

Tanzimat Dönemi Taşra Politikalarının Cebel-i Lübnan Örneğinde Analizi

Lütfi Özcan¹

Abdulkadir Aksoy²

Özet: Kamu politikası ile ilgili çalışmaların Türkiye için görece yeni olduğu söylenebilir. Kamu politikası, toplumun tümüne ya da belirli bir kesimine ilişkin sorunların çözüme kavuşturulma çabası olarak tanımlanabilir. Böylece devlet kurumlarının aldığı ve uyguladığı kararlar bütünü kamu politikalarını oluşturmaktadır. Tanzimat dönemi kamu politikalarının çoğunlukla artırmacı yaklaşımla oluşturulduğu söylenebilir. Fakat Cebel-i Lübnan Nizamnamesi örneğinde görüldüğü gibi, öngörülemez olaylar neticesinde de politikalar belirlenmiştir. Bu çalışmada, oluşturulan taşra politikası, süreç analizi yöntemiyle analiz edilmiştir. Bu Nizamname çerçevesinde yürütülen politikanın daha sonraki düzenleme ve politikalar için yol gösterici olduğu anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Süreç Modeli, Cebel-i Lübnan, Cebel-i Lübnan Nizamnamesi.

1. Giriş

Bilimsel bir alan olarak kamu politikasının, siyaset ve yönetim bilimleri alanlarının ortak noktasında inşa edildiği söylenebilir. Bu bağlamda, Kamu politikasının bir bilim olarak ortaya çıkması 1950’li yıllara rastlamaktadır. Dolayısıyla alanın, Türkiye’deki gelişimi de oldukça yenidir. Kamu politikasının, özellikle son yıllara kadar Türkiye’de çok az akademisyen ve uzman tarafından çalışıldığı görülmektedir. Bu açıdan, çeşitli disiplinlerin

¹ Arş. Gör. Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi.

² Arş. Gör. Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi.

kamu politikası alanına ilişkin duydukları ilginin de oldukça az olduğu söylenebilir. Bununla birlikte yapılan çalışma, retrospektif bakış açısıyla oluşturulduğu için mevcut politika analiz çalışmalarından ayrılmaktadır.

Kamu politikasının kapsamında bir alan olarak Osmanlı Devleti'nin mülki idare yapılanmasına bakıldığında, Tanzimat öncesi dönemin Eyalet sistemine dayandığı görülmektedir. Bu eyaletlerin ise ayrı bir tüzelkişiliği ve seçilmiş organları söz konusu değildir. Dolayısıyla Eyalet yöneticileri, merkezi idarenin emir ve talimatlarını uygulamak üzere, genellikle merkezi idare tarafından belirlenen kişilerden oluşmaktadır. Bu eyalet sisteminin, özellikle Tanzimat dönemine kadar devam ettiği bilinmektedir. Tanzimat döneminden itibaren ise eyalet sistemi yerini vilayet sistemine bırakmıştır.

Tanzimat'ın ilanından itibaren özellikle vilayet idaresinde yoğun uygulamalar ve değişiklikler görülmüştür. Bu bağlamda, 1840'da Muhasıllık ve Muhasıllık Meclisleri oluşturulmuştur. 1842'de ise yeni bir yapılanma ihtiyacı duyularak birtakım değişikliklere gidilmiştir. Fakat getirilen bu yeniliklere rağmen Tanzimat'ın ilanından itibaren geçen on yıllık zaman zarfında beklenen iyileşmeler sağlanamamıştır. Özellikle başta eyaletlerin yönetilmesi ve vergilerin toplanması olmak üzere diğer pek çok alanlarda aksaklıklar devam etmiştir. Bu nedenle 1849 yılında yeni bir düzenleme yapılarak, Eyalet Meclisleri kurulmuş, Vali, Defterdar, Kaymakam ve Kaza Müdürlerinin görevleri yeniden düzenlenmiştir. Fakat bu düzenlemeler de aksaklıkların giderilmesini sağlayamamış, 1858 ve 1860'da mülki idare üzerinde yeni düzenlemeler yapılmıştır (Kılıç, 2005: 100). Bu bağlamda, Cebel-i Lübnan Nizamnamesi, Lübnan'da ortaya çıkan olaylar neticesinde oluşturulmuştur. Fakat bu düzenlemenin yukarıda bahsedilen idareyi iyileştirme çabalarından tam anlamıyla bağımsız olmadığını söylemek de mümkündür.

1861 yılında Fuad Paşa tarafından ilan edilen Cebel-i Lübnan Nizamnamesi, bu çalışmada bir kamu politikası sorunu olarak süreç modeli çerçevesinde analiz edilmektedir. Süreç modeli ise politikaları aşamalara ayırarak, bu aşamada etkili olan aktörleri belirlemeyi ve politikaları anlamlandırmayı amaçlamaktadır. Süreç modeli yoluyla yapılacak olan Cebel-i Lübnan Nizamnamesinin analizinin, kamu politikası bağlamında Osmanlı taşra politikalarının daha iyi anlaşılmasına yardımcı olması beklenmektedir. Çünkü bir taşra politikası olarak Cebel-i Lübnan Nizamnamesi, kendinden sonra uy-

günlük diğer politikalara da yön vermesi bakımından önemlidir. Ayrıca, Tanzimat döneminde tepeden inmece bir yaklaşımla oluşturulan kamu politikaları dikkate alındığında Cebel-i Lübnan Nizamnamesi ve Lübnan'a yönelik diğer politikaların, toplumsal olayların ve taleplerin karşılanması noktasında aşağıdan yukarı bir yaklaşımla oluşturulduğu söylenebilir. Osmanlı taşrasına ilişkin yeniden yapılanma çalışmaları, Tanzimat bürokratlarının uzun süredir gündeminde olmasına rağmen uygulamaya geçirememişlerdir. Cebel-i Lübnan Nizamnamesi ise bu düşüncenin uygulamaya aktarılmasının başlangıcı olmuş ve sonraki taşra politikalarına da yön vermiştir. Bu nedenle Osmanlı taşra politikası Cebel-i Lübnan Nizamnamesi örneğinde çalışılmaya değer bulunmuştur.

Günümüzdeki pek çok yönetsel kurumun temellerinin Tanzimat döneminde atıldığı göz önünde tutulursa, bu dönemin taşra politikalarını incelemenin günümüz açısından önemi, daha net anlaşılmaktadır. Bu çalışmanın kapsamı da dönemin taşra politikalarının incelenmesi noktasında, Cebel-i Lübnan Nizamnamesi açısından Lübnan'da uygulanan politikaların, kamu politikası araçlarından birisi olan süreç modeli analizi ile sınırlı tutulmuştur.

2. Kamu Politikası

Kamu politikası³ (Public policy), literatürde en sık kullanılan tanımla, hükümetin bir konuda yapmayı ya da yapmamayı seçtiği şeyler olarak tanımlanmaktadır (Dye, 2011: 1). Bununla birlikte Kamu politikası, Anderson'a (2011: 6) göre, birtakım kuruluş veya kişilerin bir sorunu⁴ çözmeye izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür. Burada Anderson, kamu politikasının birtakım temel karakteristiklerini ön plana çıkarmaktadır. Bu temel özellikler ise; politikanın rastgele bir şey olmayıp, amaçlara yönelimli olması, kamu

³ "Politika", İngilizcede "policy" olarak ifade edilen kavramın Türkçe karşılığı "siyasa" anlamında kullanılmaktadır. Öte yandan siyaset kavramı ile eş anlamlı olan politikanın İngilizce karşılığı "politics"tir.

⁴ Burada "sorun"dan kastedilen herhangi bir sorun değil, kamusal problemlerdir. Siyasi ve idari otoritelerin bir soruna ilişkin politika belirleyebilmesi için onun "kamusal" nitelik kazanması gereklidir. Kamusal problem ise; halkın ortak ihtiyacı, halkın tamamı, geniş bir kesimi veya bir kısmının belirli bir konudaki hoşnutsuzluğu, memnuniyetsizliği olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla siyasi iktidarın kamu politikası üretme alanının kamusal problemlerle sınırlı olduğu söylenilebilir.

mercilerince yapılması, eylemlerden oluşması, toplumsal talebin ürünü olması ve pozitif veya negatif nitelikli olması şeklinde sıralanmaktadır (Smith ve Larimer, 2009: 4).

