

TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E TAŞRA TEŞKİLATINDA MALATYA (1839-1924)

From Tanzimat to the Republic Malatya in the Provincial Organization (1839-1924)

Prof. Dr. Mehmet Karagöz

Orcid: 0000-0002-1600-4036/İnönü Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü.

MAKALE BİLGİSİ

Makale geçmişi:

Başvuru tarihi: 09 Eylül 2021

Kabul tarihi: 16 Kasım 2021

Anahtar Kelimeler: Malatya, Sancak, Mülhak Livâ, Müstakil Liva, İl.

ÖZ

Malatya, 1516 yılında Osmanlı taşra teşkilatına "Dulkadiyye/Maraş" Eyaleti'ne, "Sancâk" olarak dâhil olmuştur. Osmanlı taşra teşkilatında Tanzimat'la başlayan mülkî idarî düzenlemeler sürecinde 1847'de Harput Eyaleti'ne bağlı sancak haline getirildiyse de 1867 Vilâyet Nizâmnâmesi ile Malatya sancak olmaktan çıkarıldı ve "Kaza" statüsünde Diyarbakır Vilayeti'nin Mamuratü'l-aziz sancağına bağlandı. 1870'te ise mülkî idarî olarak tekrar sancak statüsüne yükseltildi ve Osmanlı Devleti'nde 1864'den itibaren uygulamaya konulan, "Müstakil/Mülhak Livâ" ayrımında "Mülhak Livâ" olarak 1883'te yeniden Mamuratü'l-aziz Vilâyeti'ne katıldı. II. Meşrutiyet'ten sonra ve özellikle I. Dünya Savaşı sürecinde, öncelikle asayişin sağlanması, ulaşım ve idari işlerin kolaylıkla yürütülebilmesi maksadıyla birçok liva gibi Malatya'nın da "Müstakil Liva" olması hususunda kanun layihaları hazırlanmıştır. Bu düzenlemeler hukukî anlamda Osmanlı Meclîs-i Mebûsânî'nda tartışmalara konu olmuştur. Nihayet, Millî Mücadele Dönemi'nde, 31 Mayıs 1920 tarihinde I. İcra Vekilleri Heyeti'nin kararıyla "Müstakil Liva" yapılmış ve 20 Nisan 1924 Teşkilât-ı Esâsî'sinin 89. maddesi ile vilâyet/il olmuştur.

ARTICLE INFO

Article history:

Received: 09 September 2021

Accepted: 16 November 2021

Keywords: Malatya, Sancak, Annexed Liva, Independent Liva, Province.

ABSTRACT

Malatya was included in the Ottoman provincial organization "Dulkadiyye/Maraş" State, as "Sancak" in 1516. Although it was transformed into a sanjak of the Harput Province in 1847 during the administrative and administrative arrangements that started with the Tanzimat in the Ottoman provincial organization, Malatya was removed from being a sanjak with the 1867 Provincial Regulations and was attached to the Mamuratü'l-aziz sanjak of the Diyarbakir Province with the status of "Kaza". In 1870, it was raised to the status of sanjak again as a civil administration and joined the Mamuratü'l-aziz Province in 1883 as "Added Livâ" in the distinction of "Independent/Added Livâ", which was put into practice in the Ottoman Empire since 1864. II. After the Second Constitutional Monarchy, and especially during the First World War, laws were prepared for Malatya to become an "Independent Liva", primarily for the purpose of ensuring public order and carrying out transportation and administrative works easily. These regulations have been the subject of discussions in the Ottoman Parliament in the legal sense. Finally, during the National Struggle Period, on May 31, 1920, "Detached Liva" was made with the decision of the First Executive Committee, and it became a province/province with the 89th Article of the Teşkilât-ı Esâsî on 20 April 1924.

Sorumlu yazar/Corresponding author.
e-posta: mehmet.karagoz@inonu.edu.tr

GİRİŞ

Bu başlıkta bir çalışma planlamamızın iki sebebi bulunmaktadır. Birincisi, çalışmanın başlığı olarak seçilen konuda genel anlamda bilgi vermek, ikincisi ve öncelikli olanı da Malatya'nın, Cumhuriyet'in ilanını müteakip "*Vilâyet/İl*" olması ile alakalı mevcut bilgilerin tartışılmasıdır. Tartışma, Malatya'nın vilâyet/il olması ile ilgili belge ve bilgilerin değerlendirilmesiyle sınırlandırılacaktır. Pekâlâ, bu hususta yapılan çalışmalar ve bilgiler az denemeyecek sayıdadır. Ancak konu ile ilgili yapılan çalışmalarda bilgileri ya saf belge yayını veya ciddi bir şekilde tetkik ve tahlile tabi tutulmamış belge ve bilgilerden ibarettir. Bu sebeple, bu çalışmada öncelikli ve esas olarak maksat, konu başlığının sınırları içinde kalmak şartıyla, Malatya'nın vilâyet/il olması süreci hakkındaki yayımlanmış veya ilk defa arşivden elde edilmiş belgelerin tetkik ve tahlillerinin yapılması ve neticelerinin izah edilmesidir. Çalışma iki kısım olarak planlanmıştır. Birinci kısımda, Osmanlı taşra teşkilatının mülkî idarî yapısının, Tanzimat'tan evvel ve sonraki süreci hakkında genel bilgiler verilerek Malatya'nın bu teşkilat içerisindeki mülkî idarî yeri izah edilecektir. İkinci kısımda ise II. Meşrutiyet'in ilanı ile başlayan I. Dünya Savaşı, Millî Mücadele Dönemiyle devam eden ve nihayet Cumhuriyet'in ilk yıllarında tamamlanan taşra teşkilatındaki mülki idarî yapılanma ve Malatya'nın vilâyet/il olma bahsi ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ancak çalışmanın mihenk noktasını, Malatya'nın "*mülhak liva*"dan, "*müstakil liva*"ya dönüşmesi ve nihayetinde Vilâyet/İl olması süreci oluşturmaktadır. Bu sürecin kısaca izahı da gerekmektedir. Nitekim 1915 ve 1917 yıllarında; İttihat ve Terakki hükümetlerinin ve en son I. İcra Vekilleri Heyeti'nin, 31 Mayıs 1920'de Malatya'nın da içinde bulunduğu bazı mülhak livaların "*Müstakil Liva*" haline getirilmesi ve yine aynı zaman dilimine müstakil livalara "*vilâyet statüsü verilmesi*" kararları bulunmaktadır. Bu kararlar, 1. Dünya Harbi ve Millî Mücadele sürecindeki şartların gereği olarak "*olağanüstü kararlar*" şeklinde alınmıştır. Bu sebeple olağanüstü şartlarda alınan kararlar, hukuken 1876 ve 1921 Teşkilât-ı Esâsîlerine uygun olmadığı için tartışmalara yol açmıştır. Son haliyle, Malatya da dâhil birçok taşradaki mülkî idarenin hukuken tartışmalı durumları, 20 Nisan 1924 Kânûn-ı Esâsî'sinin 89. maddesinin kabul edilmesiyle ortadan kalkmıştır.

Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Malatya (1516-1918)

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat'a kadar taşra teşkilatı hakkında uzun ve geniş izah yapmak bu çalışmanın sınırlarını aşacağı için bu kısımda kısa ve umumi bilgiler verilecektir. Pekâlâ, bu bahisle alakalı kaynak teşkil eden ve mevzu hakkında kolaylıkla ulaşılabilecek çok sayıda çalışma bulunmaktadır (Uzunçarşılı, 1988a; İpşirli, 139-278; Halaçoğlu, 1991). Bu çalışma planlanırken de birinci kısım daha ziyade konuya giriş bahsi olarak düşünüldü ve çok genel izahla yetinildi. Ancak öncelikli bahis olan ikinci kısmın tespit ve izahlarında istifade edilecek ve yukarıda tespit ettiğimiz sorulara mümkün olduğu kadarıyla yeterli cevapların verilebilmesi için bu kısımda bazı bilgilerin de verilmesi gerekmektedir.

Malatya'nın ilk defa Kültepe'de yapılan kazılarda adına, "*Melita*" şeklinde rastlandığı iddia edilmekle beraber, manası konusunda, tartışmalar devam etmektedir (Umar, 1993: 561). Buna mukabil Asur ve Hitit vesikalarındaki adlandırmalar ve bu adların manaları ile ilgili ihtilaf yok gibidir. Asur vesikalarında, "*Me-li-te-a*", Hitit kaynaklarında, "*Maldia*", şeklinde okunan kelimenin "*bal*" manasına geldiği kabul edilmektedir. Kelimenin bu anlamı, kadim zamanlarda Malatya coğrafyasının bitki örtüsüyle de ilgili olabilir (Strapon, 1993: 4-5). Diğer taraftan "*Meliten*" adının burada kurulduğu kabul edilen bir "*Site*"nin güney-batıdan doğup kuzeye akan ve "*Melet Deresi*"nden aldığı iddiası da bulunmaktadır (Yalçınkaya, 1940: 3). İki dilli bir toplum olan Hitit hiyeroglif yazısında, "*danabaşı*" ve "*danaayağı*" şeklinde işaret/simgeler olarak gösterildiği yine Latince ve Helence kaynaklarda da aynı kökten "*Melitam*", "*Melita*", "*Melitene*" olarak yazıldığı şeklinde görüşler bulunmaktadır (Ağaldağ, 2016: 17-18; Kinal, 1962: 40; Memiş, 1989: 84; Ertem, 1973: 90-99; Bilgiç, 1946: 402). Bizans kaynaklarında, kelimenin köküne dokunmadan "*Melitene*" (Honingman, 1970: 5) telaffuzu ile yazılan kelime, Araplar tarafından "*Malatiyye*" şeklinde okunan iki farklı yazılışla kullanılmıştır (Witteck, 1970: 193-240). Türkmenlerin Anadolu'ya gelmelerinden itibaren, Selçuklular ve Osmanlılar zamanında da "*Malatiyye*" şeklinde yazılmıştır. Malatya adının kadim zamanlardan beri değişmeden gelmesinin

sebebi Anadolu'da yerleşim yeri olarak "gerekli şartlara haiz" bir coğrafyada bulunmasıyla ilgilidir denilebilir (Baykara, 1988: 7).

Malatya, kendi adını taşıyan ovanın yanı başında, Fırat-Ceyhan vadilerinin arasında, Sultan suyu, Derme suyu ve Kuruçay akarsularının meydana getirdiği birbirlerini tamamlayan geniş düzlüklerden oluşmaktadır. Bu bölgeye yerleşen insanlara cömertçe davranan coğrafyanın zengin su kaynaklarının beslediği ovalarında ve düzlüklerde her türlü ziraat yapılmakta ve tarihi boyunca: buğday, arpa, nohut, mercimek, pirinç dahi yetiştirilmiştir. Sular sadece tahıl ekim alanlarına akmaz, aynı zamanda Malatya topraklarında tarihinin her döneminde ağaçlıklar ve bahçeler alabildiğince geniş yer tutmaktadır. Yine bostan ekimi su kenarlarının vazgeçilmez, insan için zarurî ihtiyaç duyduğu bir ziraat biçimidir. Ayrıca, Torosların devamı olan ve Malatya'yı çevreleyen Beydağlarının meydana getirdiği Akçadağ, Arapgir arasındaki yüksek vadiler, hayvancılık için son derece de müsait yerlerdir. Bu yüksek yaylalar küçükbaş hayvanlar için baha biçilmez otlaklardır (Darkot, 1993: 225-222; Yalçınkaya, 1940: 3; Bilgiç, 1946: 402).

Anadolu coğrafyasının doğusu ile güneydoğusu arasında yer alan Malatya'da Türk varlığı M.Ö VII. asrın sonlarına kadar indirilmektedir. Saka Türkleriyle başlayan Hunlarla devam eden seferlerde gelen Türklerin izlerine rastlanmaktadır. Malazgirt Savaşı'nın öncesinde ve sonrasında daha da artan Türk varlığı bir bakıma VIII. Asırdan itibaren İslâm orduları içerisinde fetihlere katılan atalarının mirasına sahip çıkmak şeklinde de yorumlanabilir. Türkmenler başta Doğu Anadolu olmak üzere yerleşmeye başlamışlar ve kısa sürede, Anadolu bir Türk coğrafyası olmuştur. Maraş-Elbistan-Malatya arasında yerleşen Ağaçeriler, Afşin Bey'le gelen Oğuz boyları ve arkasından Harzemşahlar ve Moğol istilası önünden gelen Germiyanlılar ve Dulkadirli Ulusu içerisinde Afşarlar, Malatya ahalisinin kalabalık kısmını oluşturmuşlardır. Bugün Malatya coğrafyasında Oğuzların hemen bütün boylarının yerleşme yerlerini tespit etmek mümkündür (Sümer, 1980; Togan, 1981; Yınanç, 1934; Babinger-Köprülü, 1996). Malatya'ya yerleşen Türkler, coğrafi imkânları zengin bu sahayı kendi kültür ve sanatlarıyla imar ve inşa ederek şehri kısa zamanda Türkleştireceklerdir.

Yerleşme yeri hakkında yaklaşık sekiz bin yıllık geçmişini bildiğimiz Malatya, tarih boyunca birçok devlet ve medeniyete ev sahipliği yapmıştır. Malatya, tam olarak Türklerin hâkimiyetine (1102) girdikten sonra Anadolu'da hâkim olan Türk-İslâm devletlerinin idarî taksimatlarında yer almıştır. Bilindiği gibi Osmanlı medeniyeti ve müesseseleri, kaynakları itibarıyla Türk ve İslâm devletlerinin tabî mirasıdır. Türkiye Selçuklularının varisi olarak tarih sahnesine çıkan Osmanlı Devleti'nin diğer müesseseleri gibi, idarî teşkilatının yapılanmasında da Anadolu'da daha önce hâkim olan devletlerin tesirleri bulunmaktadır.

Bilindiği gibi Osmanlı Devleti'nin idarî teşkilatı; merkez ve taşra olarak iki kısımdan müteşekkildir. Merkez teşkilatı, devletin başkentinde bulunmakta ve başında Osmanlı ailesinden bir "Padişah" veya "Sultan" unvanı olan, hükümlerlik vazifesini icra eden "Saray"da yaşayan en üst idareci ile "Divân-ı Hümayûn" denilen ve zaman içerisinde idari yetkileri ve otoritesi değişebilen, merkezî bir müesses yapıdan müteşekkildir. Taşra teşkilatı ise, aşağıdan yukarıya köy, kaza, sancak ve eyalet şeklinde idarî-askerî bir yapıdan meydana gelmiştir (Uzunçarşılı, 1983b: 503). Taşra teşkilatının en küçük birimi köylerdir. Köylerin birleşmesiyle nahiye (Baykara, 1988),¹ birkaç nahiyenin birleşmesiyle kazalar ve kazaların birleşmesiyle sancak ve sancakların birleşmesiyle de eyaletler, mülkî idarî taksimatı meydana getirir (Halaçoğlu, 1991a: 73; Halaçoğlu, 1989b: 366). Osmanlı taşra teşkilatındaki bu yapı kısmî değişikliklerle Cumhuriyet'e kadar umumi anlamda varlığını korumuştur.

Osmanlıda Eyalet İdaresi ve Maraş Eyaleti:

Osmanlı Beyliği'nin teşekkülünden (1299) kısa bir süre sonra Osmanlılar Rumeli'ye² geçmiş (1353) ve fetihleri burada yoğunlaştırmışlardır. I. Murad devrinde, Rumeli'de yeni fetihlerle Osmanlılara tâbi hale

¹ Özçağlar, 2014: 285-296. (Nahiye: Yöre, memleket, çevre manasına gelen bu kelimenin beylerbeyilik ve sancak gibi manaları da vardır. "Vilayet" kelimesiyle manada daha ziyade coğrafi bir birliği ifade etmektedir.)

²Rumeli, Roma kelimesinden gelmiştir. Araplar tarafından Bizanslılar için kullanılmıştır. Türkler Anadolu'yu fethettiklerinde bütün Anadolu için kullanılmaktadır. Daha sonra Avrupa Türkiye'si için kullanılmıştır.

getirilen coğrafya genişleyince, Rumeli'de Osmanlı taşra idarî teşkilatına dâhil bir "Beylerbeylik" teşekkül ettirilmiştir. Lala Şahin Paşa, hem "Rumeli Beylerbeyi" sıfatıyla idarî hem de Rumeli'deki Osmanlı ordularının başkomutanı olarak askerî yetkili olarak bu vazifeye ilk tayin edilen kişidir³ (Orhonlu, 1977: 23; Baykara, 1988: 35). Böylece, Osmanlı Devleti'nde taşra idarî taksimatının en büyük idarî birimi olarak ilk eyaleti de teşekkül ettirilmiştir. XIV. asırda "Beylerbeyi" unvanını taşıyanlar, taşra kuvvetlerinin komutanı ve sancaklara dağılmış beylerin amiri durumunda olup, belirli bir bölgenin idarecisi olmanın yanında, bütün ordunun işlerinden de mesul kişi durumundadırlar (Kunt, 1985: 26). Fetihlerin hem Rumeli hem de Anadolu'da genişlemesi üzerine artan idarî işlerin daha düzenli yürütülebilmesi için bilahare, 1393 senesinde "Anadolu Beylerbeyliği" (Uzunçarşılı, 1983b: 508; Baykara, 1988: 87) ihdas edilmiş ve Sultan Yıldırım Bayezid'in Sivas, Tokat ve Amasya'yı zapt etmesinden hemen sonra da Osmanlı taşra idarî taksimatında, "Rum Beylerbeyliği" teşkil edilmiştir (Şimşirgil, 1992: 290). II. Mehmed zamanında, Osmanlı taşra teşkilatına "Karaman Beylerbeyliği" dâhil edilmiş (Tansel, 1988: 298) böylece XV. yüzyılın sonuna doğru Osmanlıda eyalet sayısı dörde yükselmiştir (Kunt, 1985: 27). XVI. yüzyılın başlarında, Yavuz Sultan Selim'in doğu ve güneye yaptığı seferlerle Osmanlı Devleti'ne üç yeni beylerbeyliği daha ilave edilmiş, 1515 senesinde, Dulkadiroğulları Beyliği'nin, Osmanlı topraklarına ilhakı ile Malatya, yeni teşekkül eden "Maraş Eyâleti"ne bağlı bir "Sancâk" olarak Osmanlı taşra idarî taksimatına dâhil edilmiştir. Devletin en geniş hududuna ulaştığı XVI. yüzyılın sonlarına doğru Osmanlı taşra idarî taksimatında 34 beylerbeylik bulunmaktaydı (Baykara, 1988: 98). Osmanlı Devleti'nde, taşra teşkilatının en üst idarecileri olan beylerbeyiler, kendi bölgelerinde "Umûr-ı Siyâsette" hükümdarların temsilcisi durumundaydılar. Beylerbeyilerin, Divân-ı Hümâyûn'un küçük benzeri divanlarında; askerî hususlara ait işleri kararlaştırmak ve tatbik etmek, kendi bölgesinde güvenliği sağlamak, timar tevcihlerini ve terakkilerini yürütmek vs. yetkileri bulunmaktadır (Kunt, 1985: 27).

Osmanlıda Sancak İdaresi ve Malatya Sancağı:

XVI. yüzyıla kadar Osmanlı Devleti'nde çeşitli manalarda kullanılan "Sancâk" (Kunt, 1985: 15) kelimesi, "askerî bir manâsı olup, askerleri aynı bayrak altında savaşa giden "mintika" (Baykara, 1988: 97) şeklinde tarif edilmiştir. Kazaların birleşmesinden meydana gelen "Sancâk" (Uzunçarşılı, 1983b: 504) idaresinin başında, Türkçe'de en yaygın unvanlardan birisi olan, yüzyıllarca hükümdar ailesinden olmayan en üst rütbeli kişiler olarak "Sancâkbeyleri" (Baykara, 1988: 36) bulunurdu. XVII. yüzyıldan itibaren sancaklardaki idarecilere sancakbeyi yerine "Mutâsarraf" (Baykara, 1988: 32) denilmeye başlanmış, bazen "Paşa" tabiri de kullanılmıştır. Nitekim Malatya'ya merkezden gönderilen fermanlarda en yetkili idareciye hitap edilirken bazen mutasarrıf yerine, "Malatya Pâşâ'sı" da denilmektedir (BOA, Kuyûd-ı Ahkâm-ı Maliye Defteri, 3462, 25). Diğer taraftan XVII. yüzyılın ilk yarısından XIX. yüzyılın ilk yarısına kadar Malatya sancağında vazife yapan mutasarrıflar genellikle "Beylerbeyi" ve "Vezir" unvanlı kişilerdir.

