

**Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare<sup>1</sup>**

Nazım KARTAL<sup>2</sup>

**Özet**

Bu çalışmada, Tanzimat'ın ilanından itibaren Osmanlı'nın mülki idare sisteminde meydana gelen değişimler, tarihsel süreç içerisinde ve hukuki düzenlemeler ekseninde ele alınmıştır. Çalışmanın amacı, bu dönemde, mülki idare sisteminde köklü (radikal) reformların yapılmadığını, gelişmenin ve değişimin daha çok adım adım gerçekleştirildiğini göstermektir. Tanzimat öncesinde olduğu gibi, Tanzimat sonrasında da, kötü işleyen taşra yönetimini etkin hale getirmek için, gerek iç dinamiklerin etkisiyle gerekse Avrupalı devletlerin telkin ve baskılarıyla reformlar yapılmıştır. Bu reformların hiçbirisi Osmanlı'nın taşra yönetimine işlerlik kazandırmamış, ortaya konulan her yeni uygulama başka sorunların doğmasına yol açmıştır. Türkiye Cumhuriyetine miras kalan ve bugüne taşınan mülki idare sisteminin altında da, bir kısır döngü içerisinde cereyan eden ve kısa aralıklarla ortaya konulan eklemeci (incrementalist) düzenlemelerin olduğu söylenebilir.

**Anahtar Kelimeler:** Mülki idare, il, il yönetimi, taşra yönetimi, 1864 Vilayet Nizamnamesi,

**Civil Administration in The Ottoman Empire From The Tanzimat Period To The Republic**

**Abstract**

In this study, the changes that came up in the Ottoman civil administration as from proclamation of the tanzimat are discussed within the historical process and by considering the legal arrangements. The purpose of study is to indicate that no radical reforms were introduced in the civil administration during this period, but reforms and developments were incrementally put into practice. As it was before the Tanzimat period, also after the Tanzimat some reforms were introduced to amend the badly-functioning field service due to both internal dynamics and suggestion and pressure of the major European states. None of those reforms became successful to amend the Ottoman field service, each new implementation resulted in the emergence of new problems. It can be put forward that this civil administration system inherited by the Turkish republic and in service today is the result of those incrementalist arrangements functioning in a vicious circle and executed for short terms.

**Key Words:** Civil administration, province, provincial administration, country administration, 1864 Province Charter,

<sup>1</sup> Bu çalışma, yazarın, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Ana Bilim Dalı'nda 2010 yılında tamamladığı, "İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme" isimli doktora tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Yrd. Doç. Dr. Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

## 1. Giriş

Osmanlının son dönemlerinde, bir taraftan eski şaşaalı dönemlere olan özlem, diğer taraftan, gelişen ve güçlenen Avrupalı devletlerin yönetim sistem ve uygulamalarının transferi yönünde, bazen içerden bazen de dışarıdan gelen baskı ve telkinler, Osmanlının yönetim sisteminin “tedrici tekâmülüne” (inkrementalist bir değişime) ortam hazırlamıştır. Tanzimat’ın ilanından itibaren, mülki idarede yapılan reformlar takip edildiğinde, “dikkate değer” bazı dönüm noktaları (reformlar) göze çarpsa da, rasyonel sayılabilecek “köklü” değişimlere rastlanmamaktadır. Bu “dikkate değer” değişimlere; Tanzimat sonrası ortaya çıkan “yerel meclisleri”, aynı dönemde ortaya konulan “aşırı merkeziyetçi” düzenlemeleri, 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle uygulanan “geniş alanlı vilayetler” uygulamasını, yine aynı Nizamname ile oluşturulan “iki meclisli” taşra yönetim sistemini örnek olarak gösterebiliriz. Bu reformların hemen hemen hiçbiri Osmanlı yönetim sistemine birdenbire girmiş ve uygulanmaya başlanmış değildir. Ortaya konulan her reform, kendinden önceki bir uygulamadan etkilenmiş ve sonraki reformları etkilemiştir.

Bugüne gelindiğinde, kamu yönetimi alanında, “il”, “mülki idare” ya da “valilik” sistemi diye adlandırılan “oturmuş” bir sistemin olduğu, bu uygulamanın “kavramsal” “kuramsal” ve “tarihsel” içeriğinin de doldurulduğu yönünde güçlü bir kanı vardır. Oysa Türkiye’de, il sisteminin tam olarak tanımının yapıldığından, kuramının oluşturulduğundan, hatta yazılanların tarihsel tutarlılığından bahsetmek mümkün değildir. Öyle ki, kamu yönetimi ile ilgili yayınların büyük çoğunluğu, “il sistemi nedir” sorusuna tatmin edici cevaplar verememektedir. Konuyla ilgili eserler, sistemin ayırıcı özellikleri olarak; (1) belli bir coğrafi sınır içersinde (il), (2) merkez tarafından atanan bir yöneticinin (vali) (3) merkezi yönetime ait yetki, görev ve sorumlulukları, yine merkezi yönetim adına yerine getirmesi (yetki genişliği) olarak sıralamaktadır. Oysa bu teorik çerçevenin içeriğinin doldurulması, çerçevesinin çizilmesi kadar kolay değildir. Coğrafi alanın ne kadar büyüklükte olacağı, ülkenin en çok kaç bölünebileceği, ilin altında veya üstünde yer alacak mülki kademelerin veya valiye verilecek yetki, görev ve sorumlulukların sınırlarının ne olacağı gibi cevap bekleyen sorular vardır.

“Türkiye’de il sistemine ne zaman geçilmiştir?” sorusuna verilen cevap ile ilgili de sıkıntılar vardır. Bu soruya verilen cevap genelde “1864 Vilayet Nizamnamesi” olmaktadır. Oysa bu çalışmada ele alınan tarihsel süreç; il sisteminin, yukarıda belirtilen temel özellikleri

dikkate alınarak izlendiğinde, bu soruya kesin bir şekilde “1864 Nizamnamesi” şeklinde bir cevap verilememektedir.<sup>3</sup>

Aşağıda, Osmanlının Tanzimat sonrası mülki idare sistemi, tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan yasal düzenlemeler çerçevesinde ele alınmaya çalışılmıştır. Osmanlının klasik dönem taşra yönetim sistemi, Tanzimat sonrası ile bağlantının sağlanabilmesi için de öncelikle “Osmanlının Tanzimat öncesi taşra yönetimi” kısaca özetlenmiştir.

## 2. Osmanlı Devleti'nin Tanzimat Öncesi Taşra Yönetimi

Tanzimat öncesi klasik dönemde Osmanlının taşra idaresinin esas olarak askeri sisteme dayandığı, kuruluşundan itibaren kabul edilen askeri sistemin aynı zamanda idari sistemi ve arazi rejimini oluşturduğu söylenebilir. Bu nedenle Osmanlının ilk yıllarından itibaren taşra idaresinde askeri, idari, mali ve arazi sistemleri iç içe geçmiştir.

Daha Osman Bey zamanında fethedilen yerler, belli bölgelere ayrılarak sancak adı altında oğullarına ve beylerine (komutanlarına) verilmeye başlanmıştır. Fetih karşılığı olarak verilen bu yerler ne kadar geniş olursa olsun “sancak” sayılmıştır (Görel, 1945: 147).

Fethedilen topraklar, mülkiyeti devlette kalmak üzere yıllık vergi gelirlerine göre sınıflandırılmakta ve yine yıllık vergi gelirlerine göre askerlik hizmeti karşılığında komutanlara verilmektedir. Bu sınıflandırmada her toprak birimine “dirlik” denmektedir. Kendisine dirlik tahsis edilen komutan, yine dirliğin gelirine göre belli sayıda asker beslemek ve donatmak zorundadır. Dirlik sahiplerine, aynı zamanda bölgesinin yönetim işleri de havale edilmiştir (Sencer, 1984: 27).

Başlangıçta askeri örgütlenmeye bağlı olarak ülke, “sancak” ya da “liva” adı verilen bölümlere ayrılırken, devlet genişledikçe taşra yönetiminde değişiklikler yapılmıştır. 1361'den sonra, özellikle Rumeli'deki fetihlerin artması, sancaklar üzerinde bir kontrolü gerekli kılmış; I. Murat, lalası Şahin Paşa'yı ilk olarak Rumeli beylerbeyi tayin etmiştir. Böylece klasik Osmanlı yönetiminde eyalet bir üst örgütlenmeden çok, kontrolcü ve koordinatör fonksiyonlu bir birim olarak doğmuş ve idaresi beylerbeyine verilmiştir. Daha sonra, 1393'te, I. Bayezit, Anadolu Beylerbeyliği'ni teşkil etmiştir. XV. ve XVI. yüzyıllarda sancağın idari teşkilat ve kamu hizmetleri bakımından temel birim olma özelliği devam etse de (örneğin eyalet kadısı yoktur) yeni fethedilip kurulan sancaklar birleştirilerek eyaletler oluşturulmuş ve başlarına beylerbeyi tayin edilmiştir. Böylece 1520'de sayıları 6 olan

<sup>3</sup> Türkiye'de, il sistemine 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle geçilip geçilmediği konusu, yazar tarafından, başka bir çalışmada ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu çalışma için bakınız: Nazım Kartal, “İl (Vilayet) Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye'de 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle İl Sistemine Geçilmiş midir?”, **Amme İdaresi Dergisi**, (Derginin 45. Cildinin 4. Sayısında (Aralık 2012) yayınlanma kararı alınmıştır).

eyaletler, Kanuni'nin ölümünde (1566'da) 16'ya, 1610'da ise 32'ye ulaşmıştır (Ortaylı, 1979, 184).

Eyalet (1864 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra vilayet), Osmanlı taşra yönetim sisteminin en büyük yönetim birimidir. Eyaletin başında bulunan beylerbeyi, askeri kumandan olduğu kadar bugünkü anlamda vali konumundadır. Çok geniş yetkileri olan ve eyalette padişahı temsil eden beylerbeyi, yargı görevi hariç, tüm devlet gücünü elinde bulunduran bir yöneticidir. Her türlü yürütme kararı almaya, kamu gücünü kullanmaya ve kadı dışında (kadıyı padişah atamaktadır) tüm resmi görevlileri atamaya yetkilidir. Eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği söz konusudur (Sencer, 1984: 28).

