

OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA MEMUR KEFALET NİZAMNAMESİ

Surety Regulations for Civil Servants in the Ottoman Empire

Evren DAYAR*

Özet

Bu makalede, Tanzimat döneminin en yaygın memur suçlarından biri olan zimmet ile mali işlerle görevli memurların denetimi için ihdas edilen kefalet nizamnameleri ele alınıyor. Rüşvet veya iltimas gibi suçlardan farklı olarak doğrudan devlet hazinesini zarara uğratan zimmet Tanzimat döneminde Babiâli nezdinde en önemli memur suçları arasında bulunuyordu. Bu nedenle Tanzimat'ın başlarından itibaren Babiâli memurların devlet malını zimmetlerine geçirmemeleri veya çalmamaları için usul itihazı arayışında olmuş, bu hususta talimat ve tembihatlar neşretmişti. Bu arayışın sonuçlarından biri de maliye memurları başta olmak üzere devlet memurlarının kefaletle istihdam edilmesinin zorunlu kılınmasıydı. XIX. yüzyılın ikinci yarısında kefalet usulünün ayrıntılarını düzenleyen üç nizamnâme neşredilmişti. Fakat zimmeti engellemek ve tazmin etmek için tesis edilen kefalet usulü şahsi kefalet esasına dayanıyordu. Bu nedenle XX. yüzyılın başlarından itibaren eleştirilmiş, savaş koşulları şahsi kefil bulmayı güçleştirince sistemin terk edilmesi zorunlu hale gelmişti. Bu süreç aynı zamanda 1927'de kurulan kefalet sandıklarının oluşumunu hazırlamıştı.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı İmparatorluğu, memurlar, zimmet, kefalet nizamnameleri.

* Dr., Antalya Büyükşehir Belediyesi, evrendayar@gmail.com

Makale Geliş Tarihi:04.05.2021

Makale Kabul Tarihi: 11.05.2021

Abstract

In this article, with the embezzlement which one of the most common civil servant crimes of the Tanzimat period and surety regulations for the control of financial officials are discussed. Embezzlement which is a financial crime that directly damages the state treasury unlike crimes such as bribery or favouritism was among the most important civil servant crimes for the Sublime Porte during the Tanzimat period. For this reason, from the beginning of the Tanzimat, the Sublime Porte had sought procedural unity prevent the civil servants from embezzling or steal state property, and issued instructions and decrees on this issue. One of the results of this process, it became compulsory to employ civil servants, especially financial officers, on surety. Subsequently, three legislations were issued regulating the details of the surety procedure in the second part of 19th century. However, the surety institution established to prevent embezzlement and compensate it was based on personal guarantee, individuals were attached to individuals. Therefore, the surety system was criticized since the beginning of the XXth century, and had to be abandoned when the conditions of war made it difficult to find a personal guarantor. This process also prepared the formation of the surety funds that established in 1927.

Keywords: Ottoman Empire, civil servants, crime of embezzlement, surety regulations.

Giriş

Tanzimat döneminde Hazine'nin en önemli sorunlarından biri devlet malının “*teleften vikâyesi*” idi.¹ Dönemin başlarında sorunun esas nedeni sarraf ve mültezimlerin devlete olan borçları ile vergilerin tahsilinde yaşanan güçlüklerdi. Fakat bir süre sonra sorunun başka bir nedeni daha ortaya çıkmıştı: Devlet malının ahz ve sarfıyla ilgilenen, aynı zamanda bunun muhafazasıyla yükümlü memurların –hiç de istisnai olmayan bir şekilde– devlet malını zimmetlerine geçirmeleri. Nitekim Tanzimat'ın ilanını takip eden ilk birkaç yılda birçok defterdar, kaimmakam ve mal müdürü “*yedlerinde emvâl-i mîriyyeden akçe çürüttükleri*” veya “*zîmmetlerine akçe geçirdikleri*” gerekçesiyle suçlanmış ve yargılanmıştı.²

¹ Bu makalede zimmet suçunun mevzuu olan “*emvâl-i mîrî*” (devlet malı) ifadesiyle para veya para hükmündeki evrak ve senetler ile sair mallar ifade edilmektedir.

² Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2009, s. 228-230, 237-239.

XIX. yüzyılın ortalarında zimmet suçunun en önemli nedeni imparatorluğun içinde bulunduğu mali sıkıntılardır. Bu sıkıntılar, maaş sistemine geçildikten sonra maaşların düzenli ödenmesine engel olmuş,³ bu nedenle memurlar halktan eski aadatlarını talep etmekten vazgeçmemişlerdir. Memur maaşları arasındaki korkunç uçurum ise rüşvet suçunun yanı sıra Hazine'ye büyük zararlar veren devlet malının zimmete geçirilmesi veya çalınması gibi suçların işleneceği koşulları yaratmıştır.⁴

Zimmet suçunun giderek yaygınlaşması, Babî'yi memurların mali denetimi ile devlet malının gözetilmesi ve zimmetin tahsili hususunda çözüm arayışına sevk etmekte gecikmemiştir. Bulunan çözümler arasında en etkili değilse bile uzun ömürlü olanı, memurların devlet malını koruyacaklarına ve zimmetlerine geçirmeyeceklerine dair şahsi kefil bulmalarını zorunlu kılan ve zamanla XIX. yüzyıl Osmanlı idari tarihinin önemli meselelerinden birine dönüşen kefalet usulüdür.

Öte yandan, Tanzimat döneminde Babî'yi bir hayli meşgul etmiş zimmet suçunun ve imparatorluğun son günlerine kadar tartışma mevzuu olmuş memurun kefalet usulünün tarihçilerin ilgisini çektiğini söylemek güçtür. Hatta memurların mali ve idari denetimleri veya denetim sisteminin eksiklikleri –ki kefalet müessesesinin varlık nedenlerinden biri buydu– açısından da ele alınabilecek konuya, hassaten mali denetimi inceleyen çalışmalarda da değinilmemiş;⁵ bu nedenle kefalet usulü Tural'ın da ifade ettiği gibi “*idare tarihimizi bilmezler*” arasında yer almıştır.⁶

Kefalet usulünün, zimmetle ilişkisi veya memurların denetimi bağlamında ele alınmamış olmasının ilk nedeni, zimmet kavramına atfedilen geleneksel anlamın devamlılığı olsa gerektir. Nitekim zimmet, Tanzimat döneminin başlarında bile Osmanlı maliye ıstılahındaki geleneksel anlamıyla, “*devletin şabıslarda olan alacağı*” manasında kullanılmış;⁷ devlete borcu olan şahıslar ile devletle iş yapan mütezim ve sarraflar bu dönemde de zimmet ithamının muhatabı olmaya devam etmişti. Bu koşullarda 1858 Ceza Kanunu'nun neşrine kadar zimmet⁸ –konusu itibarıyla sadece kamu görevlilerinin işleyebileceği bir

³ E. P. Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, Çev. Ali Reşad, Kaknüs Yayınları, İstanbul 1999, s. 38.

⁴ Ali Akyıldız *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform 1836-1856*, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993, s. 108; Carter Findley, *Kalemîyeden Mülkiye-Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, Çev. Gül Çağalı Güven, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul 2011, s. 28-29.

⁵ Salih Kış, *Divân-ı Muhasebat Osmanlı Devletinde Mali Denetim (1862-1908)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2016.

⁶ Erkan Tural, “Osmanlı Posta Bürokrasisi 1908-1914”, *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 28 (2009), s. 226.

⁷ A. Akyıldız, *Merkez Teşkilatında Reform 1836-1856*, s. 121.

⁸ 1858 Ceza Kanunu'nun 90. maddesinde “*her ne suretle olursa olsun zimmetine mâl-ı mîrî geçiren veyâbûd âbara geçmesine müsaade eden mülkiye ve mâliye me'mûrları memûriyetinden tard ile*

suç olmaktan ziyade– genellikle sirket suçu kapsamında değerlendirilen ve devletle alacak ilişkisi olan herkesin faili olabileceği bir suç olmuştur.

Konunun bugüne kadar yeterince tartışılmamış olmasının bir diğer nedeni, memur kefaletinin, Osmanlı toplum hayatında karşılaşılan diğer kefalet uygulamalarıyla birlikte değerlendirilmesidir. Sözgelimi Abdullah Saydam, kefalet müessesesini “*olabildiğince geniş boyutlarda*” ele aldığı çalışmasında, sistemin “*Batılılaşma gayretlerinin yoğunlaştığı Tanzimat yıllarında aynen uygulandığını*” ifade etmiştir.⁹ Musa Çadircı ise öteden beri Osmanlı İmparatorluğu’nda halkla doğrudan ilişkili olan görevlilerden güvenilir kefil istendiğini, bu kuralın Tanzimat’tan sonra da uygulamada kaldığını belirtmiş, bu cümleden olmak üzere muhtarlar ve kaza müdürlerinden kefil talep edildiğini yazmıştır.¹⁰

Bu iddiaların yanlış olduğu söylenemese de, bu çalışmalarda memur kefaleti ile modern zimmet suçu arasındaki ilişkinin gösterildiğini veya devletten maaş alan memurlar ile tahsisat esasına göre istihdam edilmiş görevliler arasında bir ayırım yapıldığını ifade etmek güçtür. Şüphesiz, memur kefaletinin geçmişte devlet malının muhafazası, üzerlerinde devlet malı bulunanların takibi ve bakaya teftişi hususlarında veya aşar ve rüsum mültezimleri için ihdas edilmiş müesseselerle benzer tarafları vardır.¹¹ Fakat benzerlikler itibari ve sınırlıdır; zimmet suçunun faili ve mevzuu ile kefaletin muhatabı açısından memur kefalet nizamnameleri farklı esaslara dayanmaktadır.

Bu makalenin konusu, Tanzimat döneminin en yaygın memur suçlarından olan zimmetin önlenmesi ve tazmin edilmesi için tesis edilen kefalet usulüdür. Makalede, zimmetin kavramsal tarihi, yani geçmişte kendisine atfedilen “*alacak*” manasından çıkarak, sadece maaşlı kamu görevlilerinin faili olabileceği, mevzuu kamu itibarı olan bir suça dönüşümünün tarihi veya kefalet müessesesinin XIX. yüzyıldaki muhtelif şekilleri üzerinde ayrıntılı durulmamış, esas olarak memur zimmetine karşı önleyici ve tazmin edici bir tedbir olarak geliştirilen kefalet müessesesi, yüzyılın ikinci yarısında neşredilen nizamnameleri bağlamında tartışılmıştır.

üç aydan iki seneye kadar habs veyâhûd altı aydan üç seneye kadar nefy olunur” ifadesi kullanılmıştır. Bkz. *Ceza Kanunnâme-i Hümayânı*, 1274, s. 22.

⁹ Abdullah Saydam, “Kamu Hizmeti Yaptırma ve Suçu Önleme Yöntemi Olarak Osmanlılarda Kefâlet Usûlü”, *Toplumsal Tarih*, 28/164 (1997), s. 4-12.

¹⁰ Musa Çadircı, *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*, İmge Kitapevi, Ankara 2007, s. 234.

¹¹ Osmanlı İmparatorluğu’nda devlet alacaklarının tahsili hususunda bkz. Linda Darling, *Gelir Artışı ve Kanuna Uygunluk, Osmanlı İmparatorluğu’nda Vergi Toplanması ve Maliye Yönetimi 1560-1660*, Çev. Adnan Tonguç, Alfa Yayınları, İstanbul 2019, s. 267-305.

Tanzimat Döneminde Devlet Malının “Teleften Vikâyesi”

Tanzimat döneminin başlarında zimmetin memurlar arasında giderek yaygınlaşan bir suç olması, fakat önlenmesi ve tazmininde geleneksel yöntemlerin yetersiz kalması,¹² bu hususta yeni bir usul ittihazını zorunlu kılmıştı. Özellikle zimmete konu olan ama tazmin edilemeyen devlet malının nasıl tahsil edileceği, başka bir ifadeyle Hazine'nin teleften nasıl korunacağı çözüme kavuşturulması gereken sorunların başında geliyordu. Her ne kadar zimmet borcunu karşılamayan görevlilerin mal ve mülkünün tespit edilip zimmeti kadar eşyasının satılarak borcunun düşülmesi Tanzimat'tan önce de başvurulan genel bir uygulama olsa da, ilgili memurun serveti zimmetinin tümünü karşılamaya yetmediğinde takip edilecek yöntemin ne olacağının açıklığa kavuşturulması gerekiyordu.

