

1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma

Mustafa GENÇOĞLU¹

Çankırı Karatekin Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü

Özet

Osmanlı Devleti güçlü bir merkezi ve taşra teşkilatı üzerinde yükselmiştir. Devlet zayıflamaya başlayınca doğal olarak taşra teşkilatında da ciddi sorunlar baş göstermiştir. Taşra idaresindeki eksiklikleri gidermek üzere bazı tedbirler alınmasına rağmen bu hususta başarı sağlanamamıştır. II. Mahmut'un saltanatıyla birlikte, modern yönetim ilkelerine uygun olarak devletin yeniden yapılanmasına yönelik reform çabaları, taşra teşkilatında da bazı değişiklikler yapılmasına sebep olmuştur. Ancak bu çabaların yeterli olmaması ve bazı siyasi gelişmeler taşra idaresinde kapsamlı bir yeniden yapılanmayı zorunlu hale gelmiştir. Bu bağlamda 1864'te ve 1871'de yürürlüğe sokulan vilayet nizamnameleriyle taşra yönetiminde köklü bir idari düzenleme yapılmıştır. Bu nizamnamelerle, önceki geçici tedbirlere nazaran taşra idaresi baştan ele alınarak köklü ve yeni bir vilayet örgütlenmesine gidilmiştir. Bu örgütlenmede eskilerinin yerini alan yeni idari birimler ayrıntılı olarak tanımlanmış, en üstten en aşağıya kadar taşra idarecilerinin görev ve yetkileri belirlenmiş ve yeni temsili kurumlar ihdas edilmiştir. Sonuçta 1864 ve 1871 nizamnameleri, Türk idare tarihinde bir dönüm noktası olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı idaresi, taşra yönetimi, taşra nizamnameleri, Osmanlı nizamnameleri, Osmanlı taşra sistemi, Osmanlılar, Osmanlı Devleti

According to the Vilayet Nizamnames of 1864 and 1871 Newly Structuring in the Ottoman Provincial Administration

Abstract

The Ottoman state has been risen upon a strong central and provincial institution. When the state has become weak naturally the serious problems also came into in the provincial administrations. Although some measures has been taken to remove the deficiencies in the provincial administration it has not been succesfull at this matter. With the reign of Mahmud II, the reform efforts in the administration of the state as suitable for the modern administrative principles has brought some important changes to the provincial institution, too. However the insufficiency of these efforts and some political developments has required a comprehensive reform in the provincial institution. At this juncture, by the regulations of the province in 1864 and 1871 it has been made a radical administrative reorganization in the provincial administration. By means of these regulations the provincial administration has been completely and deeply changed in respect of the former temporary measures. In this organization the new administrative units has been define one by one, the duties and authorities of the provincial administrators as hierarchical have been determined in detail. Moreover new represantative institutions has been established. As a result the regulations of 1864 and 1871 has been a turning point in the history of the Turkish administration on account of its effects

Keywords: Ottoman administration, Provincial administration, Provincial regulations, Ottoman regulations, Ottoman provincial system, the Ottomans, Ottoman state

¹ E-posta: mgencoglu68@hotmail.com

GİRİŞ

Osmanlı taşra idaresinin temel birimi sancaktı. Fetihlerle birlikte sınırların genişlemesi daha büyük idari birimleri gündeme getirmiştir. Böylece beylerbeyi idaresinde olan ve birkaç sancaktan mürekkep beylerbeyilikler kurulmuştur. Zamanla beylerbeyilik tabirinin yanında eyalet, beylerbeyi unvanıyla birlikte de vali terimleri kullanılmaya başlanmıştır².

Beylerbeyiler sorumlu oldukları bölgenin mülki, mali ve askeri yöneticileriydiler. Bunlar tayin edildikleri eyaleti, paşa sancağı denilen merkez sancaktan yönetirlerdi. Eyalete bağlı sancaklar ise merkezden atanan sancak beyleri tarafından idare edilirdi. Beylerbeyileri sancak beylerinin özellikle askeri amirleri pozisyonundaydı. Mali ve mülki açıdan bu iki amir arasında hiyerarşik olarak sıkı bir bağ mevcut değildi.

Fakat 16. yüzyılın ortalarından itibaren timar sisteminin bozulması ve iltizam usulünün devreye sokulması taşra yönetiminde de önemli değişikliklere sebep olmuştur. Valiler (beylerbeyiler) eyalet askeri sisteminin zayıflamasıyla birlikte kendi imkânlarıyla kapı halkı denilen askeri güvenlik birimleri kurmuşlardır. Bu bağlamda valiler giderek merkezden bağımsız bir şekilde hareket etmeye başlamışlardır. Ayrıca bu durum valilerin fiili olarak sancak beylerinin işlerine müdahale etmelerine neden olmuştur.

Vali ve sancak beyi olabilmenin birinci şartı, vezirlik rütbesine sahip olmaktı. Fakat bu dönemde vezirlik rütbesini elde edenlerin sayılarının bir hayli artması, bu kişilere rütbelerine uygun mevki ve gelir sağlamak sorununu beraberinde getirmiştir. Bunun için bazı sancaklar, eyaletlerden ayrılıp, gelirleri arpalık olarak bu kişilere tahsis edilmiştir. Ancak bu idareciler görev bölgelerine gitmemişler ve yerlerine mütesellimleri atamışlardır³. Mütesellimler genelde o yörenin tanınmış ailelerine mensup kişilerdi. Giderek yaygınlaşan bu uygulama, Tanzimat'a değin sürmüş ve dolayısıyla merkezin taşra üzerindeki denetimini son derece zayıflatmıştır. 18. yüzyılda voyvodalar, mutasarrıflar ve muhassıllar da sancak beyliği görevlerine getirilmişlerdir. Bu idari görevler zamanla çeşitli değişikliklere uğramış ve Tanzimat döneminin ilk yıllarında muhassıllık ve voyvodalık

² Osmanlı kaynaklarında, XVI. yüzyılın sonundan itibaren eyalet terimi beylerbeyilik tabiriyle birlikte kullanılmaya başlanmış (Göyünç 1994:431), beylerbeyine ise mirimiran, emir'ül-ümera ve 18.yüzyıldan itibaren de vali denilmiştir (İpşirli 1994:227).

³ Başlangıçta bu idari birimlere atanmış görevlilere kaymakam veya mütesellim denilmiş daha sonraları mütesellim olarak adlandırılmıştır (Çadircı 1988a:1216).

görevleri yürürlükten kaldırılırken, mutasarrıf 1864 Nizamnamesiyle liva idarecisi olmuştur⁴.

Öte yandan klasik dönemde köy ve nahiye Osmanlı taşra yönetim hiyerarşisinin en altında yer alan yerleşim birimleriydi. Bu dönem için nahiyeyi kadı naibinin yönettiği yerleşme olarak tarif etmek yanlış olmaz. Nahiye idaresindeki yenilikler 19. yüzyıla özgü bir gelişmedir. Köyler ister timar rejimine ister malikane sistemine bağlı olsun başlarındaki sipahi, voyvoda, kethüda gibi memurların yönetimindeydi. Nahiye ise 19. yüzyıla kadar kalabalık bir köy demektir. Nahiyeyi kaza kadısının atadığı bir naib, onun adına yönetirdi. Gayrimüslim köylerinde de yönetim, cemaatin kocabaşı gibi zengin üyeleri veya papazları tarafından yürütülmekteydi. Klasik dönemde köyler, sancak beyi hassı veya beylerbeyi hassı ya da padişah hassı olarak çoğunlukla da sipahiler arasında zeamet ve timar olarak bölüştürülürdü. Bu yüzden münhasıran köye ait bir yönetici mevcut değildi. Köyler küçük vergi üniteleri olarak malî bir birim kabul edilmekteydi. Her köy ve nahiyenin kendi başına bir idarî varlık olarak (Ortaylı 1985a: 92) düzenlenip düşünülmesi 19. yüzyıla ait bir olgudur. Bu bağlamda köy muhtarlıkları II. Mahmud döneminde kurulmuştur⁵.

II. Mahmud merkezi yönetimi güçlendirmek amacıyla kapsamlı reformlara girişmiş, buna bağlı olarak ta mülki taksimatta ve taşra idaresinde çeşitli düzenlemelere gitmiştir. Bu dönemde askeri amaçlarla yeni eyaletler kurulmuş ve buralara Asâkir-i Mansure ordusunun üst rütbeli subayları müşir olarak atanmıştır. Mali işler için de muhassıllar görevlendirilmiştir (Çadırcı 1988a: 1222). Fakat bu tedbirler de taşra idaresindeki sorunları çözmede etkili olamamıştır.