Osmanlı taşra idarî teşkilatının temeli olan sancakların bağımsız Kânûnnâmeleri (Barkan, 1943) olduğu gibi, sancakbeylerinin de büyük yetkileri bulunmaktaydı. Sancakbeylerinin idareleri altındaki bölgenin; emniyetini temin etmek, suçluları cezalandırmak, savaş zamanında sancağında bulunan tımarlı sipahileriyle savaşa katılmak gibi vazifeleri bulunmaktadır (Kunt, 1985: 23). Huduttaki sancaklarda vazife yapan sancakbeyleri ise yabancı devletlerle olan münasebetleri, iki devlet arasındaki anlaşmalara uygun olarak yürütürlerdi (Halaçoğlu, 1989: 367b; Kunt, 1985: 25). Sancakbeylerinin dereceleri "sâhip oldukları hâslara" göre tayin edilirdi. 400,000 akçeye kadar "hâs" gelirleri olan sancakbeylerinin oğullarına da 30,000 akçelik+zeamet verilirdi. Sancakbeyinin emekli olması halinde 60,000 akçelik maaş bağlandığı görülmektedir (Halaçoğlu, 1989b: 368). XVI. yüzyılın ilk çeyreğinden XIX. yüzyılın ortalarına kadar Maraş Eyaletine bağlı olan Malatya sancağındaki Sancakbeyinin, ne kadar "hâs"sı olduğuna dair, 1718 senesine

³T. Baykara, Rumeli Beylerbeyliği'nin 1362'de kurulduğunu yazmıştır. XVI. yy. da idaredeki değişme ile Beylerbeylikler vilayete dönüşecek, Beylerbeyi terimi etkisini XVIII. yy. da kaybedecektir

ait bir sicil belgesinde bilgi bulunmaktadır. Bu belgeye göre Sancakbeyinin, 3000 kuruş (XVIII. asrınbaşlarında bir kuruş 120 akçedir) yaklaşık 360.000 akçelik geliri vardır.⁴

Osmanlıda Kaza İdaresi ve Malatya Kazası:

Osmanlı taşra teşkilatında eyaletlere bağlı sancaklar, her birinin başında “Kadı”nın bulunduğu “Kaza” adı verilen adlî/idarî birimlere ayrılmışlardır. Kazalar, “Nahiye”lere ve daha küçük idarî birimler olarak “Köy”lere bölünmüştü. Eğer sancakbeyinin bulunduğu merkez kaza ise, bu kazada idarî yetkili sancakbeyidir. Bu idarî birimdeki sancakbeyi ile kadının idarî yetkileri açık bir şekilde belli olduğu için idarî aksaklıklar olmazdı. Sancak merkezi olmayan kazalar, yetkileri kânunla belirlenmiş olan “Kadı”lar tarafından, sancakbeyine karşı mesul olmak kaydıyla yürütülürdü. Malatya kazası, belgelerde “nefs-i şehir” şeklinde yazılmakta ve idari yetkili olarak Sancakbeyi bulunmaktadır. Osmanlı idarî taksimatında, kazaların ve nahiyelerin sınırları belirlenirken daha ziyade toprağın/coğrafya “vergi geliri” dikkate alınırdı.⁵

Malatya kazasının idarî taksimatındaki nahiyelerin XVI. yüzyıldan XIX. yüzyılın ortalarına kadar isimlerini tespit edebiliyoruz. Ayrıca XVI. yüzyılda Malatya'nın idarî taksimatını belirten bir harita (Yınanç-Elibüyük, 1983) üzerinden yerleşim yerlerini de belirlemek mümkündür. Merkez olarak Şehir Nahiyesi alınarak, Şehir Nahiyesinin; batısında Kasaba Nahiyesi, doğusunda Kömri Nahiyesi, kuzey-doğusunda Muşar nahiyesi yer almaktadır. Güneyinde Muşar Nahiyesine bitişik komşu Küçük Hacılı Nahiyesi bulunmaktadır. Şehir Nahiyesine bitişik Kederbey Nahiyesi, bu nahiyenin kuzeyinde de Tohma suyunun sınırlarını belirlediği Ağçadağ Nahiyesi yer alır. Küçük Hacılı Nahiyesinin kuzeyinde Arguvan Nahiyesi ve bu nahiyenin kuzeyinde Kara Hisar Nahiyesi ve en kuzeyde de Yeni İl Nahiyesi Malatya kazasının kuzey hudutlarını meydana getirmektedir. Malatya, Cubas Nahiyesiyle Kâhta Kazasına sınırdır. XVI. asırdaki bu idarî sınırlar, XIX. yüzyılın ortalarına kadar değişmemiştir.

Malatya'nın XVI. Yüzyıl (1515) XIX. Yüzyıl (1839) arasında Kaza merkezi ve kır yerleşim yerleri⁶.

Tablo 1: Malatya'nın Mahalleleri:⁷

Hasan Bey	Şeyh Hasan	Hacı Emir	Sütçü
Nasırbey	Alacamescid	Alibey	Emir Ömer
Septuruz	Hacılar	Turtaş	Teküder
Kösel	Pulluca	Dermelik	Atabey
Karahan	Zaki	Şilhasan	Kızlar
Baycı	Kösebüük	Kadimehmed	Alacamescid
Haciali	Pervane	Akminare	Çermik
İnmedar	Köçek	Çukur	Baba Acem
Pulad	Yumrukilise		

⁴ Karagöz, 1989: 133 (Bel. No: 88, Belgede, Osmanlı Devleti'nde 1718 senesinden itibaren, sancak mutasarrıflarının “Kapu halkı”yla beraber masraflarının karşılanması için her sene düzenli toplanmaya başlanan ve “İmdâd-ı Hâzeriye” adındaki vergi ile ilgilidir.) Ayrıca, Kunt'un yukarıda adı geçen eserinin, 127-132 sayfaları arasında 1527 senesine ait Osmanlı idaresindeki ümeraya verilen hasların listesi bulunmaktadır.

⁵ Osmanlı idarî taksimatı ile ilgili meseleler hakkında çeşitli çalışmalar bulunmakla beraber hâlâ bazı tartışmalar bulunmaktadır. Bkz. Emecen, 1989: 110-112.

⁶ Tablo Karagöz, 2003: 95-104 sayfalarından istifade edilerek düzenlenmiştir.

⁷ XVII. XVIII. Ve XIX. Yüzyılın ilk yarısıyla ilgili daha teferruatlı kayıtlar bulamadığımızdan Malatya'nın 2 numaralı Şer'iyye Sicilindeki 111. Nolu belgeyi ortalama bir tarih olduğu için kabul ettik. Defter: Karagöz, 1989.

Tablo 2: Malatya'nın Nahiyeleri:

a-Şehir Nahiyesi:

Atabey	Beder Kiği (Keyfi)	Teküder-i Ülya	Yumru Kilise
Korucuk	Orduzu	Köse Öyüğü	Yarımca Han

b-Kasaba Nahiyesi:

Selemle	Enemendik-i Ülya	Kündibek	Çekmüke
Şamalu	Han-ı Şahne	Kamuşlu	Cafana
Ebrunik	Alışar	Kırımı	Decde
Saman	Barguzı	Atafı	Banaz-ı Süfla
Hilyan	Musdırı	Aspuzu	Şekuni (Şevkeni)
Çirmihtı	Zumzı	Gözene	Çarmuzı
Kasrik	Tilek	Zeytun Seli	Bekirge
Banaz-ı Ulya	Kilayık	Kilisecik	Kutlu Dere
Kekani(Kekali)	Tafta(Taftack)	Enemendik-i Süfla	Gelengeç
Meşuke	Mahmudi		

c-Kiçik Hacı Nahiyesi:

Boyaluca	Kışla	Haydarlu	Kussayın
Selman-ı Süfla	Çermük	Aşudge	Endegir
Ayreski	Balaban	Mandıra	Tahir
İsa	Çaruk	Ödek	Yumrutaş
Baraluca	Ortak	Kara Hisar	Kurd Kuyu
Üç Keyfi	Selman-i Ülya	Beğlüce	Eğribük
Kasrik (Gerik)	Ambarcık	Germük	Kara Mağara
Şeyh Sadık	Keremkar	Kürtler	Özi Süfla

d-Arguvan Nahiyesi:

Yaylacık	Menayık	Görke	Perze
Nur Hamam	Çemeş	Bimare	Kara Öyük
Harin	Merzume (Merzeme)	Taş Ağıl	Kafir Atafı
Kışla	Yağlıca	Şami	Salucuk
Ağce Kinik	Hacılar	Karaca Viran	Toyran
Argavun	Kızık	Hablus	Tebzircik(Terbişcik)
Bozan	Eymir (Eymür)	Egder	Hisarcık
Kafir Viranı	Çavuşlu	İçmekçi(İçmegi)	Katran
Musa	Mihayil	Amuge	Karaca Viran?
Gerür	Kuş	Mahzat	Kilisecik

Tecir	Hacı	Avşar	Yellu
Kumari	Abbasi	Tatlar Kınığı	

e-Kederbeyt Nahiyesi:

Arka (Arga)	Beksembere	Keremusi	Peygünik
Dede Fengi	Ilıcak	Bahri	Çemeş
Şeyhler	Zaviye	Ebrenk	Samahar-ı Ulya ve Süfla
Sultan Hanı	Örüşçi	Ancar	Meri
Fecennik	Eğün-i Atik	Ali Kayası	Murtadi
Zerato Öyüğü	Bimare	Zeliha	İdemle
Ulu Viran	Tabgüni	Kadı İbrahim	Hartut
Üç Kilise	Çınar	İncecik	Mengü

f-Cubas Nahiyesi:

Kara Mihmandlu	Bekirge (Pökürge)	Furucu	Tilayit
Sevserek	Kara Depe	Serkir	Uzunoğlan
Sahrınç	Aburi	Meydancık	Teküder-i Süfla
İrsini	Henadi	Hormengi (Sürmengi)	Telli (Tilitere)
Mermerik	Hergü	Almalu	Solaklu
Tengü	Dumuti	Gevanis	Haznedüz
İspendere	Nehrin	Mağruni	Zerato
Germüri	Kasrik	Bahri	Kamışlı
Şugurni	Yenice	Samiti	Selvi
Merepusı	Kozluk	Aksekü	Day Köyü
Veski	Karapusı	Çörtek	Kâmili

g-Muşar Nahiyesi:

Mağruni	Dirican	Bal Hasan	Horek (Höreke)
Söğdin (Seküdin)	Tabgüzar	Öyük	Berte (Berete)
Atafi	Mektefi	Şeyh Hasanlu	Engüzek
Ribat-ı Muşar	Zerni	Perzeli	Hulusiye

h-Kömi Nahiyesi:

Sarsuk	Ribat-ı Kömi	Porsudun	Gürhane
Kazazi	Tortuni	Bahtı	İzoli
Mis			

ı-Kara Hisar Nahiyesi:

Celahlu	Deper	Ahur	Asi Köy
Koç Kona Viranı	Harun Viranı	Zeke	Eski Köy

Saz	Kınık	Çökeç	Köylü
Çoban Yusuf	Değme Taş	Ağıl Viranı	Kara Hisar
Yıva Özi	Göçet	Ağca Kal'a	Bektaş Viranı

i-Akçadağ Nahiyesi:

Mısri Oğlu (Mısri)	Basak	Sarsap	Kozkudere
Amusi	Yenice	Çaruk Pınarı	İlice
Mişevge	Gelengeç	Epreme	Gökçe Viran
Germane	Çözenger (Çözendüz)	Kışla	Çermigi
Gövençoğlu (Göncioğlu)	Şirzu	Nasyat	Çivril
Zorbe Han	Arda Han	Ağınur	Hasan Betrik
Koca Özi	Hacılar	Saz	Seki Dere
Kızıl Kilise	Yir Ağaç	Tenci Ülya	Medik
Toprak Hisar	Eşlemanı	Halev-i Ülya ve Süfla	Gözmür
Ergücek	Çöreklik	Bazarcık	Eynecik
Kızıl Keyfa	Sarı Kız	Ergücek	Çöreklik

Malatya'nın Tanzimat'tan Sonra İdarî Durumu (1839-1918)

Malatya, II. Mahmud döneminin sonuna doğru yerleşim yerini değiştirmek (1839)(Elibüyük, 2013: 203) durumunda kalmıştır. Yeni yerleşme yeri, mevcut şehrin güneybatısında, Aspuzu denilen mahaldir. Malatyalıların yaz aylarında sayfiye yerleri olarak yaşadıkları bu mevkie taşınmasının sebebi, II Mahmud'un Mısır Valisi Mehmed Ali Paşa ile olan anlaşmazlıklara son vermek için kolladığı fırsattan doğduğuna inanarak başlattığı seferdir. Bu sefer hazırlıkları süresinde teşekkül ettirilen ordunun (Toros ordusu) Malatya'da toplanmasına karar verilmiştir. 1838 yılı yaz aylarından itibaren kurulan karargâhta askerî hazırlıklar başlamıştır. Ordunun kışı Malatya'da geçireceği anlaşılınca şehir ahali yaz aylarında sayfiye yerleri olarak "bağlık ve bahçelik yeşilliklerle bezeli" Aspuzu'ya taşınmıştır. 14 Nisan 1839'da Malatya'daki askerî kuvvetler yola çıktığında adeta harabe bir şehir bırakmıştır. 1838 kışını Aspuzu'da geçiren Malatyalılar, yazlık evlerine kış için müstemilat ilave etmişler ve 1838 kışından itibaren bir daha Malatya'ya dönmeyerek ve Aspuzu'ya⁸ yerleşmişlerdir. Şehir ahali, evlerini, çarşılarını ve pazarlarını yeni yerleşim yerine taşıyınca, kâgır ve büyük han, hamam, çarşı ve bedesten, medreseler gibi tarihî ve kültürel mirası da yalnızlığa terk etmişti. Halk eski yerleşim yerini "Eski şehir/Aşşaşehar" (Bugünkü Battalgazi) olarak adlandıracaktır.

Osmanlı Devleti'nde 1831'deki yapılan mülkî idarî düzenlemeler dâhil Malatya, Osmanlı taşra idarî taksimatında 1516 yılından itibaren, birkaç yıl hariç, Maraş eyaletine bağlı bir sancak olarak idare edilmiştir. Tanzimat'la başlayan mülkî idarî düzenlemelerde 1847'de Harput eyaletine bağlı "sancak/liva" yapılmış⁹ (Özkan, 2017:47) ve yine 1867 Vilâyet Nizâmnamesi ile sancak olmaktan çıkarılmış ve "kaza" statüsünde Diyarbakır Vilayetinin, Mamûratü'l-aziz¹⁰ sancağına bağlanmıştır. 1870-

⁸ Aspuzu için; "Barekallah gülüstân-ı bülbülândır Aspuzu Cenneti tezkîr eder ali mekândır Aspuzu", Niyazi-i Mısri⁹ 1845-46'dan itibaren ise Harput Diyarbekir'den ayrılarak, Besni, Siverek, Çüngüş, Ebutahir, Palu, Kemah, Şiro kazalarını içine alan ayrı ve büyük bir eyalet merkezi olmuştur. (Yedek, 2015: 61.)

¹⁰ (Vali Mehmet Reşit Paşa döneminde Harput merkezi, 1834 yılından itibaren bugünkü Elazığ merkezi olan, öncesinde Ağavat Mezrası denilen ovaya taşınmaya başlamıştır. Vali Harput'ta bulunan maiyet erkânını da Mezraya aldirarak hükümet umurunu burada oluşturmuş, bir taraftan da büyük kışlalar, resmi binalar, mühimmat depoları yaptırılmaya başlanmıştır. Bu imar ve çalışmaları gören civar köy halkı yavaş yavaş buraya taşınmaya ve çarşı pazar kurmaya başlamışlardır. Mezra'nın cazipliği artıkça, Harput boşalmaya ve önemini yitirmeye yüz

1883 tarihleri arasında yeniden sancak statüsüne yükseltilmiş, 1864'den itibaren uygulamaya konulan, "mülhak/müstakil liva" ayırımında "mülhak liva" olarak Diyarbakır Vilayetine bağlanmıştır (Özkan, 2017:121). 1883-1916 yıllarında mülhak liva olarak, Mamurat-ül-aziz vilayetine bağlıdır (Yapıcı, 2014: 77-79; Özkan, 2017:188). 1916 yılında, II. Meşrutiyet'in ilanından itibaren, değişen siyasî şartlardan istifade etmek için birçok defa Malatyalı mebuslar ve ahali tarafından müstakil liva yapılması hususunda taleplerinin de (BOA.DH.İ. UM. EK. 21.35. 1; BOA.DH.İ. UM. EK. 45.11; BOA.DH.İ. UM.104.16; BOA.DH.İ.UM. 108. 91.7; BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 6; BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 6. 3) etkisinin olduğunu düşündüğümüz süreçte, Mamurat-ül-aziz Vilayeti tarafından da Malatya'nın "Müstakil Liva" olması hususunda Dâhiliye Nezâreti'ne bir arz yazılmıştır (BOA.DH.İ. UM.104.16. 2). Ancak bu düzenlemeler hep aksamıştır.¹¹ Nihayet 31 Ocak 1920 tarihinde Heyet-i Temsiliye Hükümeti'nin kararıyla "Müstakil Liva" yapılmıştır. 20 Nisan 1924 Anayasası'nın 89. maddesi ile Türkiye Cumhuriyeti'nin toprağa bağlı idari yapılanmasında "il" olmuştur (Yapıcı, 2014: 35).

1839-1918 Malatya'nın Kaza merkezi ve Kır Yerleşim Yerleri: (Yapıcı, 2014: 77-79).

Tablo 3: Malatya Mahalleler

a-Müslüman nüfusun yaşadığı mahalleler

Abdulgaffar	Akpınar	Arslan Bey	Aslantepe	Aşağı Niyazi
Bintağun	Büyük Hüseyin Bey	Büyük Mustafa Paş	Carmuzi	Cevherzade
Cızoğlu	Çerikpınar	Çilesiz	Dabbağhane	Eskişehir
Ferhadiye	Halafeddin	Hamidiye	Hayroğlu	Hidayet
İlyas	İskender	İzzetiye	Kalemkâr	Kara (?)
Karahan	Kargaoğlu	Kernek	Koyunoğlu	Köşebaşı
Küçük Hüseyin Bey	Molla Kasım	Nuriye	Ordu	Pınarbaşı
Receboğlu	Samanlıoğlu	Sancaktar	Saray	Sarıcı oğlu
Şakir Paşa	Şeyh Bayram	Şuşak	Tecde	Tekmezar
Terhan	Toptaş	Zaviye		

b-Müslüman ve Gayr-i Müslimlerin Nüfusun Bulunduğu Mahalleler

Bendbaşı	Çarşıbaşı	Çukurdere	Eskişehir Alacakapı	Hacı Abdizade
Haraze	Kavaklıbağ	Küçük Mustafa Paşa	Niyazi	Şifa
Yeni Hamam				

tutmuştur. Daha sonra 1866'da Vali Ahmet İzzet Paşa döneminde, Sultan Abdulaziz'in tahta çıkışının beşinci yıl dönümünde Harput Vilayeti İdare Meclisi Azaları, Harput'un adının Mamurat-ül-Aziz olması için mazbata hazırlayıp valiliğe sunmuşlardır. Vali İzzet Paşa'nın onayı ile bu mazbata 1867'de sadarete sunulmuş ve 7 Şevval 1283 (12 Şubat 1867) tarihli İrade-i Seniyye ile Harput Vilayeti'nin ismi Mamurat-ül Aziz olmuştur. (Yedek , a.g.m., s. 63)

¹¹ İttihat Terakki Hükümetlerinin taşra mülkî idarî düzenlemeleri Osmanlı meclislerinde tartışma konusu olmuş ve 1876 Teşkilât-ı Esâsî'sine uygun olmadığı için uygun bulunmamıştır. Buna karşılık 1926-1927 Devlet Sâlnâmesi, s.1126'da, "336 senesinde müstakil livâ ve teşkilât-ı ahirince de vilâyet olmuştur..." şeklinde bir ifade bulunmaktadır. Yine Malatya'ya 1917'de tayin edilen Ömer Adil (Tiğrel)'in "Müstakil Mutasarıf" olarak tayin edildiği bilgisi de bulunmaktadır. (Çankaya, 1968-1969: 1172). Bu husus çalışmanın ileriki kısmında incelenmiştir.

c-Gayr-i Müslim Nüfusun Bulunduğu Mahalleler

Cırcır	Çatabend	Çavuşoğlu	Çekmeler	Çıtak
Çorbacılar	Kızıl Kemişin	Köksoku	Metaver	Nerhan
Salköprü	Sandırız	Tekçeşme	Samkuc	

Malatya'nın Kaza, Nahiyeleri: (Yapıcı, 2014: 37-38)

Sancak	Kazalar	Müdürlükler	Nahiyeler	Köyler
Malatya	Malatya	Bizzat Mutasarrıflık		Köylerin isimleri tabloya sığmadığından sadece rakamla sayıları verilecektir.
			İdaresinde Malatya	
			Balyan	
			Balyan	
			Civas	
	Akçadağ		Akçadağ	
			Kürecik	
			Kürne	
			Hekimhan	
			Ayvalıdere	
			Asafuşağı	
			Senemoğlu	
			Levendoglu	
			Hasançelebi	
			Polat	
			Gelincik	
	Hısn-ı Mansur	Bizzad İdare	Hısn-ı Mansur	
			Kazımoğlu	
			Türkoğlu	
			Bereketoğlu	
			Has	
			Paşa Kavisi	
			Kalyon Kavisi	
			Taşeli Kavisi	
	Besni	Bizzad İdare	Kömür Vadisi	
			Besni Gölbaşı	

			Keysun	
		Zubedere (Zubadra)		
	Kaza-i Kâhta	Bizzad İdare	Kâhta	
			Cihanbey	
			Merdisi	
			Kefuri	
		Zıravkan	Zıravkan	
			Hamşek	
			İzoli	
			Aşağı Keler	
		Şiro	Şiro	
		Gerger	Tepehan	
			Diricanlı	
			Çölil	
			Mirtanlı	
			Dereili	
			Gerger	
				Toplam köy:87

Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı Taşra Mülkî İdarî Teşkilatında Yapılan Düzenlemeler ve Malatya

Bu çalışmanın başında da belirtildiği gibi konu başlığının “Osmanlıdan Cumhuriyet’e Osmanlı Taşra Teşkilatında Malatya” olarak seçilmesine rağmen bu çalışmanın odak noktasını; “*Malatya ne zaman ve nasıl bir düzenlemeyle Vilâyet/İl olmuştur? Ve mülki idareci olarak tayin edilen ilk vali kimdir?*” soruları oluşturmaktadır. Sorulara doğru cevap bulabilmek için Osmanlı, Millî Mücadele ve Cumhuriyet dönemlerinde taşra teşkilatında yapılan mülkî idarî düzenlemelerin bilinmesi gerekmektedir. Bu çalışmada, taşra mülkî idarî yapıda yapılan düzenlemelerle ilgili bilgilerin de yukarıda sorduğumuz soruların mümkün olduğu kadar eksiksiz ve doğru cevaplandırılmasına yetecek seviyede sınırlı olduğunu belirtmemiz gerekmektedir.

Osmanlı Devleti kuruluşundan itibaren taşra teşkilatında gerekli düzenlemeleri yapmıştır. Devlet teşkilatının tamamında olduğu gibi taşra teşkilatında da en köklü mülkî idarî değişiklikler “Tanzimat”la başlayan dönemde yapılmıştır. Bunun öncelikli sebebi ise Osmanlı devlet yapısını oluşturan; idarî mekanizma, adlî yapı ve sosyo-ekonomik alanları etkileyen iç ve dış gelişmeler ve devlet adamlarının “*ortaya çıkan meseleleri*” kökten çözüme kavuşturmak istekleridir. Bu dönemin devlet adamları devletin her türlü meselelerini çözerken, ya Avrupa’yı kendilerine örnek almışlar veya Batılılar, Osmanlı devlet adamlarına telkin, ihsas yoluyla hatta bazen ciddi seviyede yönlendirmelerde bulunmuşlardır (İnalçık-Seyitdanlıoğlu, 2011: 57-88; Turhan, 2015; Kartal, 2013a: 2). Bu şekildeki yönlendirmeler sadece fikri zeminde kalmamış, bizzat uygulamaları denetlemelere kadar varmıştır. Tanzimat’tan itibaren alınan kararlar ve uygulamalar devlet ve toplum hayatında çok ciddi seviyede; idari, iktisadi ve kültürel düzende değişim ve dönüşüme yol açmıştır. Her devlet gibi Osmanlı Devleti de daha önce olduğu gibi Tanzimat’tan sonra da yaptığı ıslahat ve yenileştirmeleri yaparken, “*tabii olarak devletin kendi iç, dış şartları ve imkânları nispetinde planlanmış ve uygulamaya*” koymuştur. Benzeri şekilde Millî Mücadeleyi sevk, idare edenler ve Cumhuriyet’i kuranlar da kendi dönemlerinde ülkenin; iç, dış şartları ve imkânları zemininde taşra teşkilatında ıslahat ve yenileştirmeler yapmışlardır.