Meclis-i Vâlâ'nın bu husustaki mütalaasına göre ast memurların zimmeti tahsil edilemediğinde, zimmet bu memurların amirlerinden talep edilmeliydi. Nitekim 1841 sonlarında Ağrıboz meclis azasından Sandık Emini Ahmet'in zimmetinin sahip olduğu emlak ve gelir getiren mülklerinden tazmini düşünülmüş, eğer buna muktedir değilse zimmetin “*tekâsül ve gafletleri*” nedeniyle muhassıl ve meclis azası tarafından tazmini lazım geleceği Kütahya Defterdarı'na bildirilmişti.¹³

Tanzimat döneminin başlarında zimmet meselesinin tartışılmasına vesile olan esas gelişme ise devletten maaş alan bazı memurların şahsi menfaatleri veya bir başkası için mal sandığından para almaları ve görev değişikliği esnasında aldıkları parayı geri vermemeleri oldu. “*Kâdimden beri memnû olan*” bu hususa ilişkin şikâyetlerin artması, Tanzimat'ın ilanından birkaç yıl sonra Babıâli'yi bu konuda tedbir almaya yöneltmiş, mesele 1845'te Meclis-i Vâlâ'da müzakere edilmişti.¹⁴

Müzakereden sonra kaleme alınan mazbatada, bundan böyle her memurun kendi maaşıyla geçineceği –ki Tanzimat'ın modern memuriyet rejiminin en önemli esaslarından biri buydu– mal sandığından ne kendileri ne de başka memurlar için senetli bile olsa para alamayacakları vurgulanmış; bu hususun icrası için vali, mutasarrıf, defterdar ve kaimmakamlara bir “*tenbîhât-ı kavîyye*” ve “*te'kâdat-ı icâbiyye*” yazılacağı ifade edilmişti.¹⁵ Tembihatın neşrinden sonra bir

¹² Sultan Süleyman dönemi Mısır Kanunnâmesi'nde devlet malını tahsil eden görevlilerin sene sonunda hesaplarının görüleceği vurgulanmıştı. Kanunnamede üzerinde devlet malı bulunan ve bunu karşılayamayan tahsildarların gayrimenkullerinin veya mutasarrıf oldukları malların satılacağı, elde edilen para borçlarını karşılamazsa –varsa– kefillerine müracaat edileceği yazılıyordu. Bkz. Ahmet Akgündüz, *Osmanlı Kanunnâmeleri ve Hukuki Tablilleri VI*, Fey Vakfı Yayınları, İstanbul 1993, s. 116-117.

¹³ BOA. İ. MVL. 26- 424.

¹⁴ BOA. İ. MVL. 68-1299.

¹⁵ Taşraya gönderilen belgenin matbu bir örneği için bkz. BOA. İ. MVL. 75-1441.

memur senet karşılığında bile olsa mal sandığından para aldığına veya devlet malından zimmetine para geçirdiğinde bu para geri alınacak; nakit parası olmayan memurların zimmeti sahip olduğu mal ve mülkünden karşılanacaktı. Zimmetini karşılayamayan memurun cezası artacaktı. Ayrıca, zimmet borcu af kabul etmeyeceğinden, bu borç, servet sahibi olduğunda her halükarda tahsil edilmek üzere memurun kaleminde kaydedilecekti. Tembihatta, şimdiye kadar zimmetine para geçirenlerin sadece Hazine'ye borcu olanlar kapsamında değerlendirildiğine ve bunların zimmetlerinde kalan paranın tahsil edilmesiyle yetinildiğine, bundan sonra ise memuriyetten ihraç, hapis, sürgün ve küreğe konulmak gibi Ceza Kanunu'nun zeyl kısmına ilave edileceği belirtilen cezaların uygulanacağı belirtilmişti.¹⁶

Bu dönemde yaygın zimmet suçunun en önemli nedenlerinden biri de, memurların görev değişikliği esnasında muhasebelerinin yapılmamasıydı. 1846'da Meclis-i Vâlâ'da yapılan bir müzakerede, Tanzimat'ın hemen başlarında devlet malının teleften korunması hususunda önemine vurgu yapılan bu muhasebe usulünün –muhtemelen taşra memurlarının sayısının artması nedeniyle– yeterince uygulanmadığı belirtilmiş, bu durumun neticesinde mal memurlarının çoğunun zimmetlerine akçe geçirmeyi “*adet hükmüne koydukları*” iddia edilmişti.¹⁷ Bunun önüne geçmek için özellikle mal memurlarının muhasebesinin sadece “*selef ve halef devri*” esnasında yapılmaması kararlaştırılmıştı. Müzakereden sonra taşraya gönderilen yazıda mal memurlarının mensup oldukları mahallerde, diğer memurlar marifetiyle her ay muhasebelerine bakılması, resmi muhasebelerinin ise her üç ayda bir yapılması, zimmetleri ortaya çıkarsa tahsil edilerek kanuna göre cezalandırılmaları ve bu hususun kural kabul edilmesi istenmişti.¹⁸

Muhasebe işinin ayrıntıları Ocak 1847 tarihli bir tembihatta düzenlendi. Takvîm-i Vekâî'de yayımlanan ve birer nüshası taşraya gönderilen tembihata göre defterdar, kaimmakam, muhassıl ve mal müdürleri görevlerinden alındıklarında ya da yerleri değiştirildiğinde, halefleri gelene kadar muhasebeleri mahalleri meclislerinde görülecek ve üzerlerinde Hazine geliri kalmadığına ilişkin meclislerinden bir senet alarak bunu Maliye Nezareti'ne bildireceklerdi.¹⁹

¹⁶ BOA. İ. MSM. 4-75.

¹⁷ BOA. İ. MSM. 20-478.

¹⁸ BOA. C. ML. 595-24541.

¹⁹ Bazı emsal uygulamalar, muhasebe usulü ile memurların göreviyle ilgili tutum ve davranışlarının da denetlendiğine dair bir izlenim oluşturur. Örneğin Mayıs 1847'de Humus Kaimmakamı Mahmud Bey'in görevi sona erdiğinde, Humus livası hazinesi ve ahaliyle olan hesaplarının muhasebesi Humus İdare Meclis'inde görülmüştü. Mahmud Bey'in ahali ile muhasebesinin görülmesi için belde sakinleri meclise davet edilmiş ve kaimmakamın hesapları incelenmişti. Neticede Mahmud Bey borçlarını tamamen ödemiş, daha sonra ahaliye bir akçe borcu kalmadığına, belde halkı ile güzelce imtizaç ettiğine, devlet malının tahsilinde kusur etmediğine ve bir kimseden hediye ve rüşvet kabul etmediğine dair Humus Meclis'i'nden bir mazbata alarak görevinden ayrılmıştı. Bkz. BOA. MVL. 15-32.

1847 Tembihatı'nın esas önemi ise kefalet nizamnamelerinin öncüsü olmasıydı. Çünkü tembihata göre devlet malının korunması için mâli işlerle ilgilenen zevatın tecrübeli ve güvenilir olmasına özen gösterilecekti. Ayrıca, bu memurlar zimmetlerine mal geçirmeyeceklerine, geçirdiklerinde de bunu tereddütsüz geri ödeyeceklerine dair muteber kişilerden kefil göstereceklerdi. Kefalet işinin icrası Maliye Nezareti tarafından takip edilecekti. 1847 Tembihatı'nda son olarak “*işbu kefâlet maddesinin sarraf taahhüdü suretinde olmadığı*”, kefaletin memurun “*istikâmet ve sadâkatine kefâlet*” demek olduğu belirtilmişti.²⁰

Memur Kefalet Nizamnameleri

Tanzimat döneminde memurların zimmetine karşı önleyici bir tedbir olarak kefalet müessesesinin tesisi 1847 Tembihatı ile mümkün oldu.²¹ Anlaşıldığı kadarıyla önceleri, kefalet usulünün memurların tebdillerinden itibaren uygulamaya geçirilmesi düşünülmüştü.²² Fakat bu şekilde memurların tümünün kefalet altına alınması epeyi zaman alacağından ve bu nedenle taşra memurları içinde zimmetlerine para geçirenler olabileceğinden, bir süre sonra tüm memurların kefalet tahtına konması ve kefil gösterenlerin memuriyetlerine devamı, kefil bulamayanların ise şahsına göre icabına bakılması kararlaştırıldı. Ayrıca, vali ve mutasarrıfların mali işlere müdahaleleri olmadığından bunların

²⁰ *Takvîm-i Vekâyi*, 14 Muharrem 1263. 1847 Tembihatı kefaletin konusuna, sözgelimi kefillerin zimmeti tazmin etme yükümlülüğü olup olmadığına dair açık bir hüküm ihtiva etmiyordu. “*İstikâmet ve sadâkate kefâlet*” ifadesiyle –muhtemelen– Tanzimat'ın ilanından önce İhtisâb Nezâreti'nde çalışacak veznedarlar için Veznedar Ağa'nın kefaletinin aranması misali, kefillerin, memurların “*istikâmet ve sadâkatine*” kefalet edecekleri kastedilmişti. Nitekim belgelerden anlaşıldığı kadarıyla İhtisâb Nezâreti veznedarları için söz konusu olan kefaletin mevzuu da istihdam edilen görevlinin istikâmet ve sadâkatiydi. Fiiliyatta kefillerin esas borçlunun borcunu tazmin yükümlülüğünün olup olmadığı hususunda ise istikrarlı bir uygulama yoktu. Nitekim 1846'da İhtisab Nezâreti Veznedarı Hacı Ahmed zimmeti nedeniyle görevinden alınmış ve bu tür veznedarlar, Veznedarbaşı Ağa kefaletiyle tayin edildiğinden yerine bir başkasını tayin etmesi Veznedarbaşı'dan talep edilmişti. Veznedarbaşı Ağa ise son zamanlarda çok sayıda veznedarın zimmeti açığa çıktığından bundan böyle veznedarlara kefil olmaya cesareti kalmadığını söylemişti. Bu belgede Veznedarbaşı'dan tahsilât yapıldığına ilişkin bir kayıt yoktur. Bkz. BOA. I. MSM. 20-478.

²¹ Kefalet usulünün memurlara uygulanması teklifi kaza müdürlerinin neden olduğu mali suiistimaller tartışılırken de ortaya atılmıştı. Sadâret bu suiistimallerin önlenmesi için 23 Mayıs 1846'da müşir, vali ve mutasarrıflıklara alınacak tedbirlerin neler olması gerektiğine dair tahriratlar gönderdi. Vilayetlerden gelen cevapların çoğunda müdür olmak isteyen kişilerin “*kavî kefil*” göstermelerinin zorunlu tutulması ve kefalet sisteminin sıkı şekilde uygulanması önerilmişti. Ayrıca, bazı memurlardan da kefil talep edilmesinin faydalı olacağı vurgulanmıştı. Bkz. BOA. KK. d. 714, s. 10, 12 ve 15; A. Saydam, “Osmanlılarda Kefâlet Usûlü”, s. 10.

