*, s. 76.

1929 tarihinde çıkarılan "Vilayet İdaresi Kanunu", 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-ı Muvakkati"nin il genel idaresi ile ilgili olan birinci kısmını değiştirmiştir.[251] Kanunun başlangıç kısımında, illerin idaresinde tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkesinin geçerli olduğu belirtilmiştir. Buna göre, yeni vilayet oluşturulmasının ya da bir vilayetin kaldırılmasının ve vilayet merkezinin değiştirilmesinin Devlet Şûrası'nın görüşü de alınarak kanun ile yapılabileceği; kaza teşkili, kaldırılması veya bir kazanın bağlı olduğu vilayetin değiştirilmesinin, vilayet idari heyeti ile umumi meclisinin görüşü alındıktan sonra yine kanun ile yapılacağı hükme bağlanmış; vilayet sınırlarının, kaza merkez ve sınırlarının, nahiye oluşturulması ve kaldırılmasının veya bunların bağlılıklarının değiştirilmesinin vilayet idare meclisleri ile umumi meclislerinin görüşü alındıktan sonra Dahiliye Vekâleti'nin kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleşebileceği kararlaştırılmıştır.

Vilayet idare şube reisleri de kanunda birer birer sayılmıştır.

Vilayetlerde oluşturulacak olan idare meclisleri üyeleri ise mektupçu, defterdar, maarif müdürü, nafıa başmühendisi, sıhhiye ve ziraat müdürleri olarak belirlenmiştir. İdare meclislerinin kararları ise üç kategoriye ayrılmıştır. Bunlar idari, istişari ve kazai kararlardır. İdare heyetlerinin idari yetkilerinin kanun ve nizamnameler ile kendilerine verilen görevler olduğu belirtilmektedir. Bundan hariç bu görevlere ilişkin bir tanımlama yapılmamaktadır.

Vilayet veya kaymakamlık tarafından gelecek talep üzerine istişari nitelikte bildirecekleri mütaleadan idare heyetleri sorumlu değillerdir.

İdare heyetlerinin kazai görevleri kanunda açıklanmıştır. Buna göre, idare heyetleri vilayet idare şubelerinin, kaymakamların ve kaza idare şubeleri ile nahiye müdürlerinin lazımülicra kararları aleyhinde çıkarları zarar görenler tarafından bu karar-

251 Yasa tasarısı üzerine Muhtelit Encümen Mazbatası'nda 1913 Kanun-ı Muvakkati'nin İdare-i Hususiyye kısmı için de hükümet tarafından bir layıhanın hazırlandığının Dahiliye Vekili tarafından bildirilmiş olduğundan söz edilmektedir.

ların esas, maksat, salahiyet ve şekil itibari ile kanun veya nizamnameye muhalefetinden dolayı açacakları iptal davalarına bakarlar. Kazai işlerde savcılık görevini vilayetlerde hukuk işleri müdürleri ve bunların bulunmadığı yerlerde mektupçular ve kazalarda tahrirat kâtipleri yerine getirirler. İdare heyetleri kazai görevi yerine getirmek için toplandığınnda idari davaya esas olan kararı alan daire amiri üye sıfatı ile idare meclisinde bulunamaz ve oylamaya katılamaz.

Kaza idare heyetlerinin kararlarına karşı vilayet idare heyetine, vilayet idare heyetinin kararlarına karşı Şûra-yı Devlete itiraz edilebilir.

Yasanın 67. maddesinde kaldırılmış olan idare meclislerinin seçimli üyeliklerinin görevlerinin belediye heyetlerinin kendi üyeleri arasından oluşturacağı kişiler tarafından görüleceği hükmü yer almaktadır. Bu nokta ilginçtir; çünkü idare heyetlerinin seçilmiş üyeliklerinin kaldırılmasının üzerinden yaklaşık üç yıl geçmiş durumdadır.

Kanun, nahiye müdürlerinin valiler tarafından atanacağını da hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla bu hüküm ile nahiye müdürlerinin atanmış mı, seçilmiş mi olması gerektiğine dair Osmanlı Devleti döneminden beri süregelen tartışmalara da bir son nokta koymuştur.

1929 İl İdaresi Kanunu, merkeziyetçi bir yapı öngörmüştür. Mülki yapıyı merkeziyetçi bir şekilde kuran yasanın bu tarihte çıkarılması bir tesadüf olmasa gerektir. Bu yıl içerisinde Lozan'da konulan gümrük sınırlamalarından kurtulacak ve yine aynı yıl Osmanlı borçlarını ödemeye başlayacak olan, bütün çabalara rağmen özel sektörün bir türlü güçlenemediği ve dolayısıyla ülkenin iktisadi bakımdan kendi başına ayakta durmakta zorlanmasının sonucu olarak devletçilik uygulamalarına doğru geçecek olan Cumhuriyet, Birgül Ayman Güler'in yerinde tespiti ile devletçilik uygulamalarına geçerken mülki yapısını da merkezileştirmeyi uygun bulmuştur.[252] Bununla birlik-

252 Birgül Ayman Güler, "Otuzlu Yıllarda Yönetim," *Açıklamalı Yönetim Zamandizimi 1929-1939*, ed.: Birgül Ayman Güler, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2007, s. 13.

te söz konusu yasanın dönemin katı merkeziyetçi anlayışlarının bir ürünü olmadığı; merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasındaki dengeyi ülke gerçekleri ışığında gözetme iddiasındaki bir yaklaşımın ürünü olduğu da ileri sürülmektedir.[253] Bu yasayla il yerel yönetimlerinin, valilerin yönetimi ve denetimine çekildikleri; merkezin valiler aracılığıyla yerel egemenleri denetim altına aldıkları ve amaçlar doğrultusunda onları yönlendirme aracına dönüştüğü de kaydedilmektedir.[254] Kısaca Cumhuriyet'in kurucu kadroları özellikle İkinci Meclis'ten itibaren merkeziyetçilik yönünde attıkları adımları 1929 Kanunu ile bütüncül bir şekle sokmuşlardır.[255]

Altıncı Bölüm'ün değerlendirmesi

Savaşın kazanılmasının ardından "ulus-devlet" inşa sürecinde merkeziyetçilik giderek ağır basmıştır. Bu merkeziyetçilik aracılığıyla "ulus-devlet"in kurulması sürecinde "toplum"un inşası gerçekleştirilmeye, kapitalizm öncesi yapıların ve bu yapıların sonucu olan toplumsal grupların tasfiyesine çalışılmıştır. Her alana merkezin hakim olması sağlanmaya çalışılarak topyekûn bir dönüşümün bütün ülkeye yayılması hedeflenmiştir. Cumhuriyet'in ilanı sonrasında, Kurtuluş Savaşı sırasında gündeme gelen ve büyük ölçüde halkçılık anlayışı tarafından şekillendirilmiş olan adem-i merkeziyetçi anlayış gündemden çıkmıştır. Ne 1921 Anayasası'nın mülki yapı ile ilgili hükümleri uygulanmış; ne de gündeme gelen yerele geniş özerklik tanıyan

253 Sonay Bayramoğlu, "1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası," *Açıklamalı Yönetim Zamandizimi 1929-1939*, ed.: Birgül Ayman Güler, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2007, s. 29.

254 Nuray Keskin, *Memleket*, 2007/5, s. 151

255 Kanun üzerine ayrıntılı bilgi için bkz. Ali Mert Taşcıer, *Türkiye'de Ulus Devletin Kuruluşu Esnasında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri (1929 Vilayet İdaresi Kanunu Temelinde Yönetsel İnceleme)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2009, s. 103-159. Taşçıer tezinin ekler bölümünde; ek 1'de, "1426 Sayılı Yasanın Hükümet Tarafından Yapılan Teklifi ve Encümenlerin Yaptığı Değişiklikler" başlığı ile "hükümetin teklifini", "muhtelit encümenin tadilini" ve "bütçe encümeninin tadilini" şematik bir şekilde kıyaslamaktadır. Ayrıca kanun metni için bkz. tezde ek 2.

yasa tasarıları kanunlaşma şansı bulabilmiştir. Hatta yerele geniş alan bırakılması bir yana, tevsi-i mezuniyet noktasında dahi geri adımlar söz konusu olmuştur.

Merkeziyetçiliğin kurulmasında nesnel koşullar da daha önceki dönemlere göre daha elverişli bir zemin sunmuşlardır. Mekânsal olarak küçülerek bir ulus-devletin boyutlarına doğru çekilen bir coğrafyada dinsel ve etnik homojenlik, Osmanlı İmparatorluğu'na göre daha yüksek oranda oluşmuştur. Birinci Dünya Savaşı sonrası Avrupalı büyük devletlerin Osmanlı Devleti'nin önemli bölgelerini ele geçirmeleri ve bu devletlerin savaş sonrası iç sıkıntıları ile de uğraşmak zorunda kalmaları gibi nedenler kazanılan ulusal savaşın da etkisi ile birleşince Osmanlı Devleti'ni özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren zorlayan dış müdahaleleri de ortadan kaldırmıştır.

Bütün bunlardan dolayı Cumhuriyet'in kurucu unsurları merkeziyetçiliği gerçekleştirmek bakımından Osmanlı sultanlarından da, İttihatçılardan daha elverişli bir konumda olmuşlardır. Elbetteki bu tespitler merkeziyetçiliğin önünde hiçbir engel olmaması anlamına gelmemektedir. Şartların merkeziyetçilik bakımından önceki dönemlere kıyasla daha olgun olduğundan söz edilebilir.

Bu süreçte taşranın değişik toplumsal sınıflarının özlemleri de birbirinden farklılık arz etmiş; merkeziyetçiliği kendi sınıfsal çıkarlarının ifadesi olarak gören kesimler bu merkeziyetçiliğin arkasındaki temel toplumsal gücü oluşturmuşlardır. Dönemde kurulabilen tek muhalefet partisi Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın bir yandan idari adem-i merkeziyetin sağlanması, diğer yandan devletin görevlerinin asgariye indirilmesi biçimindeki hedefleri ile Cumhuriyet rejiminin amaçları arasında önemli farklar vardır. Aslında daha öncesinde İttihat ve Terakki ile Hürriyet ve İtilaf, Cumhuriyet'in ilk yıllarında Cumhuriyet Halk Partisi ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası arasında oluşan düşünsel aykırılıkların yansımaları günümüzde de devam etmektedir. Ülke yönetimi anlayışları arasındaki farklılık da bu genel ideolojik karşıtlığın bir sonucu olarak süregitmektedir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında mülki idare konusu Osmanlı'dan kalan yasal düzenlemeler ile idare edilmeye devam etmiştir. Ancak özellikle 1923 sonrası merkeziyetçilik yönünde birtakım değişiklikler gündeme gelmiş ve sonunda 1929 yılında Cumhuriyet yönetimi merkeziyetçi anlayışını yansıtan bir kanunu 1929 yılında çıkarmıştır. Cumhuriyet döneminde İttihatçıların başladığı mülki yapıyı değiştirme çabaları da nihayetine erdirilmiş; mülki yapıda bir kademe eksiltilmiştir. Böylelikle Türkiye Cumhuriyeti'nin idare sistemi ortaya çıkmıştır.

SONUÇ

Yaklaşık yüz yıllık bir zaman diliminde, 1839 ile 1929 yılları arasında, Osmanlı'da ve Türkiye'de mülki yönetiminin nasıl bir seyir izlediğini incelemeye ve çözümlemeye çalıştık. İncelediğimiz dönem, her yönden büyük bir dönüşümü ve bu dönüşümün bütün sancılarını içerisinde barındırmıştır. Mülki yapının gelişimi ve değişimi de halen süren bu sancılı dönüşümün en iyi izlenebildiği alanların başında gelmektedir.

19. yüzyıla girerken Avrupa karşısında üstünlüğünü kaybetmiş, valiler, ayanlar gibi bazı yerel unsurları merkezkaç eğilimler sergilemeye başlamış olsalar da Osmanlı Devleti halen son derece geniş bir coğrafyaya hükmetme iddiasındaydı. Bu kadar geniş topraklar üzerine yayılan imparatorluk etnik, dinsel, mezhepsel, dilsel açılardan son derece heterojen bir toplumsal yapı üzerinde yükseliyordu. Bu heterojenliğe bir de imparatorluğun geniş coğrafyasının bazı bölümlerinde kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmeye başlaması eklenmişti.

Kapitalizmin gelişimi neredeyse dünyanın her yerinde merkezileşme eğilimini doğurmuştur. Elbetteki bu merkeziyetçilik, basitçe kurumsal yapıların merkeziyetçiliği anlamına gelmez. Kurumsal yapıların merkezileştirilmesi aslında daha temel bir amacın, "pazar"ın bütünleştirilmesi yoluyla kapitaliz-

min geliştirilmesinin sağlanmasına dönüktür. Osmanlı Devleti açısından da bu durum geçerlidir. 18. yüzyıl sonu ve 19. yüzyıl başından itibaren Osmanlı Devleti de merkeziyetçiliğe dönük politikalar geliştirme çabası içerisine girdi. Merkezileşme Osmanlı sultanlarının ya da sivil/asker bürokrasinin tercihi olmanın ötesindedir. Yüz yıldan fazla bir süre içerisinde birbirinden farklı dünya algılayışlarına sahip II. Mahmut, Abdülmecid, Abdülaziz, II. Abdülhamit gibi sultanların; Mustafa Reşit Paşa, Âli Paşa ve Fuat Paşa gibi Tanzimat bürokratlarının, İttihatçıların ve Cumhuriyet'in kurucu kadrolarının temel eğiliminin hep merkeziyetçilik yönünde olması, bu merkezileşme projesinin toplumsal dinamiğe sahip olduğunu düşündürtmektedir. Bununla birlikte Osmanlı merkezileşmesinin önünde, Batı Avrupa'nınkinden farklı birtakım nesnel engellerin olduğu da açıktır. Osmanlı Devleti'nin merkezileşme çabalarında kendisine örnek aldığı Fransa'dan katbekat büyük bir coğrafyaya sahip olması başta gelen nesnel engeli oluşturmaktadır. Bununla bağlantılı olarak etnik, mezhepsel, dinsel ve iktisadi yapı farklılıkları, arzulanan tarzda bir merkeziyetçiliğin gerçekleştirilmesini olanak dışı bırakıyorlardı. Böylesi bir yapıda merkeziyetçiliğin temeli ve amacı olan "pazar"ın bütünleştirilmesinin sağlanması neredeyse imkânsızdı. "Pazar"ın bütünleştirilmesini talep edecek ve destekleyecek homojen bir burjuva sınıfı etnik ve dinsel nedenlerden dolayı Osmanlı Devleti'nde vücut bulamamıştı. Buna bir de kapitalizm öncesi ekonomi biçimlerinin egemen olduğu alanların gelenesel egemen güçlerinin, "modern" merkezileşmeye direnişi eklenince amaca ulaşmak olanaklı değildi. Koşulların değişmesi egemen sınıflar blokunun çözülüşünü beraberinde getirmiş; ancak çözülenin yerine yenisinin inşası mümkün olamamıştır. Hal böyle olunca egemen sınıflar blokunun pratik alandaki yansıması sayılabilecek olan mülki yapıda 19. yüzyılda yapılan düzeltimler kalıcı olmaktan uzak oldular; mülki yapı bir yap-boz oyununa dönüştü. Yapılan her değişiklik bir önceki mülki yapıyı aratır oldu. Sorunları çözmek bir yana onları daha da derinleştirmekten başka bir işe yaramadı. Osmanlı Devleti yöneticilerinin, söz konusu nesnel sınırlılıklar

nedeniyle bunun ötesinde bir şey yapmalarının da zaten mümkünü yoktu. Devletin kaderine İkinci Meşrutiyet sonrası egemen olan İttihatçıların da temel sorunsalı bu noktadadır: Milli bir devleti imparatorluk üzerine oturtmaya çalışmak.

Daha merkezî bir yapının oluşturulabilmesi için nesnel koşulların olgunlaşmasını sağlayan, paradoksal biçimde, toprakların elden çıkması olmuştur. Özellikle birbiri ardı sıra gelen Trablusgarp, Balkan ve I. Dünya Savaşları büyük toprakların yitmesi sonucunu doğurarak coğrafi ölçeği bir anlamda küçültmüş, ulus-devlete daha uygun hale getirmiştir. Ulusal savaşın önder kadroları daha savaş sırasında mülki yapıya düzen vermenin "yönetebilmek" için gerekli olduğunu kavramışlar; nesnel koşullar bakımından İttihatçılara göre daha avantajlı olmalarının da etkisiyle hareket etmişlerdir. Savaş sırasında halkçılık düşüncesinin de etkisiyle biçimlenen yerele özerklik isteyen taleplere bu dönemde sırt çevirmemişler; ancak savaş sırasında bu tür talepleri oyalama yoluna giderlerken; savaş sonrasında tümden karşısında olmuşlardır. "Ulus-devlet" inşası sürecinde İttihatçılara göre daha homojen bir yapı kalmış olmasından dolayı daha şanslı olan Cumhuriyet'in kurucu kadroları merkezden çevreye doğru ulusu inşa projesini hayata geçirebilmenin yolu olarak merkezî mülki idareyi benimsemişlerdir. Onlar düşüncelerini hayata geçirebilmenin yolu olarak merkezileşmeyi kabul etmişlerdir.

Kuşkusuz, merkezileşmenin beraberinde birtakım sorunları getirdiği de muhakkaktır. Bununla birlikte, merkezileşmenin ülkenin sorunlarının temeli olmadığı; başka birtakım meselelerin bu alana yansıması olduğu ve dolayısıyla ülkenin bütün sorunlarının çözümünün yerel yönetimlere özerklik ya da daha geniş alan verilmesinden geçtiği yönlü tezler de kanımızca yüzeysel kalmaktadır. İster merkezî yönetim tarzı olsun, isterse yerel özerklik ya da güçlü yerel yönetimler tarzı olsun, hiçbirisi toptancı bir mantıkla iyi veya kötü olarak nitelendirilemez. İkisinin de olumlu-olumsuz bir dizi sonuçları olabilir. Bu iki yönetim tarzından hangisinin ülkenin sorunlarına daha iyi yanıt verebileceği de tekrarlamak gerekirse zamandan ve koşullardan

bağımsız olarak değerlendirilemez. Örnek vermek gerekirse, küresel "emperyalizm"in saldırılarına merkezî devletin set çekebileceği fikri, merkezin bu tür güçlere teslim olduğu ortamlarda bir anlam ifade etmeyeceği gibi; aksine pazarlıkların merkezle yürütülmesi "sızma"yı daha da kolaylaştırabilir. Benzer biçimde yerele özerklik vermenin demokrasiyi ve halkın yönetime katılmasını illa ki sağlaması da gerekmez. Gelirin dengeli dağılmadığı, toplam nüfusunun neredeyse üçte birinin üç büyük kentte, geri kalan üçte ikilik kısmının yetmiş sekiz ilde yaşadığı, ülkenin ürettiği ekonomik değerlerinin büyük kısmının yalnızca tek bir il tarafından üretildiği, kapitalizm öncesi birtakım kurumların varlıklarını sürdürdüğü, mezhepsel ve etnik yarılmanın ülkenin özellikle taşra olarak anılan bölgelerinde temel siyasal tutum ve davranışları şekillendirmeye devam ettiği bir ortamda güçlü yerel yönetimler herhalde tek başına demokrasiyi geliştirici bir faktör olarak değerlendirilemez. Türkiye'nin uzun yıllardır yaşadığı etnik problemin halli de merkezî egemenlik anlayışına yaslanan yerel yönetimleri salt idari birimler gören anlayış çerçevesinde güçlü yerel yönetimler mantığı ile aşılamaz.

Biz her iki yaklaşımın da, yani katı merkeziyetçilik ya da yerele özerklik verilmesini savunan anlayışların, merkez ile yereli neredeyse "antagonist" karşıtlık içinde değerlendirmesinin de sorunlu olduğunu düşünüyoruz. "Modernist merkez"-"muhafazakâr çevre" biçimindeki kavramsallaştırmanın, merkez ve çevre olarak ayrı yapılar tanımlamasının, bu yapılara değişmeyen birtakım özellikler atfetmesinin toplumsal-tarihsel sürecin çözümlenmesinde yeterli olamayacağını düşünüyoruz. Birbiriyle çatışan bu görüşlerin temelde aynı düşünsel argümanlardan, modernleşme anlayışından beslendikleri de dikkati çekmektedir. Aslında bu tartışma kapitalist düzenin nasıl kurulacağı/sürdürüleceği çerçevesi içerisinde gerçekleşmektedir. Tartışmanın her iki tarafı da bu genel çerçeve dışına çıkmamaktadırlar. İttihatçılar ile Prens Sabahaddin arasındaki sert tartışma her iki tarafın da kapitalist bir ekonomik düzenden yana olduğu gerçeğini değiştirmediği gibi, günümüzün tarafları da aynı konumları paylaşmaktadırlar.

Merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik meselesinde, merkeziyetçilik veya adem-i merkeziyetçilik lehine pek çok argüman geliştirilebilir. Bununla beraber bu meselenin çözümlenmesinde tek bir boyuta bağlı kalmak yanıltıcı olabilir. Bunun da ötesinde merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik tartışmasının verili toplumsal-ekonomik koşullardan, kapitalizmin gelişiminden ve sermayenin genel ihtiyaçlarından, toplumsal sınıflar arasındaki ilişkilerden bağımsız ele alınamayacağını düşünüyoruz. Nasıl ki bir zamanlar "ulusal pazar"ın inşası kapitalizmin o anki gereklilikleri doğrultusunda şekillenmişse, günümüzde de yerel özerklik taleplerinin arkasında yatan tek değilse bile, en önemli dinamiklerden birinin sermayenin ve dolayısıyla kapitalizmin geçirdiği dönüşümlere bağlı olarak ihtiyaçlarının farklılaşması olduğu söylenebilir. Bunun yanı sıra günümüzde bir yandan yerele daha geniş özerklik verilmesi gündeme gelirken, öte yandan ulus-devletlerin dahi küresel bir pazar bütünlüğü içerisine dahil oldukları; uluslararası antlaşmalar ile ülkelerin iktisadi kararları artık tek başına alamadıkları gerçeği ile de karşı karşıyayız. Dünya çapında bütünleşen bir "pazar" içerisinde yerel özerkliklerin gündeme geldiğini açıktır.

Netice olarak yüz yıllık bir zaman dilimini inceleyen bu çalışmada birtakım kavramların veya uygulamaların zaman ve mekân bağlamı dışında; sosyo-ekonomik yapı dikkate alınmadan bir anlam ifade etmeyeceği sonucuna vardığımızı belirtmek isteriz. Bu çerçevede bizce merkeziyetçilik veya adem-i merkeziyetçilik amaç olarak tanınamaz. Amaç, refah seviyesinin yükselmesi, demokratik mekanizmaların geliştirilmesi, katılımcı ve çoğulcu siyasal yapıların oluşturulması olarak tanımlanırsa; bu amaç doğrultusunda konjonktüre bağlı olarak merkeziyetçilik ya da adem-i merkeziyetçilik yalnızca araç olarak görülebilir.



Ekler

EK I:
VİLAYETLERİN İDARE-İ MAHRUSESİ VE NİZAMATIN SUVER-İ İCRAİYESİ HAKKINDA TALİMAT-I UMUMİYEDİR*

Saye-i mahasinvaye-i şevket-padişahide idare-i mülkiye-i saltanat-ı seniyenin istikmal-ı ıslahatıyla usul-ı tanzimiyenin teşeyyüd ve teyidi ve umum tebaanın nail oldukları ni'met-i muadelet ve istirahatın tevfir ve tezyidi murad-ı merhamet mutadıyla memalik-i şahanenin bazı mahallerinde teşkil olunan vilayetlerden müşahade olunmakda olan fevaid ve muhasenattan dolayı bu usulün tamamen icrasına müsaade-i seniye-i hazret-i tacdari-yi şayan buyurulmuş ve müceddeden vilayet olması lazım gelen mahallerin mülhak ve muzafatıyla devair-i mülkiyesi teşkil ve tertib olunmuş olduğından be-tevfika taali şu idare-i cedide semeresiyle ma'muriyet ve servet-i mülkiyenin esbab ve vesaili an-be-an mevki-i icraya konulmak ve o cihetle asar-ı mes'ud hazret-i hailafet-penahinin muhasen âsârı tahkim ve ibraz olunmak içün memurinin derece derece vezaif ve harekatını tevsi' eden ve vilayetlerce kanun-ı umumi olan nizam-ı aslinin teferruatından bulunan birtakım usul ve kavaid ile idare işlerince en ziyade müttehim olan mevadd-ı mühimmenin müfredatını tayin ve tebliğ eylemek lazım gelüb ol babda ittihaz olunacak vezaif ve harekât vülat-ı azam tarafındanbazı mevadd-ı mahsusa hakkında vukubulacak o emir ve icraatın derecatı beyan olunur.

(*) Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi Kütüphanesi: 35.3.956/ VİL.İ, s. 2-17.

FASL-I EVVEL

Devair-i Mülkiye ve Mecalis ve Mehakim-i Nizamiye ile İdare Şubelerinin Suret-i Tertibini Şamildir

Madde 1: Her vilayet müteaddit livadan ve livalar dahi müteaddid kazadan ve kazalar müteaddid nevahi ve Kura dan mürekkeb olub bu daire-i vilayetin idaresi bir valiye ve her liva bir mutasarrıfa ve her kaza bir kaim-makama ve nahiyeler müdirlere müfevvez olduğu misillü vilayetle vuku bulacak mesalihin merci nazırı ve muhatabı vali olub vilayetin nik ve bed kaffe-i hususatından vali-i vilayet mesul olmağla mutasarrıflar mesalih-i mülkiye ve maliyede valilerin ve kaza kaymakamlıkları ile nevahi müdirlerini mutasarrıfların maiyetinde bulunduklarından mutasarrıflar doğrudan-doğruya vali-i vilayet ile ve kaymakamlar mutasarrıflara ve nevahi müdirleri kaymakamlıklarla muhabire ederek hiçbir mutasarrıf ve kaymakamın mesalih-i cariyede mercilerinin gayriye muracatları caiz değildir.

Madde 2: Vilayetlerin umur maliyesi merkez-i idarede bir defterdara ve evliye-i mülhaka da birer muhasebeciye müfevvez olarak vülat-ı azamın malca olan mesuliyetlerinin defterdarlarla cihet-i müşterekesi nizamname-i mahsusasında münderic ve muharrer olmağla merkezlerde umur-ı maliye-i vilayet nizam mevzuuna tatbiken cereyan eylemek ve sancakların umur-ı maliyesince mutasarrıflarla muhasebecilerin ve kazalar idare-i maliyesinde kaymakamlarla mal müdirlerinin suret-i mesuliyetleri dahi nizam-ı mahsus tahtında bulunduğundan o kaidenin hükmü muhafaza kılınmak icab-ı maslahattandır.

Madde 3: Vilayetlere en evvel yapılacak şey kaza ve nahiyelerin teşkili ve memleket meclislerinin tertibi maddeleri olub bir sancağın daire-i mülkiyesi kaç kazadan mürekkeb ise onların her biri mevki ve maslahatca üç sınıfa taksim ile medeniyet ve cemiyet ve ticaretce birinci madde de bulunanlar sınıf-ı evvel ve hall-i idarece daha mazbut olanlar sınıf-ı sani ve salis itibar olarak ve kaza ve kasaba şeklinde bulunmayan yerler nahiye add edilerek bu tertip üzere bir sancağın mülhakat-ı mesafe ve mevkiice dahi tayin olunduktan ve nahiye halindeki küçük kazalar cesim olan kazalara rabt ve ilhak kılındıktan sonra nahiye itibar edilecek kazaların müdirlik merkezlerinde gayr-ı muvazzaf birer ihtiyar meclisi intihab ve tertib olunacaktır ve şu teşkilatta sınıf-ı sülüseye inkısam eyleyecek olan kazaların kaymakamlarına her sancak için maliye nezaret celilesi tarafından tefrik olunan tahsisat-ı cedide dairesinde ve üç mertebede maaişlar tahsis ve tertibi kararlaştırarak ve nahiye müdürlerine dahi her nahiyenin hal ve mev-

kiine göre aylıklar yapılacak ve memurun ve hademe-i saire için buraca tayin olunan mahsusatın cihat-ı münkasımesi gösterilerek defterleri nezaret nezaret-i müşarünilayhaya gönderilecektir.Gerek merkez-i vilayette ve gerek liva ve kazalarda karyelerde intihab-ı aza ve tertib-i mecalis hususunun ne yolda cereyan eylemesi lazım geleceği nizamname-i vilayetin mesadd-ı müteaddidesinde musarrah olmakla vali-i vilayetin nezareti ve mutasarrıfların vüsatı ile aza-yı meclis nizamı dairesinde ahaliye intihab ettirilip şu kadar ki; devletin bunda asıl maksadı umum-ı tebaaya şamil olan hukuk-ı intihabiyenin halelden ve garez ve sahabetden vekayesi kaziyesi olarak bir meclisin azası ne kadar hüsn-i intihab olunur ise icraat ve müzakkerat dahi ol kadar vezaif-i nizamiyeyi muhafazaya delalet eyleyeceginden emr-i intihabda memurinden birinin veyahud müteneffizan-ı memleketten müdahalatı ve marifet-i ve sahabeti munzam olmasına ve intihab-ı aza olacak ahalinin sıfat-ı nizamiyesine dikkat ve itina kılınacaktır.

