

## **İSLAMİYET ÖNCESİ TÜRK DEVLETLERİNDE YÖNETİM**

Türkiye Cumhuriyetinin yönetim anlayışı ve yapısını tam manasıyla anlayabilmek, Türklerin tarih sahnesine çıktıkları ilk dönemden itibaren ortaya koydukları yönetim anlayışı ve yönetim felsefesini bilmekten geçer. Çünkü Türklerin ilk ana yurdu olan Orta Asya coğrafyasının iklim özellikleri Türklerin aile ve toplum yapısının gelişiminden, devlet anlayışları ve teşkilatlanmalarına kadar her alana tesir etmiştir. Bu sebeplerle bu ünite, Türk adının anlamı Türklerin ana yurdu ve bu coğrafyanın iklim özelliklerinin yönetim anlayışının gelişimine olan tesiri hakkında bilgi verildikten sonra tarihte bilinen ilk Türk devletleri olan Hunlar, Göktürkler ve Uygurlar hakkında bilgi verilecektir. Devamında devleti meydana getiren unsurlar bakımından bu dönem ele alınacaktır. Sonrasında toy, devlet teşkilatlanması ve devlet idarecileri, Türk hâkimiyet anlayışı, ordu ve adli teşkilat hakkında bilgi verilecektir.

### **TÜRKLERİN TARİH SAHNESİNE ÇIKIŞLARI**

Türk Adının Anlamı Türkler, tarihin eski zamanlarında itibaren farklı adlar altında, farklı coğrafyalarda hayat sürmüşlerdir. Türk kelimesi tarihte “miğfer”, “güç-kuvvet”, “olgunluk çağı” anlamlarında kullanılmıştır. Araştırmacılar, “törelî, kanun nizam sahibi”, türemekten “türeçen ve törü” veya kanunla düzenlenmiş, birlik kazanmış halk manasına gelen “törü” kelimesinden ortaya çıktığını ileri sürmüştür. Bunlardan “güç kuvvet” anlamı ve “türemek, doğmak ve çoğalmak” anlamı genel olarak kabul görmüştür. Türk kelimesi siyasal bir ad olarak ilk kez Göktürk (Kök-Türk) Devleti tarafından kullanılmıştır. Türklerin vatanı anlamında Türkiye ismi ise 6. yüzyılda Orta Asya, 9-10. yüzyıllarda Karadeniz’in kuzeyi ve 12. yüzyıldan itibaren de Anadolu için yabancılar tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Türklerin Anayurdu: Orta Asya Yapılan son araştırmalarla, Türklerin ana yurdunun, Altay-Sayan Dağları’nın kuzeybatısı, Tanrı Dağları’nın kuzeyi, Aral Gölü’nün çevresi ve Hazar Denizi’nin doğusu olarak belirlenmiştir. Bu geniş coğrafyada bozkır iklimi hâkimdir. Burada yaşayan Türkler bu bozkır coğrafyasına uyum sağlayarak atlı göçebe kültürünü, diğer bir deyişle bozkır kültürünü geliştirmişlerdir. Bozkır kültürünün Türklerle kazandırdığı özellikler toplulukta herkes tarafından uyulan zorunlu bir "hukuk" düşüncesini kazandırmıştır. Bu ise Türkler arasında "devlet" fikrinin doğuşunu getirmiştir. İlk Türk Devletleri Çin kaynaklarından elde edilen bilgiler ışığında Orta Asya’da Türkçe konuşan toplulukların M.Ö. 3000-500 arasında var oldukları anlaşılmaktadır. Orta Asya’da bilinen ilk teşkilatlı Türk Devleti, Hunlar tarafından kurulmuştur. Bilinen ilk Hun hükümdarı olan Tuman (Teoman) M.Ö. 220’de devletin başına geçmiştir. Hunlar, M.Ö. 209’da Mete’nin tahta geçmesiyle güçlenerek hâkimiyet sahalarını genişlettiler. Mete M.Ö. 174’de öldüğünde sivil ve askerî teşkilatı, dış siyaseti ve sanatı ile geride büyük bir devlet bırakmıştır. Hunlar tarihte ilk defa bütün Türkleri tek bayrak altında toplamışlardır. Bu devlet daha sonra kurulacak olan bütün Türk devletlerine örnek olmuştur. Hun Devleti’nin yıkılışının temel sebebi ise belli bir veraset sisteminin olmamasıdır. Asya Hun Devleti’nden sonra Orta Asya’da kurulan ikinci büyük Türk Devleti Göktürk Devleti’dir. Göktürkler, Türk adını tarihte ilk defa siyasal anlamda devlet adı olarak kullanmışlardır. Göktürklerin tarihi, 552 yılında Bumin Kağan’ın tahta geçmesi ile başlar. Göktürkler en parlak devrini Mukan Kağan zamanında yaşamışlardır. İç çekişmeler neticesinde ayrılığa düşen Göktürkler Çin esareti altına girdiler. Göktürklerin bu esareti elli yıl sürdü. 681 yılında Kutluk İltiş Kağan, İkinci Göktürk Devletini kurdu. Kutluk Kağanın oğulları Bilge ve Kültekin tahta geçtiklerinde gücünü koruyan devlet, onların ölümüyle zayıfladı. Bu durumdan faydalanan Basmlı, Karluk ve Uygur gibi Türk boyları ayaklanarak son Göktürk Kağanını 742 yılında öldürerek Göktürk Devleti’ne son verdiler. Göktürkler döneminden günümüze ulaşan en önemli kaynak, “Orhun Yazıtları” da denilen Göktürk Yazıtlarıdır. Türk adının geçtiği ilk Türkçe metin olması, Türk uygarlığı, yasaları ve kültürü hakkında bilgi vermesi bakımından son derece önemlidir. Hunların ve Göktürklerin kültür mirası üzerine kurulan Uygurlar, bu iki Türk devletinden farklı olarak tam bir yerleşik hayat yaşamışlardır. Siyasi başarılarından daha ziyade uygarlık alanındaki faaliyetleriyle tanınan Uygurların ortaya koydukları kültürleri kendilerinden sonrada uzun süre yaşamıştır. Göktürk Devleti’ni yıkan Uygurlar, 744’te kendi devletlerini kurmuşlardır. Uygur Devleti’nin ilk kağanı Kutluk Bilge Kül Kağan’dır. Uygurlar Mani dinini resmî din olarak kabul edilmiştir. İç karışıklıklarla sarsılan Uygur Devleti’ni 840 yılında Kırgızlar yıkmışlardır. Uygurlar Maverâünnehir bölgesinde gördükleri yazıyı türünü kendi dil yapılarına göre değiştirerek kendilerine özgü bir alfabe olan “Uygur alfabesi”ni geliştirmişlerdir. Önceki Türk devletlerinden farklı tam bir yerleşik hayatı seçen Uygurlar, şehir hayatında çok ileri bir seviyeye de

ulaşmışlardır.

### **DEVLETİ OLUŞTURAN UNSURLAR**

TDK sözlüğünde “Toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasi bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel varlık” olarak tanımlanan devlet; halk, toprak/ülke, teşkilat ve bağımsızlık gibi dört temel unsurdan meydana gelmektedir. Halk İslamiyet öncesi Türk toplumlarında halk veya millet, basamaklar hâlinde birbirini takip eden birimlerden oluşmakta idi. Bunların ilki oğuş (aile)’tur. Oğuştan sonra aileler birliği veya sülale anlamına geldiği anlaşılan urug gelmektedir. Oğuş ve urugların birleşmesiyle siyasi bir birlik olan boy/bod meydana geliyordu. Boyun başında bey bulunuyordu. Boyların bir araya gelmesiyle meydana gelen birliğe bodun denilmekteydi. Bodunun başında genellikle arazisinin genişliğine ve halkının çokluğuna göre yabgu, şad, ilteber vb. unvanları taşıyan idareciler bulunmaktaydı. Bugünkü halk tabirinin eski Türkçedeki karşılığı “kün/gün” idi. Tarihi belgelerden de anlaşılacağı üzere eski Türk topluluğunda insanın hukuki olarak korunan ve iktisadi bakımdan hür bir hayat tarzına sahip olduğu görülmektedir. Toprak/Ülke İslamiyet öncesi Türklerde, devletin üzerinde hâkim olduğu ve halkın üzerinde yaşadığı toprak parçasına ülke, uluş veya yurt denilmekteydi. Ancak yurt kelimesinin daha çok vatan manasında kullanıldığı anlaşılmaktadır. Türk devletlerinde ülke hükümdarın keyfine göre şahsi mal gibi tasarruf edilen bir toprak parçası olmayıp bizzat hükümdarın korumakla görevli olduğu ata yadigârıydı. Teşkilat Türkler ana yurtları olan Orta Asya’nın iklim şartları sebebiyle hayvancılıkla uğraşmışlardır. Büyük sürülerin sevk ve idaresi, bulunan otlakların korunması onları dayanışmaya, koordinasyona, iş birliğine ve hükmetmeye hazırlamıştır. Bu ise onların devlet olarak teşkilatlanmalarını kolaylaştırmıştır. Bağımsızlık/Oksızlık Hürriyetlerine ve istiklallerine son derece düşkün olan Türkler için bağımsızlık hayati derecede önemliydi. Yaşadıkları hayat tarzı sebebiyle her zaman yer değiştirme imkânına sahip olan Türkler, özgürlüklerini kaybetmektense atına atlayıp hayvanlarını önlerine katarak hür yaşayabilecekleri topraklara göç etmişlerdir.

### **TOY/KURULTAY VE YÖNETİCİLER**

Toy/Kurultay İslamiyet öncesi Türk devletlerinde siyasi, askerî, sosyal, ekonomik vb. meselelerin görüşüldüğü ve karara bağlandığı meclislere “toy” denilmekle birlikte bu meclisler için farklı adlar da kullanılmıştır. Kağanın başkanlık ettiği bu meclisin üyelerine “toygun” denilmekteydi. Kağanın katılmadığı durumlarda “aygucı” veya “üge” denilen danışmanları toya başkanlık ederdi. Toylardaki protokol düzeni, boy ve budun başkanlarının konumlarına göre yani “orun”larına göre belirleniyordu. Bu sisteme “ülüş” denilmekteydi. Hükümdar Türk hükümdarı, bütün devlet teşkilatının başı ve toplumun lideri olarak en büyük güç ve yetkileri kendi şahsında topluyordu. Kanunu tesis etmek, adaleti sağlamak ve halkın refahını sağlamak da hükümdarın yetki ve sorumluluğundaydı. Türklerde hükümdarın kullandığı unvanlar; şanyü, kağan, han, hakan, idikut, yabgu, ilteber, erkin şeklinde sıralanabilir. Türkler hükümdarlarına devlet yönetme yetkisinin Gök-Tanrı tarafından verildiğine inanırlardı. Verilen bu yetkiye de “kut” derlerdi. “Kut”un kan yolu ile babadan oğula geçtiği kabul edilirdi. Türklerde hükümdarlık alametleri otağ, taht, tuğ, bayrak, davul, sorguç, kemer, kılıç, yay, kamçı ve benzerleridir. Aygucı Kaynaklardaki bilgilerden anlaşıldığı üzere kağanın danışmanı konumunda olan aygucı protokolda kağanın yan tarafında otururdu. Kağanının olmadığı zamanda toya başkanlık eden aygucı, toyda alınan kararların uygulanmasından ve denetlenmesinden de sorumluydu. Buyruk Hem toyda alınan kararların uygulanması ve denetiminin yapılmasını sağlamak hem de olağanüstü durumlarda kağanın karar almasında yardımcı olacak bir kurula ihtiyaç vardı. Bu kurul, günümüzde bakanlar kuruluna benzer bir yapıydı. Bu kurulun üyelerine “buyruk” denilmekteydi. Hatun İslamiyet öncesi Türk hükümdar eşlerinin katun/hatun, uluğ hatun ve yen-shih gibi unvanları Hunlar zamanından beri kullandıkları bilinmektedir. Hatunlar Türk devlet idaresinde söz sahibiydiler. Aralarında devleti siyasetine yön verenler, hükümdara vekâleten ülkeyi idare edenler ve devlet başkanlığı yapanlar vardı. Tigin/Şehzade Türklerde hükümdarın oğluna tigin (şehzade/prens) denilirdi. Tiginlerin devlet yönetiminde tecrübe kazanmaları için devlet idaresinde üst düzey görevler verilirdi. Tiginlerden biri veliaht tayin edilir ve ülkenin doğu bölgesi bunların idaresine bırakılırdı. Her ne kadar bir tigin veliaht tayin edilmişse de babasından sonra tahta oturacağı kesin değildi. Çünkü Türk hâkimiyet anlayışına göre, “kut” a sahip olan tigin tahta geçerdi.

### **YÖNETİM YAPISI VE ÖZELLİKLERİ**

Göktürk yazıtlarında geçtiği üzere İslamiyet öncesi Türk devlet anlayışına göre, mavi gökyüzü ile yağız yer arasındaki toprakların yani dünyanın tamamının idaresi Tanrı tarafından Türklerle verilmiştir. Türk hükümdarına hükmetme yetkisinin (kut), doğrudan Tanrıdan verildiği kabul ediliyordu. İslamiyet öncesi Türk devletlerinde ülke, halk, teşkilât ve memuriyetler genellikle “doğu-batı, sağ-sol, iç-dış, ak-kara, büyük-küçük” şeklinde ikiye ayrılmaktaydı. Doğu yani sağ taraf, batı yani sol tarafa göre daha üst konumdaydı. Batı tarafının idaresi de “yabgu” unvanını taşıyan ve hükümdarın mutlak otoritesine bağlı olan hükümdarın kardeşlerinden birinde olurdu. Hun Devleti’nde hükümdardan sonra “dört köşe/boynuz” ile “altı köşe/boynuz” adlarıyla anılan yüksek memuriyetler geliyordu. Hunlarda yüksek rütbeli “24 komutan” (başbuğ=chang) da askerî birliklere komuta etmekteydi. Göktürklerde üst düzey 28 çeşit unvan ve memuriyet vardı. Bu memuriyetlerden idari ve mali yetkilere sahip olan “tamgacı”, vergi

kayıtlarının yazıldığı “bitig” adı verilen defterleri tutan “bitigci” ve “ilçi” kelimesinden türetilen “elçi” önemli görevlilerdendi.

### **ORDU**

İslamiyet öncesi Türk devletlerinde askerlik ayrı bir meslek gurubu olarak görülmemiş, eli silah tutan her Türk asker sayılmıştır. Bu sebeple askerlik ücretli değildir. Türklerin bozkır kültürü içerisinde geliştirdikleri sporları, eğlenceleri ve avlanmaları askerî eğitim niteliğinde idi. Türk orduları esas olarak süvarilerden meydana gelmekteydi. Türklerde ordudaki onluk sistemi Mete kurmuştu. En büyük askerî birlik 10 bin kişiden oluşuyordu ve buna “Tümen” deniliyordu. Orduya başkomutanlığı “şan-yü, kağan, han ve hakan” unvanını taşıyan hükümdar yapardı. Hükümdardan sonra, “yabgu”, “kül-çur” ve “apa-tarkan”, unvanlı diğer komutanlar gelmekteydi.

### **ADLİYE**

Türklerin eski zamanlardan itibaren temelleri yerine oturmuş bir kamu hukukuna ve özel hukuka sahip olduklarını biliyoruz. Bu dönemde Türk topluluklarının tamamında buna “töre” denilmekteydi. Ancak töre hiçbir zaman yazılı bir metin hâline getirilmediği için eski Türk hukukuna dair ayrıntılı bilgiye sahip değiliz. Kaynaklardan anlaşıldığına göre, suçlular ağır bir şekilde cezalandırılmaktaydı. Eski Türklerde adli teşkilat, hükümdarın başkanlığında toplanan ve bugünkü manada Yüksek Devlet Mahkemesi statüsündeki mahkeme ile hükümdar adına töre hükümlerini uygulamakla görevli “yargan” lar ve onların maiyetlerinden oluşmaktaydı.

### **İLK TÜRK-İSLAM DEVLETLERİNDE YÖNETİM**

İlk Türk-İslam Devletlerinde yönetim konusu incelendiğinde, bu dönemde İslamiyet öncesi Türk yönetim anlayışının tedrici bir değişime ve dönüşüme uğradığı görülmektedir. Örneğin Karahanlı Devlet teşkilatında İslamiyet öncesi Türk yönetim karakteri daha baskınken Gaznelilerde ve arkasından gelen Selçuklularda bu etkinin azaldığı görülmektedir. Türkler İslam medeniyeti dairesine girdiklerinde İslamiyet'in özüne aykırı olmayan birçok teşkilat, gelenek, görenek, kültür vs. özelliklerini devam ettirmişlerdir. Bunlardan bir kısmı da İslami bir örtüye büründürülmüştür. İşte bu bölümde Türk yönetim anlayışındaki bu geçiş ve dönüşüm süreci Karahanlı, Gazneli ve Selçuklu devletleri üzerinden ele alınacaktır.