Yukarıdaki tanımlar dikkate alındığında, devletin yasalardan kaynaklanan otoritesinin bulunduğu herhangi bir konuda yetkili olan kamu kurumu veya kamu görevlisi tarafından yapılan her türlü eylem ve işlem, kamu politikası olarak görülebilir (Akdoğan, 2011: 76). Kamu politikasının özellikleri hakkında daha derin bir bakış açısı elde edebilmek için kamu politikasının ortaya çıkışını şu şekilde özetlemek mümkündür: Kamu politikası bir disiplin olarak çok yenidir. Fakat bir meslek olarak kamu politikasının çok köklü bir geçmişinin olduğu söylenebilir. Özellikle Antik Yunan'dan günümüze kadar pek çok düşünürün ve modern anlamda politika analistlerinin yaptıkları şeyin kamu politikası ile benzer olduğu ileri sürülebilir. Siyasi rejim ne olursa olsun tüm devletlerde kamu politikası faaliyetleri görülmektedir. İlk devletlerden günümüze kadar pek çok düşünür “devletin ıslahı” için görüşlerini yazılı veya sözlü olarak bildirmişlerdir. Nitekim, Nizamülmülk'ün Siyasetname'si ve Machiavelli'in Prens'i bu düşünceyi destekler nitelikteki eserlere örnek olarak verilebilir.⁵ Bu ve benzeri eserler sistemli bir politika analizi olmamakla birlikte daha çok yazarın kişisel gözlem ve deneyimlerine dayanan, dönemin toplumsal, siyasal ve ekonomik durumu hakkında birtakım bilgiler sunan, gelensel anlamda kamu politikası çalışmaları olarak kabul edilebilir (Yıldız, T.Y: 1-6) .

3. Politika Analizi ve Süreç Modeli

Karar alıcılar, karar alma aşamasında, öncesinde veya sonrasında farklı kişi veya kurumlardan birtakım bilgiler isteyebilir. Bu durum, kamu politikası analizinin diğer pek çok alanla da ilişkili olduğunu göstermektedir. Yani politika analizi, aynı zamanda bilimin ve siyasi değerlendirmenin de bir parçası olarak görülmektedir (Kraft ve Furlong, 2010: 99). Bu açıdan ba-

⁵ Bu tür eserlerin Türk- İslam tarihinde pek çok örneği mevcuttur. Örneğin; Yusuf Has Hacib'in “Kutadgu Bilig” eseri, İbn Haldun'un “Mukaddime” adlı eseri, Görüceli Koçi Mustafa Bey'in “Risalesi”, Katip Çelebi'nin “Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar” adlı eseri, Defterdar Sarı Mehmet Paşanın “Devlet Adamlarına Öğütler” adlı eseri devlet yönetimine yönelik birtakım önerilerden oluşan eserlerdir.

kıldığında, politika analizi, hükümetlerin hangi politikaları neden ve niçin izlediklerinin incelenmesi olarak tanımlanabilir. Öte yandan Dye (2011: 6) için kamu politikası analizi, politikanın sebeplerinin ve sonuçlarının dikkatli bir şekilde sorgulanması, politikanın sebep ve sonuçları hakkındaki genel savların test edilmesi ve geliştirilmesi çabasıdır.

Politika analizi kısmen de olsa hem ampirik hem de normatif çalışmaları içerir. Kamusal problemler genellikle çok yönlü ve karmaşık olduğundan, politika analizi bu problemlerin nihai çözümü olarak görülmemektedir. Bu nedenle “analiz”, daha çok politika üretenlere ve politikanın muhataplarına birtakım veriler sunmaktadır (Kraft ve Furlong, 2010: 99). Dolayısıyla politika analizi olarak nitelendirilen çalışmalar, politikanın belirlenmesinin öncesinin (ex-ante) ya da belirlenen politikanın uygulama sonrasının (ex-post) değerlendirilmesi şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Karakurt, 2007: 2).

Politikaları anlamaya ve anlamlandırmaya yönelik çabalar pek çok analiz modelinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu modellerden bazıları; süreç modeli, sistem teorisi, kurumsal model, elit teorisi olarak belirtilebilir. Bu yaklaşımlardan süreç yaklaşımı (klasik model ya da politika döngüsü olarak da adlandırılır) ise politika analizinde en sık kullanılan modellerden birisidir. Süreç yaklaşımının amacı, bütün bir politika sürecini aşamalara ayırarak daha anlaşılır ve incelenebilir hale getirmektir (Kaptı, 2011: 249). Kamu politikası süreci ne yapılması gerektiği, nasıl yapılması gerektiği ve ne zaman yapılması gerektiği hakkındaki bir dizi farklı kararların alınmasıyla oluşmaya başlar ve ilerler (Heywood, 2006: 570). Fakat politika süreci sadece bu adımlardan ibaret değildir. Aşamalar değişik yazarlara göre bazen farklılaşsa da genel olarak şu aşamalar üzerinde konsensüs sağlanmış gibi gözükmektedir: gündeme gelme, formüle etme- yasalaşma⁶, uygulama, değerlendirme ve değişim (Dye, 2011: 28; Kraft ve Furlong, 2010: 72; Parsons, 2005: 77).

Süreç yaklaşımına göre politika süreci, bir döngü şeklinde ilerler. Buna göre, *Gündeme gelme* (Agenda Setting), politika yapımının ilk aşamasıdır. Gündem oluşturma, problemler ve alternatif çözümlerin kamuoyu veya

⁶ Bazı yazarlar formüle etmeden sonra yasalaştırmayı ayrı bir aşama olarak değerlendirse de (örneğin; Akgül ve Kaptı, 2010: 80), literatürde çoğunlukla bu ikisi aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu çalışmada da politikanın formüle edilmesi kanunlaştırma ile eşdeğer olarak kullanılacaktır.

seçkinler nezdinde önem kazanıp kaybettiği bir süreçtir (Demir, 2011: 111). Gündeme gelme, bazen “yukarıdan”, yani siyasi liderler veya hükümet tarafından oluşacağı gibi, bazen de “aşağıdan”, yani kamuoyu, siyasi partiler, sivil toplum örgütleri ve baskı grupları tarafından da doğabilmektedir (Heywood, 2006:571). Kamu politikası taleplerinin “aşağıdan” doğması, demokratik ve katılımcı bir kamu politikası oluşumu için çok önemlidir. Fakat gerek bazı politikaların niteliğinden (mesela askeri politikalar), gerekse siyasi iktidar sahiplerinin kendi amaçları doğrultusunda ilerlemek istemeleri ve bunun karşısında duracak güçlü bir sivil toplumun ve medyanın olmaması gibi nedenlerle gündeme gelecek konu, çoğunlukla “yukarıdan” belirlenmektedir. Bu sebeple gündeme gelme aşaması, politikanın oluşumu açısından çok önemlidir. Çünkü neyin gündeme gelip gelemeyeceğine karar vermek daha en başta politikalara yön vermek demektir.

Politika oluşturma veya *yasalaştırma* (Policy Formulation-Legitimation) aşaması ise, gündeme gelme aşamasını takip eden basamaktır. Politika oluşturma; gelecekte olası kamu politikası problemlerini önlemek ya da geçmişteki bazı problemlere çözüm getirmek için yasalar tasarlama süreci olarak tanımlanabilir (Stewart, Hedge ve Lester, 2008: 10). Fakat politika oluşturma süreci, her zaman yasalaştırma ile sonuçlanmayabilir. Yani hükümetler gündemlerine gelen bir konuda bazen sessiz kalmayı, karar almamayı (nondecision-making) tercih edebilirler. Bu durum da aslında bir kamu politikası olarak görülmektedir. Fakat kamu politikasının uygulanabilmesi için onun yasal bir kimliğe bürünmesi gerekmektedir. Bir anlamda bu aşama, hükümet, parlamento ve bürokrasi tarafından seçeneklerin geliştirilip tartışıldığı aşamadır. Bununla birlikte kamu politikası oluşturma safhasında değişik aktörler rol oynayabilirler. Bu aktörler ise; parlamento, hükümet, iktidar ve muhalefet partileri, medya, baskı grupları, kamu bürokratları olarak sıralanabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 57).