Madde 4: Meclisin bend-i sabıkta gösterildiği üzere teşkilatı icra olunduktan sonra merkez ve mülhakatca idare-i kalemiyenin tanzimi lazım gelib her vilayetin umur-ı tahririyesi ise müstakil bir mektubcuya muhavvel olduğundan ve heyet-i kalemiyenin ne yolda tertib olunması ve vezaf-i mütemadiyesinin ne suretle cereyan eylemesi iktiza edeceği dahi işbu talimatla merbut olan tarifenamede mufassalan beyan olunduğundan onların tertibatında o tarifata tevfikan icra ve ikmal olunacaktır.

FASL-I SANİ

Memeleket Meclislerinin Rüyet-i Dava Hakkında Vukubulacak Hareketlerine ve Davanın Suret-i Havalisine Dairdir

Madde 5: Vilayet nizamnamesinin mevadd-ı muhtelifisinde beyan olunduğu vechile vilayetlerde dava rüyetinde memur olan meclisler dört dereceye münkasım olub birincisi kurada bulunan ihtiyar meclisleridirki, suleha kabil-i tesviye olan hukuk-ı hafife-i şahsiyeyi ve ikincisi kaza merkezlerinde olan dava meclisleri olub bunlar dahi gerek kura ihtiyar meclislerinde hal ve tavsiyesi nizama mümkün olmayan ve gerek bulundukları kasabaya müteallik bulunan dava-i hukukiyeyi rüyet ederler. Üçüncüsü liva merkezlerinde olan temyiz-i hukuk meclisleri olup bunlar cinayetten ve hukuk-i adiden münbais olan davaların yani kazalar dava meclislerinin baktığı hukuk işlerinin istinafa rüyetine ve gerek kazalar dava meclislerinde nizama tesviyesi kabil olmayan davaların re'sen tedkikine mezundur. Dördüncüsü vilayet merkezlerin-

de bulunan temyiz-i hukuk vilayet meclisleridirki daire-i vilayette cüzi ve külli vukubulan hukuk davalarının divan-ı istinaf-ı olduğu gibi vazife-i mahsusesi iktizasınca başlı ve cesim davaların müstakiilen rüyeti ve cinayet-i cesime iddialarının muhakemesi bu meclislere muhavellidir.

Madde 6: Dava-i hukukiye iki kısım olup emlak ve emvale mütealik hukuk-ı şahsiye ve diğer zabtiye-i hükümete müteallik olarak ya müddei-i mahsus canibinden veyahut idare memurları tarafından eşhas aleyhinde vukubulan davalar ve ahval ve muamelat-ı saireden hasıl olan iddialardır.Işbu iki nev davanın hükümetçe istimaı mutlaka müddei arz-ı hal veyahud zabıta memuru canibinden müzakere ile beyanı hal ve istida olunmağa merhun olduğundan arz-ı halsiz müzakeresiz hiçbir davanın kabülü ve mecalis ve mahkeme havalesi caiz değildir.

Madde 7: Bu cihetle kabul olunacak davanın muamelatı tefrik edilmek için mesela erbab-ı cünha ve kabahatten birisi zabıta-i belediye aleyhinde olan hareketinden dolayı tutulupta istintak ve muhakemesi lazım geldikte veyahud ahval-i sairesiyle davası devlete ait olan şeyler için bir şahsın isticvab ve istintakı iktiza edilerekte töhmet ve kabahat ve mesul olduğu maslahatın mücmelen beyanına dair zabıta ve idare memurları canibinden jurnal ve takriri yapılıp re's-i vilayette ise vali veya onun muavin vekili tarafına ve kürsi-i livada ise mutasarrıflara ve kazalarda ise kaymakamlara ifa olunacağı gibi şahsın beyninde tekevvün eden her nevi davanın derecatı dahi ashab-ı dava tarafından arz-ı hal eyleyene o mercilere ifade kılındıktan sonra nevi ve cinsine göre mecalis ve muhakeme havale edilecek ve cüzi ve külli her ne türlü dava olur ise olsun mecalis ve mahkemede tedkik olundukça ve mazbata ve ilam verildikçe hükümet memurları tarafından bir güne hükmün icrası tecviz olunmayacaktır.

Madde 8: Bend-i sabıkta gösterilen hukuk davalarının bittabi mahakim-i şeriyeye taalluk edecek ve cinayet iddialarının murafaa-i şeriyeyi icab ettirecek cihetleri olacağından tedkikat ve ahkam-ı şeriye dairesinde görülecek işlerin mahekim-i şeriyeye gönderilmesi lazım gelib, fakat tebaa-i müslimden olan bir şahıs ile gayr-i müslim olan diğer şahıs beyninde hukuka müteallik bir dava tekevvün eylediği ve hristiyandan ikame-i beyniyeye ihtiyaç verecek bir şey olduğu halde mutlaka temyiz-i hukuk ve dava meclislerine havale olunarak muhakemat-ı lazımesi o meclislerde muhikkane icra ettirilecek ve millet-i gayr-i müslime efradının umur-ı ruhaniye ve mezhebiyelerine veyahud cemaat-ı milliye beyninde cari olan hususat ve muamelata dair vukubulan dava ve istidaların tedkik ve tesviyesi dahi nizamat-i umu-

miye mucebince metropolid ve murahhasalara havale kılınırak derece-i saniyede hükümetin vasatet ve marifetine bırakılacak o makule işlerin tahkikat ve tedkikatı iktiza eden meclislere ihak olunacaktır.

Madde 9: Davası hükümete ait olan mevadd-ı hukukiyenin rüyeti dahi ayniyle madde-i sabıkada gösterilen kaideye tatbik olunup gerek islam aleyhinde gayr-i müslim şühud ikamesini müstelzim olacak ve gerek ahkâm-ı kanuniye dairesinde fasl-ü hükm olunacak davadan bir ciheti devlete ve idareye taalluk eden hususat temyiz-i hukuk ve dava meclislerine havale kılınarak hükümetin hukuku ile hukuk-i umumiyenin muhakemet-i ve şu iki kısma ait davanın suret-i kabuliyle icra-yı tedkikatı muamelat-ı müsaviye tahtında tutulacaktır.

Madde 10: Hükümet memurları aleyhinde vukubulacak davaların evvel emirde en büyük memur tarafından yani derece derece vali ve mutasarrıf ve kaim-makamlar canibinden sırren ve alenen tahkikatı icra olunarak maslahat mahkemeyi intac eylediği taktirde temyiz-i hukuk ve dava meclislerinde rüyet eyleyecektir.

Madde 11: Ticaret ve şirketten hadis olan davaların rüyet ve muhakemesi mutlaka ticaret muhakemelerine ait olduğu gibi daire-i vilayette bulunan sancak ve kazalar mahakim-i ticariyenin rüyet ve hükm eyledigi ticaret davalarının istinakı dahi merkez-i vilayetle bulunan meclis-i ticarete ait bulunduğundan mülhakatta bulunan ticaret mahkemeleri ilamatının hukuk-i adiye mahakim ve mecalisinde istinaf ve rüyeti caiz olmayacaktır.

FASL-I SALİS

Vezaif: Umumiyenin Derecatını ve Islahat-ı Zabıta ve Belediye ye Müteallik Bazı İcraat ve İhtaratı Mutazammındır

Madde 12: Vilayetlerin vezaif-i umumiyesi itibariyle esas icraarı üç kısım olarak birincisi idare-i mülkiye ve maliye cümlesinden olan tahsil-i emval ve tapu ve arazi işleri ve ikincisi asakir-i zabtiyenin suret-i idare ve hareketleri ve üçüncüsü menafi-i umumiye ait olan imar, tarik ve maabir ve sair her türlü ihtiyacat-ı belediyenin eshabı olup birinci kısmın emval-i devlete müteallik olan cihetiyle tekalif-i mertebenin suret-i tahsiliyesidir.Bunun hiçbir güne tehirat ve tasibatı müstelzim olmayacak ve ahali haklarında bais teshilat olacak yolda cereyası mültezim ali oldugundan ve hususiyle bir taraftan icra kılınmakta olan tahrir-i emlak iktizasınca verginin tesbit-i asliyesi Kesb-i istizam eylemesinden dolayı tahsilatında suret-i muntazamada olması lazım geldiğinden vergi ve bedelnt-ı askeriyenin tarik-i istihsaline bunun

için yapılan tahsildarların vezaifine dair Tuna vilayetinde meriyül-icra olan talimatların tamim ahkâmı mukarrerdir.Tahsil-i emvalin bir şubesi dahi çünkü vilayet nizamı hükmünce hükkam-ı şer'in tavzifi cihetiyle onlara ve memurin-i mülkiyeye ait olan harc-ı vesaik ve rüsum-ı tahsiliye hazine-i devlete kaldığından bu rüsumatın istihsal ve hıfzını ve kanuna-ı erbab-ı cünha ve kabahatten alınan cezn-yı nakdinin cihet-i istifasını temin eylemek maddeleri olmağla şu iki nevi tahsilata ve göçebelik halinde bulunan kıbti taifesi vergisinin istihsaline müteallik olan usül-ı cedidenin muhafaza ve icrasına dahi itina kılınacaktır.

Madde 13: Tapu ve arazi işleri halkın medar-ı servet ve ticareti olan iki vasıta-i kuvveyenin tanzim-i icraatı demek olup bunların esası ise kuvvanın mahsusa ile müeyyed olduğu halde idare-i mütemadiyesinden devletce ve ahalice husul-i teminata delalet eyleyecek tedabir ve teşebbüsata dikkat olunmak mültezim idüğinden şu maksada tevfikan müttehiz olan kavaid-i cedidenin icrası vazife-i umumiye-i cümlesindendir.

Madde 14: İdare-i mülkiyenin kısm-ı sanisi olan umur-ı zabıta cismi memleketin avarız-ı na-maraziyeden ve o cihetle ahalinin emniyeti mal ve can ve ırz ve namuslarını halelden vikaye eylemek husularını müstamil olup gerek bu vazife-i mühimmenin ve gerek kaffe-i evamir-i hükümetin vasıta-i tenfiz ve icrası ise asakir-i zabtiye olduğundan bu sınıfın tanzim-i ahval ve harekâtı mevadd-ı mutenadan bulunmuştur. Binaberin, mukaddema Rumili kıtasından heyet-i zabtiyesini taht-ı intizama alınıb Haleb ve Suriye vilayetlerince dahi esbab-ı tanzimiyenin icrası hasıl olmuş ve daha sair mahallerin kuvve-i zabıtası muntazam surete konulmamış ise de onlarında sırasıyla iktizasına bakılması mukarrerdir. Şu kadar ki, hidmet-i zabıtanın üç nev vazifesi olarak onun birincisi her memlekette polis usulune lazım olan işleri rüyet ve icra etmek yani memurin-i hükümetin gerek devlete müteallik umurda ve gerek ahali ve sakineye dair hususatta bilip öğrenmesi ve muttali olması lazım gelen cüzi ve külli işler her ne ise onları vaktiyle ve hakikatiyle öğrenip meydana çıkarmak ve ikincisi emval-i devletin istihsaline bakmak ve üçüncüsü erbab-ı cinayet ve şekaveti istisal ile ihzar işlerini icra eylemek maddeleri olmasıyla beraber bu üç vazifenin bir vasıtaya tevdi ve ahalisi mülken ve maslahaten mazarr olduğundan teftiş mesalihi ile tahsil vazifesi hidmet-i hıfziyeden bittefrik zabtiyesi muntazam olan vilayetlerin idare-i zabıtası başka ve hıdmet-i teftişiye ve tahsiliyesi başka sınıflara taksim ve ihale kılınmış olmağla ve teftiş memurlarıyla tahsildarların vezaifine dair talimatlar dahi

yapılmağla sair vilayetlerede şu kaideye tevfik-i vazife maddesinin suret-i muvakkatinde icrası mümkün olabileceginden talimat-ı mahsusalarına tevfikan asakir-i mevcude-i zabtiyenin esas hareketleri üç kısma taksim olunmak ve tanzimat-ı zabtiyeye kadar mevcudunun tahliliyle ve maaşlarının tadil ve tesviyesiyle hüsn-i idare-i umura itina kılınmak ve bu yolda tertibe kafi karşılık bulundukça Bab-ı Ali ye beyan ve inha edilmek icab-ı maslahattandır.

Madde 15: Memurin-i mülkiyenin vazifelerine dair yetmiş sekiz tarihinde kaleme alınan talimat-ı umumiye-i muvakkatenin onbeşinci maddesinde beyan olundugu vechle dahil-i vilayetle gelebilecek eşkıya zuhur eder emniyet-i belediyeye halel geldiği ve neferat-i mevcude-i zabtiyeye kifayet etmediği ve asakir-i muntazame-i şahane bulunduğu taktirde neferat-ı muvakkate-i zabtiye tahririne vülat-ı azam kema-kün mezun oldukları misillü şekavet-i müstemirne ashabından der-derst olunan eşhasın temyiz-i hukuk ve cinayet ve töhmetleri sabit olduktan sonra hemen idam ve izale-i vücudlarına veyahut sairden ev cezalarına mevkii ve maslahatca lüzum görünür ise iktizasını icra ve ba'de mazbata ve istintaknamelerini Bab-ı Ali ye irsal ve israaya dahi vülat-ı azam mezundur. Fakat bu madde pek ziyade dikkat ve itinaya şayan olmağla hiç kimsenin bila-mucib ceza görmemesine ve şu mezuniyetin su'istimalden muhafazasına hasr-ı nazır bulunup hilef-i kanun ve nizam bir adamın hakkında tertib-i mücazat olunur ise mesuliyet-i kanuniyesinin icra kılınacagı muhakkak olduğundan buraları mütemadiyen gözetilmek ve telgraf olan yerlerde o makule müsraraaten mücazatı icra kılınacak eşhasız bir kere derece-i cinayetleri ve icra-yı cezaları telgrafın Bab-ı Ali den istihzan olunup alınacak cevaba göre iktizasına bakılmak lazım gelecektir.

Madde 16: Vazife-i umumiyenin üçüncü kısmı olan imaret ve ıslahatı mülkiye hususları her vilayetin icab ve ihtiyacına göre vücuda getireceginden bunların müfredatı bittabi kable't-ta'dad olamaz ise de envaı itibariyle mesela mekatib-i umumiyenin tanzimi ve turuk ve maabir imarı ve ziraat ve sanatın teksir ve tezyidi ve aceze-i eytamın terbiyesi ve ikraz ve istikraz maddesinin beyne'l-ahali hüsn-i icrası ve işcar-ı nafıanın yetiştirilmesiyle enhar ve göl tathiri ve hark küşadı maddeleri mamuriyet-i belediye ve servet-i tebaanın terakkiyatına delil olacak esbab-ı esasiyeden olub bunlardan tanzim-i turuk ve maabir hakkında vaz' ve tesis olunan nizamnamenin tamim ahkamına bir kaç senelerdir teşebbüs kılınarak ahalinin her sınıfı bunun muhassenatını tefehhüm eylemiş ve ameliyatına alışmış olduklarından ve mamafih bu makule

nizamatın icraatınca esbab-ı teshileyeye müracat olunmak muktezio-lup Tuna vilayetinde tecrübe-i faaliye üzerine teshilat-ı lazıme istihsal kılınmış olduğundan onun usul ve füru'nu havi olan talimata tatbik-i muamelat edilerek her vilayetin husus ve umumi yollarının tayin kılı-nacak mühensiler nezaretleriyle imar ve tanzimine işcar-ı nafıa ile sair istifade edilecek tohumların celb ve ziranına ikdam olunacaktır.

Madde 17: Mekatib-i umumiye-i vilayetin nezareti ve idarelerinin tanzimi vilayet nizamnamesi hükmünce müfettiş-i hükkâmın vazife-i memuriyeti cümlesinden olup taşralarca ekser kasabat-ı cismiyede rüşdiye mektepleri dahi yapılmış ise de birinci derecede etfalin mev-ki-i tahsil ve terbiyeleri olan sıbyan mekatibini ıslah etmek ve hiç mek-teb olmayan mahallelerde mektebler yaptırmak ve etfal ahaliyi tah-sil-i oluma teşvik ve veli ve akrabalarını tergrip eylemek vezaif-i hükü-metin mevadd-ı mühimesinden olmağla ve vücuh-ı bire vasiyet olun-muş olan akçelerin bu misillü asar-ı hayriyeye sarfı münasib görün-mekle onların cem ile ve iane-i ahali ile mekteb bulunmayan yerler-de sıbyan mektebleri küşadıra ve mevcudunun ulahısa çalışılacaktır.

Madde 18: Sanayi-i dahiliyenin terakkisi servet-i memleketin es-bab-ı azimesinden olmasıyla beraber bunun tarik-i istihsali mütenev-vi olduğundan ve şu kadarki islahhane namiyle Tuna vilayetinde yapı-lan mahallere etfal ve eytam ahali kabul olunarak bunlar orada sana-yi teşvik ve tergib olunmasıyla az vakitle birtakım şeyler tahsil ederek asakir-i zabtiye elbise ve kunduralarının ıslahanelerde imale hasıl ol-muş idüğünden bunların suset-i tertibine şamil olan talimata müraa-catla her vilayette böyle ıslahhaneler küşadına ve fabrikalar ve şirket-ler tesis ve tertibi gibi ashab-ı hirfet ve ticaret taraflarından arz olu-nacak mutalib ve müstedayanın tervic ve teshiline ve belki o misille-rin o yola tergib ve teşvikine sarf-ı gayret kılınacaktır.

Madde 19: Erbab-ı ziraat ve felahatın mütemadiyen mecbur ve muhtaç oldukları istikraz ve istidane için ekser yerlerde müracecile-re müracaat eyledikleri ve onların dahi menafi-i na-meşrua istihsali-ne çalışarak hadd-i nizamiyesi haricinde birtakım şerait-i muzırra tek-lifiyle ahaliyi azrar ettikleri malum olup egerçi müraca nizamnamesi-nin hükmü o makule mukavelat-ı na-meşruayı inde'l-muhakeme tadi-le kafi isede asl-ı hükümetin yapacagı şey ahaliyi şu mecburiyet-i mu-zırrdan kurtarmak sureti olup mukaddime Tuna vilayetine teşkil ve küşad alınan mansuf-i umumiye sandıkları ise bu maksadı bi'l-sehve-le istikmal eylemiş ve ahalinin maliyesine ahali için otuzbir kiseye ya-kın sermaye-i nakdi tedarik edib herkes bu sandıklardan istikraza alış-

mağla müraceci takımının itisafına mahall kalmamış olduğundan işbu sandıkların nizamname-i mahsusuna tatbiken her vilayetle küşad ve tertibine himmet olunacaktır.

Madde 20: Şehr ve kasabalarca tenzifat ve tanzimatın icrasıyla her mevkiin ıslahatca olan ihtiyacını yine o mevkiide teshil etmek umur-ı mültezimden olub tahrir-i emlak üzerine tertib eden verginin bir kısmı dahi devletce her kasabanın masarif-i tanzifiyesi mukabilinde terk ve tahsis olunmakta bulunduğundan gerek şu varidat ve gerek sair muavenat ile şehr ve kasabaların imaratını vücuda getirmek için birer daire-i belediye meclisi teşkili suretinde Tuna vilayetinin tecrübe-i faaliyetiyle muhassenat görüldüğünden işbu meclisin dahi refte-refte nizamına tatbiken teşkiline itina edilecektir.

Madde 21: Teksir-i tenasül maddesini teshil eylemek imarat-ı mülkiyenin levazımından olduğu halde taşralarda emr-i tenkih ve izdivacda ekseriya cari olan teklifat buna mani olmakla idüğünden her tarafca o makule teklifatın def ve ilgasıyla tanakühün teksiri esbabına ve işbu talimata munzamm olan tenbihname mucebince ve daha sair suretle icra-yı vesayaya dikkat kılınacaktır.

Madde 22: Bunlardan muada şayan-ı itina olan masalihin birisi dahi hal-i bedavette bulunan aşairden müstaid-i medeniyet olanların iskanı ve muhacirin çerakese takımının tütün ve ayvalarıyla istikrar-ı senet ve ticaretleri hususu olub muhacirin iskanının suver-i icraiyesi ise talimat-ı mahsusa ile tayin kılınmış ve aşairin iskanları dahi emr-i iskan hakkında takayyüdat-ı kamileye devam olunmak ve muhacirin-i çerakesenin esbab-ı ziraat ve ticaretlerini istikmale nezaret kılınmak iktiza-yı haldendir.

HATİME

İşte vilayetlerce ittihaz olunarak harekat-ı icraiye ve vezaf-i mühimmenin derecat ve keyfiyatı bunlar olup kâffe-i mesalihin tadil-i usul ve teşeyyüd-i muamelatı ise tecrübe-i faaliyeye müstenid olduğundan bir kere hususat-ı muharrereye vaz-ı esas olunduktan sonra her mahallin ihtiyaca göre daha ne türlü şeyler yapılmak ve usul ve talimat mevcudenin ne cihetleri ta'dil ve te'yid olunmak lazım gelir ise bilaistizan iktisalarına bakılmak ve mebadi-i umurda birer nüshası tab ve temsil olunan nizamat ve talimat layihaları esas-ı hareket ittihaz kılınmak ve her halde devlet ve memleket ve teba ve millete naf-i olacak asar-ı memduha ibrazına sarf-ı rüyet ve musaddakat olunmak lazım gelecektir.

EK II:

İDARE-İ HUSUSİYE-İ VİLAYAT KANUNU

DAHİLİYE VEKÂLETİ UMUR-I MAHALLİYE-İ VİLAYAT MÜDİRİYETİ HEYET-İ VEKİLE RİYASETİ CELİLESİNE*

Vilayetin idare-i hususiyeleri hakkında bu kerre tadilen tanzim kılınan layiha-i kanuniye esbab-ı mucibesiyle ma'an ve leffen takdim kılınmış olunmağla heyet-i vekilece tasvib buyurulduğu takdirde kanun hükmünü iktisab etmek üzre Büyük Millet Meclisine arzı vabeste-i re'y-i samileridir efendim.

Fi.22.Kanun-ı evvel. Sene. (1)336
Dahiliye vekili adına
Sıhhiye vekili
imza
Doktor Adnan
Heyet-i vekileye
25.12.(13)36
Kabul olunmuşdur.
27.kanun-ı evvel. (1)336
imza
Doktor Adnan
Karar Numrosu: 468

(*) TC. Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, yer no. 030.18/72-1, sayfa numarası yok.

İDARE-İ HUSUSİYE-İ VİLÂYAT KANUNU

FASIL

-1-

Vilayet

Madde 1: Vilayet, emval-i menkule ve gayr-ı menkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile tefrik olunan vezaif-i hususiyenin ifası hususunda muhtariyet-i tâmeyi haiz bir şahs-ı mütenevvidir. Emval-i hususiye-i vilayet mahfuziyet ve masuniyet itibariyle emval-i umumiye-i devletten maduddur.

Madde 2: Vilayetin umur ve menafi-i hususiyesini tedvir ve muhafaza ve onu teşkil ve teşhis eden vesait-i idariye şûra-yı vilayetin encümen-i vilayet ve vilayet reisidir.

Madde 3: Vilayete mevdu' umur ve vezaifi hususiyede salahiyet-i icraiye vilayet reisine ve encümen-i vilayete aittir.

Madde 4: Valinin idare-i hususiye-i vilayete ait vezaifi şûra ve encümen-i vilayetin muhtelif kanun ve nizam-ı mukarreratını işbu kanun ile muayyen kavaid dairesinde fesh veya tashih ettirmekten ibarettir.

Madde 5: Memurin-i hususiye-i vilayetin vazife-i memuriyetlerine müteallik sû-i harekâttan dolayı muhakemeleri memurin-i devlet hakkındaki usul ve mukerrarata tabidir.

VİLAYETE AİT HİDEMATI MAHALLİYE

Madde 6: Vilayete tefrik olunan hidemat ber-vech-i âtidir:

1- Küşad ve tesfiyesi ve tamiri kanun-ı mahsusa ile Nafıa Vekâletine ait turuk-ı umumiyeden maada vilayet dahiline mahsus olarak vilayet ve kaza merkezlerini ve mühim ticaret mevkilerini yek-diğerine rabt eden turuk ve maabirin küşad ve inşasıyla tamirat-ı mütemadiyesi [gerek turuk-ı umumiyenin ve gerek hususiye-i vilayetin şehir ve kasabalar dahiline tesadüf eden aksamının inşa ve tamiri dahi nev'ine göre nafıa vekâletine veya vilayete aittir.

2- Vilayetin varidat-ı âdiye ve fevkeladesinin müsaadesi derecesinde göl ve bataklıkların ıslah ve tebiyesi ve gayr-ı memlük şehirlerinden enharın cereyanını tahvil etmeyecek ve zararı müeddi olmayacak surette cetveller küşadı ile arazinin ıskası için ameliyat-ı lazıme icrası yahud bu ameliyatın şeraiti mahsusa-i nafıa ile talibine ihalesi [ameliyat-ı mezkûreye ait evrak-ı musbite nafıa vekâletince tedkik ve üç ay zarfında aynen ve tadilen kabul ve tasdik idilecektir. Müddet-i mezkûrenin inkızasında vilayet ameliyata mübaşeret idebilir.

3- Şehir ve kasabalarda menafi'i belediyelere ait ve şeraiti devletçe

müttehiz kavaide muvafık olmak ve müddeti kırk seneyi tecavüz etmemek üzere hayvan, gaz ve elektrik ile cer olunur. Tramvaylar inşa ve elektrikle veya havagazı ile tenvirat icrası ve şurba salih su isalesi içün imtiyaz itası ve dahil-i vilayette otomobil ve otobüs ve omnibüs arabaları işletmek ve sanayi-i muhtelifeye ait fabrikalar tesis etmek içün ruhsat itası [müddet-i kırk seneyi tecavüz eden bi'l-umum inşaat ile kuvve-i muharrekesi sükût-ı miyah ile istihsal olunacak cer ve tenvir-i elektriğiye müteallik imtiyazatın projeleri Nafıa Vekâletince tedkik olunduktan sonra ita olunur.

4- Nümune ve tecrübe çiftlik ve tarlaları ve fidanlıklar ile çiftlik mektebleri ve damızlık hayvanatı ve alat-ı ziraiye ve yolları tesis mahsulat-ı ziraiye ve hayvanat-ı ehliye sergi ve müsabakaları küşad ve at yarışları icrasıyla mükâfat-ı nakdiye itası mahsulatın cinsini ıslah etmek ve vilayetin iklimine muvafık mahsulat-ı cedide yetiştirmek için meccanen tohum ve fidan tevzi'i merkez-i ziraat olan mahallerin umumun istifade edebileceği hasad-ı harman ve kalbur makineleri vesair alat-ı ziraiye ihzarıyla zürrâ' icarı ziraat müzeleri ve zirai teavvün şirketleri tesis ve'l-hasıl terakkiyat-ı ziraiyeyi temin edecek her türlü hususatın tatbik ve icrası.

5- Orman yetiştirmeğe müsait mahallerde orman yetiştirilmesi ve yabanî ağaçların aşılanarak müsmir hale ifrağı esbabının temini.

6- Vilayete muhassas yerli iktisat ve itibar sandıkları teşkil ve küşadına ruhsat itası.

7- Mevaki'-i münasebede sanayi odaları ve sanayi mektebleri küşadı ve bunlarda ihtiyacat-ı mahalliyeye muvafık sanayiin talimi, sanayi-i mahalliye mahsulat ve mamulatının teşviki için müsabakalar ve sergiler küşadiyle mükafat-ı nakdiye itası ve sanayi-i mahalliyeye ait müzeler tesisi

8- İcab eden mahallerde ticaret odaları ve ticaret borsaları tesis ve sergiler küşadı ve pazarlar ve panayırlar ihdası ve'l-hasıl umur-ı ticaretin tevsi'i ve teshili ve servet-i mahalliyenin teksiri içün lazım gelen tedabirin ittihazı.

9- Tahsil-i ibtidainin temini içün lede'l-hace seyyar mekatib-i ibtidaiye ve darü'l-muallimin-i ibtidaiyeler ve amele ve fukaraya mahsus gece mektebleri ve liva idadileri tesis ve inşası ve bunların maarif-i umumiye kanununa tevfikan idare ve nezareti.

10- Vilayete ait bi'l-cümle emlak, akar ve emvalin idaresi.

11- Vilayet dahilinde eytamhane, hastahane, bimarhane ve darülaceze gibi müessesat-ı hayriye ve sıhhıye tesisi.

12- Vilayet-i menfaate tesis olunacak müessesat-ı nafıa ve hayriyenin idare ve nezareti.

VİLAYET BÜTÇESİ

Madde 7: Vilayet bütçesi âdi ve fevkalade bütçe namıyla iki kısma münkasımdır

Madde 8: Vilayet-i âdi bütçesinin varidat kısmını teşkil eden mevadd şunlardır:

1- Müsakkafat ve arsalar vergisi.

2- Temmetü vergisi.

3- Müsakkafat ve arsalara ve temettü vergilerine ait tezakir esmanı.

4- Büyük Millet Meclisince azami ve asgari nisbeti tayin ve tasdik edilmek ve hususî vesait-i tahsiliye marifetiyle cibayet olunmak şartiyle tekâlif-i umumiyeden haric veya tekâlif-i umumiye matrahlarına göre ihdas olunacak vergiler.

5- Tedrisat-ı ibtidaiye kanunu mucebince vaz' olunacak vergiler.

6- Turuk ve maabir bedelat-ı nakdiyyesi

7- Zebhiye resmi vilayet hissesi.