Osmanlı Devleti'nin taşrada eyaletten sonra gelen ikinci kademesi sancaktır. Başında bulunan sancakbeyi, beylerbeyine bağlıdır ve onunkine benzer yetki ve sorumlulukları vardır.

Tipik Osmanlı eyaleti, tımar sisteminin<sup>4</sup> uygulandığı sancaklardan oluşan bir bütündür. Sancak; askeri, idari ve mali yönden tımar sistemi içerisinde Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra yönetiminde ana birimdir. İmparatorluğun sancak taksimatı genelde sabit kalmışsa da eyaletlerin kompozisyonu ve sayısı İmparatorluk yıkılana kadar sürekli değişmiştir (Ortaylı, 1979: 186).

Osmanlı'nın ilk devirlerinde bir bölgeyi idare etmek için iki yönetici tayin edilmiştir: subaşı ve kadı. Subaşı, sultanın icrai otoritesini temsil ederken; kadı, hukuki otoriteyi temsil etmektedir (Ortaylı, 1979: 184). Kadı, daha Osman Bey zamanında halkın da talebi üzerine ihtilafları çözüme kavuşturmak üzere görevlendirilmeye başlanmıştır (Olgun, 1952: 58). Sadece şehrin değil civarındaki köy ve nahiyelerin de mülki idare amiri ve yargıci olan kadı, tayin edildiği süre içerisinde sorumlu olduğu bölgede yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusudur (Ortaylı, 1985: 16). Kadı, sanatkâr ve esnafları denetler, lonca düzenini, yönetimini ve bununla ilgili kuralları gözetir, şehrin ekonomik hayatıyla yakından ilgili olarak fiyat tespitini ve kontrolünü yapar, şehrin altyapısal tesislerini denetler, imar nizamının korunmasını gözetir, vakıfların yöneticilerini denetler ve bu konudaki atamalarla ilgili olarak arzda bulunurdu (Ortaylı, 1976: 96).

Kadılar nispeten geniş bir bölgede görev yapmak durumunda kalmışlardır. Bölgelerinde kendilerine verilen görevleri tek başlarına yerine getiremeyecekleri düşünülerek, kendisine yardım etmek üzere "naib" tayin etme yetkisi verilmiştir. Naib, kadı adına onun

---

<sup>4</sup> "Tımar en geniş anlamıyla belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devri ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali, idari, askeri amaçları olan bir sistemdir (Ortaylı, 1979: 91)."

görevlerini yerine getirir. Ancak kadı istediği bölgeye istediği sayıda naib atayamaz. Bunun için merkezden izin alması gerekmektedir (Ortaylı, 1976: 98).

Her sancak, kazalara tekabül eden subaşılıklara ayrılmıştır. Osmanlı devrinin başlangıcından itibaren var olan subaşılara mali ve güvenlikle ilgili görevler verilmiştir. Subaşının yanına sancakbeyi tarafından atanan yeterince ases (yasakçı) verilmiştir. Bunlar geceleri çarşı ve pazar yerlerinin güvenliğinden sorumludurlar.

Taşra yönetiminin üçüncü kademesinde sancakları oluşturan “kaza”lar vardır. Her kazaya sancakta olduğu gibi kadı ve subaşı tayin edilmiştir (Ortaylı, 1979: 187).

Kırsal alanların ve köylerin yönetiminden ise ilke olarak tımarlı sipahiler sorumludur. “Bunların görevleri, tarımsal denetim ve askeri yükümlülüklerin yanında kamu düzeninin sağlanmasıdır (Ortaylı, 1979: 196; Sencer, 1984: 29).”

### 3. Tanzimat Fermanı Sonrasında Mülki İdarede Yaşanan Gelişmeler

Abdülmecit döneminin başında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile birlikte Osmanlı reform hareketleri hem merkezde hem de taşra yönetiminde hız kazanmıştır.

Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nun ilanından sonraki ilk önemli düzenleme, vergi gelirlerinin toplanmasında düzenin sağlanması gayesiyle, taşra teşkilatında yapılmıştır. Öyle ki Tanzimat Fermanı’nda, Osmanlı topraklarında uzun süredir uygulanan vergi toplama usulü, “iltizam”, eleştirilmiş ve bundan sonra her şahsın gücüne göre vergi toplanacağı ve hiç kimseden fazla vergi alınmayacağı ilan edilmiştir.<sup>5</sup> Tanzimat’ın ilanından hemen sonra vergi gelirlerinin merkezde yapılan ihale ile mültezimlere verilmesi usulü, halkın şikâyetleri ve devletin bu sistemden yeterince yarar sağlayamaması gibi gerekçelerle kaldırılmış, yerine tüm vergi işleriyle uğraşmak üzere “muhassıl” denen, validen bağımsız ancak vali yetkisinde vergi memurları atanmaya başlanmıştır (Çadırcı, 1991: 208; Ortaylı, 2000: 20; Sencer, 1992: 60). Bu uygulamada temel amaç, vergi toplama işini yerel yöneticilerin ve yerel halkın ileri gelenlerinin kötü uygulamalarından kurtarıp merkezin kontrolüne almaktır (Ortaylı, 1985: 33).

<sup>5</sup> İltizam usulünde halktan vergiyi tahsil edecek olan mültezim, hangi bölgenin vergisini üzerine almış ise, belli taksitlerde devlete ödeme yapmayı kabul eder ve bir sarrafi kefil gösterirdi. ‘Kuyruklu sarraflar’ da denilen ‘hazine sarrafları’nın kefaleti olmadan bir mültezimin herhangi bir yerin vergi toplama hakkını satın alması mümkün değildi. Hazine, iltizama verdiği aşar, rüsum, vb. gelirlerin taksitleri gelince sarraflardan tahsil ederdi. Mültezim, devlete ödeyeceğinden daha fazla vergi toplayabilmek için halka baskı ve zulüm yapar ve yaptıkları da genellikle yanına kar kalırdı. Mültezimin yaptığı zulmün hesabı sorulmadığından zamanla bu teşkilat, hükümeti dahi dinlemez hale gelmişti (Kaynar, 1991: 225, 226). Engelhardt, iltizam usulünün kaldırılarak, vergilerin merkez tarafından gönderilen memurlar tarafından toplanması karşısında doğrudan doğruya zarara uğrayan sarrafların, yapılan yenilikler karşısında bir çok entrikalar çevirdiğini yazar (Engelhardt, 1999: 48).

### 3.1 Muhassılık Meclislerinin Oluşturulması

Babıâli Bürokratları, vergi konusunu ve miktarını saptamak için yapılacak nüfus ve emlak tahririnde ve vergilerin salınmasında her yerin ileri gelenlerine danışmayı ve onların yardımına başvurmayı gerekli görmüştür. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye, muhassıl gönderilen sancak merkezi ve kazalarda “Muhassılık Meclisleri” kurdurma işlemine girişmiştir (İnalçık, 1964: 626). Türk yönetim tarihinde yerel yönetimlerin (daha doğru bir ifadeyle yerel yönetim kurullarının) ilk örneği sayılan ve bu nedenle oldukça önem verilen muhassılık meclislerinin kurulma gerekçesi tabii ki, yerel özerkliği ve demokrasiyi geliştirmek değildir (Ortaylı, 1985: 24). Muhassılık meclisleri uygulamasıyla, Babıâli, yerel yöneticilerin vergi gelirlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önlemeyi, vergi gelirlerini arttırmayı ve ayrıca ayaklanmalara ve isyanlara neden olan vergi dağıtımı ve toplanmasıyla ilgili sorunları çözmeyi amaçlamıştır. Ancak umulan olmamış; muhassılık uygulamasından beklenen başarı sağlanamamıştır. 1840-1841 yıllarına<sup>6</sup> ait vergi gelirlerinde büyük bir azalma olmuştur. İki yıl gibi bir süre sonunda, 1842 Şubatında merkez vilayetlerdeki muhassıllar kaldırılarak vergi toplama işinde tekrar iltizam usulüne dönülmüş ve valilere mali görevler tekrar verilmiştir (Engelhart, 1999: 58).<sup>7</sup> Muhassılık meclislerinin adı “memleket meclisleri” olarak değiştirilmiştir (Ortaylı, 2000: 43; Çadircı, 1991: 215).<sup>8</sup> Yapısında ve işleyişinde önemli bir değişiklik olmamakla birlikte, sancak merkezlerinde kaymakamlar, eyaletlerde ise valiler meclislerin doğal başkanları yapılmışlardır.

1842-1849 yılları arasında Tanzimat’ın taşrada uygulanmasında “memleket meclisleri”nin önemli etkinlikleri olmuştur. Özellikle yönetimin değişik basamaklarında görev alanlarla halk arasında çıkan anlaşmazlıkların çözümünde bir mahkeme gibi çalışan bu meclisler, hükümet merkezindeki Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye’nin küçültülmüş taşra örneğini oluşturmuşlardır (Çadircı, 1993: 4).

### 3.2. 1849 Tarihli Talimatname

1848 yılının sonlarında Meclis-i Vala-yı Ahkâmı Adliye, uygulamada ortaya çıkan sorunları dikkate alarak meclislerin yapısını ve çalışmalarını ayrıntılarıyla belirleyen bir talimatname daha hazırlamıştır. “*Bu Def’a Saye-i Şevket-Vaye- Cenab-ı Mülk-Dari’den Tertib ve Teşkil Olmuş Olan Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat-ı Seniyyedir*” başlığını taşıyan

<sup>6</sup> İlber Ortaylı bu tarihleri 1839 - 1840 arası olarak belirtirken, Reşat Kaynar, eserinde, 1840-1841 yıllarına tekabül eden Hicri 1256 tarihini vermiştir (Ortaylı, 2000: 42; Ortaylı, 1985: 43; Kaynar, 1991: 283).

<sup>7</sup> Musa Çadircı’ya göre valilere mali sorumluluklar tekrar verilmemiş bu görevler defterdarlara bırakılmıştır (Çadircı, 1991: 212).