Politika uygulama (Policy implementation) aşaması ise kamu politikası sürecinin diğer bir aşamasıdır. Bu aşama, artık faaliyete geçme durumunu ifade etmektedir. Yani bir kamusal problem hükümetin gündemine gelir ve hükümet, problemin çözümüne yönelik alternatifler geliştirir. Bu alternatifler arasından birini seçerek kamu politikasını oluşturur. Bu aşamadan sonra artık hükümetler bu tercihlerini pratiğe dökmektedirler. Yani oluşturulan

politikalar uygulamaya konulur (Howlett, Ramesh ve Perl, 2009: 160).

Geleneksel kamu yönetiminde politika uygulama, hükümet-bürokrasi gibi resmi kanalların görevi olarak görülmekteyken, yeni kamu yönetimi anlayışında ve özellikle yönetim yaklaşımında bu anlayışın yerine, kamu politikasının katılımcılar arasında dağıtılması savunulmaktadır. Bununla ilgili olarak Pülzl ve Treib politika uygulamalarını üç model altında toplamışlardır. Bu modeller ise; gücün ve uygulamaların yönetiminin merkezi yönetimin elinde olduğunu savunan “yukarıdan aşağı model”, hiyerarşik rehberlik düşüncesini reddeden “aşağıdan yukarı model” ve ikisinin bir arada yürütülmesi gerektiğini söyleyen “melez model” (Demir, 2011: 113) olarak sıralanmaktadır.

Politika değerlendirme (Policy evaluation) aşaması, politika değişikliğini sürecin bir parçası olarak görmeyenler tarafından, politika yapım sürecinin son aşaması olarak kabul edilmektedir. Çok basit bir ifade ile politika değerlendirmesi; kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinmek (Dye, 2011: 323), planlanan aktivite ya da programların ne kadarının, ne ölçüde yapıldığının veya yapılmadığının ölçülmesi için yapılan bilimsel analiz yöntemidir (Akgül ve Kaptı, 2010: 84). Politika değerlendirme ile politikaların amaçlanan ilkelere ulaşip ulaşmadığı kontrol edilir. Yine politika değerlendirme verimlilik, etkinlik ve etkililik gibi ilkelerin de ne ölçüde oluştuğunu ortaya koymaya yarar. Yani politikanın başarıya ulaşip ulaşmadığını kontrol etmeye yarar. Fakat politikanın amaçlarını her zaman başta belirlemek mümkün olmayabilir ya da belirlenen amaçlar değişikliğe uğrayabilir. Bu nedenle politika değerlendirme sadece amaçlar ile sınırlı kalmayarak tüm süreci kapsayan bir etki değerlendirmesini içermektedir.

Politikalarda değişim (Policy change), kamu politikası sürecinin son aşaması olarak kabul edilmektedir. Politika değişimine her zaman ihtiyaç olmasa da, çoğunlukla kamu politikalarını tamamlayıcı bir aşama olarak ortaya çıkmaktadır. Politikalarda değişim, mevcut politikanın yerine yeni politika ya da politikaların uygulanmasını ifade eder (Stewart, Hedge ve Lester, 2008: 145). Bu tanımlamadan hareketle şu çıkarımlar yapılabilir: politikada değişim hem mevcut politikanın başarısız olması halinde yerine yenisinin getirilmesini, hem de mevcut politikanın kendi iç değişimini ve gelişimi kapsamaktadır. Eğer kamu politikası ile başlangıçta hedeflenen çıktılara ulaşıldı ise, politika başarıya ulaşmış demektir. Eğer aksi olmuşsa,

süreç gözden geçirilerek en baştan tekrar işleyecektir.

Kamu politikası süreç modeli ve bunun aşamaları genel hatlarıyla bu şekilde özetlenebilir. Bununla birlikte kamu politikasını süreç modeli ile ele alarak, onu parçalara ayırıp incelemenin bazı avantajları vardır. Öncelikle süreç modeli politikanın aşamalarını anlamayı kolaylaştırır. Bunun yanında, politikanın bu farklı aşamalarındaki etkili aktörleri ve bunların rollerinin anlaşılmasını sağlar. Yöneltilen bazı eleştirilere rağmen süreç modeli, kamu politikası analizinde en sık kullanılan modellerin başında gelmektedir.

Kamu politikası, toplumsal yaşamın pek çok yönüne sirayet etmiş bir alandır. Genel olarak, bir ülkenin devlet ve hükümetinin planlayarak ve uygulayarak faaliyet gösterdiği her alan (sağlık, eğitim, ulaşım, enerji, kültür-turizm, sosyal güvenlik, sosyal hizmet, iç güvenlik, savunma, imar ve konut, tarım vb.) kamu politikasının kapsamındadır. Kamu politikası bütün bu alanlardaki her bir uygulamayı ve kararı içerisine almaktadır. Dolayısıyla, kamu politikasının alan olarak çok kapsamlı ve geniş olduğu söylenebilir (Çevik ve Demirci, 2012: 23).

Siyasi iktidarın taşraya yönelik düzenlemelerinin tamamı taşra politikası olarak ifade edilebilir. Taşra politikasının alanı, merkezi idare-mahalli idare ilişkisi, kamusal mal ve hizmetlerin kim tarafından (merkez-yerel) üretileceği sorunu, merkeze bağlı taşra örgütlenmelerinin yetki ve sorumlulukları gibi tartışmalar ile çeşitlenmiştir. Kısaca söylemek gerekirse devletin taşrada örgütlenmesi ve bu örgütlerin hizmet sunumu belirli planlar, politika ve uygulamalar üzerinden ilerlemektedir. Bundan sonraki aşamada Tanzimat dönemi taşra politikalarının anlaşılması için Cebel-i Lübnan Nizamnamesi süreç modeli ile politika analizi bağlamında incelenecektir.

4. Lübnan Meselesi'nin Gündeme Gelmesi

Osmanlı Devleti, Lübnan'ın idaresine 1516 yılında Yavuz Sultan Selim zamanında sahip oldu. Osmanlılar, fethettikleri diğer yerlerde olduğu gibi Lübnan'ı da yöre halkının dini, kültürel ve sosyal yaşantısına müdahale etmeksizin merkezden atanan valiler ile yönettiler.⁷ Din ve kültür farkı gözetmeksizin uygulanan bu idare tarzı nedeniyle Lübnan 400 yıl süre ile

⁷ Lübnan, Beyrut Vilayeti sınırları içinde yer almaktaydı.

Osmanlı Devleti'ne bağlı muhtariyet şeklinde idare edildi. İlk zamanlarda yönetimde Dürziler hâkim iken sonraları bu üstünlük Marunîlerden Şihab ailesine geçti (Keleş, 2008: 132). Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa'nın isyanı sonrası bölgede yaşanan karışıklıklar Lübnan'daki idari düzenin değişmesine yol açmıştır.

Cebel-i Lübnan'da nüfusun büyük bir kısmı Maruniler'den, geri kalan kısmı ise Dürzi, Mütevali, Nuseyri, İsmâili ve Rum-Katolik cemaatlerden oluşmaktaydı. Marunîler Katolik olup, doğrudan doğruya Roma'daki Papa'ya tâbi idiler. Dürzi, Mütevali, İsmâili ve Nuseyriler kendilerini İslâm zümresinden sayarak diğer cemaatleri etkilemek için zaman zaman müşterek hareket etmekteydiler (Eryılmaz, 1990: 127). Bununla birlikte, geçmişte buradaki sosyo-politik düzeni tanımlayan unsur, dinden ziyade sıradan insanlarla elitler arasındaki tabakalaşmaydı. Elitlere kelime anlamı "yaşlı kimseler" olan şeyhler veya vergi tahsildarı anlamındaki Osmanlıca bir sözcük olan "mukataacılar" denmekteydi. Pratikte Lübnan din temelinde değil, belli ailelerin belli bölgelerin denetimini miras yoluyla devraldıkları bir seçece coğrafyası temelinde bölünmekteydi. Mesela en yüksek konuma sahip olan Şihab ailesinin Müslüman ve Hristiyan kolları mevcuttu (Findley, 2011: 78-79). Belli başlı büyük aileler zaman zaman ittifak içine giriyor veya daha alt sınıftan olanlarla dini ayrımları aşan himaye ilişkileri kuruyor ve dini topluluklar arasında arabuluculuk yapıyorlardı (Masters, 2009: 329). Bu nedenle, Lübnan'da hassas bir denge söz konusu olduğu söylenebilir.