#### **KARAHANLI DEVLETİ'NDE YÖNETİM**

Karahanlı Devleti 840 yılında Uygur Devleti'nin yıkılmasıyla onlara bağlı olan Yağma Türkleri batıya çekilerek Kaşgar bölgesine hâkim oldular. Karahanlı Devleti'nin kurucusunun Bilge Kül Kadir Han'dır. 934 yılında tahta geçen ve İslamiyet'i kabul eden Satuk Buğra Han, bu devletin gerçek kurucusu kabul edilmektedir. Karahanlılar, 999 yılında Samanoğulları Devleti'ne son verdiler. Karahanlılar veraset anlayışı sebebiyle başlayan taht mücadeleleri neticesinde Doğu ve Batı Karahanlılar olarak ikiye ayrıldı. Doğu Karahanlı Devleti 1211 yılında son buldu. Batı Karahanlılara, Harizmşahlar 1212'de son verdi. Karahanlı Devlet Yönetiminin Unsurları Hâkimiyet anlayışı ve hükümdar İslamiyet öncesi Türk hâkimiyet anlayışını devam ettiren Karahanlılar, devleti idare etme hak ve yetkisini ifade eden "Kut" inancını benimsemişlerdir. Kut, Tanrı tarafından kime verilmişse onun hükümdar olma hakkına sahip olduğuna inanıyorlardı. Karahanlı hükümdarları Buğra Han/Buğra Karahan, Hakan, Han, Beg ve İlig unvanlarını kullanmışlardır. Karahanlı hükümdarları İslamiyetin de etkisiyle unvanlarının yanında muizzüddeve, şemsülmülk, müşeyyüddeve, izzüddin, burhânü'l-mülk gibi çeşitli lakapları da kullanmışlardır. Bunların dışında tamgaç (tavgaç) han, kılıç han, idık-kut ve sâhibkıran gibi unvanları da kullanılmıştır. Karahanlı hükümdarlarının hükümdarlık alameti olarak kullandıkları bu unvanların yanında hutbe, sikke, başkent, saray, otağ, taht, taç, çetr, bayrak, tuğ, nevbet ve hil'at gibi unsurlar da hükümdarlık alametleri olarak kabul ediliyordu. Hükümdardan sonra söz sahibi olan eşine Terken Hatun, şehzadelere tegin/tigin, hanedana mensup prens ve prenseslerle bunların çocuklarına da tarım denilirdi. Saray teşkilatı Karahanlılarda Saray teşkilatının başında Ulu (Ulug) Hacib unvanını taşıyan bir görevli bulunmaktaydı. Onun emrinde başka hacibler de vardı. Yine sadece hükümdara özel olan Has Hacib vardı. Diğer saray görevlilerini ise kapıcıbaşı, candarlar, emîr-i cândâr, silâhdar, alemdar, hânsâlar, idişçibaşı, câmedar şeklinde sıralamak mümkündür. Merkez teşkilatı Karahanlılarda merkez teşkilatının başında Türkçe adı Yuğruş olan vezir bulunmaktaydı. Yuğruş hükümdar adına devlet işlerini yürütmekten sorumlu idi. Karahanlı Devlet teşkilatında divanlar hakkında maalesef fazla bir bilgi bulunmamaktadır. Müstevfinin yerine ağçı (hazinedar), tuğraînin yerine bitigci denilmesi, ılınga (fermanları yazan kişi) ve tamgaçı (mühürdâr) gibi görevlilerden bahsedilmiş olması burada da bir divan teşkilatının mevcut olduğunu göstermektedir. Taşra teşkilatı Karahanlı Devleti'nde ülke, tıpkı eski Türk idari geleneğinde olduğu gibi ikili teşkilat esasına göre idare ediliyordu. Sağ ve sol, yani doğu ve batı olmak üzere ikiye ayrılan ülkenin doğu kısmı doğrudan büyük hakan, batı tarafı ise ona tabi olan bir hânedan mensubu tarafından yönetilmekteydi. Ülkeyi oluşturan vilayetler, hânedan mensupları, nâibler ve valiler tarafından yönetilirdi. Adliye Karahanlı hükümdarları tıpkı diğer hükümdarlar gibi bizzat Mezalim Mahkemelerine (Yüksek Devlet Mahkemesi) başkanlık ediyorlardı. Ancak gerektiği zaman kendilerine vekâlet etmek üzere bir kadıyı da görevlendirebiliyorlardı. Şer'î davalara ise kadıkudâtın nâibi konumundaki kadılar bakmaktaydı. Ordu Karahanlı Devleti ordusu saray muhafızları, hassa ordusu, hanedan mensupları ile vali ve diğer devlet adamlarının kuvvetleri; Çiğil, Karluk, Uğrak gibi devlete tâbi Türk boy ve bodunlarına mensup kuvvetlerden oluşmaktaydı. Türk ordusunda Hunlardan itibaren uygulanan onlu sistemin Karahanlı ordusunda da tatbik edildiği görülmüştür.

#### **GAZNELİ DEVLETİ'NDE YÖNETİM**

Gazneli Devleti Adını başkentleri Gazne'den alan Gazneliler Devleti'nin temeli, Samanoğulları Devleti'nin hizmetinde bulunan Türk asıllı Horasan valisi Alp Tekin tarafından atılmıştır. Samanoğulları Devletinin yönetim işlerine karışan Alp Tekin, başarısız olunca yanındaki az kuvvetle buradan ayrılarak 963 yılında Afganistan'daki Gazne şehrini ele geçirdi. Gazneliler Devleti, 977'de tahta geçen Sebük Tekin'le büyük güç kazandı. Onun 997'de ölümüyle yerine oğlu Mahmut tahta geçti.

Gazneli Sultan Mahmut'un Hindistan seferleri meşhurdur. Gazneli Sultan Mahmut'tan sonra yerine geçen oğlu Mesud zamanında devlet zayıfladı. Gazneliler 1040'ta Dandanakan'da Selçuklular tarafından ağır bir yenilgiye uğratıldı. Zamanla güçlerini kaybeden Gazneliler Devleti'ne 1186 yılında Gurlular son verdiler. Gazneli Devlet Yönetiminin Unsurları Hükümdar ve merkez teşkilatı Gazneli hükümdarlarını diğer ilk Müslüman Türk Devletlerinin hükümdarlarından ayıran en belirgin farklılık ilk defa "Sultan" unvanını kullanmalarındır. Devlet yönetimine mutlak bir şekilde hâkim olan Gazneli sultanları, "Allah'ın yeryüzündeki gölgesi" olarak kabul ediliyorlardı. Sıkı protokol kuralları uygulandığı sarayda sultanın halk ile doğrudan teması engellenmekteydi. Gazneli saray teşkilatında da çağdaşı olan diğer Müslüman-Türk devletlerinde mevcut görevliler yer alıyordu. Gazneliler Devleti divan teşkilatı; Divan-ı Mezalim, Divan-ı Arz, Divan-ı Vezaret, Divan-ı Risâlet, Divan-ı Şugul-i İshrâf-ı Memleket, Divan-ı Berîd, Divan-ı vekâlet gibi divanlardan oluşmaktaydı. Merkez teşkilatında "Hace-i Bozorg" unvanını taşıyan bir vezir vardı. Gazne sultanları, casus ve muhbirleriyle hem merkez hem taşrada etkili bir istihbarat ağı kurmuşlardı. Vezir Dönemin diğer devletlerinde olduğu gibi Gaznelilerde de vezirlik makamına atanacak kişilerde zekâ, güzel yazı yazabilme, devlet yönetiminde edinilmiş uzun bir tecrübe gibi özellikler aranmaktaydı. Vezirin bürosu olan Divan-ı Vezaret, mülki ve mali işleri bünyesinde toplamıştı. Adliye Gaznelilerde adliye teşkilatında yargı işlerini kadılar yürütmekteydi. Her eyalette bir kadıkudât (başkadı) ve her şehirde bir kadı bulunurdu. Gazneliler'de Divan-ı Mezalim'e bizzat hükümdar başkanlık ediyordu. Sultan burada halkın şikâyetlerini tek tek dinler ve karar verirdi. Taşra teşkilatı Gazneliler Devleti'nde eyaletlerin idaresi, merkezî teşkilata benzer şekilde düzenlenmişti. Her eyaletin başında doğrudan vezirle bağlantılı olarak çalışan Sahib-i Divanlar vardı. Sahib-i Divan, işlerini emrindeki âmiller aracılığıyla yürütürdü. Eyaletlerde askerî işler garnizon komutanları yürütürken adalet işleriyle Kadıkudâtlar ilgilenirlerdi. Şehirlerin korunmasından sorumlu olan ve "Kutval" denilen askerî bir muhafız bulunmaktaydı. Kentin sivil idaresi ise "Muhtesib" tarafından yürütülmekteydi. Muhtesibin görev tanımı günümüzdeki belediyelere benzemektedir. Ordu Gazneli ordusu genel olarak gulamlardan, eyalet askerlerinden, ücretli askerlerden ve gönüllülerden oluşmaktaydı. Gulamların çoğunluğu Türk olup sayıları yaklaşık 4.000 ila 6.000 arasında değişmekteydi. Gulamların başında bulunan kumandana "Sâlâr-ı Gulamân" unvanı verilmişti. Sultanın muhafız kuvveti de bu gulamânların içinde ayrı bir sınıftı ve bunlara "Gulamân-ı Hâs" denilmekteydi. Sultan Mahmut'un 1023'te ordusunu teftiş ettiğinde asker mevcudunun 54.000 civarında olması Gazne ordusunun sahip olduğu asker sayısı hakkında önemli bir fikir vermektedir. Bu sayıya gönüllüler dâhil değildir. Gönüllüler dâhil olduğunda bu sayı 100 binlere kadar çıkmaktaydı.

### **SELÇUKLU DEVLETİ'NDE YÖNETİM**

Selçuklu Devleti 9. yüzyılın sonlarından itibaren Sirderya ve Aral Gölü çevresinde görünmeye başlayan Oğuzlar, Oğuz Yabgu Devleti denilen bir devlete sahiptiler. Oğuz Yabgu Devleti, 10. yüzyılın sonunda Kıpçak akınları neticesinde yıkılınca Oğuzların Kınık Boyuna mensup olan Selçuk Bey, kendine bağlı Oğuzlarla birlikte Cend bölgesine yerleşti ve burada Müslüman oldu. Selçuk Bey'in vefatından sonra Oğuzlar, verdikleri uzun mücadeleler sonucunda Tuğrul ve Çağrı Bey'in idaresi altındayken 1040 yılında Gaznelileri, Dandanakan savaşında ağır bir yenilgiye uğratarak devletlerini kurdular. Selçuklular, esaret altındaki Abbasi halifesini kurtararak Sünnilerin İslam dünyasındaki üstünlüklerini tekrar üstünlüğü ele geçirmelerinden Anadolu'nun fethedilmesine ve Türkleşmesine kadar tarihteki birçok önemli hadisede önemli roller üstlenmişlerdir. Alparslan'ın vefatıyla yerine geçen oğlu Melikşah döneminde Selçuklu Devleti'nin en güçlü dönemini yaşamıştır. Onun ölümünden sonra oğulları arasında başlayan taht mücadelesi devleti zayıflatmıştır. Son Selçuklu Sultanı Sencer'in 1157 yılındaki ölümüyle Büyük Selçuklu Devleti son buldu. Selçuklu Devleti'nin Yönetim Unsurları Selçuklularda hükmetme yetkisi tam olarak "es-sultânü'l-a'zam" ve "es-sultânü'l-muazzam" unvanlarını taşıyan sultana aitti. İslamiyet öncesi Türk devlet geleneğinde var olan "kut" anlayışı bu dönemde de devam ettirilmiştir. Hâkimiyet sembolleri İlk başlarda Oğuz Yabgu Devleti'nin geleneğine uygun olarak "yabgu" unvanını kullanan Selçuklular, Tuğrul Bey ile birlikte "emir" ve "melik" unvanlarını da kullanmaya başladılar. Tuğrul Bey'in bastırıldığı paralarda "es-Sultânü'l-Muazzam Şâhânşâh" unvanını kullandığı bilinmektedir. Tuğrul Bey'den itibaren Selçuklu Sultanları birçok Arapça lakaplar da kullanmışlardır. Diğer İslam devletlerinde olduğu gibi Selçuklularda da "hutbe", "taç", "sikke", "saltanat çadır/otağ", "mühür", "yüzük", "bayrak", "sancak", "çeti", "çizme", "kemer", "kılıç", "gaşiye", "hil'at", "nevet" ve "tuğra" hükümdarlık sembollerindendi. Saray teşkilatı Selçuklularda, doğrudan sultana bağlı olan saraydaki her bir görevlinin görev alanı, yetkisi ve protokoldeki konumu belirlenmiş olup bu düzenin bozulmasına müsaade edilmezdi. Saray teşkilatının işleyişi sultan ve vezirden sonra gelen Ulu Hacib'in göreviydi. Saray görevlileri, vekil-i der, vekil-i hâs, saray muallimleri, mutribler, sâkiler, bâzdâr, câmedâr, hânsâlâr/çavuş, taştâr/ibrikdâr/âbdâr, emîr-i âhûr/mîrâhur, emîr-i alem/mîr-i alem, emîr-i cândâr, emîr-i çaşnigîr, emîr-i meclis, emîr-i silâh/silâhdar, emîr-i şikâr, emîr-i hares ve şarabdâr şeklinde sayılabilir. Merkez teşkilatı Selçuklularda merkez teşkilatının başında vezirin başkanlığında toplanan Divan-ı A'lâ veya Divan-ı Saltanat denilen büyük divan vardı. Bu büyük divan, Divan-ı İnşâ ve Tuğrâ, Divan-ı Zimâm ve İstîfâ, Divan-ı Arz ve Divan-ı İshrâf-ı Memâlik olmak üzere dört divandan oluşmaktaydı. Sadece sultana karşı

sorumlu olan vezirler sultanın mutlak vekili olarak devlet idaresinde sultan kadar yetkiye sahiptiler. Selçuklularda Divan-ı A'lâ'nın dışında, Divan-ı Berîd, Divan-ı Hâs, Divan-ı Evkâf-ı Memâlik, Divan-ı Müsâdere gibi divanlar da vardı. Taşra teşkilatı Selçuklularda ülke eyaletlere ayrılmıştı. Genel olarak eyaletlerin başına idareci olarak şehzadeler, hânedan mensupları, kumandanlar ve Türkmen beyleri atanırdı. Mülki açıdan ise merkezden tayin edilen Amîd veya Valiler eyaletleri idare etmekteydiler. Eyaletlerde de tıpkı merkezde olduğu gibi Divan-ı Eyâlet denilen divan teşkilatı vardı. Taşrada vergi toplama işlerinden Âmil ve Mutasarrıflar sorumluydu. Şahneler, askerî vali sıfatıyla sultanın temsilcisi olarak şehirlerde ve kabileler arasında emniyeti sağlamakla görevliydi. Şehirlerde belediye hizmetlerini yürütmek muhtesiplerin göreviydi. Ordu Büyük Selçuklularda ordunun merkezinde Saray Gulamları ve Hassa Ordusu bulunmaktaydı. Saray gulamlarının sayısı 4.000 kadardı. Kumandanlarına salar denilen hassa ordusunun sayısını Ravendî, eserinde 46 bin olarak vermiştir. Bu büyük ordunun maaşları ve masrafları ikta sistemiyle karşılanmıştır. Bunların haricinde gönüllülerde yapılan seferlere katılırlardı. Büyük Selçuklu Devleti'nin kuruluşunda ordunun temelini Türkmenler oluştururken sonradan onların yerini ücretli askerler almıştır. Büyük Selçukluların Basra Körfezi'nde bir donanma kurdukları, Türkiye Selçuklularının ise denizcilikte ileri giderek denizaşırı sefer düzenleyip Suğdak'ı fethedecek güce eriştiği bilinmektedir. Adliye Selçuklularda adliye işleri kadılar tarafından yürütülmekteydi. Kadılar adliye işleri haricinde noterlik, camileri ve bunlara ait tesisleri ile vakıfları yönetmek ve vakfiyeleri tanzim etmekle de görevliydi. Kadılardan sorumlu olan Kadilkudât sultan tarafından tayin edilirdi. Divan-ı Mezalim'e başlangıçta sultan başkanlık ederken ülkenin genişlemesiyle sultan yerine bir vekil atamıştır.