Diğer taraftan valilerin atanması Dahiliye Nezareti kuruluncaya kadar sadrazam adına sadâret kethüdası tarafından yapıyordu. Nezaretin teşkiliyle sadâret kethüdasının görevleri, bu kuruma devredilmiştir (Çadırcı 1988a: 1227).

Valinin otoritesi, Bâbîâli tarafından duruma göre artırılıp azaltılmıştır. Vali 1840'larda kendine değil de doğrudan Bâbîâli'ye karşı sorumlu ast memurlardan ve meclisten gelen çifte bir denetime tabiydi. Ancak bu düzenleme, genelde etkin bir idarenin engellenmesine yol açmıştır.

1852'de Bâbîâli, hem sorumluluğunu fiili hale dönüştürmek, hem de sorunların sürekli olarak İstanbul'a aktarılmasından kurtulmak için valiye

⁴ II. Mahmud dönemine kadar Osmanlı taşra idaresi hakkında daha geniş bilgi için bkz. Kunt 1978; Özkaya 1985; İpşirli 1994; Göyünç 2000.

⁵ Köy muhtarlıklarının kurulmasıyla ilgili geniş bilgi için bkz. Çadırcı 1970.

daha fazla otorite tanınması gerektiğinin farkına varmıştı. O yıl içinde çıkarılan bir fermanla, valiye kendi altındaki memurları ve eyaletin siyasi alt birimlerini daha çok denetlemesi sağlandı. İdari otoritenin adem-i merkezileşmesi yönündeki eğilim, 1858 Nizamnamesiyle sürdürülmüştür. Buna göre valinin idari sorumlulukları daha da arttırılmak suretiyle onu, merkezi hükümetin bütün yetkili makamlarının yerel temsilcisi konumuna yükseltmiştir. Ancak bu sefer de işler eyalet merkezlerine yığılmıştır (Davison 1997:161).

Osmanlı taşra teşkilâtında, vilâyet nizamnâmelerine kadar temsilî kurumlar da mevcuttu. Bu çerçevede erken dönem için sancak ve eyâlet divanları sayılabilir. Zamanla bu kurumların yerini sırasıyla muhassıllık meclisleri, memleket meclisleri, eyâlet meclisleri vb. kurumlar almıştır. Sancak merkezlerinde ise küçük meclisler kurulmuştur. Bu meclisler daha çok danışma hüviyeti olan kurumlardı ve dönemleri itibariyle önemli organlar olmalarına karşın yeterli olmamışlardır.

Bu araştırmada, 1864 ve 1871 vilayet nizamnameleri çerçevesinde taşra teşkilâtında esas olarak mülkî örgütlenme ele alınmaktadır. Buna bağlı olarak yeni düzenlemeyle birlikte kurulan ve mülkî idarenin yardımcısı konumunda bulunan temsilî organlar da incelenmiş fakat yargıyla ilgili kurumlara değinilmemiştir.

TAŞRA İDARESİNDE YENİDEN YAPILANMAYI GEREKLİ KILAN ETKENLER

XIX. yüzyılla birlikte Osmanlı taşra idaresindeki düzensizliklerin giderilmesi için ciddi çabalar sarf edilmiş, ancak sorunlar tümüyle giderilememiştir. Bu nedenle Osmanlı taşra teşkilâtında daha köklü bir yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1864 ve 1871 vilayet nizamnameleriyle bu ihtiyaca cevap verilmeye çalışılmıştır. Nizamnâmelerin değerlendirilmesine geçmeden önce, sözü edilen yapılanmayı gerekli kılan belli başlı faktörlere değinmekte yarar vardır.

1860'da Cebel-i Lübnan'da Dürzîler ve Marunîler arasındaki sürtüşme geniş çaplı kanlı çatışmalara yol açmıştı. Avrupa devletleri sözde ortamı yatıştırmak için Lübnan'a askeri müdahalede bulundular. İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı devletinin temsilcilerinden oluşan Avrupa komisyonu, 9 Haziran 1861 tarihli Lübnan Nizamnamesini hazırladı. Nizamnameye göre Cebel-i Lübnan Beyrut Vilayeti'nden ayrı bir statüde olacaktı (Engelhart 1999:169-171). Cebel-i Lübnan, Bâbîâlî'nin idaresinde yürütme kuvvetinin bütün yetki ve görevlerine sahip olan bir Hıristiyan Mutasarrıfın idaresine verilecekti. Lübnan halkını oluşturan cemaatlerin her birinin Mutasarrıfın yanında bir vekili olacaktı.

Ancak Cebel-i Lübnan'ın özerk yönetimi Babîâli için korkutucu bir örnekti. Cebel-i Lübnan mülki, adli, mali ve güvenlik konularında adeta bağımsızlık kazanıyordu. Üstelik Büyük Devletler, Cebel-i Lübnan'ın özerk statüsünün, bütün Balkanlarda uygulanmasını istiyorlardı. Bâbîâli özellikle Balkan vilayetlerinde acilen bir idari reforma gidilmediği takdirde dış müdahalelerinin artacağına farkındaydı (Ortaylı 1999:154). Balkanlarda herhangi bir olay veya ayaklanma çıkması Avrupa'nın baskılarını beraberinde getiriyordu. Bâbîâli dengeli bir politika izlemek zorundaydı (Ortaylı 1985a:54). Dolayısıyla hem dış müdahaleyi engellemek hem de gayrimüslim tebaanın hoşnutsuzluğunu gidermek niyeti yeni düzenlemeye zemin hazırlamıştır.

Genel olarak Osmanlı bürokrasisi hantal ve etkisizdi. Yargıda, maliyede ve taşra yönetiminde liyakatsizlik ve suistimaller ayaklanmaları kışkırtıyordu. Bunların üstesinden gelebilmek için taşra yönetiminin tekrar ele alınarak merkezle olan bağlarını kuvvetlendirmek ve böylece genel idareyi etkin ve dinamik bir hale getirmek gerekiyordu. Tanzimat ve Islahat reformlarının özellikle taşrada sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi buna bağlıydı.

Yeni düzenleme öncesi taşradaki idari zaafiyetlerden kaynaklanan yolsuzlukların giderilmesi ve reformların önündeki engellerin kaldırılması yönünde çeşitli tedbirlere başvurulmuştu. İmparatorluğun çeşitli bölgelerine teftiş heyetleri gönderilmiş ve şikâyetlere neden olan noktalar yerinde tespit edilerek çözümler üretilmeye çalışılmıştı. Yine Meclis-i Vâlâ'nın girişimiyle yerel temsilcilerle temas kurulmuş ve geçici İmar Meclisleri devreye sokulmuştu (Seyitdanlioğlu 1992:323-392). Bu tedbirlerin mevcut sorunları çözmekte başarısız olması, taşra idaresinde köklü bir yapısal reform yapma ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bununla birlikte teftiş raporları ve İmar Meclisi tecrübesi yeni vilayet örgütlenmesine gidilirken önemli bir katkı sağlamış olmalıdır.

Vilayet örgütlerinin yeniden düzenlenmesi ve mahalli kurullara taşra yönetiminde yer verilmesinin nedeni, Tanzimat adamlarının anlamsız ve içi boş bir merkezîyetçiliği böyle bir yapıyla hafifleteceklerine inanmalarıdır. Bir diğer ifadeyle yeni teşkilatın amacı, 1856 Islahat Fermanı'nın 13. maddesine uygun bir şekilde ve Âli Paşa'nın söylediği gibi "halkın memleket işlerine iştirâki kaide-i esasîyesinin tatbik mevkiine konulması ve câri olan merkezîyet usulündeki mutlakîyet idaresinin tahfif ve izâlesine mâtuf" idi (Karal 1988:154). Ancak bunun anlamı merkezîyetçilikten uzaklaşmak anlamına gelmiyordu. Tersine merkezîyetçiliğin idareyi etkin kılan yönünden faydalanılmak isteniyordu. Yoksa Lübnan'daki gibi gayrimüslimlere serbestiyet tanınmasının, beraberinde imparatorlukta

hükümet aleyhinde ciddi bir tehlike doğuracağından endişe duyuluyordu (Engelhart 1999:188).

Tanzimat devlet adamları İmparatorluğun tüm unsurlarını Osmanlılık bilinciyle bir arada tutabileceklerini düşünüyordu. Bu bilinci aşılamanın bir yolu, Müslümanlarla birlikte gayrimüslimleri de taşra idaresinde söz sahibi kılmaktı. Gerçi bu çok sınırlı tutulacaktı ama o dönemin şartları içerisinde önemli bir adımdı. Bu suretle gayrimüslimlerin milliyetçi eğilimlerden sıyrılıp memleketlerinin sorunlarını çözmek için Müslümanlarla birlikte uyum içinde çalışacakları hesaplanmıştı. Bu bağlamda gayrimüslimlerle birlikte tüm Osmanlı tebaası düzenli ve disiplinli bir idari yapıyla merkeze bağlanabilirdi (Davison 1997:160).