Bu yapı içerisinde gayrimüslim cemaate mensup olanlar, iktisadi ve ticari faaliyetleri sayesinde zamanla zenginleşmişler ve millet-i hâkime olan Müslümanların kıskançlık duygularının gelişmesine neden olmuşlardır. Bunlardan Dürziler ve Mütevâliler, Hristiyan reyanın mallarını zaman zaman yağma ederek onları rahatsız etmeye başlamışlardır. Sekiz yıl kadar süren Mısır hâkimiyeti sırasında bu iki cemaat arasındaki düşmanlık körüklenmiştir (Eryılmaz, 1990: 129). Diğer taraftan, Tanzimat döneminde hem Katolik hem de Protestan misyonerler Lübnan'da etkin hale gelmişlerdir. Bunların yanında Kutsal Topraklar'ın bir parçası sayılan bu bölgeye gelen Avrupalı seyyah ve yazarlar, bölgede aslında henüz var olmayan, kabile ihtilafları temelinde kutuplaşmış bir Lübnan tablosu çizmekteydiler (Findley, 2011: 79). Fakat Lübnan'daki dengeyi bozan asıl gelişme, Mısır Valisi

Mehmet Ali Paşa'nın burayı işgal etmesi olmuştur.

1833 yılında imzalanan Kütahya Antlaşması ile bölge, Mehmet Ali Paşa'nın oğlu İbrahim Paşa'nın idaresine verilmesine rağmen İbrahim Paşa Marunîleri görevde bırakmıştır. Bundan güç alan Marunîler otoritelerini kuvvetlendirmek için Dürzilere karşı şiddete başvurmuşlar, ileri gelenlerini sürgüne yollamışlar, mallarına ve topraklarına el koymuşlardır. Ayrıca Dürzilerin, İbrahim Paşa'nın vergi politikasına da karşı çıkmaları sonucu, İbrahim Paşa, Marunîleri silahlandırarak Dürzilerin üzerlerine salmıştır. Böylece eskiden beri var olan Dürzi-Marunî çatışması şiddetlenmiştir. Mehmet Ali Paşa'nın 1840'daki ikinci isyanından sonra Lübnan'ın idaresi tekrar Osmanlı Devleti'ne geçmiştir (Keleş, 2008: 133).

Misyoner faaliyetlerinin de etkisiyle cemaat ayrımlarına ilişkin fikirler halkın bilincine yerleştiğinden, muhtelif zamanlardaki çatışmalar tam anlamıyla cemaatler arası bir savaşa dönüşmüştür. Findley'e göre, "ezeli nefretleri ifade etmeyen, yeni nefretler yaratan bir savaştı bu" (2011: 79-80). Bu grupların birbirleriyle olan mücadelelerini Avrupa devletleri kendi çıkarları doğrultusunda organize etmişlerdir (Ortaylı, 2000: 64-65). Bu organizasyonda ise en çok kullanılan iki grup, Fransa'nın desteklediği Marunîler ve İngilizlerin desteklediği Dürziler olmuştur (Cevdet Paşa, Ma'rûzât: 22).

Fransa, öteden beri Suriye ve Lübnan'la ilgilenmekte ve burada Marunîleri desteklemekteydi. Ayrıca, Mısır meselesinin çözümünde İngiltere'nin etkili olmasından rahatsızdı. Marunîleri desteklemekteki amacı ise bu bölgede İngiltere'ye karşı nüfuz oluşturmaktı. Bölgenin Ortadoğu ve Hint ticaretindeki önemine binaen İngiltere, Suriye'nin Mısır işgalinden kurtulmasında önemli rol oynamıştı. Fransa'nın Marunîleri desteklemesine karşın İngiltere de Dürzileri kullanma yoluna gitmiştir. Nitekim bundan önce bölgeye Richard Wood isminde bir politika memuru göndererek bölgenin dini, sosyal, siyasi ve ticari yapısını öğrenmiş, Dürzi şeyhleri ile irtibata geçmiş, maddi ve manevi hatta el altından silah desteği sağlamıştır (Eryılmaz, 1990: 128).

Marunîler Fransızlara, Dürziler de İngilizlere güvendiklerinden, bu topluluklar başları ne zaman sıkışsa İngiliz ve Fransız konsoloslarına başvurur olmuşlardır. Böylece Lübnan her an çatışmaların çıkmasına müsait bir ortam haline gelmiştir (Eryılmaz, 1990: 130). Lübnan'da yaşanan siyasi, sosyal ve ekonomik karmaşa ve sürece İngiltere ve Fransa gibi devletlerin de müdahale

etmeye çalışması, merkezin bir kamusal sorun olarak konuyu gündemine almasına ve bu alanda düzenlemeyi gerekli görmesine neden olmuştur.

5. Taşra Politikasının Formülasyonu: İlk Düzenlemeler

Tanzimat döneminde Cebel-i Lübnan'ın yönetim sistemi ilk olarak Beyrut Valisi Mehmet Selim Paşa tarafından ele alınmıştır. Tanzimat Fermanı hükümlerine göre yönetimde bir bütünlük sağlanması amacıyla değişik bölgelerin yönetim sistemlerinin ortadan kaldırılmasına çalışılmıştır. Vali Tanzimat düzenini Cebel-i Lübnan'a getirmek amacıyla idaresinde görev yapan memurlara maaş bağlamış ve görevlerini belirlemiş, halkın işlerini görmek için, her cemaatin ileri gelenlerinden oluşan Lübnan emirinin maiyetinde karma bir "divan" meydana getirmiştir (Eryılmaz, 1990: 130).

Fakat bu yeterli olmamış, bir süre sonra vergilerin toplanmasında mukaatacı denilen yerli sülale mensuplarının yerine merkezden muhassılların atanması, mukataaları elinde tutan yerli nüfuz ailelerini rahatsız etmiştir (Ekinci, 1998: 18). Ayrıca, vergi miktarının belirlenmesi sırasında halk ile yönetimin arası açılmış, iktisadi sorunlar ve mevcut anlaşmazlıklar sebebiyle, yine Dürziler, Hristiyan köylerini yağmalamaya ve insanlara saldırmaya başlamışlardır. Vali'nin olayları önlemedeki başarısızlığı ise Batılı devletlerin karışmasına mahal vermiştir. İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya ve Prusya elçilerinin Bab-ı Aliye, sorunun bir an önce çözülmesi talebinde bulunmasıyla Serasker Sır Kâtibi Mustafa Nuri Paşa, 1842 yılında memuriyet-i mahsusa ile Lübnan'a gönderilmiştir. Nuri Paşa ilk iş olarak, Cebel-i Lübnan hâkimi Mir Beşir Bin Kasım Melham'ı görevden alıp, yerine halkın talebi üzerine askeri ümeradan Mirliva Ömer Paşa'yı tayin etmiş ve böylece gelecekteki Lübnan emaretini ortadan kaldırmıştır (Eryılmaz, 1990: 131).

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte, Lübnan'da farklı bir idare tarzının devam etmesi Tanzimat'ın ruhuna aykırı olduğu için bölgede Şihab ailesinin otoritesinde muhtariyet idaresinin devamı veya sona erdirilmesi ve bölgedeki farklı mezheplerin çatışması, iki önemli sorun olarak Devletin karşısına çıkmıştır (Keleş, 2008: 134; Eryılmaz, 1990: 131). Böylelikle bu sorunlar için atılacak çözüm adımlarının Bâb-ı Âli'nin taşra reform politikalarının aşamaları ve tecrübesi olduğu söylenebilir.

Bir süre sonra Ömer Paşa'dan yerli ahalinin memnun olmayarak soluğu

konsolosluklarda almaları, Rusların ve Fransızların da Şihab ailesinden Hristiyan birinin tayin edilerek muhtariyetin tekrar iadesini istemeleri üzerine Ömer Paşa azledilmiş ve Sayda Valiliği'ne Esad Muhlis Paşa tayin edilmiştir. Esad Muhlis Paşa'nın girişimi ile Cebel-i Lübnan'ın biri Marunî diğeri Dürzi iki kaymakam tarafından idare edilmesi sağlanmıştır. Şöyle ki; kaymakamlar Sayda Valisi tarafından atanacak, maktu vergilerin hazineye teslim edilmesi şartıyla idarede bağımsız olacak ve Vali işlere çok müdahale etmeyecekti (Keleş, 2008: 135; Engelhardt, 1999: 64). Görüldüğü üzere, Cebel-i Lübnan'da yaşanan sorunlar gündeme geldiğinde (agenda setting) uygulanacak tedbirler merkez tarafından belirlenmiş ve Tanzimat döneminde sağlanmaya çalışılan merkezîyetçi yapı burada da uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak aşağıdan gelen tepkiler sebebi ile Osmanlı yönetimi Cebel-i Lübnan'a özgü bir yönetim yapısı belirlemek zorunda kalmış ve bölge halkının da yönetime katılmasını sağlayacak tedbirler alınmıştır.