²² BOA. A.} MKT. 62-48.

kefaletten müstesna tutulmaları; defterdar, muhassıl, kaimmakam ve mal müdürlerinden kefil istenmesi Meclis-i Vâlâ'da müzakere edilmişti.²³ 11 Eylül 1848 tarihinde Maliye Nazırı'na yazılan bir yazıda ise kefaletin konusu açıklığa kavuşturulmuş, “*müteabbidi olduğu memûrun emvâl-i mirîyyeden akçe çürütmeğe veyâhûd zimmetine akçe geçirmek misillü hilâf-ı nizâm bir günâ bâleti zühûr ettiğünde*” zararın tamamen kefiliden tahsil ve tazmin ettirileceği belirtilmişti.²⁴

Ne var ki 1847 Tembihatı'nın neşrinin üzerinden kısa süre geçmiş olmasına rağmen, taşrada görevli birçok memurun devlet malından zimmetlerine para geçirerek kendilerine sermaye yaptıkları, bazılarının da devlet malını ticaret ve benzeri amaçlarla kullanarak görevden ayrıldıklarında “*zimmetlerinin gösterilmemesini adet haline getirdikleri*” ortaya çıkmıştı.²⁵ Tembihatın neşrinin on sene sonra ise defterdar, mal müdürü ve mal tahrirat başkâtiplerinin, istifa, azil ve tayinleri vukuunda zimmetleri olmadığına dair mazbata almaları ve halefleri gelene kadar görev bölgelerinden ayrılmamaları kuralına da uyulmadığı anlaşılmıştı.²⁶ 1859'da kazalardaki sandık memurlarının hesapları incelenecek olsa hayli zimmetlerine rastlanacağı, fakat kefilleri kudretsiz olduğundan zimmetlerinin tahsil edilemediği ifade ediliyordu. Bu nedenle taşraya bir emirname gönderilmiş ve bu halin ıslahı için mekful ve kefillerinin ahvalinin inceleneceği, sandık eminleri ile kefillerinin muhasebelerinin mahal meclisleri marifetiyle yapılacağı; muhasebe esnasında ortaya çıkarılacak zimmetin kefillerden, kefiller mali açıdan kudretsiz buldukları takdirde ise bunların tayinini onaylayan meclis heyetinden tazmin edileceği belirtilmişti.²⁷ 1860'ların başlarına vilayet ve mutasarrıflıklara iletilen birçok yazıda da, taşra mal memurlarından bazılarının, görevden ayrıldıklarında vilayet ve liva meclislerinden zimmetleri olmadığına dair mazbata aldıkları, fakat daha sonra –mazbatalar hilâfına– bunların zimmetlerinin anlaşıldığı ifade edilmişti. Birçok soruna neden olan bu durumun önüne geçilmesi için taşraya ihtarnameler gönderilmiş ve görevden ayrılan memurların “*muhasebelerinin görülmesi*” ve mazbataların buna göre düzenlenmesi talep edilmişti. Bu ihtardan sonra gerçeğe aykırı mazbata düzenlenmeye devam edilirse, görevden ayrılan

²³ BOA. İ. MVL. 88-1782.

²⁴ BOA. A.} MKT. 147-35. Bazı örneklerden anlaşıldığı kadarıyla kefalet nizamnamelerinin neşrinin önce, zimmete konu olan borcun esas borçlu veya kefiliden tazmin edilemediği durumlarda, Hazine'nin zararını tazmin etmek için borçlunun veya kefilinin “*kesb-i iktidar etmesi*” bekleniyordu. Örneğin İstanköy Adası gümrük memuru olan ve zimmeti nedeniyle Kıbrıs'a sürgüne gönderilen Hüseyin Efendi zimmet borcunu karşılamamış –kefilide karşılamamış– bu nedenle Şubat 1868'de “*medyân veyâ kefiliden kangışı ilerüde kesb-i iktidâr ider ise ondan tahsil olunmak üzere*” borç kaydının silinmesi (*terkân-i kaydı*) kararlaştırılmıştı. Bkz. BOA. İ. MVL. 584-26280.

²⁵ BOA. A.} MKT. UM. 75-7.

²⁶ BOA. A.} MKT. UM. 282-25.

²⁷ BOA. A.} MKT. MHM. 166-5.

memurun zimmeti olmadığına dair mazbatayı kim mühürlemişse zimmet ona ödetirilecekti.²⁸

Esasında tüm bu örnekler, memurların zimmetlerinde devlet malını “çürütmelerinin” engellenemediğini, 1847 Tembihatı’nın soruna çözüm olamadığını gösteriyordu. Üstelik bu dönemde, merkezileşme sürecinin neticesi olarak devlete atfedilen ve devletin yükümlü tutulduğu vazifelerin –ki bunların başında gelirlerin tahsili geliyordu– çoğalmasıyla birlikte kefaletle bağlanması gereken kamu görevlilerinin sayısı da artmış bulunuyordu. Örneğin 1850’den sonra, mali işlerle mükellef memurlar ile kaza müdürleri haricinde “*müstakil müdürlük ittihâz olunan*” karantina müdürlerinin de Hazine tarafından kefaletle bağlanmaları kararlaştırılmıştı.²⁹ İltizamla idare olunan gümrüklerin 1860 Mart’ından itibaren emanetlere bölünerek Hazine’nin idaresi altına alınması³⁰ veya yüzyılın ikinci yarısından sonra belediyelerin kurulması gibi gelişmeler de, taşrada mali işlerle ilgilenen kamu görevlilerinin sayısını artırmıştı. Üstelik bu artış modern bir mali denetim sisteminin kurulamadığı koşullarda yaşanmıştı. Neticede tüm bu gelişmeler, çerçevesi 1847 Tembihatı’yla çizilen kefalet müessesesinin yeniden ele alınmasını ve daha kesin esaslara bağlanmasını zorunlu kılmıştı.

25 Haziran 1869 Tarihli Kefalet Nizamnamesi

İlk kefalet nizamnamesi 25 Haziran 1869’da neşredilmiştir.³¹ Sekiz maddeden oluşan nizamnamenin ilk iki maddesine göre valiler haricindeki devlet memurlarından; mutasarrıf, kaimmakam, defterdar, muhasebeci, mal müdürü, sandık emini gibi devlet malını ahz ve kabz ile sarfa yetkili mülkiye ve maliye memurları kefaletle bağlanacaktı.

Nizamnamenin üçüncü maddesinde kefaletle bağlanacak memurların işlemlerinin İstanbul’da Hazine’de, vilayet ve livalarda ise idare meclislerinde gerçekleştirileceği belirtiliyordu. Fakat kefalet işleminin nasıl icra edileceğinin ayrıntılarına değinilmemiş, vilayet ve liva meclislerinin bu husustaki sorumluluklarının neler olduğu izah edilmemişti. Esasında memurların kefalet durumları ile kefillerin mali iktidarının incelenmesi gerekliliği, nizamnamenin neşrinden önce de altı çizilen bir husus olmuştur. Sözelimi 28 Kasım 1867’de taşra Rüşûmât İdarelerine gönderilen bir yazıda, rüşûmât memurlarının kefalet senetlerinin, bunları kim almışsa onlar tarafından muhafaza edileceği ifade ediliyor; ayrıca henüz kefil almamış veya kefilinin mali iktidarına zarar gelmiş ya da kefil istifa etmiş memurların tespit edilmesi talep ediliyordu. Yazıda, ilerisi

²⁸ BOA. İ. MVL. 429-18833; BOA. MVL. 836-76.

²⁹ BOA. MVL. 326-27.

³⁰ *Rüşûmât Salnamesi*, Dersâdet 1330, s. 126.

³¹ *Düstur*, I/II, Dersâdet 1289, s. 108-109.

için kaide tutulması istenen yönetime göre, Eylül ve Mart aylarında olmak üzere senede iki defa kefillerin ahvali tetkik edilecek, kudretsizliğe düşmüş veya vefat edenler bulunursa yerlerine başka muktedir kefiller atanacak, kefil vermeyen memurlar hizmetten ihraç edilecekti. Yazıda belirtilen bu usule aykırı davranışlar, yani kefalet senetlerini muhafaza eden rüsûmât nazırı, müdürü veya memuru tarafından bu hususlarda bir kayıtsızlık gösterilirse hakkında mesuliyet doğacak, Hazine'nin zararı kendisinden tazmin edilecekti.³² 26 Nisan 1870 tarihli bir yazıda da, 1869 Nizamnamesi'nin neşrinden önce kefalet işi taşrada “*gayet ebemmiyetsiz tutulduğundan*” memurların kefalet yoklamalarının yapılmasının ve mevcut kefillerin içinde iktidar ve idaresine zarar gelmiş olanların tespitinin gerekliliği belirtilmişti.³³ Fakat geçmişteki bu örneklerle rağmen 1869 Nizamnamesi'nde “*kefilin tabkâk-i ahvâline*” ilişkin bir hüküm bulunmaması tereddütlere neden olmuştu.

Bu tereddütlerden ötürü Maliye Nezareti ve bu dönemde devlet alacaklarının takibiyle görevli Divân-ı Muhâsebat Kalemi vilayetlere bir yazı göndermişti. Yazıda, kefillerin servet ve itibarlarını onaylamanın vilayet veya livalardaki idare meclislerinin görevi olduğu vurgulanıyor, meclislerin, kefillerin servetleri ile itibarlarının tahkikine özen göstermeleri isteniyordu. Fakat nizamnamenin üçüncü maddesi idare meclislerinin seçilmiş azaları ile mahalli memurların (atanmış azaların) itirazıyla karşılaştı. Seçilmiş azalar, kendilerinin her sene ahali seçimiyle işbaşına geldiklerini, bu nedenle tekrar seçilememelerinin muhtemel olduğunu, bu durumda da kefillerden bazılarının itibarına hâle geldiğinde sorumlu tutulmalarının haksızlık olacağını söylüyorlardı. Atanmış azalar ise bir memlekette sürekli ikamet etmedikleri için ahalinin ahvaline ilişkin malumatları bulunmadığı, kefillerin servet ve varlığına meclislerin seçilmiş azalarının bilgisi olabileceği gerekçesiyle kefalet senetlerini mühürlemekten kaçınıyorlardı. Ne var ki bu itirazlar reddedilmiş, senetlerin tasdikinin vilayet ve liva idare meclislerinin “*heyet-i umûmiyyesi mübür-i zâtiyeleri tabında bulunduğu*” bildirilmiştir. Fakat gene de tereddütlerin önüne geçmek için kefillerin içinde itibarına zarar gelmiş olanların “*tebdilleri suretlerinin mahallinde takip edilmesi hususunda*” bir yöntem geliştirilmesi gerektiği kabul edilmişti. Geliştirilen yönetime göre her altı ayda bir kefillerin içinde itibarına zarar gelmiş olanların anlaşılması için kefalet yoklamalarının yapılması vilayetlere bildirilmişti. Böylece kefalet senetlerini mühürlenmesi ve tasdikinde ne meclis azalarının ne de mahalli memurların itirazına yer kalmayacaktı.³⁴

Nizamnamenin dördüncü maddesine göre başkentte görevli memurlar buldukları vilayette kefil gösterebileceklerdi. Kendilerinden kefil talep edilen taşra memurları ise İstanbul'dan veya görevli oldukları bölgelerden kefil

³² BOA. ŞD. 570-9, lef. 2.

³³ BOA. ŞD. 1640-39, lef. 10.

³⁴ BOA. ŞD. 1535-26; BOA. ŞD. 1640-39.

bulabileceklerdi. Beşinci madde kefil olmayan memurların istihdam edilmeyeceğini hükme bağlamıştı.

Altıncı madde, kefaletle bağlanan memurlardan birinin kefil talep edilen bir başka memuriyete atanması veya kefilinin herhangi bir sebeple kefaletine zarar gelmesi veya kefaletten istifa etmesi ya da kefaletten vazgeçmesi durumunda ilgili memurun yeni bir kefil bulmasının (*tecdüd-i kefâlet*) mecbur olduğunu, iki ay içinde kefaletlerini yenilemeyenlerin azledileceğini belirtiyordu. Ne var ki bu madde, kefilin denetiminin hangi mercii tarafından nasıl ve ne sıklıkla icra edileceği konusunda belirsizlikler içeriyordu.