8- Vilayete ait emval ve emlakin hasılat ve iradı ve bedel-i ferağı.

9- Vilayetçe köprü, iskele ve ubura mahsus kayıklar ve saire tesisi gibi vilayetin vezaifine dahil menafi'-i umuma ait hidemata mukabil istifa olunacak ücurat veya bedel-i iltizam.

10- Dahil-i vilayette vilayetçe işlemek üzere tesis edilecek tramvay, ömnibüs, otobüs, otomobil gibi vesait-i nakliye şirketlerinden ve sahiplerinden senevî alınacak mebaliğ-i muayyene.

11- Nümune çiftlik ve tarlaları, çiftlik mektebleri, damızlık hayvanat ve alat-ı ziraiye depoları sanayi mekteb ve sergileri ticaret sergileri gibi müessesat-ı ziraiye ve sanaiye ve ticariye menafi' ve hasılatı ile panayırlar varidatı ve alat-ı ziraiye bedelat-ı icarı.

12- Vilayetçe tesis ve idare edilecek mekâtibin her nev' varidatı.

13- Vilayet matbaa ve gazetesi varidatı.

14- Hibe ve vasiyet suretiyle vuku' bulacak teberruat ve ianat.

15- Vilayet masarif-i âdiyesine muavenet olmak üzere lede'l-icab devletin umumî bütçesinden tahsis edilecek mebaliğ.

Madde 9: Vilayet-i fevkalade bütçesinin varidat kısmını teşkil eden mevadd şunlardır:

1- Masarif-i fevkaladeye mahsus olmak ve nisbeti kanun-ı muhassas ile tayin olunmak ve hususî vesait-i tahsiliye ile cibayet edilmek

üzere vilayet şûrasınca senevî tekâlif-i umumiye üzerine ilaveten ve muvakkaten tarh olunacak küsurat-ı munazzama-i fevkalade.

2- İstikraz hasılatı.

3- Masarif-i fevkaladeye muhassas olarak lede'l-icab umumî bütçenin ianeten tahsis edeceği meblağ.

4- Vilayete hibe ve vasiyet suretiyle vuku' bulan teberruat.

5- Âdi bütçenin fazla-i varidatından inde'l-icab tefrik olunacak mebaliğ.

Madde 10: Âdi bütçenin masarif kısmı hidemat-ı vilayete ait masarif-i daime ve seneviyi muhtevî olub mecburî ve ihtiyarî olmak üzere iki kısımdan mürekkebdir.

Madde 11: Mecburî masarif ber-vech-i âtidir:

1- Mekâtib-i ibtidaiye ile darü'l-muallimin-i ibtidailer maaşat ve masarifat-ı seneviyesi.

2- Turuk ve maabir-i hususiye-i vilayetin masarif-i daime ve tamiriyesi.

3- Vadesi hulûl etmiş istikraz taksitleri.

Madde 12: Şûra-yı vilayet madde-i sabıkadaki mecburî masarifi bütçesine idhal eylemediği taktirde valinin iş'arı üzerine masarif-i mezkûre-i dahiliye vekâletince res'en bütçeye idhal olunur.

Madde 13: İhtiyarî masarif ber-vech-i âtidir:

1- Vilayet-i memurin ve devair-i hususiyesi maaşat ve masarifi.

2- Varidat-ı hususiye-i vilayetin masarif-i tahsiliyesi.

3- Taraf-ı vilayetden ma'ada umur-ı nafıaya ait olarak vucuda getirilmiş müessesatın masarif-i daimesi.

4- İdaresi mahallerine mevdu' ziraat ve sanayi mekteblerinin maaşat ve masarifi ve binalarının masarif-i inşaiye ve tamiriyesi.

5- Emakin ve akarat-ı vilayetin masarif-i tamiriyesi, vergisi ve sigortası.

6- Vilayete ait müessesat-ı hayriye ve sıhhiyenin masarifi.

7- Vilayet matbaa ve gazetesi masarifi.

8- Encümen ve şûra-yı vilayetin levazım-ı kırtasiye ve masarif-i tefrişiye ve teshiniye ve müteferrikası ile Meclis-i Umumi azasının yevmiye ve harc-ı rahları ve encümen-i vilayet azası maaşatı.

9- Şûra-yı vilayet azasının intihabı için vuku' bulacak masraf.

10- Bunlardan ma'ada vilayetin vezaif-i hususiyyesine dahil veya kavanin ile icrası vilayete mevdu' hidematın istilzam ettiği masarif-i daime.

Madde 14: Fevkalade bütçenin masarif kısmını hidemat-ı vilayete

ait her türlü inşaat ve tesisat-ı cedide masarıfından ve âdi bütçeye taalluk eden masarif-i daime haricinde vuku' bulacak arızî ve muvakkat masarifden müteşekkildir.

Madde 15: Vilayet bütçeleri için devre-i hesabiye tam on iki aydan ve mahsub-ı muamelesi müddeti iki aydan ibarettir. Bir senenin bütçesinden müdevver mebaliğ ertesi sene bütçesinde ait bulunduğu fasıla ilave olunur.

Madde 16: Şûra-yı vilayetçe kabul edilmiş vilayet bütçesi vali vesatetiyle dahiliye vekâletine irsal ve heyet-i vekile kararına iktiran edildikten sonra tatbik olunur.

İKİNCİ FASIL
ŞÛRA-YI VİLAYET

Madde 17: Her vilayette bir şûra bulunur. Şûra-yı vilayet azası kazalar tarafından intihab olunur. Kazalar her beş bin nüfus ve küsuru için bir aza göndermek hakkını haizdir. Şöyle ki, beşbinden yedi bin beşyüze kadar bir ve yedibin beşyüzbirden onikibin beşyüze kadar iki, ve onikibin beşyüzbirden onyedibin beşyüze kadar üç aza intihab olunacak ve bu miktardan ziyadesi bu nisbet üzere arttırılabilecekdir. Fakat bir kaza azamî onbeş aza gönderebilir.

Madde 18: Azası intihab-ı mebusan kanununa tevfikan ve kanun-ı mezkûrda münderic şerait-i saireyi câmi' olmak üzere vilayet ahalisinden olup yirmi yaşını ikmal eden Osmanlılar tarafından intihab olunur. Müntehib olabilmek içün vergi vermek kaydı mülgadır.

Madde 19: İntihabat her kazadan çıkacak azanın iki misli için yapılır. En ziyade rey kazananlar aza ve diğerleri namzet olurlar. İntihabat nahiye veya şuubat-ı intihabiye merkezlerinde ve müntehib-i sani intihabatı için mebusan kanununda münderic usule tevfikan icra olunur. Nevahi veya şuubat-ı heyet-i intihabiyeleri tarafından verilmiş mazbatalar merkez kazada heyet-i teftişiye tarafından tasnif olunur ve ihraz-ı ekseriyet edenlerin mazbataları intihab-ı mebusan kanunu mucebince tanzim edilir.

Madde 20: Şûra-yı vilayet azasının intihab olunacakları kaza ahalisinden bulunmaları meşrut olmayıp vilayet ahalisinden olmaları kâfidir. Şûra-yı vilayet azalığına intihab olunabilmek için mebus olabilmek salahiyetini haiz olmak lazımdır.

Madde 21: Ber-vech-i âti hidematı ifa edenler şûra-yı vilayet azalığına intihab olunamazlar:

1- İfa-yı vazife eyledikleri vilayet dahilinde valiler, kaymakamlar,

mektubçular, hükkâm ve müddeî-i umumiler, polis müdürleri ve kıtaat-ı askerî jandarma kumandanları.

2- Büyük Millet Meclisi azası.

3- Vilayet dahilinde vilayete ait hususatın mültezim-i mukavil ve müteahhidleri.

Madde 22: Bir vilayetin birkaç kazasından intihab olunan aza sekiz gün zarfında kazalardan birini tercihe mecburdur. Tercih ettiği takdirde en ziyade rey kazandığı kazanın azası add olunur.

Madde 23: Şûra-yı vilayet azası iki sene ifa-yı hidmet etmek üzere intihab olunur. İkmal-i müddet edenlerin tekrar intihabı caizdir.

Madde 24: Şûra-yı vilayet azası istifa eder veya cinayetle muhill-i şeref ve haysiyet bir fiilden dolayı cünha ile mahkûm olursa veyahud şûra-yı vilayetin bir senelik ictima müddetinin nısfından ziyade müddet bilâ-mazeret-i meşrua' şûraya devam etmemiş bulunursa azalıktan sakıt olut.

Madde 25: İntihab olunan azadan istifa veya vefat eden veya müddeti hitam bulmazdan evvel başka bir vilayete nakl-i hane eden veyahut azalıktan sakıt olanların yerlerine namzet meyanında en ziyade kazanmış olanlar azalık hakkını iktisab ederler.

Madde 26: Vilayet şûrası senede bir defa içtima eder. Mebde-i ictima bütçenin seneyi cedide hululundan evvel şûraca tasdiki ile dahiliye vekâletine irsaline müsaade olacak surette şûraca kararlaştırılır.

Madde 27: Vilayet şûrasının müddet-i ictimaı kırk gündür. Şûranın işi kalmadığına bi'l-müzakere karar verilir ise hitam-ı müdetten evvel dahi ictimaya nihayet verilir.

Madde 28: Müddet-i ictima hitam bulduğu halde bazı mevadd-ı mühimmenin müzakere tedkiki henüz neticelenmemiş olur ise şûra müddet-i ictimaını on gün daha temdid idebilir ve esbab-ı mucibesini dahiliye vekâletine işar olunmak üzere valiye bildirir.

Madde 29: Devletçe veya vilayetçe luzum görüldüğü zaman müddet-i ictimai Dahiliye Vekâletince tayin edilerek şûra-yı vilayet suret-i fevkaladede dahi ictimaa davet olunabilir. İşbu fevkalade içtimada tedkik olunacak mesail azaya davetnameler ile tebliğ olunur. Bu içtimada mesail-i muziye-i mezkûreden başka bir şey müzakere edilemez.

Madde 30: Şûra-yı vilayet azasının sülusanı esbab-ı mucibe der-miyanıyla şûranın fevkalade olarak ictimaını taleb ederler ise, ictimadan la-ekall onbeş gün evvel vali vesatetiyle keyfiyeti Dahiliye Vekâlatine bildirilmek şartıyla şûra-yı vilayet fevkalade olarak dahi ictima ve icrayı müzakere eder.

Madde 31: Şûra-yı vilayet azasına hazır bulundukları her yevm-i ictima için yüz elli kuruş muhassasat ve şehrî beşbin kuruş itibariyle harc-ı rah verilir.

Madde 32: Şûranın ilk ictimaında en müsinn aza vazife-i riyaseti ifa eyler ve derhal reis-i evvel ve sani ve iki kâtib intihab olunur. Reis-i evvel dört sene müddetle ifayı hidmet eyler. Reis-i sani ve kâtiblerin müddet-i hidmeti ikinci ictima-ı âdi ibtidasına kadar devam eder. Birinci reis bulunamadığı zamanlarda reis-i sani riyaset eder.

Madde 33: Şûra-yı vilayet idare inzibatı münhasıran reise aittir. Emr-i inzibat ve müzakeratın idaresi nizamname-i mahsusuna tevfikan icra edilir.

Madde 34: Şûra-yı vilayet aza-yı mürettebesinin nısfından ziyadesi hazır bulunmadıkça müzakereye ibtidar edemez. Şûra mukarreratı aza-yı mevcudenin ekseriyet-i mutlakasıyla ittihaz olunur.

Madde 35: Şûra-yı vilayet azasından her biri bizzat ita-yı rey etmeğe mecburdur. Bütçe müzakeresinde tayin-i esami ile rey itası zaruridir. Şûra-yı vilayette vuku' bulacak intihablar ve tadil olunan mazbatalar hakkındaki ârâ rey hakkı usuliyle istihsal olunur.

Madde 36: Şûra-yı vilayet müzakeratı alenidir. Reis veya azadan on zat tarafından vaki' olacak teklif üzerine şûra celse-i hafiye de akd edilebilir. Alenî müzakeratın hülasası vilayet gazetesi ile neşr ve ilan olunur.

Madde 37: Şûra-yı vilayetçe müzakere olunacak mevadd reis tarafından şûraya tevdi' olunur. Şûra-yı vilayet azasından her biri dahi vilayete ait vezaif-i cümlesinden bulunan mevadda dair teklif der-miyanına salahiyyetdardır. İşbu teklif şûraca ekseriyet ile kabul edilirse ruznameye idhal edilir.

Madde 38: Şûra-yı vilayet siyasiyata dair müzakeratı icra ve temenniyat izhar etmekten memnudur.

Madde 39: Vali lüzum-ı sahih görürse Dahiliye Vekâleti'nden alacağı emir üzerine şûra-yı vilayet müzakeratını bir hafta için tehir edebilir. Hükümetce luzum-ı katî' ve mübrem görüldüğü taktirde şûra-yı vilayet heyet-i vekile kararıyla fesh olunabilir. Bu halde üç ay zarfında ictima etmek üzere müceddeden intihaba başlanır.

Madde 40: Yok.

Madde 41: Şûra-yı vilayetin muayyen olan zaman haricinde ve şûra-yı vilayet dairesinin gayrı mahalde içtimaı katiyen memnu ve bu suretle bi'l-ictima ittihaz olunan mukarrerat ke-enlem-yekûndur. Vali bu yolda vuku' bulan ictimaları derhal dağıtmak için lazım gelen tedabiri ittihaz eder.

Madde 42: Şûra-yı vilayet her ictima-ı senevî ibtidasında reis tarafından geçen sene ictimaında ittihaz olunan mukarreratın tatbikat ve icraatına dair şûraya verilmiş ve suret-i vilayete gönderilmiş izahname ile bu hususta encümen-i vilayet tarafından tanzim edilecek mütaalanameyi kıraat ve müzakere eder. Mütalaanamenin hin-i müzakeresinde vazife-i riyaset reis-i sani tarafından ifa olunur. İcraat-ı vakıa hakkında vilayet reisi tarafından verilmiş izahatı şûra-yı vilayet kâfi görmezse reis istifa eder ve derhal reis intihab olunur.

Madde 43: Şûra-yı vilayet layihasını madde be-madde ve bütceye merbut cedvelleri fasıl fasıl tedkik ve lüzum gördüğü cihetleri bi't-tadil tasdik eder. Şuubat-ı idare-i vilayet rüesası hidemat-ı hususiyeyi kendi dairelerine ait hususatın ve dairelerine aid bütçelerin hin-i müzakeresine şûra-yı vilayette hazır bulunarak izahat-ı lazımeyi ita ederler.

Madde 44: Şûra-yı vilayet kanun-ı mahsusun tayin ettiği müsaade ve nisbet dahilinde küsuratı munazzama-i âdiye ve fevkalade miktarını tayin eder.

Madde 45: Şûra-yı vilayet şerait-i atiye tevfikan istikraz akdine de karar verebilir. Mikdar-ı umumisi vilayet bütçesinde murakkam varidat-ı âdiyenin bir seneliğinin sülüsünü tecavüz etmeyen istikrazlar için şûra-yı vilayetin kararı kâfidir. Sülüsten fazla ve fakat varidat-ı âdiyenin bir senelik sülüsünü tecavüz etmeyen istikrazat için keyfiyetin heyet-i vekile kararına da iktiran etmesi lazım gelir. Bu miktardan fazla olan istikrazat için de kanun murahhası mahsus istihsali lazım gelir.

Madde 46: Şûra-yı vilayet bütçesine dahil olan inşaat ve imalat ve tamiratın keşif planlarını ve encümen-i vilayetin bu babtaki raporlarını tedkik ile ittihaz-ı mukarrerat eyler.

Madde 47: Şûra-yı vilayet sene-yi atiye bütçesi ile birlikte meclise verilmiş sene-yi sabıka hesab-ı katisini ve bu babta encümen-i vilayetce tanzim edilecek mazbatayı tedkik ederek ittihaz-ı karar eyler. İşbu hesabı katiler bade't-tedkik vali vesatatiyle divan-ı muhasebata tevdi' olunmak üzere dahiliye vekâletine irsal olunur.

Madde 48: Vilayet şûrası hidemat-ı mahalliyeye dahil bulunmayan teşşebbüsat-ı nafıa hakkında beyan-ı teminat edebileceği gibi tekâlif ve mürettabat-ı umumiye-i emiriyenin suret-i tarh ve tevziiyle ve tahsilinde ve menafi-i memleket ve millete nafi olduğuna kanaat hasıl eylediği ahval-i muamelat-ı sairede kavanin ve nizamat-ı mevzua ahkâmına muhalif gördükleri usulün tashih ve ıslahı zımnında merci'-

i aidine müracaat ve tekâlif-i mezbure hasılat ve varidatının tezyidini mucib tedabir hakkında beyan-ı mutalaat edebilir.

Madde 49: Şûra-yı vilayetçe ittihaz olunan mukarreratın zabıtnameleri vali tarafından görülerek imza edildikten sonra mevki'-i icraya vaz' olunur. Vali zabtnameleri nihayet bir hafta zarfında iadeye mecburdur. Hilaf-ı salahiyet veya mugayir-i kanun olarak ittihaz edilmiş olan mukarrerat valinin dahiliye vekâletine vuku' bulacak işarı üzerine heyet-i vekiliyece fesh veya tadil olunur.

ENCÜMEN-İ VİLAYET

Madde 50: Encümen-i vilayet, vilayet reisi ile her ictima-ı senevî nihayetinde şûra-yı vilayetçe kendi azası arasından intihab olunacak dört zattan mürekkebtir.

Madde 51: Şûra-yı vilayetçe encümen-i vilayet için muktezî aded azanın iki misli zat intihab edilerek bunlardan en ziyade rey kazanan nısfı encümen azalığına tayin kılınır. Tesavî-i ârâ vukuunda kura ile tefrik edilir ve diğer nısfına aza mülazımı namı verilerek şûra-yı vilayetin münakid olmadığı zamanda münhall olan encümen azalığına mülazımlardan en ziyade haiz-i ekseriyet olan zat tayin olunur. Münakid olduğu zamanda münhal olacak azalığa yine şûra-yı vilayetçe diğeri intihab olunur.

Madde 52: Encümen-i vilayet azasının ayrı kazalar ahalisinden olması şarttır. Mecalis-i idare ve belediye azası istifa etmedikçe encümen-i vilayete aza olamaz.

Madde 53: Encümen azasının müddet-i hidmetleri bir senedir. Fakat şûra-yı vilayetce lüzum görüldüğü taktirde ictimaat-ı fevkalade de dahi tebdilleri mümkündür. İkmal müddet eden azanın tekrar intihabı caizdir.

Madde 54: Encümen-i vilayet azasına şûra-yı vilayet kararı ile şehrî altı bin kuruşu tecavüz etmemek üzere tahsisat ita olunur.

Madde 55: Encümen-i vilayete, şûra-yı vilayet reisi veya azadan tevkil edeceği zat riyaset eder. Encümen lüzum görüldükçe reis tarafından ictimaya davet olunur.

Madde 56: Encümen-i vilayet heyet-i ekseriyet-i mutlakası mevcud olmadıkça müzakere ve ittihaz-ı karar edemez. Tesavî-i ârâ vuku'unda reisin bulunduğu tarafın reyi tercih olunur. Encümen müzakeratının zabtnamesi tanzim ve zabtnamede aza-yı mevcudenin esamesi tasrih olunmak lazımdır.

Madde 57: Sırasıyla üç defa akd olunan içtimalarda bila-mazeret-i meşrua isbat-ı vücud etmeyen aza kanunen müstafi add olunur.

Madde 58: Encümen-i vilayet ber-vech-i âti vezaifi ifa eder:

1- Reis tarafından tevdi' olunacak vilayet bütçesini tedkik ile mütaalasını ba-mazbata beyan eder.

2- Reis tarafından her ay nihayetinde tevdi' olunacak sarfiyat cedvellerinin bütçeye muvafık olup olmadığını tedkik ile muvafık olduğu halde mezkûr cetvelleri tasdik eder.

3- Vilayet bütçesi şûra-yı vilayet mukerreranı mucibince icra olunacak münakasa ve müzayede şeraiti hakkında ita-yı rey ve kararla bu babda lazım gelen evrakı tanzim ve ihale muamelatını ifa eyler.

4- Muamelat-ı gayr-ı melhuzeye muhassas olarak vilayet bütçesinde murakkam mebaliğin suret-i sarfını tayin ve bir fasıl dahilinde maddelerin münakalesini icra eder. (Fasıldan fasıla münakalat icrası şûra-yı vilayet veya altıncı fıkraya tevfikan encümen-i vilayet kararına ve heyet-i vekilenin tasdikine mütevakkıftır.)

5- Hidemat-ı mahalliyeye müteallik olarak şûra-yı vilayete tevdi' olunacak projeler hakkında ita-yı rey ider.

6- Hasılat-ı müstacelede şûra-yı vilayetin ittihaz edebileceği kararları ilk ictimaında şûraya arz etmek şartıyla ittihaz eder.

7- Şûra-yı vilayetin her ictima-ı senevisi ibtidasında muamelat-ı hususiye-i vilayetin suret-i ceryanına ve mukarrerat-ı sabıkanın suret-i icrasına dair şûraya bir mütaalaname takdim eder.

8- İşbu kanun ile vilayete tefrik edilen vezaife müteallik olarak valinin ve reisin tevdi' edeceği her türlü mevadd hakkında ita-yı rey eder.

Madde 49:[1] Ahkâmı encümen-i vilayet mukarreratı için dahi tatbik olunur.

ŞÛRA-YI VİLAYET REİSİ

Madde 59: Vilayet idare-i hususiyesinin mümessili şûra-yı vilayet reisidir. Şûra-yı vilayet müctema olmadığı sırada herhangi bir sebeble riyaset inhilal eylediği taktirde heyet-i vekile kararı ile şûra-yı vilayet azasından bir zat riyaset-i vekâlete intihab olunur. Vekilin hidmeti şûranın ictimaıyla asilin intihabına kadar devam eder. Vilayet reisine şûra kararıyla şehrî onbin kuruşu tecavüz etmemek üzere tahsisat ita olunur.

Madde 60: Vilayet reisi her sene şûra-yı vilayetin in'ikadından evvel vilayet bütcesini tanzim ettirip li-eclit-tetkik evvela encümen-i vilayete ba'dehu vilayet şûrasına tevdi' eder.

---

1 Belge bu şekilde yazılmış.

Madde 61: Reis bütçede murakkam olan varidat ve masarifin istilzam edeceği mukavelat projelerini ihzar ile sekizinci maddenin üçüncü fıkrası mucebince encümen-i vilayete tetkik ettirdikten sonra müzayedat ve münakasatın ihalesini icra ve mukavelat senedatını teatti eder.

Madde 62: Reis vilayet bütçesinin amir-i itasıdır. Şûra-yı vilayet tarafından tasdik olunan bütce mucibince her ay vuku' bulan sarfiyat cedvelini evrak-ı müsbitesiyle birlikte encümen-i vilayete tevdi' eder.

Madde 63: Reis, her sene-i sabıkanın hesab-ı katisini tanzim ile encümen-i vilayette tedkik ettirdikten sonra bera-yı tasdik şûra-yı vilayete tevdi' eder.

Madde 64: Reis, şûra-yı vilayet kararıyla vilayet namına akar iştira ve bey' ve mübadele ve bu akarın tarz-ı idaresini ve bunların ne gibi hidemata tahsis olunacağını encümen-i vilayet kararı ile tayin eder.

Madde 65: Reis, vilayet menfaatine vuku' bulan hibe ve vasiyetleri şûra-yı vilayet kararı ile kabul eder.

Madde 66: Reis, emval-i hususiyenin mukannen zamanlarda tahsil edilip edilmediğini takib ve vazifesini ifa etmeyen memurin hakkında icab eden cezayı tatbik eder.

Madde 67: Reis, vilayete tefrik edilen mevadd hakkındaki mehakim ve devair-i resmiyede bizzat müdde'i ve müddeî-i aleyh hakkıyla muhakeme ve murafaaya ve turuk-ı murafaa-yı kanuniyeye müracaata ve bu vezaifi münasib göreceği zevata mahdum vekâletname ile tamimen ve tahsisen tevdiye mezundur.

Madde 68: Reis, seyr-i sefaine ve nakl-i eşyaya müsait olan enhardan kimini nehrin seyr ve sefere olan kısmının hidmetini tağyir etmediği memurin-i nafıa tarafından tasdik olunmak şartıyla makineler vasıtasıyla su alınmasına ve şûra-yı vilayet kararıyla ruhsat itasına mezundur. (Bu türlü enhar üzerinde nehrin seviyesini tenzil ve seyr-i sefain hidmetini tatil veya işgal edecek tesisat hükümet-i merkeziyyenin müsaadesine vabestedir.)

Madde 69: Inhisarı tazmin etmemek şartiyle enhar kenarlarında seyr-i sefain hidmetine muhassas olarak iskeleler inşasına ruhsat itası ve bu iskelelerin şerait-i istimalinin ve nüfuzlarının tayini şûra-yı vilayet karariyle vilayet reisine aitdir.

Madde 70: Vilayet reisinin maiyetinde mükellef ve mesul bir müdirin taht-ı riyasetinde bir vilayet muhasebe-i hususiye kalemi bulunur.

Madde 71: Vilayet muhasebe-i hususiye kalemi müdiri her sene sene-yi atiye mühemmen bütçesiyle sene-i sabıkanın hesab-ı kati'si hak-

kında şuubat-ı idare memurları tarafından ita olunacak muvazene cedvellerini muhasebe-i vilayete ait olan cedvel ile bi't-telfik gerek mühemmen bütçeyi gerek hesab-ı kati'yi şûra-yı vilayetin dikkat ictimaından bir buçuk ay evvel makam-ı riyasete tevdiye mecburdur.

Madde 72: Vilayete ait varidatın takib ve cibayetinden vilayet reisi tarafından emr edilecek sarfiyatın vilayet bütçesine muvafık olarak icrasından ve bi'l-cümle muamelat-ı hesabiyeden muhasebe-i hususiye müdiri mesuldür.

Madde 73: Varidat-ı hususiye-i vilayetin kabz ve tediyesi vilayet merkezlerinde muhasebe-i hususiye müdirlerinin nezareti altında tesis olunacak sandık eminlerine mevdu'dur. Vazife-i mezkûre kazalarda vazifeleri mahdud olan mükellef muhasebe-i hususiye memurlarına muhavveldir. Fakat bu gibi vezaifle de mükellef tutulacak muhasebe-i hususiye memurlarına kazalarda bütçenin müsaadesi nisbetinde maaşı tezyid edilecekdir. Masraf senedleri ve havalenameler vilayet muhasebe-i hususiye kalemi müdirinin (sarf-ı lazım gelir) işaretini ve amir-i ita olan vilayet reisinin imzasını muhtevî olmak icab ider. Vilayet muhasebe-i hususiye muamelatının suver-i icraiyesi talimat-ı mahsusa ile izah olunmuşdur.)

Madde 74: Vilayet vezaif-i hususiyesiyle mükellef bi'l-umum memurinin nasb ve azli encümen-i vilayete aitdir.

VİLAYAT-I MÜTECAVİRE BEYNİNDEKİ MESALİH-İ MÜŞTEREKENİN SURET-İ RÜ'YETİ

Madde 75: Vilayat-ı mütecavire beyninde müşterek ve temşiyeti şûra-yı vilayete mevdu olan mesalih hakkında husul-ı itilaf veya müşterik bir karar itasına lüzum görülürse bi'l-muhabere o vilayetler şûraları azasından müntehib zevatdan mürekkeb olmak ve müştereken kararlaşdırılacak mevkide in'ikad itmek üzere muhtelit bir encümen teşkil olunur.

Madde 76: Encümen-i muhtelit herhangi vilayet dahilinde teşekkül iderse o vilayet reisi veya encümen azasından tevkil ideceği zat riyaset eder. Encümenin ittihaz ideceği mukarrerat reis tarafından alakadar olan vilayetlere tebliğ olunur. Vilayet rüesası mukarrerat-ı sadırenin kabul ve adem-i kabulünü mensub oldukları vilayet şûrasının ilk ictimaında mevki-i müzakereye koyarak neticesini ancak riyaset iden vilayet reisine bildirirler. Şûralarca encümen-i muhtelit kararına beyan-ı muvafakat edilmediği takdirde keyfiyet heyet-i vekilece hasıl edilmek üzere muhtelit encümene riyaset iden vilayet reisi tarafından vali-i vi-

layetle dahiliye vekâletine işar olunur.

Madde 77: İşbu kanun bin üçyüz otuzyedi senesi martı ibtidasından itibaren meri'-ül-icradır.

Madde 78: 13 Mart sene (1)329 tarihli idare-i vilayat kanununun idare-i hususiye-i vilayata müteallik ahkâmı mefsuhdur.

Fi 27 Kanun-ı evvel sene (13)33
Deftere kayd edilmişdir.
Fi 27 m. (muharrem)
mim

EK III:
İDARE-İ HUSUSİYE-İ VİLAYAT KANUNU LAYİHASINA AİT ESBAB-I MUCİBE SURETİ*

Türkiye Büyük Millet Meclisi Riyaseti
Ankara/(1)336

Kanun-ı Esasinin 108. maddesinde bahs olunan tevsi'-i mezuniyet terkibi evvelce *"deconcentration"* namı verilen usul-ı idareyi ifade eder bir mânâ ile kabul edilmiş ve vilayetini bu ahvale tevfikan idare eden Fransa numune ittihaz olunarak ilam-ı mevki-i meriyette bulunan idare-i umumiye-i vilayat kanunu vücuda getirilmiştir.