6. Politikanın Uygulanması ve Temel Engeller

Bir önceki başlıkta anlatılan Cebel-i Lübnan'a ilişkin olaylar sonucunda, politikanın yasalaştırma süreci uygulamaya konulmuştur. Ancak cemaat üyeleri, karışık bir yerleşme özelliği gösterdiklerinden, kaymakamlık bölgelerinin belirlenmesi pek mümkün olmamıştır. Kendilerini hükümet tarafından daha fazla himayeye mazhar gören Dürziler yer yer saldırılara başladıklarından Fransa, İngiltere, Rusya ve Avusturya konsolosları, Cebel meselesine yine karışır hale gelmişlerdir. Bunun üzerine Damat Halil Rıfat Paşa, Cebel-i Lübnan'a çeki düzen verilmesi için 1843 yılının sonlarına doğru Beyrut'a gitmiştir (Eryılmaz, 1990: 131-132).

Halil Rıfat Paşa, yabancı devletlerin konsolosları ve ilgili tarafların temsilcileriyle görüşerek karışık bölgelerdeki cemaatin de kendi temsilcileri vasıtasıyla yönetilmeleri esasını getirmiştir. Yani karma kasaba ve köylerde, eğer orası Dürzi Kaymakamlığında ise, Hristiyanların işlerini kendi vekilleri görecek, bunlara Dürzi mukataacılar müdahale etmeyecektir. Diğer taraf için de aynı usul geçerli olacaktı (Keleş, 2008: 136). Fakat bu düzenleme de yeterli olmadı ve yine beş büyük devletin düzenin sağlanması konusundaki müracaatı ile Hariciye Nazırı Mehmet Şekip Efendi 1845 yılında geniş yetkilerle Lübnan'a gönderilmiştir (Ekinci, 1998: 19). İlk iş olarak, halkın elindeki si-

lahların toplanması sağlanmış; fakat bu sırada yaşanan olaylar yüzünden İngiltere Osmanlı yanlısı siyasetini terk ederek Fransa yanlısı bir tutum izlemeye başlamıştır (Eryılmaz, 1990: 132). Hatta bu sıralarda Avrupa devletleri sözde olayları yatıştırmak için Lübnan'a asker bile çıkarmışlar, Osmanlı'nın bir iç sorununa fiilen müdahale etmişlerdir (Ortaylı, 2000: 51).

Yapılan düzenlemelerin ve çatışmaların engellenmesi için girişilen çabaların uygulamada güdük kalmasının sebeplerinden ve belki de en önemli sebeplerinden biri olarak, Batılı devletlerin bölgedeki nüfuz mücadelesi dolayısıyla yaptıkları müdahaleler olduğu söylenebilir. Nitekim Şekip Efendi'nin Cebel-i Lübnan'a hareket etmeden önce bazı hususlara dair yazdığı müzakere bu durumu gayet iyi açıklamaktadır:

“Alacağı tedbirlerin uygulanmasında cebr ve zor kullanmak gerekirse bundan çekinmeyeceğini ve buna dair yapılacak şikâyetlerde karar verilmeden evvel kendisinin sunacağı maruzatın beklenilmesi. Maiyetine tayin edilen Selanik ordusunun gelmesinin gecikeceğinden Arabistan ordusu Müşiri Namık Paşa'nın kendisine yardımcı olmak üzere görevlendirilmesi. Muhtelit köylerde yaşayan taifelerin kendi mezheplerinin oturduğu köylere gitmek istemeleri durumunda bunlara izin verileceği. Önceden kararlaştırıldığı üzere Marunilere verilecek tazminatın acilen gönderilmesi. Sayda Eyaleti Valisi Vecihi Paşa işlere müdahale etmeyecek ise de kendisi oraya ulaşmadan evvelki gerekli hazırlıkları yaparak meşayih ve vekilleri Dayrû'l-kamar'da yapılacak toplantıya davet etmesi. Görevi sırasında hakkında memurin ve konsoloslar tarafından yapılacak şikâyetlerde gerekli tahkikat yapılmadan karar alınmaması ve görevinde tam yetkili kılınması” (Keleş, 2008: 136-137).

Ayrıca, Şekip Efendi bölgeye ulaştıktan sonra gönderdiği raporlarında Lübnan'daki karışıklıkların İngiliz ve Fransız konsoloslarının çekişmesi ve tahriklerinden kaynaklandığını ve bunların Lübnan'dan çıkarılmadıkça asiyeğin sağlanamayacağını bildirmişti (Keleş, 2008: 138).

Şekip Efendi, Cebel-i Lübnan'ın idaresinde iki kaymakamlık usulünü devam ettirmekle birlikte uygulamada görülen aksaklıkların giderilmesi amacıyla 30 Nisan 1850 tarihinde 5 bölüm ve 38 maddeden⁸ oluşan önceki nizamnamenin düzeltilmiş şeklinden ibaret olan bir düzenlemeye gitmiştir.

⁸ 1850 tarihli nizamnamenin tam metni için bkz. Keleş, 2008: 143-146.

Bu nizamname, 1861’de Fuad Paşa tarafından ilan edilen Cebel-i Lübnan Nizamnamesi’ne kadar bölgede sükûneti sağlamıştır (Keleş, 2008: 143).

Nizamnamenin giriş kısmında Padişah tarafından Cebel-i Lübnan ahali-sine ihsan buyrulan özel idari düzenin hüsnî icrasıyla halkın refah ve emni-yetinin sağlanmasının amaçlandığı, her taifenin kendi mezheplerine göre idare edilerek hiç kimsenin mağdur ve haksız duruma düşürülmemesi, bu amaçla biri Marunî ve diğeri Dürzi olmak üzere iki Kaymakam’ın başkan-lığında oluşturulan iki meclisin üyelerinin seçimleri, görevleri ve yetkileri-ne dair olduğu ifadeleri kullanılmıştır (Keleş, 2008: 143). Elbette ki bu meclisler, bölgede yaşayan kavimler ve değişik mezheplerin mensupları için yeni teminatlar anlamına gelmekteydi (Engelhardt, 1999: 64).

Şekip Efendi’nin kurduğu idari düzenin uygulanmasıyla göreceli olarak bir barış ortamı sağlanmıştı. Oluşturulan sancak meclisleri için üye seçim-leri yapıldı. Hatta çok ilginç durumlar ortaya çıkmıştı. Şöyle ki; Dürzi kaymakamın idaresinde bulunan karma köylerdeki meclis seçimlerinde üyelerin büyük çoğunluğu Marunî kaymakamın gösterdiği adaylar arasın-dan seçilmişti (Keleş, 2008: 141). Bu durum, eğer seçimlere herhangi bir hile karışmamışsa -ki seçimlerin olaylı geçtiği ya da şaibelerin söz konusu olduğuna dair bir bilgi yok- bölge halkının onca çatışmaya rağmen ne kadar kaynaşmış olduğunun belirtisi olarak yorumlanabilir.

Karışık yerleşim merkezlerinde halkın sorunlarını çözmek için üç mercii tayin edilmişti. İlk kademesi, kaymakam vekilleri ve mukataacılar; ikincisi kaymakamlar ve üçüncü olarak da valinin başkanlığındaki meclis idi (Engelhardt, 1999: 65). Buna göre, bölgede devletin temsilcisi olan vali, halkın şikâyet ve sorunları konusunda, vekiller, mukataacılar ve kayma-kamlardan sonra devreye girebilecekti (Eryılmaz, 1990: 133). Bu durum bir süre sükûneti sağladıysa da 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı’nın Müslümanlar üzerinde meydana getirdiği olumsuz psikoloji yüzünden bozulmuştur. Genel olarak Cebel-i Lübnan’da yaşanan olaylar değerlendiril-diğinde, Batı devletlerinin kışkırtmaları da göz önünde tutularak, yerli hal-kın çeşitli nedenlerle sürekli çatışmaya müsait olduğu anlaşılmaktadır.