### **OSMANLI DEVLET, SARAY VE MERKEZ TEŞKİLATI**

Devlet Yönetimi Anlayışı Bir devletin kurulabilmesi için ülke, halk, hükümete/hükümet/iktidar ve bağımsızlık öğelerinin mutlaka olması gerekir. Eğer bu öğeler bir araya gelirse siyasi ve hukukî bir birlik olarak devlet ortaya çıkar. Bu temel öğeler göz önüne alındığında Osmanlı Devleti'nin temelini; 1071'den itibaren Türkleşen Anadolu coğrafyası, Karahanlılardan itibaren İslâm dinine giren Müslüman-Türk Anadolu halkı ve Anadolu Türk beyliklerinden Osmanlı Beyliği oluşturmaktadır. Osmanlı Siyasî/Siyasi Düşüncesinin Temelleri Osmanlı idarî/idari uygulamaları ve siyasî/siyasi düşüncesi büyük ölçüde Orta Asya Türk ve Moğol, İslâm, eski Hint-İran ve kısmen de Bizans pratiklerinden özümsemesiyle oluşmuştur. Osmanlı devlet ve hükümlerlik anlayışı, temelde bir yanıyla Orta Asya Türk geleneğine, diğer yanıyla da Yakın Doğu devlet anlayışını özümsemiş İslâm devlet geleneğine dayanır. Burada öne çıkan iki ilke, Osmanlı padişahının iktidarına ilahî meşruiyet katacak olan Türk-İslâm devletlerinde de olduğu gibi "Allah'ın yeryüzündeki gölgesi" anlayışının benimsenmesi, diğeri ise yine aynı kaynaktan beslenen dâire-i adliye kavramı etrafında formüle edilen adalet ilkesidir. Osmanlı Hanedanı Osmanlı Devleti'nin kurucusu Osman Bey'dir. Babası Ertuğrul, onun babasının adının da Gündüz Alp'tir. Osmanlı Devleti'ne, kurucusu Osman Bey'in ismine dayanılarak Hânedân-ı Âl-i Osman yani Osmanoğulları Hanedanı denilmiştir. Bu yönüyle devlet, yaklaşık 6 asır, aynı soydan gelen 36 padişahın yönettiği bir hanedan devletidir. Bu yönüyle dünyanın en uzun ömürlü hanedan devletidir. Osmanlı Devleti için Devlet-i Aliyye, Devlet-i Aliyye-i Osmâniye, Devlet-i Âliye gibi isimler kullanılmışlardır. Osmanlılarda Egemenlik Anlayışı ve Tahta Geçme Usûlü Osmanlıların egemenlik anlayışı hakkındaki görüşlerden ilki 13. yüzyılın sonlarına doğru Osman Bey'e veya babası Ertuğrul'a, beyliğin Selçuklu sultanları tarafından verildiği veya Osman'ın son Selçuklu sultanına halef seçildiği yönündedir. Bunun Selçuklu sultanı tarafından bağımsızlık sembolü olarak Osman Bey'e, menşur, bayrak, kılıç, at ve davul gönderilerek gerçekleştirildiği belirtilir. Bir başka görüş de, Selçuklu sultanının Hz. Osman'ın kılıcını Osman Bey'e göndererek, kendisine veliaht tayin ettiği yönündedir. Benzer bir meşruiyet arayışı da Yıldırım Bayezid'in, Mısır'daki Abbasî halifesinden, daha önce Selçuklu sultanlarına da verilen Anadolu'nun Sultanı unvanını talep etmesidir. Osmanlı Hanedanı kendilerini, beylik kurma yetkisi tanınmış boylardan olan Kayı boyuna bağlamışlar ve bunu bir meşruiyet aracı olarak görmüşler; sikkelerine de II. Murad'dan itibaren bu boyun damgasını basmışlardır. Bütün bu görüşler Osmanlı'nın egemenlik anlayışının oluşmasında, Orta Asya Türk devlet geleneği ile İslam devlet geleneğinin belirleyici olduğunu ortaya koymaktadır. Orta Asya Türk ve Moğol geleneğine göre devleti yönetme yetkisi sadece Han'a değil, onun ailesine de aittir. Egemenlik yetkisinin gerçek sahibinin hükümdar ailesi olduğu görüşü Osmanlılarda da hâkim anlayıştı. Eski Türk anlayışına göre, egemenlik belirli bir şahsa değil, han ailesinin tümüne ait olduğu için ülüş sistemi ya da ortak hâkimiyet anlayışı uygulanmaktaydı. Osmanlı Padişahı 15. yüzyıldan itibaren Osmanlı hükümdarları için padişah unvanı kullanılmaya başlanmıştır. Osmanlı hükümdarları zaman içinde bey, han, hakan, hüdâvendigar, hünkar/hünkâr, gazi, kayser, sultan, emir, halife, şah, şehinşah gibi unvanları ve sıfatları da kullanmışlardır. Osmanlı padişahlarının temel görevi devleti iyi idare etmek, ülke içinde asayiş sağlamaktır, fetihler yaparak ülkeyi genişletmektir. Klasik anlamda Osmanlı padişah tipi, devlet içinde mutlak örfî hâkimiyet yetkisiyle Fatih Sultan Mehmed'in şahsında ortaya çıkmış; Yavuz Sultan Selim ve Kanuni Sultan Süleyman zamanlarında ise gerçek hüviyetine kavuşmuştur. Yavuz Sultan Selim 1516'da Mercidabık zaferinden hemen sonra "Hadimü'l-Haremeyni'-Şerîfeyn" unvanını kullanmış ve bu unvanı kullanan ilk Osmanlı padişahı olmuştur. Hilafet dinî ve siyasî/siyasi yönüyle ilk defa 1774 Küçük Kaynarca Antlaşması'nda Kırım'daki Müslüman halkın statüsünün belirlenme meselesinde gündeme gelmiştir. Hilafetin bu yönüyle kullanımı 19. yüzyılda da devam etmiştir. Padişahların emir yetkisini ifade eden hukukî belgeler; hüküm, irâde, ferman, berat, hatt-ı hümayun, nâme-i hümayun gibi isimlerle anılmıştır. Padişahların yetkileri şer'î hukuk (şeriat) ile sınırlandırılmış; bu konuda şeyhülislamın fetvası bu rolü üstlenmiştir. Zamanla şer'î hukuk kuralları padişahın örfî hâkimiyet sahasını gittikçe daraltmıştır. Padişah töreye göre memleketin sahibi sayılırdı. Bu sebeple tebaasının canı ve malı üzerinde tasarruf hakkı vardı. Her türlü kuvvet padişahın elindeydi. Fakat bunu keyfî olarak değil, kanun, nizam ve ananelere dayanarak yürütürdü. Osmanlı hükümdarları ordularının bizzat başkumandanı idiler. Önemli gördükleri seferlerde bizzat ordunun başında sefer giderlerdi. Osmanlı Şehzadeleri Osmanlı Hanedanı'nın erkek çocuklarına hükümdar oğlu anlamında şehzâde denilirdi. Şehzadelerin taht üzerinde hakları vardı. Osmanlı'nın ilk döneminde



hanedanın erkek çocuklarına paşa, emîr, çelevi, sultan, bey, beylerbeyi gibi unvanlar verilmiştir. Şehzadelerin eğitimleri iki aşamadan oluşurdu. İlk aşamada saray içinde teorik eğitim; ikinci aşamada ise sancağa çıkarılarak pratik eğitim verilirdi. Şehzadelere teorik eğitimi devrin önde gelen hocaları verirdi ve bu genellikle 10-13 yaşlarına kadar sürerdi. Şehzadeler saraydaki eğitimlerini tamamladıktan sonra sünnet olur; sonrasında da pratik eğitimlerini yapmak üzere sancaklara, sancakbeyi olarak gönderilirdi. Bu uygulamaya sancağa çıkma denirdi. Şehzadeler sancağa, devlet yönetimi konusunda bilgi sahibi olmak ve tecrübe kazanmak için gönderilirdi. Osmanlı Sarayları Osmanlı hükümdarlarının Bursa'da ve Edirne'de sarayları vardı; ancak bunlar İstanbul'dakiler kadar görkemli ve çok fonksiyonlu değildi. Edirne'deki saray İstanbul'daki Topkapı Sarayı'na, içinde yer alan birimleri itibarıyla benzerlik gösteriyordu. Bu saray, zaman zaman, 17. yüzyılda da daha sık kullanılmıştır. Eski Saray ve Yeni Saray Fatih Sultan Mehmed İstanbul'u fethettikten sonra iki saray yaptırmıştır. Bunlardan ilki, Beyazıt'ta günümüzde İstanbul Üniversitesi'nin bulunduğu yerdedir. 1454-1458 yılları arasında yapılan bu saray, 1465-1478 yılları arasında Zeytinlik denilen Sarayburnu'nda yenisi yapılanaya kadar devletin yönetildiği merkez olmuştur. Yenisi yapılanca bu saray Saray-ı Atık-i Âmire yani Eski Saray denilmiş; yenisine de Saray-ı Cedîd-i Âmire yani Yeni Saray denilmiştir. Muhtemelen 18. yüzyılın ortalarından itibaren de Yeni Saray'a Topkapısı (Topkapı) Sarayı denilmeye başlanmıştır. Topkapı Sarayı Osmanlı padişahlarının hem resmî ikametgâhı hem de devlet işlerini yürüttükleri bir mekândır. Topkapı Sarayı, kullanım ve hizmet alanları göz önüne alındığında dört bölümden oluşmaktadır. Bunlar; hizmet ve koruma alanı Bîrun (Dış), idarîdari merkez alanı Divân-ı Hümâyün, eğitim alanı Enderun ve özel yaşam alanı Harem'dir. Bîrun Dış taraf anlamına gelen Bîrun, Topkapı Sarayı'nın birinci ve ikinci avlusunda, bir başka ifadeyle üçüncü avlu dışında kalan mekânlardır. Saray'ın Bîrun kısmında, Bâb-ı Hümâyün'dan halkın girip çıkabildiği, askerinin de kısmen de olsa törenlere katıldığı Alay Meydanı ile ikinci kapı olan Bâbü's-selâm'dan Divân-ı Hümâyün toplantılarının yapıldığı İkinci Avlu ya da Divân Meydanı yer almaktadır. Bîrun genel anlamıyla devlete ait işlerin ve sarayın dışarı ile bağlantılı işlerin görüldüğü birimdir. Bîrun'un İkinci Avlusu'nda Divân toplanır, kapıkulu ulûfeleri verilir, elçi kabulleri ve cülûs, cenaze vb. törenler yapılırdı. Buradaki idarîdari görevlilere Bîrun halkı denilirdi. Enderun İç, içeri anlamına gelen Enderun, Topkapı Sarayı'nda hükümdarın resmî ve özel hayatının geçtiği alandır. Bu bölüme Bâbü's-saâde'den içeri girilirdi. Enderun'un amiri Bâbüssaade Ağası (Ak Ağâ)'dır. Enderunlular'a ait koşuoların açıldığı avluya Enderun Meydanı denilmekteydi. Bu birimde Enderun odaları ve ayrı birim olan Harem de bu avludaydı. Burada ayrıca Enderun Mektebi bulunmaktaydı. Enderun Mektebi, içoğlanların hizmet ederek hizmet içi öğrenim gördükleri bölümdür. Bu mektep, kapıkulu sınıftan kabiliyetli olanları devlet hizmeti için yetiştirmek üzere kurulmuştu. Harem-i Hümâyün Harem, Topkapı Sarayı'nda ikinci ve üçüncü avluların sol tarafında yer alan ayrı bir mekândır. Sarayda padişah ile aile fertlerine ve onlara hizmet eden kadınlara tahsis edilen bu mekâna Harem-i Hümâyün denilmiştir. Burası, padişahın özel hayatının geçtiği yerdir. Harem'in efendisi padişah olduğu için buradaki mekân düzenlemeleri hiyerarşik olarak onun konumuna göre belirlenmiştir. Sarayın Harem kısmında padişah, vâlîde sultan, şehzadeler, padişah kızları (sultanlar), hasekiler (kadın efendiler) olmak üzere hanedan mensupları ile; ustalar ile ustalar, kalfalar, cariyeler gibi hizmet sınıfında yer alan görevliler bulunurdu. Bunlardan ilki hizmet edilenler, ikincisi ise hizmet edenlerdi. Buradaki gerek hanedana gerekse hizmet ehline mensup olanlara genel olarak Harem halkı denilirdi. Dârüssaâde Ağası (Kara Ağâ) Harem'in muhafazasını sağlayan âmirdir. Harem kısmının bütün hizmetlileri Dârüssaâde Ağası'na bağlıydı. Osmanlı Merkez Teşkilatı Osmanlı Devleti'nde I. Murad'dan itibaren devlet yönetim anlayışında ve organizasyonunda değişmeye başlamıştır. Yeni müesseseler devlet teşkilatı içinde yer almaya başlamıştır. Bunda daha kuruluş yıllarından itibaren Osmanlı hükümdarlarının önemli meselelerde tek başına karar vermeyip, bir kısım devlet adamının fikrine de müracaat etmelerinin rolü olmuştur. Nitekim bu uygulama daha sonra Divân adı verilen meclis tarafından yerine getirilmiştir. Osmanlı klasik döneminde merkez teşkilatı denildiğinde akla doğrudan Divân-ı Hümâyün ve ona bağlı kurumlar gelmektedir. Divân-ı Hümâyün Osmanlı Devleti'nde kuruluş ve yükselme devirlerinde merkezimerkezî yönetimin en yetkili kurumu Divân-ı Hümâyün'du. Bu kurum için Osmanlı hükümethükümeti de denilmektedir. 15. yüzyılın ortalarından başlayarak yaklaşık iki asır devlet yönetimine damgasını vurmuştur. Divân-ı Hümâyün'un kökeni, Osmanlı öncesi Türk ve İslam devletlerinin uygulamalarına ve kurumlarına dayanmaktadır. Osmanlı'nın ilk döneminde sade ve basit bir hâli mevcut olan Divân-ı Hümâyün tam gelişmiş şeklini Fatih Sultan Mehmed zamanında almaya başlamıştır. Fatih Kanunnâmesi'nde Divân-ı Hümâyün'un işleyişi ve görevlileri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. En büyük yenilik de padişahın başkanlığını kaldırması ve bu işin veziriazama bırakılmasıdır. Divân-ı Hümâyün devlet içinde padişahın sonraki en önemli karar organıdır. Divan-ı Hümâyün: Yapısı, Görev ve Faaliyetleri Divân-ı Hümâyün, padişah divânı olduğu için padişahın bulunduğu yerde toplanır ve onun adına karar verirdi. Daha önce Bursa ve Edirne saraylarında yapılan Divân toplantıları, İstanbul'un fethinden sonra bu şehirde toplanmaya başlamıştır. Divân-ı Hümâyün'un toplantı mahallî Topkapı Sarayı'nda Kanuni zamanında yaptırılan Kubbealtı denilen mekândır. Kanuni'den önce Topkapı Sarayı'ndaki Divân toplantıları, Divânihâne denilen binada toplanırdı. Divân-ı Hümâyün toplantıları, Sultan Orhan zamanından XV. yüzyılın ikinci



yarısına kadar genellikle her gün padişahın başkanlığında yapılırdı. Fatih Sultan Mehmed'den sonra, 17. yüzyılın ortalarına kadar ise Cumartesi, Pazar, Pazartesi ve Salı günleri olmak üzere dört gün toplanmaktaydı. Topkapı Sarayı'nda üç çeşit divân toplanırdı. Bunlar; Divân-ı Hümâyun, Galebe Divânı ve Ayak Divânı'dır. Divân-ı Hümâyun'da idarîdari, siyasîsiyasi, askerî, malîmali ve hukukî alanlara ait çeşitli devlet işleri ve halktan gelen şikâyetlerşikâyetler görüşülürdü. Divân-ı Hümâyun en iyi işlediği dönemlerde, padişaha siyasîsiyasi ve askerî konularda danışmanlık yapan bir kurul ve aynı zamanda tebaanın davalarını ve şikâyetlerini getirebilecekleri bir mahkeme olmuştur. Divân görüşmelerinde devlet açısından önem arz eden meseleler öncelikle ele alınırdı. Yabancı devletlerle olan ilişkiler, elçilerden gelen teklifler ve onlara verilecek cevaplar, eyaletlerden gelen talepler, mektuplar ve raporlar, halkın şikâyetşikâyet ve dilekleri, arazi davaları gibi çeşitli meseleler Divân'da öncelikle görüşülürdü. Divân-ı Hümâyun'da ele alınan meseleler, Divân üyelerinin ihtisas alanlarına göre, daha önce belirlenmiş bir iş bölümü ile aralarında paylaştırılırdı. Divân-ı Hümâyun Üyeleri Osmanlı Devleti'nde merkezdeki en önemli görevlerin makam sahipleri Divân-ı Hümâyun'da yer alırdı. Görev ve yetkileri en geniş olduğu dönemde Divân-ı Hümâyun'a; veziriazam, sayıları genellikle üçle yedi arasında değişen Kubbealtı vezirleri, Rumeli ve Anadolu kazaskerleri, nişancı ile Rumeli ve Anadolu defterdarları aslî üye olarak katılırdı. Bunlara ilaveten İstanbul'da bulunduğu sırada Rumeli beylerbeyi, vezirlik rütbesine yükseldikten sonra yeniçeri ağası ile kaptan-ı derya da Divân'da aslî üye olarak yer alırlardı. Aslî üye olan görevliler Divân toplantılarında görüş açıklama ve karar verme yetkisine sahiptiler. Divân-ı Hümâyun üyesi veya yardımcı görevli olmamakla birlikte hükûmethükümet merkezimerkezinde bulunan vezir rütbesindeki yöneticilerle, beylerbeyleri de toplantılara katılmak zorundaydılar. Şeyhülislam da aslî üye olmadığı için Divân toplantılarına sürekli katılmaz; ancak gerek duyulduğunca, danışılmak üzere davet edilirdi. Veziriazam Osmanlı devlet teşkilatında devlet işlerini idarede padişaha vekâlet eden en üst düzeydeki görevliye veziriazam denilmiştir. 16. yüzyıl sonlarına kadar daha çok veziriazam ismi kullanılırken, sonraki yıllarda aynı görevli için giderek yaygın bir şekilde sadrazam ismi kullanılmıştır. Önceleri Topkapı Sarayı'nda Kubbealtı denilen mekânda idarîdari hizmetini yerine getiren veziriazam, daha sonra idare merkezimerkezini Paşakapısı, Sadâret Dairesi ve son olarak da Bâb-ı Âlî olarak adlandırılan binaya taşımıştır. Veziriazamların tayin ve azlini belirleyen sembol mühr-i hümâyundu. Bunun padişah tarafından verilmesiyle tayin, geri alınmasıyla azil gerçekleşmiş olurdu. Veziriazam, bizzat padişahın mutlak vekili olmasından dolayı bütün ilmiye ve seyfiye görevlerinin yerine getirilmesinden sorumluydu. Veziriazamlar yetkilerini çeşitli Divânlar yoluyla kullanırdı. Bunlar; İkinci, Çarşamba ve Cuma divânları idi. Veziriazamlara yıllık haşılâtı çok yüksek, has şeklinde toprak gelirleri tahsis olurdu. Bu gelirler voyvodalar vasıtasıyla toplatılırdı. Veziriazamlar, serdâr-ı ekrem sıfatıyla ordu kumandanı olarak cepheye hareketlerinde İstanbul'da sadâret kaymakamı ya da rikâb-ı hümâyun kaymakamı adıyla, bir veziri vekil bırakılırdı. Kubbealtı Vezirleri Merkezde Divân üyeliği dışında belli bir yönetim görevi olmayan ve Divân-ı Hümâyun'un toplantı yeri olan Kubbealtı'nda çalıştıkları için Kubbealtı vVezirleri olarak adlandırılan vezirlerinin sayısı üç ile yedi arasındaydı. 18. yüzyıl başlarında bu vezirlerin sayısı bire inmiştir. 1731 yılından itibaren de bir daha atanmamışlardır. Kubbealtı vezirlerinin, görünürde sadece danışmanlık görevleri vardı. Kazaskerler Osmanlı Devleti'nde kazaskerlik I. Murad Dönemi'nde kurulmuştur. Kazaskerlik makamı, devlet teşkilatında hukukun temsilcisi, kadı ve müderrislerin başı, halkın ve ordunun dinî ve hukukî sorunlarını çözmek üzere oluşturulmuştur. Kazaskerlik makamında en önemli değişiklik Fatih Sultan Mehmed Dönemi'nin sonlarında gerçekleşmiştir. 1480'e kadar tek olan kazasker sayısı, Rumeli ve Anadolu olmak üzere ikiye çıkartılmıştır. Yavuz Sultan Selim devrinde bir ara merkezimerkezi Diyarbekir'de olmak üzere Arap ve Acem kazaskerliği teşkil edilerek kazasker sayısı üçe çıkartılmışsa da bir süre sonra bu kazaskerlik lağvedilmiş ve bu görev alanı Anadolu kazaskerliğine bağlanmıştır. Kazaskerlerin görevleri idarîdari ve kazâî olarak başlıca iki alanda toplanmaktadır. Bu görevler, eğitim ve yargı teşkilatının idaresi, ordunun ve yönetici sınıf olarak tanımlanan askerîlerin barış ve savaş sırasında hukukî sorunlarının giderilmesi ve davalarının görülmesi gibi başlıklar altında toplanabilir. Kazaskerlerin görevleri arasında öncelikle kendi bölgelerinden Divân'a gelen âdi suçlarla ilgili şikâyetler ve ilmiye ile diğer askerî sınıfa ait davaların muhakemelerine yapmak ve cezalarını vermek vardı. Kazaskerler, Divân-ı Hümâyun'daki görevleri dışında, haftanın belli günlerinde kendi mahkemelerinde (evlerinde) Divân toplar ve davalara bakarlardı. Defterdarlar Osmanlı devlet teşkilatında malîmali işleri yürüten üst makam defterdardır. Osmanlı resmî terminolojisinde Bâb-ı Defterî olarak da anılan defterdarlığın 14. yüzyılın sonları ya da 15. yüzyılın başlarında kurulduğu düşünülmektedir. İlk başlarda sadece bir defterdar varken devletin büyüyüp gelişmesi ve malîmali işlerin çoğalması nedeniyle defterdar sayısı da arttırılmıştır. Bu dönemde defterdar sayısı ikiye çıkarılınca biri Rumeli'nin, diğeri Anadolu'nun malîmali işlerine bakmaya başlamıştır. Ancak Rumeli Defterdarı daima Anadolu Defterdarından önce gelmiş ve başdefterdar kabul edilmiştir. 16. yüzyılda Arap ve Acem defterdarlığı, şikk-ı sâni defterdarlığı ve Tuna defterdarlığı da denilen şikk-ı sâlis defterdarlığı kurulmuştur. Fatih Kanunnâmesi'ne göre defterdar, padişahın malının (hazinesinin) vekili, veziriazam da malının nâzırı idi. Bu yetki sadece baş defterdara verilmişti. Defterdarın müsaadesi