Nizamnamenin yedinci maddesine göre memuriyetten ayrılanlar, memuriyet dönemlerine ilişkin muhasebelerini görüp “*berât-ı zîmmet*” mazbatasını almadıkça ve bu mazbata üzerine kefilinin kefalet senedi kendisine red ve iade olunmadıkça başka bir memuriyete tayin edilmeyeceklerdi.³⁵ Son maddeye göre bu nizamnameye uyulmaz ve kefilsiz memur istihdam edilerek devlet hazinesi zarara uğratılırsa, zarar, memuru istihdam edenlerden karşılanacaktı. Bazı örneklerden anlaşıldığı kadarıyla kefilsiz memur istihdamından mesul tutulacak bu merci, ilgili memurun amiriydi.³⁶

1873 Tarihli Kefalet Nizamnamesi

Memurların kefaletle bağlanmasına ilişkin ikinci nizamname 2 Nisan 1873'te neşredildi. Birkaç değişiklik haricinde yeni nizamname, eskisinin hükümleri tekrar edilmişti. Değişikliklerden ilki, hangi memurların kefil göstermekle mükellef olduklarının belirtilmiş olması; ayrıca, memurlar arasında bir ayırım yapılması, mutasarrıf, defterdar ve muhasebecilerin kefalet işlerini münhasıran Hazine'de icra etmelerinin zorunlu tutulmasıydı. Dördüncü maddede gerçekleştirilen tadilata göreyse taşrada görevli kaimmakam, müdür, sandık emini gibi memurlar, görevli oldukları bölgeden kefil bulabileceklerdi. Fakat gösterecekleri kefillerin sıfat ve kefaleti ilk önce görevli oldukları mahallin meclisleri tarafından onaylanacak, daha sonra o mahallin bağlı olduğu liva merkez vilayet ise valinin, değilse mutasarrıfın kefaleti tasdik etmesi gerekecekti.³⁷

1873 düzenlemesiyle mutasarrıf, defterdar ve muhasebecilerin kefalet işinin münhasıran İstanbul'da icra edeceklerinin hükme bağlanmasının amacı, muhtemelen, livaların en üst amiri olan mutasarrıflar ile doğrudan devlet malının tesellümü ile ilgilenen memurların taşradaki nüfuz ilişkilerinin dışında

³⁵ Haziran 1871 tarihli bir belgeden anlaşıldığına göre sadece tekrar kefil bulunmasıyla yetinilmeyerek eski meclisten belge alınacaktı. Bkz. BOA. TS. MA. e. 1297-71.

³⁶ BOA. ŞD. 554-26.

³⁷ *Düstur*, I/II, Dersâdet 1289, s. 23-24.

tutulmak istenmesiydi. Zira kefalet defterlerinden anlaşılacağı üzere, memurlara kefil olanların arasında mahalli tüccar ve esnafın oranı 1860'lardan itibaren artmıştır. Sözgelimi 1851-1860 arasında kefalete bağlanan 229 evkaf müdüründen % 60'ının kefilı genellikle başkentte ikamet eden sarraflar, % 33'ünün kefilı ise Müslüman tüccar ve esnafı.³⁸ 1861-1870 arasında kefalete bağlanan 215 evkaf müdüründen % 19'unun kefilı sarraf, % 55'nin kefilı Müslüman tüccar ve esnaf olmuştı.³⁹ 1871-1880 arasındaki dönemde ise sarrafların kefiller arasındaki oranı % 8'e düşmüş; Müslüman tüccar ve esnafın oranı % 56'ya çıkmıştı.⁴⁰ 1860'tan itibaren sarrafların haricinde birçok gayrimüslim tüccar da kefalet sözleşmelerinin tarafı olmuştı ki bunlar da ağırlıklı olarak “*mabal mâteberanından*” kişilerdi. Sadece 1871-1880 arasındaki dönemde 62 evkaf müdürüne gayrimüslim tüccarlar kefil olmuştı. Bu oran, gayrimüslim eşrafın tüm kefillerin % 25'ine tekabül ettiği anlamına gelmektedir.⁴¹

Bu tablo, XIX. yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde taşra eşrafının giderek daha fazla devlet memurlarına kefil olduğunu göstermektedir. Bunun anlamı, kefiller arasında eşrafın etkisinin arttığı ve memurlar üzerinde nüfuz sahibi olabilecekleridir. Dolayısıyla, 1873 Nizamnamesi'yle mutasarrıf, defterdar ve muhasebecilerin kefalet işinin münhasıran İstanbul'da icra edeceklerinin hükme bağlanmasıyla, muhtemel bir nüfuz ilişkisinin gelişmesi önlenmek istenmiştir. Nitekim II. Meşrutiyet'in ilanından sonra kefalet usulüne yöneltilecek temel eleştirilerden biri bu olacaktır.

1873 Nizamnamesi'nin, kefillerin sıfat ve kefaletinin tasdiki hususunda içerdiği hükmü –bunun amacı kefilin zimmeti tazmin gücü olup olmadığının anlaşılması ve tazminatı güvence altına almaktır– geçmiş nizamnamede bulunmayan bir eksiği gidermeyi amaçlıyordu. Gerçi 1 Kasım 1871'de Divân-ı Muhâsebat'tan taşraya gönderilen bir yazıyla kefillerin servet ve itibarlarını onaylamanın vilayet veya livalardaki idare meclislerinin görevi olduğu vurgulanmış, bunun usul kabul edilmesi istenmişti. Fakat bu yazıdan beklenen sonuç elde edilememiş olacak ki, yeni nizamnamede kaimmakam, müdür ve sandık emini gibi memurların görevli oldukları bölgeden kefil bulabileceklerine, kefillerinin sıfat ve kefaletinin idare meclisleri tarafından tasdik edileceğine

³⁸ BOA. EV. d. 13156, s. 11-25. Kefillerin kimliklerine ilişkin buradaki incelemeye konu olan defter “*Taşra Kefâlet Senedât Defteri*” adını taşımakta ve evkaf müdürlerinin kefillerini göstermektedir. Muhtevası itibarıyla defter 1880'den sonra anlamlı mukayeseler yapmaya imkân tanımamaktadır. Ayrıca, defterin 1850-1860 dönemindeki kefilleri gösteren sütunlarından hareketle, kefil sarrafları Hıristiyan tüccarlardan ayırmak güçtür. Bunlara rağmen, defterin bütünü kefillerin mesleklerine ilişkin genel bir fikir elde edilmesini sağlayacak mahiyettedir.

³⁹ BOA. EV. d. 13156, s. 28-43.

⁴⁰ BOA. EV. d. 13156, s. 44-59.

⁴¹ BOA. EV. d. 13156, s. 44-59.

değinilmişti. Buna rağmen, kefaletin tasdikine ilişkin tereddütlerin tam olarak giderilebildiği söylenemezdi. Nitekim Rüsûmât Emaneti'nin Şûrâ-yı Devlet'e ilettiği 9 Şubat 1875 tarihli bir yazıda idare meclislerinin taşradaki rüsûmât memurlarının gösterdikleri kefillerin ahvalini, buna mecbur olmadıkları gerekçesiyle tasdik etmekten çekindiği belirtiliyordu.⁴² 18 Temmuz 1878'de Hüdavendigâr Vilayeti'nden Dâhiliye Nezareti'ne iletilen bir mazbatada ise bir memurun zimmeti anlaşılır ve zimmet memurun kendisinden veya –kefaletin tasdikinden bir müddet sonra servetini kaybeden– kefilinden tahsil edilemezse, zimmet borcunun kefaleti onaylayan meclis azalarından istenmesinin zararlarına neden olacağı ifade ediliyordu. Şûrâ-yı Devlet bu mazbataya verdiği cevapta, kefilin mali gücünün tasdikinin, kefalet sözleşmesinin tazmin edildiği tarihte söz konusu olduğunu, bu nedenle bir kefilin zaman içinde servetini kaybetmesinden tasdik mercilerinin sorumlu tutulamayacağını belirtmişti.⁴³

7 Ocak 1880 Tarihli Kefalet Nizamnamesi

Kefalet Nizamnamesi üzerinde 1873'te gerçekleştirilen tadilatın yetersiz kalması üzerine 7 Ocak 1880'de “*Umûm Memûrîn-i Mâlîye ve Rüsûmîyyenin Kefâlet Nizâm-nâmesi*” başlığıyla yeni bir nizamnâme neşredildi.⁴⁴ Nizamnamenin ilk maddesi hangi memurlardan kefil isteneceğini açıklamıştı. Bu açıdan bakıldığında 1880 Nizamnamesi hem önceki nizamnamelerden hem de zimmet suçuna atıf yapan talimat ve tembihatlardan daha kapsamlıydı. Birinci maddede kefil göstermekle mükellef olanlardan bahsedilirken sadece memurlara atıfta bulunulmamış, kefil istenecek memuriyet ve hizmetler tanımlanmıştı. Bu açıdan bakıldığında nizamnamede memur kavramı dar anlamıyla değil, “*kamu hizmeti veren şahıs*” anlamında kullanılmıştı:

Kefâletle mükellef me'mûrîn-i hazâin ve devâir muhâsebecileri ile defterdârlar ve elviye muhâsebecileri ve evkâf ve arâzi me'mûrları ve kazâ mal müdürleri ve rüsûmat nâzırı ve müdürleri ve alümüüm hazâin ve

⁴² BOA. ŞD. 562-22. Rüsûmât Emâneti'ne verilen cevapta; “*kefil itâsına mecbur olan me'mûrînün kefâlet senetlerinin vilâyet ve livâ idare meclislerinin heyet-i umûmîyyelerinin mübûr-i zâtiyyeleri tabînda bulundurulması ve vilâyetçe emvâl-i mîrîyyenin abz ve sarfına me'mûr olanların kefilleri olub olmadığının yoklanarak kefil olmayanlardan hemen kefil abzıyla beraber kefil ve senedi bulunanların içinde şâyed me'mûrîyeti teğayyür ve tebdil edenler olub da hâlâ eski kefâlet senedi ile iktifâ edenler var ise bunların dahi hemen tecdîdi ve kefilanın içinde itibarına halel gelmiş veya âdem-i kefilâyeti tahkik etmiş olanlar bulunur ise tebdilleri sûretlerinin mahâllerince usûl ittihazı ve bu usûlün tamamen icrâsı için her altı ayda bir kere kefâlet yoklamasının icrâsı hakkında mukaddemâ ittihaz edilen karar ahkâmını mer'iyü'l-icrâ tutulması*” ve “*rüsûmat me'mûrlarının kefâlet hususunda mülkîye ve mâliye me'mûrlarından farkları olmadığına binaen taşralarca rüsûmat me'mûrlarından alınacak kefila hakkında usûl-i meşrût dâiresinde ifâ-i muâmele edilmesi*” hususları vurgulanmıştır. Bkz. BOA. ŞD. 562-22.

⁴³ BOA. ŞD. 1537-30.

⁴⁴ BOA. ŞD. 2430-15.

devâir-i devlette ve onların şubâtında ve devâir-i belediyede ve emniyet sandıklarında müstahdem veznedar ve sandıkkârlar ve vilâyet ve livâ ve kazâlarda ve bunların devâir-i belediyesinde ve menâfi sandıklarında bulunan sandık eminleri ile tahsildâr ve kabız-ı mâllar ve rüsûmat ve gümrük me'mûrlarından aynen ve nakden tahsilâta vâsita olanlar ve rüsûm-ı murûriyyesi olan tarîk ve cislerde ücret alanlar ve mîriye ait zahâir ve her nevi eşyayı kabz ve hıfz ve sarfa memûr olanlardır.⁴⁵

Birinci maddede dikkat çeken hususlardan biri mülkiye memurlarının ahalinin mal, can ve ırzlarının temin ve muhafazası gibi önemli görevlerle mükellef olmaları nedeniyle kefaletten istisna edilmeleriydi. Gerçi vali ve mutasarrıfların asıl memuriyetleri mülki ve zaptiye işleriyle ilgili bulunduğundan kefaletten müstesna tutulmaları 1847 Tembihatı'nın neşrinden sonra da belirtilmişti; fakat 1869 ve 1873 nizamnamelerinde bu hususa değinilmemişti. Böylece 1880 Nizamnamesi ile kefalet işi doğrudan doğruya "*emvâle vaz'iyet eden*" memurlara hasredilmiş oluyordu.⁴⁶

Nizamnamenin ikinci maddesince kefillerin sıfatı ve kefaletlerinin muteber olmasının ve tasdikinin koşulları önceki nizamnamelerden daha ayrıntılı açıklanmıştı:

Birinci maddede muharrer memûrine kefâlet edecekler tebaa-i Devlet-i Âliyye'den olmak üzere tüccardan mensub olduğu dâire-i resmîyeden ve esnaftan ise esnaf kethüdâları ve ketebeden ise kalem zâbitleri ve meclis a'zâsından ise meclis rüesâsı ve devâir me'mûrlarından ise nezâretlerdeki en büyük âmiri tarafından ve bu ma'dûd olanlardan gayri ise mahâlleri idâre meclisi veya makavelât muharrirleri cânibinden servetçe kifâyet ve kudretlerini musaddak memhur sened ibrâz olunduktan sonra kefâletleri kabul olunacaktır.⁴⁷

Daha önceki nizamnamelerle karşılaştırıldığında bu maddedeki ilk farklılık, kefilin Osmanlı Devleti tebaası olması gerektiğinin vurgulanmasıydı. Bu vurgunun nedeni, yabancı devlet vatandaşı olan veya koruması altında bulunan kefillerden zimmetin tahsilinde yaşanan güçlüklerdi.⁴⁸ Ayrıca, kefillerin servetçe kudretini tasdik edecek mercilerin sayısı artmış, daha evvel taşrada idare meclisleriyle sınırlı tutulan tasdik mercii arasına 1879'da nizamnamesi neşredilen mukavelat muharrirleri de eklenmişti. 1886 başlarında ittihaz olunan bir usule göre de idare meclisleri tarafından onaylanan kefaletnameler mukavelat muharrirliklerine tasdik ettirilecekti. Bunun nedeni kefaletlerin sıhhatini tesis etmek, ileride ortaya çıkabilecek ve kefile rücû edilmesi gereken zimmet davalarının sonuçlandırılmasını kolaylaştırmaktı.⁴⁹ Bir süre sonra esnaf kethüdası

⁴⁵ *Düstur*, I/IV, İstanbul 1299, s. 692.