<sup>8</sup> Musa Çadircı, muhassılık meclislerinin kaldırılmasıyla her sancak merkezinde “küçük meclislerin” eyalet merkezlerin de ise “büyük meclislerin” oluşturulduğunu ancak (aynı sayfanın dipnotunda), yazışmalarda “memleket meclisleri” adının kullanıldığını belirtmiştir (Çadircı, 1988: 1150).

düzenleme Padişah Abdülmecit'in onayı ile 1 Ocak 1849'da yürürlüğe konulmuştur. Talimatname adından, sadece "eyalet meclisleri"ne yönelik bir talimatmış gibi görünse de bu düzenleme yalnız eyalet meclislerini değil Osmanlının tüm mülki idare sistemiyle ilgili düzenlemeler içermektedir. 9 bölüm ve 68 maddeden oluşan yönetmelikle eyalet, sancak, kaza ve köy yönetimi 1842'den beri uygulanan değişiklikler de göz önünde tutularak yeniden belirlenmiş; her kademedeki yöneticilerin görevleri ayrıntılı olarak ilk kez sayılmıştır. Talimatname ile eyalet merkezlerindeki meclislerin başkanlığı validen alınmış ve doğrudan vali derecesinde merkezden atanan memura verilmiştir. Ayrıca iki katip ile ulemadan seçilecek bir üyenin hükümet tarafından atanması hükmü getirilmiştir. Vali, defterdar, hâkim ve müftü meclisin doğal üyeleri olarak belirlenmiştir. Müslüman halkın seçeceği dört üye ile Müslüman olmayanların ruhani reisleri ve seçecekleri temsilcileri de kurulun üyeleri arasında yer almıştır (Çadırcı, 1993: 5).

### **3.3. 1852 Tarihli Talimatname**

1 Ocak 1849'da yürürlüğe giren Talimatname, taşrayı merkeze daha sıkı bağlamak gayesiyle hazırlanmıştır. Bu aşırı merkeziyetçi anlayış; taşra ile merkez arasındaki mesafeyi açmış, bürokrasi artmış, işlerin ortada kalmasına yol açmıştır. Öteden beri devam eden rüşvet, zimmet, haksızlık gibi alışkanlıkların da önüne geçilememiştir. Bu sorunların aşılması için alınan önlemler de yeterli olmamıştır. Özellikle eyalet meclisi başkanının doğrudan doğruya vali derecesinde kimseler arasından hükümetçe seçilip gönderilmesi sorunlar yaratmış, meclis başkanları ile valiler arasında kısa sürede anlaşmazlıklar baş göstermiştir. Çok geçmeden vali gibi meclis başkanına da birinci derecede aylık bağlanması hazineye yeni bir yük getirmiştir.

Bu aşırı merkeziyetçiliğin olumsuzlukları fark edilince bunları ortadan kaldırmak için 28 Kasım 1852'de yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile belirli merkezlerde, merkezden meclis başkanı atmasına son verilmiştir. 1852 Talimatnamesi eyaletlerdeki karışıklıklara son vermenin yolunun güçlü valilerden geçtiği anlayışı üzerine kurulmuş, bu nedenle valinin yetkileri mümkün olduğunca arttırılmıştır. Bu vesile ile valiler eyalet meclisleri başkanlığı görevini üstlenerek, tekrar vilayetlerin tek sorumlusu olmuşlardır. Bu düzenleme ile valilere, idareleri altındaki memurları görevden alma hakkı da verilmiştir (Çadırcı, 1993: 5,6; Onar, 1966: 704; Tural, 2004: 108,109).

### **4. Islahat Fermanı Sonrası Mülki İdarede Yaşanan Gelişmeler**

Gerek içerdeki rahatsızlıklar gerekse dış konjonktür ve baskılar, Osmanlı erkanını sürekli bir şeyler yapma zorunluluğu içine sokmuştur. Bu süreçte 18 Şubat 1856 tarihinde, esasında, Tanzimat Fermanı'ndan çok da farklı bir açılım getirmeyen Islahat Fermanı ilan edilmiştir. Ferman'da, ağırlıklı olarak gayrimüslimler üzerinde yoğunlaştığı, din, dil ayrımı

gözetilmeksizin tüm tebaaya her konuda eşit davranılacağı ve özetle sıkıntı yaşanan alanlarda reformların yapılacağı vurgulanmıştır (Ortaylı, 2000: 47). Bu doğrultuda öncelikle yüksek devlet görevlilerinin görevlerini kapsayan ve o zamana kadar çıkarılıp yayınlanmış bulunan bütün kanunlar bir araya getirilerek yayınlanmıştır (Yücel ve Sevim, 1992: 302).

#### **4.1. 1858 Tarihli Talimatname**

Sadrazam Ali Paşa, Fuat Paşa ile birlikte Islahat Fermanı'nda belirtilen hususların uygulanması ve kamu personeline çeki-düzen verilmesi için, 22 Eylül 1858 tarihinde, "*Vülat-ı İzam Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vazائفını Şamil Talimat*" adıyla 46 maddeden oluşan bir talimat yayınlamıştır. Birinci maddede ülkenin eyalet, liva (elviye), kaza ve köylere (karye) ayrıldığı belirtilmiştir. Eyaletleri valiler, livaları kaymakamlar, kazaları ise müdürler yönetecektir. Bir eyalete bağlı bulunmayan livaların da bulunabileceği ve bu livaların mülki amirlerine mutasarrıf denildiği talimat metninden anlaşılmaktadır.

Bu düzenleme, esasında, bir personel kanunu hüviyetindedir. Mülki taksimat ve yöneticiler belirtildikten sonra valilerin, mutasarrıfların, kaymakamların, kaza müdürlerinin ve memurların görevleri ayrı başlıklar halinde sayılmıştır. Örneğin talimatın beşinci maddesinde büyük küçük bütün devlet görevlilerinin padişahın takdirini kazanabilmeleri için bütün kanun ve nizamlara uygun olarak hareket etmeleri istenmiştir. Ayrıca görevlerini doğru ve süratle yapmaları, ülke çıkarlarına aykırı olabilecek her türlü hareket ve davranışlardan kaçınmaları, kişisel çıkarlar peşine düşmemeleri, her sınıf yurttaşın haklarını eşit olarak iyi niyetle yerine getirmeleri istenmiştir (Yücel ve Sevim, 1992: 302).

#### **4.2. 1864 Vilayet Nizamnamesi**

Tanzimat sonrası yapılan düzenlemeler, her ne kadar adem-i merkeziyetçi izler taşısa da, esas olarak, taşranın merkeze daha sıkı bir şekilde bağlanması temelinde ele alınmıştır. Merkeziyetçi anlayışın yansıması olan bu düzenlemeler neticesinde, vali ve mutasarrıflar birçok konuda merkeze danışma ihtiyacı hissetmiş ve bu nedenle işlerin görülmesinde gecikmeler olmuştur. Eyalet ve livaların kazalar üzerindeki kontrol işinde de bir takım aksaklıklar kendini göstermiştir (Yaman, 1940: 151-159). Gerek daha önce ortaya konulan düzenlemelerin istenilen sonucu vermemesi gerekse Lübnan'da yaşanan olaylar yeni ve kapsamlı bir düzenlemenin yapılmasını şart koşmuştur. Bu gayelerle, Ali ve Fuat Paşaların önderliğinde bir komisyon kurulmuş, eyalet merkezlerine gönderilen teftiş heyetlerinden

gelen raporlar da dikkate alınarak, Fransız yönetim sistemi temel alınarak 1864 sonlarına doğru yeni vilayet nizamnamesi taslağı tamamlanmıştır.<sup>9</sup>

7 Kasım 1864 tarihinde yürürlüğe giren ve Türk idare tarihinin “isminde ilk defa ‘vilayet’ lafzı geçen” nizamnamesindeki idari taksimata bakıldığında daha öncekilerden farklı bir kompozisyon görünmemektedir (Çadırcı, 1991: 252). Nizamnamenin mukaddimesinde geçen “*memalik-i mahrusa-yı şahanenin kıtaat-ı müteaddidesi livaların münasebetine göre devair-i müteaddideye taksim ile her daire vilayet ismiyle yad olunacaktır*” ifadesinden ülkenin öncelikle “vilayet” adı verilen idari birimlere ayrılacağı anlaşılmaktadır. Ancak burada vilayet ibaresi bugünkü il ölçeğinde bir yapılanmayı değil aksine önceki eyaletlerden daha büyük coğrafi alanı ifade etmektedir (Davison, 1997: 168). Bunun dışında vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar da köy (karye) ve nahiyelere bölünmüştür. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin dördüncü maddesine göre her köy bir belediye sayılmıştır. Ayrıca şehir ve kasabalarda en az elli hanenin toplamından “mahalle”lerin oluşturulması ve bunların köy hükmünde olacağı hükme bağlanmıştır. Nizamname, birkaç köyün toplamından oluşan ancak kaza hüviyetinde olamayan birimlerin “nahiye” olduğunu ve bir kazaya bağlı olarak yönetileceğini belirtmiştir (Yaman, 1940: 163). Köy ve nahiye ile ilgili bir belirsizlik olsa da bu Nizamname ile köy ve nahiyelere kadar taşra örgütlenmesinde hiyerarşik bir bütünsellik sağlanmıştır (Davison, 1997: 168).

Vilayet, liva ve kazaların idare meclislerine üye seçimi ile köylerde muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin seçim konusu Nizamname’nin son kısmında düzenlenmiştir. Nizamnamenin beşinci kısmı seçimlere ayrılmıştır.

1864 Vilayet Nizamnamesi’nde, vilayetin mülki amiri önceden olduğu gibi yine validir. Padişah tarafından atanan vali, vilayetin idari, mali, güvenlik ve siyasi işlerinden sorumlu tutulmuştur.

Nizamname, vilayetteki diğer görevlileri ve bunların görevlerini maddeler halinde sıralamıştır (Yaman, 1940: 163; Tural, 2004: 110, 111; Tönük, 1945: 150, 151).