olmadan hazineden tek bir akçe çıkarılamazdı. Ancak bu, defterdarın harcamaları danışmadan yapacağı anlamına da gelmezdi. Divân-ı Hümâyun'daki malîmali konularla ilgili davalar baş defterdar tarafından görülür ve hükümlerin yazılması için gerekli buyruklar yine onun tarafından verilirdi. Defterdarlar Divân üyesi olarak vezirlerle birlikte salı günleri arza girer, ulûfe dağıtılacağı günler ulûfe telhisini okur, yılda bir defa padişaha bütçeyi sunarlardı; bütçeyi sunduktan sonra da kendilerine hil'at giydirilirdi. Baş defterdar, konağında da Divân toplayarak malîmali konular hakkında dava dinlerdi. Nişancı Osmanlı merkez teşkilatında padişahın tuğrasını çeken ve bürokrasinin en yüksek rütbeli memuru nişancıdır. Nişancının Orhan Gazi zamanında belgelerde tuğra kullanılması, bu memuriyetin 14. yüzyılın ikinci yarısından itibaren mevcut olabileceği görüşünü öne çıkarmaktadır. Nişancının en önemli görevi padişah adına Divân-ı Hümâyun'dan çıkan ferman, nâme, ahidnâme ve berat gibi belgelerin üzerine tuğra çekmektir. Divân'da tuğra çekilecek belge sayısı fazla olursa kubbe vezirlerinin en kıdemsizi nişancıya yardım ederdi. Nişancı Divân dışında kendi konağında da tuğra çekerdi. Osmanlı kanunları nişancıdan sorulurdu. Nitekim nişancıya, 18. yüzyılın başlarına kadar devlet kanunlarını iyi bilen ve gerektiğinde yeni kanunlar teklif edebilen görevliler olduklarından kendilerine müftî-yi kanûn denilirdi. Nişancı, örfî mevzuattaki sorunların çözülmesine yardımcı olurdu. Nişancının görevleri arasında ayrıca, İslaâm devletlerinden Arapça veya Farsça olarak gelen mektupları tercüme ederek, başta padişah olmak üzere ilgili makamlara takdim ederdi. Divân Bürokrasisi Divân-ı Hümâyun'un daimi üyeleri dışında, görevleri gereği İstanbul'da pek bulunmayan, gerektiler bu toplantılara katılan üyeleri de vardı. Bu üyelerden biri Rumeli beylerbeyi idi. Divân-ı Hümâyun toplantılarının teşrifatında önemli rol oynayan ve düzenli bir şekilde yürütülmesinde büyük rolü olan yeniçeri ağası, ancak vezirlik rütbesine sahip olursa, Divân toplantılarına katılırdı. Yeniçeri ağası vezir olsun ya da olmasın padişahın özel askerleri olan yeniçerilerin başı olduğu için Divân-ı Hümâyun toplantısı sonrasında padişaha arza ilk ve yalnız çıkardı. Divân-ı Hümâyun toplantılarına katılan bir başka askerî sınıf mensubu kaptan paşa da denilen kaptan-ı derya'dır. Kaptan-ı derya vezir rütbesinde ise Divân toplantılarına devamlı katılır, vezîriazamaveziriazama yakın yerde otururdu. Bir başka görüşe göre de Kaptan-ı derya sadece arz günleri Divân-ı Hümâyun'a katılır ve diğer vezirlerle arza çıkardı. Divân-ı Hümâyun üyesi olmadığı halde hükûmethükûmet merkezimerkezinde bir iş için bulunan beylerbeyi rütbesindeki yöneticilerle, ma'zul beylerbeyleri de bu toplantılara katılmak zorundaydılar. Osmanlı Devleti'nde ulemanın başında bulunan şeyhülislam Divân-ı Hümâyun üyesi değildi. Ancak düşüncesini öğrenmek ve görüşünü almak için gerek duyulduğu zamanlarda Divân toplantılarına davet edilirdi. Divân-ı Hümâyun'da aslî üyeler dışında, yardımcı hizmetliler olarak tanımlanan bürokrasiye ait işlerin yürütülmesini sağlayan bürokratlarla, güvenlik ve düzeni sağlayan memurlar da görev yapmaktaydı. Divân-ı Hümâyun'a bağlı bürolardaki yazışma işlerinin ve burada çalışan kâtiplerin âmiri reîsülküttâbdı. Divân-ı Hümâyun'a bağlı dördü aslî, üçü tâlî yani bağlı olmak üzere yedi kalem (daire/büro) bulunmaktaydı. Bunlara genel olarak Divân kalemleri denilir ve hepsinin âmiri reîsülküttâbdı. Divân'daki aslî kalemler; Beylikçi, Tahvil, Ruûs ve Âmedî kalemleriydi. Bağlı kalemler ise teşrifat kalemi, vak'anüvislik ve Divân-ı Hümâyun tercümanları'ydı. Divân-ı Hümâyun toplantılarından sonra padişahın veziriazamdaki mührüyle mühürlenmiş ve toplantı günlerinde açılan üç hazineden biri defterhâne idi. Başında defter emini denilen görevli bulunan defterhâneye; defterhâne-i âmire de denilir ve Divân-ı Hümâyun kalemlerinde kayıt altına alınan belgeler ve defterler üzerinde işlem burada yapılır ve muhafaza edilirdi. Divân-ı Hümâyun'da güvenlik ve düzeni çavuş başı ve kapıcı başının emri altındaki görevliler sağlardı. Çavuş başının emri altında çalışan çavuşlar, hem toplantı ve protokol kurallarının yerli yerinde ve bir düzen içinde yürütülmesini sağladılar hem de elçilik ve ulaklık gibi görevleri yerine getirirlerdi. Kapıcı başının emri altında çalışan kapıcılar ise Divân-ı Hümâyun'un düzenini ve toplantı bürolarının güvenliğini sağladılar.

Osmanlı merkezi dışındaki idarîdari birimler, esas yönetim merkezi olan başkent İstanbul'un dışında kaldıkları için buralara taşra denilmiştir. Taşrada en büyük idarîdari birim eyalet olduğu için taşra teşkilatına, bazı çalışmalarda eyalet teşkilatı da denilmektedir. Osmanlı Devleti'nde taşradaki yerleşim birimleri, aşağıdan yukarıya doğru; mezrea, köy, nahiyeye, kazâ, sancak, eyalet (beylerbeylik) şeklinde sıralanmaktadır. Osmanlı padişahları bir bölgeyi fethettiklerinde, orayı yönetmek üzere ilk dönemlerden itibaren hep iki yetkili atamışlardır. Bunlar; asker kökenli ve hükümdarın yürütme yetkisini temsil eden bey (beylerbeyi, sancakbeyi, subaşı) ve ulemâ kökenli ve sultanın yasal yetkisini temsil eden kadıdır.

#### **OSMANLI EYALETLERİ (BEYLERBEYLİKLERİ)**

Osmanlı taşra teşkilatında bir beylerbeyinin idaresi altında bulunan en büyük yönetim birimine eyalet denilir. Osmanlılar, bu yönetim birimi için XVI. yüzyılın sonlarına kadar beylerbeylik ve vilayet tabirlerini kullanmışlardır. Osmanlı döneminde taşrada en geniş idarîdari birim olan beylerbeyliğin kökeni Türk-İslam devletlerindeki uygulamalara dayanır. Türk-İslâm devletlerinde değişik isimlerle anılan bu idarîdari birimin başındaki yetkiliye, Osmanlı devrinde beylerbeyi, mîr-i mîrân, emîrül-ümerâ ve vali gibi rütbe ve unvanlar verilmiştir. Osmanlı Devleti'nin ilk yıllarında taşrada esas idarîdari birim sancaktı. Daha çok askerî yönü öne çıkan ilk beylerbeylik Rumeli'de teşekkül etmiştir. Yavuz Sultan Selim Ddevri'nde beylerbeylik sayısı 7'ye ulaşmıştır. Kanuni Sultan Süleyman Ddönemi'nde 14 ve III. Murad Ddevri'ne gelindiğinde beylerbeylik sayısı 25 olmuştur. Eyalet sayısı XVII. yüzyılda 32-37 arasında değişmiştir. XVIII. yüzyılın idarîdari ve maliî problemlerinden kaynaklanan sorunlar ve toprak kayıpları eyalet sayısının sıkça değişmesine neden olmuş; aynı yüzyılın sonlarında eyalet sayısı 28'e düşmüştür. XIX. yüzyılda taşra idare düzeninde köklü değişikliklere gidilmiş; esas değişiklik Tanzimat sonrasında, 1867 ve 1871 vilayet nizamnameleri ile yapılmıştır. Statü Bakımından Osmanlı Eyaletleri Osmanlı eyaletleri statü ve vergi düzeni bakımından XVI. yüzyılda istikrarlı bir yapıya kavuşmuş; eyaletlerin büyük bir kısmında dirlik diğer bir ifadeyle timar sistemi uygulanırken, bir kısmında da her yıl sabit bir miktar vergi merkeze gönderilmektedir. Bu eyaletlerden ilkinde dirlikli ya da salyânesiz, ikincisine de salyâneli (yıllıklı) denilmektedir. Eyalet idaresi ve Beylerbeyi/Vali Beylerbeyi, Osmanlı Devleti'nin ilk yıllarında sadece belli bir bölgenin idaresinden değil, bütün ordu işlerinden sorumlu, taşra kuvvetlerinin kumandanı ve çeşitli sancaklara dağılmış beylerin aâmiriydi. İlk devirlerde Rumeli Beylerbeyliği'nin paşa sancağı, önce Edirne, sonra Manastır; Anadolu Beylerbeyliği'ninki ise önce Ankara, sonra Kütahya idi. Eyaletlerde adlî ve hukukî işler, eyaletin her bir sancağındaki kadılar tarafından görülürdü; makam olarak ayrı bir eyalet kadısı yoktu. Eyalet merkezi olan paşa sancağındaki kadı, diğer kadılar gibi aynı görev ve yetkiye sahipti. Tek farkı, rütbe ve pâye olarak diğerlerinden üstündü. Beylerbeyilerin kalabalık bir maiyeti vardı. Bunlara kapı halkı denilirdi. Beylerbeyi bunları kendisi seçer ve maaşlarını da kendisi verirdi. Eyaletlerde hazineye ait işler mal defterdarı (kenar defterdarı), zeâmet işleri timar kethüdası, timar işleri ise timar defterdarı tarafından yürütülürdü. Kadılar ve mal defterdarları kararlarında, doğrudan merkezî hükümethükümete karşı sorumluydular. Osmanlı taşra yönetiminde eyaletlerin protokoldeki sırası fethedildikleri tarihe göredir. Osmanlı Devleti'nin ilk zamanlarında genellikle Türk komutanlar beylerbeyi tayin edilirken, Fatih Ddevri'nden itibaren daha çok devşirme kökenliler bu göreve getirilmiştir. Beylerbeyilerin gelir ve giderlerini, görevde oldukları ve görevden ayrıldıkları (ma'zûliyet) dönem olarak iki safhada incelemek mümkündür. Eyalet/Beylerbeyi divânı Eyalet idaresinde en yetkili organ, doğrudan doğruya beylerbeyine bağlı olarak çalışan ve onun başkanlığında toplanan Eyalet/Beylerbeyi Divânı'dır. Divân sekreterliği, divân efendisi başkanlığında, kâtipler tarafından yürütülürdü. Divân'ın timar ve askerî statüdeki şahıslarla ilgili meselelerde karar verme yetkisi vardı. İmtiyazlı eyaletler Eflak - Boğdan Voyvodalığı, Erdel Prenslığı, Mekke-i Mükerreme Emirliği (Hicaz Şerifliği), Kırım Hanlığı, Dubrovnik (Ragusa) Dukalığı, Kaptan Paşa Eyaleti, Nakşa Dukalığı, Arap Şeyhlikleri ve XVII. yüzyılın ortalarından itibaren de Yemen Eyaleti imtiyazlı statüdeki yönetim birimleri arasında yer alıyordu. Bunlar dışında, Kafkasya ve Gürcistan'daki prenslikler; bazen imtiyazlı eyalet, bazen de tâbi bir prenslik olarak Osmanlı'ya bağlılıklarını sürdürmüşlerdir. Sancak İdaresi ve Sancakbeyi Osmanlı terminolojisinde sancak kelimesi yaygın bir biçimde; bayrak veya bunun temsil ettiği askerî birlik, bunların oluşturduğu idarîdari bölge anlamında kullanılmıştır. Yine aynı şekilde Osmanlı döneminde yaygın bir şekilde kullanılan Arapça livâ kelimesi de hem sancak hem bayrak manası taşımaktadır. Osmanlı idarîdari taksimatında, askerî ve

idarîidari temel birim sancaktır. Osmanlı taşra idarîidari yapısı içinde kazâların birleşmesiyle oluşan sancaklar sancakbeyi adı verilen bir görevli tarafından idare edilirdi. Sancakbeyleri, buldukları sancağın en üst mülkî ve askerî âmiridir ve geniş yetkilere ve sorumluluklara sahiptir. Kaptanpaşa (Cezâyir-i Bahr-i Sefid) Eyaleti'ne bağlı sancakların beylerine sancakbeyi yerine derya beyi denilirdi. Bunlar, sahip oldukları hâsların gelir durumuna göre deniz seferlerine kadırgalarla katılırlardı. Yurtluk-ocaklık ve hükûmethükûmet sancakları Yurtluk-ocaklık ve hükûmethükûmet olarak adlandırılan sancaklar daha çok, bu bölgenin Osmanlı hakimiyetinehâkimiyetine geçişi sırasında yararlılığı görülen yerel ailelere, hizmetleri ve sadakatleri karşılığında bırakılan topraklardan oluşuyordu. Bey, tasarrufundaki araziye, satamaz, hibe edemez ve vakfedemezdi. O yerin şer'î vergileri dışında, ihtiyaca göre toplanan örfî vergileri kendi adına toplardı. Yurtluk-ocaklık sancaklarda, diğer klasik sancaklarda olduğu gibi tahrir yapılı ve dirlik/timar sistemi uygulanırdı. Sancak genelindeki bazı timarlar ve zeâmetler, imtiyazlı statüdeki sancakbeyinin adamlarına ya da yakınlarına verilirdi. Osmanlı merkezî yönetimi, bir denge ve kontrol unsuru olarak bu yerlere merkezden kadılar tayin eder ve yeniçeri birlikleri gönderirdi. Bu şekilde, Osmanlı merkezî yönetimi adına, buralarda adalet ve güvenlik noktasında sıkı bir denetim mekanizması kurulmuştur. . Kazâ idaresi ve kadı Klasik dönem Osmanlı taşra idare teşkilatında kazâ idaresi, bir sancağın idarîidari-adlîadli bölümlere ayrılması ile oluşurdu. Kazâ idaresi, XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren eski görev ve fonksiyonlarını kaybetmiş, günümüzdeki ilçenin karşılığı olarak idarîidari teşkilatta yerini almıştır. Osmanlı Devleti adlîadli teşkilat bakımından, farklı derecelerde çok sayıda kazâ (kadılık) bölgesine ayrılmıştır. Her bir kazâ, adlîadli-idarîidari birim olarak sancak yönetiminden tamamen bağımsız ve doğrudan Divân-ı Hümâyûn'a bağlıdır. Bundan dolayı Osmanlı taşra idare yapısı içinde eyalet-sancak şeklindeki idarîidari-askerî idarîidari birimden ayrı olarak, tamamıyla sivil karakterli bir de kazâ idaresi oluşmuştur. Osmanlı kazâ teşkilatı Rumeli, Anadolu ve Mısır olmak üzere üç bölgeye ayrılmıştır. Kazâ idaresinin başı kadıdır. Kadı, mutlaka yüksek dereceli bir medreseyi bitirmek zorundaydı. Kadılar belirli bir süre için tayin edilirdi. Tanzimat öncesi dönemde bir Osmanlı kadısı; adlîadli, idarîidari, askerî, malî, beledî ve örfî çok geniş bir alanda görev ve yetkiye sahipti. HukukîHukuki açıdan kadı, şer'î mahkemenin başkanı olup, her türlü anlaşmazlıklar ve cezaî müeyyideyi gerektiren suçlar, onun tek yetkili olduğu, tek dereceli mahkemede karara bağlanırdı. . Nahiyeler ve köyler Nahiyeler esas itibarıylaile timar sistemi çerçevesinde ortaya çıkan ve coğraficoğrafi bir bütünlük gösteren bölgelerdi. Bu bakımdan nahiyeler, askerî bir birim kabul edilir. Nahiyelerin başında timarlı sipahilerden biri bulunur ve buna serasker denirdi. Klasik Osmanlı toplum yapısı içinde kır kesimindeki sürekli iskân yerlerinin en küçük ve taşra idare yapısının da en alttaki temel birimi köylerdir. Köylerin her biri; toprakları, sosyal ve malî yapısıyla bir birimi ifade eder. Genel olarak her köyde veya birkaç köyün bir araya geldiği bir timar biriminde, devletin temsilcisi sıfatıyla bir timarlı sipahi bulunurdu. . Taşradaki Diğer Görevliler Osmanlı döneminde taşradaki görevliler, merkezde olduğu gibi ehl-i örf denilen umerâ ve ehl-i şer' denilen ulemâ kökenli olmak iki gruba ayrılırdı.