Bu düzenlemelerin taşra mülkî idarî yapılanmasındaki düzenlemeler tabii olarak “toprak” üzerinden yürütülecektir. Burada topraktan kastımız, salt olarak “yüzölçümü” olmaktan ziyade “coğrafya” (Keskin, 2007a: 22-27) diyebiliriz. Kastettiğimiz coğrafya kavramının birçok boyutuyla izaha muhtaç olduğu aşikârdır. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında da tartışılacağı gibi özellikle bu konuları çalışanların önemli bir çoğunluğunun coğrafya kavramını bir ülkenin “yüzölçümü” üzerinden değerlendirdikleri gözlenmektedir. Burada genel bir coğrafya tanımı yapabilirsek sanırım, bu hususlarda yapılan çalışmalarda ve istifade edilen kaynaklarda teknik anlamda kullanılan coğrafya kavramını, hukuki ve idari düzenlemelerde kullananların maksatlarını anlamamıza katkı sağlayabilir. Coğrafyayı “Yeryüzünü tanıma ilmi” olarak kabul edersek bir tarafıyla fen ilimlerine bir tarafıyla sosyal ilimlere açılan geniş bir bilgi alanını ifade eder. Çok klasik bir tanımlama olarak bu görüş “yeryüzünün tasviri” olmaktan çok daha geniş bir mahiyeti bize işaret etmektedir (Doğanay-Sever, 2018: 2-6). Yine bir anlamıyla: “Coğrafya; insanın mekânı kontrol etme çabasıdır” (Özgen, 2010: 1-25) da denilmektedir. Bu mahiyeti üzerinden devam edilirse, idari düzenlemede teknik anlamda kullanılan coğrafya, öncelikle ve etkili olarak o yerle ilgili: askerî, adlî, malî/vergi, ulaşım, nüfus hareketlilikleri, asayiş ve sosyo-kültürel durumu¹² da içine alan geniş bir yelpazeyi tarif etmektedir. Nitekim Tanzimat'tan Cumhuriyet'e taşra mülkî idarî düzenlemelerinde devlet adamları coğrafyayı hukukî ve siyasî metinlerde ve uygulamalarda kullanırken; asayiş ve düzenin sağlanmasından (Karal, 1996; Akça: 2393-2407; Ural, 2009: 41-76) vergi toplamaya, iktisadî imkânlardan insan unsuruna kadar bütün taraflarıyla tanımlayıcı bir kavram olarak kullanmıştır. Özellikle 1876, 1921 ve 1924 Teşkilât-ı Esâsilerde taşra mülkî idarî yapıların düzenlenmesinde esas alınan “tevsî-i me'zûniyet” kavramı da hukukî tanımlamalarda ve uygulamalarda ülke coğrafyası için toprağın yalnız “yüzölçümü” kavramından geniş anlamlarda kullanılmıştır.

Yukarıda çalışmamız için temel/esas kavramlardan biri olarak coğrafya hakkında bu kısa açıklamadan sonra Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı taşra teşkilatında mülkî idarî düzenleme merkezinde yapılan ıslahat ve yenileştirmeler hakkında bilgileri de çalışma konusunun başlığı sınırlarında kalmak üzere izah edebiliriz. Yukarıda da belirttiğimiz gibi burada yapılan düzenlemeleri izah ederken de Malatya ile ilgili sorduğumuz soruların cevaplarına esas olacak kadarıyla iktifa edilecektir. Diğer taraftan Osmanlıdan Cumhuriyet'e taşra teşkilatı ile ilgili çalışmalar da çok sayıda ve muhtevaları bakımından da zengindir. Çalışmamızda Osmanlıdan Cumhuriyet'e çerçevesini belirttiğimiz bu çalışmalardan gereği kadar istifade edilirken, ilaveten de konu ile alakalı Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Osmanlı Arşivinden yedi belge (BOA. DH.İ. UM. EK. 21.35; BOA. DH.İ. UM. EK. 45.11; BOA. DH.İ. UM.104.16; Aydın-İzğöer, 2018: 110), Cumhuriyet Arşivinden altı belge (Ek: 1 BCA: 30..18.1.1/ 1.2..4/ 73-4; Ek:2 BCA: 30..18.1.1/ 3.25..1./ 71-31; Ek:3 BCA : 30..18.1.1/ ; 7.37..17.; 7.37..18.; 7.37.19; Ek:4 BCA: 30..18.1.1/ 7.38.8; Ek:6 BCA: 30.18.1/ 15-52.18/ 71-264.) değerlendirilecektir. Bu belgelerin bazıları daha önce yapılan çalışmalarda da kullanılmıştır. Biz bu çalışmalarda daha önce üzerinde çalışılmış arşiv belgeleri ile ilgili bilgilerle yetinmedik, bizzat belgelerden doğrudan istifade etmeyi tercih ettik.

Buradan itibaren Tanzimat'la başlayan sürece geçebiliriz. Bilindiği gibi Tanzimat Fermanı kararları, yalnız hükümdar/padişahın kendi görüş ve emirlerinden daha geniş mana ve mahiyet taşımaktadır (İnalçık-Seyitdanlıoğlu, 2011: 29-56). Pekâlâ, Tanzimat Fermanı'nın hazırlanmasında

¹² Mesela, Hekimhan Nahiyesinin, “Kaza” idaresi haline getirilmesinde sebep olarak, “Sivas ve Malatya yolu üzerinde bulunan nahiyenin hem Sivas'a hem de Malatya'ya uzak konumda olması bir kaza merkezine yakın olmaması sebebiyle, ciddi bir güvenlik zafiyeti yaratmakta; bu durum Kangal ve Malatya arasındaki yolun güvenliğinin sağlanmasını da zora sokmaktadır.” Denilmektedir. BMM'de yapılan müzakerelerde, “Hekimhan'ın kazaya dönüştürülmesi durumunda kendi kendine yetecek yeterli gelire sahip olmadığı” gibi bir ekonomik gerekçeyle itiraz edilmiştir. Bilahare, “Malatya Mebusu Reşit Ağa, Hacı Garip adlı bir ağanın hükümete bir telgraf göndererek Hekimhan halkının buranın kazaya dönüştürülmesi durumunda idari değişiklikten doğacak masrafların iki senelik bedelini ödemeyi kabul ettiklerini ifade ederek kanun teklifinin kabul edilmesini istemiştir” yapılan müzakereler neticesinde 20. Haziran 1921 günkü görüşmelerde, 41 red oyuna karşılık 161 oyla kabul edilmiştir. (Tavukçu, 2020: 750,751.)

özellikle, II. Mahmud zamanında kurulan “*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*”nin (24 Mart 1838) (Akyıldız, 2003: 250-251) işlerlik (Çadırcı, 1997a: 184-190) kazanmasıyla bu mecliste bulunan “*ehil ve yetkili*” kişilerin önemli katkıları olmuştur. Hazırlanan taslak Padişahın fermanı olarak, dönemin resmî gazetesi olan “*Takvim-i Vekâyi*”de yayınlandığı gibi taşradaki valilere ve diğer mülkî idarecilere gönderilmiş, uyulması ve uygulanması emredilmiştir. Böylece Osmanlı Devleti’nde başlayan bu yeni döneme “*Tanzimât Dönemi*” denilmektedir.

Tanzimat’la başlayan çok köklü ıslahat ve yenileştirmelerin yapıldığı bu dönemde yapılan ıslahatlar bakımından en ciddi seviyede önemli olanlardan biri “*toprak düzeni*”ninde yapılan ıslahatlardır ve mülkî idarî yapıyı doğrudan etkilemiştir. Yukarıda coğrafyayı tanımlarken belirttiğimiz gibi toprak düzeniyle ilgili yapılan düzenlemeler de sadece toprağın yüzölçümü ve gelir miktarı üzerinden dağıtımıyla ilgili hukukî tariflerle sınırlı değildir. Toprağın: dağıtımı, işletme şekli, alınacak vergiler, vergilerin düzenli ve sağlıklı toplanması, çıkabilecek asayiş meseleleri ve huzur ve sükûnun sağlanması için kolaylıkla ulaşılabilir kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Düzenlemenin yapıldığı bu geniş yelpazeden en ziyade etkilenen müesses yapı, Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan itibaren bilindiği ismiyle “*Tımar*” sistemidir. Devlet, kuruluşundan itibaren zaman içerisinde değişen ve gelişen siyasî, askerî, iktisadî ve sosyal şartlara binaen tımar sistemiyle ilgili gerekli düzenlemeleri yapmıştır. Lakin diğer müesses yapılarda olduğu gibi tımar sisteminde de en köklü değişimler Tanzimat’la yapılmış, tımar düzeni kaldırılmışsa da tımarla ilgili bazı meseleler Cumhuriyet’e miras kalmıştır¹³.

Tanzimat Fermanı’ndaki kararlar içerisinde Osmanlı taşra idarî yapısını da etkileyecek en mühim düzenlemelerden bir diğeri de kaldırılan tımar sistemini de yakından ilgilendiren “*İltizam sistemi*”nde yapılmıştır. İltizam genel anlamda “*hazine*”ye ait gelirleri düzenlemek olarak kabul edilse de etki alanı ve genişliği daha derin ve muhteva bakımından devletin birçok müessis yapısıyla da doğrudan ilgili ve ilişkilidir. İltizam sisteminin merkezinde “*vergi*” yer almaktadır. Vergi kelime anlamıyla, vergilendirme süreci, vergi yetkisi ve bu yetkinin dağılımı, vergi mükellefi, verginin tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsili (Kenanoğlu, 2013a: 52-58) olarak tanımlanabilirse de, devletin malî gücünü meydana getiren “*temel kaynak*” olması sebebiyle, devletin merkez ve taşrasındaki birçok müesseseden oluşan “*geniş bir ağı*” ifade eder. Ayrıca vergi aynı zamanda kişilerin de temel vatandaşlık görevi olduğundan modern hukuk, iktisat ve maliyenin yanı sıra siyaset ve kamu yönetiminin de ana konularından birini teşkil eder ve bilgi alanı olarak çok sayıda ilmî disiplinlerin konusunu teşkil eder. Osmanlı Devleti’nde vergi toplama usulü; emanet ve iltizam olarak uygulanmıştır. Emanet uygulaması gayet basit anlaşılabilir olduğundan burada izaha gerek görülmemektedir (Genç, 2006a: 129-132). İltizam ise biraz daha karışıktır ve izah edilmesinde fayda bulunmaktadır. Lüzum kökünden türeyen bir kelime olarak, sözlükte “*gerekli sayma, üzerine alma, bir tarafı tutma*” gibi anlamlara gelir. Terim olarak “*özel bir şahsın devlete ait herhangi bir vergi gelirini toplamayı belirli bir yıllık bedel karşılığında üzerine alması*” demektir. Bu işi yapan kişiye mültezim denir. İltizamla eş anlamlı olarak “*deruhte, tevcih, fûrûht, ihâle ve taahhüd*” tabirleri de kullanılmıştır. Günümüzün deyimiyile vergilendirmenin bir tür özelleştirilmesi şeklinde nitelenebilecek olan iltizam, ziraî toplumun hâkim olduğu dönemin yaygın bir uygulaması şeklinde ilkçağdan XX. yüzyılın başlarına kadar dünyanın pek çok ülkesinde kullanılmış bir vergilendirme metodudur (Genç, 2000b: 154-158)

Bu tanımlamada kullanılan vergi ve vergi toplama düzeni, bir devletin sadece hazinesi ile sınırlı bir durum olmadığı, aynı zamanda bir devletin idarî, sosyo-ekonomik bütün yapısını derinden etkileyen “*belirleyici*” faktör olduğu anlaşılıyor. Bu sebeple mevcut olan veya değişen “*vergilendirme*” ve “*vergi*”

¹³ (İnalçık, 2012: 168-173) (İnalçık, yazdığı Tımar maddesinin giriş paragrafı şöyledir. “Türkçe’ de dirlik (dirilik) ile eş anlamlı kullanılan timâr (tımar) kelimesi sözlükte “bakım, ilgi” anlamına gelir. Terim olarak, Osmanlı merkez vilâyetlerinde bir süvari birliğini ve askerî-idarî hiyerarşiyi desteklemek amacıyla yapılan ve tevarüs yoluyla geçmeyen tahsisatı ifade eder. Tımar sistemi, imparatorluğun sadece askerî-idarî teşkilatlanmasının temel direği olmakla kalmamış, aynı zamanda mîrî arazi sisteminin işleyişinde, köylü-çiftçilerin statüleri ve ödeyecekleri verginin belirlenmesinde ve imparatorluğun klasik çağında (1300-1600) tarımsal ekonominin yönetiminde esas belirleyici faktör olmuştur.” Demektir)

toplama düzeni" devletin idarî yapılanması ve yapısı üzerinde doğrudan etkili olmaktadır. Tanzimat'a giden süreçte Osmanlı Devleti, II. Mahmud'tan itibaren devleti merkezi bir yapıya kavuşturmak amacıyla ıslahatlara başlamıştı (Doğan, 2011: 505-521). Bunun birçok sebepleri bulunmaktaydı. Nitekim 19. yüzyılın başından itibaren ülkenin "*ulaşım ağının ve dış ticaret kanallarının değişmesi*", "*üretim ve kontrol merkezlerini*" değiştirmişti. Bu değişimlerin zorlamasıyla devletin eyalet sınırları ve hiyerarşisi de daimî düzenlemeleri gerekli hale getirmekteydi. 19. yüzyılın başından itibaren birçok eyalette ortaya çıkan ciddi manada karışıklıklar devlet idarecilerini, idareyi sağlıklı yürütmek, asayiş ve düzeni korumak için yeni kararlar almaya zorlamıştır. Devletin aldığı karar, bütün olumsuz gelişmelerinin ancak "*merkeziyetçi*" bir idarenin yerleştirilmesinin zaruri olduğu şeklindedir (Ortaylı, 2000: 28-29). Bu anlayışa bağlı olarak da "*merkezi bir vergi düzeni*"nin uygulanması gerekmektedir. Uygulamaya konulacak merkezi bir vergi düzenlemesi yapılandırılmasında vergiyi kim/kimler ve hangi yetkilerle toplayacaktır? Bu konuların da hukuki tanımlamalarının yapılması şarttır. Yapılan bütün düzenlemelere rağmen merkezi bir sistemle "*vergi düzeni*" kurmak pek kolay olmamıştır. İltizamın kaldırılması ülkede birçok karışıklığa sebep olmuş, yerine "*muhassıllık sistemi*" kurulmuştur (Çadırcı, 1997a: 15-22). Arapça tahsîl masdarından türeyen, "*tahsil edici*" anlamındaki muhassıl kelimesi Osmanlı Devleti'nden önce Anadolu Selçuklularında kullanılmıştır. Muhassıllar Osmanlı Devleti'nde kuruluşun itibaren Anadolu'da ve Rumeli'de cizye, âşâr, âdet-i ağnâm, imdâd-ı seferiyye ve hazariyye, sâlâriyye, mukabele, bedel-i nüzül, avârız, ispençe vb. adlarla anılan vergilerin tarh ve tahsilinde görev yapmışlardır. İltizam sisteminin kaldırılmasından sonra vergileri toplamakla vazifeli ve doğrudan merkeze bağlı olan muhassıl-ı emvâl adlı görevliler tayin edilmiştir (Özkaya-Akyıldız, 2006: 18-20). Muhassıllık sistemi de arzu edilen maksadı hâsıl etmeyince 1842 yılı mart ayında yeni bir düzenleme daha yapılmıştır. Yapılan düzenlemede verginin sağlıklı toplanabilmesi için taşra teşkilatında hiyerarşik bir ilave olarak; birkaç köyün bağlandığı köyle sancak arası yeni bir idarî birim olan "*Kaza*" oluşturulmuştur. Osmanlıda daha önce adlî bir birim olan kazadan farklı olarak mülkî idarî bir birimdir. Kazanın idarecisi, mahallin halkı tarafından seçilir ve "*Kaza Müdürü*" diye adlandırılırdı. Muhassıl yerine yine merkezden atanan yöneticiye, sözlükte kelime anlamı, "*birinin yerine geçen, yerini tutan, vekil, nâib*" anlamındaki kâim-makâmdan gelen kelime olarak "*Kaymakam*"lar görevlendirilmiştir. Osmanlı merkez ve taşra teşkilâtında hem unvan hem terim olarak çok rastlanır bir görevdir. Bu düzenlemenin en önemli özelliği ilk kez kazanın "*adlî birim*", yerine "*idari birim*" olarak Osmanlı taşra teşkilatında yer almasıdır (Çadırcı, 2007b: 61; Torun, 2005: 38-69). Görüldüğü gibi "*esas maksadı vergi toplamak olan bir düzenlemede yapılanmanın sınırları, idari yapıyı*" değiştirebilecek seviyede etkili olabilmektedir. Kaza biriminin kurulmasıyla Kaza Müdürü'nün görevi tanımlanırken, en önemli görevi, "*kazalarına bağlı köylerden aşar ve benzeri vergilerin zamanında toplanmasını sağlamak*" olduğu vurgusu öne çıkmaktadır.¹⁴ Yani Osmanlı Devleti, II. Mahmud'la başlayan merkezleşme siyasetini yürütürken idarecileri merkezden atamakta ve atadığı görevlinin idarî yetkilerini de belirlemektedir. Aynı durum, tımarın, iltizamın ve muhassıllığın kaldırılması sürecinde de söz konusudur. Vergi toplama görevlilerini merkezden tayin ederken, yetkilerini de "*merkezleştirilmiş*" bir tanımlamayla yapmıştır. Vergiyle ilgili bütün bu düzenlemeler istenilen olumlu sonuçlar vermemiş, hatta bazen ciddi karışıklıklara ve tepkilere yol açmıştır. Devlet, vergiye de esas olmak üzere toprak düzenlemelerindeki eksiklikleri ve idarî yapıdaki olumsuz etkileri ortadan kaldırmak için 6 Haziran 1858'de "*Kânûnnâme-i Arâzi*" (Kenanoğlu, 2006b: 107-138) (Arazi Kanunnamesi) hazırlanmıştır. Bu süreçte yapılan düzenlemeler bu defa da "*yetki*" karmaşasına sebep olmuştur. Eylül 1858 tarihinde çıkarılan bir talimatname ile de yapılacak yeni düzenlemelerde bir "*usûl*" belirlenmiş gerek en alt birimden yukarıya hiyerarşik olarak gelen gerekse, merkezden yapılan düzenlemelerde yapılacak herhangi bir değişiklik yetkisi Padişah'a bırakılmıştır

¹⁴ Çadırcı, 1989: 237-257; (Bu makaleye ilave edilen "22 Eylül 1858 tarihli "*Vülât-ı İzâm ve mutasarrıfın-i kirâm ile kâimekâmların ve müdürlerin vezâyifini şâmil talimat*"ında kaza müdürlerinin görevleri tespit edilmiştir.)

(Ortaylı, 2000: 28-29). Böylece, Tanzimat'la ortaya çıkan "yetkili" ve "yetkiler" karmaşası da bir düzene kavuşturulmuştur.

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'la başlayan süreçte doğrudan taşra teşkilatında mülkî idarî en temel düzenleme, 7 Kasım 1864 (7 Cemaziye'l-ahir 1281)'de hazırlanan "1864 Vilâyet Nizamnamesi"dir. Ali Paşa, Fuat Paşa, Mithat Paşa ve Ahmet Cevdet Paşa gibi devlet ve hukuk adamları tarafından hazırlanan kanunname, 1867'de yapılan küçük değişikliklerle, 22 Ocak 1871'de "İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyet Nizâmnamesi" adıyla düzenlenmiş ve uygulamaya konulduğu adıyla "Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi" diye adlandırılmıştır. 1871 İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyet Nizâmnamesi, Resmi Gazete, Takvim-i Vekâyi'de yayımlandıktan sonra yürürlüğe girmiştir. 1871 Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi ile devlet taşra mülkî idarî yapısını; vilâyet, livâ (sancak), kaza (Seyitdanlıoğlu, 1996a: 67-81) ve karye (köy, kura) olmak üzere yeni idari birimlere ayrılmıştır. Vilâyetin başında Vâli, Livâ'da Livâ kaymakamı, Kaza'da Kaza müdürü, köylerde ise seçimle gelen muhtarlar bulunacaktı. Ayrıca vilâyetin yönetiminde valinin başkanlığında toplanacak olan danışma meclisleri kurulmuştu. Böylece, "Vilâyet İdâre Meclisi", "Livâ İdâre Meclisi", "Kazâ İdâre Meclisi" ve köylerde "İhtiyar Meclisleri" oluşturuldu. Vilâyet İdâre Meclisi valinin dışında mektupçu, defterdâr ve hâriciye memurlarından oluşuyordu. Ayrıca, müftü, gayrimüslimleri temsilen ruhanî liderleri ve bunların dışında halk tarafından seçilen ikisi Müslim, ikisi gayrimüslim üye olmak üzere dört kişi halkı temsilen, meclise katılıyordu. Bu meclisler her kademede aynı şekilde teşkil edilecekti (Seyitdanlıoğlu, 1996a: 67-81). Esasında, 1871'de yapılan düzenlemeler, 1864 Vilâyet Nizamnamesi'nde esaslı değişiklikler yapmaktan ziyade uygulamaya yönelik birtakım tashihler şeklindedir de denilebilir. Maksat ise "bundan önceki nizamnamelerde de görüldüğü gibi merkezî bir idare tarzını daha gelişmiş ve uygulanabilir bir hale koymak" (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 89-103) olarak da yorumlanabilir. Burada bir hususa dikkat çekmemiz gerekmektedir ki 1864-1871 düzenlemelerinde bir tanımlama göze çarpmaktadır. Dönemin belgelerinde ilk defa kullanıldığı haliyle, "elviye-i gayri mülhaka" ifadesidir. Bu ifadenin mahiyeti ile ilgili ilk dönem kaynaklarında teferruatlı bilgi bulmak pek mümkün görünmemektedir. Bunun sebebi uygulamanın yeni ve özel olarak çok az sayıda liva (sancak)da uygulamaya konulmuş olması kabul edilebilir. Böylece uygulama ile Osmanlıda livalar mülkî idare olarak: "Mülhak Livâ" ve "Gayr-i mülhak Livâ" şeklinde iki kısma ayrılmıştır. İlk gayri mülhak livalar; Kudüs, Canik, Şehr-i Zor gibi "kalabalık ve karışık etnik bünyeli" sancaklar olması dikkat çekmektedir. Bu mülkî idarî düzenlemede coğrafyadaki "nüfus ve sosyo-kültürel yapı"nın esas alındığına dikkat çekmek istiyoruz. II. Meşrutiyetten sonra birçok mülhak livanın müstakil hale getirilmesi teşebbüsleri olmuşsa da düzenleme belli sayıda kalmıştır. Bu düzenlemede; Bingazi, Bolu, İzmid, Çatalca, Urfa, Asir, Kale-i Sultaniye ve Karasi müstakil liva yapılmıştır (Ortaylı, 2000: 63).