---

<sup>9</sup> 1864 Vilayet Nizamnamesi (ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi’nin) hazırlanmasında Fransız taşra idaresin örnek alındığı yönünde fikir birliğinin olduğu söylenebilir. Ancak bu yararlanmanın boyutu konusunda farklı fikirler vardır. Örnek vermek gerekirse; Musa Çadırcı, dönem yöneticilerinin çoğunun Avrupa’yı ve özellikle Fransız “departemente” sistemini görmüş ve inceleme imkanı bulmuş kimselerin olduğunu; yaptıkları düzenlemelerde gördüklerinin izlerinin olacağını, ancak bu izlere dayanarak, model olarak Fransız ülke yönetim biçiminin alındığını ileri sürmenin gerçeklerle pek bağdaşmayacağını söylerken; Talat Mümtaz Yaman, Tuna Vilayeti Nizamnamesinin “*aşağı yukarı bütün maddeleri(nin), Fransız idare usulü esas alınmak suretiyle vücuda*” getirildiğini belirtmektedir. Enver Ziya Karal’da bu görüştedir. Farklı görüşler için bakınız: Yaman, 1940: 175; Davison, 1997:168; Çadırcı, 1991: 251; Tönük, 1945: 146, 147; Nadaroğlu, 1994: 175; Karal, 1988: 154; Zürcher, 2003: 94; Ortaylı, 2000: 54; Onaran, 1961: 37.

Vilayetin mali işleri ve hesapları “vilayet defterdarı” adı ile bir maliye memuruna bırakılmıştır. Bu memur, valinin emrinde olmakla beraber hesap işlerinde doğrudan Maliye Bakanlığı’na karşı sorumlu tutulmuştur.

İlk defa 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle vilayet bürokrasisine dahil olan “mektupçu,” vilayetin yazı işlerinden ve vilayette kurulacak matbaanın idaresinden sorumlu tutulmuştur. Mektupçunun emrine bir de “tahrirat kalemi” verilmiştir. Vilayetin tüm resmi haberleşmesi, evrak ve kayıtları bu kaleme bırakılmıştır.

Nizamname’nin vilayet idaresinde öngördüğü yeni yüzlerden biri de “dış iş ve ilişkilerden” sorumlu “umur-ı hariciye memuru”dur. Ağırlıklı olarak İmparatorluğun kıyı ve gayrimüslim halkın yoğun olduğu bölgelerde görevlendirilmesi öngörülen hariciye memuru, ecnebi (yabancı) haklarının korunması konusunda yetkili kılınmış ve vilayetin yabancı kişi ve memurlarla haberleşmesini sağlaması öngörülmüştür (Tural, 2004 (b): 98).

Vilayette görevlendirilmesi öngörülen diğer memurlar ise imar işlerinden sorumlu nafia memuru ile vilayetteki tarımsal üretim, ticaret, ihracat ve ithalattan sorumlu olan ziraat ve ticaret memurudur.

1864 Vilayet Nizamnamesi’nin 13. maddesine göre valinin maiyetinde bir idare meclisinin oluşturulacağı belirtilmiştir. Başkanı vali olan meclisin doğal üyeleri; defterdar (Tuna Vilayet Nizamnamesi’nde Muhasebeci), mektupçu, şer’i işler müfettişi (müfettiş-i hükkam-ı şerriye) (Tönük, 1945: 139)<sup>10</sup> ve yabancı işler müdürü (hariciye müdürü)dür. Ayrıca meclise iki Müslüman iki de gayrimüslim olmak üzere dört üye seçilecektir. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde mecliste vali hariç, seçilmişlerle atanmışların sayıları eşit iken, Tuna Vilayeti Nizamnamesi’nde Müslümanlardan üç ve gayrimüslimlerden üç olmak üzere denge, seçilmişler yönünde bozulmuştur. Ancak meclisin başkanı olarak valinin, kararların alınmasında önemli bir ağırlığının olduğunu belirtmek gerekir (Seyyitdanlıoğlu, 1996: 71; Çadırcı, 1991; 255; Tural 2004(a): 111).

Vilayet idare meclislerine seçilecek üyelerin vilayet merkezinde ikamet etmeleri şart koşulmuştur. Ayrıca yılda beş yüz kuruş vergi vermesi, okur-yazar ve Osmanlı tebaasından olması gerekmektedir (Tural, 2004(b): 102).

<sup>10</sup> Müfettiş-i Ahkam-ı Şerriye hususu, Nizamnamenin 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre şeyhülislam tarafından seçilip padişah tarafından atanacak olan bu zat, vilayet dahilindeki tüm şer’i mahkemelerin teftişini tapacak ve hükümet merkezine takdimi lazım gelen ilam ve diğer vesikaların mümeyyizliğini (ayrımını) yapacaktır. Müfettişlik kurumu Nizamiye Mahkemelerinin kurulmasıyla kaldırılmış, onun yerine meclise “merkez naib”inin katılması uygun görülmüştür. Bu düzenlemenin ne zaman yapıldığı ile ilgili olarak kaynaklar farklı bilgiler vermektedir. İlber Ortaylı düzenlemenin 1871 Vilayet Nizamnamesiyle, Musa Çadırcı ise 1867 Vilayet Nizamnamesiyle yapıldığını yazmıştır (Ortaylı, 2000: 63; Çadırcı, 1993: 7).

Seçilmişler ve atanmışlardan oluşan vilayet idare meclisinin görevleri Nizamnamenin 14. maddesinde sayılmıştır. Buna göre meclis, mülki, mali, harici, imar ve ziraata dair meseleleri görüşmeye yetkili kılınmıştır. Hukuki işlere müdahale etmesi yasaklanmıştır. Bu maddede meclisin müzakere usullerinin ve alınacak kararların uygulama biçimlerinin ayrı bir nizamname ile düzenleneceği belirtilmiştir (Tönük, 1945: 139). Bu sebeple 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde vilayet idare meclisleri sadece iki madde ile düzenlenmiştir.

Vilayetin bir alt kademe yönetim birimi olan liva (sancak), 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 29-42 maddelerinde düzenlenmiştir. Livanın mülki amiri mutasarrıftır (Tuna Vilayeti Nizamnamesinde kaymakam). Doğrudan padişah tarafından atanan mutasarrıf livanın idari, mali ve güvenlik işlerinden valiye karşı sorumlu tutulmuştur. Ayrıca devlet ve vilayet yönetimi tarafından kendisine verilecek görevleri yerine getirmektedir (Yaman, 1940: 165; Tönük, 1945: 154-160; Tural, 2004(a): 113-115).

Livanın maliye ve hesap işleri, maliye nezaretinin teklifi ile devlet tarafından atanan "muhasibeci"ye verilmiştir. Bu memur kendi görev alanıyla ilgili olarak vilayet defterdarına bağlanmıştır. Nizamname livada görev alacak muhasibecilerin görevleri ile ilgili olarak ayrı bir nizamname hazırlanacağını belirtmiştir. Ayrıca kendisine yardımcı olacak bir "mal kalemi" de görevlendirilecektir (Yaman, 1940: 165, 166).

Livada görevli diğer bir memur yazı işlerinden sorumlu "tahrirat müdürü"dür. Tahrirat müdürü, emrine verilecek olan "tahrirat kalemi" ile birlikte livanın bütün resmi haberleşmesinden, evrak ve kayıtlarının korunmasından sorumlu tutulmuştur (Yaman, 1940: 166).

Livada da bir "idare meclisi" oluşturulacaktır. İdare meclisinin başkanı liva mutasarrıfıdır. Mutasarrıfın olmadığı zamanlarda, seçeceği bir üye mutasarrıfa vekillik edecektir. Liva merkez kazasının hâkimi, müftüsü, liva muhasibecisi, tahrirat müdürü ve Müslüman olmayan halkın ruhani reisleri liva meclisinin doğal üyeleri yapılmıştır. Ayrıca meclise ikisi Müslüman ikisi de gayrimüslim olmak üzere dört üye de seçimle gelecektir (Yaman, 1940: 166).

Liva idare meclisi idari, mali, güvenlik işleri, tahsilat, bayındırlık işleri, muaccelat (acil işler), tapu ve ziraata ait işleri görüşecek; hukuki işlere karışmayacaktır. Bu meclisin müzakere usulleri, kararların nasıl uygulanacağı gibi konuların da ayrı bir nizamname ile düzenleneceği, Nizamname'de belirtilmiştir (Yaman, 1940: 166).

Nizamname'de liva merkezlerinin bulunduğu kaza da "mutasarrıf muavini" sıfatıyla bir kaymakamın görevlendirilmesi öngörülmüştür. Kaymakam hem kazanın idari işlerinden sorumlu olacak hem de mutasarrıfa yardım edecektir (Yaman, 1940: 166).

Livanın bir alt yönetim birimi olan kazanın mülki amiri kaymakamdır. Kaymakam, kazada idari, mali ve güvenliğe dair konulardan sorumlu tutulmuştur. Devlet tarafından atanması öngörülen kaymakamın birinci derece amiri liva mutasarrıfıdır. Kaymakam devlet, vilayet ve liva yönetimince verilen emirleri yerine getirecek, kaza dâhilindeki devlet gelirlerini tahsil ederek liva merkezine gönderecek ve gerekli masrafları yapacaktır. Kazalarda hesap ve yazı işlerine bakmak üzere duruma göre bir veya iki kaza kâtibinin istihdamı öngörülmüştür (Yaman, 1940: 167).

Kazalarda da kaymakamın başkanlığında bir idare meclisi oluşturulacaktır. Merkez kaza hâkimi, müftü, gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri ve kaza kâtibi bu meclislerin doğal üyeleri sayılmıştır. Ayrıca kaza meclislerine Müslim ve gayrimüslim üç aza (Tuna Vilayet Nizamnamesinde ikişerden dört aza) seçilecektir.<sup>11</sup> Kaza idare meclislerine, kazanın mülki, mali ve zabıta işleriyle nafıa, tapu ve ziraata ait konuları inceleme ve karara bağlama yetkisi verilmiştir. Kaza idare meclisinin de hukuki işlere müdahale etmesi yasaklanmıştır (Yaman, 1940: 167).

Kaza idare meclislerinin seçim konusu Nizamname'nin 67-72. maddelerinde düzenlenmiştir. Nizamname de adayların "mümkün mertebe" okuryazar, otuz yaşını doldurmuş ve yıllık yüz elli kuruş vergi veren kimselerden olması şart koşulmuştur (Davison, 1997: 170; Tural, 2004(a): 118; Tural, 2004(b): 102).

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde köy yönetimleri şimdiki gibi muhtarlar bırakılmıştır. Ancak her sınıf ahali için iki muhtar seçme hakkı tanınmıştır. Bir köyde bir sınıf ahali yirmi haneden az ise bir muhtar seçilebilecektir. Muhtarlar kaza kaymakamına bildirilecek ve onun emriyle atanacaklardır.