#### **DİRLİK / TİMAR SİSTEMİ VE TAŞRA YÖNETİMİ**

Osmanlı klasik sisteminin en temel kurumlarından biri, Türkçe'deki dirlik terimi ile eş anlamlı olup, zaman zaman ikisi de aynı anlamda kullanılan timar sistemidir. Zeâmet ise ırsî olarak babadan oğula geçen sipahi dirliğidir. Yıllık 20.000-100.000 akçe arası gelire sahip olan zeâmetlere tasarruf edenlere, bey lakabı taşıyan, kumanda kademesinde görevli kişi anlamında zaîm veya subaşı denirdi. Osmanlı eyalet idaresinin temelini timar sistemi oluşturur. İlk Osmanlı kaynaklarında eyaletin başında bulunan beylerbeyi, taşrada belirli bölgelerdeki timarlı sipahilerin kumandanı olarak geçer. Timar sisteminin hukuken sona ermesi konusunda farklı tarihler ileri sürülmekle birlikte, bunun Tanzimat sonrası yürürlüğe konulan bazı uygulamalarla gerçekleştiği bilinmektedir. Nitekim timarların tasfiye süreci, timar tasarruf edenlerin zaptiye teşkilatında istihdam edilmeleri ve bunun karşılığında da timarlarına hazinece el konularak kendilerine maaş veya emeklilik karşılığı bedel ödenmesiyle hukuken tamamlanmıştır.

### **REFORMLAR DÖNEMİNDE OSMANLI DEVLETİNDE YÖNETİM**

Reform kelimesi en basit anlamda yenileşme, yenilik, düzenleme, ıslahat ve modernleşme gibi sözcüklerle benzer veya eş anlamlıdır. Yenileşme adımlarının Osmanlı Devleti'nde her dönemde yapıldığını söylemek ise yanlış olmayacaktır. Orhan Gazi ve Fatih Sultan Mehmed gibi kuruluş ve yükseliş dönemi hükümdarları da gerekli gördükleri zaman yenileşme hareketlerinde bulunmuşlardır. Devletin 16. yüzyıldan itibaren bir bozulma süreci içerisine girdiğini fark eden devlet adamları ve padişahlar söz konusu iki yüzyıl içerisinde kökten çözüm getirmekten ziyade kalıcı olmayan geçici birtakım ıslahatlar gerçekleştirmişlerdir.

### **III. SELİM DÖNEMİNDE OSMANLI DEVLETİ'NDE YÖNETİM (1789-1807)** **YENİ DÜZEN (SEFARETLER-LAYİHALAR)**

III. Selim zamanında gerçekleştirilen yenilikler Nizam-ı Cedid hareketi olarak adlandırılır. Bu terim dar manada askerî yenilikleri ifade ederken yapılan reformların dönemle özdeşleşmesinden dolayı tüm yeniliklere de bu isim verilmiştir. III. Selim, tahta çıktığında Osmanlı Devleti, Avusturya ve Rusya ile savaşmaktaydı (1787-1792 Savaşı). Avrupa'da sarsıntıları 200 yıl sürecek olan Fransız İhtilali de o günlerde patlak vermişti. III. Selim böyle bir atmosferde Osmanlı saltanatını devralmıştı. Ancak o hiç vakit kaybetmeden yıllardır zihninde tasarladığı reformları başlatmak emelindeydi. Bunun için 1791 yılının sonlarına doğru, Avusturya ile yapılan Zıştovi Antlaşması münasebetiyle orta elçilikle Viyana'ya gönderilen Ebubekir Ratib Efendi'den istifade etti. Esas vazifesinden bağımsız olarak Ebubekir Ratib Efendi, Avusturya'daki bütün müesseseleri incelemek, gözlem ve araştırmaları neticesinde edindiği bilgileri III. Selim'e takdim etmekle görevliydi. Ebubekir Ratib Efendi görevini tamamlayıp İstanbul'a döndüğünde hazırladığı 490 sayfalık bir sefaretnameyi III. Selim'e takdim etti. Ratib Efendi eserinde Avusturya Devleti'nin askerî teşkilatından ekonomisine, sosyal yapısından eğitim sistemine değin hemen bütün konularda ayrıntılı bilgiler vermekte, bazen diğer Avrupa devletlerinin özellikle askerî durumlarına da atıfta bulunmaktadır. Hatta yeri geldikçe Ebubekir Ratib Efendi bazı keskin ifadelerle III. Selim'in dikkatini çekmeyi de ihmal etmemiştir. III. Selim'in şehzade iken Fransa Kralı ile mektuplaşmaları, Meşveret Meclisi'nin toplantıya çağırılması ve bu kapsamda devlet adamlarının Sultan'a layihalar sunmaları Nizam-ı Cedid hazırlıkları kapsamında yürütülen diğer faaliyetler olmuştur. Hazırlıklar tamamlanır tamamlanmaz da oluşturan 72 maddelik reform programının uygulanmasına geçildi. O kapsamda ordu, devlet yönetimi, maliye ve kısmen de eğitim-kültür alanında ciddi bir ıslahata teşebbüs edildi. Nizam-ı Cedid adıyla kurulan yeni ordu ile bu ordunun ve diğer askerî masrafların karşılanması için oluşturulan İrad-ı Cedid isimli hazine (1793), ordunun subay ihtiyacını karşılamak için AvrupaîAvrupai tarzda bir kara harp okulu formatındaki Mühendishane-i Berri Humayûn (1795), ordunun ve halkın zahire ihtiyacının karşılanması amacıyla ihdas edilen Zahire Nezareti (1793) ve donanmanın ıslahı için 1804 senesinde Nizam-ı Donanmayı Humâyâyûn adıyla yayınlanan bir kanunname, Nizam-ı Cedid programı kapsamında atılan dikkat çekici adımlardı. Bu gelişmelerden de anlaşılacağı üzere Nizam-ı Cedid dar anlamda o dönemde oluşturulan yeni orduyu ve diğer askerî reformları tanımlarken, daha genel anlamda III. Selim devrinde girilen bütün yenilik hareketlerini simgelemektedir. Nizam-ı Cedid'in devlet yönetimi anlamında, ancak daha ziyade dış politikayla yakından alakalı olarak getirdiği yeniliklerden en önemlisi Avrupa'nın önemli başkentlerinde daimî elçiliklerin (ikamet elçilikleri) açılması olmuştur. O tarihe kadar İngiltere'nin Babîali ile bir savaşa girmemiş olması göz önünde bulundurularak ilk daimî elçilik Londra'da açıldı. 21 Aralık 1793 tarihinde İngiltere'ye ulaşan Kalyonlar eski kâtibi Yusuf Ağâh Efendi ilk daimî Türk elçisi oldu. İlerleyen süreçte elçileri konsoloslara takip etti. 1806 yılında ilk Osmanlı konsolosluğu da Londra'da açıldı. Elçi ve konsoloslara vazifelerine uygun olarak hem görevli oldukları ülkedeki Osmanlı devlet ve vatandaşlarının işlerini takip ettiler hem de etraflarındaki gelişmelere dair edindikleri bilgileri şifreli yazılarla Babîali'ye aktardılar. Ancak ilk daimî elçilerin diploması kurallarına ve yabancı dile hâkim olamayışları elçiliklerden beklenen faydayı sağlamadı. Kısa bir süre sonra kapatılmak durumunda kaldılar. . TAŞRA İDARESİ VE AYANLAR III. Selim taşra yönetimini de düzenlemeye çalıştı. Bunun için bir nizamname yayınladı. Vali atamalarında yetkinin sadece kendisine ve sadrazama ait olduğunu ilan etti. Valilerin atandıkları eyaletlerde en az 3 yıl çalışmaları zorunluluğunu getirdi. Devletin mülkîmülki taksimatında da yeni bir yapılanmaya gidildi. Anadolu ve Rumeli 28 idarî bölgeye ayrıldı. Taksimata uygun olarak vezir sayısında da bir düzenleme yapıldı. Vezir tayinleri yeni çıkarılan kanunnameye bağlandı. Vezirler artık tecrübeli, ehliyet ve liyakat sahibi

kimselerden seçilecekti. Kadılar görev yerlerine gitmemezlik edemeyecekleri gibi görev yerlerinden de öyle gelişigüzel bir şekilde ayrılamayacaklardı. Yukarıda sıralanan yöneticilerden başka her şehir ve kasabada ileri gelenler arasından seçilen bir âyan bulunurdu. Birçok hususta devlet ile halk arasındaki bağlantı ayanlar kanalıyla sağlanırdı. Ayanlar, başlangıçta taşra idaresinin işleyişinde çok önemli katkılarda bulunmuşlardı. Ancak Viyana bozgunundan (1683) sonraki süreçte merkezî otoritenin taşrada büsbütün sarsılması ve ülke yönetiminde aksaklıklar yaşanması ayanların kendi bölgelerinde bağımsız bir idare kurmalarına yol açmıştı. III. Selim tahta çıktığında taşranın arz ettiği görüntü yukarıda aktarıldığı vaziyeteydi. III. Selim'in esasında daha Nizam-ı Cedid reformlarını başlatmadan bu meseleye eğildi. 1790 senesinde yayınladığı bir emirle ayanların önceki düzen üzere halk tarafından seçilmeleri ve bilhassa valilerin ayanların seçim ve tayinlerine müdahale etmemeleri gerektiğini önemle vurgulamıştı. Ancak onun ülke yönetimi başta olmak üzere devleti kurtarma ve güçlendirme adına girişilen bütün gayretlerine rağmen, o gelişmelerden rahatsız olan grupların Yeniçerileri kullanarak tertip ettikleri Kabakçı Mustafa Ayaklanması neticesinde III. Selim 1807 yılında önce tahtını, kısa bir süre sonra da hayatını kaybetmiştir.

## **II. MAHMUD DÖNEMİ'NDE OSMANLI DEVLETİ'NDE YÖNETİM (1808-1839)**

### **SENED-İ İTTİFAK**

II. Mahmud, ordusuyla İstanbul'a gelen ve kendisini tahta çıkararak Alemdar Mustafa Paşa'yı Sadrazam tayin etmişti. Alemdar ilk iş olarak III. Selim'in katillerini cezalandırdı ve İstanbul'da asayişini yeniden sağladı. Sonra devletin merkezî otoritesini sarsan ayanlar meselesine eğildi. Anadolu ve Rumeli'deki ayanları İstanbul'a bir umumî meşverete davet etti. Yapılan uzun müzakereler sonunda Osmanlı tarihinde bir benzeri bulunmayan Sened-i İttifak isimli vesika doğdu (7 Ekim 1808). Bir giriş, yedi madde ve bir sonuçtan oluşan bu senetle ayanlar ile Babıâli'nin karşılıklı hak ve ödevleri tespit edildi. Osmanlı modernleşme tarihinin en mühim belgelerinden birisi olarak kabul edilen Sened-i İttifak esasında tarihî şartların zorlamasıyla ortaya çıkmıştır. Özellikle anayasa hukukçularının fazlaca vurgu yaptığı gibi bir anayasal metin yahut ileri bir devlet düzenini öngören bir belge olmak gibi niteliklerden hayli uzaktır. Çünkü onaylanmasından birkaç hafta sonra patlak veren bir Yeniçeri ayaklanmasında senedin mimarı Alemdar Mustafa Paşa ölmüş, sahipsiz kalan senet uygulamaya geçirilememiştir. Dolayısıyla üzerine çok şeyler yazılıp çizilen, biraz abartılarak "padişahın mutlak otoritesine karşı vurulan ilk gemdir." şeklinde tanımlamalara yahut "Türk Magna Cartası" gibi benzetmelere maruz kalan Sened-i İttifak esasında Alemdar Mustafa Paşa ile birlikte ölmüştür demek daha doğru olacaktır.

### **HAZIRLIK EVRESİ**

II. Mahmud, devletin istikbali için güçlü ve rakipsiz hükmetmek istediğiydi. Bunun yolu ise güçlü ve modern bir merkezî ve bürokratik sistem kurmaktan geçiyordu. Sultan evvela kurmak istediği sistemin önünü tıkayan veya tıkaması muhtemel unsurları temizleyerek işe başlamıştı. İlk Anadolu ve Rumeli'nin bazı yerlerinde fiilî bir özerkliğin temsilcileri gibi hareket eden ayanları bertaraf etti. Onların ardından Yeniçeri Ocağı'nı ilga etti. Bundan sonra devletini modernleştirme programında gözle görülür bir ilerleme kaydedebilmişti.

### **MERKEZİ TEŞKİLAT: NEZARETLER VE ÇALIŞANLARI**

II. Mahmud zamanında özellikle merkezî idarede devrim niteliğinde değişimler olmuştur. Eskinin Divan-ı HumayûnDîvân-ı Humâyûn merkezli basit yönetim yapısının yerini çok daha çetrefilli bir hükümet sistemi aldı. Bunun için evvela "danışma kurulları" oluşturuldu. Bu kurullar ve eskinin işlevselliğini yitirmiş müesseseleri bugünün bakanlıklarının nüvesi olan nezaretlere dönüştürüldü. O kapsamda Şehreminilik kaldırıldı ve yerine vergi toplama ve kolluk görevlerini yerine getirmekle vazifelendirilen İhtisab Nezareti kuruldu (1826). O sene ocakla birlikte kaldırılan Yeniçeri Ağalığı yerine Seraskerlik Makamı ihdas edildi. Sarayın iç idaresinden sorumlu olan idarî üniteler Enderun-ı Humayûn Nezareti adıyla 1833 senesinde yeni bir yapılanmaya kavuştu. Sadrazamın ülke içerisindeki işlerinde yardımcısı konumunda bulunan Sadaret Kethüdalığı Dâhiliye Nezareti, Reisülküttaplık ise Hariciye Nezareti oldu. Divan görüşmelerinin güvenliğini sağlamak ve alınan kararları tatbik etmekle görevli olan Çavuşbaşılık Deavi Nezareti'ne, Başdefterdarlık da Maliye Nezareti'ne dönüştürüldü. II. Mahmud'un ülke sınırları içerisindeki her bir müesseseyi denetlemek çabasıyla vakıflar da paylarını aldılar. 1826 senesinde Evkaf Nezareti çatısı altında bir araya gelmek mecburiyetinde kaldılar. 1835 senesine gelindiğinde Mekke ve Medine vakıfları için de Haremeyn Evkaf Nezareti kuruldu. Bu iki nezaret bir yıl sonra birleştirildi. 1838 yılı itibarıyla Sadrazam için Başvekil unvanı tercih edildi, makamı da Başvekalet oldu. Meclis-i Vükela denilen Osmanlı kabinesi, yukarıda aktarılan dönüşümlerin ardından devlet idaresinin zirvesindeki yerini aldı. Osmanlı kabinesi, Sadrazamın başkanlığında toplanırdı. Ancak kabine üyelerini Sultan tayin ederdi. Görüşülen hususların kesin surette karara bağlanabilmesi için de onun oluru (iradesi) lazımdı. Gerçek anlamda modern bir kabine olarak nitelendirilebilmesi için henüz çok erken olması bu nedenleydi. Kabinenin dışında, II. Mahmud'un danışıklı hükmetmek politikasının birer mahsulü olarak ayrı meclis ve komisyonlar da kuruldu. Bugünün Danıştay ve Yargıtay'ının yetkilerine sahip Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye (1838), yürütmenin yüksek bir kurulu mahiyetindeki Dar-ı Şura-yı Babıali ve askerî işleri görüşüp karara bağlayacak olan Dar-ı Şura-yı Askerî bahsedilen oluşumların en önemlileriydiler. II. Mahmud'un idare

alanındaki yenilikleri sadece devletin merkez ve taşra teşkilatlarına bazı ekleme veya çıkarmalarda bulunmakla sınırlı kalmadı. Memurlar görevlerinden giysilerine kadar büyük bir değişime uğradılar. Çünkü nezaretler kurulmuştu. Memurlar arasında bir iş bölümü yapılması gerekti. Babıâli memurları iç ve dış işlerinden sorumlu olanlar şeklinde sınıflandırıldı. Askerî ve mülkîmülki yetkilere sahip memuriyetler için de benzer bir ayrıma gidildi. Mesela valilerin üzerinden askerî yetkileri alındı, sadece sivil yetkilere sahip kıldılar. Bu dönemde ayrıca III. Selim tarafından görevlendirilip yabancı dil ve diplomatik deneyim eksikliklerinden dolayı İstanbul'a geri çağrılmak zorunda kalınan daimî elçiler 13 yıllık bir kesinti devresinin ardından yeniden belli başlı Avrupa başkentlerine gönderildiler. Alınan tedbirler sayesinde de günümüze kadar uzanan süreçte bir daha benzer kesinti devreleri yaşanmadı.