22 Ocak 1871'de yürürlüğe giren "İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyet Nizâmnamesi/Tuna Vilâyet Nizâmnamesi", 15 Mart 1913 yılında "İttihad ve Terakki Hükümeti" tarafından çıkarılan "İdâre-i Umumiyye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati"ne kadar, yaklaşık kırk iki yıl sürecek bir süre yürürlükte kalmıştır. Bu sebeple 1871 Tuna Vilâyeti düzenlemesinden bazı bilgileri buraya aktarmak yapılacak değerlendirmeler için faydalı görülmüştür. Bu nizamname ile Osmanlı taşrası mülkî idarî bakımdan; 27 vilâyet ve 123 sancağa bölünmüştü. Rumeli'deki topraklarında 10 vilâyet, 44 sancak, Anadolu'da 16 vilâyet, 74 sancak, Kuzey Afrika'da ise 1 vilâyet, 5 sancak oluşturulmuştu. Bu yapılanma taşra mülkî idarî yapısında "Eyâlet" kavramı kaldırılmış ve yerine "Vilâyet" kavramı yeni anlamıyla kullanılmıştır ki, bu anlamda 27 vilâyet yapılmıştır. Sancak kavramı yerine de liva denilmeye başlandığı kabul edilirse 123 livadan 8 liva "elviye-i gayr-i mülhak" olarak doğrudan merkeze bağlanıyordu. Yine bu yapılanma ile Vilâyet'te "Vâli", Livâ denilen sancak biriminde "Mutasarıf" görev yapacak, Kaza yönetimi ise "Kaymakam" denilen memur tarafından yürütülecekti. Bu nizamnameyle oluşturulan nahiyede ise, "Nahiye Müdürü" mülkî amir olacaktı. Köyler seçimle gelen muhtarlar tarafından yönetilen en küçük idarî birim olarak bırakılmıştı (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 89-103). Bu hukukî düzenlemelerde teşekkül ettirilmekte olan "müessis yapı"ların yanında ilgili idarecilerin "görevleri" de tanımlanmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 89-103; Gençoğlu, 2011: 29-50). Osmanlı Devleti'nde taşra teşkilatıyla ilgili son düzenleme yukarıda ifade ettiğimiz gibi 15 Mart 1913 yılında iktidarda bulunan İttihat ve Terakki Hükümeti tarafından, "İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati Kanûnû"nun çıkarılmasıdır.

Kanunun 1-19. maddeleri vilayetlerin mülkî idarî durumu ile ilgilidir. Bu düzenlemede bir de usul değişikliği yapılmıştır. 1913 İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati'yle getirilen usulle daha önce mülkî idarî yapılandırmalardan farklı olarak, "liva ile kaza merkezlerinin, sınırlarının değişmesi, Umumi Meclisin kararı ve Dâhiliye Nezâreti'nin onayı ile Padişahça yapılacaktır" hükmü getirilmiştir. Yine kanunun birinci kısmında mülkî idarî taksimatta bir değişiklik yapılmamakla beraber, vilayet merkezinde bir "Merkez Kazası" teşkil edilerek mülkî idareci olarak da "Kaymakam"ın tayin edilmesi, bir "yenilik" olmuştur. Artık vali merkezde görevlerinin bir kısmını kaymakama devrederek vilayet bazında daha faal duruma gelmiştir. Ayrıca gayr-ı mülhak Liva, Vilayet statüsüne getirilmiş, livada idarecisi "mutasarrıf" yerini korumuştur. Bu düzenlemede "Gayri Mülhak Liva Mutasarrıfı" doğrudan vali gibi merkeze karşı sorumlu tutulmuştur ki, bu madde dikkat çekmektedir. Bu durum nasıl izah edilebilir? Düzenlemede Gayr-i Mülhak Liva, Vilayet statüsüne yükseltilmiş, doğrudan merkeze bağlanmış, fakat mülkî idarecinin unvanı "mutasarrıf" olarak kalmış, bir başka ifadeyle mülkî idarî unvanı valinin altında olan mutasarrıf, vilayet statüsündeki bir mülk düzeni idare edecektir. Sadece "Mülki yapı" değişikliği ile sınırlı kalmış olması, şartların getirdiği ve zaruretle ortaya çıkan bir durum olarak kabul edilmelidir ki harp yıllarıdır (Balkan Harbi, I. Dünya Harbi). Pekâlâ, 1913'de çıkarılan, İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkati, isminden de anlaşılacağı gibi şartların getirdiği "muvakkat/geçici" bir düzenlemedir. Öncelikle bu düzenlemenin 24 Aralık 1876 (7 Zilhicce 1293) Kânûn-ı Esâsî'sinde hukuki anlamda değişiklik yapılmasını gerektirmektedir ki, bu hususlarda Osmanlı meclislerinde münazaralar ve tartışmalar yaşanmıştır. Bu bahse ileride daha geniş olarak değinilecektir. Diğer taraftan bu düzenlemede, "Gayr-i mülhak livada" içerisindeki "idari bölünme" de bir değişiklik yapılmamış, eski halini korumuş olmakla beraber "idare meclislerinin kuruluş ve görevlerinde bazı yenilikler" de yapılmıştır. Burada "Vilâyet Özel İdaresi" yapılına ilk defa yer verilmekte, yerel işler ve bu işleri yapacak kimselerin uyacakları kurallar ayrıntılarıyla sıralanmaktadır: Vilâyet bütçesi, gelir-giderler, alacak ve borçların neler olduğu ayrıntılarıyla yer almıştır (Kaştan, 2016: 78-98). Aslında, Osmanlı Devleti, 21 Şubat 1876 tarihinde "İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet Hakkında Talimât" adı altında bir düzenleme yapmıştı. Bu talimatnamede valilerin görevleri; "vezâif-i islâhiye" ve "vezâif-i dâimiye" olarak iki başlık halinde yer almış, idari taksimat noktasında bir değişiklik olmamıştır. 1876 Kânûnu Esâsî'nin, vilâyet idaresi ile ilgili hükümleri, birinci maddede Osmanlı Devleti'nin tüm memleketleri, bölümleri ve mümtâz eyâletleriyle bölünmez bir bütün olduğu belirtilmiştir. Yine 1876 Kânûn-ı Esâsî'nin 11. bölümünde (108-112. Maddeler) eyaletlerin idaresi ile ilgilidir ki, 108. madde'de "Vilâyetlerin usûl-i idaresi tevsi'i me'zuniyet ve tefrik-i vezâ'if kâ'idisi üzerine müesses" olduğu ibaresi ile taşra idaresinde "yetki genişliği ve görevler ayrılığı" ilkeleri yer almıştır. Ayrıca 1876 Kânûn-ı Esâsî'nin bu maddesinde taşra idarelerinin dereceleri, meclislerinin oluşturulması özel nizamnamelerle düzenleneceği de hüküm altına alınmıştır ki, adalet ve yargı makamlarının yeniden düzenlenmesi, yerel meclislerin oluşturularak halkın yönetime bir şekilde dâhil edilmesi 1876 Kânûn-ı Esâsî ile biçimlendirilmeye çalışılmıştı. Nitekim 1913 yılında kabul edilen İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati ile bazı ilkeler de uygulamaya konulmuştur (Kaştan, 2016: 82-83) denilebilir. Ayrıca 1913 tarihli düzenlemenin iki yeni özelliğinden bahsedilebilir ki biri memleket idaresinde "tevsî-i me'zuniyet" bir diğeri de vilayetlere "hük-m-i şahsiyet" tanınmış olmasıdır. Bu anlamda, 1913 tarihli İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati ile vilayetler merkezce idarî taksimatın bir cüzü ve hükmi şahsiyeti haiz bir "Âdem-i Merkeziyet" idaresi olarak kabul edilmiştir (Kaştan, 2016: 86). Bir diğer durum, 1913 İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati düzenlemesinde, o vakte kadar yapılan düzenlemelerin hiçbirinde olmadığı kadar teferruatlı bir şekilde: idarî taksimat ile vali, mutasarrıf ve kaymakamın yetki/statü ve görevleri hakkında bilgiler bulunmakta ve özellikle görevleri teferruatlı bir şekilde düzenlenmiştir (Kartal, 2010b: 63-65). Bütün bunlara rağmen, 1913 İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati, daha önceki düzenlemelerin devamı niteliğindedir. Kanunun kabulünden on sene kadar sonra devletin "adı dâhil, coğrafi boyutu, yönetim yapısı, geleceğe ilişkin perspektifi" değişmiştir. 1913 İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati'nin getirdiği bazı değişiklikler Osmanlı meclislerinde tartışılmışsa da kânun, uzun yıllar çok fazla bir değişikliğe uğramadan yürürlükte kalmıştır. Cumhuriyet Dönemi'nde yapılan düzenlemeler, 1913 İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati, "il özel idaresi sistemini" ayakta tutmaya ve işler kılmaya yetmemiş ve bu idareler yıllar geçtikçe işlerliklerini yitirmişlerdir (Kartal, 2010b: 80). Buraya kadar

yapılan izahlardan sonra tartışılan hususlara açıklık kazandırmak için Osmanlıdan Cumhuriyet'e taşra idaresinde kullanılan özellikle üç kavram hakkında kısa bilgilendirmeler yapmak faydalı olacaktır:

Vilâyet

Vilâyet, Arapça "*idâre etme, icrâ*" anlamındaki "*iyâle*" kelimesinden gelir. Osmanlılarda en büyük idarî birim karşılığında bu tabirin resmen kullanılışı XVI. yüzyıl sonlarında olmuştur. III. Murad zamanında (1574-1595) Osmanlı Devleti'nin eyalet adıyla idarî birimlere ayrıldığı görüşü yanlış olmalıdır. Çünkü bu kelimeye o dönemin belgelerinde rastlanmaz. Bunun yerine daima "*beylerbeyilik*" ve "*vilâyet*" tabirleri yer almıştır. Ancak vilâyet terimi küçük veya büyük ayrımı yapılmadan herhangi bir idarî birim için kullanılmıştır. Beylerbeylik ise yalnızca bu çeşit idarî birimin özel terimi niteliğini taşıırken muhtemelen 1591'de onun bu idarî özelliğini yansıtmak üzere "*eyâlet*" kelimesi benimsenmiş, beylerbeylik tabirinin de bir beylerbeyinin makamı anlamında kullanılmasına devam edilmiştir. İlk Osmanlı kaynaklarında beylerbeyi, taşrada muayyen bölgelerdeki tımarlı sipahilerin kumandanı olarak geçer; doğrudan beylerbeyi idaresi altındaki böyle bir askerî teşkilâta İlhanlılar ve Selçuklular da rastlanır. Bu durum Osmanlı idari teşkilatlanmalarında Selçuklu ve İlhanlı devlet teşkilatlarından etkilendiğinin göstergesi olmalıdır. Osmanlı Devleti'nin Klasik Çağı (1300-1600)'nin sonu itibarıyla otuz iki eyaleti bulunmaktadır. Bir eyalet sancak veya liva denilen idari birimlerden meydana geliyordu ve beylerbeyi "*Paşa Sancağı*"nda bulunuyordu. II. Mahmud, 1812 yılında eyaletleri "*müşîriyet*" olarak yeniden teşkilatlandırmıştır. Tanzimat'ın ilanından itibaren mali işler "*muhâssıl*"lara verilirken valinin yetkileri de asayiş ve emniyetle sınırlı kaldı. Bu süreçte valilerin mesuliyetlerini paylaşan "*idâre meclisleri*" kuruldu ve eyaletlerin birçoğunun "sınırları daha da küçültüldü", böylece 1864'te çıkarılan Vilâyet Nizamnamesi ile "*eyâlet*" yerine "*vilâyet*"ler teşekkül ettirildi (İnalçık, 1999b: 548-550). Cumhuriyet'in kuruluşundan bir süre sonraya kadar da bu sistem devam etmiştir.

il

Cumhuriyet idaresi, Milli Mücadele ile başlattıkları süreçte taşrada mülkî idarî yapılanmasıyla ilgili düzenlemelerde Osmanlıdan kalan mirasa karşı müesses yapılar, kurmak istedilirse de bu kolay olmamıştır. Yapılandırmalarda teorik tanımları yapmak mümkün olsa da uygulamada bu durum kolay görünmemektedir. Her şeyden evvel yapılması gereken hukuki düzenlemeler bulunmakta ve arkasından uygulamaya konulmasıyla ortaya çıkacak aksaklıklarında dikkatle takip edilmesi ve giderilmesi gerekmektedir. Milli mücadeleyi yürütenler: Mondros Mütarekesi ile başlayan işgaller sebebiyle coğrafyanın "*yüzölçümü*" bakımından daraldığının ve kalan coğrafya içerisinde de "*ulaşım*"ın en büyük sıkıntı olduğunun farkındadırlar. Bunlara ilaveten iktisadi ve sosyo-kültürel sebepleri de dikkate almadan yeni idari düzenlemelerin yapılması ve uygulanmasının zor olduğunu da iyi bilmeleri gerekmektedir (Tekeli, 1972: 91-119). Yeni düzenlemede taşra idaresinin ilk kademesi olan "*il*", merkezi idareye bağlı ve tüzel kişiliği olan bir idare şekli olarak düzenlenmiştir. Ancak il sayısının artması ve 20 Ocak 1921 Kânûn-ı Esâsî'si ile "*yerel meclislerin*", "*genel yetkili*" kılınması yerel iktidarları güçlendirmiştir. Cumhuriyeti kuranlar, yeni devlet ideolojisinin hayata geçirilebilmesi için merkeziyetçi bir düzenlemenin olması gerektiğini düşünmektedirler. Cumhuriyet'in ilanından sonra denetimi sağlamak amacıyla 20 Ocak 1921 Anayasası'nın âdemi merkeziyetçi idare sistemini kaldıran 1924 Anayasası, kamu gücünü artırarak mahalli idarelerin yetki alanlarını daraltmıştır (Keskin, 2007b: 119-120).

Liva (Sancak) nedir?

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren taşra idari teşkilatında; vilâyet, liva, kaza ve nahiye ile ilgili düzenlemeler yapılmaktaydı. 1852 Vilâyet Nizamnamesiyle ilk defa vilâyetlere bağlı livalar; "*elviye-i gayr-i mülhaka*" ve "*elviye-i mülhak*" olarak düzenlenmiştir. Müstakil livalara tayin edilen mutasarrıflar, valinin yetkisine sahip olduğu gibi liva idare meclislerinde de benzeri yetki kullanmaktaydı. Nitekim müstakil livalarda vilâyetlerde olduğu gibi bir de umumi meclis bulunmaktaydı. Bir başka deyişle, vilâyetlerden daha dar alanlarda teşkilatlanan müstakil livalar, mülkî

idarî düzeyde “vilayete eşdeğer” sayılmıştı. 1852 tarihli düzenlemeyle ortaya çıkmış olan müstakil liva ile ilgili 1858 ve 1864 yıllarında yapılan düzenlemelerle de birtakım tashihler yapılmıştır. Mesela 1860 yılında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kararıyla bazı vilayetlerin de müstakil livaya dönüştürüldüğüne dair bilgiler bulunmaktadır. 20 Ocak 1909 tarihli “Levâyah ve Tekâlif-i Kanûniyye ve Encümen Mazbataları” düzenlemesinde diğer düzenlemelerde benzeri olduğu gibi müstakil livaların yapılandırılmasına sebepler olarak; asayiş ve güvenliğin sağlanması, arazilerin verimli kullanılması, idari birimler arasında ulaşım zorlukları nüfusun çokluğu ve etnik farklılık dile getirilmektedir. Buna zaman zaman Avrupalı devletlerin müdahalelerini de eklemek gerekir. Yine 27 Ocak 1915 tarihinde Dâhiliye Nâzırı Talat Paşa tarafından bir kanun layihası hazırlanmıştır. Dört madde halinde hazırlanan layihada mülhak livaların doğrudan merkez tarafından idare edilmesi, bu hususta Dâhiliye Nezâreti'nin yetkilendirilmesi ve ertesini yıl (1916) Mart'ından itibaren mülkî idaresine vilayet unvanı verilmesi kararlaştırılmıştır (BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 7). Gerekçede, taşra idari taksimatının; vilayet-kaza-nahiye olarak üç dereceli olmasının uygun görüldüğü bildirilmiştir. İçlerinde Malatya'nın da bulunduğu bazı livaların isimleri bazı livaların da coğrafi mevkileri (Garbî Anadolu) belirtilmiştir. 1876 Kânûn-ı Esâsî'sine atıfta bulunarak “tevsî-i me'zûniyet” şartına işaret edilerek bazı vilayetlerde “ahvâl-i husûsiye nazar-ı dikkate alınmak şartıyla” diye de gerekçede ifadeler bulunmaktadır. Gerekçe kısmında II. Meşrutiyetin başlangıcından itibaren yeni olmak kaydıyla 16 müstakil liva oluşturulduğu da belirtilmiştir. Gerekçeye göre mülhak livaların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak müstakil kılınmalarıyla bu livalarda; doğrudan doğruya kendi mukadderatlarına hâkim olacakları, ümran ve iktisadi kabiliyetleri ile müspet neticelere ulaşıldığının da gözlemlendiği belirtilmiştir. Ancak yasa tasarısında livalardan bir bölümünün, savaş sonuna kadar özel idareleri bakımından bağımsız olmak üzere, genel idarelerinin ve askeri işlemlerinin bir vilayete bağlı olarak yönetilmesi istenmiştir. Yine 27 Ocak 1915 (11 Rebiyyü'llevvel 1333) tarihinde Dâhiliye Nezâreti tarafından Sadaret Makamına sunulan bir mahzar bulunmaktadır.

Bu belge, “Layihâ-i kânun/Kanun teklifi olarak:

“Madde 1: 334 senesi Mart'ından itibaren bi'l-umûm elviye-i mülhaka doğrudan doğruya merkezden idâre olunacaktır.

Madde 2: Tahrîrliğin hitamına lüzum görülecek livâların idâre-i husûsiyeleri müstakîl kalmak şartıyla idâre-i 'umûmiyelerinin tevhiiden ru'yeti içün Dâhiliye Nezâretine me'zûniyet verilmiştir.

3-Bi'l-'umûm livâlara sene-i mezkûre Mart'ından itibaren vilâyet 'unvânı i'tâ kılınmıştır.

4-İşbu kânunun icrasına Hey'et-i Vükelâ me'mûrdur.”

Devamında, “Şu sûretle memleketdeki derecât-ı idâre nâhiye, kaza ve vilâyete inhisâr edecek olub fakat vilâyet nâmı yalnız eski vilâyet merkez sancağına a'id kalacağına ve nazar-ı kânunda ve hudûdâtında “ayni mevk'i ve selâhiyâtı hâ'iz olub makâmâtdan birine vilâyet diğerine gayr-i mülhak livâ denilmesi olacağı hakkında livâra sûret-i 'umûmiyede vilâyet 'unvânı i'tâ olunmuştur...” diye belirtilmiştir. Bu kanun teklifinin hazırlanmasına sebep olarak gösterilen livalar arasında Malatya'da bulunmaktadır.