Etkenlerden birisi de Bâbîâli'nin taşrayı daha iyi kontrol edebilmek için eyalet sınırlarını daraltma isteğidir. Sınırları daraltılan vilayetlerin geliri ve nüfusu az olduğundan denetimi daha kolaydı. Bu aynı zamanda valinin de daha az sayıda sancak ve kazaları daha etkin bir şekilde idare edebilmesini mümkün kılacaktı. Nitekim Tanzimatçıların başlattığı bu uygulama II. Meşrutiyet'te de devam etmiş, bazı sancaklar doğrudan doğruya idari birim olarak ele alınmış ve Cumhuriyet dönemi başında da eski sancaklar vilayet haline getirilmiştir (Ortaylı 1999:149-150).

YENİ VİLAYET DÜZENİNE GEÇİŞ

1864 (Tuna) Vilayet Nizamnamesi

Osmanlı devlet adamları taşra yönetiminde reformun kaçınılmaz bir hal aldığına görerek 1863 yılı sonlarında yeni bir nizamname hazırlamak üzere harekete geçtiler. Bunun için Fuad Paşa'nın nezaretinde Midhat Paşa ve Ahmet Cevdet Paşa'nın da katıldıkları bir komisyon teşkil edildi. (Seyitdanlıoğlu, 1999: 55). Komisyonun çalışmaları neticesinde ortaya çıkan nizamname, yeni teşkil edilmiş olan Tuna Vilayeti'ne münhasıran 8 Kasım 1864'te resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe sokuldu (Takvim-i Vekâyi, 7 Cemaziyelahir 1281; Şentürk 1992: 253-271). Tarihe Tuna Vilayeti Nizamnamesi olarak geçen bu nizamname aslında bütün imparatorlukta uygulanmak amacıyla hazırlanmıştı. Ancak Bâbîâli, bu hususta tedbirli hareket ederek, nizamnameyi bir ön uygulama alanında tecrübe etmek istemiştir. Bunun için eski Niş, Vidin ve Silistire eyaletleri birleştirilerek Tuna Vilayeti kurulmuştu. Yeni teşkil edilmiş vilayetin başına da Niş Valisi Midhat getirildi. Paşa kısa süren Niş valiliği sırasında başarılı bir yönetim sergilemiş ve eyaletin karışık durumunu düzene sokmuştu⁶. Midhat Paşa

⁶ Midhat Paşa ve Niş vilayetindeki faaliyetleri için bkz. Gökbilgin 1987; İnal 1982.

Tuna Vilayeti'nin asayişi ve kalkınması için de ciddi adımlar atmış, bu hususta önemli bir mesafe kat etmiştir (Şentürk 1992: 168-181).

1864 (Tuna) Vilayet Nizamnamesi'yle eyaletler kaldırılarak, yerine livalardan oluşan vilayet üniteleri kuruluyordu. Nizamname, büyük ölçüde Fransa taşra yönetim sisteminden yararlanılarak hazırlanmıştı. Bu, cumhuriyetle idare edilen bir ülkeyi taklit etmekten öte Fransa'nın merkezîyetçiliğinin taşra reformlarına uygun gelmesinden kaynaklanmaktaydı. Yoksa İngiltere gibi ülkelerin adem-i merkezîyetçi usullerinin model olarak benimsenmesi doğru olmazdı (Ortaylı 1999:140-141; Çadırcı 1985: 216).

Tuna Vilayeti'nde uygulanan nizamnamenin olumlu ve başarılı sonuçlar vermesi, yeni teşkilatlanmanın imparatorluğun diğer bölgelerine de teşmil edilmesine vesile olmuştur. Nitekim 1865 yılından itibaren Rumeli'de, Anadolu'da ve Arabistan'da yeni vilayetler kurulmaya başlanmıştır. 1867 yılında çıkarılan Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi ile yeni taşra örgütlenmesi bütün imparatorluğu kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Aslında bu nizamname, hemen hemen 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin aynısıydı (Karal 1988:156). Böylece 1864 Nizamnamesi, 22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine kadar yürürlükte kalmıştır. 1871 Nizamnamesi ise 1913 yılında çıkarılan geçici kanuna kadar geçerliliğini korumuştur (Ortaylı 1985a:61).

1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi

1871 Nizamnamesi, idare tarihimiz açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu nizamname, çağdaş biçimde bir yerel yönetim mekanizmasının gelişmesinde, sivil bürokrasinin rolünün başkent dışındaki idari mevkilere yayılmasında ve halkın siyasi ve bürokratik süreçlere katılımının artmasında bir dönüm noktası olarak göze çarpmaktadır (Findley 1994:155).

1871 Nizamnamesi'yle Osmanlı Devleti idarî bakımdan 27 vilâyet ve 123 sancağa bölünmüştü. Rumeli'de; 10 vilayet ve 44 sancak, Anadolu'da; 16 vilayet ve 74 sancak, Afrika'da ise, 1 vilayet ve 5 sancak yeni düzene göre örgütlenmiştir (Karal 1988:158). Ayrıca "elviye-i gayri mülhaka" denilen bazı livalar doğrudan merkeze bağlandı. Bu gibi livalarda mutasarrıf valinin yetkilerine, liva idare meclisi ise vilayet idare meclisinin görevlerine sahipti (Ortaylı 1985a:61).

1867 yılındaki geniş uygulama, 1864 statüsünde bazı değişiklikler yapmayı gerektirdi. Bu değişiklikler vilayetteki yönetim organlarının kuruluş biçimi ve yetkilerinden çok, Nizami Mahkemelerin kuruluşu ve yargı örgütündeki değişikliklerden ileri gelmektedir. Buna göre; Müfettiş-i

Hükkam-ı Şeriyeye denilen memurlar kaldırılıp, Meclis-i idareler ve Temyiz Divanında onların yerini Merkez Naibleri aldı.

Umur-ı Hariciye Memuru 1864 Nizamnamesinde yer aldığı halde 1871 Nizamnamesi'nde yoktur. Bu memuriyet Tuna ve Bosna gibi bölgeler için düşünülmüştü. Bu gibi yerlerde Avrupa ile ilişkiler yoğun olup, yabancı uyruklar ve konsoloslar bulunuyordu. Konsolosların gerek yabancılar, gerekse azınlıklar konusundaki gündelik müdahale ve başvurularına vilayet yöneticilerinin cevap vermeleri gerekiyordu.

1871 Nizamnamesi, merkez liva mutasarrıf ve kaymakamlıklarını da kaldırmıştır. 1864 Nizamnamesinde açıkça belirtilmemiş ve iyi tarif edilmemişken 1871 Nizamnamesi, nahiye idarelerini daha geniş ve etraflı olarak düzenlemektedir.

Mahkemeler idaresi, 1864 Nizamnamesi'nde yer verildiği halde bu konuya 1871 Nizamnamesi'nde değinilmemiştir. Bir bakıma yargı örgütü, vilayetin denetiminden sıyrılmaktaydı. Bu, kuvvetler ayrılığı prensibine uygun düşmektedir. 1871 Nizamnamesi mülki memurlarının yetki ve sorumlulukları, idare meclisleri, vilayet umumî meclisi, vilayet, kaza, nahiye ve köy idareleri ve belediye yönetimine dair maddeleri içermektedir (Düster 1289: 625-651).

Yeni düzenlemeye göre, eyaletlerin adı değişerek vilayet oluyor ve sınırları daraltılarak yeni vilayet örgütü ortaya çıkıyordu. Vilayetler livalara, livalar kazalara ve kazalar da nahiye ve köylere ayrılmaktaydı. Bütün bu idari birimlerin en üst amiri valiydi. Bu yapıda her alt birim bir üste karşı sorumlu tutulmuştur. Böylece idari birimler arasında dikey bir hiyerarşi kurulmuş oluyordu.

Vali mülkiye, maliye, eğitim, bayındırlık ve güvenlik işleriyle cezaî ve hukukî işlerin icrasından sorumluydu. Valinin yokluğunda vali muavini, onun yokluğu halinde de merkez vilayet memurlarından valinin uygun gördüğü birisi valiye vekâlet edecekti. Bu bakımdan valilerin Tanzimat sonrası döneme göre, siyasî, malî ve güvenlik hususlarındaki yetkileri artırılmış oluyordu.

Valinin öncelikli vazifesi, kanun ve tüzüklerin işleyişine nezâret etmektir. Ayrıca devlet merkezinden gelen emir ve kararları uygulamak, mutasarrıflar ile vilayet dâhilindeki tüm memurları doğrudan ve alt birimlerdeki diğer memurları da amirleri aracılığıyla denetlemek ve bu konuda gerekli tedbirleri almaktır. Vali, mülkiye memurlarından seçilip atamaları vilayetlere bırakılan memurları, kendilerine mahsus nizamnameye göre seçerdi. Nahiye meclislerinin toplantı vakitlerini de vali belirliyordu. Bu meclislerden çıkan kararlar, liva mutasarrıfları vasıtasıyla valiye iletilir, o

da kendi salahiyetindeki konuları onaylar, yetkisini aşan durumlarda konuyu Bâbiâli'ye sevk ederdi (Düstur 1289:626).