⁴⁶ BOA. ŞD. 285-23.

⁴⁷ *Düstur*, I/IV, İstanbul 1299, s. 693.

⁴⁸ BOA. ŞD. 2113-20.

⁴⁹ BOA. ŞD. 2506-10, lef. 2. Mukavelat muharrirleri ile Ticaret Odaları arasında, kefillerin ahvalini kimin tasdik edeceği hususunda yaşanan tereddütten sonra, Ekim

ile kalem zabitlerinin tasdiklediği kefaletnamelerin de ayrıca mukavelat muharrirleri tarafından onaylanması kararlaştırılmıştı.⁵⁰ Mukavelat muharriri bulunmayan kazalarda kefalet senetlerinin onayı, adliye teşkilatı olmayan kazalarda mahkeme işleri nerede –hangi çevre kazada– yürütülüyorsa orada görülebilecekti.⁵¹ Fakat bu durum, kefaletnameleri tasdik edilecek kefillere zorluk çıkardığından, ilerleyen senelerde henüz adliye teşkilatı olmayan yerlerde kefalet senetlerinin idare meclisi başkâtipleri tarafından tasdiki kabul edilmişti.⁵²

1880 Nizamnamesi'nin ikinci maddesinde, tüccar kefillerin mali kudretinin mensup oldukları resmi daireden, esnaf kefillerin ise kethüdarları tarafından tasdik olunacağı belirtiliyordu ki, böyle bir vurgunun muhtemel nedeni XIX. yüzyılın sonlarına doğru esnaf ve tüccarın memurlara daha çok kefil olmalarıydı. Nitekim 9 Temmuz 1881 ila 29 Kasım 1888 arasında İstanbul'daki veznedarların kefillerini gösteren deftere göre memurların % 61'ine esnaf ve tüccar kefil olmuştu.⁵³

Öte yandan, nizamnamenin neşrinden sadece birkaç sene sonra, kethüdası olmayan esnaf ve reñçperlerden alınacak kefalet senetlerinin kimler tarafından tasdik edileceği ve tasdikten sonra kaza idare meclisinden tasdik talep edilip edilmeyeceği gibi hususlarda izahata ihtiyaç duyulmuştur. Vilayetlerden gelen yazılarda, “*nizâm-ı atîk*”e göre kazalarda alınan kefalet senetlerinin liva ve vilayet meclislerinde onaylandığı ama “*nizâm-ı cedîd*”te bu hususta bir açıklık olmadığı bildiriliyor ve bilgi talebinde bulunuluyordu. Şûrâ-yı Devlet Tazminat Dairesi'nden verilen cevapta ise Kefalet Nizamnamesi'nin ikinci maddesi hatırlatılmış, kefaleti tasdik edilecek kişinin tasdik mercii ikinci maddede zikredilenlerden hariçse kefaleti ve kefil, mahalleri idare meclislerinin tasdik edilebileceği, ayrıca bu şekilde tasdik edilmiş bir senedi başka bir idare meclisinin tasdik etmesine gerek olmadığı, kaza meclisinin onayının yeterli olacağı bildirilmişti.⁵⁴

1880 Nizamnamesi'ne göre kefalet göstermeyen hiç kimse birinci maddede zikredilen memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilemeyecekti. Alınacak kefalet senetleri memurların mensup oldukları dairede saklanacak,⁵⁵ görevden

1891'de ticaretle işğal eden kefillerin servet ve itibarlarının tasdiki ile altı aylık yoklamaların Ticaret Odaları tarafından yapılacağı Rüsûmât Nezaretlerine tebliğ edilmiş, mukavelat muharririnin görevinin kefaletnamenin ahkâmını tasdik etmek olduğu hatırlatılmıştı. Şubat 1901'de ise Ticaret Odası olmayan yerlerde kefillerin ahvâlinin idare meclisleri tarafından ve “*kefaletnâmesi ahkâm-ı umûmiyyesinin*” ise daha sonra mukavelat muharrirliği tarafından tasdik edileceği belirtilmişti. Bkz. BOA. BEO. 2713-203422.

⁵⁰ BOA. DH. MKT. 1329-30.

⁵¹ BOA. DH. MKT. 1368-40.

⁵² BOA. DH. MKT. 2611-19.

⁵³ BOA. ML. MSF. d. 18444, s. 2-3.

⁵⁴ BOA. DH. MKT. 1344-13.

⁵⁵ BOA. BEO. 1979-148424.

ayrılmaları veya azledilmeleri halinde zimmetleri olmadığı muhasebeden tasdik ettirilip arkası mühürlenmiş senetler sahiplerine reddolunacaktı. Bir memura birkaç kişi müşterek kefil olabilirdi. İstanbul'da memuriyeti icra olunanlar memur olduğu vilayette ve vilayetlerde memuriyetleri icra kılınanlar İstanbul'da kefil gösterdikleri halde kabul edilecekti.

Yedinci ve sekizinci maddeler “*tecdüd-i kefâlet*” hususunu düzenliyor, önceki nizamnamelerle aynı hükümleri içeriyordu. Dokuzuncu maddeye göre kefaletlerini yenilemeleri gereken memurların, muhasebeleri görüldükten sonra zimmetleri çıkmazsa mevcut kefillerinin kefalet senetleri reddolunacak ve yeni kefillerinden yeni senet almaları gerekecekti. Zimmetleri zuhur eden memurlardan da devlet malının zimmete geçmesi hangi kefil zamanında gerçekleşmişse memurun ödemeye muktedir olmadığı miktar ona tazmin ettirilecek ve zimmeti çıkanlar hakkında Ceza Kanunu'nun 90. maddesi hükmü uygulanacaktı.

1880 Nizamnamesi'ne göre zimmeti anlaşılabilir bir memur kendisine veya kefiline müracaatla zimmetini nakden vermezse zimmet ilgili memurun tasarrufunda bulunan menkul ve gayrimenkullerine müracaat edilerek tahsil edilecekti. Ayrıca, kefaletle mükellef bir memur kefilsiz istihdam edilmiş ve nakden veya aynen zimmeti zuhur etmişse zimmeti kendisini istihdam eden amire tazmin ettirilecekti.

Nizamnamenin 12. maddesi 1858 Ceza Kanunu'nun hırsızlık ve zimmet suçlarını düzenleyen 82. ve 90. maddelerine atıf yapıyor; kefaletle istihdam edilmiş bir memurun, kendisine emanet edilmiş para ve eşyayı çalması veya zimmetine geçirmesi halinde cezalandırılacağını, sirkatleri açığa çıkanların ilelebet devlet hizmetinden çıkarılacağını belirtiyordu.

1880 Nizamnamesi'nin son maddesinde ise geçmişte mali işlerle ilgilenmiş bir memurun yeniden istihdam ve tayin edilmek istenmesi halinde, bunun, zimmeti olmadığına ilişkin bir belge ibraz etmesiyle mümkün olabileceği belirtilmişti. Geçmiş memuriyetlerinde zimmetleri olmadığını ispat edemeyenlerin yeni bir memuriyette istihdamından sonra eski görevlerinde zimmetleri olduğu anlaşılırsa, tatbik edilecek ceza, kendilerini istihdam eden amirlere müştereken şamil kılınacaktı.

1880 Nizamnamesi'nde Yapılan Düzenlemeler

1880 Nizamnamesi, kefalet usulüyle ilgili neşredilmiş en kapsamlı nizamnamedir. Bu nedenle imparatorluğun sonuna kadar yürürlükte kalmış, fakat değişen koşul ve ihtiyaçlardan dolayı birkaç defa tadil edilmiştir.

Nizamnamede yapılan düzenlemelerden ilki, 1 Ocak 1882'de hazırlanan “*madde-i mahsûsa*”dır. Buna göre kefil göstermekle mükellef memurlar, mensup

oldukları daireye nakdi depozito verebilirler veya tasarrufları altındaki emlak ve gelirlerini teminat gösterebilirlerdi. Bu durumda memurların ayrıca kefil göstermelerine gerek olmayacaktı. Fakat nakit olarak verilecek depozitonun miktarı ile teminat göstereceklerin emlaklerinin kıymeti, tayin edilecekleri memuriyetin itibarıyla mütenasip olmak zorundaydı. Bu hususta her nezâret ve daire, kefile bağlanması gereken memuriyetlerin önem derecelerine göre nakden alınacak depozitonun miktarı ile teminat gösterecekleri emlakın kıymetlerini takdir eden bir cetvel hazırlayacaktı. Depozito miktarı veya teminat gösterilen emlakın kıymeti bu cetvele göre takdir edilmişse ayrıca kefil göstermeye gerek kalmayacaktı; fakat emlak sahibi memuriyeti devam ettikçe bunu satamayacaktı.⁵⁶

“*Madde-i mahsûsa*”nın eklenmesinden sonra nizamnamenin sekizinci maddesine ilişkin ilki 1887’de, diğeri 1889’da olmak üzere iki düzenleme yapılmıştı. Bunun nedeni ise sandık emînlerinin görevlerine iki ay kadar kefilsiz devam etmelerinin neden olabileceği sorunlardı.⁵⁷

1887’de gerçekleştirilen ilk düzenlemede, nizamnamenin sekizinci maddesinin “*bir me’mûrun kefilî ölür veyâhûd istifâ ederse bu kefilin vefât tarihi veya istifâsından itibaren iki ay zarfında yerine başka kefil gösterir*” hükmü hatırlatıldıktan sonra, bu süre zarfında kefilsiz kalan memurun muhasebesinin görüleceği ve muhasebesinin ertelenmesine neden olanların sorumlu tutulacağı belirtilmiş, kefaletini yenilemeyen memura ise istifa etmiş gözüyle bakılacağı ifade edilmişti.⁵⁸ Bu iki aylık sürenin, kefilî ölen memurlar için bir aya düşürülmesi, istifa edenler için ise mevcut haliyle sürdürülmesi de düşünülmüş ama daha sonra bundan vazgeçilmiştir.⁵⁹

Bu düzenlemeye rağmen iki aylık zaman zarfında memurun zimmeti olursa bunun kimden veya ne suretle tahsil edileceği hala açıklığa kavuşturulamamıştı.⁶⁰ Bu nedenle 1889’da sekizinci maddeye yeni bir ek yapılmış ve kefilsiz kalan memurlardan mali işlerle mükellef olanların vazifesine –kefillerinin vefat veya istifa tarihlerinden itibaren kefaletlerini yenilemeleri için belirlenmiş müddete değin– amiri mevkiindeki kefilli memur tarafından nezaret olunacağı ve bu müddet zarfında o memur zimmetine para geçirirse tazmininde kefilli memur olan amirinin de müşterek tutulacağı hüküm altına alınmıştı.⁶¹

30 Aralık 1889’da nizamnamenin ikinci maddesinde bir düzenleme yapıldı. Buradaki düzenleme, memurlar arasından seçilen kefilleri ilgilendiriyordu. Esasında memurların kefil olmasının önünde hukuki bir engel bulunmuyordu.