Kanunun “esbâb-ı mucibi” olarak da:

“Vilâyet idâresinin tesî-i me'zûniyet esâsına müstenid olması Kânûn-ı Esâsî iktizasına olduğuna teşkilât-ı hazıra-i mülkiyenin ba'zı vilâyetlerde ahvâl-i husûsiye nazar-ı dikkate alınmak şartıyla ‘adedleri tezyid edilerek vilâyet ve kaza ve nâhiye nâmlarıyla üç derece edilmesi muvafık görülen livaya takkarrüb edilmek üzere bidâyet-i meşrutiyetden beri on altı müstakil livâ teşkil kılınmıştır...” denilmektedir. Belgede, yapılacak düzenlemelerle ilgili daha önemli bir önceliğe işaret edilmektedir ki, “Ancak harbin devam etmekte olması ba'zı müntakda idâre-i 'umûmiyenin ve ordular i'âşesinin te'mîni için daha idâre-i müstakilenin tevhiidinden elzem olduğundan mukârınca lüzum görülecek livâların idâre-i husûsiyesi müstakîl kalmak şartıyla idâre-i 'umûmiyelerinin ve i'âşe mu'amelâtının hitâm-ı harbe kadar tevhiiden idâreleri zaruri görülerek me'zûniyet talep edilmiştir” (BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 6-7)

diye ifade edilmiştir. Burada talebin I. Dünya Harbi'nin şartları gereği "*i'âşenin te'mîni*" esas alınmış ve "*me'zûniyet*" talebi yapılmıştır. Hazırlanan kanun tasarısında I. Dünya Harbi'nin şartları içerisinde iâşe gibi zarurî bir husus dile getirilerek liva düzenlemesi ve müstakil livalara da vilayet statüsü verilmesi şeklinde bir düzenleme istenmiştir. Yine idâre-i 'Umûmiye Dâhiliye Müdüriyeti tarafından 30 Ocak 1915 (14 Rebiyyü'l-evvel 1333) tarihinde yukarıda belirttiğimiz kanun tasarısının sadarete sunulduğu hakkında belge bulunmaktadır (BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 8). Dâhiliye Nezâreti, idâre-i Umûmiye Müdüriyeti kalemine ait ancak tarihi olmayan bir belgede, "*irade-i Seniyye*" başlığında 1915 (1334) senesi başından itibaren müstakil livalara vilayet unvanı verilmiştir, bilgisi bulunmakta ve "*İşbu irâde-i seniyyenin icrasına Heyet-i Vükelâ me'mûrdur*" (BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 4) denilmektedir. Yine tekraren hazırlanmış bir diğer belge de Dâhiliye Nâzırı imzalı 14 Ekim 1917 (27 Zilhicce 1335) tarihli bir maruzatta, müstakil livalara, mülkî idare olarak "*vilâyet*" statüsü verilmesi hakkında arzdir (BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 6). Bu arzdan üç gün önce 12 Ekim 1917'de Anadolu'da bazı livalarla beraber Malatya Livâsının da müstakil idare edilmesi için hazırlanan layiha Sadaret Makamına gönderilmiştir (BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 3). Belgelerden takip edebildiğimiz kadarıyla tasarı üzerinde birtakım değişiklikler yapan Dâhiliye Encümeni, geçici olarak bir vilayete bağlanan livaların, savaş sonunda müstakil olacaklarına dair bir hüküm de eklemiştir. Encümen, mülhak livaların doğrudan doğruya merkeze bağlanmalarını uygun görmeye beraber, hukuki olarak 1876 Kânûn-ı Esâsî'nin, 109. maddesini dayanak göstererek, "*livaların vilâyet statüsü*" unvanına sahip olamayacaklarını belirtmiştir. Bu nedenle, vilayet yerine müstakil mutasarrıflık adı verilmesi önerilmiştir. Tasarının birinci maddesi de buna göre "*bi'l-umûm mülhak livâlar, müstakil mutasarrıflıklara kalb edilmiştir*" şeklinde değiştirilmiştir. Maliye Encümeni, bütün livaları bağımsız hale getirmeye çalışan hükümet kararına karşı, müstakil yapılacak liva sayısını 20 ile sınırlandırmıştır. Sadrazam ve Dâhiliye Vekili Talat Paşa, yasa tasarısına ilişkin meclis görüşmelerinde yaptığı konuşmada, mülki bölünüşteki üç kademededen birinin kaldırılması sorununun hükümet programında da yer aldığını, ancak Kanuni Esası'nın buna izin vermediğini belirtmiştir. Talat Paşa, görüşülmekte olan tasarının bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olduğunu ve gelecekte bütün livaların müstakil yapılacağını söylemiştir. Tasarı Osmanlı Mebûsân Meclisi'nde yapılan iki oylama sonucunda kabul edilmiş ve Ayan Meclisi'ne gönderilmiştir. Ancak Ayan Meclisinde görüşmeler tamamlanmadan meclisler dağılmıştır. Dolayısıyla Livaların tamamının vilayet hükmünde kabul edilen süreç hukuki bir temele oturtulamamıştır.

Millî Mücadele Dönemi'nde hükümetlerinin, bazı mülhak livaları, müstakil liva yapması ve yeni müstakil livalar kurmaları, 1876 ve 1921 Teşkilât-ı Esâsî'lerine uymamakla beraber I. ve II. Meclis bu kararlara itiraz etmemiştir (Keskin, 2012c: 229). Buna göre 1920-1924 döneminde 36 mülhak liva müstakil yapılmış, 6 yeni müstakil liva kurulmuş; 15 vilayet merkezi ve 17 müstakil liva ile birlikte toplam il sayısı 74'e ulaşmıştır ki, Malatya livası bunlardan biridir. Bu süre içerisinde bazı düzenlemelerin yapıldığını da belirtmek gerekir. Nitekim Dâhiliye Vekâleti 1923 yılında mutasarrıfların isimlerinin vali ile değiştirildiğine, mülhak ve müstakil bütün livaların vilayet unvanına sahip olduklarına ve vilayet şeklinde yönetileceklerine ilişkin bir genelge yayımlamıştır. Ancak 20 Ocak 1921 Anayasası'nın fiilen uygulanmasını sağlayan bu genelgeye rağmen, vilayet adını alan livaların "*müstakil-mülhak*" ayırımının sürüp sürmediğine ilişkin tereddütler, TBMM'nin 8 Mart 1924 günlü 82 sayılı kararına kadar giderilememiştir (Keskin, 2012d: 1401). Bunun sebebini yapılan düzenlemelerin 1913'de çıkarılan idâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati kanunuyla çeliştiği şeklinde değerlendirilmişse de (Kartal, 2010b: 80) taşradaki daha ziyade uygulamalardan ortaya çıkan mülkî idarî sıkıntılar 1930'lu yıllara kadar sürmüştür (Kartal, 2010b: 80).

Burada birbiriyle ilgili iki hususu tartışmak gerekir diye düşünüyorum. Birincisi, Osmanlı döneminde kullanılan "*vilâyet*" kavramına karşılık Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren kullanılan "*il/vilâyet*" kavramı birbirlerine "*mütekabil*" kavramlar mıdır? İkincisi Cumhuriyet Dönemi'nin "*il sistemi*" yapılanmasında Osmanlı "*Livâ*" kavramının karşılığı nedir? Bu soruların cevabı aynı zamanda çalışmanın başında sordüğümüz soruların cevaplanmasına da katkı sağlayacaktır.

Öncelikle şu tespiti hatırlatalım ki, Osmanlının klasik çağında taşra idaresinin en büyük mülkî idarî birimi "Eyâlet"tir. İlk defa 1864 Vilâyet Nizâmnamesi ile Osmanlı Devleti'nde taşranın mülkî idarî en büyük idari birimi olan eyâlet kavramının yerine "Vilâyet" kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Vilâyet kavramı Cumhuriyet döneminde de kullanılmaya devam etmiştir. Bu süreçte Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren vilâyet kavramıyla aynı anlamda "il" kavramı da kullanılmıştır. İkincisi bu konularda çalışanların çoğunlukla kabul ettikleri Cumhuriyet'in "il sistemi"nin Osmanlı taşra idaresindeki mülkî idarî olarak "Livâ"nın müteakibi bir değişim ve dönüşümdür. Bu görüş genellikle tarihçiler ve idari bilimler alanında çalışanlar arasında itibar görmekte ve kabul edilmektedir.¹⁵ Bu görüş sahiplerinin çoğu, Cumhuriyet'ten itibaren kullanılan "il" kavramını 1864 nizamnamesiyle ilişkilendirmişler ve iki kavramın aynı manaya geldiğini ve "il" kavramının tarihi dayanağı olarak da 1864 Vilâyet Nizâmnamesi'ni işaret etmişlerdir. Bu görüşlerin ortak tarafı da Cumhuriyet Dönemi'nde "il sistemi" kurulurken esas alınan ölçeğin "coğrafya" olmasıdır. Dolayısıyla şunu kesin bir ifade ile belirtelim ki, ne Osmanlı idarecileri ne de Cumhuriyet idarecileri ölçü olarak alınan "coğrafya" kavramını aynı anlamda kullanmamışlardır.

Bu çalışmanın sınırları içerisinde kalmak şartıyla bu hususla ilgili bazı değerlendirmeler yapılabilir. Bu konuda yapılmış bir çalışma işimizi kolaylaştırmaktadır. Çalışmanın başlığı, "İl Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye'de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile İl Sistemine Geçilmiş Midir?" (Kartal, 2014c: 279-294). Bu makale aynı kişinin benzeri bir başlıkla yapılan bir doktora tez çalışmasından türetilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 86-103). Her iki çalışmada da bu hususla ilgili çok miktarda bilgi ve kaynak tarandığı ve kanaatimizce isabetli görüşlerin de tespit edildiğini ifade edebiliriz. Bu çalışmalardaki iddialara göre, bu konularda çalışma yapanların birçoğu tarafından gözden kaçırılan 1864 Vilâyet Nizâmnamesi'nde klasik anlamda Osmanlıda kullanılan "Eyâlet" yerine "Vilâyet" kavramının kullanılmış olmasının ne anlama geldiğinin doğru anlaşılması gerektiğidir. Nitekim çalışmadaki: "Sonuç olarak; 1864 Nizamnamesi ile il sistemine geçildiği bilgisi, kamu yönetimi yazınında tartışılmamış, açıklanmamış ve sınırlanmamıştır" (Kartal, 2014c: 287) tespiti dikkat çekicidir. Hemen arkasından, "1864 Nizamnamesiyle getirilen ve önceki dönemden ayıran önemli değişiklikler şunlardır:

a) 1864 Vilayet Nizamnamesinin giriş bölümünde ülke topraklarının livaların münasebetine göre vilayet adı verilen idari bölümlere ayrıldığı belirtilmiştir. Dolayısıyla Osmanlının en büyük taşra idaresinin adı eyalet iken vilayet olmuştur.

b) En büyük taşra idaresi, vilayet, genelde eyaletten daha büyük bir coğrafi alanı ifade etmektedir. Ancak bu, Nizamnamenin metninden değil tamamen uygulamadan çıkan bir sonuçtur. Bu süreçte bazı eyaletler birleştirilerek (hepsi değil), önceki eyaletlerden daha büyük coğrafi alana sahip vilayetler oluşturulmuştur.

c) Taşra idaresine, öncesinde olmayan, yeni kamu görevlilerinin atanması öngörülmüştür (Örn: mektupçu, umur-ı hariciye memuru gibi).

d) Vilayet düzeyinde tek meclisli idari yapı (sadece vilayet idare meclisi varken), "Meclis-i Umûmi-i Vilâyet" (Vilâyet Genel Meclisi)'in kurulmasıyla iki meclisli yapıya dönüştürülmüştür. Vilayet düzeyinde oluşturulan bu "meclisler" il özel idarelerinin çekirdeği kabul edilmektedir.

e) O zamana değin eyalet, liva, kaza ve köy şeklinde olan idari taksimata nahiye kademesi eklenerek, idari kademelenme vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde oluşmuştur." (Kartal, 2014c: 287; Kılıç, 2009: 43-62)

diye devam eden maddeler halinde ifade ettiği görüşü ortaya koymaktadır. Kanaatimize göre isabetli bir değerlendirmedir.

¹⁵ Cumhuriyet'in il sisteminin dayanağının Osmanlı Dönemi'ndeki vilayet veya livanın karşılığıdır görüşleri hakkında geniş bir değerlendirme için bkz., (Kaştan, 82-86)

Birinci tartışmayla ilgili de olan bir diğer tartışma konusu da, Cumhuriyet Dönemi'nde "il"lerin yapılandırılmasında ölçek kabul edilen "Coğrafi büyüklük" tanımlamasıdır. Bu iddia sahiplerinin 1864 Vilâyet Nizâmnamesi'nin yanlış yorumlandığı görülmektedir. İddialar, 1864 düzenlemesinde, vilayet kavramının kullanılmasına rağmen, taşra teşkilatında esas yapının "Livâ (Sancak)" olduğu şeklindedir. Dolayısıyla Cumhuriyet'in "il sistemi" ölçüğünde Osmanlı'nın "Livâ" mülkî idarî birimi esas almıştır şeklinde iddia edilmektedir. Hâlbuki Osmanlı devletinde vilayetler yapılandırılırken Osmanlı'nın o günkü sınırları içerisinde coğrafi şartlara göre bazı vilayetlerin sınırları başka vilayetler ilave edilerek büyütülmüş veya bazı vilayetler de coğrafya olarak küçülmüştür. Liva ise Osmanlı devletinde hiçbir zaman taşranın "en büyük coğrafi" mülkî idarî bölümü değildir. Ayrıca, 20 Ocak 1921 Anayasası'nın 10. maddesi "Türkiye, coğrafi vaziyet ve iktisadî münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara münkasım olup kazalar da nahiyelerden tereküb eder." diyerek taşra mülkî idarî bölümlenmesinden "liva"yı çıkarmıştır. 1924 Anayasası da, taşra idaresini, önceki iki düzenlemeye yakın benzerlikte düzenlemiştir (m. 89): "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadî münasebet nokta-i nâzârından vilâyetlere, vilâyetler kazâlara, kazâlar nahiyelere münkasımdır ve nahiyeler de kasaba ve köylerden tereküb eder." (Kartal, 2014c: 287-289) denilmektedir.

Bu değerlendirmelerden sonra çalışmanın başında belirttiğimiz ve tartışmaya esas olan soruları hatırlatmak gerekirse sorularımızı: Malatya ne zaman ve ne şekilde Vilâyet/il olmuştur? Ve mülki idareci olarak tayin edilen ilk vali kimdir? Olarak iki soru veya bir sorunun iki kısmı denilebilecek biçimde sormuştuk. Sorulara cevap ararken önümüze mevcut resmî¹⁶ bilgilerde "Malatya Cumhuriyetle birlikte 20 Nisan 1924 Anayasasının 89. maddesi gereği il olmuştur. 21.07.1922 tarihinde Vehbi Bey Malatya'ya Vali olarak atanmış ve Malatya'nın ilk valisi olmuştur." (<http://www.malatya.gov.tr> (04.06.2021); <http://malatya.bel.tr> (04.06.2021)) diye belirtilen tespit önümüze çıkmıştır. Bu tespitte şu tezat bilgilere dikkat çekmek gerekir: Malatya 20 Nisan 1924 Teşkilat-ı Esâsî'nin mülkî idarî yapıyı düzenleyen 89. maddesine göre vilayet oldu ise bu düzenlemeden yirmi bir ay önce "Vâli unvanlı" bir mülkî idareci nasıl ve hangi hukukî gerekçeyle tayin edilmiştir? ya da bu tayin normal bir atama mı? Yoksa olağanüstü bir tayin midir? Yine vali unvanlı mülkî idareci, asil olarak mı? Vekil olarak mı tayin edilmiştir? Buna benzer aynı dönemde tayinler var mıdır? Sorular artırılabilir.

Yukarıda belirttiğimiz sorulara cevap verebilmek için Malatya'nın mülkî idaresi ilgili en son hukuki düzenlemeleri gözden geçirmekte fayda bulunmaktadır. Bu çerçevede Osmanlı'nın son döneminden başlamak yerinde olur kanaatindeyim. Bu anlamda Osmanlı Devleti'nde mülkî idarî düzenlemelerin II. Meşrutiyet'in ilanının hemen ardından başladığını hatırlayalım. Malatya'nın mülkî idarî durumunu ilgilendiren gelişmeler 1916 yılından itibaren görülmektedir. 1915 yılından itibaren İttihat ve Terakki Hükümeti taşra mülkî idaresinde gerekli gördüğü düzenlemeler yapmaya başlamıştır. 1917 yılında hazırlanan kanun tasarısı, Dâhiliye Encümeni ve Osmanlı Meclis-i Mebûsânı'nda görüşülerek bazı değişikliklerle kabul edilmişse de Ayanlar Meclisi'nin dağılması sebebiyle kanun hakkındaki görüşmeler tamamlanamamış ve kanun teklifi kanunlaşmamış, kadük kalmıştır. Milli Mücadele'nin başlamasıyla Osmanlı coğrafyasında taşra mülkî idarî düzenlemeler yeniden başlamıştır. 31 Mayıs 1920-20 Nisan 1924 yılları arasında yürütülen hukuki düzenlemeler tamamlanmış fakat uygulamadan doğan aksaklıklar 1929 yılında ikmal edilmiştir. 31 Mayıs 1920 taşra mülkî idarî düzenlemesi, 1913 İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati kanununa göre yapılmıştır. Bu düzenlemeyle Malatya "Müstakil Liva" kabul edilmiştir. Bu geçici kanun düzenlemelerinin temel dayanağı 24 Aralık 1876 Kânûn-ı Esâsî'dir. 20 Ocak 1921 Teşklât-ı Esâsî'si BMM'de kabul edilmiş ise de mülkî idarî teşkilatlanma hususunda ciddi bir değişikliğe gidilmemiştir. TBMM'nin kabul ettiği 20 Nisan 1924 Kânûn-ı Esâsî'de ise Malatya mülkî idare olarak "il/Vilayet" ve mülkî idarecisinin unvanı "Vâli"dir. 20 Nisan 1924 Kânûn-ı Esâsî'si tabii olarak Cumhuriyet Dönemi hukuki zihniyetine göre düzenlenmiştir.

¹⁶ Yıllıklarda: "Cumhuriyet'ten evvel mutasarrıflık Cumhuriyet'ten sonra il oldu", "Malatya'nın il oluşu Cumhuriyet'ten hemen sonradır.", *Cumhuriyet'in 50. Yılında Malatya, 1973 İl Yıllığı*, s. 8, 21; "20 Nisan 1924 tarihinde il olan Malatya" *Malatya' 96*, Malatya Valiliği 1996, s. 49; Bazı broşür ve kitaplar: Şemşi Belli, (Haz.), "Malatya'nın yeniden il oluşu Cumhuriyet'ten hemen sonradır", *Malatya 1952*, s. 21; Işık, 1998: 462.

Düzenlemelerin dikkat çeken özelliği Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçiş sürecinde gelişmeleri esası üzerine yapılmış ve hukukî olarak da Osmanlı hukuk anlayışı ile başlatılan süreç Cumhuriyet Dönemi hukuk anlayışı ile tamamlanmıştır.

Malatya'nın mülkî idaresi ve mülk idarecilerinin unvanlarını tespit ederken çalışmanın ikinci kısmının sınırları içinde kalmayı uygun bulduk. Yukarıda izaha çalıştığımız 1918 yılına kadar gelişmelerin ardından burada Millî Mücadele Dönemi, Ankara hükümetlerinin (10 Eylül 1919-20 Nisan 1924) düzenleme kararlarını esas alacağız. Bu süreçte, Dâhiliye Nezâreti'ne bağlı olarak taşra mülkî idarî taksimat şöyledir:

Vilayet/il: Osmanlıların 1864 düzenlemesi ve Cumhuriyet'in düzenlemelerinde taşra mülkî idarî yapısının en üst birimidir. Mülkî idarî yetkilinin unvanı "vali"dir. Bu sürede genellikle vilayet kelimesi kullanılmakla beraber Cumhuriyet'le birlikte "il" kavramı da kullanılacaktır. Vilâyetler, livâ (Sancak)lardan meydana gelir.

Liva (Sancâk): 1864 Vilâyet Nizâm-nâmesi'nden sonraki taşra mülki idare düzenlemelerinde vilayet ile kaza arasında bir idari yapıdır. Livalar: "müstakil ve mülhak livâ" olmak üzere iki kısımda düzenlenmiştir. Mülkî idarecileri "mutasarrıf" unvanlıdır ve doğrudan merkezden tayin edilir. Ancak yetkileri farklıdır. Müstakil liva mutasarrıfı bütün faaliyetlerinde doğrudan merkeze karşı sorumludur. Mülhak liva mutasarrıfı ise livanın bağlı olduğu vilayete karşı sorumludur. II. Meşrutiyet'ten sonraki dönemde bazı müstakil livaların mülkî dereceleri, "vilâyet" statüsüne yükseltilmiş ve mülkî idarecileri de doğrudan merkezden tayin edilmişse de bu düzenleme fiilen yürürlükte olan 24 Aralık 1876 Kânûn-ı Esâsî'sine uymadığı gerekçesi ile Osmanlı Meclis-i Mebûsânı ve Ayanlar Meclisi'nde bazen tartışmalara sebep olmuştur. Benzeri tartışmalar Millî Mücadele Dönemi'nde hazırlanan 20 Ocak 1921 Kânûn-ı Esâsî'sinden sonra da devam etmiştir. Ayrıca,

a) Mülhak Livalar: Genel idare, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilayete bağlı olarak idare edilmekte, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların hususi (özel) bütçeleri, bağlı oldukları vilayetin hesabına devredilmektedir.

b) Müstakil Livalar: Müstakil livalar olarak da tanımlanan bu livalar doğrudan doğruya Dâhiliye Nezâreti'ne bağlıdır. Mülki yapısı "vilâyet statüsü"nde mülki idarecisi de "vâli derecesi"ndedir. Genel ve yerel idare bakımından vilayete eşdeğer kılınan yönetim birimidir. Bu idarî duruma karşılık bütün idarî yapılanmasıyla "vilâyet" de değildir. Dolayısıyla Osmanlı Dönemi'ndeki liva, Cumhuriyet Dönemi'ndeki il/vilâyet'in de tam müteakibi değildir.

3) Kaza: Liva ile nahiye arasında daha önce adlî birim olan yapı 1842'den itibaren idarî birim olarak bulunacaktır. Bugünkü ilçe teşkilatının karşılığıdır. Zaman içerisinde değişikliklere uğramakla beraber bugün de taşra mülkî idarî yapısında bulunmaktadır. Kaza idarecisinin mülkî idarî yetkilisinin unvanı "Kaymakam"dır.

4) Nâhiye: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e taşra mülkî idarî yapısında bulunan bir birimdir. Sözlükte "taraf, cihet, yöre, kenar, bölge" anlamlarına gelen nâhiye kelimesi Osmanlı idarî sistemi içinde bazen bir yönetim ünitesini ve bölgeyi, bazen de coğrafi bakımdan küçük veya büyük bir çevreyi, yöreyi ve hatta semti ifade eder. Tanzimat'tan sonra daha çok kazadan küçük idarî birimler için kullanılmıştır (Şahin, 2006: 306-308). Cumhuriyet Dönemi'nde bir süre "Bucak" olarak adlandırılan mülkî idarî birimdir. 1921-2014 yılları arasında tartışmalara da konu olan mülkî idarî birim kaldırılmıştır (Özçağlar, 2014: 285-296).

5) Karye: Sözlükte "mahalle, semt, sokak, yöre" anlamındaki Farsça kûy kelimesinden gelir. Türkçede sürekli iskân yerlerinin en küçüğünü ifade eder (Gümüşçü-Küçükbaşçı, 2019; 85-87). Aynı zamanda taşranın en küçük idarî birimidir. Bugünkü köy biriminin karşılığıdır (Tavukçu, 2020: 723-724) denilebilir.

Yine bu süreçle ilgili yapılan, "Osmanlı İmparatorluğunda 1325-1909'dan 1334-1918 (dâhil) Arasında İdare Teşkilâtı ve Âmirleri Hakkında Bir İnceleme" (Korkud, 1965: 3-16) başlıklı inceleme de

“...bugün Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde kalan yurdumuzda, 1919 da idare teşkilâtının genel görünüşü kaydedilirken:

“A-İllerin sınıflandırılması:

B -Müstakil Mutasarrıflıkların sınıflandırılması:

C- İllere bağlı mutasarrıflıkların (Liva) sınıflandırılması:” yapılmıştır.