Valiler sorumlu oldukları vilayeti teftiş etmekle görevliyidiler. Bu teftiş, üç ayı geçmeyecek ve senede bir veya iki defa olacaktı. Fakat olağanüstü bir durum söz konusu olduğunda, süre sınırlaması getirilmiyordu.

Valilerin mali konularda da sorumlulukları vardı. Vali, vilayetin tüm gelirlerinin ve vergilerinin toplanmasına; gelirlerin idaresine ve bunlarla ilgili anlaşmazlıklara; tahsil memurlarının hareket ve muamelelerine bakıyordu. Bununla birlikte, vali, gelirden bir düşüş yaratmamak şartıyla, dolaylı veya dolaysız toplanan vergilerin düzenlenmesiyle ilgili bir karar alarak yürürlüğe sokabilirdi. Ancak bu faaliyetini Maliye Nezâreti'ne bildirmesi gerekiyordu. Vali vergiler hususunda radikal tedbirler alamazdı ve böylesi bir durumda kesinlikle devletin iznine müracaat etmek zorundaydı.

Nizamnâmede valilerin vilayetin genel ihtiyaçları ve idaresi için ayrılan bütçeden hariç, keyfî bir harcamaya girişemeyeceği belirtiliyordu. Vali istisnâ bir harcamaya ihtiyaç duyduğunda gerekçesiyle birlikte merkeze bildirmek mecburiyetindeydi (Düstur 1289:627). Dolayısıyla izin almadıkça valilerin bütçe dışı bir harcamaya yapması kesinlikle yasaklanıyordu. Bu madde ile önceden olduğu gibi, çeşitli vesilelerle halktan usulsüzce para toplamasının önüne geçilmek isteniyordu.

Valilerin görevleri arasında, eğitim ve bayındırlık hizmetleri de vardı. On birinci maddede belirlenen bu hizmetler oldukça geniş tutulmuştur. Valilere hastaneler, okullar, fabrikalar, şirketler açtırmak; limanlar, yollar yaptırmak ve bakım ve güvenliklerini sağlamak gibi birçok işler yüklenmiştir. Ancak bu kadar uzun bir liste için yüklü miktarda finansmana ihtiyaç vardı. Dolayısıyla valilerin sözü edilen hizmetlerin her birisinde başarılı olması beklenemezdi.

Valiler, vilayetin güvenlik işlerinden de sorumluydular. Yollar ve köprülerin emniyeti ve asayişin temini onların görevleri arasındaydı. Eşkîya hareketlerinin bastırılması ve devlet aleyhinde cereyan eden faaliyetlerin durdurulması da valilere aitti. Geniş çaplı hareketlerde ve derhal müdahale gerektiren durumlarda, kendisi harekete geçebilecek fakat durumu merkeze bildirecekti. Kendi kuvvetlerinin yetmemesi halinde, o bölgedeki en büyük askerî yetkiliye durumu resmî bir belgeyle bildirerek yardımını alabilecekti (Düstur 1289: 628-629).

Diğer yandan valilerin ceza ve hukukla ilgili kararları müdahale niteliği taşımamaktadır. Vali yukarıda bahsedilen bütün bu görevleri, maiyetindeki memurların yardımıyla görmektedir. Bu memurlar sırasıyla, vali muavini, defterdar, mektupçu, umûr-ı ecnebiye müdürü, ziraat ve ticaret müdürü,

maarif müdürü, tarik (yol) emini, vilayet defter-i hakanî müdürü, emlak ve nüfus müdürü, evkaf müdürü ve alaybeyiydi (Düster 1289: 625). Ancak sözü edilen memurlar, valiye karşı sorumlu oldukları kadar bağlı buldukları nezaretin emir ve talimatlarına da bağlıydılar.

Bu yapı aynı şekilde liva ve kazalarda da geçerliydi. Livada mutasarrıfın kazada kaymakamın maiyetinde memurlar vardı. Bu memurlar mülki amirlerine sorumlu oldukları gibi bir üst birimde görev yapan amirleri tarafından denetleniyorlardı. Örneğin livadaki muhasebecinin defterdara karşı sorumlulukları vardı. Bu şekilde taşra içerisinde kurulan ve merkeze kadar uzanan bürokratik ağ idari yazışmaları ve iletişimi hızlandırdığı gibi merkezin taşra üzerindeki denetimini de pekiştiriyordu.

YENİ VİLAYET YÖNETİMİNDE MECLİSLER

Vilayet İdare Meclisleri

Vilayet yönetimi için kurulan organlara gelince; vilayet merkezinde valinin başkanlığında sürekli olarak toplanan bir Vilayet İdare Meclisi, livalarda aynı şekilde bir Liva İdare Meclisi, kazalarda da Kaza İdare Meclisleri vardı. Vilayet İdare Meclisinde tabii üye olarak; hakim mektubçu, defterdar, hariciye memuru ve bunlardan başka ahali tarafından seçilen ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim olmak üzere dört üye bulunuyordu. Gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri de tabii üyeler arasındaydı. Seçimle gelecek üyelerin seçilme işlemi karışık ve uzun bir usule dayalıydı. Ancak kontrollü bir yapı da taşımaktaydı. Vilayet İdare Meclisi, mülki, mali, ticari ve zirai konuları görüşür, hukuki sorunlara karışmazdı.

Taşra idaresinde vilayet, liva ve idare meclislerini bir çeşit yerel yönetim kurulu saymak mümkündür. Bununla beraber merkezi hükümetin bu organlarda ağırlık sahibi olduğunu, yerel temsilcilerin ise sadece danışma işlevinin bulunduğunu belirtmek gerekir (Ortaylı 1985a: 67).

Meclis-i İdarelerde bulunan yerel temsilciler ise valinin duruma göre ya yardımcısı ya da başka bir sorunu idiler. Her şeye rağmen bu uygulama yönetime katılma sürecini geliştirecekti. Vilayet merkezinde Vilayet İdare Meclisi, daha alt birimlerde liva ve kaza idare meclisleri mutasarrıf ve kaymakamların başkanlığında toplanıyordu.

Vilayet İdare Meclisi büyük oranda merkezi hükümet memurlarının otoritesine bağlı, yürütme yetkisi bulunan ve devamlı toplanan bir organdı. 1864 ve 1871 Nizamnameleri, idare meclislerinin görevleri ve kuruluş biçimi yönünden çok az bir fark gösterirler. 1871 Nizamnamesinde merkezi

hükümet memurlarından kurul üyesi olanların sayısı arttırılmış, bu yolla İdare Meclisinde seçilmiş üyelerin rolü daha da azaltılmak istenmiştir⁷. 1871 Nizamnamesi idari yargıya ait bazı konularda meclise danışma yetkisi vermektedir. Ancak meclisin denetim yetkisi yoktu. Meclis ahalinin memurlar hakkındaki şikâyetlerini değerlendirmiyordu Vilayet İdare Meclislerinin görevleri karar ve danışma olarak ikiye ayrılabilir. Meclis; maliyeye bayındırlığa miri mallara ait konularda görüşme ve karar organıdır. İltizam işlemlerinde mukaveleleri incelerler, ancak hukuki işlere ve yargı alanına hiçbir şekilde müdahale edemezlerdi (Düstur 1289: 610,642).

1871 Nizamnamesininin 78. maddesiyle meclislerin idari görevi; memurlar hakkında tahkikat, vilayet hudutları içindeki liva ve kaza idare meclisleri ile mahkemeler ve memurlar arasındaki uyuşmazlığın çözümü, ahali ile hükümet arasında veya ahalinin kendi aralarında vergi salınması ve toplanmasından mütevellit itirazların incelenmesi gibi konuları kapsıyordu (Düstur 1289: 642).

Vilayet İdare Meclisi; liva ve kaza meclislerinde kurulması öngörülen belediye daire ve meclislerinin kararlarını faaliyet ve giderlerini kontrol etmekle de görevlendirilmiştir. Bundan başka Vilayet-i Umumi Meclisinin ve Bâbîâlî'nin onayı ile vilayet vergi gelirlerinin salınması ve toplanması ile de görevlidir (Düstur 1289: 641-642). Meclis-i İdarelerin çalışma usullerinin önemli bir yanı da görüşülecek konuların gündeme vali tarafından alınmasıdır. Bununla beraber bu organların görevlerini her zaman bilgiyle ve usulüne uygun olarak yerine getirdiği söylenemez. Ya en önemsiz sorunlar Babîâlî'ye kadar soruluyor ya da meclis yetkilerini aşarak yargı organlarının işlerine varıncaya kadar her konuya müdahale ediyordu (Çadırcı 1991: 256). Meclislerin ayrı bir nizamnameyle düzenleneceği 1864 ve 1871 Nizamnamelerinde belirtildiği halde, böyle bir nizamname çıkmamış, meclislerin toplantı usulü, toplantı zamanı, kararların uygulanması geleneğe ve mülki amirin sağduyusuna bırakılmıştır.