En son 1859 yılında Marunîlerin egemen olduğu Kuzey bölgesinde Tanyus Şahin liderliğinde köylüler ayaklanarak elitlerin ayrıcalıklarına son

verilmesini talep ederek eşitlik istediler.⁹ 1860'da bu savaştan zaferle çıkan Dürziler, Hristiyan isyancılarla işbirliği yapan Müslüman eşrafi bile katlettiler (Findley, 2011: 79-80). Hatta yerleşimcileri Katolik Melkit olan Zahle kasabası Dürzilerin yağmasından nasibini aldı. Olayların Avrupa kamuoyundaki yankısıyla Fransızlar Beyrut'a asker çıkardılar (Masters, 2009: 329). Bu gelişmelerin coğrafi olarak çok da uzakta olmayan-Beyrut Şam arası mesafenin 100 km civarında olduğu göz önüne alınırsa- Şam'da duyulacağı ve oradaki çatışmalara da zemin hazırlayacağı aşîkârdır.

Yaşanan olaylar üzerine bölgeye, o sıralarda Rumeli'nde Sadrazamla birlikte teftişte olan Hariciye Nazırı Fuad Paşa, "müdâhale-i ecnebiyye vuku'a gelmekle me'muriyyet-i fevka'l-âde ile" (Cevdet Paşa, 1991: 109) atanmıştır¹⁰. Lübnan'daki olayların Şam Müslümanlarını tetiklemesiyle meydana gelen olaylar sonucunda Fuad Paşa, Şam'da düzeni sağlamak için her türlü tedbir¹¹ almaktan çekinmemiştir. Fakat bu sert tedbirler dahi Avrupa devletleri tarafından yeterli görülmeyerek Lübnan'ın idari statüsünü belirlemek ve alınacak tedbirleri görüşmek üzere bir komisyon toplanması kararlaştırılmıştır. İlk olarak 1860 yılının sonlarında Beyrut'ta toplanan komisyonda; İngiltere, Fransa, Avusturya, Rusya, Prusya ve Osmanlı temsilcileri yer almıştır. Komisyon, belirlenen esasları İstanbul'da toplanıp tekrar gözden geçirip bazı değişikliklerle bir protokole bağlamıştır. Beyoğlu Protokolü olarak adlandırılan ve 9 Haziran 1861 yılında imzalanan bu protokol (Eryılmaz, 1990: 134), Osmanlı eyalet yönetiminde adem-i merkeziyetçiliğin ilk ve aşırı somut ör-

⁹ Bu konuya ilişkin mükemmel bir kurgu olarak Amin Maalouf'un Tanios Kayası (çev: Işık Ergüden) adlı romanı dönemin sosyal ve siyasi özelliklerini yansıtmaya bakımından önemlidir.

¹⁰ Şam'da meydana gelen olaylar üzerine Beyrut Şam arasında sürekli git-geller yapan Fuad Paşa, 5 Kasım 1860 tarihinde Sadaret'e bir yazı göndererek Beyrut ve Şam arasında bir telgraf hattı çekilmesini talep etti ve çekilecek telgraf hattının sağlayacağı kolaylıkları sıraladı. Paşa, otuz saatlik bir mesafenin bulunduğu iki şehir arasında sürekli gidip gelerek bir hayli zorluk çektiğini ve zaman kaybettiğini, hâlbuki buraya bir telgraf hattı çekilmesi halinde işlerin hem kolaylaşacağını hem de hızlanacağını ifade etti. Üstelik bu hat için yeteri kadar tel ve sair eşya İstanbul'da mevcuttu. Ayrıca telgraf direkleri için gereken ağaçlar da bölgeden rahatlıkla temin edilebilirdi. Böylelikle Suriye'de ilk telgraf hattı döşenmiş oldu (Akbulut, 2010: 5). Diğer bir ifade ile Suriye'de ilk telgraf hattının döşenmesi bölgede gelişen olaylar neticesinde olmuştur.

¹¹ Cevdet Paşa'nın bildirdiğine göre, birkaç yüz kişi idam edilmiştir. Hatta idam edilenler arasında gerekli tedbiri almadığından dolayı Şam Valisi Ahmed Paşa da bulunmaktadır (1991: 110-111).

neği (Ortaylı, 2000: 52) olan Lübnan Nizamnamesini meydana getirmiştir.

Nizamname'ye göre (Engelhardt, 1999: 170-171);

- Cebel-i Lüban, Bâb-ı Âlinin tayin edeceği bir Hristiyan mutasarrıf (David Efendi isminde Ermeni-Katolik) tarafından idare edilecek ve bu mutasarrıf doğrudan doğruya Bab-ı Âliye tabi olacaktır. Tayini gibi azli de Bâb-ı Âliye ait olan Lübnan mutasarrıfına her türlü idari ve mali yetkiler verilecek, bütün idare memurlarının tayini, mahkeme kararlarının infazı ve asayişin sağlanması kendine ait olacaktır. Ahaliyi teşkil eden cemaatlerden her birinin, Marunî-Dürzi ve Melkit, mutasarrıfın yanında bir vekili bulunacaktır.

- Mutasarrıfın başkanlığında bütün Lübnan'ı temsil eden bir idare meclisi oluşturulacak, bu mecliste; Müslüman, Marunî, Dürzi, Rum-Melkit, Rum-Ortodoks ve Mütevâilileri temsilen ikişer üye bulunacaktır.

- Lübnan altı kazaya ayrılacak, her birinde cemaatler tarafından seçilen ve 3-6 üyeden meydana gelen bir idare meclisi görev yapacaktır. Kazalar, mümkün olduğu mertebe, aynı cemaate mensup halktan müteşekkil olmak üzere nahiyelere taksim edilecektir.

- Her nahiyede, her mezhep mensupları için bir sulh hâkimi, her kazada 3-6 kişiden oluşan karma bir Bidayet Mahkemesi, Merkez Liva'da ise her bir cemaatin iki temsilcisinden kurulu bir temyiz divanı bulunacaktır.

- Bâb-ı Âli Lübnan'dan almakta olduğu 3500 kese vergisini gerektiğinde 7000 keseye çıkarabilecek ve bu para mahalli ihtiyaçlara sarf edildikten sonra artan miktar devlet hazinesine gönderilecektir.

- Lübnan'ın asayiş ve güvenliği, yerli ve karma bir zabıta heyeti vasıtasıyla temin edilecektir. Osmanlı Devleti burada asker bulundurmayacaktır. Tamamlayıcı bir protokolle Mutasarrıfın Vezir rütbesine sahip olması, memuriyetinin üç yıl olması ve muhakemesiz azledilmemesi, görev süresinin bitiminden üç ay önce Bâb-ı Âli'nin Avrupa devletlerinin temsilcileriyle istişare ettikten sonra mutasarrıfın halefini tayin etmesi kararlaştırılmıştır (Eryılmaz, 1990: 134).

7. Politikanın Değerlendirmesi

Yukarıda Cebel-i Lübnan Nizamnamesi çerçevesinde buraya ilişkin politikanın uygulanmasından bahsedildi. Cebel-i Lübnan'a ilişkin politika sürecinin son aşamasını teşkil eden bu noktada ise, politikanın amaçlarına ne

kadar ulaştığı üzerinde durularak politikanın değerlendirmesi yapılacaktır. Lübnan halkını oluşturan tüm cemaatlerin eşit bir şekilde yönetime katılma imkânı elde etmeleri ile memnuniyetleri sağlanmış ve Avrupalı devletler açısından nüfuz bölgeleri de saptanınca sükûnet geri gelmiştir (Ortaylı, 2000: 65). Böylelikle Cebel-i Lübnan, Beyrut ve Şam valilerinin yetki alanı dışında kalmış ve özerk bir idareye kavuşmuştur. Devletin burada asker bulundurmaması ve toplanan verginin büyük ölçüde buraya harcanacak olması ile Osmanlı'nın Cebel-i Lübnan'daki tek fonksiyonu düzenin sağlanmasına yardımcı olmaktan ibaret kalmıştır (Eryılmaz, 1990: 135; Ortaylı, 2000: 64). Fakat Lübnan'ın gerçekte hiçbir zaman ülkeyle bütünleşmediği belirtilmektedir. Bölgenin nüfuzlu sınıfları çeşitli Avrupa devletleri ile ticari ve resmi ilişkiler içindeydi. Nizamnamenin getirdiği yeni statü ile çok daha serbestçe ve hukuki güvenlik içinde Avrupa'yla bütünleşebilecek ve hinterlandı olan Suriye ve Mezopotamya'nın zenginliklerini Atlantik bölgesine aktarabilecekti (Ortaylı, 2000: 51).