Malatya bu yapılandırmada:

“C- İllere bağlı mutasarrıflıkların (Liva) sınıflandırılmasında:

a) Birinci sınıf mutasarrıflıklar: sayısı 11.

b) İkinci sınıf mutasarrıflıklar: sayısı 16

c) Üçüncü sınıf mutasarrıflıklar: sayısı 9” olarak tasnif yapılmış ve bu maddede:

“Elâziğ: Dersim (Tunceli), Malatya” şeklindedir ve Malatya, “Mülhak Liva” olarak kaydedilmiştir (Korkud, 1965: 3-16) .¹⁷ Yukarıdaki bilgilerin değerlendirilmesinde ifade edilebilecek en kesin tanımlama; Osmanlı taşra teşkilatındaki vilâyet, liva, kaza, nahiye ve karyeden müteşekkil yapı Cumhuriyet Dönemi’nde düzenlenen taşra teşkilatının il/vilâyet, kaza, nahiye, bucak ve köy yapısına benzerlikleri olan ancak tam olarak mütakabili olmayan bir durum arz etmektedir.

Bu tespiti yaptıktan sonra Malatya’nın 1913 İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati’yle başlayan ve 20 Nisan 1924 Kânûn-ı Esâsi’siyle tamamlanan süreçteki mülkî idarî statüsü¹⁸ ve mülkî idarecilerinin unvanları hakkında şu değerlendirme yapılabilir.

Malatya’nın “Müstakil Liva” yapılması için teşebbüsler II. Meşrutiyet’in ilanından (23 Temmuz 1908) sonra başlamıştır. Bu teşebbüsler sırasında Malatya’da mülkî idareci olarak görev yapan bazı mutasarrıfların isimleri ve görev süreleri hakkında bazı bilgilere ulaşılmıştır. Bu bilgilere göre; Ocak 1909’da Hasan Fehmi Bey (Çankaya, 1968-1969: 86), Eylül 1909’de Murad Fuad Bey (Çankaya, 1968-1969: 639), Ekim 1911’de Abdullah Hilmi (Okuy) Bey (Çankaya, 1968-1969: 310) ve Ali Haydar (Yücebaş) Bey’in 1904 yılında görev yapmış (Çankaya, 1968-1969: 351) olduğu bilgisine ulaşılmıştır. Ortaya çıkan yeni siyasi şartlardan istifade etmek isteyen Malatyalı mebuslar (BOA. DH.İ. UM. EK. 21.35.1-2 (Ek:1)) ve “vücûh-ı belde” diyebileceğimiz bir kısım Malatyalılar (BOA. DH.İ. UM.104.16.1 (Ek:2)) tarafından defaatle, ilgili idari makamlara müracaatlar yapılmıştır (Işık, 1998: 655-761). Malatya mebusları, Keşşaf ve Haşim tarafından, 12 Haziran 1914 tarihinde Malatya’dan Dâhiliye Nezâreti’ne çekilen telgrafta Malatya livasının; yüzölçümünün genişliği, birçok idarî yerleşimle sınırlarının olduğu, gelir kaynaklarını zenginliği, gelişmeye, büyümeye müsait olduğu bildirilmiştir. Bu mukabil Harput Vilayeti ’ne bağlı olması sebebiyle kısmen de olsa inkişaf edememiş olduğu zikredilmiştir. Hatta Anadolu ile Arap coğrafyası arasındaki önemli bir mevkide bulunduğu işaret edilerek bu bölgedeki ticaret yollarının önemine dikkat çekilmiş, Malatya’nın müstakil liva yapılması talebi dile getirilmiştir (BOA. DH.İ. UM. EK. 21.35.1-2 (Ek:1)). Müracaat belgeleri değerlendirildiğinde, kanaatimize göre yapılan müracaatlarda haklılık payı olmasının yanında, Malatyalılar ile Elazığlılar arasında “zarîf, nahîf ve tatlı bir rekâbet”in var olduğu söylenebilir ki bu hususta başka kaynaklarda da benzeri bilgiler bulunmaktadır¹⁹. Bu konuda bir belgenin değerlendirilmesini burada yapmak konunun mahiyeti

¹⁷ Tavukçu, s.726, Tabloda Osmanlı Devleti’nin bütün idarî merkezleri bulunmaktadır. Biz burada, sadece vilayet olarak Mamuratü’l-aziz ve liva olarak Malatya’nın bilgilerini aldık.

¹⁸ Burada bir hususa dikkat çekmek gerekir: Osmanlıda 1913’de çıkarılan “İdâre-i Umumiye-i Vilâyât Kanûn-ı Muvakkati” ile taşra teşkilatında yapılan düzenlemelerin, 20 Nisan 1924 Kânûn-ı Esâsi’yle yapılan düzenlemelere rağmen 1929 yılında yapılan düzenlemelere kadar etkisi sürmüştür. Bkz. (Bilgi, 2002: 334.)

¹⁹ Bu rekabetin bir örneği, 23 Temmuz 1908’de II. Meşrutiyet’in ilan edilmesinden sonra Malatya’dan “vücûh-ı belde” diye adlandırabileceğimiz kişilerin defaatle ilgi makam ve mercilere başvurarak Malatya’nın “Vilâyet” yapılması veya Maüratü’l-aziz vilâyetinin merkezinin Malatya’ya taşınması hususunda müracaatlarıdır. Bkz. Işık, 655-761.

bakımından yerinde olur diye düşünmekteyiz. Belgeler arasında 30 Eylül 1916 (2 Zilhicce 1334) tarihinde, 4 Aralık 1915 (21 Teşrinisani 1331) tarih ve 4037/297 numaralı yazıya cevap olarak Mamuratü'l-aziz Valisi tarafından Dâhiliye Nezâreti'ne gönderilen, Malatya'nın müstakil liva olması için bir arz bulunmaktadır (BOA. DH.İ. UM.EK.104.16.2 (Ek:3); Aydın- İzgöer, 2018; 110). Dâhiliye Nezâreti'ne yazılan bu arzda "Malatya'nın vilâyete merbût kalmasında ve müstakîl livâ haline ifrâğında vilâyetçe bir mahsûr yoktur" şeklindeki ifadeden olumlu bir görüş gibi görünmektedir. Ancak aynı belgenin hemen devamında "şimdiye kadar müstakîl livâyâya ifrâğ edilen sancâklardan nezâret-i celîlece bi't-tecrûbe bir fâ'ide istihsâl buyurulmuş ise" ifadesi yapılan bu arzın "gönüllü ve arzu edilen" bir tutum ve tavırla yapılmadığına işaret etmektedir. Aynı belgedeki, "Yalnız Malatya'nın el-Azîz'den tefrîki halinde el-Azîz'e on saat mesafede bulunan ve ez her cihet buraya münâsebeti olan Palu Kazâsı'nın da Mamuratü'l-azîz vilâyetine rabtına müsâ'ade buyurulması ma'rûzdur" cümlesi de bu görüşün adeta şarta bağlanmış olduğunu göstermektedir. Bu belge, bize Osmanlı taşra teşkilatındaki düzenlemelerde hem merkezin hem de taşradaki idarecilerin yapılacak düzenlemelerde hukukî ve fiili olarak tam olarak neler yapılması gerektiği hususunda kafalarının karışık olduğunu gayet açık bir şekilde göstermektedir.²⁰ Bu arada, tarihi kesin olmamakla beraber 1916 yılının son ayları veya 1916 yılından sonra Malatya mutasarrıfı olan Ömer Adil (Tiğrel) Bey'in unvanı olarak "Müstakil Mutasarrıf" (Çankaya, 1968-1969: 1298) olarak kaydedilen bir bilgi bulunmaktadır. Buna mukabil; 30 Eylül 1917'de tayin edilen Mustafa Hilmi Bey (Çankaya, 1968-1969: 485), Aralık 1919'da tayin edilen Ahmed Faik (Günday) Bey (Çankaya, 1968-1969: 1190), 20 Ocak 1919'da tayin edilen Mehmet Şükrî Bey (Çankaya, 1968-1969: 485), Aralık 1919'da tayin edilen Mehmet Şükrî (Yaşın) Bey (Çankaya, 1968-1969: 1130), Aralık 1920'de tayin edilen Mehmet Vehbi (Demirel) Bey'in (Çankaya, 1968-1969: 1057) unvanları sadece mutasarrıf olarak kaydedilmiştir. Bu durum yapılan müstakil liva düzenlemeleri ve mutasarrıf tayinlerinde karmaşık bir durum dikkat çekmektedir ki, II. Meşrutiyet'ten sonra yapılan taşra mülkî idarî düzenlemelerinde ve müstakil livalara vilayet statüsü verilmesi hususunda ciddi karar uygulama aksaklıkları ortaya çıkmıştır. Aksaklıkların tamamı hükümetlerin çıkardıkları kararnamelerin, 1876 Teşkilât-ı Esâsî'ye uygun olmamasıyla alakalıdır. Taşrada yapılan müstakil liva ile ilgili vilayet statüsü ve mülkî idarecilerin vali unvanıyla yetkilendirilmeleri de aynı şekilde 1876 Teşkilât-ı Esâsî'sine uygun olmadığı için hukuki temellendirilmesi düzenlenmemiş fiilen icraya konulmuş kararlar kabul edilmiştir. Malatya'nın mülkî idarî yapısındaki bu tartışmalı durum Ankara'da BMM'nin, 23 Nisan 1920'de açılmasına kadar devam etmiştir.

Ankara'da Büyük Millet Meclisi'nin açılmasından (23 Nisan 1920) hemen sonra 2 Mayıs 1920'de I. İcra Vekilleri Heyeti²¹ kurulmuş ve yeni idare ülkenin içinde bulunduğu şartları da dikkate alarak icraî kararlar almaya ve uygulamaya başlamıştır. Yalnız alınan kararlarda; tabii olarak bir taraftan Osmanlı Dönemi'ne ait hukukî kararlar ve uygulamalar esas alınırken bir taraftan da Ankara'da kurulan ve memleketin mevcut haline itiraz eden Millî Mücadeleyi yürütenlerin görüş ve anlayışları bulunmaktadır. Bu iki tarafın görüş ve düşüncelerinde birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Bu süreçte hazırlanan kanunlar ve uygulamalarda gerek İcra Vekilleri Heyetleri gerekse Türkiye Cumhuriyeti hükümetlerinin aldığı kararlarda, bazen hukukî düzenlemelerde bazen de uygulamalarda aksaklıklar ortaya çıkmaktadır ki, taşra mülkî idarî düzenlemelerdeki aksaklıklar 1930'lu yıllara kadar sürecektir.

²⁰ Burada bir hususu kısaca değinmek yerinde olur diye düşünüyorum. Kanaatime göre Malatyalılar ile Elazığlılar arasında "zarîf, nahîf ve tatlı bir rekâbet" vardır. Bu rekabetin bir örneği, 23 Temmuz 1908'de II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinden sonra Malatya'dan "vücûh-ı belde" diye adlandırabileceğimiz kişilerin defaten ilgi makam ve mercilere başvurarak Malatya'nın "Vilâyet" yapılması veya Maûratü'l-aziz vilâyetinin merkezinin Malatya'ya taşınması hususunda müracaatlarıdır. Ancak bütün müracaatlar akim kalmıştır. Bkz. Işık, 658.

²¹ İcrâ Vekîlleri Heyeti, BMM'nin üçüncü gününde" Bir Muvakkat İcra Heyeti" teşkiline dair tkrir verilmiştir. Heyeti Umumiye 5 numaralı kararıyla (kuvve-i icraiye teşkili hakkında karar) yürütme gücünü oluşturmuştur. İlk Meclis Hükümeti'nin çekirdeği Muvakkat İcra Encümeni'dir. BMM'nin 3 numaralı kanunu -İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun 2 Mayıs 1920 tarihinde kabul edilmiştir. Dört maddelik bu kanunla kurulan hükümete İcra Vekilleri Heyeti, başkanına da İcra Vekilleri Heyeti Reisi adı verilmiştir. Nuray E. Keskin, "Yirmili Yıllarda Yönetim", Açıklamalı Yönetim Zamandizini I, s. 8 (1-14)

İcra vekilleri Heyetleri²², Millî Mücadele sürecinden itibaren İstanbul Hükümeti'nin dışında düzenlemeler yapacaktır. Bu taşra mülkî idarî düzenlemeler arasında 20 Ocak 1921 Kânûn-ı Esâsî'sinin 10. maddesinde belirtilen gerekçeyle, "Türkiye'nin coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta-i nazarından" (Tavukçu, 2020: 725) vilayetlere, vilayetler, livalara, livalarda nahiyelere bölünmüştür. Böylece, II. Meşrutiyet'ten sonraki zaman diliminde hukukî olarak tartışılan ancak kanunlaşmayan mülkî idarî bölümlerinin, dört kademededen üç kademeye indirilme düzenlemeleri hukukî olarak tamamlanmıştır.

Bu arada, 31 Mayıs 1920 yılında I. İcra Vekilleri Heyeti yaptığı bir taşra mülkî idarî düzenlemesiyle, Malatya'nın mülkî idarî durumunu "mülhak liva"dan, "müstakil liva"ya dönüştürülmüştür.

Bu dönüştürmeyi düzenleyen bir kararname bulunmaktadır (BCA: 30.18.1.1/ 1.2.4/ 73-4 (Ek:1))

Belge, BMM reisi ve aynı zamanda İcrâ Vekîlleri Hayeti'nin de başkanı sıfatıyla Mustafa Kemal'inde bulunduğu kişilerin çıkardığı kararnamede, "Bâlâda esâmisi muharrer Tokad, Amasya, Malatya ve Denizli mensûb oldukları vilâyetlere uzak bulunduğu ve mu'âmelât-ı resmîye ve sâ'irece müşkülât-ı mucib..." gerekçesiyle müstakil liva yapılmıştır denilmektedir.²³ Burada Malatya livasının, Mamûratü'l-azîz vilayetinden ayrılmasına gerekçe olarak, "vilâyetlere uzak bulunduğu ve mu'âmelât-ı resmîye ve sâ'irece müşkülât-ı mucib olduğu cihetle mu'âmelât teshili maksadıyla" denilmektedir. Bu belgeye göre, diğer livalar gibi Malatya'nın da müstakil liva yapılmasında, çalışmanın ilgili kısımlarında izah etmeye çalıştığımız gibi, sadece coğrafi/yüzölçümü gerekçesiyle yapılmamış ve "mu'âmelât-ı resmîye ve sâ'irece/resmî işlemler ve diğeri" ile ilgili zorluklarda gerekçede belirtilmiştir. Bu hususa dikkat çekmek gerekir diye düşünüyoruz. Nitekim taşra mülkî idarî teşkilatlanmalarda bu ve benzeri gerekçelerle, Tanzimat'tan itibaren yapılan düzenlemelerde bu kavramlar daima belirleyici olmuştur. Ayrıca yine çalışmamızın ilgili kısımlarında belirttiğimiz gibi coğrafya kavramı da sadece yüzölçümüyle sınırlı anlam taşımaz. Belgedeki, adı geçen livalarla beraber Malatya'nın mensubu oldukları vilayete uzaklığı, bir başka ifadeyle uzaklıklarına işaret edilmiştir. Belgedeki "mu'âmelât-ı resmîyye" den devletin işlerinin yürütülmesinde zorlukların bulunduğu açıkça anlaşılmaktadır. Bunlara karşılık "ve sâ'irece" den ne kastedildiği açık bir şekilde belirtilmemiştir. Bu kelimeyi anlamı bakımından geniş bir yelpazeyi ifade etmektedir şeklinde yorumlarsak; sosyal (nüfus, asayiş vs.) malî (vergi toplamak) gibi yapılmış olmayız kanaatindeyiz. Diğer taraftan belgedeki İcra Vekilleri Heyeti'nin yaptığı işlem "fekkiye müstakil hâle ifrâğ" şeklinde yazılmıştır. Kararnamede kullanılan "fek" kelimesi Arapça'da "bir şeyi yapışık ve bitişik olduğu yerden ayırmak, koparmak, kurtarmak, bir bağı çözmek" (Bardakoğlu, 1995a: 299), "ifrâğ" ise if'âl babından "ferâğ" kelimesinden türetilmiştir. Ferâğ kelimesi de sözlükte "Bir işle uğraşmayı bırakıp boş kalmak" anlamına gelen ferâğ kelimesi hukuk dilinde bir şahsın gayrimenkul mal üzerindeki tasarruf hakkını bir başkasına terk ve tefvîz etmesini ifade eder. Ferâğda bulunana fârîğ, lehine ferâğda bulunulan kişiye de mefrûğ leh denir (Bardakoğlu, 1995b: 351-354). Her iki kavram da hukukî teknik anlamında kullanılmıştır. Bu belgeden anlaşılan Malatya, 31 Mayıs 1920 günü İcra Vekilleri Heyeti'nin aldığı kararla Mamûretü'l-azîz vilayetine mülhak liva statüsünden "müstakil liva" statüsüne dönüştürülmüştür. Malatya'nın müstakil liva yapılmasının kuvvetle muhtemel sebebi Ali Galip olayı sürecindeki siyasî ve sosyal gelişmeleri kontrol altına almak isteyen İcra Vekilleri Heyeti'nin olup bitenlere doğrudan müdahale etmek isteği olmalıdır ve olağanüstü şartlarda alınmış bir karardır. Çünkü bu karar meriyette olan 24 Aralık 1876 Teşkilât-ı Esâsî'sine uygun değildir. Yukarıda da açıklandığı şekliyle II. Meşrutiyet mülkî idarî düzenlemeler Osmanlı meclislerinde tartışıldığında itirazlar

²² Millî Mücadeleyi yürüten en yetkili teşekkül: Erzurum Kongresi'nde (17 Temmuz-7 Ağustos) kararlaştırılarak kurulan teşekkül: Heyet-i Temsiliye'dir. 2 Mayıs 1920 tarihinde kurulan İcra Vekilleri Heyeti'ne kadar görev yapmıştır. İcra Vekilleri Heyetleri de 29 Ekim 1923'de Cumhuriyet'in ilanı ile teşekkül eden hükümet yapılanmasına kadar görev yapmıştır. Bütün bu icracı heyetlerin başında Mustafa Kemal bulunmaktadır. Heyet-i Temsiliye'nin 27 Aralık 1919'da Ankara'ya taşınmasından sonra bu en yetkili icra heyetlerine Ankara Hükümetleri veya BMM hükümetleri denilmektedir.

²³ Ayrıca, bu belgenin mahiyeti ve Malatya'nın müstakil liva yapılması hususunda bkz. Keskin, 232.

yapılan düzenlemelerin 1876 Kânun-ı Esâsî'sine uygun olmadığı için ya kabul edilmemiş veya meclisin aldığı bir kararla yeniden düzenlenmiştir. Pekâlâ, I. İcraâ Vekilleri Heyeti'nin bu kararnamesinin hukukî durumunu nasıl izah etmeliyiz? Zira Teşkilat-ı Esâsî'ye uymayan bir karar, ancak kararı alan mercilerin tanımlarıyla ilgilidir. Buna benzer kararları "Kurucu Meclis"ler veya "Olağanüstü Yetkili Meclis" olabilir. 20 Nisan 1920' açılan meclis (Keskin, 2012b: 215) Mustafa Kemal'in 20 Nisan 1920'de Ankara'da açtığı BMM'sinin tanımı; "Ben, ilk yazdığım müsveddede "meclisi müessisan" tabirini kullanmıştım. Maksadım da toplanacak meclisin "rejimi" değiştirmek salâhiyetile ilk anda mücehhez bulunmasını temin etmek idi. Fakat bu tabirin kullanılmasındaki maksadı lüzumu gibi izah edemediğim için veyahut izah etmek istemediğim için halkın ünsiyet etmediği bir tabirdir, diye, Erzurum ve Sivastan ikaz edildim. Bunun üzerine "salâhiyet-ii fevkalâdeye malik bir meclis" tabirini kullanmakla iktifa ettim" (Yazıcı, 1995: 414) şeklindedir. Böyle kurulmuş bir meclisten yetkili bir hükümetin aldığı karar olarak yorumlanmalıdır. Yine 20 Ocak 1921'de yürürlüğe giren, Teşkilât-ı Esâsî'nin mülkî idareyi düzenleyen 10. maddesi de 1876 Teşkilat-ı Esâsî'nden farklı bir düzenleme getirmemiştir. 1 Ocak 1923'te Dâhiliye Encümeni, Dâhiliye Nezâretî'nin, "mülkî idârede tadilât için yetkilendirilmesi" talebi, BMM'nde, ilgili düzenlemenin Vilâyât ve Elviye Kanunu'nun kesinlik kazanacağı zamana kadar ertelenmesi uygun görülmüştür (Keskin, 2012b: 1408) diyerek yapılan düzenlemeler de hâlâ olağanüstü şartlara göre hareket edildiği anlaşılmaktadır. 11 Mart 1924 senesinde kabul edilen 83 sayılı "Teşkilat-ı Esâsiye Kânânu'nun Ekseriyeti Mutlakının Sülûsân Ekseriyetiyle Kabul Edilmesine Dair Heyet-i Umûmiye Kararı" ile meclisin "fevkelâde/olağanüstü" şartı ilk defa sınırlandırılmıştır (Keskin, 2012b: 1549). Böylece meclis bundan böyle yetkisine göre düzenlemeler yapacaktır ki, bu karardan 19 gün sonra 20 Nisan 1924 Teşkilât-ı Esâsî'si kabul edilecektir. Cumhuriyet Dönemi'nin bundan böyle bütün hukukî düzenlemelerinde olduğu gibi mülkî idarî düzenlemeler de 1924 Teşkilât-ı Esâsî'nin 89. maddesiyle temellendirilmiştir. Uygulama aksaklıkları da daha önce de belirttiğimiz gibi 1930'lu yıllarda ortadan kaldırılmıştır. 1924 yılına kadar Malatya'nın mülkî idarî yapısı mutasarrıflık olarak devam etmesine karşılık bir süreden beri Encümenin "her livânın müstakil vilâyet olacağı" kararı sebebiyle²⁴, Malatya'ya, 23 Ekim 1923'de "Vâlî" unvanlı ilk mülkî idareci tayin edilmiştir. Bundan sonra Malatya'ya tayin edilen mülkî idarecilerin unvanları hep vali olacaktır. Bu süreçteki ihtilafların sebebi, mülkî idarî konularda çalışanların hukukî ve fiili şartları dikkate almadan düzenlemeleri değerlendirmeleri ve bilgileri kaynak olarak kullanırken de aynı hassasiyeti göstermemeleridir. Özellikle yanlış bilgilerden biri, Malatya'nın müstakil liva olmasına rağmen, bu durumu Malatya'nın "vilâyet" yapılması olarak kabul etmeleridir. Çalışmalarda, müstakil livaların vilayete "eşdeğer" olarak tanımlanması bilgisinden hareket edilerek bu şekilde yorumun kabul edilmesi, Osmanlıdan Cumhuriyet'e mülkî idarî düzenlemelerin hukukî sürecinin tam olarak takip edilmemesiyle ilgili olmalıdır. Ya da olağanüstü şartlarla ilgili alınan kararların ve uygulamaların hukukî ve fiili yapılandırılmasını gözden kaçırılmış olduğu olarak kabul etmek gerekir. Netice itibariye bu bilgiler dikkatle tetkik ve tahlil edilmedikleri için sağlaması yapılmış bilgiler değildir. Bu ve benzeri hususları yukarıda tartışmıştık ki, müstakil livaların vilayete eşdeğer olması, 24 Aralık 1876 ve 20 Ocak 1921 Teşkilat-ı Esâsî'lerine uygun değildi. İkinci yanlış bilgi ise Malatya'ya ilk mülkî idareci olarak tayin edilen valinin, Malatya hâlâ mülkî idarî olarak mutasarrıflık iken tayin edilmesidir. Özellikle Ankara Hükümetlerinin, 24 Aralık 1876 ve 20 Ocak 1921 Teşkilât-ı Esâsî'lerine uygun olmamakla beraber, olağanüstü yetkilerle kurulan BMM'sinin yetkilendirdiği Ankara hükümetlerinin kararnamelerle işlem yapmasıdır. Bu ve benzeri sebeplerle bu süreçte mülkî idareyle ilgi alınan kararların tam olarak hukukiliği 20 Nisan 1924 Teşkilât-ı Esâsî'nin 89. maddesiyle giderilmişse de uygulamaların dan doğan aksaklıkların telafisi 1930'lu yıllara kadar uzayacaktır.