Bu tarz idarede devletin irade-i umumiyesine ait olmak üzere tefrik olunan hidemat hükümet-i merkeziye memurları marifetiyle idare olunur. Yalnız merkeziyet-i idarede hatta en ufak işlerin nezaretlerden sorulmasına ve memurların merkezden tayin edilmesine mukabil tevsi'-i mezuniyette işlerin bir kısm-ı mühimi vali tarafından hall olunur ve bi'l-hassa rüesa-yı memurinden ma'ada bi'l-umum memurin vali tarafından nasb ve azl edilirler. Vilayata tefrik olunan hidemata gelince: bunlara ait mukarreratın ittihazı selahiyeti vilayat mecalis-i umumiyesine verilir. Fakat mukarrerat-ı mezkûrenin icrasına hükümet-i merkeziyenin memuru ve mümessili olan vali memurdur ve idare-i hususiye hakimesini[1] heyet-i umumiyesi itibariyla hükümet-i merkeziyenin gayet sıkı nezaret ve murakabesi altındadır. Buna biz de

(*) TC. Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, yer no. 030.18/72-1.

1 Metinde yanlış yazılmış. Doğrusu hakimesini olsa gerek.

mecalis-i umumiyesi azasının vilayet halkını temsil edemeyecek şekilde ve gayet ibtidai bir tarzda intihabı keyfiyeti de inzam edilmiştir.

Bu ahvalde vilayet idaresi hükümet-i merkeziye memurininden ibaret olan valinin elinde kalmakta valiler vilayetleri kendi şahsî prensiplerine göre tedvir etmektedirler. Valilerin tebdili daima vilayete ait tarz-ı idare ve icaraatın tebeddülünü intac etmekte ve her işin natamam kalarak vilayetin imar ve ihyası da kabil olamamaktadır. Bu muhazire mahall kalmamak üzere vilayete tefrik olunan hidematda adem-i merkeziyet esası kabul edilmiş ve idare-i umumiyye-i vilayat kanununun idare-i hususiyeye ait kısmı bi't-tefrik bir kanun-ı müstakil halinde yeniden tanzim kılınmıştır. İllerde vilayat idarelerinin gösterecekleri tekemmülat ve kabiliyet nisbetinde el-yevm hükümet-i merkeziyeye ait olmak üzere bırakılan hidemat ve vezaifin de pey-derpey vilayetlere tevdi'i tabidir.

LAYİHANIN KANUN-I HAZIRA NAZARAN EN ESASLI TADİLATI BER-VECH-İ ATİDİR

1

Meclis-i Umumi son mebusan intihabındaki müntehib-i sanilerle kaza merkezlerindeki belediye mecalisinin içtimaından teşkil edecek heyet tarafından her onikibin beş nüfusu zükûr ve küsuru için bir aza intihab olunmak suretiyle vücuda getiriliyordu.

Evvelen: İki dereceli intihab usulü memalik-i sairede heman kâmilen terk edilmiş olduğu gibi bu tarz intihabda halkın temsil edilmekte bulunduğunu iddia eylemekde doğru olamazdı. Hususiyle müntehib-i sanilere belediye meclisi azasının inzimamı esasen müntehib-i sanilere mevcut olan şehirler ve kasabalar ahalisine karyelere nisbetle birkaç misli fazla rey vermek hakkının itası demektir. Bu, dünyanın hiçbir mahallinde emsali görülmemiş müsavatsızlıklardandır. Müntehiblerin az çok vergi vermekle mükellef bulunmaları şart ise mülkiyette ekseriyeti teşkil eden fukaranın hukuk-ı siyasiyeden mahrumu demekdir. Layihada bir haksızlıklar kâmilen ref' edilerek azanın doğrudan doğruya müntehibler tarafından intihabı esası kabul edildiği gibi vergi kaydı ilga olundu. Ve müntehiblik şeraitine sinnin kaydı 25 yaşından 21 yaşını ikmal edenlere kadar tevsi' edildi.

Saniyen: Kanun-ı hazıra nazaran Meclis-i Umumi-i vilayet azası kaza itibariyle her onikibinbeşyüz nüfus-ı zükûr ve küsuru için bir aza itibariyle intihab olunduğundan nüfusu kesir olmayan livalarda mesela: Eskişehir Sancağı Meclis-i Umumisinde encümen (silik) buluna-

biliyordu. Bir liva halkının altı aza ile temsili ise her halde doğru olamazdı. Layıha-i hazırada (silik) her beşbin nüfusu için bir aza intihabı esası kabul edildi ve fakat bir kazanın onbeşten fazla aza intihab edememesi kaydı da vaz' olundu. Çünkü bazı vilayetlerin merkez-i kazalarının nüfusu diğer kazalar mecmu'na muadil ve hatta onlardan fazla olduğundan bu takdirde merkez kazası azasının daima diğer kazalara hakim vaziyetde bulunması iktiza edecekdi. Bu halde İç il ve Eskişehir gibi küçük mahaller şûralarında 20-25 Trabzon ve Kastamonu gibi nüfusu kesir vilayat şûralarında 77-85 aza bulunacaktır.

2

Kanun-ı hazıra nazaran vazife-i icra muhasıran hükümet-i merkeziyenin memuru olan valiye ait olduğundan vilayetin vezaifi hususiyesiyle mükellef bi'l-umum memurinin nasb ve azli salahiyeti de valiye ait bulunurdu. Vilayet halkının mümessili olan meclisin vazifesi valinin refakatinde bir heyet-i istişare olmaktan ileri gidemiyordu. İhzar olunan layihada vali vilayet–i idare-i hususiyenin mümessili ve icra memuru olmak sıfat ve salahiyetlerinden uzaklaştırılmış ve bu sıfat ve salahiyeti şûra-yı vilayet reisi ile encümen-i vilayet arasında taksim edilmiştir. Mesela idare-i hususiye-i vilayete ait vezaifi ifa eden memurlar kamilen encümen-i vilayet kararı ile nasb ve azl edilecek ve diğer vezaif-i icraiye de şûra-yı vilayet reisi tarafından ifa olunacaktır.

Valinin vazifesi hükümet-i merkeziye namına gayet basit bir kontrolden ibaret kalmıştır. Vali yalnız Şûra-yı vilayetin muhalif kanun ve nizam ve hilaf-ı salahiyet kararlarını hükümet-i merkeziyeye ihbar ile heyet-i vekillerine fesh ve tadil ettirmek hakkına maliktir ki; bu da adem-i merkeziyet esasını en vasi' surette kabul eden memleketlerde bile mevcuttur.

3

Kanun-ı hazırın 84.maddesine nazaran Meclis-i Umumi-i vilayet masarıf-ı daime-i vilayet bütçesine be-heme-hal idhal mecburiyetindedir. Aksi taktirde bütçeye idhal edilmiş masarif valinin iş'arı üzerine dahiliye vekâlatince resen vilayet bütçesine ilave olunur. Bu madde Meclis-i Umumiyi vilayet bütçesine hakim olabilmek salahiyetine çok uzak bulunurdu. Layiha-i hazırada varidat-ı adiye, mecburî ve ihtiyarî olmak üzere iki kısma tefrik edildi. Memleketin en ziyade muhtaç olduğu maarif-i ibtidaiye ile turuk ve meabirin ihmaline ve vilayet düyununun adem-i tesviyesine karşı hükümetin lâ-kayd kalmayacağı

tabii bulunduğundan yalnız bu hususata aid masarif-i daime ve taksitler masarif-i mecburiyeden add olunmuş ve vilayetin idare-i hususiyesine ait masarif-i saire ihtiyarî masarif miyanına vaz' edilmişdir. Hülasa, Yalnız maarif-i ibtidaiye ile turuk ve meabire ve vadesi hulûl etmiş düyun takasitine aid hususatdan maada masarifte vilayet şûrası büdcenin hakim-i müstakilidir.

4

Vilayete tefrik olunan hidemat (silik) ifası için ifraz olunan varidat ekseriyetle küsurat-ı munzamadan ibaret olup bunlar hükümet-i merkeziyeye ait (silik) birlikte cebabet edilmektedir. Temadi eden ve gavail-i dahiliyeden dolayı (silik) bütçesinin daima açık bulunmasına binaen malî cedvellerine bir defa dahil olan vilayat hissesinin (silik) hesabına tanzimen itası kabil olamamış ve bu sebepten dolayı vilayet bütceleri perişan bir hale gelmiştir. Bunun için vilayata ait olan küsurat hükümet-i merkeziyeye iade olunarak musakkafat ve arsalar ve temettü vergisi ve bunlara ait tezakir esmanı kâmilen vilayetlere terk olunmuştur. Ma'ahaza varidat-ı mezkûrenin emr-i tahsil ve muhafazası kemakân maliyeye mevdu' bulundukça aynı mahzurun temadi edeceği nazar-ı dikkate alınarak emval-i hususiyenin gerek tahakkukat ve gerek emr-i tahsili keyfiyeti maliyeden bi't-tefrik muhasebe-i hususiyelere tevdi' edilmiştir.

Sene-i haliye bütçesine nazaran musakkafat ve arsalar vergisi vilayet hissesi "12195" temettü vergisi "10837" aşar hisse-i ianesi "1240096" ferağ ve intikal harcı "4132" ağnam resmi "67.917" maaşat-ı turuk-ı vilayet hissesi, "67.377" ki el-yevm vilayata verilen hisselerin mecmu'u "1.402.594" liradır. Bu layiha ile müstekilen vilayetlere terk olunan musakkafat ve arsalar vergisini "1.219.530" temettü vergisi "1.083.756" ve vergi-i tezakir esmanı "80.000" ki mecmu'u "2.383.286" liradır. Bu varidatın vilayete devri münasebetiyle bu vergilerin tehakkuk ve tahsili memurları da birlikte verileceğinden bunlara ait yediyüzbin liralık masarifte çıkdığı takdirde vilayete ikiyüzaltmışbeşbin liralık fazla varidat verilmiş olacaktır. Esasen memleketin imar ve terakkisine müteallik olan bir çok mevadd ve mesailin ifa ve icrası ve vilayata terk edilmiş olmasına göre maliyece ahiren veridatı hususiyeye ilave edildiği farz olunan yüz altmış küsur bin lira ile değil belki onbeş-onaltı milyon liralık bir varidat temin edildiği halde istihdaf edilen terakkiyat ve mamuriyetin temini mümkün olabileceğine mebni her halde varidat-ı hususiyenin tezyidi maksadıyla bir la-

yiha-i kanuniyede dördüncü maddenin ilavesine lüzum görülmüş ve varidat-ı hususiyenin emr-i muhafazası da Ziraat Bankaları tavsit edilmiş ise de bi't-tecrübe bu tarz hareket ve muamele-i umur ve sarfiyatı hususiye-i tehire ve birçok zaid muhabere ile bazen gayr-ı telafi zararları ba'di olduğı anlaşılmakla beraber bu vazife için mezkûr bankaların aldıkları yüzde bir aidatla varidat-ı hususiyeden yüzbinlerce lira çıkmakta olduğundan hem muamelatın tesri'i ve hem de teşkilat-ı hususiye daha müstakil bir hale ifrağ ile beraber bankalara verilmekte olan yüzde bir varidatın baliğ olduğu yüzbinlerce liradan bir kısmını iktisad ederek memleketin muhtaç olduğu hususata sarfı düşünülerek vilayet merkezinde muhasebe-i hususiye müdirlerinin nezaret ve mesuliyeti altında ve sandık emaneti ihdası ve kazalarda esasen mehasebe-i hususiye memurlarının vezaifi pek mahdud olmak dolayısıyla jüri ve diğer bazı ecnebi teşkilat-ı hususiyesinde olduğu vechile maaşlarına birkaç yüz kuruş zammı suretiyle sandık eminliği vezaifinin memurin-i mezkûreye tahmili her halde basit ve tehiye olunan mehaziri ref' edeceğine kanaat hasıl edilerek layiha-i kanuniyeye o suretle birkaç madde ilave edilmiştir.

Aslına mutabıktır
Mühür
İmza (Müdür Hayati)/29.12.(13)36

EK IV:
KLASİK DÖNEM OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA EYALETLER[1]

Beylerbeylik	*Merkezi*	*Kuruluş tarihi*
Rumeli	Edirne, sonradan Sofya ve Manastır	1362
Anadolu	Ankara ve Kütahya	1393
Rum	Amasya ve Sivas	1413
Trabzon	Trabzon	1578
Bosna	Saraybosna	1580
Karaman	Konya	1468-1512
Kefe	Caffa	1568
Dulkadir	Maraş	1522
Erzurum	Erzurum	1533
Diyarbekir	Diyarbekir	1515
Musul	Musul	1535
Haleb	Halep	1516
Şam	Şam	1517-20
Trablus-Şam	Tripoli(Lübnan)	1570
Mısır	Kahire	1517-22
Yemen	Zabid, San'a	1540
Cezayir-i bahr-i sefid	Gelibolu	1533
Cezair-Garb	Cezayir	1580
Kars	Kars	1535
Bağdad	Bağdad	1548
Van	Van	1573
Tunus	Tunus	1546
Basra	Bsara	1555
Lahsa	Al-Katif	1541
Budin	Buda	1556

1 Halil Inalcık, *The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600*, London, Phoenix, 1995, s. 106'dan alınmıştır.

Beylerbeylik	*Merkezi*	*Kuruluş tarihi*
Tarblus-Garb	Tripoli	1552
Temeşvar	Temesvar	
Şehrizor	Şehrizor	1557
Habeş	Suakin ve Jidda	1570
Kıbrıs	Nikosia	1578
Çıldır	Çıldır	1600
Rakka	Ruha	

EK V:
19. YÜZYIL BAŞLARINDA OSMANLI DEVLETİ'NİN EYALETLERİ[1]

Eyalet

1) RUMELİ	2) ERZURUM
3) BELGRAD	4) VAN
5) BOSNA	6) DİYARBEKIR
7) EĞRİBOZ	8) RAKKA
9) EFLAK	10) MARAŞ
11) BOĞDAN	12) ADANA
13) YANYA	14) HALEP
15) KANDİYA (GİRİT)	16) KIBRIS
17) İŞKODRA	18) TRABLUS
19) MORA	20) SAYDA=AKKA
21) CEZAİR-İ BAHR-İ SEFİD	22) ŞAM
23) ANADOLU	24) MUSUL
25) KARAMAN (KONYA)	26) BAĞDAD
27) SİVAS	28) KAHİRE
29) TRABZON	30) TRABLUS (-GARB)
31) AHISKA=ÇILDIR	32) TUNUS
33) KARS	34) CEZAYİR

1 Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihî Coğrafyasına Giriş*, s. 103'ten aynen alınmıştır.

EK VI:
1831 TARİHİNDE OSMANLI DEVLETİ'NİN İDARİ BİRİMLERİ[1]

1. Eyâlet-i Rumeli	1) Liva-i Sofya ve Manastır
	2) Liva-i Selânik
	3) Liva-i Üsküb
	4) Liva-i Köstendil
	5) Liva-i Ohri
	6) Liva-i Tırhala
	7) Liva-i Avlonya
	8) Liva-i Delvine
	9) Liva-i Velceterin
	10) Liva-i İlbasan
	11) Liva-i İskenderiye
	12) Liva-i Yanya
	13) Liva-i Dukagin
	14) Liva-i Perzerin
	15) Liva-i Alacahisar
2. Eyâlet-i Anadolu	1) Liva-i Kütahya
	2) Liva-i Hüdavendigâr
	3) Liva-i Karahisar-ı Sahib
	4) Liva-i Sultanönü
	5) Liva-i Ankara

1 Kaynak: Fazıla Akbal, "1831 Tarihinde Osmanlı İmparatorluğunda İdarî Taksimat ve Nüfus", *Belleten*, cilt 15, sayı 60, Ekim 1951, s. 619-627.

Fazıla Akbal bu listeyi değişik kütüphanelerde bulunan defterlere dayandırarak hazırlamıştır. Akbal'ın bu listesi ayrıca Kemal Karpat'ın, *Osmanlı Nüfusu (1830-1914)* adlı eserinin 52-53. sayfalarında da yer almaktadır. Karpat, Fazıla Akbal'ın listesini "O dönem hakkında mevcut en doğru ve eksiksiz idari liste olsa gerek" sözleri ile değerlendirmektedir.

	6) Liva-i Kengiri 7) Liva-i Bolu 8) Liva-i Kastamonu 9) Liva-i Aydın 10) Liva-i Saruhan 11) Liva-i Menteşe 12) Liva-i Hamid 13) Liva-i Teke 14) Liva-i Karesi 15) Liva-i Viranşehir*
3. Eyâlet-i Karaman	1) Liva-i Konya 2) Liva-i Beyşehri 3) Liva-i Akşehir 4) Liva-i Kayseriyye 5) Liva-i Niğde 6) Liva-i Kırşehri 7) Liva-i Aksaray
4. Eyâlet-i Bosna	1) Liva-i Saraybosna 2) Liva-i Hersek 3) Liva-i İzvornik 4) Liva-i Kilis
5. Eyâlet-i Silistre	1) Liva-i Silistre 2) Liva-i Niğbolu 3) Liva-i Vidin 4) Liva-i Çirmen 5) Liva-i Vize 6) Liva-i Kırkkilise
6. Eyâlet-i Cezair-i Bahr-i Sefid	1) Liva-i Gelibolu 2) Liva-i Kocaili 3) Liva-i Suğla 4) Liva-i Rodos** 5) Liva-i Kıbrıs
7. Eyâlat-i Maraş***	1) Liva-i Maraş 2) Liva-i Malatya 3) Liva-i Samsat 4) Liva-i Gerger
8. Eyâlet-i Diyarbekir	1) Liva-i Amid 2) Liva-i Hani

(*) Bazı kaynaklarda sancak olarak geçmekte, başka kaynaklarda geçmemektedir.

(**) Akbal'ın verdiği bilgiye göre incelediği defterlerde Rodos ve Kıbrıs'ın adları sancak olarak geçmemektedir. 1234-1247 yıllarına ait Cezair Ahkâm defterlerinde bu adalar sancak olarak gösterilmektedirler.

(***) Akbal'ın incelediği her üç yazma defterde de Maraş eyaletinin sancakları arasında Ayıntab da geçmesine rağmen, Akbal, *İslam Ansiklopedisi*'nin verdiği Ayıntab'ın Hicri 1233, Miladi 1818 senesine doğru Maraş eyaletinden ayrılarak kaza halinde Halep eyaletine bağlandığı bilgisine dayanarak Ayıntab'ı Maraş'ın livaları arasında göstermemiştir.

	3) Liva-i Mazgird
	4) Liva-i Mefarkin (Meyafarikin)
	5) Liva-i Harberut
	6) Liva-i Sincar
	7) Liva-i Esterid
	8) Liva-i Siverek
	9) Liva-i Ergani
	10) Liva-i Anade
	11) Liva-i Hısnı Keyf (Hasankeyf)
	12) Liva-i Çemişgezek
	13) Liva-i Nusaybın
	14) Liva-i Çapakçur
	15) Liva-i Sağman
	16) Liva-i Çermik
	17) Liva-i Kulb
	18) Liva-i İlkis
	19) Liva-i Penbek
	20) Liva-i Pertekrek
	Palu Hükûmet
	Giyeh Hükûmet
	Cizre Hükûmet
	Eğil* Hükûmet
	Hazzo Hükûmet
	Tercil Hükûmet
	Saru (Savur) Hükûmet
9. Eyâlet-i Sivas (Rum)	1) Liva-i Sivas
	2) Liva-i Amasya
	3) Liva-i Bozok
	4) Liva-i Çorum
	5) Liva-i Canik
	6) Liva-i Divriği (Divriki)
	7) Liva-i Arapgir (Arapkir)
10. Eyâlet-i Adana	1) Liva-i Adana
	2) Liva-i Tarsus
	3) Liva-i Alanya (Alâiye)
	4) Liva-i İç İl
	5) Liva-i Sıs
	6) Liva-i Uzeyr**
	7) Liva-i Beylân
11. Eyâlet-i Erzurum	1) Liva-i Erzurum
	2) Liva-i Erzincan
	3) Liva-i Hınıs
	4) Liva-i Kelkit
	5) Liva-i Malazgirt

(*) Bazı kaynaklarda hükûmet, bazı kaynaklarda liva olarak gösterildiği Akbal tarafından belirtilmektedir.

(**) Uzeyr ve Beylân bazı defterlerde Halep eyaletine bağlı olarak gösterilmişlerse de; Akbal, Hicri 1233-1247, Miladi 1817-1831 tarihli Ahkâm defterlerinde bu sancakların Adana eyaletinde gösterildiklerini bildirmektedir.

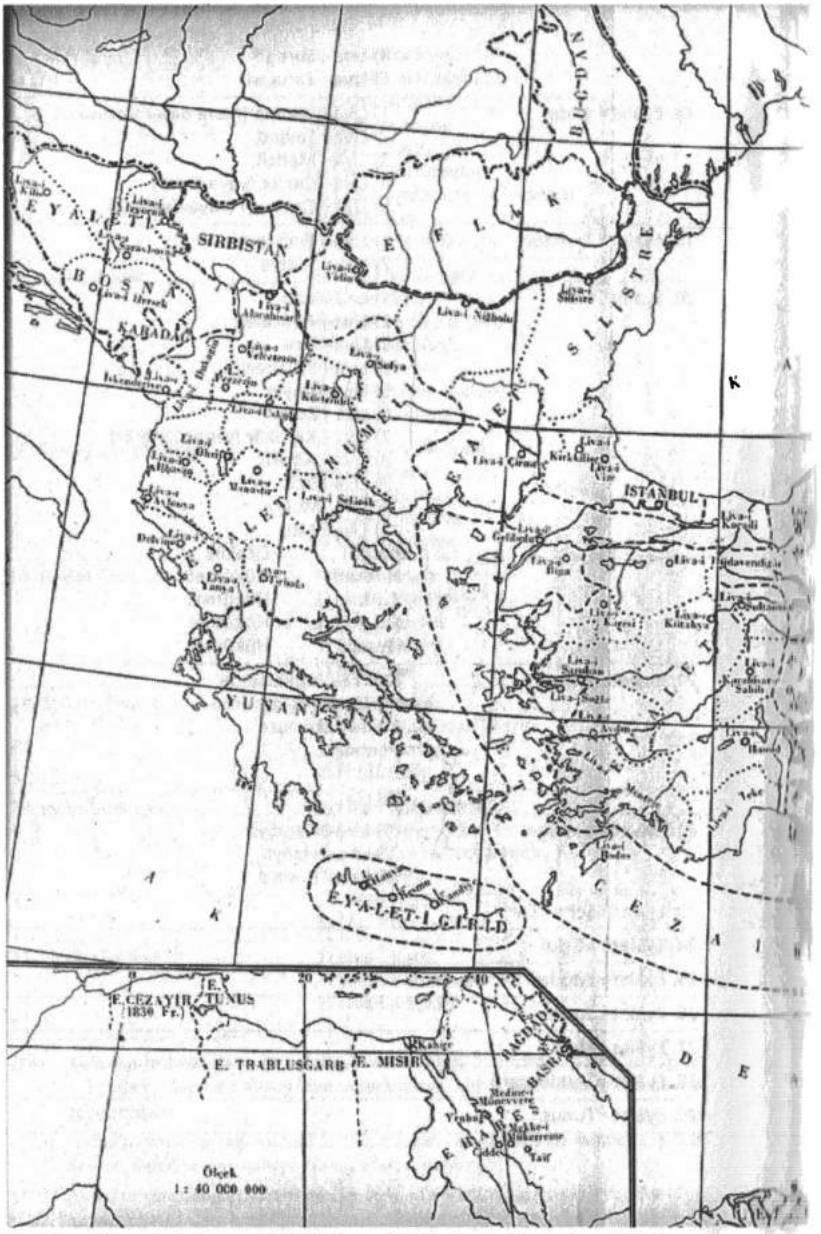
	6) Liva-i Tortum 7) Liva-i Karahisar-ı Şarki 8) Liva-i İspir 9) Liva-iKuruçay 10) Liva-i Pasin 11) Liva-i Mamervan 12) Liva-i Kozancan (Kazavcan) 13) Liva-i Kıgi 14) Liva-i Mecenkerd
12. Eyâlet-i Şam	1) Liva-i Şam-ı Şerif 2) Liva-i Gazza 3) Liva-i Kudüs-ü Şerif 4) Liva-i Nablus* 5) Liva-i Lecun 6) Liva-i Aclan (Aclun) 7) Liva-i Tedmur
13. Eyâlet-i Trablusşam	1) Liva-i Trablusşam 2) Liva-i Hama 3) Liva-i Humus 4) Liva-i Cebeliye 5) Liva-i Semliye
14. Eyâlet-i Sayda	1) Liva-i Sayda 2) Liva-i Akkâ** 3) Liva-i Beyrut 4) Liva-i Safed 5) Liva-i Sur
15. Eyâlet-i Haleb	1) Liva-i Haleb 2) Liva-i Maaret-el Mısrin 3) Liva-i Matic 4) Liva-i Balis
16. Eyâlet-i Rakka	1) Liva-i Ruha (Urfa) 2) Liva-i Deyrrehbe 3) Liva-i Cabur (veya Habur) 4) Liva-i Birecik 5) Liva-i Hamase 6) Liva-i Ben-i Rebia
17. Eyâlet-i Kars***	1) Liva-i Kars 2) Liva-i Kağızman 3) Liva-i Keçvan

(*) Akbal'ın kullandığı yazma defterlerde Nabkus liva olarak gösterilmemekle beraber, *Takvim-i Vekayi*'den yararlanarak Akbal Nablus'u da liva olarak göstermiştir.

(**) Akbal'ın yararlandığı kaynaklardan *Eyâlat Taksimatı* adlı yazmada Akkâ, Beyrut, Safed ve Sur nahiye olarak gösterilmişlerdir.

(***) Akbal'ın yararlandığı yazma eserlerde Kars eyaletindeki bu yerlerin liva olup olmadıklarına dair bir bilgi yoksa da Akbal, Osmanlı Arşivlerindeki bir belgeye dayanarak bu yerleri liva olarak belirtmiştir.

	4) Liva-i Şuregil 5) Liva-i Zaruşad
18. Eyâlet-i Çıldır	1) Liva-i Levane (namı diğer Vartin) 2) Liva-i Şavşad 3) Liva-i Mahcil 4) Liva-i Cercer (veya Cırcır) 5) Liva-i Cebecun (veya Cebecik)
19. Eyâlet-i Trabzon	1) Liva-i Trabzon 2) Liva-i Künye
20. Eyâlet-i Van	1) Liva-i Van 2) Liva-i Adilcevaz 3) Liva-i Şirve 4) Liva-i Esbaberd 5) Liva-i Köyin 6) Liva-i Zeriki 7) Liva-i Kerdkâr (veya Kürdkâr) 8) Liva-i Ağakis 9) Liva-iErcis 10) Liva-iMukus 11) Liva-i Muş Bargiri Ocaklık Hakkâri Hükûmet Bitlis Hükûmet Hizan Hükûmet Hoşap Hükûmet
21. Eyâlet-i Habeş	Mekke-i Mükerreme Medine-i Mükerreme Cidde-i Mamure Yenbuğ Taif Nil (?)
22. Eyâlet-i Kandiye	1) Liva-i Kandiye 2) Liva-i Hanya 3) Liva-i Resmo
23. Eyâlet-i Şehr-i Zor	
24. Eyâlet-i Musul	
25. Eyâlet-i Bağdad	
26. Eyâlet-i Basra	
27. Eyâlet-i Mısır	
28. Eyâlet-i Trablusgarb	
29. Eyâlet-i Tunus	



Tanzimat Öncesinde Osmanlı Mülki Yapısı /1831 yılında Osmanlı eyaletleri. (Kaynak: Fazıla Akbal, "1831 Tarihinde Osmanlı İmparatorluğunda İdarî Taksimat ve Nüfus", Belleten, *cilt 15, sayı 60, Ekim 1951.)*


IMPARATORLUGUND
IDARİ TAKSİMAT
1811
Eyalet Hududu
Liva (Sancak hududu)
Hükümet
Ocaklık
E. Eyalet
L. Liva
Ölçek
1:6000000
A D E N I Z
EYALET-I TRABZON
EYALET-I ERZURUM
EYALET-I KARAMAN
EYALET-I EMARAT
EYALET-I DİYARBEKİR
EYALET-I HALEP
EYALET-I RAKKA
EYALET-I MUSUL
EYALET-I TRABLUSŞAM
E. SAYDA
EYALET-I

EK VII:
ANADOLU EYALETLERİNİN SANCAKLARI[1]

Eyalet	*Sancak*	*Eyalet*	*Sancak*
1) ANADOLU	1. Kütahya	2) SİVAS	16. Sivas
	2. Hüdavendigar		17. Amasya
	3. Karahisar-ı Sahip		18. Bozok
	4. Sultan-önü		19. Çorum
	5. Ankara		20. Canik
	6. Kangırı		21. Divriği
	7. Bolu		22. Arapkir
	8. Kastamonu		
	9. Aydın		
	10. Saruhan		
	11. Menteşe		
	12. Hamid		
	13. Teke		
	14. Karesi		
	15. Viran-şehir		

1 Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihî Coğrafyasına Giriş*, s. 104-107'den alınmıştır.