⁵⁶ BOA. A.} DVN. MKL. 22-34; BOA. Y. A. RES. 16-17.

⁵⁷ BOA. A.} MKT. MHM. 495-55.

⁵⁸ *Düstur*, I/V, Dersâdet 1332, s. 926.

⁵⁹ BOA. ŞD. 327-31.

⁶⁰ BOA. DH. MKT. 1556-79.

⁶¹ *Düstur*, I/VI, Dersâdet 1334, s. 323.

Nitekim kefalet usulünün ihdasının ilk yıllarında sarraflar haricinde devlet ve saray ricali de memurlara kefil olmuştu.⁶² Fakat zamanla hem kefiller arasındaki resmi görevlilerin sayısı artmış hem de devlet ve saray ricalinin yerini, orta dereceli memurlar almıştı. Örneğin 9 Temmuz 1881 ila 29 Kasım 1888 arasında İstanbul'daki veznedarların % 35'ine diğer memurlar kefil olmuştu.⁶³

Kefiller arasında memurların sayısının artışı, bunların mali durumlarının incelenmesini zorunlu kılmıştı. Zira kefil memurların çoğu kefalet senedine maaş miktarlarını yazdırmakla yetiniyor, bunların mali kudretleri hakkında başka bir tahkikat yapılmıyordu. Fakat memur maaşlarının sadece dörtte biri haczedilebildiğinden, zimmet açığa çıkıp kefile rüçû edilmesi gerektiğinde, teminat gösterilen memurun maaşı Hazine'nin zararını karşılamaya yetmiyordu. Dolayısıyla, nizamnamenin ikinci maddesine ek yapılması gerekmiş; sandık eminleri ile merkez daire veznedarlarından maddi teminat alınması ve sahip oldukları emlakleri itibariyle kefil olmaya muktedir memurların kefaletlerinin makbul, sadece maaşı olan memurların ise kefaletinin kabul edilmemesi kararlaştırılmıştı. Durumun daha anlaşılır kılınması için memurların gösterecekleri kefillerin servet miktarlarını gösteren bir de cetvel hazırlandı.⁶⁴ Ayrıca, bir memur kefil yerine kendi emlakini teminat göstermek isterse ondan belirli miktarda teminat alınması ve memurlardan birine kefalet edenlerin servet ve emlakleri diğer bir memur hakkında da kefalet kâfi olacak kadar ziyade değilse önceki kefaletlerinden ayrılmadıkça diğer memura kefaletlerinin kabul edilmemesi usul kabul edilmişti.⁶⁵

1880 Nizamnamesi'nde son değişiklikler 1905'te önce üçüncü maddede, daha sonra da yedinci maddede yapıldı. Üçüncü maddede yapılan değişikliğe göre doğrudan "*akçaya vaz'iyet etmeyen*" defterdar, muhasebeci, mal müdürü ve emsali memurlara, görev bölgelerine geldikten hemen sonra –birkaç günde– kefil bulmaları güç olduğundan, bir buçuk ay içinde kefil bulmaları imkânı tanınmıştı. Böylece nizamnamenin ilk maddesinde belirtilen hizmetlerde müstahdem memurların kefalet göstermedikçe istihdam edilemeyeceği kuralı esnetilmiş oldu. Fakat veznedar, sandık eminleri ile telgraf ve posta memurları gibi doğrudan "*akça ve emânat-ı sâireyi kabz ve sarf etmekele mükellef olanlar için*" eski hüküm uygulanacaktı.⁶⁶

Nizamnamenin yedinci maddesinde gerçekleştirilen düzenleme sonrasında ise telgraf ve posta memurlarının asli memuriyetleri için verecekleri kefaletnameler, mekfulün tayin edileceği diğer memuriyetleri de kapsayacak şekilde düzenlenmişse, kefaletleri hükmünün baki kalacağı, kefalet miktarı

⁶² BOA. EV. d. 13156, s. 13-25.

⁶³ BOA. ML. MSF. d. 18444, s. 2-3.

⁶⁴ BOA. ŞD. 324-10.

⁶⁵ *Düstur*, I/VI, Dersââdet 1334, s. 491-493.

⁶⁶ BOA. BEO. 1979-148424; *Düstur*, I/VIII, Ankara 1943, s. 139.

yeterliyse o memurun vekâleten veya geçici tayin edildiği diğer memuriyetlerden dolayı kefaletini yenilemeyeceği karara bağlanmıştı.⁶⁷

1880 Nizamnamesi'nde gerçekleştirilen düzenlemelere ilişkin son olarak, nezaret ve idarelerin ihtiyaçlarına ve mali denetimin daha sistemli hale getirilme çabalarına binaen, nizamnâme hükümlerine ek bazı denetim usulleri ittihaz edildiğini de belirtmek gerekir. Nitekim 29 Aralık 1883 tarihli Divân-ı Muhâsebat kararıyla veznedar ve sandık eminlerinin her ay sonu, mensup oldukları daire memurlarından oluşturulmuş bir heyet tarafından teftişi; 1885'ten itibaren de senede dörtten az olmamak ve teftiş günü hakkında malumat verilmemek üzere Şûrâ-yı Maliye heyetinden memurlar tarafından teftişi usul kabul edilmişti.⁶⁸ Bu usulün kabul edilmesinin ardında, Divân-ı Muhâsebat'ın 1879'dan sonra taşra hesaplarının denetimini belirli bir sisteme bağlama çabaları vardı.⁶⁹

Nizamnamede yapılan düzenlemelerin esas amacı Hazine'nin teleften korunması olduğundan, 1880 Nizamnamesi'nin neşrinden hemen sonra, Maliye Nezaretî'nin talebiyle sandık eminlerine kefalet edeceklerin mal ve mülklerinin haczedilmesi de kararlaştırılmıştır.⁷⁰ Böyle bir karar alınırken iltizam müteahhitlerine kefil olacıklara uygulanan usulden etkilenildiği akla getirilebilse de, muhtemelen bu karar 1 Ocak 1882'de hazırlanan ve memurların kefil irâe etmek yerine tasarruflarındaki mülklerini teminat gösterebileceklerini ama bunları satamayacaklarını ifade eden “madde-i mahsûsa” ile ilişkiliydi. Kararın gerekçesi ise nizamnamenin ikinci maddesi uyarınca sandık eminlerinin göstereceği kefillerin ahvallerinin tasdiki, esnaf kethüdaları veya zabitelerin inisiyatifine bırakılamayacak kadar önemli oluşuydu.⁷¹ Bir süre sonra bu kararın mal memurlarının tümünü kapsamaması istenmiş, fakat uygulamada karşılaşılan güçlükler nedeniyle bundan vazgeçilmişti.⁷² XIX. yüzyılın sonlarına gelindiğinde ise kefillerinin mal ve mülkü haczedilen memurlar arasına posta müdürleri de girmişti.⁷³ Bununla birlikte XX. yüzyılın başlarında bile hacz muamelesi hususunda kesin bir usul geliştirilememişti. Bu durum uygulamada yaşanan güçlüklerin devam etmesine neden oluyor, genel olarak kefalet usulünün işlerliğini olumsuz etkileyen nedenlerin başında geliyordu.⁷⁴

⁶⁷ *Düstur*, I/VIII, Ankara 1943, s. 161.

⁶⁸ BOA. ŞD. 300-22.

⁶⁹ Bu çabalara ilişkin bkz. S. Kış, *Divân-ı Muhasebat*, s. 71 vd.

⁷⁰ BOA. ŞD. 2449-45.

⁷¹ BOA. İ. ŞD. 62-3594.

⁷² BOA. ŞD. 344-41.

⁷³ BOA. DH. MKT. 2096-112.

⁷⁴ BOA. BEO. 2275-170619.

II. Meşrutiyet Döneminde Kefalet Nizamnamesi

Kefalet usulünün en çok tartışıldığı dönem II. Meşrutiyet yılları olmuştur. Bu dönemde eleştirilerin daha yüksek sesle dile getirilmesinde, memurların aralarında belirli bir bağlılık ve ortak anlayışın gelişmesine vesile olan cemiyetler ile “*me'mûrların lisân-ı hâl ve tercümân-ı eşkârî*” olan neşriyatın etkisi yadsınamazdı. Sözelimi Gümrük İttihâd ve Teâvün Cemiyeti'nin 5 Ekim 1908'de Rüsûmât Emaneti'ne verdiği arızada, yabancı ülkelerin birçoğunda memurlardan kefalet talep edilmediği veya müteselsil kefalet usulünün uygulandığı yazıyor, zaten cüzî maaşlarla geçinen rüsûmât memurlarının şahsi kefil bulmakta güçlükler yaşadığı belirtiliyordu. Bu nedenle birçok memur simsarlar aracılığıyla kefil bulmaya çalışıyor, bu uğurda vakit ve nakit sarfına mecbur kalıyor, ayrıca altı ayda bir icra edilen yoklama pek çok müşkülata neden oluyordu. Cemiyete göre sorun, müteselsil kefalet usulüne geçilmesiyle çözülebilirdi.⁷⁵

II. Meşrutiyet döneminde eleştirilerin artmasında sistemin hiçbir zaman tam anlamıyla işlememesinin de etkisi büyüktü. Dönemin başlarında kefalet usulü Babiâli nezdinde “*selâmetle icrâ edilmesi gereken bir muâmele*” olarak kabul edilmesine rağmen uygulamada birçok sorunla karşılaşmış, hatta mekfullerinin zimmetini karşılama gereken bazı kefiller, senetlerdeki imzalarının sahte olduğunu iddia ederek Hazine'nin zararına neden olmuşlardı.⁷⁶

Bu ve benzeri olumsuz gelişmeler üzerine memurlara altı maddelik bir tebligat yapılmaya gereği duyulmuş, tebligatta nizamnamenin üçüncü maddesi, yani hangi memurların kefaletle yükümlü oldukları ve ne kadar zamanda kefil bulmaları gerektiği hatırlatılmış; özellikle veznedar, sandık memuru, telgraf ve posta görevlileri ve tahsildar gibi memurların kefaletle bağlanmadıkça işe başlayamayacakları vurgulanmıştı.⁷⁷

II. Meşrutiyet döneminde kefalet usulünün eleştirilmesinin en önemli nedeni ise sistemin memurları eşrafa borçlu hale getirmesiydi. Nitekim XIX. yüzyılın sonlarına gelindiğinde memurlara kefil olanlar arasında mahalli eşraf neredeyse rakipsiz kalmıştı. Sözelimi 1888-1889 tarihlerinde Halep Emlâk-i Hümayun İdaresi'nde görevli sandık emini, ambar memuru veya kâtip, kolcu ve kapıcı gibi memurların kefillerinin neredeyse tamamı (45 kefilinden 44'ü) mahal eşrafı arasından çıkmıştı.⁷⁸ Benzeri bir tablo, Edirne Emlâk-i Hümayun Komisyonu ile şubelerinde müstahdem memurlar için de geçerliydi. Burada görevli 59 memurdan 4'ü kefil gösterememiş, 2'si kendi emlakini teminat göstermişti. 53 memurun kefilisi ise mahal eşrafıydı.⁷⁹

⁷⁵ *Cerîde-i Rüsûmiye*, 6 Teşrin-i Evvel 1324.

⁷⁶ *Tanin*, 26 Mart 1325.

⁷⁷ *Sada-yı Millet*, 25 Kanun-ı Sani 1325.

⁷⁸ BOA. ML. EEM. 372-13.

⁷⁹ BOA. ML. EEM. 372-14.