Muhtarlar köylerde vergi tahsilâtında ve diğer konularda hükümetin temsilcileri sayılmışlar ve buldukları yerlerin yerel işlerinden sorumlu tutulmuşlardır. Köyde bekçi, korucu gibi güvenlik görevlileri de muhtarların emrine verilmiştir (Tural, 2004(b): 101; Yaman, 1940: 167, 168).

Her köyde her sınıf ahali için en az üç, en çok on iki kişiden oluşan bir ihtiyar meclisinin oluşturulması öngörülmüştür. İmamlar ya da diğer cemaatlerin ruhani reisleri kendi meclislerinin doğal üyesi sayılmıştır. İhtiyar meclisinin görevleri, ait oldukları sınıfın vergi dağılımına nezaret etmek, köyün temizliğini sağlamak, ziraatı kolaylaştıracak hususları

<sup>11</sup> 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde kaza idare meclisi iki maddede gereksiz bir tekrara başvurulmuş kafa karışıklığı yaratacak şekilde düzenlenmiştir. 46 ve 47 maddelerdeki bu karışıklık Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde giderilmiş ve bu konu tek madde (50. madde) ile ele alınmıştır.

müzakere etmek ve küçük davaları karara bağlamak olarak sayılmıştır (Tural, 2004(b): 101; Yaman, 1940: 168).

Muhtarların ve ihtiyar meclisi üyelerinin bir yıllığına seçilmeleri öngörülmüştür. Sürelerinin bitiminde tekrar seçilebileceklerdir. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliği seçimlerinde seçmen olabilmek için, on sekiz yaşını doldurmuş olmak, Osmanlı tebaasından olmak, o köyde oturmak ve devlete her yıl asgari elli kuruş vergi vermek gerekmektedir. Muhtar ve ihtiyar meclislerine aday olabilmek için ise yaş sınırı otuza, verilmesi gereken vergi tutarı da senelik en az yüz kuruşa çıkarılmıştır (Tural, 2004(a): 117).

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin getirdiği en önemli yenilik, "Meclis-i Umumi-i Vilayet" adıyla günümüz il özel idarelerinin çekirdeği sayılan meclislerin oluşturulmasıdır (Çadircı, 1993: 9). Umumi meclisler, 1864 Nizamnamesi'nde, 25-28. maddelerinde, üyelerin seçimlerine ilişkin düzenleme ise Nizamnamenin son maddesinde (m. 78) düzenlenmiştir.

Umumi meclisler vilayet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve o memleket halkının istek ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine bildiren, daha doğrusu ricada bulunan ve danışma görevi gören bir organ olarak düzenlenmiştir (Ortaylı, 2000: 89; Gözübüyük, 1967: 29).

Umumi meclis, valinin başkanlığında, vilayete bağlı her sancaktan ayrı ayrı seçilecek iki Müslüman ve iki gayrimüslim azadan oluşmaktadır. Valinin olmadığı zamanlarda tayin edeceği memur meclise başkanlık edebilmektedir.

Umumi meclis, senede bir defa ve kırk günü geçmemek üzere, valinin uygun göreceği bir zamanda ve vilayet merkezinde toplanarak; vilayet dahilindeki ana ve tali yollar ile belediyeye ait kamu binalarının yapım, onarım ve bakımı, tarım ve ticaretin geliştirilmesi, vergilerin saptanıp dağıtılması ve toplanması, halkın dilek, şikayet ve taleplerini müzakere edecektir (Yaman, 1940: 165).

#### **4.3. 1864 Vilayet Nizamnamesinin Uygulaması: Tuna Vilayeti Nizamnamesi ve 1867 Vilayet Nizamnamesi**

Yukarıda ele alınan 1864 Vilayet Nizamnamesi, 8 Ekim 1864 tarihinde yayınlanan Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nden tam bir ay sonra, 7 Kasım 1864 tarihinde yayımlanmıştır.

Taslak olarak hazırlanan 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin aynı anda ülkenin tümünde uygulanması yoluna gidilmemiştir. Yeni sistemin denenmesi amacıyla hemen hemen bugünkü Bulgaristan sınırlarını kapsayan bölgeyi oluşturan Silistre, Vidin ve Niş eyaletleri birleştirilerek "Tuna Vilayeti" ismiyle bir vilayet oluşturulmuştur. Bu Eyaletin başına da Niş Eyaleti'nde başarılı çalışmalar yapmış olan Mithat Paşa getirilmiştir.

Tuna Vilayeti valisi Mithat Paşa, bölgenin çok sorunlu bir bölge olmasına rağmen çok kısa sayılabilecek zamanda çok önemli başarılarla imza atmıştır.<sup>12</sup> Tuna Vilayeti'nde uygulanan yeni nizamnameden olumlu neticelerin alınması üzerine, nizamnamenin, Rumeli, Anadolu ve Arabistan'da da uygulamaya geçirilmesine karar verilmiştir (Yaman, 1940: 173, 174). 1865 yılında Tuna Vilayeti'nden başka üç vilayet daha tam anlamıyla bu Nizamname hükümlerine göre oluşturulmuştur. Bunlar, Kuzeydoğunun büyük bir bölümünü içine alan Erzurum Vilayeti, Bosna ve Hersek Eyaletlerinin birleştirilmesiyle kurulan Bosna Vilayeti ile Şam ve Sayda Eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Suriye Vilayeti'dir (Shaw ve Shaw, 1983: 173). Bundan sonra da eyaletlerin yeni nizamname hükümlerine dâhil edilme süreci devam etmiştir.

Mütercim Rüşdü Paşa'nın Sadarettten ayrılmasından sonra ise beşinci defa sadrazamlığa getirilen Ali Paşa döneminde Nizamname'nin tüm İmparatorlukta uygulanmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine 1867 yılında "Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi" ilan edilmiştir. Bu nizamname yeni bir metin değildir, diğer vilayetlerde de tatbik edilen ve çok küçük tadilatları dışında Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin (ya da 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin) aynısıdır. Sonuç olarak 1864 Vilayet Nizamnamesi 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı"ne kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak 1864 Nizamnamesi de taşra idare sistemini düzene kavuşturmakta yeterli olmamıştır. Bu nedenle 1871'de yeni bir nizamname kaleme alınmıştır.

#### **4.4. 1871 Vilayet Nizamnamesi**

Muhassıllık meclisleriyle başlayan süreçte 1871 Vilayet Nizamnamesi, Türk idare sisteminin bir adım daha ileri gitmesini sağlamış, bir süreden beri uygulanmakta olan adem-i merkeziyet sistemi yeni nizamname ile daha iyi formüle edilmiştir (Yaman, 1940: 198). Ayrıca 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde muğlak kalan noktalar aydınlatılmıştır. Genel olarak bakıldığında ise, Nizamname'yi oluşturan başlıkların daha ayrıntılı olarak ele alındığı göze çarpmaktadır. 1864 Vilayet Nizamnamesi 78, Tuna Vilayeti Nizamnamesi 82 maddeden oluşurken 1871 Vilayet Nizamnamesi 129 maddeden oluşmaktadır.

1871 Nizamnamesi'ni tam anlamıyla yeni bir nizamname olarak değil, 1864 Nizamnamesini tamamlayıcı, eksikliklerini giderici bir nizamname olarak görmek gerekir. Konuyla ilgili bazı kaynaklarda 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle yürürlükten kaldırıldığı gibi bir yanlış bilgiye rastlanmaktadır. 1871 Vilayet

<sup>12</sup> Davison bu konuda; "onun çağdaşları, birçok durumda istemeden ve eleştirmekten vazgeçmeden Mithat Paşa'yı başarılı bularak alkışlamışlardır." demektedir. Ayrıca Mithat Paşa "bugün Türkiye'de Ziraat Bankası'nın kurucusu ve bugünkü Bulgaristan'da Balkanların en gelişmiş kredi sandıklarının babası olarak alkışlanır." Konuyla ilgili olarak şu kaynaklara bakılabilir: Davison, 1997: 173, 174; Yaman, 1940: 169-173.

Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesini yürürlükten kaldırmamıştır. Nizamnamenin “madde-i mahsusa”sından bundan önceki vilayetleri düzenleyen mevzuatın yürürlükte olduğu ancak bu Nizamnameye aykırı hükümlerinin feshedildiği açıkça anlaşılmaktadır. 1871 Vilayet Nizamnamesi, her ne kadar, devletin taşra idaresini 1864 Vilayet Nizamnamesi’ne göre daha ayrıntılı olarak ele almışsa da 1864 Nizamnamesi ile ele alınmış bazı hususları ihtiva etmemektedir. Bu durumda 1871 Nizamnamesi ile düzenlenmeyen konularda 1864 Nizamnamesi’ne bakılması gerekmektedir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati’ne kadar 1871 Vilayet Nizamnamesi ile 1864 Vilayet Nizamnamesi birlikte uygulanmıştır. Bu iki nizamname “açıkça” 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkat ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1871 Vilayet Nizamnamesi’nde göze ilk çarpan yenilik, idari taksimatın açık bir şekilde beşe çıkarılmasıdır. Birinci maddede vilayetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere ve nahiyelerin de köylere ayrılacağı belirtilmiştir.

1864 Vilayet Nizamnamesi’nde muğlak olarak bırakılan “nahiye” birimi 1871 Nizamnamesi’nde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 1864 Nizamnamesi’nde, nahiye, “*Bazı köylerden oluşan küçük daireler, kaza olamadıkları takdirde bir kazaya bağlı olarak idare olunur ve bunlar nahiye itibar kılınır*” şeklinde tanımlanmış, başkaca bir açıklama yapılmamıştır. 1871 Nizamnamesi’nin birinci maddesinde nahiyenin idari sistem içerisindeki yeri gösterildikten sonra 50–58. maddelerinde nahiye ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

1871 Nizamnamesi’nde vilayetin mülki amiri yine validir. Valilik makamı Nizamname’de on üç madde ile düzenlenmiş; görevleri artmış; idari, mali ve güvenlikle ilgili görevlerine eğitim, bayındırlık, ceza ve hukuk ile ilgili görevler eklenmiştir. Bu görevler ayrı başlıklar halinde sayılmıştır. Ayrıca 1871 Nizamnamesi “vali yardımcılığı” kurumunu getirmiştir. Vali yardımcısı valinin yokluğunda ona vekâlet edecek, valinin tüm görevlerinde ona yardımcı olacak, vilayetteki yazışmaları yürütecek, valinin onayından geçmesi gereken evrakların özetlerini hazırlayacak ve daha sonra bunların kayıtlarını saklayacaktır (Yaman, 1940: 200; Tural, 2005: 74).