Eyalet	*Sancak*	*Eyalet*	*Sancak*
3) KARAMAN	23. Konya	4) ERZURUM	30. Erzurum
	24. Beğşehri		31. Erzincan
	25. Akşehir		32. Hınıs
	26. Kayseriye		33. Kelkid
	27. Niğde		34. Malazgird
	28. Kırşehir		35. Tortum
	29. Aksaray		36. Karahisar-ı Şarki
			37. İspir
			38. Kuruçay
			39. Pasin
			40. Mamervan
			41. Kızuçan
			42. Kiğı
			43. Mecingerd
5) CEZAİR-İ BAHR-İ SEFİD	44. Gelibolu	6) TRABZON	49. Trabzon
	45. Koca-eli		50. Gönye
	46. Sığla		
	47. Rodos		
	48. Kıbrıs		
7) MARAŞ	51. Maraş	8) ÇILDIR	55. Livane
	52. Malatya		56. Şavşad
	53. Samsad		57. Mahaçel
	54. Gerger		58. Cercer
			59. Cebecik

Eyalet	*Sancak*	*Eyalet*	*Sancak*
9) DİYARBEKİR	60. Amid	10) KARS	86. Kars
	61. Hani		87. Kağızman
	62. Mazgird		88. Keçvan
	63. Mafarkin		89. Şuragel
	64. Harpurt		90. Zaruşad
	65. Sincar		
	66. Siird		
	67. Siverek		
	68. Ergani		
	69. Atak		
	70. Hasan Keyf		
	71. Çemişgezek		
	72. Nusaybin		
	73. Çapakçur		
	74. Sağman		
	75. Çermik		
	76. Kulb		
	77. İlkis?		
	78. Penbek		
	79. Pertek		
	80. Palu (Hükümet)		
	81. Kih (Hükümet)		
	82. Cizre (Hükümet)		
	83. Eğil (Hükümet)		
	84. Hazo (Hükümet)		
	85. Tercil (Hükümet)		
11) VAN	91. Van	12) RAKKA	107. Ruha= Urfa
	92. Adilcevaz		108. Deyr-Rabbe
	93. Şirvı		109. Habur
	94. Esbaberd		110. Birecik
	95. Kōyin		111. Cemase
	96. Zerikı		112. Beni Rebi'a
	97. Kerkar		
	98. Ağaskes		
	99. Erciş		
	100. Müküs		
	101. Muş		
	102. Bargiri = Ocaklık		
	103. Hakari = hükümet		
	104. Bitlis =hükümet		
	105. Hizan = hükümet		
	106. Hoşab =hükümet		
13) ADANA	113. Adana	14) HALEP	120. Halep
	114. Tarsus		121. Maare't-el- Mısrin
	115. Alaiye		122. Matic
	116. İç-il		123. Balis
	117. Sis		
	118. Uzeyr		
	119. Belen		

EK VIII:
19. YÜZYILIN ORTALARINDA OSMANLI DEVLETİ'NDE EYALET VE SANCAKLAR

1850[1]		*1856-1857*[2]	
Eyalet	*Sancak*	*Eyalet*	*Sancak*
1. EDİRNE	Nevahi-i Erbaa Tekfurdağı Gelibolu Edirne Filibe İslimiye	EDİRNE	Liva-yı Nevahi-i Erbaa Tekfurdağı Gelibolu Edirne Filibe İslimiye
2. SİLİSTRE		SİLİSTRE	Varna Şumnu Rusçuk Tulça
3. BOĞDAN		BOĞDAN	
4. EFLAK		EFLAK	
5. VİDİN		VİDİN	Tırnova Vidin
6. NİŞ		NİŞ	
7. ÜSKÜP		ÜSKÜB	
8. SIRP		SIRP	
9. BOSNA		BOSNA	

1 Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihî Coğrafyasına Giriş*, s. 115-118'den alınmıştır.

2 Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihî Coğrafyasına Giriş*, s. 220-221'den alınmıştır.

1850		*1856-1857*	
Eyalet	*Sancak*	*Eyalet*	*Sancak*
10. RUMELİ		RUM-ELİ	
11. YANYA		YANYA	
12. SELANİK		SELANİK	
13. CEZAYİR-İ BAHR-İ SEFİD	Bozcaada Limni Midillü Sakız Rodos Kıbrıs	CEZAYİR-İ BAHRİ-SEFİD	
14. GİRİD		GİRİD	
15. KASTAMONU	Kocaeli Bolu Viranşehir Kastamonu Sinob	KASTAMONU	Bolu Viranşehir Kastamonu Sinob
16. HÜDAVEN-DİGAR	Karahisar-ı Sahib Kütahya Bilecik Hüdavendigar Erdek Biga Karasi Ayvalık	HÜDAVEN-DİGAR	Koca İli Hüdavendigar Kütahya Karahisar-ı Sahib Erdek Biga Karesi Ayvalık
17. AYDIN	Saruhan Sığla Aydın Menteşe Denizli	AYDIN	Saruhan Sığla Aydın Menteşe Denizli
18. KARAMAN	Hamid Teke Alaiye İç-el Konya Niğde	KARAMAN	Hamid Burdur Teke Alaiyye İç-il Konya Niğde
19. ADANA	Tarsus Adana Beylan Kara-isalu Uzeyr Maraş	ADANA	Tarsus Adana Uzeyr Biylan Maraş

1850		*1856-1857*	
Eyalet	*Sancak*	*Eyalet*	*Sancak*
20. BOZOK	Kayseriyye Bozok Ankara Kangırı	BOZOK	Kayseriyye Bozok Ankara Kengiri
21. SİVAS	Amasya maa Çorum Sivas Divriği Yeni-il	SİVAS	Amasya maa Çorum Sivas Divriği
22. TRABZON	Canik Ordu Kara-hisar-ı şarki Gümüşhane Trabzon Gönye	TRABZON	Canik Ordu Karahisar-ı Şarki Gümüşhane Trabzon Lazistan
23. ERZURUM	Erzurum Çıldır Kars Bayezid Dersim	ERZURUM	Çıldır Kars Bayezid Erzurum Muş
24. MUSUL		KÜRDİSTAN	Mardin Siird Diyarbekir
25. KÜRDİSTAN	Muş Van Hakari Cizre Diyarbekir	HARBURUT	Ma'adin Harburut mea Malatya Bihisni (Süverek) Dersim
26. HARBURUT	Maden Harburut Malatya Behisni	HALEP	Raka Ayıntab Kilis Haleb Antakya
27. HALEB		SAYDA	
28. SAYDA		ŞAM	
29. ŞAM		BAĞDAD MEA ŞEHR-İ ZOR	
30. BAĞDAD maa ŞEHR-İ ZOR		HABEŞ	
31. HABEŞ		MISIR	

1850		*1856-1857*	
Eyalet	*Sancak*	*Eyalet*	*Sancak*
32. MISIR		VAN	Hakari
		YEMEN	Van
		TRABLUS	Musul
		TUNUS	

EK IX:
1876-1897 YILLARI ARASINDA OSMANLI DEVLETİ'NİN MÜLKİ YAPISI'NIN DEĞİŞİMİ*

1876'da Mülki Yapı[1]		*1890'da Mülki Yapı*[2]		*1897'de Mülki Yapı*[3]	
Vilayet	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*
1. Adana	Adana	1. Adana	Adana	1. Adana	Adana
	Kozan		İçil		Mersin
	İçil		Kozan		Cebel-i Bereket
	Payas		Cebel-i Bereket		Kozan
					İçil
2. Ankara	Ankara	2. Ankara	Ankara	2. Ankara	Ankara
	Yozgat		Yozgat		Kırşehir
	Kayseriye		Kayseri		Çorum
	Kırşehir		Kırşehir		Kayseri
					Yozgat

(*) Yer adları ilgili yılın alındığında kaynaktaki biçimiyle kullanılmıştır.

1 1876 yılının listesinin hazırlanmasında Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyası'na Giriş I*, s. 133-135 arasındaki listeden (Baykara'nın listesi 1876 sonlarında hazırlanan 32. defaki H. 1294 yılı Devlet Salnâmesi'ndeki verilere dayanmaktadır) ve Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt IV, s. 337-341 arasındaki listelerden yararlanılmış, iki liste arasındaki farklar da belirtilmeye çalışılmıştır.

2 Vital Cuinet, *La Turquie d'Asie Géographie Administrative Statistique, Descriptive Et Raisannée De Chaque province De l'Asie-Mineure*, Paris, Ernest Leroux, 1892.

3 T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, *Osmanlı Devleti'nin İlk İstatistik Yıllığı 1897*, Hazırlayan: Tevfik Güran, Ankara, 1997.

1876'da Mülki Yapı		*1890'da Mülki Yapı*		*1897'de Mülki Yapı*	
Vilayet	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*
3. Aydın	İzmir Aydın Saruhan Menteşe	3. Aydın	İzmir Saruhan Aydın Denizli Menteşe	3. Aydın	İzmir Saruhan Aydın Menteşe Denizli
4. Diyarbakır	Diyarbakır Mardin Siirt Malatya	4. Diyarbakır	Diyarbakır Ergani Mardin	4. Diyarbakır	Diyarbakır Mardin Ergani
5. Erzurum	Erzurum Erzincan Bâyezıd Muş Çıldır Kars	5. Erzurum	Erzurum Erzincan Bayazıd	5. Erzurum	Erzurum Erzincan Bayazıt
6. Hüdavendigar	Bursa Karesi Karahisar-ı Sahib Kütahya	6. Bursa	Bursa Ertuğrul Kütahya Karahisarısahip Karesi	6. Hüdavendigar	Bursa Ertuğrul Kütahya Karahisarısahip Karesi
7. Kastamonu	Kastamonu Bolu Sinop Kângırı	7. Kastamonu	Kastamonu Bolu Kengari Sinop	7. Kastamonu	Kastamonu Bolu Kangırı Sinop
8. Konya	Konya Niğde Hamid Teke Burdur	8. Konya	Konya Niğde Burdur Hamidabad Antalya	8. Konya	Konya Niğde Burdur Hamidabad Teke
9. Mamuretül-aziz	Mamuretülaziz Ergani Madeni	9. Mamuretül-aziz	Harput Malatya Dersim	9. Mamuretül-aziz	Mamuretülaziz Malatya Dersim
10. Sivas	Sivas Amasya Karahisarışarki	10. Sivas	Sivas Tokat Amasya Karahisarışarki	10. Sivas	Sivas Amasya Karahisar-ı Şarki Tokat
11. Trabzon	Trabzon Gümüşhane Batum	11. Trabzon	Trabzon Samsun (Canik) Lazistan Gümüşhane	11. Trabzon	Trabzon Canik Lazistan Gümüşhane

1876'da Mülki Yapı		*1890'da Mülki Yapı*		*1897'de Mülki Yapı*	
Vilayet	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*
12. Cezair-i Bahr-i Sefid	Biga Midilli Sakız Rodos İstanköy Kıbrıs	12. Cezair-i Bahr-i Sefid	Rodos Limni Midilli Sakız	12. Cezair-i Bahr-i Sefid	Rodos Midilli Sakız Limni
13. Van	1 sancak	13. Bitlis	Bitlis Muş Siirt Genç	13. Bitlis	Bitlis Muş Siirt Genç
		14. Van	Van Hakkari	14. Van	Van Hakkari

OSMANLI DEVLETİ'NİN ARAP TOPRAKLARI

1876'da Mülki Yapı		*1890'da Mülki Yapı*		*1897'de Mülki Yapı*	
Vilayet	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*
13. Halep	Halep Urfa Maraş Zor	15. Halep	Halep Maraş Urfa	15. Halep	Halep Urfa Maraş
14. Bağdat	Bağdat* Kerbela Musul Hale Şehri Zor Süleymaniye Amare	16. Bağdat	Bağdat Hille Kerbela	16. Bağdat	Bağdat Divaniye Kerbela
15. Basra	Basra Müntefik Necit	17. Basra	Basra Amara Müntefik	17. Basra	Basra Müntefik Necd Ammara
16. Yemen	San'a Hüdeyde Asır Taaz	18. Yemen	2 Sancak	18. Yemen	Sana Hudeyde Asir Taizz
17. Hicaz	Mekke emareti	19. Hicaz	4 Sancak	19. Hicaz	Mekke-i mükerreme Medine-i Münevvere Cidde

(*) Bağdat, Basra, Yemen ve Suriye'nin sancak isimleri Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt IV, s. 340-341'den alınmıştır. Baykara'nın verdiği sancak sayıları ile de uyumludurlar.

1876'da Mülki Yapı		*1890'da Mülki Yapı*		*1897'de Mülki Yapı*	
Vilayet	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*
18. Suriye	Şamı Şerif Hama Havran Trablusşam Akkâ Belka	20. Suriye	3 Sancak	20. Suriye	Şam-ı Şerif Hama Havran Muan
		21. Musul	Musul Şehrizor Süleymaniye	21. Musul	Musul Süleymaniye
		22. Beyrut	5 sancak	22. Beyrut	Beyrut Akka Trablusşam Lazkiye Belka

OSMANLI DEVLETİ'NİN AVRUPA TOPRAKLARI

1876'da Mülki Yapı		*1890'da Mülki Yapı*		*1897'de Mülki Yapı*	
Vilayet	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*
18. Edirne	Edirne Tekirdağ Gelibolu Filibe İslimiye	23. Edirne	6 sancak	23. Edirne	Edirne Gümülcine Kırkkilise Dedeağaç Tekfurdağı Gelibolu
19. Yanya*	Yanya Tırhala Ergeri Preveze Berat	24. Yanya	5 sancak	24. Yanya	Yanya Ergiri Preveze Berat
20. Manastır	Manastır Prizren Üsküp Debre	25. Manastır	3 sancak	25. Manastır	Manastır Serfice Debre Elbasan Görice

(*) Yanya, Manastır, Selanik, İşkodra, Girit, Tuna, Sofya, Hersek vilayetlerinin sancak adları Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt IV, s. 337-338'den alınmıştır. Baykara Selanik Vilayeti'nin sancak sayısını altı, Sofya valiliğinin sancak sayısını ise yirmi iki olarak vermektedir (Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I*, s. 133). Karal'da ise bu vilayetler için gösterilen sancak sayısı, yukarıda görüldüğü gibi, üç ve ikidir. Baykara'nın Sofya için verdiği yirmi iki sancak rakamı abartılı görünmektedir.

1876'da Mülki Yapı		*1890'da Mülki Yapı*		*1897'de Mülki Yapı*	
Vilayet	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*
21. Selanik	Selanik Serez Drama	26. Selanik	3 sancak	26. Selanik	Selanik Siroz Drama
22. İşkodra	İşkodra	27. İşkodra	2 sancak	27. İşkodra	İşkodra Draç
23. Girit	Hanya Kandiye Resmo İsfakiye Lasit	28. Girit	Hanya Kandiye Resmo Laşid İsfakiye	28. Girit	Hanya Kandiye Resmo Laşid İsfakiye
24. Tuna	Rusçuk Varna Vidin Tulca Tırnova				
25. Sofya	Sofya Niş				
26. Bosna*	Saray İzvornik Benaluka Bilke Travnik Yenipazar				
27. Hersek	Hersek Goçka				
		29. Kosova	5 sancak	29. Kosova	Priştine Yenipazar İpek Taşlıca Prizrin

OSMANLI DEVLETİ'NİN AFRİKA TOPRAKLARI

1876'da Mülki Yapı		*1890'da Mülki Yapı*		*1897'de Mülki Yapı*	
Vilayet	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*	*Vilayet*	*Sancak*
28. Trablus-garp**	Trablusgarp Fizan Cebeligarbiye Hums Bingazi	30. Trablusgarp	4 sancak	30. Trablusgarp	Trablusgarp Hums Cebel-i Garbi Fizan

(*) Tuncer Baykara'nın listesinde Bosna yer almamaktadır.

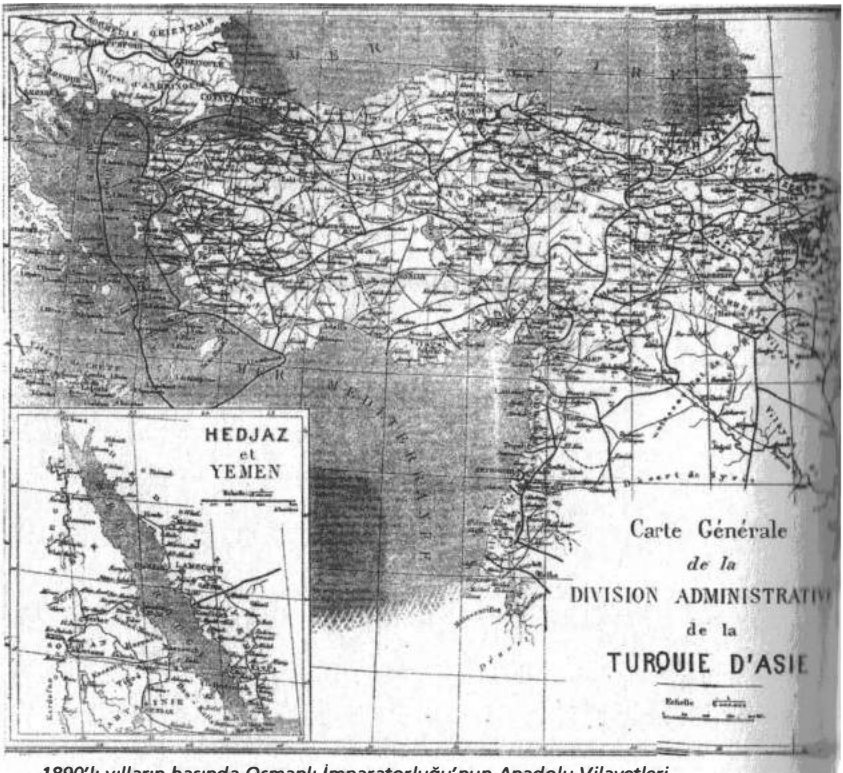
(**) Trablusgarp'ın sancak adları Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cilt IV, s. 340'tan alınmıştır.

OSMANLI DEVLETİ'NDE MÜSTAKİL SANCAKLAR

1876	1890	1897
Müstakil sancaklar	*Müstakil sancaklar*	*Müstakil Sancaklar*
Beyrut	Biga	Bingazi
Cebeli Lübnan	İzmit	Cebel-i Lübnan
	Kudüs	İzmit
	Zor	Kala-i sultaniyye
	Bingazi	Kudüs-ü Şerif
	Çatalca	Zor
	Serfice	Çatalca

OSMANLI DEVLETİ'NDE DİĞER YÖNETİM BİÇİMLERİ

Mümtaz eyaletler:	Mümtaz eyaletler:	Sisam emareti
Eflak ve Boğdan	Sisam emareti	Rumeli-i Şarki vilayeti
Sırbistan Beyliği	Cebel-i Lübnan	Bulgaristan
Karadağ Beyliği		
Mısır		
Tunus		
Sisam		

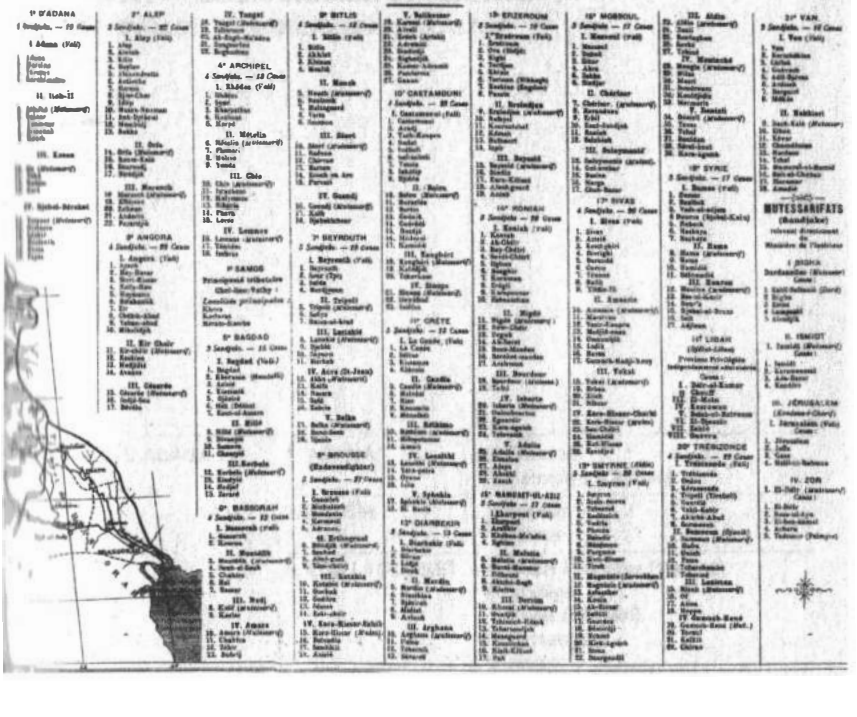


1890'lı yılların başında Osmanlı İmparatorluğu'nun Anadolu Vilayetleri. (Kaynak: Bu harita Macar Bilimler Akademisi Şark Kütüphanesi'nde bulunan Vital Cuinet, La Turquie d'Asie Géographie Administrative Statistique, Descriptive Et Raisannée De Chaque province De l'Asie-Mineure, Paris, Ernest Leroux, 1892*'den fotokopi ile elde edilmiştir. İki parçalı fotokopi üzerinde yapılan çalışma ile M.K.Ü. Güzel Sanatlar Fakültesi öğretim üyesi Doç.Dr. Melih Apa tarafından yukarıdaki hale getirilmiştir.)*

DIVISION ADMINISTRATIVE

d'après le „ Salnamah„ officiel de 1306)

VILAYETS, SANDJAKS, & CAZAS



EK X:
1897 YILINDA OSMANLI DEVLETİ'NDE EYALETLER-SANCAKLAR-KAZALAR[1]

1. ADANA	1. ADANA	1. Karaisalı 2. Hamidiye (Ceyhan)
	2. MERSİN	3. Mersin 4. Tarsus
	3. CEBEL-İ BEREKET	5. Cebel-i Bereket (Yarpuz) 6. Islahiye 7. Payas (Dörtyol) 8. Osmaniye 9. Hassa 10. Bahçe
	4. KOZAN	11. Sis 12. Kars-I Zülkadiriyye (Kadirli)
	5. İÇİL	13. İçil (Silifke) 14. Ermenek 15. Mut 16. Gülnar 17. Anamur

1 T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, *Osmanlı Devleti'nin İlk İstatistik Yıllığı 1897*, Hazırlayan: Tevfik Güran, Ankara, 1997.

2. ANKARA	6. ANKARA	18. Ayaş 19. Beypazarı 20. Sivrihisar 21. Çubukabad (Çubuk) 22. Nallıhan 23. Haymana 24. Yabanadad (Kızılcahamam) 25. Mihalıççık 26. Zir (Yenikent) 27. Bala 28. Kalecik
	7. KIRŞEHİR	29. Kırşehir 30. Keskin 31. Mecidiye (Çiçekdağı) 32. Avanos
	8. ÇORUM	33. Çorum 34. Osmancık 35. Sungurlu 36. İskilip
	9. KAYSERİ	37. Kayseri 38. Develi 39. İncesu
	10. YOZGAT	40. Yozgat 41. Maden (Akdağmadeni) 42. Boğazlıyan
3. AYDIN	11. İZMİR	43. İzmir 44. Kuşadası 45. Çeşme 46. Tire 47. Ödemiş 48. Urla 49. Foçateyn (Foça) 50. Bayındır 51. Menemen 52. Seferihisar 53. Bergama
	12. SARUHAN	54. Saruhan (Manisa) 55. Turgutlu 56. Alaşehir 57. Kula 58. Akhisar 59. Salihli 60. Gördes 61. Demirci 62. Eşme 63. Kırkağaç 64. Soma

	13. AYDIN	65. Aydın 66. Nazilli 67. Bozdoğan 68. Söke 69. Çine 70. Karacasu
	14. MENTEŞE	71. Muğla 72. Milas 73. Meğri (Fethiye) 74. Marmaris 75. Bodrum 76. Köyceğiz
	15. DENİZLİ	77. Denizli 78. Tavas 79. Buldan 80. Sarayköy 81. Çal 82. Garbî Karaağaç (Acıpayam)
4. BAĞDAT	16. BAĞDAT	83. Horasan 84. Aziziye 85. Kazımiyye 86. Cezire 87. Duleym 88. Kuttülemare 89. Hanekin 90. Mendeli 91. Samarra 92. Bedre 93. Ana
	17. DİVANİYE	94. Divaniye 95. Hılle 96. Semave 97. Şamiyye
	18. KERBELA	98. Kerbela 99. Hindiye 100. Necefi Eşref 101. Rızaza
5. BASRA	19. BASRA	102. Kurna
	20. MÜNTEFİK	103. Müntefik 104. Sukuşşuyuh 105. Şatra 106. Hay
	21. NECD	107. Necd 108. Katif 109. Katar

	22. AMMARA	110. Ammara 111. Diğer Şatra 112. Zübeyr 113. Dubric
6. BEYRUT	23. BEYRUT	114. Sayda 115. Sur 116. Mercuyun
	24. AKKA	117. Akka 118. Hayfa 119. Taberiye 120. Safed 121. Nasıra
	25. TRABLUSŞAM	122. Trablusşam 123. Safita 124. Akkar 125. Hısnülekrad
	26. LAZKİYE	126. Lazkiye 127. Cebele 128. Markab 129. Sahyun
	27. BELKA	130. Belka (Nablus) 131. Cenin 132. Benisaab 133. Cemain
7. BİTLİS	28. BİTLİS	134. Ahlat 135. Hizan 136. Mutki
	29. MUŞ	137. Muş 138. Malazgirt 139. Bulanık 140. Varto 141. Sason
	30. SİİRT	142. Siirt 143. Şirvan 144. Pervari 145. Eruh 146. Garzan (Kurtalan)
	31. GENÇ	147. Genç 148. Çapakçur(Bingöl) 149. Kulp
8. CEZAİR-İ BAHR-I SEFİD	32. RODOS	150. Kaşot 151. Mis 152. Sömbeki 153. Kerpe 154. İstanköy

	33. MİDİLLİ	155. Midilli 156. Pilmar 157. Siğri 158. Moliva 159. Yunda
	34. SAKIZ	160. Sakız 161. Kalimnoz 162. Leryoz 163. Karyot 164. İpsara
	35. LİMNİ	165. Limni 166. İmroz 167. Bozcaada
9. DİYARBAKIR	36. DİYARBAKIR	168. Siverek 169. Silvan 170. Lice 171. Derik 172. Beşiri
	37. MARDİN	173. Mardin 174. Nusaybin 175. Cizre 176. Midyat 177. İvanye (Savur)
	38. ERGANİ	178. Ergani 179. Palu 180. Çermik
10. EDİRNE	39. EDİRNE	181. Cisr-i Mustafapaşa 182. Kırcaali 183. Cisr-i Ergene (Uzunköprü) 184. Dimetoka 185. Ortaköy 186. Havza
	40. GÜMÜLCİNE	187. Gümülcine 188. Sultanyeri 189. Ahiçelebi 190. İskeçe 191. Robçoz 192. Eğridere 193. Darıdere
	41. KIRKKİLİSE	194. Kırkkilise (Kırklareli) 195. Tırnova 196. Ahtepolu 197. Lüleburgaz 198. Vize 199. Midye (Kıyıköy) 200. Babayıatik (Babaeski)

	42. DEDEAĞAÇ	201. Dedeağaç 202. İnöz 203. Sofulu
	43. TEKFURDAĞI	204. Tekfurdağı (Tekirdağ) 205. Malkara 206. Çorlu 207. Hayrabolu
	44. GELİBOLU	208. Gelibolu 209. Keşan 210. Şarköy 211. Mürefte 212. Eceabat
11. ERZURUM	45. ERZURUM	213. Bayburt 214. Pasinler 215. Hınıs 216. Kığı 217. Tercan 218. Keskim (Yusufeli) 219. İspir 220. Tortum 221. Namarvan (Narman)
	46. ERZİNCAN	222. Erzincan 223. Kemah 224. Refahiye 225. Kuruçay (Ilıç) 226. Kuzican (Pülümür)
	47. BAYAZIT	227. Bayazıt (Doğu Beyazit) 228. Diyadin 229. Karakilise (Ağrı) 230. Eleşkirt 231. Tutak
12. GİRİT	48. HANYA	232. Salina 233. Kisamo 234. Kidonya
	49. KANDİYE	235. Kandiye 236. Maloyez 237. Pedye 238. Kinoryo Maa Piriyotiçe 239. Rizo Mea Minofac
	50. RESMO	240. Resmo 241. Milopotamus 242. Amori
	51. LAŞİD	243. Laşid 244. Yerapetra 245. Uyano 246. Ostiya

	52. İSFAKİYE	247. İsfakiye 248. Ayvasil
13. HALEP	53. HALEP	249. Ayıntap(Gaziantep) 250. Kilis 251. Bilan (Belen) 252. İskenderun 253. Antakya 254. Harim 255. Cisrüşşuğur 256. İdlib 257. Maarretünnuman 258. Babı Cebbul 259. Menbic 260. Cebel-İ Seman 261. Rakka
	54. URFA	262. Urfa (Şanlıurfa) 263. Rumkale (Halfeti) 264. Suruç 265. Birecik 266. Harran
	55. MARAŞ	267. Maraş (Kahramanmaraş) 268. Elbistan 269. Zeytün (Süleymanlı) 270. Andırın 271. Pazarcık
14. HİCAZ	56. MEKKE-İ MÜKERREME	272. Mekke-İ Mükerreme
	57. MEDİNE-İ MÜNEVVERE	273. Medine-İ Münevvere 274. Yenbaulbahr 275. Elvech
	58. CİDDE	276. Cidde 277. Mamuretülhamidiye 278. Şevarkiye
15. HUDAVEN-DİGAR	59. BURSA	279. Gemlik 280. Pazarköy (Orhangazi) 281. Mihaliç (Karacabey) 282. Mudanya 283. Kirmastı (Mustafa Kemal Paşa) 284. Atranus (Orhaneli)
	60. ERTUĞRUL	285. Ertuğrul(Bilecik) 286. Söğüt 287. İnegöl 288. Yenişehir