Lübnan Nizamnamesi ile hem Lübnan'ın idari statüsü kesinleşmiş hem de aralıklarla yaklaşık yirmi yıllık bir uğraşından sonra Osmanlı Devleti'nde taşra idaresine ilişkin tecrübe kazanılmıştır. Nitekim Ortaylı'nın dikkat çektiği üzere (2000: 52),

“daha sonra çıkarılan 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinde, vilayet, liva ve kaza meclislerine giren gayrimüslim üyelerin cemaatleri tarafından seçilip gönderileceği hususu yer almamaktadır. Osmanlı yönetimi böyle bir yetki tanımayı egemenlik hakları için tehlikeli bulmuştur. Uygulamada da bu yola kesinlikle gidilmemiştir. Cemaatlerin temsilcilerini seçip göndermeleri Cebel-i Lübnan'a özgü bir ayrıcalık olarak kalmıştır. Bilhassa zabitanın yönetimi hiçbir zaman yerel halkın eline bırakılmamıştır”.

Ayrıca Batı devletleri, bugünkü Lübnan Anayasası'nın¹² da esasını oluş-

¹² Birinci Dünya Savaşı sonunda yapılan düzenlemeler kapsamında, 24 Nisan 1920'de San Remo'da toplanan konferansta Suriye, Fransız manda yönetimine bırakılmıştır. Fransa 1920'den 1925'e uzanan dönem içinde Suriye'yi beş ayrı siyasi birime ayırmıştır. 1 Eylül 1920'de kuruluşu ilan edilen Büyük Lübnan, 1861'de sınırları çizilen Cebel-i Lübnan sancağını, Beyrut'u ve diğer kıyı şehirlerini ve Bekaa'yı kapsamaktaydı. 1987'ye kadar yürürlükte kalacak olan ve bu döneme kadar pek çok kez değişikliğe uğrayan ilk Lübnan Anayasası 23 Mayıs 1926'da kabul edilmiştir. Fransa'nın 3. Cumhuriyetini model alan bu anayasa,

turan bu sistemin, bütün Osmanlı Rumelisi ve Mezopotamya vilayetlerinde de uygulanmasını istemişlerdir. Fakat bu sistemin tüm imparatorlukta uygulanmasının imparatorluğu bir yamalı bohça haline getirebileceğini idrak eden Tanzimat bürokratları, -ileride imparatorluğun her yerinde uygulanmak üzere- yeni vilayet yönetiminin statüsünü (1864 Vilâyet Nizamnamesi) hazırlamışlardır. Kaide-i tedric (kademe kademe) prensibi Tanzimat politikaları için vazgeçilmez bir uygulama olduğundan ilkin Tuna Vilayetinde Mithat Paşa'nın valiliğinde uygulamaya konulmuştur. Başarılı uygulamaların sonunda 22 Ocak 1871'de yeniden formüle edilip İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi adıyla ilan edilmiştir. Ancak Cebel-i Lübnan özel statüsünden; Mısır, Bosna ve Girit özerk durumlarından; Hicaz ve Yemen uzaklıkları ve aşiret düzenine dayandığından ve son olarak İstanbul başkent oluşundan dolayı bu nizamnamenin dışında bırakılmışlardır (Ortaylı, 2007: 429-430).

Bu yapı siyasi olarak dış müdahalelere ve manipülasyonlara açık bir görüntü çizmiş olsa da toplumsal açıdan çok kültürlülük, iktisadi ve sosyal zenginliğin kaynağı olmuştur. Elli üç yıl kadar süren bu düzen I. Dünya Savaşı'na girilip 1915'te idare askeri bir otoriteye devredilince sona ermiştir (Seta, 2006: 8).

Mutasarrıfın Katolik Hristiyanlardan tayin edilmesi, Osmanlı hâkimiyetinden çıktıktan sonra da cumhurbaşkanının aynı mezhepten olması Lübnan'da bir anayasa teamülü haline gelmiştir (Ekinci, 1998: 35).

Lübnan'daki bu durum imparatorluğun diğer eyaletlerinde de duyulmuş ve Hristiyan bölgelerine gösterilen ayrıcalığın kendi bölgelerine de gösterilmediğini düşünen tebaa, Osmanlı idaresinden soğumuştur. Bu durumun farkında olan Avrupa devletleri fırsatları değerlendirmekte geri durmamış-

tek kamaralı bir parlamento, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan yönetim modelini öngörmekteydi. 1932'de temel siyasi görevlilerin belirlenmesine ilişkin anayasada değişiklik yapılarak, Cumhurbaşkanının bir Maruni, Başbakanın bir Sünni, Meclis Başkanının bir Şii olması karara bağlanmıştır. II. Dünya Savaşı sırasında önce Vichy sonra Özgür Fransa birliklerinin kontrolüne geçen Lübnan 26 Kasım 1941'de bağımsızlığını ilan etmiştir. Ancak Fransa bağımsızlığa rağmen fiili olarak manda yetkilerini kullanmaya ve Lübnan yönetimine baskı yapmaya devam etmiştir. Bu durum, Lübnan'da Hristiyan ve Müslüman liderleri bir araya getirerek önemli bir iç baskı oluşturmalarına yol açmıştır. Dış baskıdan da yılan Fransa, 22 Kasım 1943'te Cumhurbaşkanının da aralarında bulunduğu siyasi tutukluları serbest bırakmıştır. Bu tarih Lübnan'da "Bağımsızlık Günü" olarak kabul edilmiştir (Seta, 2006: 9).

tır. Avrupa ülkelerinin yanında Amerika da Cebel-i Nusayri bölgesinde okullar ve kiliseler kurmuşlardır. Fransızlar ve Almanlar ise Suriye içlerine dönecek demiryolu ihalelerinin peşinde olmakla birlikte, Hristiyan misyonerlik faaliyetlerine destek olmak, amacı içinde olmuşlardır (Sofuoğlu, 2012: 355). Elbette ki bu faaliyetler ileride Arap milliyetçiliği olarak da semeresini vermiştir. Yoğun bir Hristiyan nüfusun bulunduğu Lübnan, zaten Avrupa'nın Ortadoğu'ya açılan kapısı rolünü görmekteydi (Ekinci, 1998: 23). Hatta birçok Avrupalı tüccar Lübnan'da ikamet ediyor, yerli halk ile sadece ticari alanda değil kültürel ilişkilerini de sürdürüyorlardı. 1856 yılında Islahat Fermanı'nın azınlıklara ve gayr-i Müslimlere okul açabilmelerine imkân tanınması sayesinde dört yıl içinde yabancılar tarafından açılan okul sayısı otuz üçü bulmuştur. Bu okullardan özellikle Suriyeliler Protestan Koleji, Arap milliyetçi düşüncesini geliştirmiştir. Nitekim dersleri arasında diğer mutad derslerden başka Arapların Eskiçağ Tarihi gibi dersler de müfredatlarında yer almaktaydı (Günay, T.Y: 87).

8. Sonuç

Tanzimat düşüncesinde hangi faktörlerin etkili olduğu tartışmalı alanlardan birisidir. Tartışmadaki temel iki hareket noktası, Tanzimat'ın "dış güçler" tarafından oluşturulduğu ve Tanzimat'ın birtakım "içsel" ilerlemelerin sonucu olduğu varsayımlarıdır. Bu çalışmada, Cebel-i Lübnan Nizamnamesi örneğinde Tanzimat Dönemi kamu politikalarının hem yabancı devletlerin etkisi ile hem de içsel ve düşünsel bir etki ile oluştuğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmada, Lübnan için izlenen politikanın süreç analizi yapılırken analizin bir gerekliliği olarak her bir aşamada etkili olan aktörler detaylıca ortaya konulmuştur. Çünkü politikada etkili olan aktörlerin bilinmesi, politikaların net bir şekilde anlaşılmasını kolaylaştırmaktadır.