### **TAŞRA TEŞKİLATI**

II. Mahmud, devlet merkezimerkezini yeniden organize ederken elbette taşra yönetimini ihmal etmedi. Valileri merkeze bağladı. Maaş ve emirleri sadece devlet merkezimerkezinden alan, görev ve yetkileri tanımlanmış birer memur olarak devlet teşkilatında olmaları gereken yere konuldular. Bu devirde mülkîmülki idarede yapılan asıl yenilik ise halkın hükümetle olan münasebetlerini koordine etmek üzere köy ve mahallelerde kurulan muhtarlıklar olmuştu. İlk defa 1829 senesinde İstanbul'da uygulamaya konulan muhtarlık teşkilatı 1833'ten itibaren Kastamonu'dan başlayarak taşrada da yayılmıştır.



## GİRİŞ

19. yüzyıl, Osmanlı Devleti açısından bürokrasinin batı dünya görüşünün etkisiyle hukuki, mali ve idari reformlarla gelenekten moderne doğru gerçekleşen bir sürecin adıdır. Uzun zamandan beri bir buhran içerisinde olan Osmanlı Devleti, toprak kayıplarının yanı sıra, gittikçe işlevsizleşen geleneksel kurumlar ile de karşı karşıya kalmıştı. Bu süreç, Tanzimat'la birlikte batı sisteminden esinlenmiş, bütüncül, hemen her alanı kapsayan ve merkeziyetçi bir devlet teşkilatlanması hedefine bürünmüştü.

### Merkez Teşkilatında Meydana Gelen İdari Değişiklikler

Osmanlı Devleti'nde III. Selim ve II. Mahmud devirlerinde ve Tanzimat Dönemi'nde idare ile ilgili düzenlemelerin en önemli özelliği yapılan reformların siyasal sistemi de içerecek şekilde düzenlendiği görülmektedir.

### Babıâli'nin Kuruluşu

Tanzimat devri, nezaretlerin ortaya çıktığı ve merkezi idarede gittikçe artan bir ihtisaslaşmanın kendini gösterdiği bir dönemdir. BâbıâliBabıâli'nin kuruluşu nezaretlerin ihdasıyla başlar. 1836 yılında ilk olarak sadrazamın yardımcılığını yapan sadaret kethüdalığı, daha sonra adı Dâhiliye Nezareti'ne çevrilecek olan Umûr-ı Mülkiye Nezareti'ne, Dîvân-ı Hümâyûn bürokrasisinin başında olan Reisülküttaplık makamı ise dışişleri ile ilgilenen Haâriciye Nezareti'ne dönüştürülmüştür. Taşra teşkilatında ise vilayet, mutasarrıflık, kaymakamlık ve adliye teşkilatı için müstakil binalar tahsis edilmiştir. Bu bağlamda Tanzimat, Osmanlı bürokrasisinin çeşitlendiği ve güçlendiği, aynı zamanda resmî büroların oluştuğu bir dönemdir. Başvekâlet ve Heyet-i Vükelâ'nın oluşması 1838 yılında sadaret makamının adı Başvekâlet olarak değiştirildi. Başvekil, nezaretler adıyla kurulan bakanlıklar arasında koordinasyon ve iş birliğini sağlayan bir role sahipti. Her ne kadar başvekil unvanı kullanılsa da bu geçici bir süreyi kapsar. Sadrazam, Heyet-i Vükelâ reisi olmakla beraber o dönem için kabinenin müşterek mesuliyeti söz konusu olmadığından bunun bir hükümet başkanlığı olarak adlandırılması çok kolay değildir. Hükûmetin ortak mesuliyeti olmadığı için Heyet-i Vükelâ üyeleri olan nazırlar, padişaha karşı tek tek sorumlu idiler. Nezaretleri idare eden naâzırlar sadece padişaha karşı sorumlu olup onun tarafından atanırlardı. Bu durum ancak 1908 Meşrutiyet'in ilanından sonra değişti. Merkez teşkilatında yeni meclisler Dîvân-ı Hümâyûn yerini BâbıâliBabıâli'ye bırakınca, Dîvân-ı Hümâyûn'a ait bazı özellikle yasama yetkisinin kullanıldığı meclislerin de lağvına neden oldu. Oluşan bu boşluğu doldurmak amacıyla özellikle Meşveret Meclisi, gerek III. Selim gerekse II. Mahmud dönemlerinde sıklıkla kullanılmıştır. Ancak merkezi idarede başlayan reform süreçleri, Meşveret Meclisi'nden daha farklı alanlarda hizmet verecek yeni meclislerin kurulmasını mecburi kılmaktaydı. Bunun üzerine II. Mahmud, bu meclisten farklı olarak üç tane daimi görev yapan kurul oluşturmuştur. Bunlar II. Mahmud döneminde başlatılan askeri raporları takip üzere kurulan Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî, sadrazam danışmanlık yapmak üzere 24 Mart 1838 de kurulan Dâr-ı Şûrâ-yı BâbıâliBabıâli ve yine aynı tarihte kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'dir. Kasım 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı, Osmanlı toplumu için o güne kadar görülmemiş düzeyde farklılıklar getirmiş olmakla beraber devletin işleyişi açısından da Osmanlı Devleti'ni daha batılı ve modern bir yapıya kavuşturma amacını taşımaktaydı. Diğer bir meclis grubu da nezaret meclisleridir. İlk kez 1838'de Sanayi ve Ticaret Meclisi, 1840'da özellikle düşünülen mâlimali ıslahatları gerçekleştirmek üzere Maliye Nezareti bünyesinde Meclis-i Muhasebe-i Maliye kurulmuştur. Bu meclislerin yanında geçici meclisler de kurulmuştur. 1876 yılında ise ilk Kânûn-i EsâsîKanunuesasi (Anayasa) ilan edilerek, parlamenter monarşiye geçişte önemli bir kurum olan bir millet meclisi oluşturuldu. Taşra teşkilatında yapılan idari düzenlemeler Tanzimat'tan sonra Osmanlı Devleti bütün mali işleyişi, merkezi yönetimin belirleyiciliği içerisinde tutmak istiyordu. Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi işleyişi anlamında en önemli gördüğü alanlardan biri mâlimali teşkilattı. Devlet içerisindeki tüm mâlimali işlemlerin başkentten yönetilmesi ve devletin her köşesindeki tüm mâlimali hak ve yükümlülüklerin hukuki esaslara dayandırılması temel amaçtı. Taşra teşkilatında meclisler Osmanlı Devleti'nde 1842 yılında taşra idari yapısında yeni bir düzenleme ile önceleri adli bir birim olan kaza, idari birim haâline getirilmiş böylelikle yeni idare anlayışında hiyerarşik yapı, eyalet, sancak ve kaza olarak belirlenmiştir. 1844'te yapılan bir düzenleme ile eyaletlerde meclis kurulması kararlaştırılmıştır. Mithat Paşa, 1864'te Tuna Vilayeti valiliğine getirilerek Tuna Vilayeti Nizaâmname'si, 7 Kasım 1864'te yürürlüğe konulmuştur. Mülkiî teşkilatta uygulanan sisteme bazı yenilikler getiren bu nizamname ile Osmanlı Devleti; vilayet, sancak, kaza ve köy olarak yeni idari birimlere kavuştu. Bu

birimlerden vilayet valiler, sancaklar mutasarrıflar, kazalar kaymakamlar tarafından, köyler de muhtarlar tarafından idare edilmekteydi. Bu nizamname 1867'de Vilayet-i Umumiye Nizaâmnaâmesi adıyla ülkedeki tüm idari birimleri içine alacak şekilde yürürlüğe girdi. Vali muavinliği görevinin ilk kez ihdas edildiği 1871 yılında yayımlanan İdare-i Umûmiye-i Vilâyet Nizaâmnaâmesi'nde Osmanlı Devleti idari bakımdan, Rumeli'de 10 vilayet 44 sancak, Anadolu'da ise 16 vilayeti 74 sancak, Kuzey Afrika'da ise 5 sancak olarak yapılanmıştı. Yerel yönetimlerle ilgili idari düzenlemeler Osmanlı Devleti'ne ticaret için gelmiş olan tüccarların yerleştiği Galata ve Beyoğlu bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye'yi kuruldu. Fransa'nın başkenti Paris'teki belediye dairelerinden biri olan 6. dairenin mevzuatının aynen alınması nedeniyle ismi bu şekilde anılan bu dairenin, 1868'de çıkarılan Dersâdet İdare-i Belediye Nizaâmnaâmesi ile toplam 14 daire başkanlığı altında bir belediye teşkilatı oluşturuldu. İstanbul'un diğer semtlerine yapılan uygulamalar bu bölgeler kadar başarılı olamadı. Ancak bu örnek üzerinden 1864 Vilayet Nizaâmnaâmesi ile öncülük edilen taşrada belediye kurma çalışmaları 1871 Vilâyet Nizaâmnaâmesi ile devam etmiş, 1876 Kanun-i Esasi Kanunuesasi ile de üyeleri seçimle belirlenen meclislerce yönetilmesini karara bağlanmıştır. 1876 Vilayet Belediye Kanunu gereğince her belediye, başkan ve üyeleri halk tarafından seçilen meclisten oluşacaktı. Şehir veya kasabanın nüfus yoğunluğuna göre dört yıl için 6 veya 12 kişilik bir belediye meclisi seçilirdi. Belediye reisi bu üyelerin arasından hükümetçe seçilirdi. İstanbul belediye reisleri ve üyeleri 1877 yılından sonra tayinle bu görevlere gelmeye başladılar.

**VİLAYET ÖNCESİ MÜLKİİ DÜZENLEMELER**

Osmanlı taşrasında yaşanan iç isyanlar ve yönetim anlayışı, mülki sistemde bir takım düzenlemeler yapılmasını kaçınılmaz kılmıştı. İlk adım Muhassıllık Meclisleri'nin kurulmasıdır. Muhassıllık Meclisleri Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'de alınan bir kararla sancakların idaresi, mütesellim adı verilen aynı zamanda vergi de toplayan yöre eşrafından alınarak Muhassıl-ı Emval unvanlı devlet görevlilerine teslim edilmiştir. Muhassıl'a yardımcı olmak üzere; iki kâtip, kadı/naib, müftü, subay ve yöre ileri gelenlerinden (müslim/gayrimüslim) dört kişi olmak üzere toplam 10 üyeli bir meclis oluşturulmuştur. 1840-1841 yıllarında önemli gelir kayıplarının yaşanması üzerine muhassılların görevlerine son verilmiş, meclisler valinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Kaza İdaresinin Oluşturulması 1842 yılında daha öncesinde salt adli bir coğrafi bölge olan kaza birimi, mülki bir ünite olarak örgütlenmiştir. Böylece sancak yönetimi kaymakama, kaza yönetimi ise kaza müdürüne bırakılmıştı. Kaza müdürlerinden öncelikle kazalarına bağlı köylerden aşar ve benzeri vergileri zamanında toplanmasını kontrol etmesi bekleniyordu. Ayrıca asayiş konularını denetlemesi de bir başka beklentiydi. 1849 Talimatnaâmesi 1840'lı yılların sonunda mevcut teamül ve talimatların taşranın gereksinmelerini karşılamaması üzerine yeni bir yasal düzenlemeye gidildi. Yayınlanan Talimatnaâme'ye göre vali, defterdar, hâkim (kadı veya naip), müftü ile halktan seçilecek toplam 4 temsilci (iki Müslim ve iki gayrimüslim) eyalet meclisini oluşturacaktı. Eyalet meclislerinin kuruluş, görev ve sorumluluklarını düzenleyen Talimatnaâmeyle meclislere yönetim, yargı, denetleme, sağlık, bayındırlık, eğitim-öğretim alanlarında görev ve sorumluluklar verildi. Dolayısıyla meclisler, vali karşısında alternatif bir icra organı haâline getirilmiş ve hatta neredeyse taşra yönetiminde üstünlüğü sağlanmıştır. 1852 Fermanı Eyalet yönetiminin meclislere devredilmesi ancak meclislerin kendilerinden bekleneni verememesi, üstelik yetki tasarrufunda valilerle yaşadıkları sorunlar yeni bir düzenlemeyi kaçınılmaz kılmıştır. Yayınlanan fermanla taşra meclislerinin malî mali, askerî ve idarî bütün yetkileri tekrar valilerin kontrolüne verilmiştir. Ayrıca vali; taşra meclislerinin üyelerini, kaymakam ve müdürleri atamak ya da azletmek, mali hesapları incelemek, askerî birlikleri göreve çağırmak gibi yetkilerle donatılmıştır. Ayrıca fermanla defterdarın vali üzerindeki teftiş hakkı elinden alındığı gibi valinin kamu asayışı ve düzeninin sağlanması konularında sahip olduğu yetkiler genişletilmiştir. Öyle ki, halkın verdiği dilekçelerin dahi görüşülüp görüşülemeyeceği gibi küçük mülahazalar dahi valinin tasarrufuna bırakılmıştır. Bir başka ifadeyle, 1852 Fermanı ile valinin sarsılan nüfuzu yeniden kurulmuştur. Bu ilişki çerçevesinde en dikkate değer farklılık, meclis başkanlığının dahi valiye tevdi edilmiş olmasıdır. 1858 Talimatnaâmesi Kırım Savaşı kaynaklı sorunlar, mülki idarenin bir kere daha düzenlenmesi ihtiyacını/talebini ortaya çıkarmıştır. Talimatnaâme ile ülke; eyalet, liva, kaza ve köylere ayrılmıştır. Eyaletin yönetimi valilere, merkeze bağlı müstakil livaların yönetimi mutasarrıflara, bir eyalete bağlı livaların yönetimi kaymakamlara, kazaların yönetimi de müdürlere bırakılmıştır. Ayrıca talimata göre taşrada yapılacak en küçük mülki taksimat değişikliği "irade-i seniyye"ye yani padişah onayına bağlı kılınmıştır. 22 Eylül 1858 tarihinde yürürlüğe giren düzenlemenin temelinde, valininyi taşrayla ilgili her konuda yetkili hâle getirilmesi yatmaktadır. Ordu komutanlarıyla İstanbul'dan gönderilen maliye memurları ona karşı sorumlu kılınmıştır. Yalnız eyalet memurlarının ve yurttaşların elinde valinin yasaları çiğnediğine dair kanıt olması haâlinde doğrudan İstanbul ile yazışmaya hakları olabilirdi. Bunun haricindeki her türlü yazışma valinin onayına bırakılmıştı. İdarî meclisler tüm düzeyde yeniden işletilecek ancak görevleri valilere ve kaymakamlara danışmanlık yapmaktan ibaret olacaktı. 1858 Talimatnaâmesi'yle valinin dışında sancak ve kaza düzeyinde görev ve yetki verilen idare amirlerinin de sorumlulukları bir kez daha tanımlanmış, detaylandırılmıştır. 1858 Talimatnaâmesi, kâğıt üzerinde muntazam olmasına karşın taşradaki uygulamaları hayal kırıklığı yaratmıştır. Özellikle Lübnan gibi dış bağlantıları güçlü bölgelerde iç ve dış kamuoyunu memnun edememiş, şikâyetlere neden olmuştur. 1864 Vilaâyet Nizamnaâmesi bu anlamda daha radikal bir adım olarak tasarlanacaktı.

**1864 VILAÂYET NİZAMNAÂMESİ**

Hersek ve Lübnan'da yaşanan kanlı ayrılıkçı hareketler, 1858 Talimatnaâmesi'nin yetersizliğini tüm açıklığıyla gözler önüne sermiştir. 7 Kasım 1864 tarihli Nizamnaâme, bu anlamda Tanzimat'ın başından beri elde edilen deneyimlerin bir sonucu olarak kâğıda dökülüp, hayata geçirilmiştir. 1864 Nizamnaâmesi'nde ilk olarak mülki taksimat ele alınmıştı. Buna göre ülke, yukarıdan aşağıya doğru vilaâyet, sancak, kaza ve köy olmak üzere yeni idarî birimlere ayrılmıştır. Nizamnaâmeyle en büyük

mülkiî ünite olan "eyalet" ismi artık "vilaâyet" olarak değiştirilmişti. Vilaâyetler sancaklardan, sancaklar kazalardan, kazalar da köylerden oluşuyordu. Vilaâyet idaresi valiye, sancak idaresi mutasarrıfa, kaza idaresi de kaymakamlara veriliyor; köylerde ise seçimle gelen muhtarlar görev alıyordu. Valiye tanınan haklar yeni nizamnâmeyle daha da artırılmıştır. Devlet dairelerinin teftişi, memurların taltifi ve cezalandırılması, zabıta personelinin istihdamı bunlardan sadece bir kaçıydı. Hâlihazırda işlev gören Vilââyet İdare Meclisi, Liva İdare Meclisi ve köylerde İhtiyar Meclisleri Nizamnaâme ile yeniden örgütlenmiş ve valinin mutlak otoritesi altına alınmıştır. Vilaâyet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve o memleket halkının istek ve sorunlarını vilaâyetin yöneticilerine bildiren, daha doğrusu ricada bulunan ve danışma görevini yerine getiren Meclis-i Umumiye-i Vilââyet adında bir organ daha kurulmuştu. Sancaklardan seçilip gönderilen ikişer Müslim ve gayrimüslim üyelerden mürekkep meclis, vergiden bayındırlık çalışmalarına asayıştan ziraate kadar her konuda düşüncesini vilaâyet bürokrasisiyle paylaşacaktı. Yine de işlevinin istişarî yani danışmayla sınırlandığı belirtilmelidir. Nizamnaâme'nin uygulanmasından kaynaklanan sorunları zamana bırakmadan halletmek isteyen Tanzimat bürokratları beş yıl sonra yeni ve daha kapsamlı bir kanuna imza atacaktı.