Vilayet idare Meclislerine seçimle gelen üyelerin yarısı Müslüman yarısı gayrimüslim halktı. Bu kuralı sırf büyük devletlerin baskılarına bağlamak doğru değildir. Osmanlı yöneticisi zamanı ve zemini yoklayarak bu uygulamanın gereğini anlamış görünmektedir (Düstur 1289: 641-644; Ortaylı 1985a: 70). Nitekim Babîâlî meclisleri çeşitli milletlerin kaynaştığı bir büyük ülkede kontrollü bir denge kurmak için kullanmıştır (Çadırcı 1991: 256).

⁷ 1864 Nizamnamesinde 13. ve 14. maddelerine göre Vilayet İdare Meclisi *vali, defterdar, umur-ı Ecnebiye Müdürü, mektubçu* ile iki Müslüman ve iki gayrimüslim dört seçilmiş üyeden kurulur. 1871 Nizamnamesi'nde 61. ve 76-89. maddeler Meclis-i İdare-i Vilayetin statüsünü düzenliyor. Burada görevler daha ayrıntılı bir şekilde tarif edilmiştir (Düstur 1289: 639 vd).

İdare meclislerine dört üyenin seçimle girmesi, yerel halkın idareye katılması adına olumlu bir adımdı. Ancak seçmek ve seçilmek için belirli bir servete sahip olma şartı, katılma hakkını belirli bir sınıf için sınırlandırıyordu. Valilerin vilayetteki nüfuzları dolayısıyla belirli kimseleri tutmasından dolayı meclis üyelerinin pek değişmediği ve hatta devamlı aynı kişilerin seçildiği görülüyordu. Bu bakımdan meclisler gerçek manada halkın yönetim üzerindeki etkisini arttırmamışlardır. Bununla birlikte zengin toprak sahipleri veya bazı yerlerde nüfuzlu tüccarlar, İdare Meclisi üyesi olarak devlet memurlarıyla halk arasında bir bakıma aracılık işlevi görmekteydiler. Yerel yöneticiler bu kimselerin toplum üzerindeki etkisinden faydalanarak bedeni hizmet gerektiren işlerde yerel halkı örgütleyebilmişler ve bu sayede memleketin eşrafı ile çatışmaksızın onların yardımıyla bazı işleri başaramışlardır. Ayrıca mahalli idareciler bayındırlık ve eğitim alanlarında girişilen yatırımların karşılanmasında eşrafın maddi yardımlarından istifade etmiştir (Düstur 1289: 641-642; Ortaylı 1985a: 74).

Neticede Fransız departemante meclislerine benzetilen idare meclislerinin tek farkı, Osmanlı Vilayet Meclislerinin sürekli toplanması ve idare ve adliye işlerine sürekli müdahale edilmesiydi. Ayrıca idare meclisleri beklenen ölçüde yarar sağlamamış olmasına rağmen danışma usulüne doğru atılmış bir adımdı (Engelhardt 1999: 107-108).

Liva ve Kaza İdare Meclisleri

Vilayetlerde olduğu gibi liva ve kazalarda da idare meclisleri vardı. Liva İdare Meclisi livaların; idari, mali, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticarete ait işlerini ve idari anlaşmazlıklarla ilgili meselelerini görüşüp karara bağlayan kurumlardı. Liva İdare Meclisinin başkanlığını bu birimde valinin yetki ve görevlerini üstlenen mutasarrıf yapmaktaydı. Bundan başka livanın merkezi olan kazanın hâkimiyle muhasebe müdürü, tahrirat müdürü, müftü ve gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri meclisin tabii üyeleridir. Ahalice seçilen iki Müslüman ve iki gayrimüslim üye meclisin kadrosunu oluşturmaktadır (Düstur 1289: 614,644).

Liva İdare Meclisi, hukuki meselelere ve adli davalara müdahalede bulunamazdı. Vilayette olduğu gibi liva ve kazalarda da idare meclisleri üyeleri, Meclis-i Tefrik denilen seçim kurulunu oluşturmaktaydılar.

Mutasarrıf kaymakamın amiri olduğuna göre Liva İdare Meclisi, Kaza İdare Meclislerinin üst organıydı. Ayrıca Liva İdare Meclisleri, Nahiye Meclislerinin de doğrudan üst organıydılar. Dolayısıyla bu meclislerin kararlarını ve uygulamalarını denetlerdi. Diğer bir ifadeyle mevcut nahiyelerin kontrol organı Kaza İdare Meclisi olmayıp doğrudan Liva İdare Meclisiydi.

Liva İdare Meclislerindeki cemaatlerin temsili, buldukları bölgelerdeki nüfuslarına göre farklılıklar göstermiştir. Bu bakımdan gayrimüslimler bazı Liva İdare Meclislerinde bir üyeye veya hiç temsil edilmemişlerdir (Düstur 1289: 644).

Kaza İdare Meclisi ise kaymakamın başkanlığında Mal Müdürü, Tahrirat Katibi, Kaza Hakimi(naib), Müftü ve gayrimüslim cemaatin ruhani reisleri gibi tabii üyeler ve ikisi Müslüman ikisi de gayrimüslim dört üyeden müteşekkildir

Kaza İdare Meclisleri, idari davaları ve gelir-giderleri inceler, miri malların yönetimi ve korunması, yerel sağlıkla ilgili tedbirler, beledi kuruluşların yapımı ve tamiri, köy yollarının yapımı ve onarımı gibi konuları görüşür ve karara bağlar. Bundan başka vergiyle ilgili itirazların görüşüldüğü ilk merciiydi. Kaza Meclisleri, kaymakamın yetkisi dâhilindeki sözleşmelerin ve alım-satım işlemlerinin usule uygun olup olmadığını denetledikten sonra itirazlarını veya yetkisini aşan konuları Liva İdare Meclisine havale ederdi (Düstur 1289: 616-617, 644-645).

Kaza İdare Meclisleri taşra idaresi hiyerarşisi içerisinde etkinliği en az olan meclislerdi. Uygulamada bu meclislerin yüklendikleri görevi taşıyamayacağı ortadaydı. Ayrıca bu meclisler, en küçük problemlerini dahi üst mercilerle danışma konusu yaparak vilayet idaresinde kırtasiyeciliği arttırmışlardır. Bununla birlikte kaza düzeyinde eşrafın yöneticilerle işbirliği kurmalarında ve işlerin kolay yürütülmesinde idarecilere önemli katkılar sağlamıştır (Çadırcı 1991: 260).

İdare Meclislerinin Seçim Sistemi

İdare meclisleri için uygulanan seçim usulü, 1864 Nizamnamesiyle belirlenmiştir. Buna göre meclislerin dört üyesinin seçimi, oldukça karışık, uzun ve son kararı hükümet memurlarına bırakan bir prosedüre bağlıydı. İlk olarak Meclis-i Tefrik denilen bir seçici kurul oluşturuluyordu.

Bu kurul, vilayet merkezinde valinin başkanlığında, merkez hâkimi, mektubçu, muhasebeci, Divan-ı Temyiz'deki hukukçu memurlar, merkez vilayet müftüsü ve ruhani reislerden müteşekkildi. Meclis-i Tefrik, kendi vilayetine bağlı livaların halkından seçilme şartlarına uygun altısı Müslüman, altısı gayrimüslim olmak üzere on iki aday belirliyordu. Bu adayların isimleri listeler halinde liva merkezlerine gönderiliyordu Her Liva İdare Meclisi bu adaylardan en çok oy alan ikisi Müslüman ve ikisi gayrimüslim, dört adayın isimlerini mazbata tutarak vilayet merkezine iletliyordu. Burada Meclis-i Tefrik yine toplanarak listeleri inceler ve en çok oy alan dördü Müslüman, dördü gayrimüslim sekiz adayın isimlerini valiye

sunuyordu. Vali de bu isimlerden uygun gördüğü ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim olan dört adayı seçerek onay için Bâbîâli'ye bildiriyordu. Bâbîâli'nin onaylamasıyla bu dört adayın meclis üyelikleri kesinleşmiş oluyordu (Düstur 1289: 623). Böylece tamamıyla merkezi hükümet görevlilerinin belirleyip aday olarak bir alt kademedeki meclislere verdiği isimler yine merkezi hükümet memurlarının çoğunlukta olduğu kurullarca seçiliyordu. Son karar ise valinin ve Bâbîâli'nindi.