	61. KÜTAHYA	289. Kütahya 290. Eskişehir 291. Gediz 292. Uşak 293. Simav
	62. KARAHİSAR-I SAHİP	294. Karahisar-ı Sahip (Afyon) 295. Bolvadin 296. Sandıklı 297. Aziziye (Emirdağ)
	63. KARESİ	298. Balıkesir 299. Ayvalık 300. Burhaniye 301. Edremit 302. Erdek 303. Bandırma 304. Gönen 305. Bigadiç 306. Sındırgı
16. İŞKODRA	64. İŞKODRA	307. Liş 308. Akçehisar 309. Tuz 310. Merdita 311. Poka
	65. DRAÇ	312. Draç 313. Tiran 314. Kovaye 315. Şayak
17. KASTAMONU	66. KASTAMONU	316. İnebolu 317. Safranbolu 318. Taşköprü 319. Daday 320. Cide 321. Tosya 322. Araç
	67. BOLU	323. Bolu 324. Ereğli 325. Bartın 326. Gerede 327. Göynük 328. Düzce 329. Hamidiye (Devrek) 330. Mudurnu
	68. KANGIRI	331. Kangırı (Çankırı) 332. Çerkeş
	69. SİNOP	333. Sinop 334. Boyabat 335. Ayancık

18. KONYA	70. KONYA	336. Akşehir 337. Beyşehir 338. Seydişehir 339. Ilgın 340. Bozkır 341. Larende (Karaman) 342. Hadım 343. Ereğli 344. Karapınar 345. Koçhisar (Şerefli)
	71. NİĞDE	346. Niğde 347. Nevşehir 348. Ürgüp 349. Aksaray 350. Bor 351. Hamidiye (Maden) 352. Arabsun (Gülşehir)
	72. BURDUR	353. Burdur 354. Tefenni
	73. HAMİDABAD	355. Isparta 356. Uluborlu 357. Eğridir 358. Karaağaç 359. Yalvaç
	74. TEKE	360. Antalya 361. Elmalı 362. Alaiye (Alanya) 363. Akseki 364. Kaş
19. KOSOVA	75. ÜSKÜP	365. Orhaniye 366. İştip 367. Koçana 368. Osmaniye 369. Kratova 370. Kumanova 371. Radovişte 372. Palanka
	76. PİRİŞTİNE	373. Piriştine 374. Geylan 375. Preşova 376. Vulçitrin 377. Mitroviçe
	77. YENİPAZAR	378. Yenipazar 379. Kolaçin-i Zîr 380. Yenivaroş 381. Akova

	78. İPEK	382. İpek 383. Yakova 384. Brana 385. Gosina 386. Tirgovişte
	79. TAŞLICA	387. Taşlıca 388. Prepol
	80. PRİZRİN	389. Prizrin 390. Kalkandelen 391. Luma
20. MAMURETÜLAZİZ	81. MAMURETÜLAZİZ	392. Arabkir 393. Keban 394. Eğin 395. Pütürge
	82. MALATYA	396. Malatya 397. Hüsnümansur (Adıyaman) 398. Behisni (Besni) 399. Akçadağ 400. Kahta
	83. DERSİM	401. Dersim(Hozat) 402. Mazgirt 403. Çarsancak (Akpazar) 404. Çemişgezek 405. Kızılkilise (Nazımiye) 406. Ovacık
21. MANASTIR	84. MANASTIR	407. Pirlepe 408. Filorina 409. Kırçova 410. Ohri
	85. SERFİCE	411. Serfice 412. Kozana 413. Cuma (Kayalar) 414. Nastiç 415. Kerebine 416. Alasonya
	86. DEBRE	417. Debre 418. Mat 419. Debre-i Zir 420. Rekalar
	87. ELBASAN	421. Elbasan 422. Gzameş 423. Peklin
	88. GÖRİCE	424. Görice 425. Kesriye 426. İstarova 427. Kalina

22. MUSUL	89. MUSUL	428. Musul 429. İmadiye 430. Zaho 431. Duhuk 432. Akra 433. Sincar 434. Zibar 435. Kerkük 436. Revanduz 437. Köysancak 438. Raniye 439. Erbil 440. Salahiye
	90. SÜLEYMANİYE	441. Süleymaniye 442. Gülanber 443. Mamuretülhamidiye 444. Baziyan 445. Şehirpazar
23. SELANİK	91. SELANİK	446. Kesendire 447. Karaferye 448. Yenice-i Vardar 449. Vodina 450. Lankaza 451. Gevgili 452. Avrethisarı 453. Toyran 454. Ustrumca 455. Tikveş 456. Köprülü 457. Katrin 458. Aynaroz
	92. SİROZ	459. Siroz 460. Menlik 461. Zihne 462. Razlık 463. Petriç 464. Demirhisar 465. Cuma-i Bala 466. Nevrakop
	93. DRAMA	467. Drama 468. Kavala 469. Sarışaban 470. Pravişte

24. SİVAS	94. SİVAS	471. Aziziye (Pınarbaşı) 472. Koçgiri (Zara) 473. Divriği 474. Darende 475. Gürün 476. Tonus (Şarkışla) 477. Hafik 478. Yıldızeli 479. Bünyan-i Hamid (Bünyan)
	95. AMASYA	480. Amasya 481. Merzifon 482. Köprü 483. Mecitözü 484. Ladik 485. Havza 486. Gümüşhacıköy
	96. KARAHİSAR-I ŞARKİ	487. Karahisar-ı Şarki (Şebinkarahisar) 488. Suşehri 489. Hamidiye (Mesudiye), Koyulhisar 490. Alucra
	97. TOKAT	491. Tokat 492. Erbaa 493. Zile 494. Niksar
25. SURİYE	98. ŞAM-I ŞERİF	495. Baalbek 496. Bikaulaziz 497. Vadilacem 498. Cebel-i Kalemun (Duma) 499. Nebk 500. Hasbayya 501. Raşiya
	99. HAMA	502. Hama 503. Humus 504. Hamidiye 505. Selemiye
	100. HAVRAN	506. Havran 507. Kuneytara 508. Busralharir 509. Dera 510. Cebel-i Duruz 511. Aclun
	101. MUAN	512. Kerek 513. Salt 514. Muan 515. Tafile

26. TRABLUS-GARB	102. TRABLUSGARB	516. Kızıloğlu Başağalığı 517. Gıryan 518. Urfelle 519. Terhune 520. Zeviye 521. Aciblat
	103. HUMS	522. Hums 523. Mısrata 524. Zletin 525. Sirt 526. Mislata
	104. CEBEL-İ GARBİ	527. Cebel-İ Garbi 528. Gadamis 529. Nalut 530. Fasato 531. Havz
	105. FİZAN	532. Fizan 533. Sokna 534. Şâti 535. Gat
27. TRABZON	106. TRABZON	536. Ordu 537. Giresun 538. Tirebolu 539. Görele 540. Vakfıkebir 541. Sürmene 542. Akçaabat 543. Of
	107. CANİK	544. Samsun 545. Bafra 546. Ünye 547. Fatsa 548. Çarşanba 549. Terme
	108. LAZİSTAN	550. Rize 551. Atina (Pazar) 552. Hopa
	109. GÜMÜŞHANE	553. Gümüşhane 554. Kelkit 555. Şiran 556. Torul

28. VAN	110. VAN	557. Van 558. Karçınar 559. Mahmudî 560. Şitak (Çatak) 561. Adilcevaz 562. Gevaş 563. Erciş 564. Bargiri (Muradiye) 565. Moks (Bahçesaray)
	111. HAKKARİ	566. Hakkari 567. Çölemerik 568. Gevar (Yüksekova) 569. Şemdinan (Şemdilli) 570. Mamuretülhamidiye 571. Beytüşşebap
29. YANYA	112. YANYA	572. Leskovik 573. Koniça 574. Aydonat 575. Filat 576. Meçova
	113. ERGİRİ	577. Ergiri 578. Delvine 579. Premedi 580. Pogon 581. Tepedelen 582. Koroveleş
	114. PREVEZE	583. Preveze 584. Loros 585. Margılıç
	115. BERAT	586. Berat 587. Avlonya 588. Luşna 589. Gostiniçka
30. YEMEN	116. SANA	590. Sana 591. Cebel-i Haraz 592. Kevkeban 593. Anes 594. Hacca 595. Zimar 596. Yarim 597. Reda 598. İmran

117. HUDEYDE	599. Hudeyde 600. Zebid 601. Lhayya 602. Zeydiye 603. Cebel-i Rime 604. Hucur 605. Beytülfakih 606. Bacil 607. Ebuariş
118. ASİR	608. Asir 609. Mahail 610. Ricaelma 611. Kundufa 612. Benişihr 613. Gamid 614. Sabya
119. TAİZZ	615. Taizz 616. İbb 617. Udeyn 618. Ka'taba 619. Hacariye 620. Muha

MÜSTAKİL SANCAKLAR

1. BİNGAZİ	1. DERNE 2. MERC 3. EVCİLE 4. CALU
2. CEBEL-İ LÜBNAN	5. ŞEVF 6. METN 7. KESRAVAN 8. TENVİREYN 9. CEZİN 10. KÜRE 11. ZAHLE 12. DEYRÜLAMER
3. İZMİT	13. İZMİT(KOCAELİ) 14. KARAMÜRSEL 15. ADAPAZARI 16. KANDIRA 17. GEYVE
4. KALA-İ SULTANİYYE	18. BİGA 19. LAPSEKİ 20. EZİNE 21. AYVACIK

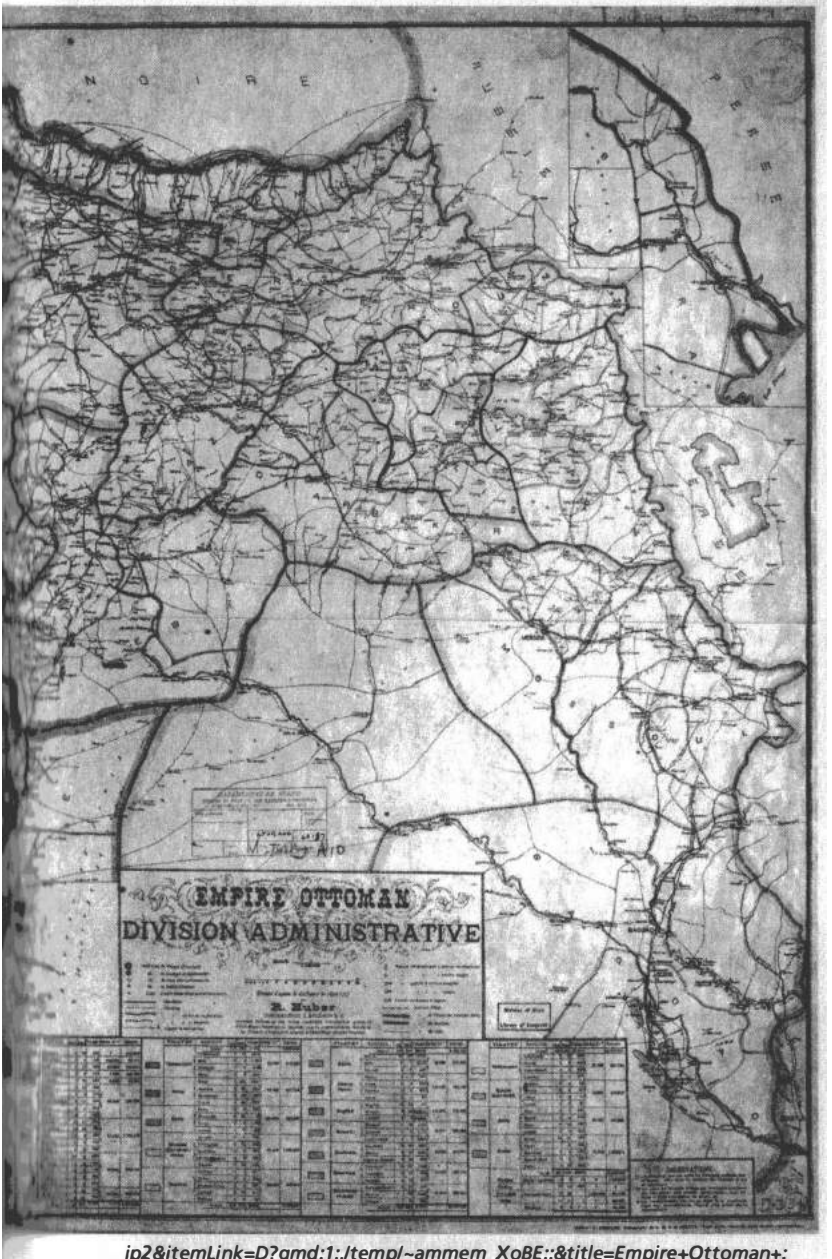
5. KUDÜS-Ü ŞERİF	22. KUDÜS-Ü ŞERİF 23. YAFA 24. GAZZE 25. HALİLÜRRAHMAN
6. ZOR	26. ZOR 27. AŞŞARA 28. RESÜLAYN 29. EBUKEMAL 30. URBAN
7. ÇATALCA	31. ÇATALCA 32. SİLİVRİ 33. BÜYÜK ÇEKMECE

ŞEHREMANETİ MÜLHAKATINA BAĞLI KAZALAR

1. Adalar
2. Beykoz
3. Gekbuze(gebze)
4. Kartal
5. Küçük Çekmece
6. Şile



1899 yılında Osmanlı İmparatorluğu ya da vilayetleri.
(Kaynak: Library of Congress, Digital Collections, http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/map_item.pl?data=/home/www/data/gmd/gmd7/g7431/g7431f/ct002181.



jp2&itemLink=D?gmd:1:./temp/~ammem_XoBE::&title=Empire+Ottoman+:+division+administrative+/+dress%26eacute;+d%26%2339;apr%26egrave;s+le+Salnam%26eacute;+de+1899+par+R.+Huber.&style=gmd&legend=)

Vilayet	*Sancak*	*Kaza sayısı*	*Nahiye sayısı*	*Köy sayısı*
1. Şehremâneti*	–	5	5	206
	Adalar	–	–	3 ada
2. Hicaz	Merkez, Mekke		1	–
	Medine	3	5	–
	Cidde	1	1	–
3. Yemen	San'a	8	27	3559
	Hudeyde	8	19	1333
	Asir	6	5	–
	Ta'az	5	13	3226
4. Basra	Basra	3	8	121
	Müntefik	3	16	6
	Necid	2	4	69
	Amare	1	6	14
5. Bağdad	Bağdad	11	17	–
	Dîvâniye	3	13	–
	Kerbela	3	4	–
6. Musul	Musul	5	9	1147
	Kerkük	5	13	1163
	Süleymaniye	4	6	1084

1 Tuncer Baykara, *Anadolu'nunTarihi Coğrafyasına Giriş I*, s. 136-139'dan alınmıştır. Baykara bu listeyi Salnâme-i Devlet-i Aliye-i Osmaniye (64. defa), 1326 H.'ye dayanarak hazırlamıştır.

(*) İstanbul bu tarihte Osmanlı vilayet sistemine dahil değildi; ayrıcalıklı bir statüye sahipti. 1909 yılında vilayet sistemine dahil olacaktır.

Vilayet	*Sancak*	*Kaza sayısı*	*Nahiye sayısı*	*Köysayısı*
7. Haleb	Haleb	13	32	2022
	Urfa	4	12	1319
	Maraş	4	28	459
8. Suriye	Şâm-ı şerif	9	10	400
	Kerek	3	6	35
	Hama	3	12	317
	Havran	6	7	381
9. Beyrut	Beyrut	3	8	353
	Akkâ	3	4	256
	Trablus	3	6	672
	Lazkiye	3	17	1440
	Nablus	2	7	238
10. Trablus-garb	Trablus-garb	8	7	–
	Hums	4	2	–
	Cebel	3	5	–
	Fizan	4	9	–
11. Hüdavendigar	Bursa	6	5	664
	Ertuğrul	3	11	527
	Kütahya	4	13	982
	Karahisar	3	7	518
	Karesi	8	12	916
12. Konya	Konya	10	12	810
	Niğde	6	3	397
	Burdur	1	3	122
	Hamid-âbad	4	6	209
	Teke	4	11	597
13. Ankara	Ankara	9	9	932
	Yozgat	2	5	506
	Kayseriye	2	1	199
	Kırşehri	3	3	521
	Çorum	3	2	588
14. Aydın	İzmir	12	18	702
	Saruhan	10	13	933
	Aydın	5	8	440
	Menteşe	5	4	352
	Denizli	5	5	427
15. Adana	Adana	2	5	599
	Mersin	1	3	269
	Cebel-i Bereket	4	6	22
	Kozan	3	4	300
	İç-il	3	4	207
16. Kastamonu	Kastamonu	7	14	1446
	Bolu	8	4	1483
	Kangırı	1	6	613
	Sinop	2	3	473

Vilayet	*Sancak*	*Kaza sayısı*	*Nahiye sayısı*	*Köy sayısı*
17. Sivas	Sivas	14	34	1278
	Amasya	2	12	733
	Kara-hisar-ı Şarkî	4	6	461
	Tokat	3	18	688
18. Diyarbekir	Diyarbekir	5	23	1399
	Mardin	4	13	1032
	Ergâni Madeni	2	23	707
19. Bitlis	Bitlis	3	8	441
	Muş	4	8	498
	Siirt	4	10	678
	Genç	2	5	423
20. Erzurum	Erzurum	7	33	1424
	Erzincan	4	20	512
	Bayezid	4	12	550
	Hınız	–	5	276
21. Mamure't'ül Aziz	Mamure't-ül Aziz	5	27	649
	Malatya	4	26	523
	Dersim	5	16	628
22. Van	Van	5	8	885
	Hâkâri	4	5	689
23. Trabzon	Trabzon	8	13	985
	Cânik	5	3	996
	Lâzistan	2	8	364
	Gümüşhane	3	3	373
24. Cezâir-i Bahr-i Sefid	Rodos	5	5	62
	Midillü	2	6	77
	Sakız	3	6	58
	Limni	2	4	39
25. Girit				
26. Edirne	Edirne	6	27	461
	Gümülcine	5	33	672
	Kırk-kilise	6	21	248
	Dede-ağaç	2	12	158
	Tekfur-dağı	3	13	280
	Gelibolu	4	9	131
27. Selanik	Selanik	13	14	993
	Siroz	7	6	604
	Drama	4	5	346
	Taşoz	–	–	11
28. Kosova	Üsküb	10	5	795
	Piriştine	5	2	1224
	Yenice	3	7	326
	İpek	4	–	433
	Taşlıca	1	1	73
	Prizren	3	1	400

Vilayet	*Sancak*	*Kaza sayısı*	*Nahiye sayısı*	*Köysayısı*
29. Yanya	Yanya	6	2	439
	Ergiri	5	2	318
	Preveze	2	3	175
	Berat	3	2	805
30. İşkodra	İşkodra	4	7	192
	Draç	4	3	282
31. Manastır	Manastır	3	14	692
	Serfiçe	5	9	373
	Debre	3	2	224
	İlbasan	2	–	274
	Görice	3	4	435
	Müstakil Sancaklar			
	Kudüs-i Şerif	5	12	407
	Bingazi	4	11	–
	Zor	3	4	139
	İzmid	5	11	1105
	Biga	5	5	499
	Çatalca	2	1	95
	Cebel-i Lübnan	8	41	930
	EYALÂT- MÜMTÂZE			
	Mısr-ı Kahire Hidivliği			
	Tunus Eyaleti			
	Bosna Vilayeti			
	Kıbrıs Cezıresi			
	Bulgaristan Emareti			
	Rumeli-i Şarki Eyaleti			
	Sisam Emareti			

EK XII:
OSMANLI'DAN CUMHURİYETE MÜLKİ YAPININ DEĞİŞİMİ

1897 senesi Osmanlı Yıllığında Yer Alan Sancaklar		
1. Adana	22. Bursa	42. Tokat
2. Mersin	23. Ertuğrul	43. Trabzon
3. Cebelibereket	24. Kütahya	44. Canik
4. Kozan	25. Karahisarısahip	45. Lazistan
5. İçil	26. Karesi	46. Gümüşhane
6. Ankara	27. Kastamonu	47. Bitlis
7. Kırşehir	28. Bolu	48. Muş
8. Çorum	29. Kangırı	49. Siirt
9. Kayseri	30. Sinop	50. Genç
10. Yozgat	31. Konya	51. Van
11. İzmir	32. Niğde	52. Hakkari
12. Saruhan	33. Burdur	53. Urfa
13. Aydın	34. Hamidabad	54. Maraş
14. Menteşe	35. Teke	55. Edirne
15. Denizli	36. Mamuretülaziz	56. Kırkkilise
16. Diyarbakır	37. Malatya	57. Tekfurdağı
17. Mardin	38. Dersim	58. Gelibolu
18. Ergani	39. Sivas	59. İzmit
19. Erzurum	40. Amasya	60. Kala-i Sultaniyye
20. Erzincan	41. Karahisarı Şarki	61. Çatalca
21. Bayazıt		

62. Zonguldak
63. Siverek
64. Antep
65. Eskişehir
66. İstanbul
67. Üsküdar
68. Beyoğlu

Kurtuluş Savaşı Sırasında Sancak Olarak Mülki Yapıya Dahil Olanlar

69. Artvin
70. Kars
71. Ardahan
72. Ordu
73. Giresun
74. Aksaray

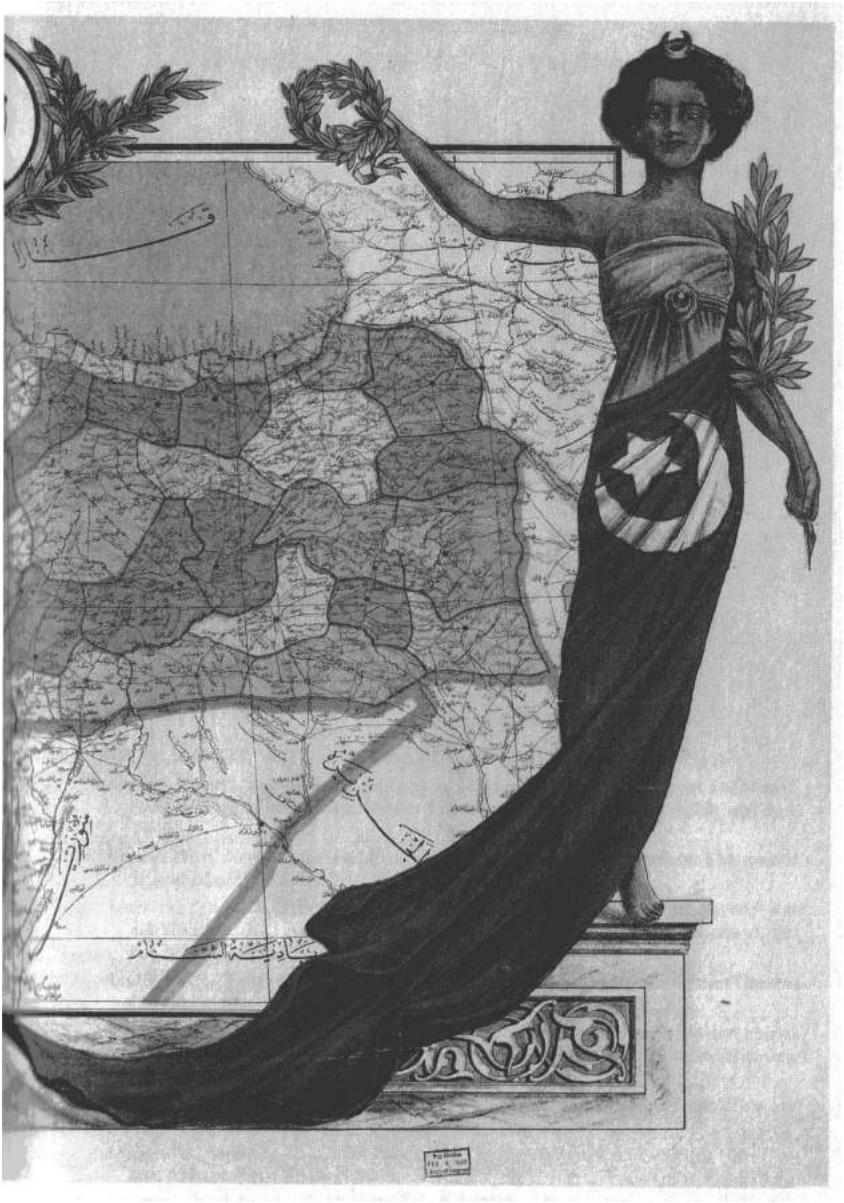
1926 Mülki Teşkilat Düzenlemesi ile Kaza düzeyine İndirilenler

1. Beyoğlu
2. Üsküdar
3. Çatlaca
4. Gelibolu
5. Genç
6. Ergani
7. Ardahan
8. Siverek
9. Kozan
10. Muş
11. Dersim

1926 düzenlemesinden sonra 63 il



Cumhuriyetin ilk yıllarında mülki taksimat / 1927.
(Kaynak: İstanbul: Kitaphane-yi Sûdî., *1927. Library of Congress, Digital Collections, http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/map_item.pl?data=/home/www/data/gmd/gmd7/g7431/g7431f/ct003172.jp2&style=gmd&itemLink=D?gmd:11:./temp/~ammem_hlcA::&title=Ana%20Vatan%20%3a%20[Turkey]*



KAYNAKÇA

BELGELER-ARŞİVLER

Dûstur

TBMM Zabıt Cerideleri

Meclis-i Mebusan Zabıt Cerideleri

Meclis-i Mebusan, Levayih ve Tekalif-i Kanuniyye ve Encümen Mazbataları

T.C. Başbakanlık Cumhuriyet Arşivleri

KİTAP, MAKALE VE TRANSKRİPSİYONLAR

Abadan, Yavuz, "Siyasal Teori Açısından Türkiye'de Ademi Merkeziyet Problemi," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, yıl 1965, cilt 20, sayı 4, s. 29- 43.

Abadan Unat, Nermin, "Siyasal Gelişme Teorileri ve Modeller", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, cilt 25, sayı 4, 1970, s. 19-34.

Acartürk, Ertuğrul - Özgür, Hüseyin, "Teoride ve Türkiye'de Desantralizasyon," *Kamu Yönetimi*, der.: Abdullah Yılmaz-Mustafa Ökmen, Ankara, Gazi Kitabevi, Şubat 2004, s. 143- 177.

Açıkel, Fethi, "Entegratif Toplum ve Muarızları: 'Merkez-Çevre Paradigması Üzerine Eleştirel Notlar," *Toplum ve Bilim*, 2006, sayı 105, s. 30-69.

"Ademi Merkeziyetçilik Sevr'i Ugulamak Olur", Oya Akgönenç ile yapılan röportaj, *Yeni Çağ*, 03.11.2010 <http://www.yg.yenicaggazetesi.com.tr/habergoster.php?haber=41696> [Erişim Tarihi: 08.12.20109]

"Administrative Decentralization," <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> [Erişim Tarihi: 24.01.2011]

Ağaoğulları, Mehmet Ali- Çulha Zabcı, Filiz- Ergün, Reyda, *Kral-Devletten Ulus-Devlete*, Ankara, İmge Kitabevi,2005.

Ağaoğulları, Mehmet Ali, *Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği*, Ankara, İmge, Şubat 2006.

Ahmad, Feroz, *İttihat ve Terakki 1908-1914*, Üçüncü Baskı, İstanbul, Kaynak Yayınları, Ocak 1986

[Ahmet] Cevdet Paşa, *Tezâkir 13-20, yayınlayan: Cavid BAysun, Ankara, türk Tarih Kurumu, 1991*

[Ahmet] Cevdet Paşa, *Tezakir 40-Tetimme*, yayınlayan: Cavid Baysun, Ankara; Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991.

Ahmed Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*, yayına hazırlayan: Yusuf Halaçoğlu, İstanbul, Çağrı Yayınları, 1980.

Ahmed Ferid, "Siyaset: Kanun-i Esasî-i Vilâyât," *Türk Yurdu*, yıl 1, sayı 15 (31 Mayıs 1328) [çevrimyazı metin: *Türk Yurdu*, Ankara, Tutibay Yayınları, 1998, s. 253-257]

Ahmet Mithat Efendi, *Üss-i İnkılâp, 1, Kırım Muharebesinden II. Abdülhamid Han'ın Cülûsuna Kadar*, yayına hazırlayan:Tahir Galip Seratlı, İstanbul, Selis Kitaplar, 2004.

Ahmet Mithat Efendi, *Üss-i İnkılâp*, cilt 2, yayına hazırlyan: Tahir Galip Seratlı, İstanbul, Selis Kitaplar, 2004.

Akbal, Fazıla, "1831 Tarihinde Osmanlı İmparatorluğunda İdarî Taksimat ve Nüfus", *Belleten*, cilt 15, sayı 60, Ekim 1951, s. 617-628.

Akbulut, Örsan, *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, Ankara, TODAİE, Şubat 2007.

Akça, Gürsoy - Hülür, Himmet, "Tanzimattan Cumhuriyete Siyasal ve Hukuksal Yapının Modernleşmesi," *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, s. 235-269.