### **1871 VİLAÂYET NİZAMNAÂMESİ**

1864 tarihli nizamnâmesinin tatbikinde karşılaşılan sorunlar, basit madde değişiklikleri ile değil kendi başına bir kanun çalışmasıyla aşılacak istenmiştir. 1852'den beri takip edilen politikanın doğrultusunda valilerin yetkileri nihai seviyede artırılmıştır. Örneğin; çeşitli kademelerdeki vilaâyet memurlarının valiye ve İstanbul'a karşı olan çifte sorumlulukları özel olarak kaldırmamış ama valinin yetkilerine özel vurgular yapılmıştır. Nizamnâme, "nahiye"yi de idarî bir kademe haâline koymak suretiyle idarî taksimatı beşe çıkarmıştır. Bunların yanı sıra Elviye-i Gayr-i Mülhaka diye adlandırılan bazı livaâlar (sancak) hassasiyetleriyle orantılı bir şekilde doğrudan merkeze bağlanmıştı. Farklı konum ve statülerinden dolayı nizamnaâmenin dışında kalan topraklar da vardı. Bunlar; başta başkent İstanbul olmak çeşitli nedenlerle özerk statü elde etmiş olan Lübnan, Mısır, Bosna ve Girit, merkeze uzak ve sosyolojik yönden aşiret düzenine dayalı Hicaz ve Yemen bölgeleriydi. 1871 Yasası, 1913'e kadar yürürlükte kaldı. Bu yasa, modern türde bir idare anlayışının gelişmesinde, sivil bürokrasinin başkent dışındaki idarî mevkilere yayılmasında, temel ilke ve teamüllerin kurumsallaşmasında, halkın siyasi ve bürokratik süreçlere katılımının kolaylaştırılması ve genişletilmesinde bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir.

### **TANZİMAT BELEDİYECİLİĞİ**

Osmanlı şehirlerinin 19. yüzyılda çeşitli nedenlerle metropol hüviyeti kazanması modern belediye kurumlarının da oluşturulmasını gerektirmiştir. 13 Haziran 1855 tarihinde İstanbul belediye idaresinin (Şehremaneti) teşkili önemli bir kilometre taşıdır. Yine de anlaşılır nedenlerden dolayı halk değil, birinci sınıf devlet iştiraki olarak tasarlanmıştır. Örneğin; Şehremini başta olmak üzere ve şehir meclisinin karar ve yürütme organları, Babı-ı Âli'ce tespit edilip padişah tarafından onaylanmıştır. Meclisin her hareketi ve her kararı şehremini ve Meclis-i Tanzimat ile Meclis-i Vâlâ gibi devletin diğer organlarının denetimine bırakılmıştı. Halk katılımının gerçekleştirileceği meclisin üye seçimi de son derece yuvarlak bir cümle ile geçiştirilmişti. Şehremaneti Nizamnâmesi kuruma tüzel bir kişilik kazandıracak en önemli unsura da hiç değinmemiştir. Şehremanetin faaliyetlerini destekleyecek kaynakların neler olduğu ve buna dayanılarak nasıl bir bütçe yapılacağı da kocaman bir soru işareti olarak kalmıştır. Şehremaneti tecrübesinin başarısızlıkla sonuçlanması üzerine önce İntizam-ı Şehir Komisyonu, müteakiben de sadece Beyoğlu-Galata bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye'nin uygulamaya konulmasına neden olmuştur. 6. Daire tecrübesinden hareketle 1858'de son derece kapsamlı bir belediye nizamnâmesi hazırlanarak yasalaştırılmışsa da idarî ve malî mali yetkilerinin yanı sıra halk desteğinden mahrum belediye teşkilatının güçlenmesi mümkün olmamıştır. 1857-1858 Nizamnâmeleri ile bir şekil verdirilmeye çalışılan Osmanlı belediyeciliği ilk parlamento tarafından hazırlanan 1877 Belediye Kanunu'na kadar 6 Ekim 1868 tarihli "Der-saadet İdare-i Belediye Nizamnâmesi" de dâhil olmak üzere kayda değer bir dönüşüm yaşamadı.

**Anayasal Gelişmeler****Kâanûn-ı Esâsî**

1876 yılında ilan edilen ilk Anayasa'yı, halkın doğrudan iradesi sonucunda ortaya çıkan siyasi bir metin olarak görmek mümkün değildir. Çünkü Anayasa'da, Sultan'ın ve hükümetinin üstünlüğü devam etmekteydi. Padişah, meclisi feshetme yetkisine sahipti ve Kâanûn-ı Esâsî ile de bu yetkisini hukuki bir zemine oturtmuştur. Anayasa gereği tesis edilen Meclis-i Mebusân'ın yetkileri mutlak ve dokunulmaz değildi. Milletvekillerinin kanun teklifleri hükümet tarafından kontrol edilmekte, kanunun kabulü sonrasında ise padişahın onayına ihtiyaç vardı. Meclis-i Mebusan olarak adlandırılan ve Kâanûn-ı Esâsî ile birlikte tesis edilen Osmanlı Devleti'nin ilk parlamentosu, halkı tam olarak temsil etmekten uzaktı. Her vilayette bulunan idare meclisi üyelerinden bazıları mebus diye İstanbul'a gönderilmişlerdi. İstanbul dışındaki yerlerden gelen mebuslar Tanzimat'la kurulan idare ve belediye meclislerinde çalıştıklarından belli bir birikim ve tecrübe sahibi kimselerdi. Osmanlı-Rus Harbi'nin sebep olduğu gelişmelere ve Meclis'in üçte biri gayrimüslimlerden oluştuğu bir ortama rağmen devletin dış siyaseti mecliste açıkça tartışılan konulardan biri olmuştur. Buna bakıldığında 19. asırda başka hiçbir devletin, resmî olarak kabul ettiği dinin dışındaki inançlara bu denli temsil hakkı tanınması görülen bir durum değildi. Dolayısıyla Kâanûn-ı Esâsî ile ortaya çıkan bu durum, Osmanlı Devleti adına büyük bir devrim niteliği taşımaktadır.

**Merkezî Teşkilat**

Saray Teşkilatı ve Unsurları Sultan II. Abdülhamid ise tahta ilk çıktığı yer olan Dolmabahçe Sarayı'ndan ayrılarak, saltanatı süresince Yıldız'daki sarayda oturmuştur. Sultan II. Abdülhamid de ilave köşkler ve binalar yaptırarak Yıldız Sarayı'nı büyük bir külliye hâline getirmiştir. Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesiyle başlayan süreçte Saray, Osmanlı Devleti'nin idare merkezi olmaktan çıkarak, bir temsil makamı mahiyetini kazanmıştır. Bilhassa Sultan II. Abdülhamid zamanında Saray, kimi zaman Bâab-ı Ââli'ye hükmeden makam, kimi zaman da otoriteyi temsil eden idare merkezi olmuştur. II. Abdülhamid Ddevri'nde devletin idaresi Yıldız Sarayı'ndan gerçekleştirildiğinden dolayı burada, sivil ve askerî konularla ilgili işlere bakan 15 daire ve komisyon birimi teşkil edilmiştir. Sultan/Padişah, devletin idaresini tek elde toplamak amacıyla hemen hemen her konuya veya çalışmaya hâkim ve bilgi sahibi olmak istemiştir. Söz konusu birimlerde çalışmak üzere kendisinin tayin edeceği memurları soruşturmuş, mühim mevkilere getirilecek kişiler hakkında dikkatli ve derinlemesine bir tahkikat yaptırmıştır. Tayinlerde, kendisinin sil baştan düzenlediği Mekteb-i Mülkiye'den mezun olan kişilere özel önem vermiştir. Sultan II. Abdülhamid'in yakınında bulundurduğu memurların hepsinden aynı derecede beklenti içerisine girmediği bazılarının donanımlı ve zeki, bazılarının ise sadece sadık olmalarına dikkat ettiği görülmüştür. Ayrıca yine kendisinin güvenini kazanmış bazı yerli veya yabancı görevlilere de hususi bütçesinden olmak kaydıyla maaşlar dahi verdiği bilinmektedir. Sultan II. Abdülhamid'in yargı mensuplarının bilhassa da hâkimlerin tayinine herhangi bir müdahalede bulunmadığı, bu işi tamamen adliye nazırı'nın takdirine bıraktığı ifade edilmelidir. Mabeyn Müşirliği Dairesi Bir tür saray nazırlığı olan bu dairenin, sSaray'daki diğer kurumlar üzerindeki etkisi pek yoktu. Olması gereken tesir ise sadece kâğıt üzerindeydi. Bu dairenin esas vazifesi, Cuma günleri ve bayramlarda Padişaha takdim olunan arzuâallere incelendikten sonra konusuna göre tasnif edilerek ilgili nezaretlere havale etmektir. II. Abdülhamid Ddönemi'nde bu kurumun başında Plevne kahramanı Gazi Osman Paşa getirilmiştir. Başkitâbet Dairesi Bu dairenin zamanla sayısı değişiklik arz eden 20 ila 30 kadar kâtipi vardı. Başında başkâtip unvanlı bir görevli vardı. Bunlar Sultan ile devletin diğer resmî kurumları arasındaki yazışmaları yapmakla yükümlüydü. Aynı zamanda sarayın dış ülkelerle olan irtibatını da yine bu daire yürütmekteydi. Yapılan tüm yazışmaların kayıtları defterlere kaydedilerek, resmî kurumlardan gelen yazılara padişahın emirleri de eklenerek ilgili birimlere sevk ve tebliğ edilirdi. Bu dairenin yaptığı işlere padişah tarafından büyük önem verildiğinden görev yapacak kişilerin liyakat sahibi olmasına dikkat edilirdi. Kâtiplerin bir kısmı gece mesaiye kalmakla beraber gece boyunca görev yapan nöbetçi yazıcılar da bulunmaktaydı. Dairedeki görevli personel, diğer memurlara nazaran hem maaş hem de itibar bakımından daha öncelikli ve imtiyazlı durumdaydı. Hususî Şifre Dairesi Başkitâbet'e bağlı görünüyor olmasına karşın bu daire, doğrudan Sultan'ın emrinde ve kontrolünde çalıştığı bilinmektedir. Padişah, kendi seçtiği görevlilere dahi pek güvenmediğinden vali, kumandan, elçi gibi çok sayıda üst düzey görevliye bu daireden miftah adı verilen birer şifre anahtarı verip doğrudan doğruya muhabere ediyordu. Mabeyn-i

Humayûn Mütercimleri Yurt dışında yayınlanan gazetelerde önemli görülen haberlerin Türkçeye tercümesi burada görev yapan memurlar tarafından yapılırdı. Ayrıca padişahın çok sevdiği yabancı polisiye ve diğer romanlar da bu dairede tercümesi yapılmaktaydı. Bu işler daha evvel sSadaret makamına bağlı Divan-ı Humayûn tercümanı tarafından yapılırdı. II. Abdülhamid saltanatı süresince bu birimi kendine bağlayarak yabancı ziyaretçi ve elçilerle yapılan görüşmelerde tercüme işlerini yürütmekle görevlendirmiştir. Tercüman, zaman içinde protokol (kabul) işlerini de üstlendiğinden, Teşrifât Nazırı payesine sahip olmuştur.

#### **Bâb-ı Ââli**

Klasik devir boyunca ülkenin idaresini neredeyse bütünüyle elinde tutan Divan-ı Hümayûn'un işlevi, 18. asırda iyice azalmıştır. Daha önceki dönemde nadiren de olsa kullanılan Bâb-ı Ââli tabiri, 18. asrın sonunda Paşa Kapısı ve Sadaret Dairesi, nezaretlerin kurulmasından sonra ise "hükümet hükümet" manasında kullanılmıştır. Tanzimat'ın ilan edilmesiyle birlikte Bâb-ı Ââli adeta idarede tek karar mercii hâaline gelmiştir. İç ve dış meselelerle yoğun ve etkili olarak uğraşmıştır. II. Abdülhamid Ddevri'nde teşkilat yapısında herhangi bir değişiklik yapılmamış olmasına rağmen, siyasetin icra edildiği yer olan Yıldız Sarayı'nda tesis edilen telgraf tesisatı ile istihdam edilen kalabalık bir memur tafesi yeni durumu yeterince açıklamaktadır. Bu dönemde Bâb-ı Ââli önemli kararların alındığı merkez olmaktan çıkmış, daha ziyade devletin kırtasiye işlerinin yürütüldüğü bir birim hâaline gelmiştir.

#### **Sadrazam**

Özellikle kuruluş ve yükseliş dönemlerinde çok etkili bir makam olan ve aynı zamanda padişahın mutlak vekili bulunan Sadrazam, Tanzimat devri boyunca da etkisini ve önemini büyük ölçüde korumuştur. Ancak II. Abdülhamid devletin tüm idaresini adeta tek elde toplayarak, Sadareti büyük ölçüde etkisiz hâle getirmiştir. Ayrıca kendi döneminde yirmiden fazla Sadrazam atayarak, makama karşı olan güvensizliğini ortaya koymuştur.

#### **Meclis-i Vükelâ**

II. Mahmud Ddevri'nde kurulan meclis, kabine veya bakanlar kurulu olarak da tavsif ve tarif edilebilir. Diğer birçok meclis veya müessese gibi bu meclise de zaman içinde farklı isimler verilmiştir. Sadrazamın başkanlığında toplanan kurul her bir nezaretin konularını görüşüp karara bağlardı. Daha önce farklı günlerde toplantı yaparken, II. Abdülhamid devri'nde Çarşamba ve Pazar günleri toplanmış ve bu günlerin dışında toplanılmasına müsaade edilmemiştir. Meclis-i Vükelâ toplantılarına üye olarak Şeyhülislam, Serasker, Tophane Müşiri, Bahriye, Hariciye, Dâhiliye, Maliye, Adliye ve Mezahib, Maarif-i Umûmiye, Ticaret-Nafia ve Evkaf nazırları katılırdı. Meşihat 1425 yılında Molla Fenari'nin Bursa müftüsü olarak tayin edilmesi, bu kurumun Osmanlı Devleti'ndeki başlangıcı olarak genel kabul görür. Kâanûn-ı Esâsî çalışmaları esnasında -devletin dini olmaz- gerekçesiyle Meclis-i Vükelâ dışında tutulmak istenen din işlerinin en yüksek organı olan Meşihat, II. Abdülhamid'in idaresine uygun ve Anayasa'nın bir gereği olarak söz konusu meclisteki yerini korumuştur. Meşihatın başı olan şeyhülislamdır. Şeyülislâmın ve Meşihat'ın vazifesi, en üst fetva makamı olarak kendilerine sorulan dinî, siyasi ve idari meselelerde fıkha uygun fetva vermektir. Cami ve medrese hocalarından mahkeme kadılarına kadar geniş bir kadrosu mevcuttu.

#### **Nezaretler Hariciye Nezareti (Umûr-ı Hariciye Nezareti)**

Hariciye Nezareti Osmanlı HükümetHükûmeti'nin temel ve en önemli nezaretlerinden birisidir. 19. asırda Osmanlı idaresi ile yabancı ülkeler arasındaki ilişkiler Mısır Meselesi gibi çeşitli sebeplerden dolayı yoğunlaşmış, bu süreçte dış ilişkilerin kurumsallaşması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Önceden teşkil edilen Reisü'l Küttab, öteden beri hükümethükûmetin dış yazışmalarını yönetmekteydi. Fakat dış ilişkiler teşkilatının uyumlu ve etkili biçimde yürütülmesi için gerekli altyapı tesis edilememişti. II. Mahmud devri'nde ve Mora isyanı esnasında Divan-ı Hümayûn tercümanlarından Rum kökenli bazı memurların Osmanlı Devleti'ne karşı düşmanca tavır içinde bulunan bazı ülkelerle iş birliği yaptıklarının tespit edilmesi, Müslüman tercümanların yetiştirileceği Tercüme Odası'nın kurulmasına sebep olmuştur. Bu gelişmelere bağlı olarak da II. Mahmud daimi elçiliklerin tekrar kurulmasını sağlamış ve Reisü'l Küttab'a daha fazla yetkilere haiz hariciye nazırı unvanını vermiştir. Hariciye Nezareti, Tanzimat'la birlikte kurulan başka devlet kuruluşlarıyla da yakın ilişki içerisinde olmuştur. Diğer konular arasında ülkedeki tarım, ticaret ve sanayi kollarının geliştirilmesi için görev üstlenen Meclis-i Ziraat, bulaşıcı hastalıklarının yayılmasını önlemek amacıyla kurulan Karantina Meclisi ve reformları uygulayacak kadroların yetiştirilmesi ve eğitimin yaygınlaştırılması için teşkil edilen Meclis-i Maârif-i Umûmiye gibi kurumlar da Hariciye Nezareti'nin denetiminde faaliyet göstermekteydi. II. Abdülhamid Ddönemi'nde dışişleri alanındaki yoğunluk bariz bir şekilde artmıştır. 93 Harbi'nin sonuçlarıyla alakalı devrin güçlü emperyalist ülkelerinin Osmanlı Devleti'ne bir takım müdahalelerinin de bu yoğunluğa katkı sağladığı göz ardı edilmemelidir. Hem bu olumsuz durumun bertaraf edilmesi ve hem de yine adı geçen savaş neticesinde ortaya çıkan ve uzun yıllar devam eden göç hareketlerinin idaresi ile salgın hastalıkların önlenmesi gibi vakalara yönelik faaliyetlerde Hariciye NezâretNezareti'nin ve yukarıda adı verilen bağlı kuruluşların çalışmaları çok faydalı olmuştur. II. Abdülhamid'in devrin büyük devletleri arasındaki mevcut olan ihtilafları göz önüne alarak izlediği dış politikada da Hariciye Nezâret Nezareti'nin sağladığı bilgilerin ve yürüttüğü çalışmaların

büyük katkısı olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Dâhiliye Nezareti II. Mahmud zamanında, 1836 yılında Sadaret Kethudalığı yerine Umûr-ı Mülkiye NezâretNezareti, kurulmuş ve bir sene sonra Dâhiliye Nezâreti olarak ismi tadil edilmiştir. İki sene sonra nezaret lağvedilmiş, görev ve yetkileri Sadaret'e ve ona bağlı Dâhiliye Kalemî Kitâbeti'ne devredilmiştir. 1869 yılında bu nezaret yeniden ve müstakil olarak kurulmuştur. II. Abdülhamid Ddevri'nde nezaret farklı bir teşkilatlanmayla varlığını sürdürmüştür. Yeni yapısı padişahın merkeziyetçi anlayışına uygun olarak daha da gelişerek etkin hâale getirilmiştir. Muhacirlerle, basın ve memurlarla ilgili faaliyet gösteren daireler, nezaretin işlerini yoğunlaştırdı. 1877-78 Osmanlı-Rus Harbi sonrasında kitlesel göçle karşılaşan devletin işlerini nezaret bünyesinde faaliyet gösteren "İdare-i Muhacirin Komisyonu" yürütmüştür. II. Abdülhamid için basının kontrolü çok önemliydi. Saltanatıyla birlikte Hariciye Nezareti'ne bağlı Matbuat İdaresi'ni, Dâhiliye Nezareti'ne bağladı. Onun devrinde bu nezarete bağlı faaliyet gösteren diğer önemli bir kurum da "İntihâb-ı Me'mûrîn ve Sicill-i Ahvâl Komisyonu"dur. II. Abdülhamid devrinde 13 yıl dâhiliye nazırı görevinde bulunan Memduh Paşa, Dâhiliye Nezareti'nin kurumsallaşmasını ve istikrar kazanmasını sağladı. Dâhiliye Nezareti'nin faaliyet yoğunluğunu göstermesi bakımından uğraştığı konulara bakmak gereklidir. Görevleri arasında; casusluk faaliyetlerinin engellenmesi, daha ziyade güvenlik meselelerinden dolayı sancak, kaza, köy statülerinde değişiklikler yapılması, mülkiye memurlarının karşılaştığı sorunların çözülmesi, vilayetlerde yaşayan fakir ve mağdurlara yönelik alınacak sosyal hizmet tedbirlerinin organizasyonu, asayiş meseleleri, halkın iâşe ve ibate (yiyecek ve barınma) sorunlarının giderilmesi, matbuat kanununa uygun yayın faaliyetlerinin denetlenmesi ile merkez ve vilayetlerde yeni memuriyetlerin ihdası gibi birçok görev bulunmaktaydı. Adliye Nezareti II. Abdülhamid'in nispeten kontrolü dışında çalışan ve bağımsızlığını büyük ölçüde koruyan tek ve yegâne nezaret Adliye Nezareti'dir. Nezaretin ve ona bağlı birimlerin nizamnâmesi ilk defa 1879 yılında Said Paşa'nın nazır olduğu dönemde yayınlanmıştır. Bu nizamnâmeyle nezarete bağlı olarak "Müşteşarlık" makamı, "Ceza İşleri Müdürlüğü" ve "Hukuk İşleri Müdürlüğü" gibi birimler oluşturulmuştur. Ayrıca bu düzenleme ile daha önce gayrimüslimlerle ilgili konular Hariciye Nezareti sorumluluğundan alınarak Adliye Nezareti'ne bağlandı. Bu sebepten dolayı nezaretin ismi daha sonra "Adliye ve Mezaheb (Mezhepler) Nezareti" olarak değiştirildi.