Bu bilgiler zemininde Malatya'nın Osmanlı'nın son döneminden Cumhuriyet'in ilanına kadar (Mart 1919-29 Ekim 1923) mülkî idarî yapısı ve mülkî idarecilerinin unvanları tablodaki gibidir:

²⁴ Bu hususa katkı sağlar düşüncesiyle, 21 Ekim 1923'te Meclise görüşmelerde, "15.10.1923 günlü içtimada Kâzım Vehbi Bey (Ergani) tarafından verilen layiha hakkında Encümen mazbata muharririnin yaptığı açıklamaya göre yeni teşkilat yapısına göre her livanın müstakil vilâyet halini alacağından ayrıca bu kanuna gerek olmadığı ifade edilmiştir. Ergani Livası'nın Müstakil olması hakkında sunduğu teklifin görüşülmesine gerek olmadığına karar verilmiştir bilgisini ilave etmek isterim. (Aydın, 1502)

Tablo 4: Mülkî idarecilerinin unvanları

Tayin tarihi	Mülki idarenin statüsü	Mülki idarecinin unvanı	Tayin makamı	Mülki idarecinin ismi
12 Mart 1919 - 10 Eylül 1919	Mülhak Liva	Mutasarrıflık	İstanbul Hükümeti	Bedirhani Halil Rahmi Bey(Şahin, 2008: 14)
10 Eylül 1919-	Mülhak Liva,	Mutasarrıf Vekili	Heyet-i Temsiliye Hükümeti	Tevfik Bey (Jandarma Kumandanı) (Kâmil Renda, 1975:138)
... - 23 Haziran 1921(Azil tarihi)	Müstakil Liva (31 Mayıs 1920) (BCA: 30.18.1.1/ 1.2.4/ 73-4 (Ek:1))	Mutasarrıf	III. İcra Vekilleri Heyeti	Şükrü Bey ²⁵ (BCA: 30.18.1.1/ 3.25.1./ 71-31 (Ek: 2))
23 Haziran 1921-23 Kasım 1922	Müstakil Liva	Mutasarrıf	III. İcra Vekilleri Heyeti	Vehbi Bey (BCA: 30.18.1.1/ 3.25.1./ 71-31 (Ek: 2); Keskin,2012b: 893) ²⁶
2 Ocak 1923- 17 Ekim 1923	Müstakil Liva	Mutasarrıf	IV. İcra Vekilleri Heyeti	Adil Bey (BCA:30.18.1.1/;7.37.17.;7.37.18.; 7.37.19 (Ek: 3); Keskin, 2012c: 1408).

Yukarıdaki tabloya göre, Mondros Mütarekesi'nin (30 Ekim 1918) imzalanmasıyla, "İttifak Devletleri tarafından kendi aralarında daha önce imzaladıkları gizli anlaşmalara (Skyes-Picot Anlaşması 16 Mayıs 1916) uygun olarak Osmanlı Devleti'ni işgal süreci başlamıştır". Bu süreçte Malatya, Mamuratü'l-aziz vilayetine bağlı mülhak liva iken 12 Mart 1919'da Bedirhanî Rahmi Bey, İstanbul'da bulunan dostlarının tavassutu ile Malatya Mutasarrıfı olarak tayin edildi. Elazığ ve çevresinde ortaya çıkan Ali Galip olayında Malatya önemli rol oynamıştı. Hatta 17 Eylül'de Umumi Kongre Heyeti imzasıyla, "*Malatya Vak'ası Üzerine Millete Neşredilen Beyanname*" yayınlanacaktı. Bu süreçte Malatya mutasarrıfı Bedirhani Halil Rahmi Bey'in de bu hadiseler katıldığı tespit edilmiş (Ural, 2002: 159-174) ve Mustafa Kemal tarafından yerine 10 Eylül 1919'dan itibaren vekâleten Tevfik Bey (Jandarma Kumandanı) görevlendirilmiştir. Malatya 31 Mayıs 1920'de müstakil liva haline getirilmiştir. Fakat tayin edilen bir mutasarrıf yoktur. Muhtemelen bir süre daha Tevfik Bey'in görevli olarak Malatya mutasarrıflığına vekâleten devam etmiş olduğu vekâleten devam etmiş olduğu kabul edilebilir. Bu arada, 22 Şubat 1921'de Diyarbakır mebusu Kadri Ahmed Bey, Malatya Mutasarrıfı hakkında İcra Vekilleri Heyeti'ne bir soru sormuş ve Dâhiliye Vekâleti Vekili Dr. Adnan Bey bu suale cevap vermiştir.²⁷ Teftişle görevlendirilen Malatya mutasarrıfının ismi belli değildir. Tevfik Bey'den sonra Malatya mutasarrıfı olarak Şükrü Bey'in ismi geçmektedir. Ancak belgelerde Şükrü Bey'in göreve ne zaman tayin edildiğini tespit edemiyoruz. Teftişle görevlendirilen mutasarrıfın Şükrü Bey olma ihtimalini de göz ardı etmemek gerekir. Şükrü Bey, 23 Haziran 1921'de görevden azledilmişse de 5 Aralık 1921'de Şükrü

²⁵ Çankaya, tayin tarihini 20 Ocak 1919, azil tarihini, 8 Haziran 1921 olarak kaydetmiştir., Çankaya, *a.g.e.*: 485.

²⁶ Çankaya, Mehmet Vehbi Bey'in tayin tarihini Aralık 1920 olarak kaydetmiştir (*a.g.e.*, : 1057) ki, bilgiler arasında ihtilaflar bulunmaktadır. Biz tayin ihtilaflarını tartışmak yerine hem arşiv hem de telif eserin kayıtlarını vermekle yetindik.; Malatya İl Yıllığı/1967, (Remi Bölüm), s. 2.

²⁷ *Açıklamalı Yönetim Zamandizini I*, s. 656 (Sual, Sual tavrı Elcezire Kumandanı Nihad Paşa hakkındadır. Hakkında teftiş kararı verilen paşanın teftişine Malatya Mutasarrıfı ve Ergani Kaymakamı görevlendirilmiştir.)

Bey'in tekrar başka bir idarî göreve tayin edilmiştir. Şükrü Bey'in azliyle 23 Haziran 1921'de Vehbi Bey Malatya'ya mutasarrıf tayin edilmiştir. Vehbi Bey, 23 Kasım 1922'de Aydın mutasarrıflığına tayin edilene kadar görevde kalmıştır. 2 Ocak 1923'de Malatya'ya Adil Bey mutasarrıf tayin edilmiştir ve 17 Ekim 1923'de mutasarrıflıktan istifasına (BCA: 30.18.1.1/; 7.37.17.; 7.37.18.; 7.37.19 (Ek: 3); Keskin, 2012c: 1500) kadar görevine devam etmiştir. Adil Bey aynı zamanda Malatya'nın mülki idareci olarak son mutasarrıfidir.

Tablo 5: Malatya'nın vali unvanlı idarecileri 23 Ekim 1923-25 Ağustos 1925:

Tayin tarihi	Mülki idarenin statüsü	Mülki idarecinin unvanı	Tayin makamı	Mülki idarecinin ismi
23 Ekim 1923 - ... -	Müstakil liva	Vali	V. İcra Vekilleri Heyeti	Ekrem Bey (BCA: 30.18.1.1/ 7.38.8 (Ek: 4); Keskin, 2012c: 1503)
17 Kasım 1923-23 Ağustos 1925	Müstakil Liva, İl/Vilayet (20 Nisan 1924)	Vali	TBMM Hükümeti	Asım Bey (BCA: 30.18.1.1/ 8.40.9 (Ek: 5); Keskin, 2012c: 1516; Malatya İl Yıllığı, 1967: 2)
23 Ağustos 1925- ...	İl/Vilayet	Vali	TBMM Hükümeti	Nevzat Bey (BCA: 30.18.1/ 15-52.18/ 71-264 (Ek: 6); Keskin, 2012b: 1871)

Yukarıdaki bilgilere göre Malatya Mutasarrıflığına, "Vâli" unvanlı ilk mülki idareci olarak 23 Ekim 1923'de Ekrem Bey tayin edilmiştir. Böylece Cumhuriyet'in ilanından (29 Ekim 1923) sadece altı gün evvel Malatya'ya, vali unvanlı ilk mülki idarecisi tayin edilmiştir. Malatya'nın bu yılda mülki idarî yapısı mutasarrıflık olmasına rağmen, İcra Vekilleri Heyeti'nin vali unvanlı bir idareci tayini yürürlükte olan 20 Ocak 1921 Teşkilat-ı Esâsî'sine uygun değildir. Ancak İcra Vekilleri Heyeti bir kararname ile bu tayini yapmıştır. Burada bir hususu hatırlatalım ki, mülki idarî düzenlemeler Teşkilât-ı Esâsî'yle yapılırken atama ve tayinle buna uygun düzenlenmiş kanunla yapılabilir. Burada da İcra Vekilleri heyeti içinde bulunan olağanüstü şartların gereğini yapmış olarak yorumlanabilir. Vali unvanlı Ekrem Bey'in Malatya'ya fiilen gelip gelmediği hususunda bilgimiz yoktur. Çünkü 17 Kasım 1923'de Malatya'ya Asım Bey isimli, vali unvanlı bir diğer kişi mülki idareci olarak görevlendirilmiştir. İki mülki idarecinin tayinleri arasında 25 günlük bir zaman bulunmaktadır. 1923'lü yıllarda 25 günlük bir sürede bir görevlinin Ankara'dan Malatya'ya gelmesi ve görevden ayrılması çok makul görülür değildir. Malatya'ya tayin edilen ve fiilen görev yapan valinin Asım Bey, olduğunu kabul edersek Cumhuriyet'in il sistemini düzenleyen 20 Nisan 1924 Kânûn-ı Esâsî'nin kabulünden hem önce hem de sonra Malatya'nın vali unvanlı mülki idarecisi olarak görev yapmıştır.²⁸ Diğer taraftan İcra Vekilleri Heyeti'nin aldığı bu karar 20 Nisan 1924 Kânun-ı Esâsî'sinin çıkarılmasıyla hukuken temellendirilmiş olur.

Burada yukarıda yaptığımız hukukî ve fiili durumun karmaşası fikrimize katkı sağlar düşüncesiyle Cumhuriyet'in il sisteminin esaslarını hatırlatmak faydalı olur kanaatindeyiz.

"İl sistemi genellikle üç unsur ile tarif edilmektedir:

1. Ülke, yetki genişliği ilkesine göre, "il" (ya da vilayet) adı verilen birimlere bölünmüştür. (Türkiye özelinde bu bölümlenmeden kasıt bugünkü il boyutlarına karşı gelen bölümlenmedir.)

²⁸ Biz bu çalışmanın sınırları olarak, 31 Mayıs 1920- 20 Nisan 1924 tarihlerini esas aldığımız için diğer dönemlerdeki idare ve idareciler hakkında bilgileri buraya almadık. Ayrıca bkz. (Işık, 463-477.)

2. İlin başında merkezi yönetim tarafından atanan ve merkeze karşı sorumlu olan bir yönetici (vali) vardır.

3. Merkezi yönetim birimleri taşra örgütlerini il ölçeğinde teşkilatlandırır ve bu taşra birimleri valinin emir, denetim ve gözetimi altındadır (Kartal, 2014c: 291) denilmektedir. Malatya'nın il sistemine göre hukuki ve fiili durumu ve mülkî idarecinin vali unvanlı olması süreci tam olarak yukarıda da tespitlerimizde belirttiğimiz gibi 20 Nisan 1924 Kânûn-ı Esâsî'nin yürürlüğe konulmasıyla uygulamaya giren 89. maddesiyle tamamlanmış olmaktadır. Böylece, Malatya'nın "İl/Vilâyet" olmasıyla hukukî yapılanması tamamlanmıştır "İl" olarak ilk vali unvanlı mülki idarecisi, 23 Ağustos 1925 yılında Malatya Valiliğine tayin edilen Nevzad Bey'dir (Keskin, 2012c: 1871).

Netice olarak Malatya'nın Tanzimat'tan sonra Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti taşra teşkilatındaki süreci:

1-1847'de Harput Eyaleti'ne dâhil sancak yapılmıştır.

2-1867'de Diyarbakır Eyaleti, Harput Sancağına bağlı Kaza'dır.

3-1870-1883'de Diyarbakır Eyaleti'ne dâhil Sancak (Mülhak Liva)'dır.

4-1883'den 31 Mayıs 1920 yılına kadar Mamûratü'l-aziz Vilayeti'ne dâhil Mülhak Livâ'dır.

5-1909'da hazırlanan kanunla "mutasarrıflık"lar, "vilayet" statüsünde kabul edilmesine rağmen, 24 Aralık 1876 Kânûn-ı Esâsî'siye uymadığı gerekçesiyle Osmanlı Meclis-i Mebusânî'nda yapılan tartışmalardan sonra yeni düzenlemeyle Ayanlar Meclisi'ne kadar gelmişse de meclis dağılınca hukukî süreç tamamlanamamış, karar alınamamıştır.

6-1913 tarihli Vilâyât Kânûn-ı Muvakkati çıkarılmıştır. Kanuna uygun olarak 1915 yılından itibaren I. Dünya Harbi'nin ve Milli Mücadele'nin olağanüstü şartları içerisinde taşra mülkî idarî düzenlemeler yapılmış, kararlar alınmıştır. Fakat bu kararların tamamına yakını 24 Aralık 1876 Teşkilât-ı Esâsî'sine ve 20 Ocak 1921 Teşkilât-ı Esâsî'sine uygun olmaması sebebiyle tartışmaya konu olmuş, uygulanamamıştır. Dolayısıyla Osmanlı taşra mülkî idarî teşkilatı yapısı değişmemiştir.

7-1915 yılından itibaren taşra mülkî idarî yapıdaki düzenlemelerde, adı geçen idarî birimlerden biri de Malatya'dır. Gerek Dâhiliye Nezareti gerekse Mamûratü'l-aziz valiliğinin, Dâhiliye Nezareti'ne arzına rağmen Malatya'nın Müstakil Liva olması mümkün olmamıştır.

8-Milli Mücadelenin başlamasıyla taşra teşkilatındaki düzenlemeler devam etmiştir. I. İcra Vekilleri Heyeti'nin, 31 Mayıs 1920 yılında aldığı kararla, Mamûratü'l-aziz vilayetinden ayrılarak "müstakil liva" yapılmıştır. I. İcrâ Vekilleri Heyeti'nin düzenlemesi, yürürlükte olan 24 Aralık 1876 Teşkilât-ı Esâsî'sine uygun düşmemektedir. Nitekim bu kararın en kuvvetle muhtemel sebebi Ali Galip olayı ve Anadolu'nun güneydoğu kısmındaki siyasî gelişmelerle ilgili olmalıdır. Bu kararda Malatya'nın jeo-politik konumunun önemi de hatırlanmalıdır. Yine 20 Ocak 1921 Teşkilât-ı Esâsî'de taşra mülkî idarî taksimatla ilgili köklü değişiklikler yapmamıştır. Müstakil livaların "vilayet statüsü" kararları I. Dünya Harbi ve Milli Mücadele Dönemlerinde "olağanüstü" şartlarda alınmış kararlardır ve hukuken temellendirilmeleri meclis müzakerelerinde mümkün olmamıştır.

10-Malatya'nın müstakil liva olarak mülkî idaresinde son "Mutasarrıf" unvanlı kişi Adil Bey'dir. 17 Ekim 1923'de bu görevinden istifası etmiştir.

11-Malatya'nın mülki idaresi mutasarrıflık olmasına rağmen, ilk "Vâli" unvanlı mülkî idareci olan Ekrem Bey, 23 Ekim 1923'de tayin edilmiştir.

12-17 Kasım 1923 yılında Malatya'ya "Vâli" unvanıyla Asım Bey tayin edilmiştir. Asım Bey 23 Ağustos 1925 tarihine kadar vazifede kalmıştır.

13-Bu süreçte Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin "İl sistemine" göre taşra teşkilatı yapısını düzenleyen 20 Nisan 1924 Kânûn-ı Esâsî'si kabul edilmiştir. Bu düzenlemenin 89. maddesi:

"İller

Madde 89-Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller, ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir."

Düzenlemesiyle Cumhuriyet'in taşra mülkî idarî düzeni "*İl sistemi*" esasıyla tanımlanmıştır. Malatya bu tanımla Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin bir İl/Vilayettir.

14-Bu haliyle Malatya'nın İl/Vilayet olması süreci hukuken tamamlanmıştır.

15-Cumhuriyet döneminde taşra mülkî idaresinde kanunlarla yapılan düzenlemelerin uygulamalarından meydana gelen aksaklıklar, 18 Nisan 1928 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve 5 Mayıs 1929 günü Resmî Gazete'de yayınlanan "*Vilâyet İdaresi*" kanunuyla giderilmiştir (T.C. Resmî Gazete, Tesis Tarihi: 7 Teşrinievvel 1336, S. 1184, Kanun No: 1426, Kabul Tarihi: 18/4/1929).

KAYNAKLAR

Arşiv Kaynakları

BOA Kuyûd-ı Ahkâm-ı Maliye Defteri 3462;

BOA. DH.İ. UM. EK. 21.35.1.2

BOA. DH.İ. UM. EK. 45.11

BOA. DH.İ. UM.104.16. 2

BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 7

BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 6

BOA. DH.İ.UM. 108. 91. 4

BCA: 30..18.1.1/ 1.2..4/ 73-4

BCA: 30..18.1.1/ 3.25..1./ 71-31

BCA : 30..18.1.1/ ; 7.37..17; 7.37.18; 7.37.19

BCA: 30..18.1.1/ 7.38.8

BCA: 30..18.1.1/ 8.40.9

BCA: 30.18.1/ 15-52.18/ 71-264

Resmî Gazete

T.C. Resmî Gazete, Tesis Tarihi: 7 Teşrinievvel 1336, Sayı: 1184, Kanun No: 1426, Kabul Tarihi: 18/4/1929.

Malatya İl Yıllıkları

Malatya' 96

1973 İl Yıllığı

Tezler

KARAGÖZ, M. (1989).1714-1720 M. (1127-1133 H.) Tarihli Malatya Şer'iyye Sicili. Yüksek Lisans Tezi. Elazığ: Fırat Üniversitesi.

ŞAHİN, M.S. (2008). Cumhuriyet Halk Partisi'nin Malatya Teşkilatı (1923-1950). Yüksek Lisans Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.

- KARTAL, N. (2010 b.). İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme. Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- KESKİN, N. (2007). Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi. Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- ÖZKAN, E. (2017). 19. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nin İdari Taksimatı (1839-1914). Doktora Tezi. Elâzığ: Fırat Üniversitesi.
- TORUN, S.F. (2005). Tanzimat'tan Meşrutiyet'e Türkiye'de Kaza Yönetimi (1842-1876). Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Eserler
- Akça, B. Millî Mücadele Döneminde Menteşe Sancağında Emniyet ve Asayiş Sorunu, Belge Dergisi, C.2, S.20, Pamukkale Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 2393-2407.
- Akyıldız, A. (2003). Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, DİA, C. 28. 250-251.
- Aydın, A. Fahimi&İzgeör, A. Zeki. (2018). Osmanlı Arşiv Belgelerinde Malatya, Malatya.
- Babinger, Franz-KÖPRÜLÜ, Fuat, Anadolu'da İslâmiyet, İstanbul.
- Bardakoğlu, Ali. (1995a). Fek. DİA, C. 12, İstanbul. 299.
- Bardakoğlu, Ali. (1995b). Ferâğ. DİA, C. 12 İstanbul. 351-354.
- Barkan, Ömer Lütfi. (1943). XV ve XVI Asırlarda Osmanlı İmparatorluğunda Ziraî Ekonominin Hukukî ve Malî Esâsları I Kânûnlar, İstanbul.
- Baykara, Tuncer. (1988). Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I, Ankara.
- Belli, Şemsi. (1952). Malatya. Malatya: İstiklal Matbaası.
- Bilgi, Necdet. (2002). Cumhuriyet'in İlk Döneminde Mülki Yapının Gelişimi (1920-1950). Türkler, C. 17. Ankara. 334-334.
- Bilgiç, Emin. (1946). Anadolu'nun İlk Yazılı Kaynaklarındaki Yer Adları ve Yer Adlarının tayini Üzerine İncelemeler. Belleten X/39. 381-423.
- Çadırcı, Musa. (1997a). Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı. Ankara: TTK yayınları.
- Çadırcı, Musa. (1989c). Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876). Belleten, C. 53, S. 206. Nisan. 237-257.
- Çadırcı, Musa. (2007b). Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi. Ankara: İmge Kitapevi Yayını.
- Çankaya, Ali. (1968- 1971). Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler. C. I-VIII. Ankara: Mars Matbaası.
- Doğan, Cabir. (2011). II. Mahmut Dönemi Osmanlı Merkezileşme Politikasının Doğu Vilayetlerinde Uygulanması. Turkish Studies - International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, Volume 6/4 Fall TURKEY. 505-521.
- Doğanay, H.&Sever R. (2018). Genel ve Fiziki Coğrafya, Ankara.
- Elibüyük, M. (2013). Malatya İli Yerleşmelerinin Tarihsel Dönemlere Göre Coğrafi Dağılışı. Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, C. 53, S.1.183-220.
- Emecen, F. (1989).XVI. Asırda Manisa Kazası, Ankara.
- Ertürk, K. Nuran. (2007). Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu. MEMLEKET Siyaset Yönetimi, C. 2. S. 5. 119-174.
- Genç, M. (2000b). İltizam. DİA, C. 22, İstanbul. 154-158.
- Genç, M. (2006a). Mukataa. DİA, C. 31, İstanbul. 129-132.

- Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.2, S.1. 29-50.
- Gümüştü, O.&Küçükkaşçı, M. Sabri. (2019). Köy. DİA, C. Ek 2, Ankara. 85-87
- Halaçoğlu, Y. (1989b) Yusuf. Osmanlılar 'da Hâkimiyet Anlayışı ve Devlet Teşkilatı. DGBİT, XII. İstanbul. 293-490.
- Halaçoğlu, Y. (1991a). XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilâtı ve Sosyal Yapı. Ankara: TTK. Yayınları.
- Işık, A. (1998). Malatya 1839-1919, İstanbul.
- İnalçık, H.(1999b). Eyalet. DİA, C. 11, İstanbul. 548-550.
- İnalçık, H. (2012a). Tımar. DİA, C. 41, İstanbul. 168-173.
- İnalçık, H. (2011). Tanzimat. Tanzimat, Ed. Halil İnalçık-Mehmet Seyitdanlıoğlu. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara. 29-56.
- İpşirli, M. Osmanlı Devlet Teşkilatı. Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, C. I. 139-278.
- Karal, Enver Ziya. (1996). Osmanlı Tarihi. Ankara: TTK Yayını.
- Karagöz, M. (2003). XVII. Ve XVIII. Asırlarda Malatya Kazası (1650-1750). İstanbul: Karizma Yayınları.
- Kartal, N. (2014b). İl Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye'de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile İl Sistemine Geçilmiş Midir? Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, C. 10, S. 23. 279-294.
- Kartal, N. (2013a). Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare. Akademik Yaklaşımlar Dergisi, C. 4, S. 1. 1-24.
- Kaştan, Y. (Ocak 2016) Osmanlı Devleti'nde "1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkati ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması". Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi. C. 2, S. 2. 78-98.
- Kenanoğlu, M. Macit. (2006b). 1858 Kanunnamesi ve Uygulaması. Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları, S. 1. 107-138.
- Kenanoğlu, M. Macit. (2013a). Vergi. DİA, C. 43, İstanbul. 52-58.
- Keskin, N. (2012a). Yirmili Yıllarda Yönetim. Ed. Nuray Keskin. Açıklamalı Yönetim Zamandizini I. 1919-1928 C.1, Ankara. 1-14.
- Keskin, N. (2012b). Açıklamalı Yönetim Zamandizini II, Ed. Nuray Keskin. Ankara.
- Kılıç, S. (2009). Tanzimat'ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu. Tarih Araştırmaları Dergisi. C. 28, S. 45. 43-62.
- Korkud, Selâhattin Aslan. (1965). Osmanlı İmparatorluğu'nda 1909'dan 1918 arasında İdare Teşkilat ve Amirleri Hakkında Bir İnceleme. Türk İdare Dergisi, 36/293-294. Y. 36, S. 293-94. 3-16.
- Kunt, Metin. (1985). Sancaktan Eyalete. İstanbul.
- Orhonlu, C.(1977). Osmanlı Müesseseleri ve Medeniyeti Tarihine Genel Bakış. İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2000). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880). Ankara: TTK Yayınları.
- Özçağlar, H. (2014).Tarihsel Süreçte Bucakların Yönetimsel Bölünüş İçindeki Yeri ve Önemi. Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi VIII. Coğrafya Sempozyumu Bildiriler Kitabı. 285-296
- Özgen, N. (2010). Bilim Olarak Coğrafya Ve Evrimsel Paradigmaları. Ege Coğrafya Dergisi. 19/2. İzmir. 1-25.
- Özkaya, Y.&AKYILDIZ A. (2006). Muhassıl, DİA, C. 31, İstanbul. 18-20.
- Renda, Kâmil, (1975).Millî Mücadelede Vilâyetler ve Valiler. İstanbul.
- Seyitdanlıoğlu, M. (Eylül 1996b). Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizâmnamesi ve Getirdikleri, Çağdaş Yerel Yönetimler. C. 5. S. 5. 89-103.

- Seyitdanlıoğlu, M. (Mart 1996a). Yerel Yönetim Metinleri III: 1871 Vilayet Nizâm-nâmesi ve Getirdikleri, Çağdaş Yerel Yönetimler. C. 5. S. 2. 67-81.
- Sümer, F. (1980). Oğuzlar (Türkmenler), İstanbul.
- Şahin, İlhan. (2006). Nâhiye, DİA, C. 32, İstanbul. 306-308
- Şimşirgil, A. (1992). Osmanlı Taşra Teşkilatında Rum Beylerbeyliği. Türklük Araştırmaları, İstanbul. 289-299.
- Tansel, S. (1988). Fatih Sultan Mehmet, Ankara.
- Tavukçu, İ. (Haziran 2020). Millî Mücadele Döneminde TBMM Hükümetlerinin İdari Taksimat Alanında Yaptığı Düzenlemeler, Tarih ve Gelecek Dergisi. C. 6. S. 2. 721-758.
- Tekeli, İ. (1972). Osmanlı İmparatoru'nda Mekân Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Bölgesel Politikasının Kökenleri, Bölge Planlama Üzerine, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul. 91-119.
- Togan, Z.V. (1981). Umumi Türk Tarihine Giriş, İstanbul.
- Ural, S. (2009). Doğu Vilâyetlerinde Asayiş Sorunu 1919-1920. Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi. Y. 5 S. 41-76.
- Ural, S. (2002) Ali Galip Olayı'nın Milli Mücadele Taraftarı Gazetelerdeki (İrade-i Milliye ve Albayrak) Yankıları, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, S. 29-30. 159-174.
- Uzunçarşılı, İ.H. (1988a). Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal, Ankara: TTK Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ.H. (1983b). Osmanlı Tarihi I. Ankara: TTK Yayınları.
- Yapıcı, S. (2014). Osmanlı Vilayet Sâlnâmelerinde Malatya (1869-1908). İstanbul.
- Yedek, Ş. (2015). Atatürk Döneminde Elazığ'ı Temsil Edenler (1920- 1938), Akademik Bakış Dergisi, S. 48. 61-79.
- Yınanç, M.H. (1995). Anadolu'nun Fethi, Türkiye Tarihi Selçuklu Devri I, İstanbul 1934. Nutuk. Haz. Bedi Yazıcı. İstanbul.

Web siteleri

<http://malatya.bel.tr> (04.06.2021)

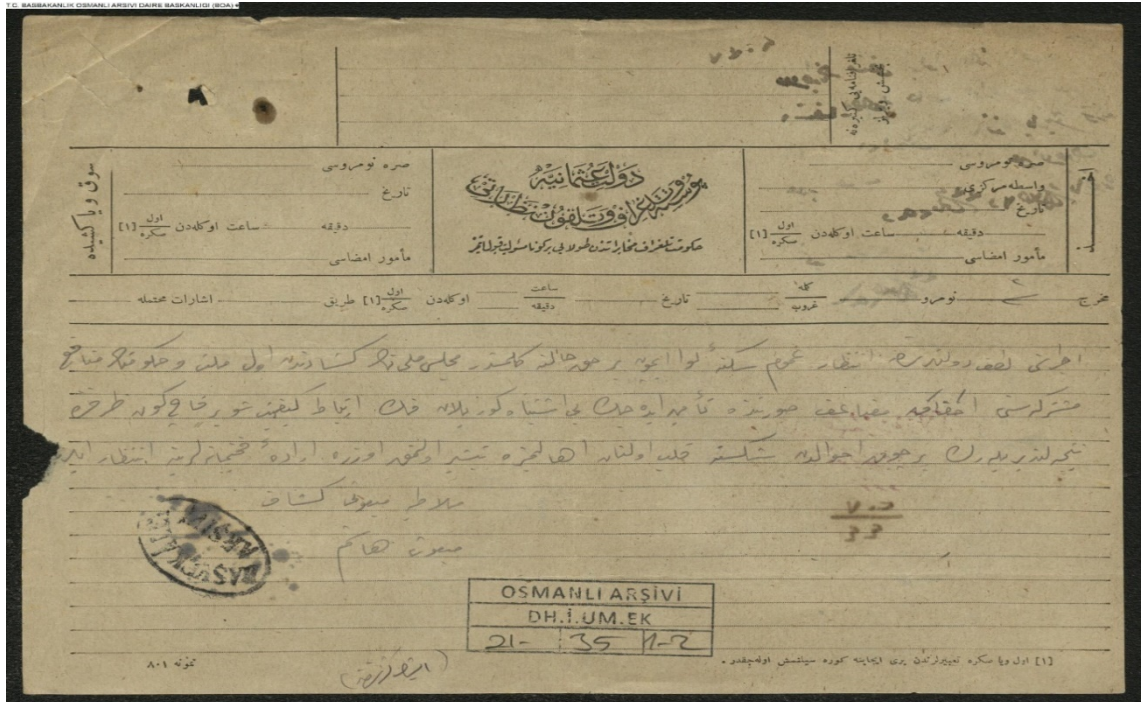
<http://www.malatya.gov.tr> (04.06.2021)

EKLER:

Ek:1 BOA. DH.İ. UM. EK. 21.35.1-2



DH.İ.UM.EK.00021.00035.001



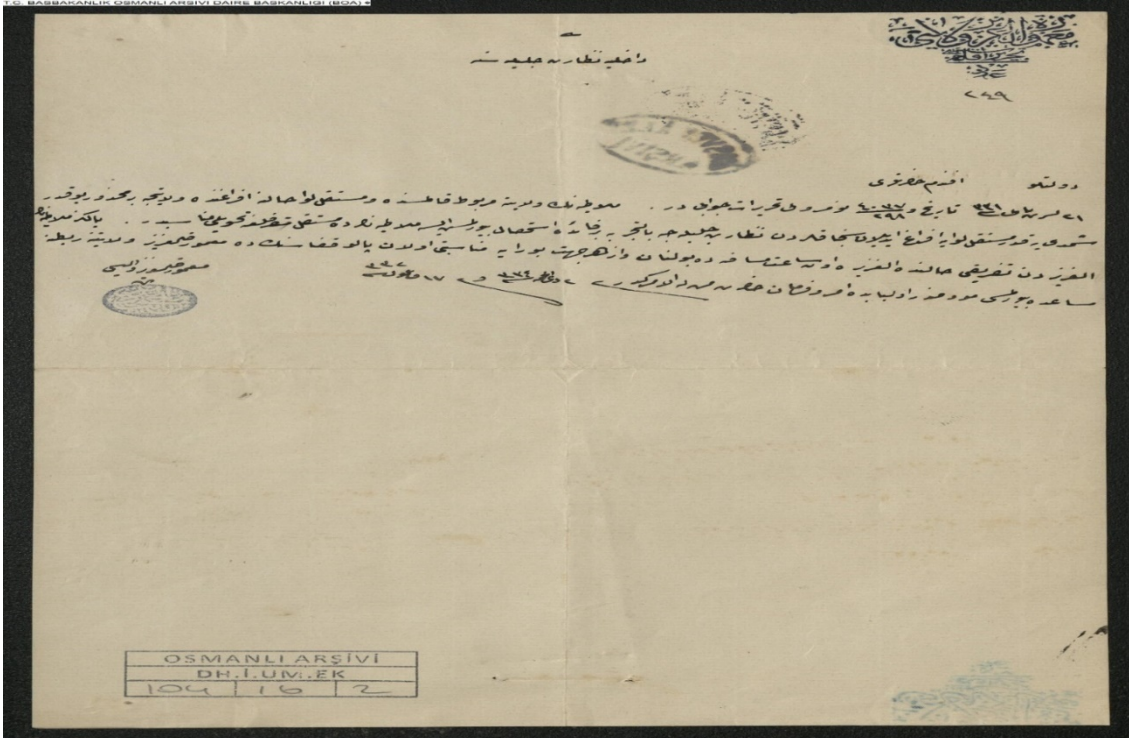
DH.İ.UM.EK.00021.00035.001

Ek:2 BOA. DH.İ. UM.104.16.1



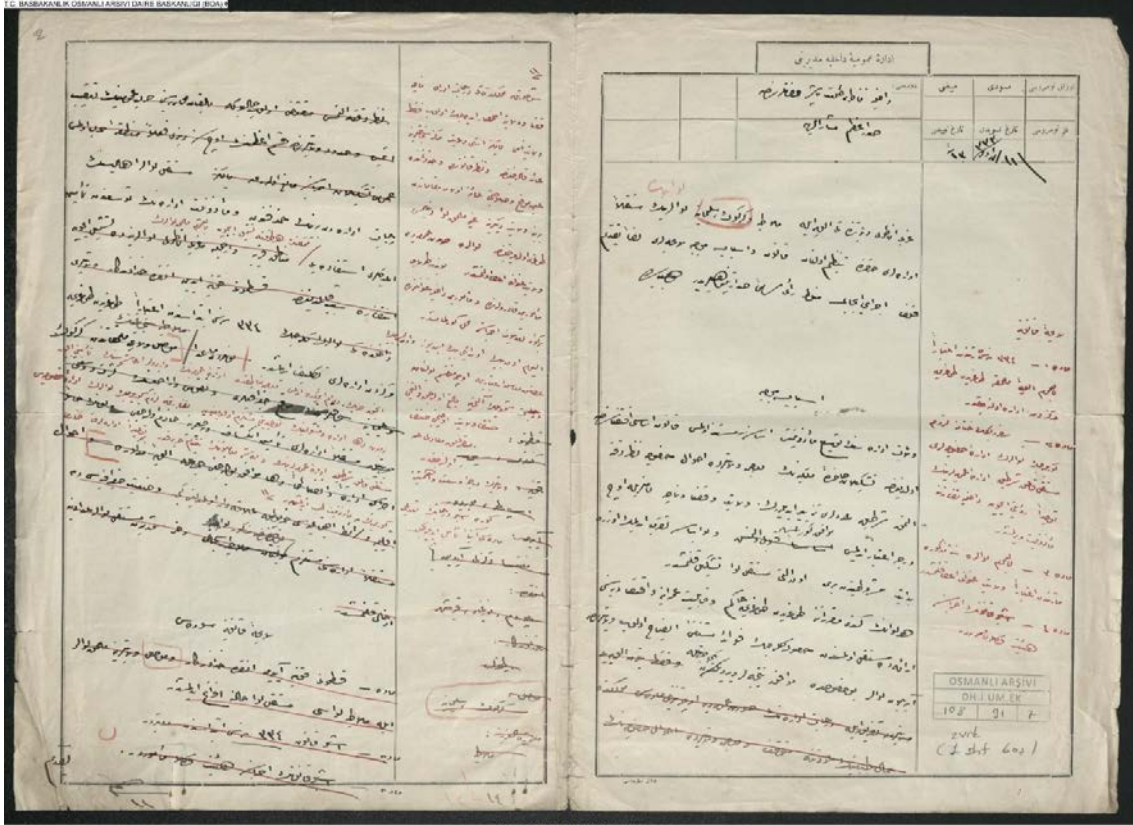
DH.I.UM.EK.00104.00016.001

Ek:3 BOA. UMEK. 104.16.2



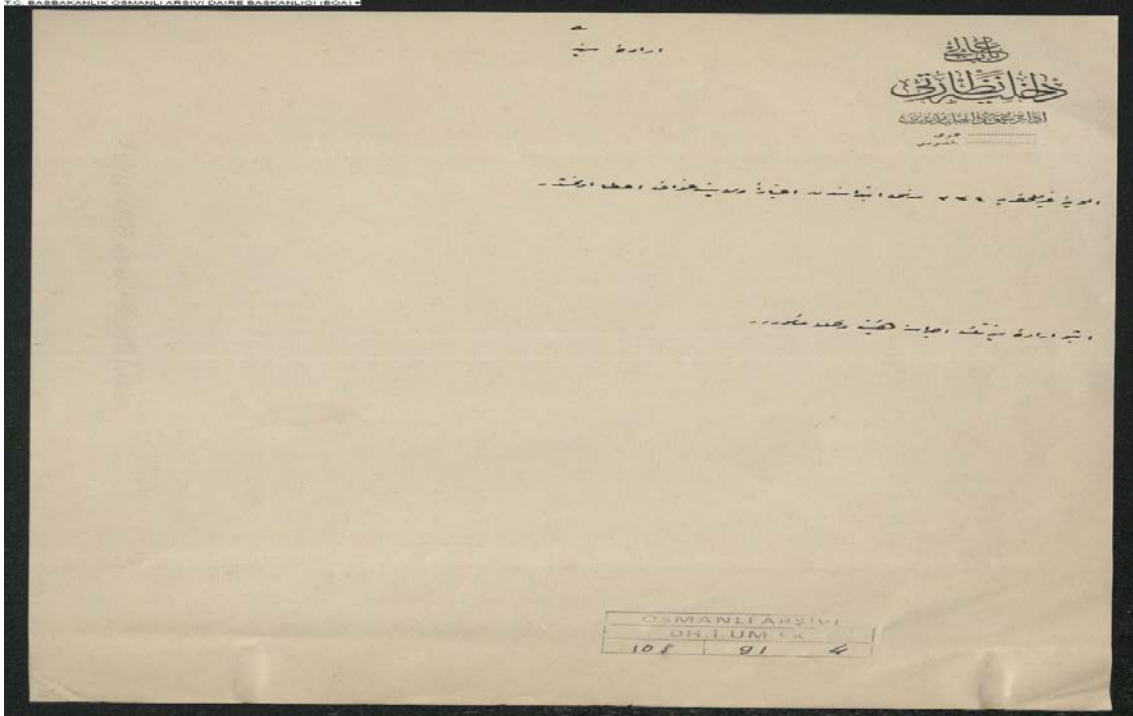
DH.I.UM.EK.00104.00016.002

Ek: 4 BOA UM. EK.108.91.7



DH.I.UM.EK.00108.00091.007

Ek: 5 BOA UM.EK. 108.91.4



DH.I.UM.EK.00108.00091.004

Ek:6 BOA UMEK. 108.91.6

Ek: 7BCA: 30..18.1.1/ 1.2..4/ 73-4

Handwritten document with a table and text. The table lists various administrative units and their corresponding officials. The text below the table discusses the organization of the Malatya province during the Tanzimat period.

Yer	İsmi
Malatya	Malatya
...	...

Handwritten text: "Malatya vilayeti teşkilatı hakkında..."

Ek:8 BCA: 30..18.1.1/ 3.25..1./ 71-31

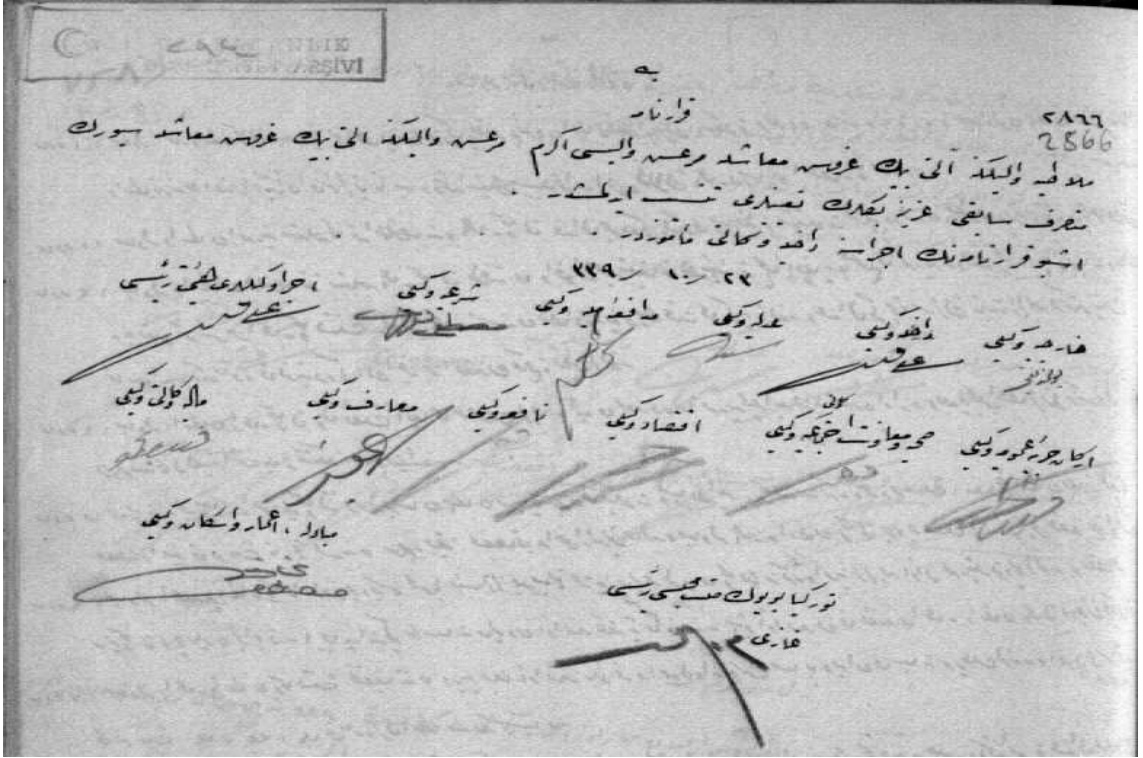
Handwritten document with a table and text. The table lists various administrative units and their corresponding officials. The text below the table discusses the organization of the Malatya province during the Tanzimat period.

Yer	İsmi
Malatya	Malatya
...	...

Handwritten text: "Malatya vilayeti teşkilatı hakkında..."

Ek:9 BCA : 30..18.1.1/ ; 7.37..17.; 7.37..18.; 7.37..19

Ek:10 BCA: 30..18.1.1/ 7.38.8



Ek:12 BCA: 30.18.1/ 15-52.18/ 71-264