Taşrada kefillerin memurlar üzerindeki nüfuzu, kendisinden başka kefil olacak biri yoksa –ki kazalarda kefil olabilecek zengin sayısı birkaç kişiyi geçmiyordu– artıyordu. Bu durum % 95'i yoksul olan kefilli memurları “*vazifesinde bir takım cinayetleri irtikâba*” mecbur ediyor, kefile borçlanmasına vesile oluyordu.⁸⁰ II. Meşrutiyet’in ilanından birkaç sene sonra Anadolu’da bir inceleme gezisine çıkan Tanin gazetesi muhabiri Ahmet Şerif “*nüfus ticaret?*” olarak tanımladığı kefalet sisteminin eşrafın gücünü nasıl arttırdığına şu şekilde değinmiştir:

Asırların kötü mirası olan alışkanlık ve görenekleri bir tarafa bıraksak bile, maddi ve manevi zararları her an hissedilen, başlı başına bir mesele, memurların kefaleti meselesi vardır ki bu şekilde alınacak tedbirlerin sonuçsuz kalmasına tek sebeptir. Bir memur tayin edilir ve görev yerine gönderilir. Hükümet kendisinden kefil ister. Memur çok defa bunu gittiği yerden sağlamaya mecburdur. Kefil de ancak o yerin ağaları, zenginleri veya onların adamları, yani hükümetin bugün nüfuzlarını kırmaya çalıştığı zorbalardır. Bunun için artık zavallı memur, ağaları dolaşmaya, rica ve yalvarmaya başlar. Birçok aracıya başvurur. Sonunda ağanın biri, ya kendisi kefil olur veya adamlarından birisine emrederek, onu kefil yaptırır. Fakat hangi adamdır ki otuz bin-elli bin kuruş kıymetli malını ve arazisini tanımadığı bir memurun ricasıyla, yalnız ona iyilik etmek fikriyle, hiçbir çıkar gözetmeden tehlikeye atsın, istediği gibi kullanmak hakkında vazgeçsin. O, elbette bu lütfüne karşılık memurdan bazı hizmetler bekler ve memur da tabii bunları reddedemez. Çünkü reddederse kefilin istifası, ekmeğini kaybetmek tehlikesi kesindir.⁸¹

Ahmet Şerif, kefalet sisteminin taşradaki “*zorbalara*” memurlar üzerinde bir dizi hak ve yetki sağladığına işaret etmiş, Anadolu seyahatleri boyunca bu hakkın çeşitli şekillerde kullanıldığına tanık olmuştur:

Kefil kanuna aykırı şeylerin desteklenmesini memura bizzat teklif eder veya kendisi zahmet etmeyerek, adamlarından birini kendisinin veya başkalarının işleri için bir selamla gönderir. Her iki teklif şeklinin altında istifa tehdidi vardır. (...) Diğer bir şekil de kefilin memuru sağması, ayda birkaç kereler gelerek, borcum var, zahirem yok gibi sebepler icadıyla az çok para çekmesidir. Üç yüz veyahut beş yüz kuruş aylıklı olan bir memur bu isteklere karşı kıvrınır, özür ileri sürer, fakat belayı savamaz, mutlaka bir şey verir. Memuru keyiflerine göre kullanamayanların en birinci işi onun kefilini teşvik ve tehdit ederek istifa ettirmektir. Bu istifa ise memura karşı öyle bir silahtır ki çok defa her teklifi kabule zorlayan sebep olur.⁸²

⁸⁰ *Memûrîn*, 21 Ağustos 1326.

⁸¹ Ahmet Şerif, *Anadolu’da Tanin*, Yay. Mehmed Çetin Börekçi, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1999, s. 157.

⁸² A. Şerif, *Anadolu’da Tanin*, s. 158.

Ahmet Şerif'in ifadesiyle memurları “*minnet ve esirlik yükü altında yaşatan*” kefalet sistemi Hazine'nin hukukunu korumakta da başarısızdı. Çünkü kefilin kefaletle konu ettiği malların değeri genellikle gerçek değerinin üstünde gösteriliyor, açık arttırmaya çıkarıldığında ise bu malların gösterilen değerinin altında kaldığı görülüyordu.⁸³ Bu koşullarda kefillerin servet ve iktidarları çoğu zaman kefil oldukları memurun zimmetini karşılamakta yetersiz kalıyordu. Bu durumun en önemli nedeni ise ilk nizamnamenin neşrinden sonra her altı ayda bir kefillerin servet ve iktidarlarının incelenmesi hususunda geliştirilen “*yoklama muâmelâtının*” taşrada gerektiği gibi uygulanmamasıydı.⁸⁴

Tüm bu nedenlerle şahsi kefalet usulüne alternatif olacak bir müteselsil kefalet usulü arayışı, II. Meşrutiyet döneminin başlarından itibaren hep gündemde olmuştu. 1910'da kefil vermeye mecbur memurların sıkıntı çektiklerine dair şikâyetleri üzerine Maliye Nezareti, Fransa, İsviçre ve Belçika'da geçerli olan sistem örnek alınarak Dersaadet'te memurlar için bir kefalet sandığı kurulmasına karar vermişti. Hatta bu amaçla bir kanun layihası hazırlanmış, layihanın Meclis-i Mebusan'a gönderilmesi için son hazırlıklar yapılmıştı.⁸⁵ Layihaya göre maliye memurları, maaşlarından cüzi bir miktar terk ederek aralarında bir kefalet sandığı kuracaklar, bu suretle kefil arama mecburiyetinden ve “*müteeffiżan elinde kalmaktan*” kurtulacaklardı.⁸⁶ Fakat kanun müzakere edilememiş, bu teşebbüsün sonuçsuz kalması şahsi kefalet usulünden kaynaklanan güçlükleri bir süre daha çözümsüz bırakmıştı.⁸⁷

Bu dönemde şahsi kefalet usulünü tartışmaya açan bir diğer neden, memurların kefil bulmakta yaşadıkları güçlüklerin savaş koşullarında biraz daha artmasıydı. 1892'den itibaren şahsi kefalet usulünün uygulandığı Posta ve Telgraf Nezareti başta olmak üzere, savaş senelerinde önemli görevler üslenmiş memurlar söz konusu olduğunda, kefil bulamayan memurların iş başı yapamaması, sistemin gözden geçirilmesini gerektirmişti.

Esasında kefalet nizamnamelerinin tarif ettiği şahsi kefaletten farklı müteselsil kefalet usulü Posta ve Telgraf Nezareti'nin 1880'lerin başlarından itibaren –kısmen– takip ettiği bir usuldü. 1880'lerin başlarında posta tatarları müteselsil kefaletle bağlanmışlardı. 1892'de Posta ve Telgraf Nezareti'ndeki bu uygulamayı örnek kabul eden rüsûmât memurlarının bir bölümü de –gümrüklerde görevli küçük memurlar– müteselsil kefaletle geçmek istemiş ama talepleri kabul görmemişti.⁸⁸ Ocak 1907'de ise seyyar memurlar müteselsil kefalet sistemine geçmişlerdi. Posta ve Telgraf Nezareti'ndeki diğer memurların

⁸³ A.g.e., s. 158.

⁸⁴ BOA. BEO. 1979-148424; *Me'mûrîn*, 21 Ağustos 1326.

⁸⁵ *Tanin*, 21 Ağustos 1326.

⁸⁶ Nizamname layihası için bkz. *Tanin*, 29 Teşrin-i Sâni 1326; *Tanin*, 3 Kânun-ı evvel 1326.

⁸⁷ *Tanin*, 13 Nisan 1328.

⁸⁸ BOA. ŞD. 581-42

kefil bulmakta yaşadığı güçlükler nedeniyle, Haziran 1909'da onların da müteselsil kefaletle bağlanması talep edilmiş,⁸⁹ 29 Ekim 1913'te nakliye memurları sisteme geçmişti. Balkan Savaşı'ndan sonra Edirne'nin geri alınması üzerine atanan posta ve telgraf memurları kefil bulmakta zorlanınca, onlar da müteselsil kefaletle bağlanmışlardı.⁹⁰ I. Dünya Savaşı başlayınca posta ve telgraf memurları kefil bulmakta gene müşkülle karşılaşmış, bu nedenle önce Trabzon, Erzurum, Van, Bağdat ve Beyrut baş müdüriyetlerindeki memurların müteselsil kefaletle bağlanması hakkında geçici bir kanun, sonra da müteselsil kefalet usulünün nezaretin münasip gördüğü başka yerlerde de uygulanması hakkında bir diğer geçici kanun hazırlanmıştı.⁹¹

1917'de mesele tekrar ele alınırken şahsi kefalet usulünün tartışılmasına vesile olan bir kere daha Posta ve Telgraf Nezareti oldu. Konuyla ilgili Meclis-i Mebusan'da yürütülen müzakerelerde sistem, sadece memurları eşrafın nüfuzu altına soktuğu ve savaş nedeniyle kefil bulmakta karşılaşılan güçlükler nedeniyle değil, kendisinden beklenen maddi faydayı sağlamadığı için de eleştirilmişti. Çünkü kefalet sandıklarıyla ilgili kanun teklifi ilk gündeme geldiği dönemde, Posta ve Telgraf Nezareti'nin 1904'ten 1910'a kadar vuku bulan zayıtı hesaplanmış, bu altı sene içindeki zayıtın, başka bir ifadeyle memurların zimmetine geçen paranın senelik 500.000 kuruş olduğu görülmüştü. Buna mukabil şahsi kefalet usulüne müracaat edilerek tahsil edilebilen 50.000 kuruştur. Yani tüm çabalara rağmen zimmetin ancak onda biri tahsil edilebilmişti.⁹²

Tüm bu eleştiri ve müzakerelerin neticesinde şahsi kefalet usulünün ilga edildiği ilk kurum Posta ve Telgraf Nezareti oldu. 1917'de bu nezârette uygulanan müteselsil kefaletin geçici kanunlarla değil daimi bir kanunla ve tüm nezâret memurları için uygulanması ve bir kefalet sandığı kurulması kararlaştırılmıştı.⁹³ Maliye Nezareti memurları için şahsi kefalet usulünü ilga eden ise 1927'de Kefalet Kanunu'nun neşri olmuştu.⁹⁴

⁸⁹ BOA. DH. MKT. 2839-36.

⁹⁰ Balkan Savaşları esnasında diğer memurlar da sıkıntılar yaşamıştı. Mesela savaş döneminde vilayet maliye memurlarından çoğunun kefillerinin işgal altında bulunan mahallerden olması ve envâllerinin işgal altında kalması güçlükler neden olmuştu. Kefilleri dolayısıyla zor durumda kalanların çoğu tahsil şubeleri memuruydu. Bunların “*tecdüd-i kefâlete*” tâbi tutulmaları ise tahsilâtı sekteye uğratacağı, ayrıca İstanbul'da yeni kefil bulmaları da imkânsız görünüyordu. Bkz. Güler Yarıç, “Osmanlı Devleti'nde Modern Tapu ve Kadastro Sisteminin Tesisi ve Defterhâne-i Âmire Nezâreti: İdarî, Hukukî ve Malî Düzenlemeler ile Merkez ve Taşradaki Yankıları”, *Osmanlı Coğrafyası Kültürel Arşiv Mirasının Yönetimi ve Tapu Arşivlerinin Rolü*, Yay. Mehmet Yıldırım, Songül Kadioğlu, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2013, s. 60-61.

⁹¹ MMZC 1/57, 1333, s. 277.

⁹² MMZC 1/57, 1333, s. 278.

⁹³ MMZC 1/57, 1333, s. 280. Posta ve Telgraf ve Telefon Nezareti tarafından kurulan Kefalet Sandığı Kanunu lâyihası için bkz. BOA. ŞD. 1164-10, lef. 3-1, 3-2.

⁹⁴ *Kefâlet Kânunu ve İzahnamesi*, Ankara 1927.