Liva İdare meclislerinde de aynı seçim sistemi uygulanmaktaydı. Burada da Mutasarrıfın başkanlığında muhasebe müdürü, tahrirat müdürü, müftü, ruhani reisler ve merkez liva hâkiminin üye olduğu bir Meclis-i Tefrik kuruluyordu. Vilayetteki gibi livaya bağlı kazaların sakinlerinden uygun adaylar Tefrik Meclisince kaza idare ve dava meclislerine gönderilir, burada üçte bir oranında seçilip livaya gönderilen aday isimleri Liva Tefrik Meclisi tarafından ayrılıp mutasarrıfa verilirdi. Mutasarrıf listeyi valiye sunar, vali onunla görüşerek asil üyeleri seçer ve memuriyetlerini onaylardı. Liva Meclisi üyelikleri için Bâbîâli'nin onayı gerekmiyordu. Kazalarda da aynı biçimde kurulan seçici kurullar, belirledikleri adayları Köy İhtiyar meclislerine gönderirler, buralarda seçilen adayların isimleri kaza merkezine geri gönderilirdi. Meclis-i Tefrik tekrar iki misli adayı yazılı olarak kaymakama verir, kaymakam bunları Mutasarrıfın seçim ve onayına sunardı. Mutasarrıfın onayladığı ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim olan dört üyenin memuriyetleri bir buyruldu ile kaymakamlara bildirilirdi (Düstur 1289: 620-622).

Diğer yandan seçme ve seçilme şartları, meclise üye olma hakkını yalnızca belirli bir sınıfa tanımaktaydı. Bu bağlamda vilayet meclislerine seçilebilmek için senede en az 500 kuruş vergi vermek, okuma-yazma bilmek, Osmanlı tebaasından olmak, yaşadığı vilayetin muteberleri arasında bulunmak ve otuz yaşını geçmiş olmak gerekiyordu (Düstur 1289: 623). Liva ve kaza meclisleri üyelikleri için aranan vergi miktarı daha düşüktü. Liva İdare Meclisi üyeliği için 150 kuruş, Kaza İdare Meclisi üyeliği için 100 kuruştü.

Aslında bu hükümlere çoğunlukla uyulmamaktaydı. Vilayet, liva veya kaza ileri gelenleri, aralarından belirledikleri adayları yöneticilere ve hükümete kabul ettirmekteydiler. Seçimler her yerde düzenli ve zamanında yapılamıyordu. Ama tüm eksikliklerine karşın o dönemin koşullarında önemli adımdır (Çadircı 1991: 261).

Vilayetin idari karar organlarından başka görev bölüşümü dolayısıyla kurulan özel ihtisas komisyonlarında ve mahkemelerde de halkı temsil eden üyeler bulunmaktaydı. İhtisas komisyonları, nâfia, maârif, ziraat ve ticaret komisyonlarıdır. Ayrıca yargı organlarında da görev yapanların bir kısmı

seçimle işbaşına geliyordu. Temyiz Meclisleri ve Ticaret Meclisleri bu türde yargı mercileriydiler (Düstur 1289: 610-612).

Vilayet Umumi Meclisleri

İdare Meclisleri dışında vilayete özgü bir meclis olan Meclis-i Umûmî-yi Vilâyet kuruldu. Sadece yerel temsilcilerden müteşekkil olan bu meclis, halkın istek ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine ileten ve danışma görevini yerine getiren bir fonksiyona sahipti. Vilâyet Umûmî Meclisi, seçimle işbaşına gelen kalabalık bir üye yapısına sahipti ve yılda bir defa vilayet merkezinde toplanırdı. Görevleri vilayet nizamnamesinde vilayetin özel işleri olarak belirlenmiştir (Düstur 1289: 611-612, 639-640). Bu meclis, günümüzde İl Özel İdarelerinin çekirdeğini oluşturmaktadır.

Umumi Meclisin toplantı zamanını mevsime ve şartlara göre vali saptardı. Toplantı süresi kırk günü geçmezdi. Toplantı gününden bir ay önce bağlı livalarda delegeler seçilirdi. Bu seçim, her kazada Müslüman ve gayrimüslim iki temsilcinin liva merkezinde toplanıp aralarından üç kişiyi açık oyla seçmelerinden ibaret bir işlemdi. Seçilen üç kişiye kazalardan gelen seçmen temsilcileri, yol, eğitim, tarım ve ticaretle ilgili sorun ve isteklerini bildiren dilekçelerini verirler ve onlar da livaların temsilcisi olarak vilayet merkezindeki Umumi Meclis toplantısına katılırlardı. Livadan gelen üyeler toplantıdan önce isteklerini valiye bildirmek ve getirdikleri dilekçeleri sunmak zorundaydılar. Toplantının gündemini vali saptar ve toplantı esnasında gündeme alınmayan konular sancak temsilcisi üyeler tarafından ortaya atılamazdı. Bir bakıma konuşulacak konular valinin sansüründen geçmekteydi.

Vilayet Umumi Meclisi, yolların bakım ve onarımı kamu binalarının yapımı ve tamiri ile liva ve kaza ahalisinin bu konulardaki isteklerini görüşürdü. Bunlardan başka liva, kaza ve köy vergilerinin değiştirilmesi veya vilayetin koyacağı yeni vergiler hakkındaki görüşlerini bildirirdi. Ancak Umumi Meclis bu konularda oy vermek ve karar almak yetkisine sahip değildi. Üyeler sadece görüşlerini açıklayabilirlerdi. Bu görüşlerin ve dileklerin gerçekleştirilmesi hükümete ait olduğundan, görüşmelerin sonucunun yazıldığı mazbata vali tarafından merkezi hükümete sunulur ve bu usulle sözde uygulamaya konurdu. Bu dileklerin kabulü için sadrazamın ve bazı durumlarda padişahın onayına gerek vardı (Düstur 1289: 639-641).

Görüldüğü gibi bu meclisin kesin karar ve uygulama yetkisi olmayıp, yalnızca danışma görevi vardı. Alınan öneri ve dilek niteliğindeki kararların uygulama için merkezi hükümete kadar gönderilmesi kırtasiyecilikten öte bir sonuç vermediği gibi üyelerin sadece kanaat açıklaması, valinin istemediği sorunların tartışılmaması bu Meclisleri ricacı kuruluşlar haline getirmişti.

Vilayet Umumi Meclislerinin toplantıları gizli olarak yapılmaktaydı. 1913'te çıkarılan Vilayet Kanunu ile bu meclislere İl Özel İdaresi statüsü verilmiştir.

Umumi Meclisin toplantıları Bâbîâli'ye rapor ediliyor, vilayetin gazetesinde hatta Takvim-i Vekâyi'de bu raporlar basılıyordu. Ancak basılan haber, gelenlerin isteklerini ve bazı delegelerin eleştirilerini değil, valinin başarılı icraatını anlatmaktan ibaretti (Ortaylı 1985a: 86).

Tüm eksiklerine karşın Vilayet Umumi Meclislerinin katkıları da olmuştur. Özellikle devreye sokulduktan kısa bir süre sonra bu meclislerin yararlı çalışmaları yeni bir düzenlemeyi gerekli kılmış ve dolayısıyla Şûra-yı Devletin kurulmasına vesile olmuştur (Seyitdanlıoğlu 1994:56). Vilayet Umumi Meclisleri ve İdare meclisleri, yönetime katılımında halkın tecrübe kazanması açısından 1877'deki ilk Osmanlı Mebuslar Meclisi'ne büyük bir katkısı olmuştur.

Osmanlı Nahiye Yönetimi ve Nahiye Meclisleri

1864 Nizamnamesi, “nahiye için birkaç köyün toplanmasıyla meydana gelen yerleşim yerleri, kaza olmayıp, kazalara ilhak edilerek nahiye itibar olunacaktır” demektedir. Ancak bundan başka yönetimiyle ilgili hiçbir malumat yer almamaktadır. Nahiye yönetimini, etraflı bir biçimde düzenleyen ve taşra idaresinin bir birimi haline getiren 1871 Nizamnamesidir. Buna göre nahiye dairesine girecek köy ve çiftliklerde en az 500 erkek nüfus olması gerekmektedir (Düster 1289: 636).

Her nahiyenin bir müdürü ve bir Nahiye Meclisi vardır. Nahiye müdürünü vali tayin eder ve Dahiliye Nezareti onaylar. Müdür olabilmek için bazı şartlar aranmaktadır. Bunlar, bulunduğu nahiyenin sakinlerinden olması, yirmi beş yaşını geçmiş, okur-yazar ve Osmanlı tebaasından olması ve herhangi bir sabıka kaydının bulunmamasıdır. Müdür, maaş almaz ve sadece gerekli giderleri tahsil edebilir (Düster 1289: 637).