1871 Nizamnamesi ile 1864 Nizamnamesi’yle vilayet idare sisteminde yer bulan memurlara yenileri katılmıştır. Bunlar, maarif (eğitim) müdürü, tarik emini, defter-i hakani müdürü, emlak ve nüfus memuru, evkaf müdürü ve alaybeyidir. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde yer alan memurlar yerini korumuş; görevleri artmış ve ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır.

1871 Vilayet Nizamnamesi “vilayet idare meclislerinin” yapısıyla ilgili önemli bir değişiklik getirmemiştir. Daha önceden belirlenen ve uygulanan kuralları yeniden, bu defa kısımlara ayırarak, yürürlüğe koymuştur (Çadircı, 1991: 255).

Nizamname, nahiye ile ilgili olarak 1864 Nizamnamesi’ndeki tanımını tekrarlamış ve nahiye birimini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Bir müdürün yönetimine verilen nahiye, kaza dairesindeki köy ve çiftliklerin birbirleriyle yakınlık ve ilişkileri dikkate alınarak birleştirilmelerinden oluşmaktadır. Ancak bu birleştirmelerde erkek nüfus beş yüzün altında olamayacaktır.

1871 Vilayet Nizamnamesi’nde özel idarenin çekirdeği sayılan vilayet umumi meclislerine daha fazla yer verildiği ve daha ayrıntılı düzenlendiği görülmektedir. Bu Nizamnamede de vilayet umumi meclislerinin herhangi bir konuda karar alma ve uygulama yetkisi yoktur. Bunlar, merkezi hükümetin taşra teşkilatına danışma işlevi görmeye devam etmektedir (Ortaylı, 2000: 90). Umumi meclisin başkanı yine validir. Valinin olmadığı zamanlarda valinin atadığı bir memur valinin vekili olarak meclise başkanlık edecektir. Meclis toplantıları halka açık değildir. Meclis üyeleri dışındaki kişilerin meclis toplantılarına katılması ve izlemesi yasaklanmıştır.

#### **4.5. 1876 Nahiye Nizamnamesi**

1864 Vilayet Nizamnamesiyle Türk idare sistemi mevzuatında yerini alan ve 1871 Vilayet Nizamnamesi’yle de ayrıntılı bir şekilde düzenlenen “nahiye kurumu” bu düzenlemelere rağmen uygulamada yer bulamamıştır. Hatta devlet salnameleri 1871 Nizamnamesi’nden sekiz yıl sonra kazalara bağlı nahiyelerin isimlerini vermeye başlamıştır. Uygulamada nahiye yönetimine geçilememiş olmasından dolayı, 11 Rebiulevvel 1293 (6 Nisan 1876) tarihli “Nevahi Nizamnamesi” yayımlanmıştır (Yaman, 1940: 214-216).

Bu Nizamname, nahiyelerin oluşumu, idaresi, nahiye müdürü ile nahiye meclisi üyelerinin seçimi ile müdür ve nahiye meclisinin görevleri konularında 1871 Vilayet Nizamnamesi’nden farklı hükümler içermektedir.

Nizamname’ye göre iki türlü nahiye oluşturulabilmektedir. Birincisi iki yüzden fazla haneyi barındıran köylerden oluşan nahiyeler, ikincisi de iki yüz haneye kadar olan ve birkaç köyün birleşiminden oluşan nahiyelerdir. Bunun yanında elliden fazla haneye sahip köylerde de, müdür ve kâtiplere maaş vermeyi taahhüt ettikleri takdirde, nahiye idaresinin kurulabileceği belirtilmiştir. Hane sayısı elliden az olan köylerin nahiye olamayacağı hükme bağlanmıştır. Bunlar başka köylerle birleşmek ya da mevcut bir nahiyeye bağlanmak zorundadır.

Nahiye Nizamnamesi’nin dikkati çeken diğer hususları şunlardır:

1) Nahiyeyi oluşturacak köylerin merkez kabul edilecek yerleşim yerine üç saatten fazla uzaklıkta bulunmaması gerekmektedir.

2) Ne kadar hane ve nüfusa sahip olursa olsun bir köy parçalanarak başka bir nahiyeye bağlanamayacaktır.

3) Eğer nahiyeye bir köyden ibaret ise o köyün adı ile anılır. Birden fazla köyden oluşuyorsa en büyük köy nahiyenin merkezi olur ve adını da o köye izafeten alır.

4) Nahiyeye idaresinin başı olan müdür halk tarafından seçilecektir. Halk tarafından seçilen müdürün ismi kaza kaymakamlığı vasıtasıyla liva mutasarrıfına bildirilecektir. Liva mutasarrıfının oluru ve valinin onayıyla seçilmiş müdürün memuriyeti kabul edilmiş sayılmaktadır. Ayrıca en az dört ve en fazla sekiz seçilmiş üyeden oluşan bir nahiyeye meclisi oluşturulacaktır. Bu üyelere birisi nahiyeye müdürünün yardımcısı olarak atanacaktır. Nahiyeye meclisine ayrıca bir de kâtip tayin edilecektir.

5) Nahiyeye müdürünün ve nahiyeye meclisi üyelerinin nahiyeye alakalı kimseler olması, Osmanlı Devleti tebaasından bulunması, yaşlarının otuzdan aşağı olmaması, senede en az yüz kuruş vergi vermesi ve cinayet suçundan mahkûm olmaması şart koşulmuştur.

6) Seçilecek nahiyeye müdürünün ileri derecede okuyup yazma bilmesi istenmiştir. İmamların, papazların, öğretmenlerin ve memurların müdürlüğe seçilmeleri yasaklanmıştır.

7) Bir nahiyeye halkı tamamen bir sınıf insanlardan oluşmaktaysa (örneğin tamamı Müslüman veya tamamı Hıristiyansa), nahiyeye müdürü, yardımcısı ve meclis üyeleri o sınıfa dâhil kimseler arasından seçilecektir. Eğer nahiyeye, farklı sınıf insanlardan oluşuyorsa meclis üyelerinin yarısı Müslüman diğer yarısı da diğer tebaadan seçilecektir. Bu durumda müdür nüfusun çoğunluğuna sahip sınıftan, yardımcısı da diğer sınıftan seçilecektir.

8) Nahiyeye dairesi yalnız bir köyden ibaret ise nahiyeye sakinleri belli bir günde bir araya gelerek nahiyeye müdürü ve meclis üyelerini seçecektir. Eğer nahiyeye birkaç köyden ibaretse her köy ahalisinin güven duydukları kimseler daire merkezinde toplanarak seçim işlemi gerçekleştirilecektir.

9) Müdürlük seçimi iki senede bir yapılacaktır. Üyelerin de her sene yarısı değiştirilecektir. Müdür ve üyelerin tekrar seçilmeleri mümkündür. Meclis, Müslim ve gayrimüslim üyelere oluşuyorsa bunlar yarı yarıya değiştirilecekler ve yerlerine alınacaklarda kendi sınıflarından olacaktır. Müdürlük veya üyeliklerden bir şekilde boşalma olması durumunda yerlerine, seçimde ikinci sırada oy almış olanlar alınacaktır.

10) Nahiyeye meclislerinin birer hususi mührü olacaktır.

11) Bazı kazaların en önemli noktasında (kale, derbent gibi yerlerde), asayişin temini için bulundurulmuş zaptiye askerlerine kumanda etmek üzere devlet tarafından tayin edilen zabıta memurları nahiyenin de güvenliğinden sorumlu tutulmuştur.

#### **4.6. 1876 Vilayet Talimatnamesi**

1871 Vilayet Nizamnamesinden beş yıl kadar sonra, 21 Şubat 1876 tarihinde, “*İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Talimat*” adıyla başka bir düzenleme yapılmıştır.<sup>13</sup> Bu Talimatname’de valilerin görevleri “*vezaif-i islahiye*” ve “*vezaif-i daimiye*” olarak iki başlık halinde sayılmış, idari taksimat noktasında bir değişikliğe gidilmemiştir. Beş bölüm (fasıl) ve 40 maddeden oluşan 1876 Vilayet Talimatnamesi’nin birinci bölümü “*Vilayetlerin Asli Görevleri*”, ikinci bölüm “*Valilerin Islahiyyeye Dair Görevleri*”, üçüncü bölüm “*Valilerin Daimi Görevleri*”, dördüncü bölüm “*Mutasarrıf ve Kaymakamların Görevleri*” beşinci bölüm ise “*Mahkeme ve Meclislerin Görevleri*” düzenlenmiştir.

1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesini yürürlükten kaldırmamış ancak iki nizamname arasında bir karşıtlık olursa 1871 Nizamnamesi hükümlerinin geçerli olduğunu belirtmişti. 1876 Vilayet Talimatnamesi ise etraflı bir vilayet nizamnamesi değil 1864 ve 1871 Nizamnamelerini tamamlayan bir “Talimatname”dir. Çünkü bu Talimatname hükümleri daha çok 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile çözümlenmeyen ve boşluk olduğu anlaşılan konularla ilgilidir.

#### **5. 1876 Kanunu Esasisi Ve Sonrasında Yaşanan Gelişmeler**

Osmanlıda anayasal yönetime geçiş, her ne kadar istibdatçı hükümdar şeklinde adı kalmışsa da, II Abdülhamit’in tahta geçişiyle mümkün olmuştur. II. Abdülhamit tahta geçtikten hemen sonra (12 Eylül 1876) yayımlanan bir “hattı hümayun”la kanuni esasının ilanı ve memlekette yeni idareye kavuşmasının gereğini ilan etmiştir (Yaman, 1940: 226). Nitekim, 16 mülkiye memuru, 10 ulema ve 2 ferik rütbesinde askerden oluşan 28 üyeli “Anayasa Tanzim Kurulu” 119 madde ve 12 bölümden oluşan Türk idare tarihinin ilk Anayasası “Kanunu Esasi”yi hazırlamışlardır.