Sonuç

Bu makalede, Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde tesis edilen memur kefalet usulü genel hatlarıyla ve nizamnameleri çerçevesinde ele alındı. Fakat kefalet sisteminin sadece nizamnameler aracılığıyla tesis edilmiş bir usul olmayıp tembihat, talimat ve tamimlerle kurumsallaşması; özellikle XIX. yüzyılın sonlarından itibaren sistemin neden olduğu sorunlara her kurumun kendi bünyesi içinde çözüm araması,⁹⁵ konunun, tek tek nezaretler ve müdürlükler bağlamında da incelenmesini gerektirmektedir. Bu çalışmanın sınırları nedeniyle bu tür çabalara ayrıntılı şekilde değinmek mümkün olmamıştır. Dolayısıyla, idari, mali ve toplumsal veçheleri olan kefalet usulünü ele alan bu ilk çalışma, konuya ilişkin son sözü söyleme iddiasında değildir. Nitekim kefalet sistemi, mekfuller ile senetlerinin mefsub ve hükümsüz olduğunu iddia eden kefiller arasındaki anlaşmazlıklar, memurların kefil bulmakta karşılaştığı güçlükler veya taşrada devlet ve toplum arasında kurulan ilişkilerin mahiyeti açısından, kısacası, memurların toplumsal tarihini ilgilendiren daha geniş bir çerçevede tartışılabilir bir konudur. XIX. yüzyılda memur sayısındaki artışla birlikte devletin gündelik hayata daha fazla müdahil olduğu düşünüldüğünde, bu son hususun, devletin niteliği bağlamında da tartışılması gerektiği açıktır.

Bütün bu noktaların altı çizildikten sonra bu makalenin belli başlı iddiaları ise şu başlıklar altında özetlenebilir:

- Tanzimat döneminin başlarında zimmet en yaygın memur suçları arasında yer alıyordu. Hazinesinin nakit sıkıntısı çektiği bu dönemde devlet, gelirlerinin tamamının tahsili için müteyakkız olmuş, bu nedenle dönemin başlarından itibaren memurların devlet malını zimmetlerine geçirmemeleri için bir çözüm arayışına girmişti. Bu hususta neşredilen talimat ve tembihatlar sonrasında zimmetin önlenmesi ve tazmininde işlevsel olacağı düşünülen kefalet usulü, XIX. yüzyılın ikinci yarısında üç nizamnameyle kurumsallaştırılmaya çalışılmıştı.
- Maliye memurlarının tâbi olduğu kefalet usulü, muhtar, kaza müdürü ve mültezimlerden talep edilen kefaletten farklıydı. Şahsi kefaletin tüm bu müesseseler için hemen hemen aynı dönemde gündeme gelmiş olması Tanzimat'ın başlarında devlet malının gözetilmesine duyulan ihtiyacı gösteriyordu. Maliye memurlarının kefil göstererek istihdam edilmesini diğer kefaletlerden ayıran en önemli husus ise memurların maaşlı kamu görevlileri olmalarıydı.
- Öte yandan, kefalet usulü, modern memuriyet rejiminin kurumsallaşmasını güçleştirmiş, memurların kefil bulmakta ve hükümetin memur seçiminde

⁹⁵ E. Tural, "Osmanlı Posta Bürokrasisi", s. 226.

sorunlara yol açtığı için kamu hizmetinin verimli bir şekilde yürütülebilmesine engel olmuştur.

- Tanzimat'ın modern memuriyet rejimi, devlet görevlilerinin kişisel sadakat ilkesiyle hareket etmedikleri ve tahsisatla geçinmedikleri, görevlerini belirli kurallar ve hiyerarşi içerisinde, kişiye değil devlete sadakat ilkesiyle ifa edecekleri esaslara dayanıyordu.⁹⁶ Fakat bu açıdan kefalet usulünün modern memuriyet rejimiyle uyduğunu söylemek güçtü. Çünkü memurlara maaş bağlanmasının amacı halk ile memurlar arasındaki mali ilişkileri kesmekti.⁹⁷ Oysa kefalet sistemiyle böyle bir münasebet kurulmuş oluyor, memurlar taşra eşrafının nüfuzu altına alınıyordu.
- Şahsi kefalet usulü her memurun muhtemel bir suçlu olabileceğine ilişkin örtük bir kabule dayanıyordu. Dolayısıyla, itibar ve itimat ilkelerinin geçerli olduğu, zimmet vb. memur suçlarının önlenmesinde modern denetim araçlarından istifade edilen bir kamu personel rejimiyle uyuşması düşünülemezdi. Zaten şahsi kefalet gibi modern memuriyet rejimiyle çelişik bir usulün var olma nedenlerinden biri de modern mali denetim sisteminin tam manasıyla işlememesiydi.
- Nihayet, memurların kefaletle bağlanmasının en önemli amacı zimmetin engellenmesi ve tazminiydi. Fakat bu amaçlara ulaşamadığı gibi XX. yüzyılın başlarına gelindiğinde kefalet müessesesi işlevselliğini kaybetmiş, sürdürülebilir olmaktan uzaklaşmıştı. Bu nedenle, önce Posta ve Telgraf Nezareti'nde çalışan memurlar olmak üzere, devlete ait nakit ve menkul kıymetlerin ahz ve sarfiyla görevli diğer memurlar, zamanla, şahsi kefalet usulünden çıkarılarak müteselsil kefalet sistemine dâhil edilmişti. Kefalet sistemi nihai halini ise 1927'de kefalet sandıklarının kurulmasıyla almıştı.

KAYNAKÇA

A. Arşiv Belgeleri (Başkanlık Osmanlı Arşivi Belgeleri)

A.} DVN. d. (*Bâb-ı Âsafî Beylikçi Kalemî Defterleri*) d. 890; 896.

A.} DVN. (*Sadâret Dîvân Kalemî Evrakı*) 158-14.

A.} DVN. MKL. (*Mukavelenâmeler*) 22-34.

A.} MKT. (*Mektûbî Kalemî Evrakı*) 28-93; 41-19; 54-83; 147-35.

A.} MKT. MHM. (*Mühimme Kalemî Evrakı*) 166-5; 495-55.

⁹⁶ Cengiz Kırılı, "Yolsuzluğun İcadı: 1840 Ceza Kanunu, İktidar ve Bürokrasi", *Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar*, Sayı: 4 (2006), s. 116-117.

⁹⁷ Hüseyin Özdemir, *Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul 2001, s. 168.

- A.} MKT. UM. (*Umûm Vilâyet Evrakı*) 50-90; 54-94; 57-31; 80-41.
 AE. SMMD. IV. (*Ali Emîri Mehmed IV*) 61-7178.
 BEO. (*Babâli Evrak Odası*) 1979-148424; 2275-170619; 2713-203422.
 C. DH. (*Cevdet Dâbiliye*) 242-12075.
 C. ML. (*Mâlîye*) 510-20794.
 D. DRB. İ. (*Bâb-ı Defteri İradeler*) 7-21.
 DH. MKT. (*Dâbiliye Nezâreti Mektubi Kalemî*) 1329-30; 1344-13; 1368-40; 1556-79; 2096-112; 2839-36.
 DH. UMVM. (*Umur-ı Maballîyye ve Vilâyat Müdürlüğü*) 146-104.
 EV. d. (*Evkâf Defterleri*) 13156.
 İE. ML. (*İbnülemin Mâlîye*) 8-668.
 İ. MSM. (*İrade Mesâil-i Mühimme*) 4-75.
 İ. MVL. (*Meclis-i Vâlâ*) 26- 424; 68-1299; 75-1441; 88-1782.
 İ. ŞD. (*İrade Şûrâ-yı Devlet*) 62-3594.
 KK. d. (*Kamil Kepeci Defterler*) 714.
 MVL. (*Meclis-i Vâlâ*) 15-32; 429-18833; 836-76.
 ML. EEM. (*Mâlîye Nezâreti Emlâk-ı Emiriyye Müdüriyyeti*) 372-13; 372-14.
 ML. MSF. d. (*Mâlîye Nezâreti Masârifat Defterleri*) 18444.
 ŞD. (*Şûrâ-yı Devlet*) 29-929; 285-23; 300-22; 344-41; 2449-45; 324-10; 327-31; 562-22; 581-42; 1164-10; 1535-26; 1537-30; 1640-39; 2113-20; 2506-10.
 TS. MA. e. (*Topkapı Sarayı Müzesi Arşiv Evrakı*) 1297-71.
 Y. A. RES. (*Yıldız Resmî Maruzat*) 16-17.

B. Süreli ve Resmî Yayınlar

- Cerîde-i Rûsûmiye*, 6 Teşrin-i Evvel 1324.
Ceza Kanunnâme-i Hümayûnu, Takvîmhane-i Âmire, 1274.
Düstûr, Tertib I, Cilt II, Matbaa-i Osmaniye, Dersââdet 1289.
Düstûr, Tertip I, Cilt III, Matbaa-i Âmire, Dersââdet 1330.
Düstûr, Tertip I, Cilt IV, İstanbul 1299.
Düstûr, Tertip I, Cilt V, Matbaa-i Âmire, Dersââdet 1332.

Düstûr, Tertip I, Cilt VI, Matbaa-i Âmire, Dersaâdet 1334.

Düstûr, Tertib I, Cilt VIII, Devlet Matbaası, Ankara 1943.

Kefâlet Kânunu ve İẓahnâmesi, Türk Ocakları Merkez Heyeti Matbaası, Ankara 1927.

Memûrîn, 21 Ağustos 1326.

Sada-yı Millet, 25 Kanun-ı Sani 1325.

Takvim-i Vekayi, 14 Muharrem 1263.

Tanin, 26 Mart 1325, 21 Ağustos 1326, 29 Teşrin-i Sani 1326, 3 Kanun-ı evvel 1326, 13 Nisan 1328.

Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi (MMZC), Cilt 1, İctima 57, 1333.

Rûsûmat Salnamesi, Matbaa-i Ahmed İhsan ve Şürekâsı, Dersaâdet 1330.

C. Kitap ve Makaleler

AKGÜNDÜZ, Ahmet, *Osmanlı Kanunnâmeleri ve Hukuki Tablilleri VI*, Fey Vakfı Yayınları, İstanbul 1993.

AKYILDIZ, Ali, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform 1836-1856*, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993.

ÇADIRCI, Musa, *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*, İmge Kitapevi, Ankara 2007.

ÇADIRCI, Musa, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2009.

DARLING, Linda, *Gelir Artışı ve Kanuna Uygunluk, Osmanlı İmparatorluğu'nda Vergi Toplanması ve Maliye Yönetimi 1560-1660*, Çev. Adnan Tonguç, Alfa Yayınları, İstanbul 2019.

ENGELHARDT, E. P., *Tanzimat ve Türkiye*, Çev. Ali Reşad, Kaknüs Yayınları, İstanbul 1999.

FINDLEY, Carter, *Kalemîyeden Mülkiye-Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, Çev. Gül Çağalı Güven, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul 2011.

KIRLI, Cengiz, “Yolsuzluğun İcadı: 1840 Ceza Kanunu, İktidar ve Bürokrasi”, *Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar*, Sayı: 4 (2006), s. 45-119.

KIŞ, Salih, *Divân-ı Muhasebat Osmanlı Devletinde Mali Denetim (1862-1908)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2016.

- ÖZDEMİR, Hüseyin, *Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul 2001.
- SAYDAM, Abdullah, “Kamu Hizmeti Yaptırma ve Suçu Önleme Yöntemi Olarak Osmanlılarda Kefâlet Usûlü”, *Toplumsal Tarih*, 28/164 (1997), s. 4-12.
- ŞERİF, Ahmet, *Anadolu'da Tanin*, Yay. Mehmed Çetin Börekçi, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1999.
- TURAL, Erkan, “Osmanlı Posta Bürokrasisi 1908-1914”, *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 28 (2009), s. 205-230.
- YARCI, Güler, “Osmanlı Devleti'nde Modern Tapu ve Kadastro Sisteminin Tesisi ve Defterhâne-i Âmire Nezâreti: İdarî, Hukukî ve Malî Düzenlemeler ile Merkez ve Taşradaki Yankıları”, *Osmanlı Coğrafyası Kültürel Arşiv Mirasının Yönetimi ve Tapu Arşivlerinin Rolü*, Yay. Mehmet Yıldırım, Songül Kadioğlu, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2013.