Müdürün başlıca görevi, vergi salınması ve toplanması gibi işlemlerde tahsildarlara yardımcı olmak, gerektiğinde güvenlik için zabıta makamlarına başvurmak ve onlara yardımcı olmaktır. Ayrıca Nahiye Meclisine başkanlık eden Müdür, vilayet yönetiminin üst kademelerine karşı nahiyenin mülki amiri olarak sorumludur. Müdürler, adli ve hukuki işlere karışamadıkları gibi köy muhtarlarının ve İhtiyar Meclislerinin görevine müdahalede bulunamazlar (Düster 1289: 637-38). Çünkü nahiye, köyün üst idari birimi değildir. Diğer taraftan nahiyenin üst idari kademesi de kaza değil livadır. Buna rağmen kaza yönetimi nahiyeyi denetleme durumundaydı.

Nahiye Meclisi, nahiyenin idari yönden müzakere ve karar organı olup, 1871 Nizamnamesiyle kurulmuştur (Düster 1289: 645-647). Nizamname

hükümlerine göre Nahiye Meclisi, her nahiyenin sınırları dahilindeki Köy İhtiyar Meclislerinden gönderilen, en çok dörder kişinin toplanmasıyla oluşmaktaydı. Nahiye Meclisleri, senede dört defa valinin belirlediği vakitlerde toplanırlardı. Toplantı süresi, her seferinde bir haftayı geçemezdi. Toplantı zamanları, livadan gelecek emir üzerine kaymakam tarafından müdürlere bildirilirdi. Alınan kararlar ise, ancak kaza kaymakamının nahiye müdürüne vereceği emir ve talimatla kesinlik kazanıp, uygulamaya sokulurdu. Nahiye Meclisi üyeleri nahiye müdürünün haberi olmaksızın kendi aralarında toplanamazlar, hatta çevre nahiye meclisleriyle temas kurup toplanırlarsa kanunen sorumlu olurlardı.

Nahiye meclislerinin başlıca görevleri, nahiye sınırları içinde bulunan köylerin halkı tarafından fiilî ve nakdî yardımlarla vücuda getirilmesi istenen bayındırlık hizmetleri; köyler arasındaki yolların yapılması; nahiyenin ortak malı olan koru, mera, baltalık ve kışlak idarelerine ait konular; ziraat ve ticarete dair köy ihtiyar meclislerinden arz olunacak teklifler; tarım araçlarının ve ziraat hayvanlarının çoğaltılması ve korunması ve ortak beledî hizmetlerin yürütülmesi konularını görüşmekti. Bu meclisler ayrıca, vergi dağıtımı hakkında köy ihtiyar meclislerinde alınan kararları inceler ve değiştirilmesi istenen teklifleri tartışırdı. Bütün bu konularla ilgili mecliste yapılan görüşmelerin sonuçları, nahiye müdürü tarafından kaza kaymakamına bildirilirdi (Düstur 1289: 645-646).

Nahiye meclislerinin kararları kesin değildir; kaza kaymakamları tarafından nahiye müdürlerine verilecek izne göre icra edilebilecektir. Diğer yandan nahiye meclisleri dava görmeye ve nakdî ceza vermeye yetkili değildir. Meclislerde alınacak kararlara istinaden icra edilecek imar işleri, merkez kaza belediye dairesine devletçe tahsis edilen paydan nahiyelerin hissesine düşen para ile yardım ve hibelerden karşılanacaktı. Bu tahsisat nahiye meclisi üyelerinin denetiminde nahiye merkezinde korunacaktı (Düstur 1289: 646-647).

XIX.Yüzyıl nahiye yönetimi, daha çok büyük devletlerin Osmanlı vilayet yönetimine sürekli karışmalarının önüne geçmek için devreye sokulmuştu. Uygulamanın başarılı olması için gerekli ortam da mevcut değildi. İmparatorluğun kırsal kesimindeki dağınık yerleşme düzeni, ulaşım şartlarının elverişsizliği ve örgütsüzlük problemleri nahiyelerin bir yerleşim birimi olarak gelişmesini engellemekteydi. Zaten Osmanlı yöneticileri de böyle bir istek taşımıyorlardı. 1864 ve 1871 Nizamnamelerine rağmen, bu dönemde nahiyelerin kuruluşu hususunda gayret gösterilmemiştir. Serbest statüsü nedeniyle nahiye, özellikle Balkanlarda oluşan milliyetçi hareket ve örgütlenmelerin kırsal kesime kadar inmesi için oldukça uygun bir alandı. Bu bağlamda 1876'da Rusya ve Avusturya-Macaristan'ın baskılarıyla ayrı bir Nevâhi Nizamnamesi yayınlanmış, ancak İmparatorluğun bekasına karşı

ciddi sakıncalar içerdiği için rafa kaldırılmıştır. Dolayısıyla nahiye sayısı düşük kalmış, yapısal zaafiyetleri giderilmemiştir (Ortaylı 1985b: 238-239).

KÖY YÖNETİMİ VE İHTİYAR HEYETLERİ

Köy toplulukları, Osmanlı yönetiminin klasik devirlerinden beri en alt birimleridir. Köy iktisadi, mali, idari yönden kendi içinde kapalı bir üniteydi. Ancak bu ünitenin tanınması, XIX. yüzyılın yönetim reformlarıyla başlamıştır. 1864 ve 1871 Nizamnameleri köy yönetimine yeni bir statü vermektedirler.

Yeni statü her köyde, her sınıf halk için seçimle gelen iki muhtarın bulunmasını öngörüyordu. Yani karma köylerde bile her cemaat kendisi için ayrı organlar seçecekti. Eğer bir cemaat yirmi haneden azsa, ikinci muhtarını seçemeyecek, yalnız bir muhtarı olacaktı. Seçimden sonra muhtarlar kazaya bildirilerek, kaymakamın emriyle tayin olunacaklardı. Nizamname bundan başka yeni bir organ olarak, İhtiyar Meclislerini kurduyordu (Düster 1289: 618-619,638, 647-648). Karma köylerde her cemaatin kendi ihtiyar meclisi olacaktı. Meclis üyeleri 3-12 kişi arasında değişiyordu. İmamlar ve papazlar kurulun tabii üyesiydiler. Köyün, bekçi, korucu gibi zabıta memurlarının yönetimi, vergi toplanmasıyla köyün beledi işleri (temizlik, su yolu bakım onarımı) çeşme, okul ve mabet gibi binaların onarımı muhtarların göreviydi. İhtiyar meclisleri ise kendi cemaatlerinin hissesine düşen vergiyi salıp, paylaşım ve toplanmasını gözetmekle görevliydi. Meclisler, cemaat üyeleri arasındaki davaları sulhen çözmeye yetkiliydiler. Yine korucu bekçi gibi köy görevlilerini de onlar seçerek, okul inşası ve benzeri gibi konulardaki kararları onlar alacak, ticaret ve tarıma ait sorunları onlar çözeceklerdi. Meclis muhtarı denetleyecekti. Yolsuzluk ve uygunsuzluğu görülürse, muhtarı kaza kaymakamına şikâyet ve azlini isteme hakkı vardı. İhtiyar meclisleri ceza davalarına ait işlerde hüküm veremezdi. Köyler arası yol, mera, baltalık gibi sorunların çözümü için kaymakama müracaat zorunluluğu vardı. Bu gibi davaları köy ihtiyar meclisleri kendi aralarında toplanıp çözemezler, çözseler bile bu işlem hiçbir değer taşımazdı. Karma köylerde ise ayrı cemaatlerden iki kişinin anlaşmazlığı veya bütün köy alanı için, tarım, ticaret veya köyün alt yapı tesisleriyle ilgili bir sorun çıktığında, iki cemaatin ihtiyar meclisleri en az altı, en çok on kişi ile toplanarak davayı sulh yoluyla çözmeye çalışacaklardı.

Muhtar, devlet tarafından azledilebilirdi, ihtiyar meclisi de azlini isteyebilirdi. Muhtarların, devletin nizamname ve tebliğlerini duyurmak yanında, vergi toplama işinde mühim rolü olması, nüfus kayıtlarını tutması ve veraset davalarında mahkemelere yardımcı olması, onları merkezi devletin ajanı durumuna getirmekteydi. Muhtar ve ihtiyar meclisleri seçimi yılda bir yapılırdı. On sekiz yaşını geçen ve Osmanlı uyruklu olup, senede en

az elli kuruş vergi veren erkekler köyde toplanıp, kendi cemaatlerinin muhtarlarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçerlerdi. Muhtarlık ve ihtiyar meclisi üyeliklerine seçilebilmek için de aynı şekilde Osmanlı tebaasından olmak yanında, otuz yaşını geçmiş olmak ve senelik en az yüz kuruş vergi vermek gerekmekteydi (Düstur 1289: 619-620).