##### **5.1 1876 Kanunu Esasi’nin Vilayet İdaresi İle İlgili Hükümleri**

Kanuni Esasi’nin birinci maddesinde Osmanlı devletinin tüm memleketleri, bölümleri ve mümtaz eyaletleriyle bölünmez bir bütün olduğu belirtilmiştir. 12 bölümden oluşan Kanuni Esasi’nin 11. bölümünde (108-112. maddeler) eyaletler düzenlenmiştir.

108. maddesinde “*vilayetlerin usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses*” olduğu hükmü getirilerek taşra idaresinde “yetki genişliği ve görevler

<sup>13</sup> Bu Talimat için bakınız: Tönük, 1945: 212, 219; Tural, 2005: 71-91.

ayrılığı” ilkeleri kabul edilmiştir.<sup>14</sup> Ayrıca bu madde ile taşra idarelerinin derecelerinin özel nizamnameler ile düzenleneceği belirtilmiştir. Vilayet, liva ve kaza merkezlerinde idare meclisi ve vilayet merkezlerinde de umumi meclisler oluşturulacak bu meclislerin oluşumları da özel bir nizamname ile düzenlenecektir.

1876 Anayasası’yla, taşra idaresinde, en azından mevzuat düzeyinde, önemli bir adım atılmıştır. “Tevsii mezuniyet (yetki genişliği)” ve “tefriki vezaif (görevler ayrılığı)” ilkeleri mevzuatta yerini almıştır. 1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile de teorik olarak kabul edilen bu ilkelerin uygulamaya yansiyacak şekilde adapte edilmesi sağlanmıştır.

## **5.2. 1913 Tarihli İdare-İ Umumiyye-İ Vilayat Kanun-u Muvakkati**

26 Mart 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati”<sup>15</sup> II. Meşrutiyet Dönemi’nin en önemli idari reformu olarak görülür. Kanun’a göre vilayetler hem merkez yönetiminin taşra uzantısı hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmişlerdir. Kanun’un mukaddimesinde vilayetlerin 1876 Kanunu Esasisi’nin 108. maddesinde olduğu gibi, “yetki genişliği ve görevler ayrılığı” ilkelerince oluşturulacağı belirtilmiştir.

1913 tarihli Kanun, umumi meclisin açılmasıyla tasdik ettirmek üzere geçici olarak yürürlüğe konulmuştur (madde-i muvakkata).

İki kısımdan oluşan Muvakkat Kanun’un birinci kısmında “Vilayetlerin Genel İdaresi” (İdare-i Umumiye-i Vilayat), ikinci kısımda ise “Vilayet Özel İdaresi” (İdare-i Hususiye-i Vilayat) düzenlenmiştir. 149 madde ve bir geçici maddeden oluşan Kanun’un vilayetlerin genel idaresini düzenleyen hükümleri (1-74 maddeler) 1929’da 1426 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve aynı kanunla düzenlenmiştir.

İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati’nin birinci maddesinde ülkenin idari taksimatı belirtilmiştir. İdari taksimatta, mülki amirlerde ve taşrada görev yapan görevlilerde önceki düzenlemelere göre bir değişiklik yapılmamıştır.

Kanun, vilayet merkezlerinde başında kaymakamın görev yapacağı merkez kazalarının oluşturulmasını öngörmüştür. Hiçbir vilayete bağlı olmayan livalar (evliye-i gayr-i mülhaka) da vardır. Bunlar da vilayet hükmünde sayılmıştır.

Kanun vilayet, liva ve kazalarda idare meclislerinin kurulmasını öngörmüştür. Bu meclisler daha önceki hukuki metinlerden farklı bir nitelik taşımamaktadır. Kanun’da idare

<sup>14</sup> Bu kavramların ayrıntılı tahlili için bakınız: Reyhan, 2007; Yayla, 1982).

<sup>15</sup> Bu Kanun’un incelemesinde Cenk Reyhan’ın Osmanlıca’dan yapmış olduğu transkripsiyondan yararlanılmıştır (Reyhan, 2000: 129-154)

meclislerinin görevleri 66-74 maddelerinde düzenlenmiştir. Kanun, sadece vilayet idare meclislerinin görevlerini saymış; vilayet idare meclislerinin vilayet dâhilindeki görevlerinin, kendi sınırları içerisinde liva ve kaza idare meclisleri için de geçerli olduğunu belirtmiştir.

Kanun'un 67. maddesi, açıkça, vilayet idare meclislerinin bu kanun ile vilayet umumi meclisine ve vilayet encümenine verilen görevlere müdahale edemeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca idare meclisi üyelerinin, aldıkları kararlardan mesul oldukları belirtilerek, üyelerin sorumlu tutulacağı ifade edilmiştir (m. 72).

Kanunda vilayet (il) hem merkezi yönetimin bir taşra uzantısı hem de "*menkul ve gayrimenkul malları olan bu kanun ile belli ve sayılı hususi görevlerle mükellef bir tüzel kişilik (şahsı manevi)*" olarak düzenlenmiştir (m. 75). Vilayet hususi idarelerinin mallarının da devlet malı sayılacağı ayrıca belirtilmiştir.

Vilayet dâhilinde "ikili meclis sistemi"ne 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle geçilmiştir 1913 tarihli Kanun ile bu iki meclisli sistem daha ileri götürülerek "umumi meclis" kanadına "hususî idare" adıyla tüzel kişilik verilmiştir.

Kanun incelendiğinde görülmektedir ki vilayet hususu idaresine daha çok yerel hizmetler; Kanun'un ilk bölümünde düzenlenen vilayet genel yönetimine ise daha çok merkezi idarenin taşraya uzanan genel görevleri verilmiştir. Bunun anlamı, vilayetin genel idaresine "idare etme" görevi; hususi idareye ise daha çok harcamayı gerektiren görevlerin verilmesidir.

### **5.3. Anayasal Statüde İl Sistemine Geçiş: 1921 ve 1924 Anayasaları**

1921 ve 1924 Anayasalarında, Türkiye'nin idari taksimatında önemli bir değişiklik yapılmış; vilayet, liva, kaza, nahiye ve köyden oluşan beş kademeli idari taksimat özünde dörde indirilmiştir. 1921 Anayasası idari taksimatı vilayet, (liva kaldırılmıştır) kaza ve nahiye olarak belirledikten sonra nahiyelerin "bir veya bir kaç köyden mürekkep olduğu"nu ve ayrıca "kasaba"ların da nahiye sayılacağını belirtmiştir. 1924 Anayasası'nda da idari taksimat vilayet, kaza ve nahiye şeklinde sıralanmış ve nahiyelerin kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Burada iki noktayı vurgulamak gerekir. Birincisi, köy yönetimi 1921 Anayasası'nın "idare" başlığı altında sayılmamış, idari taksimatın vilayet, kaza ve nahiyelerden oluştuğu belirtilmiştir. Köyler, 21. maddedeki nahiye başlığı altında, nahiyelerin "*bir veya bir kaç köyden mürekkep*" olacağı şeklinde ifadesini bulmuştur. İkinci vurgulaması gereken konu ise 1921 ve 1924 Anayasalarında "kasaba"lara yer verilmiş olmasıdır. 1921 Anayasasının 21'inci maddesinde kasabanın da nahiye hükmünde olduğu belirtilmiş bunun dışında başkaca bir açıklama yapılmamıştır. Bu ifadeden çıkartılabilecek sonuç 1921 Anayasası'nın kasabaları ayrı birer idari kademe olarak düzenlememiş olduğudur. Bu ifadeden köyden büyük ve kazadan küçük "toplu yerleşim yerlerinin" (kasabaların) nahiye hükmünde olacağı anlaşılmaktadır. Bu nedenle 1921 Anayasası'nın getirdiği idari taksimat içerisinde kasabalara yer vermeye gerek görülmemiştir. 1924 Anayasası ise durumu farklı

Burada iki konuya açıklık getirmek gerekmektedir: Birincisi, 1921 ve 1924 Anayasalarında oluşturulan bu yeni idari taksimat ile yürürlükteki 1913 tarihli Vilayet Kanunu arasında meydana gelen aykırılık/çelişki; ikincisi ise yeni idari taksimatta kaldırılan /ilga edilen birimin esas olarak hangisi olduğudur.

1921 ve 1924 Anayasalarında düzenlenmiş idari taksimat ile 1913 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı'ndaki idari taksimat çelişmektedir. Şöyle ki, 1913 tarihli Kanun ile ülke vilayetlere, vilayetler livalara (sancaklara), livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler de köylere bölünmüştür. 1921 ve 1924 Anayasalarında ise bu silsileden vilayet ve kaza arasında yer alan livalara yer verilmemiştir. Oysa Tanzimat'tan itibaren Osmanlı Devleti'nin idari taksimatı hukuki metinlerde eyalet, liva (sancak), kaza, nahiye (1864 Vilayet Nizamnamesi'yle birlikte) ve köy olarak saptanmıştır.

Anayasa ve Kanun arasındaki bu çelişki/farklılık 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı İl Kanunu ile giderilmiştir.

Açıklığa kavuşturulması gereken diğer konu da bununla ilişkilidir. Birçok kaynakta Cumhuriyet döneminde liva idaresinin kaldırılarak vilayetten sonraki idari birimin kaza olduğu yazılmıştır. Bu bilginin doğruluk payı olsa da bazı açıklamalara ihtiyaç duymaktadır.