Akdağ, Mustafa, *Türkiye'nin İktisadî ve İçtimaî Tarihi, 1 (1243-1453)*, İstanbul, Cem Yayınevi, Nisan 1995

[Akgönenç, Oya] "Ademi Merkeziyetçilik Sevr'i Uygulamak Olur, Oya Akgönenç ile yapılan röportaj," *Yeni Çağ*, 03.11.2010 <http://www.yg. yenicaggazetesi.com.tr/habergoster.php?haber=41696> [Erişim Tarihi: 08.12.2010]

Akın, Rıdvan "1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kurâ ve Nevahi Kanunu Layihası," *Toplumsal Tarih*, Ağustos 1996, s. 31-41.

Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İstanbul, İletişim, 2001.

Akşin, Sina, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1987.

Akşin, Sina, "Siyasal Tarih," içinde, *Türkiye Tarihi, 3*, Yayın Yönetmeni: Sina Akşin, İstanbul, Cem Yayınevi, Ağustos 1993, s. 73-188.

Aktan, Coşkun Can- Çoban, Hilmi, "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri," www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf [Erişim Tarihi: 15.01.2011]

Akyeşilmen, Nezir, "Merkeziyetçilik Bütün Kötülüklerin Anasıdır," <http://www.stratejikboyut. com/yazi/ merkeziyetcilik-butun-kotuluklerin-anasidir-467.html> [Erişim Tarihi:05.01.2011]

de Almeida, Maria Herminia Tavares, "Decentralization And Centralization In A Federal System: The Case Of Democratic Brazil," *Revista de Socialogia e Politica*, cilt 1, selected edition, (2006).

Alpkaya, Faruk, *Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu*, İstanbul, İletişim Yayınları, 1998.

Ankara Vilayeti Sâlnâme-i Resmisî 1325 (1907), Hazırlayanlar, Kudret Emiroğlu, Ahmet Yüksel, Ömer Türkoğlu, Ethem Coşkun, Ankara, Ankara Enstitüsü Vakfı Yayınları, 1995.

Antwi-Boasiako, Stephen Kwame Badu, "Review: Public Administration: Local Government and Decentralization in Ghana," *Journal of African Studies and Development*, cilt 2(7), October 2010, s. 166-175.

Arlı, Alim, "Devletin Sürekliliği, Devrimin Muhafazası, "Toplumun Denetimi Sorunu: Merkez Çevre Paradigmasının Sınırlılıkları Üzerine Notlar"", *Toplum ve Bilim*, sayı 105, 2006, s. 96-128

Artinian, Vartan, *Osmanlı Devleti'nde Ermeni Anayasası'nın Doğuşu 1839-1863*, çev.: Zülal Kılıç, İstanbul, Aras Yayıncılık, Temmuz 2004.

Avcı, Yasemin, *Değişim Sürecinde Bir Osmanlı Kenti: Kudüs (1890-1914)*, Ankara, Phoenix, 2004, s. 103-104.

Avcı, Yasemin, "Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Döneminde "Otoriter Modernleşme" ve Kadının Özgürleşmesi Meselesi," *OTAM, (Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi)*, Bahar 2007, sayı 21, s.. 1- 18.

Avatıf-ı Saltanat-ı Seniyyeden Cebel'i Lübnan'a İhsan Buyurulan Nizam-i Havi Fermanı Alişan'ın Sureti Münferidesidir, Mutasarrıfat Matbaası, 1305 (t.y.-sayfa numarası yok)

Aydın, Mahir *Şarkî Rumeli Vilâyeti*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1992, s. 13-19.

Aydın, Suavi, "Paradigmada tarihsel yorumun sınırları: Merkez-Çevre temellendirmeleri üzerinden düşünmeler," *Toplum ve Bilim*, yıl 2006. sayı 105, s.

Ayhan, Ufuk, "Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler," *Sayıştay Dergisi*, sayı 70, s. 103-120.

Ayman Güler, Birgül, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 2. baskı, Ankara, TODAİE Yayınları, Mart 1998.

Ayman Güler, Birgül, *Türkiye'nin* Yönetimi-Yapı-, 2. baskı, Ankara, İmge, Mart 2010.

Ayman Güler, Birgül, "Otuzlu Yıllarda Yönetim,"*Açıklamalı Yönetim Zamandizimi 1929-1939*, ed.: Birgül Ayman Güler, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2007, s. 1-20.

[Ayman] Güler, Birgül, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu,"*Amme İdaresi Dergisi*, cilt 26, sayı 1, Mart 1993, s. 87-96.

Ayman Güler, Birgül, "Yerinden Yönetimde İki Tür: Üniterlik ile Federallik," <http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php? Kod = 572&tipi=7&sube=0> [Erişim Tarihi: 15.12.2010]

Ayman Güler, Birgül, "Yerel yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 9, sayı 2, Nisan 2000, s. 14-29.

Ayman Güler, Birgül, "Anayasa Taslağı (2 Ağustos 2007): Yerel Yönetimlerde Mali Desantralizasyondan Mali Federalizme Geçiş Hükümleri," <http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=569&sube=0&tipi=> [Erişim Tarihi: 15.12.2010]

Aynî Ali Efendi, Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet Taksimatı, Toprak Dağıtımı ve Bunların Mali Güçleri, bugünkü dile çeviren: Hâdiye Tuncer, Ankara, Gürsoy Basımevi, 1964.

Barkey, Karen, *Eşkıyalar ve Devlet: Osmanlı Tarzı Devlet Merkezileşmesi*, Çev.: Zeynep Altok, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999.

Baykal, Bekir Sıtkı, "Birinci Meşrutiyete Dair Belgeler," *Belleten*, cilt XXIV, sayı 96, s. 601-636.

Baykara, Tuncer, "*Cumhuriyet Döneminde Türkiye Mülki Taksimatının Gelişmesi*," *Hacettepe Beşeri Bilimler Dergisi*, cilt 10, sayı 3 (Haziran 1980), s. 116-120.

Baykara, Tuncer, *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I Anadolu'nun İdari Taksimatı*, Gözden geçirilmiş 2. Basım, Ankara, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, 2000.

Bayramoğlu Alada, Adalet, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar," *Bülent Tanör Armağanı*, Yayıma Hazırlayan: Öget Öktem Tanör, İstanbul, Legal Yayınları, 2004, s. 52-68.

Bayramoğlu, Sonay, "1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası," *Açıklamalı Yönetim Zamandizimi 1929-1939*, ed.: Birgül Ayman Güler, Ankara, Ankara Üniver-

sitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2007, s. 21-34

Bayur, Yusuf Hikmet, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt 1, kısım 1, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991.

Bayur, Yusuf Hikmet, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, *Trablusgarp ve Balkan Savaşları Osmanlı Asyasının Paylaşılması İçin Anlaşmalar*, kısım III, Paylaşmalar, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1991.

Bayur, Yusuf Hikmet, *Türk İnkılâbı Tarihi*, cilt II, kısım IV, *Fikir Cereyanları, İnkılâp Hareketleri, İç Didişmeler, Birinci Genel Savaşın Patlaması*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1991.

Berkes, Niyazi, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Yayına Hazırlayan: Ahmet Kuyaş, 7. baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, Ekim 2005.

Bilgi, Nejdet, "Cumhuriyet'in İlk Döneminde Mülkî Yapının Gelişimi (1920-1950), *Türkler Ansiklopedisi*, cilt 17, s. 334-346.

Bilgiç, Veysel K., "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme," *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, cilt I, Ankara, Nobel Yayınları, 2005, s. 201-211.

Bilouseac, Irina, "The Distinction Between Decentralization and Deconcentration of Public Services," *The Annals of the "Ştefan cel Mare" University of Suceava*, cilt 9, no. 2 (10), 2009, s. 315-320.

"1332 Senesi Kongre Raporu İttihat ve Terakki Fırkası", çevrimyazı: Muazzez Tunçay, içinde, Zafer Toprak, "70. Yıldönümünde İttihat ve Terakki'nin 1916 Kongresi", *Tarih ve Toplum*, cilt VI, sayı 33, (Eylül 1986).

Bingöl, Sedat, *Tanzimat Devrinde Osmanlı'da Yargı Reformu (Nizâmiye Mahkemeleri'nin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876)*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004.

Black, C. E., Çağdaşlaşmanın İtici Güçleri, çev. M. Fatih Gümüş, Ankara, Verso, 1989.

Bora, Tanıl, "Federasyonu Düşünmek," *Birikim*, sayı 256-257, Ağustos-Eylül 2010 <http://www.birikimdergisi.com/birikim/dergiyazi.aspx?did=1&dsid=395&dyid=5847&yazi=Federasyonu%20D%FC%FE%FCnmek >[Erişim Tarihi: 27.12.2010]

Bozkurt, Gülnihâl, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne Resepsiyon süreci (1839-1939)*, Ankara; Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1996, s. 120.

"1332 Senesi Kongre Raporu İttihat ve Terakki Fırkası", çevrimyazı: Muazzez Tunçay, içinde, Zafer Toprak, "70. Yıldönümünde İttihat ve Terakki'nin 1916 Kongresi", *Tarih ve Toplum*, cilt VI, sayı 33, (Eylül 1986)

Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985*, 4. baskı, Gerçek Yayınevi.

Can Tunalı, Ayten, "Aydın Vilayeti Umumi Meclisi'nin 1909 Yılı Kararları," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt 26, sayı 42 (2007), s. 127- 140.

Cheema, G. Sahbbir ve Rondinelli, Dennis A., *Decentralizing Governance: Concepts and Pratics*, Washington, DC, Usa, Brookings Institution Pres, 2007.

Cohen, John M. - Peterson, Stephen B., *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization* <http://www.cid.harvard.edu/hiid/555.pdf> [Erişim Tarihi: 23.12.2010]

Cuinet, Vital, *La Turquie d'Asie Géographie Administrative Statistique, Descriptive Et Raisannée De Chaque province De l'Asie-Mineure*, Paris, Ernest Leroux, 1892.

Çadırcı, Musa "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856), *Belleten*, C.: LII, Ağustos 1988, s. 601-626.

Çadırcı, Musa "II. Abdülhamit'e Sunulan Bir Lâyiha, "Heyet-i Teftişiye'nin Geşt ü Güzâr Eylemiş Olduğu Mahallerin Ahvâliyle Heyet-i Mezkûr'un Harekâtı," *Anka-*

ra Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, yıl 1992, sayı 3, s. 413-485.

Çadırcı, Musa, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler," Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 2, sayı 5, Eylûl 1993, s. 3-12.

Çadırcı, Musa, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, 2. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1997.

Çadırcı, Musa *Tanzimat Döneminde Osmanlı Ülke Yönetimi (1839-1876)*, IX. Türk Tarih Kongresi, TTK, Ankara, s. 1153-1161'den ayrı basım, 1988.

Çadırcı, Musa, *Türkiye'de Kaza Yönetimi*, Ankara; Türk Tarih Kurumu, 1989, [Belleten, C. LIII, Nisan 1989, sayı 206, s. 237-257'den ayrı basım].

Çadırcı, Musa, "Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)," *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1985, s. 257-277.

Çadırcı, Musa, "Tanzimat," *Osmanlı*, cilt 6, *Teşkilât*, Yeni Türkiye Yayınları, s. 183-198.

Çadırcı, Musa, "Tanzimat'ın İlânı Sıralarında Türkiye'de Yönetim," *Belleten*, cilt LI, sayı 201, Aralık 1987, s. 1215-1240.

Çakan, Işıl, *Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis*, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1999.

Çakar, Enver, "Kanuni Sultan Süleyman Kanun-nâmesine Göre 1522 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nun İdarî Taksimatı," *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, cilt 12, sayı 1, s. 261-282.

Çetin, Atillâ, "Trablus, Bingazi, Bağdad, Musul, Yemen Gibi Merkezden Uzak Vilâyetlerin İdaresi ve Oralarda Islahat Yapılmasına Dâir Safvet Paşa'nın Arizası," *Türk Dünyası Tarih Dergisi*, Nisan 1995, sayı 100, s. 27.

Çitçi, Oya, *Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1989.

Davison, Roderic H., *Reform in the Ottoman Empire*, New Jersey, Princeton University Pres, 1963.

Davison, Roderic H., *Osmanlı-Türk Tarihi (1774-1923)*, çev.: Mehmet Moralı, Birinci Baskı, İstanbul, Alkım, Şubat 2004.

Decentralization: A Sampling of Definitions (Working paper prepared in connecti, on with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralizaiton and local governance), October 1999 <http://www.undp. org/ evaluation/documents/ decentralization_ working_report.PDF> [Erişim Tarihi: 18.01.2011]

Derbil, Süheyp, *İdare Hukuku*, cilt 1, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Neşriyatı, Recep Ulusoğlu Basımevi, 1940.

Devlet-i Aliye-i Osmâniye Hâriciye Nezâret-i Celîlesi'nin Sâlnâmesidir (Osmanlı Dışişleri Bakanlığı Yıllığı), II, Dersa'âdet, Matba'a-i Osmâniye, 1306, Transkripsiyon: İstanbul, İşaret Yayınları, Mayıs 2003.

"927 teşrinievvel Cümhuriyet Halk Fırkası kongrasında ittifakla kabul edilen umumî reis Gazi Mustafa Kemal Hazretlerinin program beyannameleri", içinde, Cümhuriyet Halk Fırkası Nizamnamesi, Hakimiyeti Milliye Matbaası, 1931

Dinler, Demet, "Türkiye'de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi," *Praksis*, sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 17-54.

Draganova, Slavka, *Tuna Vilayeti'nin Köy Nüfusu*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2006.

Duman, Ahmet, "Eğitimin Yerinden Yönetimi," Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 7, sayı 2, Nisan 1998, s. 83-93.

Ebuzziya Tevfik, *Yeni Osmanlılar Tarihi*, bugünkü Türkçeye uyarlayan: Şemsettin Kutlu, İstanbul, Hürriyet Yayınları, Mart 1973.

Efe, Ayla, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1860-64, Silistre Örneği," *Karadeniz Araştırmaları*, cilt 6, sayı 22, Yaz 2009, s. 87-113.

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

Eldem, Edhem, "Osmanlı Devleti ve Fransa, 17. ve 18. Yüzyıllarda Devlet-Ekonomi İlişkilerine Karşılaştırmalı Bir Bakış," içinde, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e, Problemler, Araştırmalar, Tartışmalar*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998, s. 14-32.

50 Ünlü Vali, Meşhur Valiler, hazırlayan ve sunanlar: Hayri Orhun ve diğerleri, İçişleri Bakanlığı Merkez Valileri Bürosu Yayınlarından, 1969.

Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, Türkçesi: Ali Reşad, İstanbul, Kaknüs Yayınları, Kasım 1999.

Ercoşkun, Tülay, "İsmail Fazıl Paşa'nın (Cebesoy) Islahata Dair Görüşleri," Tarih Araştırmaları Dergisi, cilt 26, sayı 42, 2007, s. 181-199.

Erdoğan, Mustafa, "İdarî Adem-i Merkeziyet" www.hurfikirler.org/akademik-yazilar/435-mustafa-erdogan-yeni-anayasanin-temel-ilkeleri [Erişim Tarihi: 14.01.2011]

Ergenç, Özer, "Osmanlı Şehirlerindeki Yönetim Kurumlarının Niteliği Üzerine Bazı Düşünceler", *XVIII. TTK Kongresi*, c. II, 1981, s. 1265-1274.

Ergenç, Özer, "XVIII. Yüzyılda Osmanlı Taşra Yönetiminin Mali Nitelikleri", *Journal of Turkish Studies*, cilt. 10, s. 87-96.

Ergin, Osman Nuri, *Belediî Bilgiler*, İkinci Basım, İstanbul Matbaacılık ve Neşriyat T.A.Ş, 1934.

Ergin, Osman Nuri *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, cilt 3, İstanbul, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, 1995.

Ergun, Turgay, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 30, sayı 4, Aralık 1997, s. 3-15.

Eroğlu, Cengiz, Babuçoğlu, Murat, Özdil, Orhan, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Bağdat*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü, 2005.

Eroğlu, Cengiz, Babuçoğlu, Murat, Özdil, Orhan, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Musul*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü, 2005.

Eroğlu, Cengiz, Babuçoğlu, Murat, Özdil, Orhan, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Basra*, Ankara, Global Strateji Enstitüsü, 2005, s. 76

Eroğul, Cem, *Devlet Nedir*, Ankara, İmge, 1990.

Ersoy, Melih, "Bağımlılık Okulu Eleştirisine Giriş", *Emperyalizm, Gelişme ve Bağımlılık Üzerine*, Der.: Melih Ersoy, Ankara, 1992, s. 9-21.

Ertan, Birol, "Demokrasi ve Yerel Yönetimler," *Review of Social, Economic Business Studies*, cilt 3/4, Fall 2003-2004, s. 204-215.

Eryılmaz, Bilal, "Türk Belediyeciliğinde Demokrasi Geleneği", *Türkler*, İstanbul, Yeni Türkiye Yayınları, cilt 13, s. 730-738.

Eyüpoğlu, M. Saveci, *Hususî İdareler Mevzuatı*, Ankara, Ulusal Matbaa, 1943.

Eyüboğlu, M. Saveci, "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu," İdare Dergisi, sayı 213, Kasım-Aralık 1951, s. 128-143

Suraiya Faraqhi, Osmanlı'da Kentler ve Kentliler: Kent Mekânında Ticaret, Zanaat ve Gıda Üretimi: 1550-1650, çev.: Neyyir Kalaycıoğlu, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993, s. 353.

Faroqhi, Suraiya, "Zeytin Diyarında Güç ve Servet: Edremit ayanından Müridzade Hacı Mehmed Ağa'nın Siyasi ve Ekonomik Faaliyetleri", *Osmanlı'da Ticari Tarım ve*

Toprak Mülkiyeti, ed. Çağlar Keyder ve Faruk Tabak, çev.Zeynep Altok, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998, s. 82-100.

Findley, Carter V., *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire, The Sublime Porte 1789-1922*, New Jersey, Princeton University Pres, 1980.

Findley, Carter, *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, (Çev. Gül Çağlalı Güven), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996.

Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Ankara Üniversitesi siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, Sevinç Matbaası, 1979.

Frey, Frederick W., *The Turkish Political Elite*, Massachusetts, Cambridge, The M.I.T. Pres, 1965.

Gencer, Mustafa, "Osmanlı-Türk Modernleşme Sürecinde Kültür, Din ve Siyaset İlişkileri, *Turkish Studies*, cilt 3/2 (Spring 2008), s. 354- 368.

Gevgilili, Ali, *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar*, 2. baskı, İstanbul, Bağlam Yayınları, Kasım 1989.

Giddens, Anthony, *Ulus Devlet ve Şiddet*, Türkçesi: Cumhur Atay, 2. baskı, İstanbul, Kalkedon, Şubat 2008.

Gournay, Bernard, *Yönetim Bilimine Giriş, Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi*, çeviren: İhsan Kuntbay, Ankara, TODAİE, 1971.

Göcek, Fatma Müge, *Burjuvazinin Yükselişi, İmparatorluğun Çöküşü, Osmanlı Batılılaşması ve Toplumsal Değişme*, Ankara, Ayraç, Ağustos 1999.

Gök, Nurşen, "Ebubekir Hazım Tepeyran'ın Memleket İdaresine Dair Önerileri," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt 26, sayı 47, 2007, s. 201-215.

Göreli, İsmail Hakkı, "Memleketimizde Vilâyetler İdaresi Tarihine Bir Bakış," *İdare Dergisi*, yıl 16, sayı 173 (Mart-Nisan 1945), s. 146-169.

Göreli, İsmail Hakkı, *İl İdaresi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., Ankara, 1952, s. 421.

Görmez, Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Ankara, Vadi, 1997.

Görmez, Kemal, "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri," *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 4/2000, s. 81-88.

Göyünç, Nejat, "Osmanlı Devleti'nde Taşta Teşkilâtı (Tanzimat'a Kadar)," *Osmanlı*, cilt 6, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, s. 77-88.

Gözaydın, İştar B., "Hukuk Düzenindeki Yansımalarıyla Cumhuriyet Dönemi 'Devlet' Telakkisi, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Devleti," *Görüş*, Şubat 1999, s. 18-26 <www.tusiad.org/yayin/gorus/38/pdf/sec07.pdf> [Erişim Tarihi: 22.03.2009]

Gözler Kemal, İdare Hukukuna Giriş, Güncelleştirilmiş 5. baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Ekim 2006.

Gözübüyük, A. Şeref - Akıllıoğlu, Tekin, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 1993.

Gözübüyük, A. Şeref, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara; TODAİE Yayınları, 1967.

Gül, Mustafa, "Elviye-i Selâse'nin Osmanlı Devleti'ne İadesi ve Bazı Uygulamalar," *Ankara Üniversitesi İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi: Atatürk Yolu*, cilt 4, sayı 15, 1995, s. 367-380.

Gülalp, Haldun, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, 2. basım, Ankara, Yurt Yayınları, Aralık 1987.

Gündüz, Ahmet, "Osmanlı İdare Sistemi İçinde Sancak uygulaması Hakkında Bazı Bilgiler", *Türk Dünyası Tarih Dergisi*, sayı 89, 1994, s. 28-34.

Güngen, Ali Rıza – Erten, Şafak, "Approaches of Şerif Mardin and Metin Heper on State and Civil Society in Turkey," *Journal of Historical Studies*, 3, 2005, s. 1-14.

Gürsel, Deniz – Arslan, C. Hakan, "Güçlü Yerel Yönetimler: Şart Mıdır?", *Türkiye Günlüğü*, sayı 26, 1994, s. 11-15.

Güneş, İhsan, "II. Meşrutiyet Dönemi Hükümet Programları (1908-1918), *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi' s. 171-169'dan ayrı basım*, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1990.

Güneş, İhsan, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Halkçı Yapısı (1920-1923)*, Anadolu Üniversitesi Yayınları no. 92, 1985.

Haj, Rıfa'at Ali Abou-el, *Modern Devletin Doğası, 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu*, çev.: Oktay Özel-Canay Şahin, Ankara, İmge, Kasım 2000.

Halaçoğlu, Yusuf, *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilâtı ve Sosyal Yapı*, 5. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2003.

Hamamcı, Can, "Yerel Yönetimler ve Demokratikleşme Üzerine," içinde, Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine, yayına hazırlayan: İpek Özkal Sayan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2010, s. 313-319.

Hayek, Friedrich A., *Hukuk, Yasama ve Özgürlük, Özgür Bir Toplumun Siyasi Düzeni*, çev.: Mehmet Öz, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Şubat 1997.

[Hayek] "I. Röportaj: Friedrich von Hayek: Liberalizmin Lideri ve Üstadı," Röportajı Yapan: Renèe Sallas, çeviren: Can Madenci, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 12 (18), 2010, s. 103-108.

Heper, Metin, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları, Haziran 2006.

Heper, Metin "The Recalcitrance of the Turkish Public Bureaucracy to "Bourgeois Politics": A Multi-Factor Political Stratification Analysis," *Middle East Journal*, 30: 4 (1976: Autumn), s. 485-500.

Heper, Metin, "Center and Periphery in the Ottoman Empire, With Special Reference to Nineteenth Century," *International Political Science Review*, cilt 1, no. 1, Studies in Systems Transformation (1980), s. 81-105.

Hill, Dilys M., *Democratic Theory and Local Government*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1974.

"History of Decentralization," http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/history_fao.html [Erişim Tarihi: 24.01.2011]

Hume, L.J., "Jeremy Bentham and the Nineteenth Century Revolution in Government," *The Historical Journal*, X, 4, 1967, s. 361-375.

Hülür, Himmet - Akça, Gürsoy, "İmparatorluktan Cumhuriyete Toplum ve Ekonominin Dönüşümü ve Merkezileşmenin Dinamikleri," *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, sayı 17 (Bahar 2005), s. 311-341.

Hüseyin Cahid, "Adem-i Merkeziyet," Tanin, 22 Ağustos 1324, s. 1.

Hüseyin Cahid, "Adem-i Merkeziyet," *Tanin*, 6 Eylül 1324, s. 1.

Hüseyin Cahid, "İntihap Entrikaları," *Tanin*, 26 Teşrin-i Sani (1)324/ 08.02.1909, s. 1.

"İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu," İdare Dergisi, sayı 213, Kasım-Aralık 1951, s. 128-143.

"İdarei Umumiyei Vilâyet Nizamnamesi," *İdare Dergisi*, Eylül-Ekim 1951, sayı 212, s. 85-115.

"İdarei Umumiyei Vilayat Hakkında Talimat," İdare Dergisi, sayı 212, Eylül-Ekim 1951, s. 116-126.

"İdarei Nevahi Nizamnamesi," *İdare Dergisi*, sayı 212, Eylûl-Ekim 1951, s. 127- 132.

"Nevahi Merkezlerinde Bulunan Nahiye Meclislerinin Vezaifi Sulhiye ve Adliyesini Mûbeyyin Nizamname," sayı 212, Eylûl-Ekim 1951, s. 133-152.

İnalcık, Halil, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri," *Belleten*, C.XXVIII (1964), s. 623-649.

İnalcık, Halil, *The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600*, London, Phoenix, 1994.

Kansu, Aykut *1908 Devrimi*, İstanbul, İletişim, 1995

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

Karaçam Şengil, Mizyal, *Birinci Dönem TBMM'nde Düşünce Akımları (1920)*, İstanbul, Cem, Nisan 1996.

Karahanoğulları, Onur, "Fransa,", içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın no. 1, Aralık 2004, s. 21-84.

Karahanoğulları, Onur, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi* (Doçentlik Çalışması), İnternet Paylaşımı, Ankara, 2005 <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/turkiyedeidariyargitarihi.pdf> [Erişim tarihi 08.07.2009]

Karakoç Sarkis, *Külliyât-ı Kavânîn: Fihrist-i Tarihi*, I. ve II. cilt, (Yayına Hazırlayanlar: M. Akif Aydın, Fethi Gedikli, Mehmet Akman, Ekrem B. Ekinci, M. Macit Kenanoğlu), Ankara, TTK., 2006.

Karal, Enver Ziya, Büyük *Osmanlı Tarihi*, cilt I, *Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789-1856)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu.

Karal, Enver Ziya, Büyük Osmanlı Tarihi, cilt III, Islahat Fermanı Devri, Ankara, Türk Tarih Kurumu.

Karal, Enver Ziya, Büyük *Osmanlı Tarihi*, cilt IV, *Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri (1876- 1907)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu.

Karal, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, cilt V, İkinci Meşrutiyet ve Birinci Dünya Savaşı (1908-1918), Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları

Karaman, Fikri, *Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas (Sivas, Amasya, Tokat ve KArahisar-ı Şarkî), (1308-1890)*, İstanbul, Sivaslılar Eğitim, Kültür ve Yardımlaşma Vakfı, 2001.

Karaömerlioğlu, M. Asım, "Bağımlılık, Dünya Sistemi ve Osmanlı/Türkiye Çalışmaları", *Toplum ve Bilim*, Kış, 2001-2002, sayı 91, s. 81-99.

Karasu, Koray, "İngiltere", içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın no. 1, Aralık 2004, s. 87-181.

Karpat, Kemal, *Osmanlı Modernleşmesi: Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*, (Çev. Akile Zorlu Durukan, Kaan Durukan), İmge Yayınları, Ankara, 2002.

Karpat, Kemal, *Osmanlı Nüfusu (1830-1914), Demografik ve Sosyal Özellikleri*, çeviri Bahar Tırnakcı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Nisan 2003.

Karpat, Kemal H. *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, çev.: Dilek Özdemir, İstanbul, İmge, Haziran 2006.

Kasaba, Reşat, *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi, Ondokuzuncu Yüzyıl*, çeviren: Kudret Emiroğlu, İstanbul, Belge, Ekim 1993.

Kaya Kılıç, Selda, "Şemseddin Sami'nin Vilayet yönetimi İle İlgili Layihası," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 28, sayı 2, Haziran 1995, s. 119-140.

Kaya Kılıç, Selda, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1995.

[Kaya] Kılıç, Selda, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt XXIV, sayı 37,2005, s. 99-111.

[Kaya] Kılıç Selda, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Vilayet Bütçeleri," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt XX, sayı 31, 1999-2000, s. 193- 207.

Kaynar, Reşat *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, 3. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1991,

Keleş, Ruşen, "Yerinden Yönetim Sorunumuz", *Türkiye Günlüğü*, sayı 26, 1994, s. 8-10

Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 2. Basım, İstanbul, Cem, Ekim 1994.

Keskin, Nuray, "Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetim Sisteminin Kuruluşu", *Memleket*, 2007/5, s. 119-174.

Keskin, Nuray, *Devletin Toprak üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2007

Khury, Dina Rizk, "Ticari Tarımın Musul Eyaletine Girişi ve Köylülük Üzerindeki Etkileri (1750-1850)" *Osmanlı'da Ticari Tarım ve Toprak Mülkiyeti*, ed. Çağlar Keyder ve Faruk Tabak, çev. Zeynep Altok, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998, s. 160-179

Kılıç, Orhan; *18. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti'nin İdari Taksimatı- Eyalet ve Sancak Tevcihatı*, Elazığ, Ceren Matbaacılık, Haziran 1997.

Kılıç, Orhan, "XVII[I]. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti'nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması," *Osmanlı*, cilt 6, *Teşkilât*, Yeni Türkiye Yayınları, s. 89-110.

Kılıçbay, Mehmet Ali, "Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim", *Türkiye Günlüğü*, sayı 26, 1994, s. 19-24.