Görüldüğü gibi Osmanlı yönetimi köyleri cemaat esasına ayırarak örgütlenmişti. Aynı köyde yaşayan ayrı dinden iki cemaatin bile, köy yönetimleri ayrı oluyordu. Bundan başka, en alt birimde bile seçme ve seçilme şartı olarak, belirli bir servete sahip olma şartının aranması, Osmanlı yönetiminin yerel kurullardaki yetkili temsilcilerin tayininde şaşmadan uyguladığı bir ilkeydi. Bu iki kural sayesinde devlet, en alt yerleşme birimlerinde bile kontrolü elde tutmayı amaçlıyordu. Diğer yandan İmparatorluğun her yerinde köy organlarının kurulduğu, seçimlerin daimi olarak düzenli ve usulüne uygun bir şekilde yapıldığını düşünmemek gerekir.

Köy idarelerinin var olan koşullar altında, beledi hizmetlerini kendilerinin göremeyecekleri doğaldı. Köyler o devirden beri, kendilerine ait görevleri yerine getiremeyip ve ihtiyaçlarını sürekli olarak merkezi hükümet kuruluşlarından istemektedir. XIX. yüzyıl köyüne merkezi hükümetin yaptıracığı herhangi bir tesis, angarya yükümlülüğünü de birlikte getiriyordu. Bununla beraber, merkezi hükümetin köye ait bir takım görevleri kendisinin yerine getirdiğine en yakın tanık, birçok köylerin camii ve su yolu onarımının devletçe yaptırıldığına dair kayıtlardır.

Köy idaresi tüzel kişiliğe sahip olmadıktan başka, köyler arası ilişkinin ihtiyar meclisleri aracılığıyla sağlanıp çözümlenmesi uygulamada hiçbir sonuç doğurmadığından, en ufak sorunlar dahi kaza ve liva, hatta vilayet makamına kadar götürülüyordu. Bunlar bazı arazi ihtilafları, mera ve su yolu çekişmeleri veya yol yapılması istekleriydi. Sorunlarla ilgili başvurular derhal merkezi hükümete yansıtılıyor ve Bâbîâli'yle uzun bir yazışma başlıyordu.

Köy yönetiminin düzenlenmesindeki amaç ve muhtarlardan beklenen asıl görev, vergi salınması ve toplanması gibi işlemlerin düzgün yürümesi, haksızlık ve usulsüzlüklerin olmamasıydı. Geçen zaman, muhtarların bu görevi hakkaniyetle yerine getirmediğini ve beklenen amacın gerçekleştirilemediğini göstermiştir (Ortaylı 1985a: 107).

SONUÇ

Osmanlı devlet adamları, timar sisteminin çöküşünden itibaren taşra idaresini düzene koyma meselesiyle sürekli olarak meşgul olmuş ve bu

bağlamda çok sayıda girişimde bulunmuşlardı. Tanzimat dönemi devlet adamlarının önünde ise, ciddi bir ikilem mevcuttu. Bir taraftan idarî sistem etkin ve hızlı bir şekilde işletilebilmesi için yerel yöneticilere serbestlik tanınırken, diğer yandan imparatorluk üzerindeki merkezî denetimin nasıl sürdürüleceği meselesi vardı. Tanzimat ricali Osmanlılık prensibinin ve temsili kurumların gelişmesine katkıda bulunarak heterojen bir nüfusun istek ve ihtiyaçlarını aynı örgütlenme içerisinde karşılayabilecek yollar arıyorlardı. Bu sorunlara, 1864 ve 1871 vilâyet nizamnameleriyle cevap verilmeye çalışılmıştır.

Büyük umutlarla yürürlüğe sokulan bu yeni idarî düzenlemenin önünde ciddi engeller yer almaktaydı. Bunlardan en önemlileri, personel yetersizliği ve malî sıkıntılardır. Devletin böylesine kapsamlı ve iddialı bir idarî yapılanmayı finanse edebilecek malî gücü yoktu. Diğer yandan yeni taşra örgütlenmesinin başarılı olabilmesi, yeterli sayıda kabiliyetli ve yetkin personele bağlıydı. Personel ihtiyacını karşılayabilmek üzere, eğitimle ilgili çeşitli atılımlar yapılmasına karşın, kısa sürede bu sorunun çözülmesi mümkün değildi. Diğer yandan eski idarecilerin geçmişten gelen kötü alışkanlıklarını bir anda bırakmaları da beklenemeyeceğinden yeni yapılanmanın uygulanmasında Bâbiâli ciddi bir çıkmazla karşı karşıya kalıyordu. Fakat az sayıda da olsa, yeni vilayet düzeninin uygulanmasında görev alan bazı bürokratlar, taşra idaresinde kazandıkları tecrübe ve birikimle daha sonra devletin önemli üst düzey yöneticileri arasına girmişlerdir. Bunlar arasında Ahmed Cevdet Paşa ve Midhat Paşa önde gelen simalardandır.

Tüm olumsuzluklarına rağmen yeni taşra örgütlenmesi, idare tarihi bakımından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Yeni örgütlenmede, temsili kurumların devreye sokulması, sınırlı da olsa halkın idareye katılmasını sağlamıştır. Bu o çağın şartlarında ciddi bir adımdı. Noksanlıklarına karşın, yeni vilayet düzeni, kurum ve geleneğiyle günümüz Türkiye'sine kadar uzanan etkilere sahip olmuştur. Bu bağlamda, tarihsel süreç içerisinde Türk modernleşmesinde önemli bir rol oynamıştır.

KAYNAKLAR

Çadırcı, Musa. (1970) "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine bir İnceleme", Belleten, XXXIV/135, 409-420.

Çadırcı, Musa (1985) "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, I.cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 210-230.

- Çadırcı, Musa (1988a) "Tanzimat'ın ilanı Sıralarında Türkiye'de Yönetim (1839-1856), Belleten, LI/201, 1215-1240.
- Çadırcı, Musa (1988b) "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)", Belleten, LII/203, 601-626.
- Çadırcı, Musa (1991) Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları, T.T.K. Basımevi, Ankara
- Davison, Roderic H. (1997) Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876), (Çev.) Osman Akınhay, I.cilt, Papirus Yayınevi, İstanbul.
- Düstûr. (1289) I. tertip, I., İstanbul, Matbaa-i Âmire.
- Engelhart. (1999) Tanzimat ve Türkiye.(Çev.) Ali Reşad, Kaknüs Yayınları, İstanbul.
- Findley, Carter V.(1994) Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Babıali (1789-1922), (Çev.) Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz yayıncılık, İstanbul.
- Gökbilgin, M. Tayyib. (1987) "Midhat Paşa", İslam Ansiklopedisi, VIII, MEB, İstanbul, 270-282.
- Göyünç, Nejat. (2000) "Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilatı(Tanzimat'a Kadar)", Yeni Türkiye, Osmanlı Özel Sayısı I: Siyaset ve Teşkilat, 31, Ankara, 430-441.
- İnal, İbnülemin Mahmut Kemal. (1982) Son Sadrazamlar, I, 3.basım, Dergah Yayınları, İstanbul. (1940).
- İpşirli, Mehmet. (1994) "Eyalet (Taşra) Teşkilatı", Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, I, (Ed.) Ekmeleddin İhsanoğlu, IRCICA, İstanbul, 221-245.
- Karal, Enver Ziya. (1988) Osmanlı Tarihi, Islahat Fermanı Devri (1861-1876), VII, (1956) 4.baskı, T.T.K. Basımevi, Ankara.
- Kunt, Metin. (1978) Sancaktan Eyalete: 1560-1650 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İlber. (1985a) Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın, İstanbul.
- Ortaylı, İlber. (1985b) "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler",Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, I.cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 231-244.

- Ortaylı, İlber. (1994) "Tanzimat Devri ve Sonrası İdarî Teşkilât", Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, I, (Ed.) Ekmeleddin İhsanoğlu, IRCICA, İstanbul, 283-334.
- Ortaylı, İlber. (1999) İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, 2. baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Özkaya, Yücel. (1985) XVIII. Yüzyılda Osmanlı Kurumları ve Osmanlı Toplum Yaşantısı, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet. (1992) "Tanzimat Dönemi İmar Meclisleri", OTAM,3,(Ocak 1992),323-392.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet. (1994) Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), TTK Basımevi, Ankara.
- Şentürk, Hüdayi. (1992) Osmanlı Devleti'nde Bulgar Meselesi(1850-1875) , T.T.K. Basımevi, Ankara.
- Takvim-i Vekâyi, 7 Cemaziyelahir 1281 (8 Kasım 1864)