1921 ve 1924 Anayasaları ile coğrafi olarak “vilayetler” kaldırılmış, vilayetlere ait hükümlerin Osmanlıdan kalan ve “vilayet” ismi ve statüsü verilen livalara uygulanması kararı alınmıştır. Başka bir ifadeyle coğrafi olarak vilayetler, içerik olarak livalar kaldırılmıştır. Burada “bağlı-mülhak ve müstakil-gayri mülhak liva” farklılığına özellikle vurgu yapmak gerekir. Daha öncesinde de olduğu gibi 1913 tarihli Muvakkat Kanun'da da Osmanlı taşra idaresinde iki tür liva idaresi söz konusudur: mülhak ve gayri mülhak/müstakil livalar. “Mülhak livalar; genel idare, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilayete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların hususi (özel) bütçeleri bağlı oldukları vilayetin hesabına devredilmektedir. Müstakil liva ise bağlı olduğu vilayet ile ilişkisi kesilerek, doğrudan merkeze bağlanan, genel ve yerel idare bakımından vilayetle eşdeğer kılınan yönetim birimidir (Keskin, 2007: 226).” Livalar esas olarak vilayetlere bağlı olarak örgütlenmişlerdir. Bunlara Muvakkat Kanun'un livalara ilişkin hükümleri uygulanmaktadır. Ancak bazı livalar özel durumları gereği bağımsız (herhangi bir vilayete bağlı olmayan-“evliye-i gayr-i mülhaka) olarak örgütlenmiş ve doğrudan merkeze bağlanmıştır. Bunlar da vilayet hükmünde sayılmıştır (m. 2). Milli mücadele döneminde ise

---

ifadelerle ele almıştır. 1924 Anayasası'nda idari taksimat aynı şekilde sayıldıktan sonra nahiyelerin “kasaba ve köylerden tereküb” edeceğini belirtilerek kasabaların nahiye sayılması usulüne son vermiş görünmektedir.

mülhak livalara müstakil liva statüsü verildiği ve yeni müstakil livaların kurulduğu görülmektedir (Keskin, 1997: 228).

1921 ve 1924 Anayasalarıyla Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde kalan livalar idari bir birim olmaktan çıkarılmasına rağmen bu durumun uygulamaya yansımadağı görülmektedir (Keskin, 1997: 240 vd). Anayasa'daki bu düzenlemenin daha alt düzeyde bir hukuki metinle düzenlendiğine de rastlanmamıştır.<sup>17</sup> Anayasal olarak bu değişikliğin yapılmasına rağmen 1913 tarihli Vilayet Kanunu Muvakkati mevcut haliyle yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

1913 tarihli Kanun'da vilayet umumi meclislerinin oluşumunda kazalar esas alınmıştır. Yani umumi meclislerin oluşumu her kazadan seçilecek üyelerden oluşmaktadır. Dolayısıyla livalara vilayet statüsü verilmesi umumi meclis seçimleriyle ilgili olarak bir boşluk yaratmamıştır.

#### **5.4. 1426 ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunları: İl Sistemine Geçişte Yasal Boyutun Tamamlanması**

1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı "Vilayet İdaresi Kanunu," 1913 tarihli Kanun'un vilayet idaresiyle ilgili birinci bölüm hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır. 1924 Anayasası'nın 89. maddesi doğrultusunda idari bölümlere vilayet, kaza ve nahiye şeklinde sıralanmış ve nahiyenin de kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir.

1921 ve 1924 Anayasalarında olduğu gibi, 1426 sayılı Kanun'da da "kasaba" yer almış ancak yeterli bir açıklama getirilmemiştir. Bu durumda kasabanın bir idari birim değil köylerden büyük yerleşim yeri olduğunu kabul etmek gerekir. Çünkü birinci bölümde vilayet, kaza, nahiye ve köylerin oluşumundan, kaldırılmasından, merkez ve sınırlarından bahsedilmiş ancak kasabaya ilişkin hükümler getirilmemiştir. Yine "idari birimlerin reisleri" başlığı altında "vilayet, kaza nahiye ve köy idare reisleri" ele alınmış ancak kasabalardan yine bahsedilmemiştir.

1426 sayılı Kanun'la, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile fiili olarak başlatabileceğimiz taşra yönetim sistemindeki iki yönetsel birim -valilik ve il özel idaresi- yasal düzlemde de ayrılmıştır. 1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ise 1426 sayılı Kanunun Türkçeleştirerek revizyonu söz konusudur. Bu Kanun'la vilayet yerine il, kaza yerine ilçe ve nahiye yerine bucak kavramları kullanılmaya başlanmıştır. 1924 Anayasası "1945 yılında, dönemin öz Türkçecilik akımına uyularak, 10 Ocak 1945 tarih ve 4695 sayılı Kanunla (RG,

<sup>17</sup> KAYA Raporunda 6 Mart 1924 tarihli ve 426 sayılı Kanunla 1921 Anayasası hükmüne göre mevcut livalara vilayet statüsünün verildiği yazılmıştır. Ancak taramalarda o döneme ait böyle bir kanuna rastlanmamıştır. 426 sayılı kanun ise başka bir konuda çıkarılmıştır (TODAİE, 1991: 75).

15.1.1945-5905), “mana ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş”tir. İktidar değiştikten sonra, 1952 yılında, 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı Kanunla (RG, 31.12.1952-8297) 1945’te Türkçeleştirilen metin yürürlükten kaldırılarak, 24 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1945 yılına kadar yapılan beş değişiklik ile birlikte tekrar yürürlüğe konulmuştur. 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı Kanunun 1’inci maddesine göre, “20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 4695 sayılı Kanunun kabul tarihine kadar yürürlükte bulunan tadilleriyle birlikte tekrar meriyete konulmuş ve bu kanun yerine ikame edilmiş olan 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Anayasa meriyetten kaldırılmıştır (www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm 01.11.2008).”

1949 yılında kabul edilen bu Türkçeleştirilmiş İl İdaresi Kanunu bazı değişikliklerle birlikte günümüze kadar yürürlükte kalmıştır.

## 6. Sonuç

Osmanlı'nın Tanzimat'ın ilanından sonraki dönemi, “reformlar çağı” olarak nitelendirilse de; bu yoğun reform/iyileştirme çabaları bile “hasta adam”ı iyileştirip ayağa kaldırmaya yetmemiştir. Bu süreçte yapılan reformların, Osmanlı'nın iç ihtiyaç ve dinamiklerinden beslenmemesi, Osmanlı'nın sonunu getiren nedenlerden birisi olarak gösterilmektedir. Bu görüşe göre, reformlar eklektiktir, yapaydır ve günü kurtarmaya yöneliktir, dolayısıyla, yüzyıllardır kök salıp olgunlaşan gövde, bu reformları kabul etmemiştir. İspatı mümkün olmasa da, bu görüşü destekleyen emareler mevcuttur. Osmanlı'daki reform hareketleri izlendiğinde, reformların yüzeyselliği, parçalılığı ve gerek Avrupalı devletlerin uygulamalarına olan öykünme gerekse doğrudan bu devletlerin telkin ve baskılarıyla gerçekleştirildiği görülmektedir.

Osmanlı'nın gerileme ve çökme dönemlerinde, “kurtuluşu”, birbirinden çok farklı noktalarda arayan hiziplerin varlığı ve her hizbin Osmanlı idaresini ve reformları kendi istediği tarafa çekmesi, belki de, Devletin çökmesini önleyecek tutarlı ve radikal reformların yapılmasını önlemiştir. Öyle ki, sadece taşra yönetiminde ve dolayısıyla mülki idarede yapılan reformların bile ne kadar günlük, birbiriyle çelişen ve ilaveci olduğu görülmektedir. Bir sorunu çözmek için ortaya konulan her düzenleme başka bir soruna yol açmıştır. Dolayısıyla “doğru”yu bulmak, bu “deneme yanılmalarla” çok uzun sürmüştür. Toplumsal bünye ile ilgili değişimlerde, sadece “doğru”nun bulunması da yetmemiştir; aynı zamanda, toplumun ve bizzat devletin kendisinin de, yapılan bu düzenlemelere uyması gerekmiştir.

**Kaynaklar**

- Çadırcı, M. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5 (Eylül).
- Çadırcı, M. (1988). Tanzimat Döneminde Osmanlı Ülke Yönetimi (1839-1876), IX. Türk Tarih Kongresi, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Çadırcı, M. (1991). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Davison, R. H. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform*, 1. Cilt, Çev. Osman Akınbay, İstanbul, Papirüs Yayınları.
- Engelhardt, (1999). *Tanzimat ve Türkiye*, 1. basım, Çev. Ali Reşat, İstanbul, Kaknüs yayınları.
- Görel, İ. H. (1945). Memleketimizde Vilayet İdaresi Tarihine Bir Bakış. *İdare Dergisi*, Yıl 16, Sayı 173 (Mart-Nisan).
- Gözübüyük, Ş. (1967). *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara, TODAİE yayını.
- İnalçık, H. (1964). Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri. *Belleten Dergisi*, Cilt XXVIII, Sayı 112.
- Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı Tarihi*, 7. Cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayını.
- Kaynar, R. (1991). *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Keskin, N. (2007). *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- M.S.E. (1951). Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları. *İdare Dergisi*, Sayı 211 (Temmuz-Ağustos), s. 141-196.
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler*, Yenilenmiş 5. bası, İstanbul, Beta Yayım Dağıtım.
- Olgun, İ. (1952). Yurdumuzda İl İdaresinin Geçirdiği Tekamül. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 23, Sayı 217 (Temmuz-Ağustos), s. 58-64.
- Onar, S. S. (1966). *Amme Hukukunun Umumi Esasları*, 2. cilt, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası.
- Onaran, A. Ş. (1961). Vilayet Hususi İdareleri. *İdare Dergisi*, Sayı 272 (Eylül-Ekim), s. 26-42.
- Ortaylı, İ. (1976). Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1 (Mart), s. 95-108.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 -1880)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul, Hil Yayını.
- Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara, TODAİE yayını.
- Reyhan, C. (2000). Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1 (Ocak), s. 129-154.
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare*, Ankara, İmge Kitabevi.
- Sencer, M. (1984). Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 2 (Haziran), s. 21-44.
- Sencer, M. (1992). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 2. baskı, İstanbul, Alan Yayıncılık.
- Seyyitdanlıoğlu, M. (1996). Tuna Vilayeti Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2 (Mart).
- Shaw, S. J. & Shaw, E. K. (1983). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, 2. cilt, Çev. Mehmet Harmancı, İstanbul, E yayını.
- TODAİE, (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor*, TODAİE yayını.
- Tönük, V. (1945). *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, Ankara, İçişleri Bakanlığı yayını.
- Tural, E. (2004a). 1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2 (Nisan), s. 93-123.
- Tural, E. (2004b). Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3 (Temmuz), s. 97-118.
- Tural, E. (2005). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayet Talimatnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1 (Ocak).  
[www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm](http://www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm) (01 Kasım 2008).
- Yaman, T. M. (1940). *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi*, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası.
- Yayla, Y. (1982). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını.
- Yücel, Y. & Sevim, A. (1992). *Türkiye Tarihi*, 4. cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Zürcher, E.J. (2003). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, 16. b., İstanbul, İletişim yayınları.