Kırmızı, Abhülhamit *Abdülhamid'in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908*, İstanbul, Klasik, Mayıs 2007.

Kili, Suna ve Gözübüyük, A. Şeref, *Türk Anayasa Metinleri, "Senedi İttifaktan Günümüze"*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları Kuran, Ahmet Bedevi, *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler*, 2. Basım, İstanbul, Kaynak Yayınları, Nisan 2000.

Koca, Hüseyin, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Dönemi Umumi Müfettişlikler (Genel Valilikler) 1927-1947*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Konya, 1994.

Koca, Hüseyin, *Yakın Tarihten Günümüze Hükümetlerin Doğu-Güneydoğu Anadolu Politikaları: Umumi Müfettişlklerden Olağanüstü Hal Bölge Valiliğine*, Konya, Mikro Yayınları [t.y].

Koca, Hüseyin, "Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Dönemi Umumî Müfettişlikler (Genel Valilikler, 1927-1947)," *Türkler Ansiklopedisi*, cilt 17, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 2002, s. 357- 366.

Koçak, Cemil, *Umûmî Müfettişlikler*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.

Koçu Bey Risâlesi, yayına haz. Yılmaz Kurt, Ankara, Ecdâd yayınları, 1994.

Kongar, Emre, İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı cilt 1-2, 9. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi, Kasım 1995.

Köker, Levent, *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, 2. baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 1993.

Köksal, Yonca, "Imperial Center and Local Groups: Tanzimat Reforms in the Provinces of Edirne and Ankara," *New Perspectives on Turkey*, no. 27, Fall 2002, s. 107-138.

Kuran, Ahmet Bedevi, *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler*, 2. Basım, İstanbul, Kaynak Yayınları, Nisan 2000.

Kunt, İ. Metin, *Sancaktan Eyalete, 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1978.

Kuyaş, Ahmet, "Osmanlı-Türk Modernleşmesi ve Ordunun Siyasetteki Yeri Üzerine," *Cogito*, sayı 19 (1999), s.

Levy, Avigdor, "Military Reform and the Problem of Centralization in the Otoman Empire in the Eighteenth Century," *Middle Eastern Studies*, cilt 62, Num: 4, July 2006, s. 227-249.

Lewis, Bernard, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, Altıncı Baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1996.

Lijphart, Arend, Çağdaş Demokrasiler, Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, çevirenler: Ergum Özbudun- Ersin Onulduran, [yer yok], Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasî İlimler Derneği Ortak Yayını, [yıl yok].

M. Bedri, *Kırmızı Kitap: İttihat ve Terakki- Adem-i Merkeziyet*, Dersaadet, 1330Ortaylı, İlber, "İlk Osmanlı Parlamentosunun Yapısında Eyâlet İdare meclisleri'nin Etkisi," *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler I*, 2. Basım, Ankara, Turhan Kitabevi, Nisan 2004, s. 237)

Magnusson, Warren, "Bourgeois Theories of Local Government," *Political Studies*, XXXIV, 1986, s. 1-18.

Mahmut Celaleddin Paşa, *Mir'ât-ı Hakîkat* (Tarihî Hakikatlarn Aynası), haz.: İsmet Miroğlu, İstanbul, Bereket Yayınevi, 1983 (3 cilt bir arada).

Mardin, Şerif, "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?", *Daedalus*, 102, no. 1, Kış 1973, s. 169- 190.

Mardin, Şerif, "Adem-i Merkeziyet," *İslam Ansiklopedisi*, cilt 1, Türkiye Diyanet Vakfı, İstanbul, 1988, s. 364-367.

Mardin, Şerif, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, çevirenler: Mümtaz'er Türköne, Fahri Unan, İrfan Erdoğan, İstanbul, İletişim, 1996, s. 153.

Mengi, Ayşegül, "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?" *Mülkiye Dergisi*, sayı 245. <http://www.mulkiyedergi.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=folder&Itemid=2&id=148:muelkiye-dergisi-say-245> [Erişim Tarihi: 10.12.2010]

Mert, Özcan, "II. Mahmut Döneminde Taşradaki Merkeziyetçilik Politikası," *Türkler Ansiklopedisi*, cilt 13, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 2002, s. 720- 729.

Mill, John Stuart, Özgürlük Üstüne ve Seçme Yazılar, çev.: Alime Ertan, Üçüncü Baskı, İstanbul, Belge Yayınları, Ağustos 2005.

Mill, John Stuart, *Reflections On the Represantative Government*, London, Parker, Son and Bourn, 1861.

Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, Türkçeye Çeviren: Fehmi Baldaş, İstanbul Seç, Ekim 2004.

Mustafa Kemal Eskişehir-İzmit Konuşmaları (1923), İstanbul, Kaynak Yayınları, Haziran 1993

"Nahiye Teşkilatı Hakkında Dahiliye Vekaleti Tamimi," İdare Dahiliye Vekaleti'nin Aylık Mecmuası, cilt 1, sayı 2, Mayıs 1928, s. 135-143.

Nadaroğlu, Halil, *Mahallî İdareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması*, İstanbul, Sermet Matbaası, 1978.

Nagata, Yuzo, *Tarihte Âyânlar: Karaosmanoğulları Üzerine Bir İnceleme*, Ank: TTK Yayınları, 1997.

Nalbant, Atilla, Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, 1. baskı, İstanbul, 1997.

Olgun, İhsan, "Yurdumuzda İl İdaresinin Geçirdiği Tekâmül," İdare Dergisi, yıl 23, sayı 217 (Temmuz- Ağustos 1952), s. 58- 64.

Oran, Baskın "'Asimilasyoncu Fransa' yerini 'demokratik' Fransa'ya bıraktı," Radikal, 07.09.2009 <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&Date=7.9.2009&ArticleID=953315 > [Erişim Tarihi: 07.12.2010]

Ortaylı, İlber, "İlk Osmanlı Parlamentosunun Yapısında Eyâlet İdare Meclisleri'nin Etkisi," *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler I*, 2. Basım, Ankara, Turhan Kitabevi, Nisan 2004, s. 233-240.

Ortaylı, İlber, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İdarî Modernleşme ve Mahallî İdare Alanında Gelişmeler", *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler I*, 2. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 223-231.

Ortaylı, İlber, "Mahallî İdare Geleneği: Abartma ve Gerçek Üzerine", *Türkiye Günlüğü*, sayı 26, 1994, s. 5-7

Ortaylı, İlber, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 3. baskı, İstanbul, Hil, 1983.

Ortaylı, İlber, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul, Hil Yayınları, 1985.

Ortaylı, İlber, *Türk İdare Tarihi*, Ankara, TODAİE, 1978.

Ortaylı, İlber, *Avrupa ve Biz*, İstanbul, Türkiye İş Bankası, 2008

Ortaylı, İlber, "Mahallî İdare Geleneği: Abartma ve Gerçek Üzerine", *Türkiye Günlüğü*, sayı 26, 1994.

Osmanlı Devleti'nin İlk İstatistik Yıllığı, T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, *1897*, haz.: Tevfik Güran, Ankara, Temmuz 1997.

Ökmen, Mustafa, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkeziyetçilik- Adem-i Merkeziyetçilik Pratiği Üzerine Notlar," *Akademik Araştırmalar Dergisi*, yıl 3, sayı 9-10, Mayıs-Ekim 2001, s. 1-41.

Öz, Mehmet, "Klâsik Dönem Osmanlı Taşra İdaresinde Sancak," *Tarih Çevresi*, sayı 8, Ocak-Şubat 1994, s. 11-18.

Özbek, Nadir, "İmparatorluk tartışmalarında radikal bir açılım," *Virgül*, no. 101, 2006.

Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

Özkaya, Yücel, "Tanzimat Öncesi Sosyal ve Kültürel Durum ve 1840-1850 Arasında Taşrada Tanzimatın Uygulanışı," *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu (Bildiriler), 25-27 Aralık 1989*, Ankara, Kültür Bakanlığı Milli Kütüphane Başkanlığı, s. 121-140.

Özkaya Duman, Olcay, "Bir Orta-Doğu Buhranı Cebel-i Lübnan Olayları (1860-1861)," *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, cilt 3, sayı 5, yıl 2006, s. 25-37.

Paker, Uğur A., Osmanlı İmparatorluğu İdarî Taksimat ve Posta Şubeleri, Hîcrî 1306, Miladî 1890, Ankara, Berkmen Philatelics, 1984.

Pamuk, Şevket, *100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadî Tarihi, 1500-1914*, 3. baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi.

Pamuk, Şevket, *Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1913)*, 2005, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları

Pitcher, Donald Edgar, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Tarihsel Coğrafyası*, çeviren: Bahar Tırnakçı, 3. baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, Şubat 2007.

Poggi, Gianfranco, *Modern Devletin Gelişimi, Sosyolojik Bir Yaklaşım*, çev.: Şule Kut ve Binnaz Toprak, 4. baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları.

"The Political Economy of Decentralization", <http://www.fao.org/docrep/006/ad697e/ad697e04.htm> [Erişim Tarihi: 06.01.2011

Prens Sabahaddin, *Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyet Hakkında İkinci Bir İzah*, İstanbul, 1324.

Prens Sabahaddin, *Teşebbüs-i Şahsi ve Tevsi-i Mezuniyet Hakkında Bir İzah, İstanbul, 1324.*

Prens Sabahaddin, "Merkeziyet Adem-i Merkeziyet," *Terakki*, 1 Nisan 1906, s. 9.

Pustu, Yusuf, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi," *Sayıştay Dergisi*, sayı 57, s. 121-134.

Reyhan, Cenk, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", *Toplum ve Bilim*, 1999/2000, Kış, sayı 83, s. 267-291.

Reyhan, Cenk, *Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri: Prens Sabahaddin (1877-1948)*, Ankara.

Reyhan, Cenk "Yerel Yönetim Metinleri XXI: 1871 Tarihli Vilâyet Genel İdaresindeki Değişikliğe Dair Geçici Kanun,", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 9, sayı 2, Nisan 2000, s. 100-114.

Reyhan, Cenk "İdare-i Umumiye-i Vilayete Mütedair 29 Şevval 1287 Tarihli Nizamname-i Muaddel Kanun-ı Muvakkat (Bab-ı Sani)", Çağdaş Yerel Yönetimler, c. 9, sayı 2, 2000, s. 100-114.

Reyhan, Cenk, *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik- Ademi Merkeziyetçilik*, Ankara, İmge Yayınevi, 2007.

Reyhan, Cenk, "Yerel Yönetim Metinleri XXIX: İdare-i Nevahiye Nizamnamesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 11, sayı 2 (Nisan 2002), s. 107-111.

Reyhan, Cenk, "Osmanlı'da Millet Nizamnameleri: Avrupa İle Uyum Sürecinde Rum-Ermeni-Yahudi Cemaat Düzenlemeleri", *Belgeler*, c. XXVII, 2006, s. 33-90.

Reyhan, Cenk, "Girit Vilayet Nizamnamesi," *Memleket*, Eylül 2006, sayı 2, s. 139-171.

Reyhan, Cenk "Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilâyat Genel İdaresi Geçici Kanunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 9, sayı 1, Ocak 2000, s. 129-154.Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Üçüncü Baskı, İstanbul, AFA Yayınları, Eylül 1996.

Reyhan, Cenk, *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri: Kent-Kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-Sosyolojik Bir Çözümleme*, İstanbul, Tarih vakfı Yurt Yayınları, 2008.

Rousseau, Jean-Jacques, *Toplum Sözleşmesi*, Türkçesi: Alpagut Erenulu, Ankara, Öteki, 1996.

Rousseau, Jean-Jacques, *Considerations on the Government of Poland and on its Proposed Reformation*,< http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Primary-Resources/Detail/?id=46093&lng=en> [Erişim Tarihi: 06.01.2011]

"Rousseau's Political Thought" <http://oll.libertyfund.org/index.php?Itemid=287&id= 776& option=com_ content & task =view> [Erişim Tarihi: 0601.2011]

Sadrazam Sait Paşa, *Anılar*, Notlar ve Açıklamalarla Günümüz Diline Uygulayan: Şemsettin Kutlu, İstanbul, Hürriyet Yayınları, Aralık 1977.

Sanal, Recep, "Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Düzenindeki Değişmeler," Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, *Atatürk Yolu Dergisi*, cilt 6, S.22, Ankara, Kasım 1998, s. 173-200.

Sander, Oral, *Siyasi Tarih, İlkçağlardan-1918'e*, Ankara, İmge, Ekim 1989.

Schmidt, Manfred G., *Demokrasi Kuramlarına Giriş*, çev.: M. Emin Köktaş, 2. baskı, Ankara, Vadi Yayınları, Ekim 2002.

Selek, Sabahattin, Anadolu İhtilali, Dördüncü Baskı, İstanbul, Burçak Yayınevi, 1968.

Sencer, Muzaffer, "Yönetimin Tarihsel Evrimi ve Yönetim Sistemleri," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 18, sayı 2, s. 141- 160.

Sencer, Muzaffer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul, Alan Yayıncılık, Ağustos 1986.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet "Yerel Yönetim Metinleri (III): Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 5, sayı 2 (Mart 1996), s. 67-81.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet "Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Nizamnamesi ve Getirdikleri," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 5, sayı 5 (Eylül 1996), s. 89-103

Seyitdanlıoğlu, Mehmet, "Yerel Yönetim Metinleri (VII): 1871 Nizamnamesi ve Getirdikleri," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 5, sayı 6(Eylül 1996), s. 89-99.

Sezer, Hamiyet, "II. Abdülhamit Döneminde Osmanlı'da Vilayet Yönetiminde Düzenleme Gayretleri- Trablusgarp Örneği ve Ahmet Rasim Paşa," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt XX, sayı 32, 2002, s. 163-178

Sharpe, L.J., "Theories and Values of Local Government," *Political Studies*, cilt XVIII, no. 2, 1970, s. 153-174.

Shaw, Stanford J. - Shaw, Ezel Kural, *Osmanlı Imparatorluğu ve Modern Türkiye*, ikinci cilt, *Reform, Devrim ve Cumhuriyet: Modern Türkiye'nin Doğuşu, 1808-1975*, 2. baskı, İstanbul, E Yayınları, 1994.

Shaw, Stanford J., "The Origins of Represantative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876," *Near Eastern Round Table 1967-68*, ed.: R. Bayly Winder, New York, University,1969, s. 53-142.

Smith, Toulmin, *Local Self-Government and Centralization*, London, John Chapman, 1851.

Smith, Toulmin, *Local Self-Government Un-Mystified, A Vindication of Common Sense, Human Nature and Practical Improvement against the Manifesto of Centralism*, Second Edition, London, Edward Stanford, 1857.

Smith, Gordon, *Demokrasi-Yerinden Yönetim* İlişkisi,< http://www.hubyar.eu/SiteFiles/makaleler/mak2.pdf > [Erişim Tarihi: 09.01.2011]

Somel, Selçuk Akşin, "Osman Nuri Paşa'nın 17 Temmuz 1885 Tarihli Hicaz Raporu," *Tarih Araştırmaları Dergisi*, cilt XVIII, sayı 29,1996, s. 1-24.

Sunar, İlkay, "Kurumsal Mühendislik Yeterli Değildir," içinde, *Demokrasi Türkiye Serüveni*, İstanbul, Doruk, Ocak 2010, s. 99-104.

Sungur, Mutullah, "IXX. Yüzyıl Osmanlı Devleti'nde Taşra İdaresi ve Vilâyet Yönetimi," *Türkler Ansiklopedisi*, C.13, s. 754.

Şengül, H. Tarık, *Kentsel Çelişki ve Siyaset, Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, İstanbul, Demokrasi Kitaplığı, Şubat 2001

Şengül, Tarık, "Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler," *Praksis*, Kış-Bahar 2003, sayı 9, s. 183-220.

Şentürk, M. Hüdai, *Osmanlı Devleti'nde Bulgar Meselesi*, Ankara, TTK, 1992.

Şentürk, M. Hüdai, "Tuna Vilâyet'nin Teşkîline, Karadağ ve Hersek Vukuatına (1861) Dâir Cevdet Paşa Tarafından Kaleme Alınan Lâyiha," *Belleten*, cilt LIX, sayı 226, (Aralık 1995), s. 715-737.

Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Üçüncü Baskı, İstanbul, AFA Yayınları, Eylül 1996.

Tanör, Bülent, *Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920)*, İstanbul, AFA, Temmuz 1992.

Taş, N. Fahri, "Vilayet-i Şarkıyye Islahatı ve Genel Müfettiş Nicolas Hoff," *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, cilt XIV, sayı 42, Kasım 1998, İhttp://www.atam.gov.tr/index.php?Page=DergilcerikSIcerikNO=3841 [Erişim tarihi 23.03.2009]

[Tanrıöver] Hamdullah Suphi, *Dağ Yolu Birinci Kitap*, İkinci Tabı, Türk Ocakları Hars Heyeti Neşriyatı, İstanbul, Yeni Matbaa, 1929.

Tekeli, İlhan - Şaylan, Gencay, "Türkiye'de Halkçılık İdeolojisinin Evrimi," *Toplum ve Bilim*, sayı 6-7 (Yaz-Güz 1978), s. 44-110.

Tekeli, İlhan, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 16, sayı 2, Haziran 1983, s. 3-22.

Tezel, Yahya Sezai, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 3. baskı, İstanbul, Kasım 1994.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta, Eylül 1986.

The Political Economy of Decentralization, <http://www.fao.org/docrep/006/ad697e/ad697e04.htm> [Erişim Tarihi: 06.01.2011]

Timur, Taner, *Türk Devrimi ve Sonrası*, 3. baskı, Ankara, İmge Yayınevi, Eylül 1994.

Timur, Taner, *Osmanlı Çalışmaları, İlkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine*, 2. baskı, Ankara, İmge, Ocak 1996.

Tokay, Gül, *Makedonya Sorunu, Jön Türk İhtilalinin Kökenleri (1903-1908)*, İstanbul, AFA, Ocak 1996.

de Tocqueville, Alexis *Eski Rejim ve Devrim*, çev.: Turhan Ilgaz, 2. baskı, Ankara, İmge Kitabevi, Ağustos 2004.

de Tocqueville, Alexis *Amerika'da Demokrasi*, çev.: İhsan Sezal-Fatoş Dilber, Ankara, yetkin Basımevi, 1994.

Tönük, Vecihi, *Türkiye'de İdare Teşkilâtı*, İçişleri Bakanlığı Yayınlarından, Ankara; Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945.

Tortop, Nuri *Mahalli İdareler*, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Ankara, 1988, s. 11.

Trabzon Vilayeti Salnamesi, 1869, cilt 1, hazırlayan: Kudret Emiroğlu, Ankara, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim, Kültür ve Sosyal Yardımlaşma Vakfı, Haziran 1993.

Treisman, Daniel, *Decentralization and the Quality of Government*, 2000, s. 4, dn.: 7 < http://www. imf. org/ external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf> [Erişim Tarihi: 06.01.2011]

Tunaya, Tarık Zafer, *Türkiye'de Siyasi Partiler, 1859-1952*, İstanbul, 1952 (Tıpkı Basım: İstanbul, Arba Yayınları, Kasım 1995), s. 208-210.

Tunçay, Mete *T.C.'nde Tek-parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*, 3. Basım, İstanbul, Cem Yayınevi, 1992.

Tunçay Mete, *Türkiye'de Sol Akımlar- I (1908-1925) Belgeler 2*, İstanbul, BDS Yayınları, Çetin Matbaası, 1991.

Tunçay, Mete, *Türkiye'de Sol Akımlar- I (1908-1925) Belgeler 2*, İstanbul, BDS Yayınları, Çetin Matbaası, 1991

Tural, Erkan, "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnâmesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 2, Nisan 2004, s. 93-122.

Tural, Erkan, "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864-Tuna Vilayet Nizamnameleri," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 13, sayı 3, Temmuz 2004, s. 83-113.

Tural, Erkan, "II. Meşrutiyet Döneminde Siyasal Partilerin Taşra Politikaları," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 37, sayı 4, Aralık 2004, s. 57-82.

Tural, Erkan, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 14, sayı 1, Ocak 2005, s. 71-91.

Tural, Erkan, "Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Lübnan Vilayet Nizamnamesi," Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 14, sayı 2, Nisan 2005, s. 65-91.

Tural, Erkan, "Bir Akdeniz Adasının Serencamı ve 1868 Girit Vilayet Nizamnamesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt 14, sayı 3, Temmuz 2005, s. 67-98.

Türkgeldi, Ali Fuat, *Mesâil-i Mühime-i Siyasiye*, II. cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1987.

Türkgeldi, Ali Fuat *Mesail-i Mühimme-i Siyasiyye*, III. cilt, 2. baskı, yayına hazırlayan: Bekir Sıtkı Baykal, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1987.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Albümü, 1920-1991, Ankara, TBMM Genel Sekreterliği Yayınları no. 1, Nisan 1994.

Türkiye Mülkî İdare Bölümleri 1976, T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel müdürlüğü, Seri: 1, sayı 11, Ankara, Güneş Matbaacılık T.A.Ş., 1976.

Türkmen, Zekeriya, *Vilayât-ı Şarkiye (Doğu Anadolu Vilayetleri) Islahat Müfettişliği, 1913-1914*, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2006.

Us, Hakkı Tarık, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, İstanbul, Vakit Matbaası, 1940

Uygun, Oktay, *Federal Devlet, Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama*, 2. Basım, Ankara, İtalik Yayınları, Eylül 2002.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, *Osmanlı Tarihi*, cilt 2, 7. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, *Osmanlı Tarihi*, cilt 1, 7. baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Uzer, Tahsin, *Makedonya Eşkiyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi*, Ankara, türk Tarih kurumu, 2. baskı, 1987.

Uzun, Ahmet, *Tanzimat ve Sosyal Direnişler, Niş İsyanı Üzerine Ayrıntılı Bir İnceleme (1841)*, İstanbul, Eren, 2002.

Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi C.X, yayına hazırlayan M. Münir Aktepe, Ankara, TTK yayınları, 1988.

Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi C.XI, yayına hazırlayan M. Münir Aktepe, Ankara, TTK yayınları, 1989.

Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi C. XIII, yayına hazırlayan: M. Münir Aktepe, Ankara, TTK, 1990.

Vak'a- Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi C. XIV, yayına hazırlayan: M. Münir Aktepe, Ankara, TTK, 1991.

Vak'anüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi 6-7-8, eski yazıdan aktaran: Yücel Demirel, İstanbul, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayınları, Aralık 1999.

Vartan Artinian, *Osmanlı Devleti'nde Ermeni Anayasası'nın Doğuşu 1839-1863*, çev.: Zülal Kılıç, İstanbul, Aras Yayıncılık, Temmuz 2004.

Vilâyet Meclis Umumisi Dahili Nizamnamesi [Baskı yeri, yayınlayan, tarih yok]

Vilayet ve Mahalli İdareler Mevzuatı (1864-1996), T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1997, s. 1-16

Vilayetlerin İdare-i Mahsusiyesi ve Nizamatının Suver-i İcraiyesi Hakkında Talimat-ı Umumiyesidir. (İSAM Kütüphanesinde bulunan nüshadan)

Wickwar, W. Hardy, *The Political Theory of Local Government*, The University of South Carolina Press, 1970.

Wilson, Woodrow, *Seçme Parçalar*, (Çev. Nermin Abadan), İstanbul, Türk Siyasî İlimler Derneği Yayınları, 1961.

Yalçın, Durmuş, "Milli Mücadele'de İdareciler, Günümüzün ve Geleceğin İdarecileri," Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, sayı 21, cilt VII, Temmuz 1991 <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=DergilcerikSIcerikNo=602 > [Erişim tarihi 6.7.2009]

Yalçındağ, Selçuk, "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim," Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 4, sayı 2, Mart 1995, s. 3-19.

Yalçındağ, Selçuk, Aytaç, Fethi, Çoker, Ziya, *TÜSİAD Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, Ocak 1997, Yayın no. TÜSİAD-T/97-207.

Yalman, Galip, "Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye'de Devlet ve Burjuvazi: Rölativist Bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi?," *Praksis*, sayı 5, 2002, s. 7-23.

Yaman, Talât Mümtaz, *Osmanlı İmparatorluğu Mülkî İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında "Bir Kalem Tecrübesi*, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, 1940.

Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi, Gür-Ay Matbaası, 1982.

Yerasimos, Stefan, "Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine," *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, ed.: Paul Dumont ve François Georgeon, çev.: Ali Berktay, 2. baskı, Tarih Vakfı yurt Yayınları, İstabul, Şubat 1999, s.

Yerasimos, Stefanos, *Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye, II, Tanzimattan 1. Dünya Savaşına*, çev.: Babür Kuzucu, Yedinci Baskı, İstanbul, Belge Yayıncılık, Temmuz 2001, s. 119.

"Yerinden Yönetim Nedir?", [http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=422&tipi=7&sube=0 Erişim Tarihi: 08.12.2010]

Yetiş, Mehmet, *Tocqueville, Demokratik Devrim ve Sivil Toplum*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, Tartışma Metinleri, No.87, Ekim 2005.

Yetiş, Mehmet, "Tocqueville ve Merkeziyetçilik Sorunu," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 61-3, s. 279-308.

Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi, Kavramlar- Yaklaşımlar*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul Kent Basımevi.

Yıldız, Mete, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi," Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 5, sayı 4 (Temmuz 1996), s. 3-15.

Aslı Yılmaz, "Tanzimat Dönemi Yönetsel Reformları Üzerine: Ahmet Cevdet Paşa'nın Yönetsel Reform Düşüncesi," *20. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, der: Necat Akyıldız ve diğerleri, Ankara, TODAIE, s. 237-247.

Yücel, Ebubekir S., *Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas, H. 1325 (Sivas Vilayet Yıllığı 1907)*, Sivas, Sivas Belediyesi, 2007.

Yücel, Yaşar "XVI. ve XVII. Yüzyıllarda Osmanlı İdari Yapısında Taşra Ümerasının Yerine Dair Genel Gözlemler", *Belleten*, sy. 167, 1977, s. 495–506.

Kayseri Mutasarrıfı Zekâi (Apaydın), İdari Teşkilat ve Reformlar Konusunda Eleştiriler ve Düşünceler, 1916, günümüz Türkçesine dönüştüren: Ekrem Z. Apaydın, [Yer yok, yayınlayan yok], 1981 [Bu transliterasyonda verilen bilgiye göre eser 1916 yılında Kayseri Livası Matbaası'nda basılmıştır.

Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995.

YAYINLANMAMIŞ TEZ

Aktaş, Sibel, *Hicrî 1300 (M. 1884) ve Hicrî 1302 (M. 1886) tarihli Sivas Vilâyet Salnamelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ocak 2005.

Aydın, İlknur, *1303 H. (1887 M.) Tarihli Konya Vilayet Sâlnâmesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ekim 2003.

Birsoy, Cevat, *Sâlnâme-i Vilâyet-i Sivas Sene-i Hicri (1321)*, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Tokat, 2001.

Çalışkan (Orman), Canan, *Salnamelere Göre Kosova (1879-1900)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yakınçağ Tarihi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002.

Çoban, Faruk, *H. 1288 (M. 1871) ve H. 1317 (M. 1899) Tarihli Kastamonu Vilayet Sâlnâmeleri'nin Transkripsiyon ve Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.

Halıcıoğlu, Neslihan, *Salnamelere Göre XIX. Yüzyılın son Çeyreğinde Edirne Vilayeti*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2003.

İlhan, Gülçin, *1309 H (1891 M.) Tarihli Adana Vilâyeti Sâlnamesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kayseri, 2003.

İnan, Uğur, *H. 1311 (M. 1893) Tarihli Kastamonu Vilâyet Sâlnâmesi'nin Transkripsiyon ve Değerlendirmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Aralık 2005.

Kadan, Ükkaşe *Hüdavendigar Vilayeti'nin Kuruluşu, Teşkilatı ve İdaresi*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2002.

Samur, Sabahattin, *Suriye Vilâyeti'nin İdarî ve Sosyal Yapısı (1840-1908)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İslam Medeniyeti ve Sosyal Bilimler Bölümü İslam Tarihi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1988.

Selvitop, Ayten, *Hicrî 1288 (M. 1871) ve Hicrî 1306 (M. 1888) Sivas Vilâyet Sâlnâmelerinin Günümüz Harflerine Çevrilmesi ve Mukayeseli Değerlendirilmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Temmuz 2004.

Şahin, Muhammet, *1293 H. (1876 M.) Tarihli Adana Vilayeti Sâlnâmesinin Yeni Harflere Çevrilmesi ve Değerlendirilmesi*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yeniçağ Tarihi Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1998.

Şahiner, Makbule, *Trabzon Salnâmesi (1295)*, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Tokat, 1999.

Taş, Serap, *Umumi Müfettişlikler*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 1997.

Taşcıer, Ali Mert, *Türkiye'de Ulus Devletin Kuruluşu Esnasında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri (1929 Vilayet İdaresi Kanunu Temelinde Yönetsel İnceleme)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2009.

DİĞER KAYNAKLAR

AnaBritannica, cilt 1.

Dağlı, Yücel-Üçer, *Cumhure, Tarih Çevirme Kılavuzu*, V. cilt, Ankara, TTK, 1997.

Devellioğlu, Ferit, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, 11. baskı, Ankara, Aydın Kitabevi, 1993.

Kelekian, Diran (Muharriri), *Kamus-i Fransevî: Musavver Türkçe'den Fransızca'ya Lûgat: Dictionnaire Turc-Français*, Constatinoble/İstanbul, 1911/1329.