Cebel-i Lübnan politikasının gündeme gelmesinde bazı huzursuzlukların etkisi olmuştur. Özellikle, farklı toplumsal grupların istek ve taleplerinin idari alana yansıtılması sorunun önemini artırmıştır. Yani düzenlemelerin yapılması, gelişen olaylar neticesinde vukuu bulmuştur. Tanzimat döneminde yukarıdan aşağı yaklaşım ile oluşturulan kamu politikaları ile karşılaştırıldığında Cebel-i Lübnan Nizamnamesi, aşağıdan yukarı olmasa dahi toplumsal talepler neticesinde oluşturularak dönemin genel kamu politikası

oluşturma yaklaşımından ayrılmaktadır.

Bununla birlikte bölgede nüfuz mücadelesi içerisindeki Batılı devletlerin sık sık müdahaleleri, uygulamaların engellerini oluşturmuştur. Lübnan olayının aslında özellikle Fransa ve İngiltere ile sanki bir savaş sonrası imzalanan antlaşma gibi değerlendirilmesi mümkündür. Cebel-i Lübnan politikasının uygulanması da yine siyasi otorite tarafından bürokratları vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir.

Bundan sonraki taşra yönetimine ilişkin düzenlemelerde Cebel-i Lübnan tecrübesi göz önünde tutulmuş, meclislere üye atanmasında cemaatlerin doğrudan temsilcilerini seçip göndermelerine imkân tanınmamış, meclislerin oluşumunda merkezi idarenin ağırlığı sağlanmıştır.

Düzenlemelerde her ne kadar böyle bir amaç güdülmemişse de karma meclisli bir yapının oluşturulması, Lübnan'daki çok kültürlülüğü korumuş, bugünkü Lübnan'ın hem ülke sınırlarına hem de yönetim yapısına etki etmiştir. Çünkü Nizamnamede Lübnan'ın yönetiminde, oradaki dini mezhep ve cemaatlerin temsil edilmesinin gerektiği belirtilmiştir. Dolayısı ile Lübnan'da yaşanan sıkıntılar ancak toplumdaki farklı kesimlerin yönetimde söz sahibi olmaları ile sükûnete ulaşmıştır.

Cebel-i Lübnan'da gerçekleştirilen reform, imparatorluğun benzer özellikler taşıyan diğer vilayetlerine de tesir etmiştir. Bundan sonra Girit ve Bosna gibi vilayetlerde benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Abstract: The works on the public policy can be considered as a relatively recent development for Turkey. The public policy is simply defined as the effort to provide solutions to the problems faced by the society in part or as a whole. Therefore, the decisions adopted and implemented by public authorities can be regarded as public policies. It can be argued that the public policies in Tanzimat Reform Era of Ottoman Empire were generally based on the incremental approach. However, as in the case of Cebel-i Lübnan Regulations, policies was formulated under some unexpected conditions at times. This study deals with the analysis of province policy of the Ottoman administration through process analysis method. As a conclusion, policies carried out through that regulation shed light on further regulation and policies

Key Words: Public Policies, Process Model, Cebel-i Lübnan, Cebel-i Lübnan Regulations.

Kaynakça

- Akbulut**, Uğur (2010), “Suriye’ye İlk Telgraf Hatlarının Çekilmesi”, **Uluslararası Tarih Araştırmaları Dergisi - Ortadoğu Özel Sayısı**, http://www.historystudies.net/Makaleler/1085089875_U%C4%9Fur%20Akbulut.pdf, Erişim Tarihi, 28.11.2012.
- Akdoğan** ve A. **Argun** (2011), “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri”, [(ed.) Filiz Kartal (2011), **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları** (2011), Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü] içinde: 75-98.
- Akgül**, Arif ve Alican **Kaptı** (2010), “Türkiye’nin Uyuşturucu İle Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi”, [(eds.) Süleyman Özeren, M. Alper Sözer ve O. Ö. Demir (2010), **Yerelden Küresele Sınırşan Suçlar**, Ankara: Polis Akademisi Yayınları] içinde: 75-99.
- Anderson**, James E. (2011), **Public Policymaking**, Boston: Wadsworth Cengage Learning, International Edition, 7th edition.
- Cevdet Paşa** (1980), **Mâruzât** (Hazırlayan: Yusuf Halacoğlu), İstanbul: Çağrı Yayınları.
- Cevdet Paşa** (1991), **Tezâkir 13-20** (Hazırlayan: Cavid Baysun), Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Çevik**, Hasan Hüseyin ve Süleyman **Demirci** (2012), **Kamu Politikası**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Demir**, Fatih, (2011), “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 30, 2011: 107-120.
- Dye**, Thomas R. (2011), **Understanding Public Policy**, US: Pearson International Edition, Thirteenth Edition.
- Ekinci**, Ekrem Buğra (1998), “Lübnan’ın Esas Teşkilat Tarihçesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 3, 1998: 17-35.
- Engelhardt** (1999), **Tanzimat ve Türkiye** (Çeviri: Ali Reşad), İstanbul: Kaknüs Yayınları.
- Eryılmaz**, Bilal (1990), **Osmanlı Devletinde Gayrimüslim Teb’anın Yönetimi**, İstanbul: Risale Yayınları.
- Findley**, Carter V. (2011), **Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik** (Çeviri: Güneş Ayas), İstanbul: Timaş Yayınları.
- Günay**, Selçuk (T.Y), “II. Abdülhamid Döneminde Suriye ve Lübnan’da Arap Ayrılıkçı Hareketlerinin Başlaması ve Devletin Tedbirleri”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 28, T.Y: 85-108.
- Heywood**, Andrew (2006), **Siyaset** (Çeviri: Bekir Berat Özipek, Bican Şahin, Mete

- Yıldız, Zeynep Kopuzlu, Bahattin Seçilmişoğlu, Atilla Yayla), Ankara: Liberte.
- Kaptı**, Alican, (2011), “Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli”, [(ed.) Alican Kaptı (2011), **Kamu Politika Süreci**, Ankara: Seçkin Yayınevi] içinde: 23-43.
- Karakurt**, Alper, (2007), “Düşünce Kuruluşları ve Politika Sürecindeki Roller”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 40, Sayı 2, 2007: 1-20.
- Keleş**, Erdoğan (2008), “Cebel-i Lübnan’da İki Kaymakamlı İdari Düzenin Uygulanması ve 1850 Tarihli Nizamname”, **Ankara Üniversitesi Dil Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 43, 2008: 131-147.
- Kılıç**, Selda (2005), “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa”, **Ankara Üniversitesi Dil Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 37, 2005: 99-111.
- Kraft**, Michael E. and Scott R. **Furlong** (2010), **Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives**, Washington: CQPress.
- Masters**, Bruce (2009), “Lebanese Civil War”, [(eds.) Bruce Masters ve Gabor Agoston (2009), **Encyclopedia of The Ottoman Empire**, New York: Facts On File An Imprinting of Infobase Publishing].
- Masters**, Bruce (2009), “Lebanon”, [(eds.) Bruce Masters ve Gabor Agoston (2009), **Encyclopedia of The Ottoman Empire**, New York: Facts On File An Imprinting of Infobase Publishing].
- Ortaylı**, İlber (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ortaylı**, İlber (2007), **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara: Cedit Neşriyat.
- Parsons**, Wayne, (2005), **Public Policy**, UK: Edward Elgar Publishing.
- Simon**, Christopher A. (2010), **Public Policy: Preferences and Outcomes**, US: Pearson, Second Edition.
- Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı** (2006), **SETA Lübnan Raporu: Lübnan’da İstikrar Arayışları**, Proje Koordinatörü: Talha Köse, http://works.bepress.com/talha_kose/11/ Erişim Tarihi, 27.11.2012.
- Sofuoğlu**, Ebubekir (2012), “Osmanlı Devleti’nin Suriye Vilayetini İslah Teşebbüsleri”, **Uluslararası Tarih Araştırmaları – Prof. Dr. Enver Konukçu Armağanı**, <http://www.historystudies.net/Makaleler/204656603123Ebubekir%20Sofuo%20%9Flu.pdf>, Erişim Tarihi, 28.11.2012.
- Stewart**, Joseph, David M. **Hedge** and James P. **Lester**, (2008), **Public Policy: An Evolutionary Approach**, Boston: Wadsworth.
- Yıldız**, Mete, (T.Y.), **Kamu Politikası Ders Notları 5. Ders**, www.acikders.org.tr Erişim Tarihi, 25.12.2012.