### **Maliye Nezareti**

II. Mahmud Ddevri'ne kadar çeşitli gelişmelerden ve değişimlerden geçen Maliye teşkilatı, 1838 yılında Umûr-ı Maliye Nezareti adını almıştır. Nezaretin kurulmasıyla arzulanan ilk hedef; gelirlerin farklı hazinelerde toplanmasına mani olmak ve mümkün olduğu kadar gelirler ile giderleri tek hazineye dâhil etmektir. Diğer bir hedef ise taşradan gelen vergilerin kontrolünü sağlamak ve muhtemel yolsuzlukları önlemektir. Maarif Nezareti II. Abdülhamid'in döneminde, devlet idaresinde ön planda tutulan en önemli hususlardan biri kuşkusuz eğitim faaliyetleri olmuştur. Padişah'ın istibdada meyilli olması maarif gibi birçok alanda yaptığı yatırım ve iyileştirmeler üzerinde sağlıklı değerlendirmeler yapmayı zorlaştırmıştır. Bu açıdan despotluk ve eğitimi yaygınlaştırma çabası birbirinin zıddı gibi görünen bir durumu da beraberinde getirmiştir. II. Abdülhamid Ddönemi maarif alanındaki faaliyetlerin Kâânûn-ı Esâsî'yle temellendirildiğini söylemek mümkündür. Anayasa'ya maarif ile ilgili üç madde konulmuştur. Bu maddelerde; eğitimin serbest olduğu, her Osmanlı vatandaşının özel veya kamu tarafından sağlanan eğitim imkânlarından faydalanabileceği, tüm okulların devletin denetimi altında ve ilköğretimin mecburi olacağı hükme bağlanmıştır. İlköğretimin zorunlu olması ile ilgili benzer bir uygulamaya aynı dönemde Avrupa ülkelerinde de rastlanmaktadır. Böylece bazı istisnalar hariç, daha evvelden vakıflar tarafından sağlanan eğitim faaliyetleri, artık devletin görevleri arasına alınmıştır. 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı (93 Harbi) sebebiyle ertelenmiş olan eğitimle ilgili çalışmalar tekrar ele alınarak maarif teşkilatı yeniden düzenlenmiş, Maarif-i Umumiye Meclisi'nin yetkileri daraltılmış, kadrosu ise azaltılmıştır. Aynı şekilde Maarif Nezareti de bazı değişikliklere maruz kalmıştır. İlköğretim, orta öğretim ve yükseköğretim ile ilgili faaliyetler yürüten üç ana daire ile birlikte bir matbaa ve bir de telif ve tercüme daireleri gibi birimler açılmıştır. Böylelikle hukuki temelli söz konusu bu yeni düzenlemeler sayesinde Maarif Nezaâreti bünyesinde toplamda beş daire tesis edilmiştir. 1882 yılında matbaa ile telif ve tercüme daireleri kapatılarak, yerlerine Encümen-i Teftiş ve Muayene Heyeti kurulmuştur.

### **TAŞRA TEŞKİLATI**

Tanzimat devrinde yapılan birçok düzenleme devletin yönetim tarzının yeniden şekillenmesine sebep olmuştur. 1864 ve 1871 yıllarında oluşturulan İdare-i Umûmiye-i Vilâyât Nizamnameleri bazı değişikliklere tabi tutuldu. II. Abdülhamid Ddönemi'nde ise Berlin Kongresi gereğince Şarkî Rumeli Vilayeti ve aynı sene yayımlanan Halepa Fermanına uygun olarak Girit vilâyeti, diğer vilayetlerden farklı bir yapılanmaya tabi tutulmuştu. 1896-1897 Osmanlı-Yunan Savaşı'ndan galip çıkmasına rağmen, 1899 tarihli anlaşmayla Osmanlı askeriaskerinden arındırılan Girit ile birlikte Sultan'ın, saltanatının son dönemine geldiğinde Osmanlı Devleti sınırları dâhilinde toplam 32 vilâyet mevcuttu. Vilayetleri valiler, sancakları mutasarrıflar, kazaları kaymakamlar ve nahiyeleri müdürler idare etmekteydi. Vali ve mutasarrıflar doğrudan padişah tarafından tayin edilmekte idi. Kaymakamlar dâhiliye nazırı tarafından atanmakta iken, nahiyeye müdürleri halk tarafından seçilmekte idi. Abdülhamit'in tahta



çıkmasından kısa bir süre önce, 6 Nisan 1876 tarihinde İdare-i Nevahî Nizamnamesi yayınlanmıştır. Nahiyelerle ilgili düzenleme daha ziyade batılların baskısı sonucu ihdas edildiğinden ve devletin bütünlüğüne bir tehdit olarak görüldüğünden Osmanlı idaresi tarafından pek hoş karşılanmamıştı. Bu sebepten ötürü olsa gerektir ki aynı yılın Aralık ayında kabul edilen Anayasa'nın 1. maddesinde Osmanlı Devlet'inin bölünmez bütünlüğüne kuvvetli bir şekilde vurgu yapılmıştır. II. Abdülhamid Dönemi'nde devletin yönetimi alanındaki en büyük meselelerinin başında hiç şüphesiz Rumeli vilâyetlerivilayetleri gelmekteydi. 93 Harbi hezimetini sonrasında bölge muazzam bir menfaat çatışma merkezi hâline gelmişti. Osmanlı Devleti'nin Avrupa toprakları üzerinde emelleri bulunan devletler, açıkça Osmanlı idaresinin iç işlerine müdahale ediyorlardı. Berlin Kongresi kararları neticesinde Sırbistan, Karadağ ve Romanya bağımsız olmuş ve daha önce bağımsız olan Yunanistan ile tam bağımsız olmazsa da birçok ülkenin desteği ile hareket eden Bulgaristan ise Osmanlı Devleti için büyük sorunların merkezi hâline gelmiştir. Berlin Kongresi akabinde büyük çoğunluğu Müslüman olan Bosna ve Hersek, Müslüman halk ile Ortodoks Hıristiyanların direnişine rağmen Avusturya tarafından işgal edilmiştir. Tüm bu hadiselerin sonucunda Osmanlı idaresi; adeta bir muhacir istilasına maruz kalan, kısıtlı imkânlarla rağmen zorla göçe tabi tutulan Müslümanlara barınak ve iâşe temin etmek için seferber olmak zorunda kalmıştı. Gerek 93 Harbi gerekse sonraki göç ve katliam esnasında ne Balkan ülkeleri ne de Avrupa ülkeleri Cenevre Sözleşmesi de dâhil insanî değerlere vurgu yapan hiç bir yasa ve teamüle uymamışlardır. II. Abdülhamid, bu durum karşısında bölgede Avrupa devletleri ile Rusya'nın menfaat taşeronluğunu üstlenen Rumeli Hıristiyanları arasında özellikle dinî ittifak kurulmaması için elindeki bazı imkânları kullanmış ve büyük ölçüde buna mani olmuştur. Orada yaşayan Müslüman ve gayrimüslimleri açılan çok sayıda okul marifetiyle Osmanlı'ya bağlı kılmaya çalışmıştır. Ayrıca yolların tamiri ve iletişimin hızlı ve sağlıklı yapılması açısından önemli bazı telgraf hatlarının açılması halkın desteğini kazanmak maksadıyla yapılan diğer mühim yatırımlardandır.

**SİYASET – YÖNETİM – REFORM**

23/24 Temmuz 1908 tarihinde Anayasa'nın ilanı sonrasında yaşanan siyasi istikrarsızlık; güçlü, uzun süreli ve geniş desteğe sahip hükümet-hükümetlerin kurulmasını engellemiştir. Meşrutiyetin ilk uzun süreli hükümet-hükümetini kuran (6.5 ay!) Kamil Paşa, politikaları ve akıbetiyle haleflerinin de kaderini tayin etmiştir. Önceki dönemin sivriyen memurlarını ihracıyla, getirdiği yabancı uzmanlarla önemsiz teşkilat reformlarıyla maddi imkânsızlıklara teslimiyetiyle, toprak kayıplarıyla, İttihatçılar tarafından hırpalanması ve en nihayetinde parlamento tarafından azledilmesiyle Meşrutiyetin tüm cilvelerini deneyimlemiştir. Kendisinden sonra kurulan Hüseyin Hilmi Paşa kabinesi döneminin en önemli reformu, mali merkezleşme yönünde atılan adımlar olmuştur. Fakat yaşanan 31 Mart olayı siyaset hayatında telafi edilemeyecek sonuçlar yaratmıştır. İç ve dış siyasette artan tehdit algısının tansiyonu yükselterek politik mücadeleyi anormalleştirmesi ve militerleştirmesi dönemin belki de en talihsiz gelişmesidir. Bir diğer gelişme İttihatçı partinin meclis içindeki desteğini kaybetmesiyle yaşanmış, parti üyeleri çareyi Anayasa maddelerini değiştirerek yetkiyi yine Sultan'a devretmekte bulmuşlardı. İttihatçı parti kamuoyunda artan rahatsızlığı sadrazam değişikliğiyle aşmaya çalışmıştır. Hakkı Paşa sadaret koltuğuna otururken, sonuçlandırılmamış teşkilat reformları, mali yokluk, tazminatsız işten çıkarılan memurlar ve kampaşmış bir siyasi yapı bulmuştu. Mülkiye kökenli Sadrazam Hakkı Paşa belki İttihatçıların tam güvenine sahipti ama yukarıda bahsedilen nedenlerden dolayı kuvvetli bir hükümet-hükümete sahip değildi. "Adalet ve İhsan" sloganıyla özetlediği programı evveliyatla ülke içinde asayiş, siyasette barış ve maliyede istikrar müjdesi vermekteydi. Makul bir yöneticinin böylesi bir karmaşada dahi neler yapabileceğinin en güzel örneğidir belki Hakkı Paşa. En sert eleştirileri dahi yumuşak ve saygılı bir üslupla yanıtlaması, her türlü eleştiriye, tavsiyeye açık olması ve İttihatçı baskıya rağmen liyakati ödüllendirmesi idare tarihimizin müstesna sayfalarındandır. Vergi artışının bayındırlık çalışmalarına yansması ve memurların siyasetten ayrıştırılması kayda değer işlerdendir. Ancak Kamil Paşa Hükümet-Hükümeti'nin yüzleştiği sorunlar haâlâ devam ediyordu ve bunlara bir de İtalyanların Trablusgarb'ı işgali eklenmişti. Said Paşa böylesi bir dönemde savaş hükümet-hükümetini kurmuştu. Savaş koşulları idari reforma fırsat bırakmamışsa da mahkeme süreleri ve medrese müfredatında yapılan düzenlemeler dikkat çekmiştir. Olaylı genel seçimler sonrasında bir askeri müdahale ile hükümet-hükümet düşürüldüğünde artık gündem tamamen iç ve dış politik mücadelelere yerini bırakmıştır.

**MERKEZİ İDARE**

Sultan Meşrutiyet Dönemi Sultan'ı 1876 Anayasasında yapılan değişikliklerle meclis denetimine alınmıştır. Yasaya bakıldığında başkomutanlıktan, genel affa kadar yetkileri hayli genişçe tanımlanan sultan son aşamada meclis tarafından sınırlandırılmıştır. Sadaret – Nezâret/Nezaret Sultan II. Abdülhamid Dönemi'yle kıyaslandığında Meclis-i Vükela'nın yani Bakanlar Kurulu'nun önemi artmıştır. Başta Sadrazam olmak üzere bakanlar istişariî değil icraî makamlar haâlîne gelmiştir. Bakanlıklar yani nezâret/nezaretler; dairelerden, daireler şubelerden, şubeler kalemlerden, kalemler kısımlardan, kısımlarsa masalardan oluşurdu. Meclis-i Vükela/Vükela'da kararlar oy çokluğuyla alınır. Oylamada azınlıkta kalan nazır ya çoğunluğa uyar ya da istifasını verirdi. Vükelaâ'nın başı olan Sadrazam'ın kırtasiye yükü, başında bulunduğu Sadaret dairesi tarafından yürütülürdü. Vükelaâ'nın en önemli bakanlıklarından birisi Maliye Nezâret/Nezaret'i idi. Mali merkezleşme politikası doğrultusunda Rüşumat (gümrükler) Posta ve Defter-i Hakani (tapu) gibi kurumlar Maliye çatısı altında birleştirilmiştir. Diğer nezâret/nezaretlerde olduğu gibi Maliye'de de personel ve teşkilat reforma tabi tutulmuştur. Muhasebe-i Maliye ve Muhasebe-i Umûmiye gibi müdürlükler bütçe hazırlığı, gelir-gider kontrolü gibi işlevleriyle ön plana çıkmıştır. Nitelikli personel eksikliği devrin en tartışılan konusuydu. Maliyeciler çözümü kurum bünyesinde bir Maliye Mektebi açmakta bulmuşlardı. Böylece gerek mevcut ve gerekse yeni alınacak personeli bizzat kendileri eğitmeye başlamışlardı. Ayrılıkçı hareketlerle sarsılan devletin belki de en fazla mesai yapan bakanlığı Dâhiliye Nezâret/Nezaret'i'di. Dönem boyunca bitmeyen asayiş sorunlarıyla Yemen ve Arnavutluk'taki rahatsızlıklar Dâhiliye bürokratlarını her daim meşgul etmiştir. Bu anlamda nezâret/nezaret içindeki Muhaberât İdaresi hızlı haber akışını sağlamak için sil baştan düzenlenirken, Matbuat İdaresi sadece ülke içi yayın faaliyetlerinin kontrolü konusunda değil aynı zamanda devlet politikalarının propagandasını yapmak için yeniden örgütlenmişti. Vilaâyetlerden personel veya mülki sisteme yönelik şikâyetler teftişin önemini gözler önüne seriyordu. İşin tuhaf tarafı daha öncesinde uzman müfettişlerden müteşekkil bir

kurul oluşturulmamıştı. Şikâyet veya istek üzerine bir nezâretnezaret personelinin görevlendirilmesi semeresi olmayan teşebbüslerdi. Oldukça dar bir kadro ile çalışma hayatına atılmış olsa da Heyet-i Teftişîye Riyaseti, kurumsal uzmanlaşma sürecinde atılmış önemli adımlardan birisiydi. Dâhiliye NezâretNezareti aynı zamanda yerel teşkilatın da bir numaralı sorumlusuydu. Her müdüriyet kendi idaresine verilen vilâyetin işleriyle uğraşmaktaydı. Böylece işlerin kolaylaştırılacağı ve profesyonelleşeceği düşünülmüştü. Şehremaneti, Sıhhiye NezâretNezareti ve Emniyet-i Umûmiye Müdüriyeti, Dâhiliye NezâretNezareti'ne bağlı diğer başkanlık ve genel müdürlüklerdi.

### **MÜLKİ İDARE**

Osmanlı taşrası, 1864 ve 1871 tarihli nizamnaâmelere göre düzenlenmişti. Söz konusu yasalar 1913 tarihinde ilga olunarak yeni vilâyet nizamnaâmesi uygulamaya konulmuştur. Nizamnaâme çevresinde mülki personel-teşkilat sistemine bakalım. Personel Mülki yapının en tepesinde vali bulunuyordu. Vali devletin temsilcisi, Sultanın ve Sadrazamın taşradaki vekiliydi. Valilerin çok geniş bir sorumluluk alanı mevcuttu. Kanun ve nizamların vilâyette tamamen uygulanması, vilâyetteki tüm memurların hâal ve hareketlerinin denetlenmesi ve bunun için her yıl, üç ay kadar vilâyet teftişine çıkması ilk aşamada sıralanmıştı. Birçok konuda Dâhiliye NezâretNezareti'ne danışmak zorundaydı. Vali, vergi düzeninin korunmasından, jandarmalarca güvenliğinin sağlanmasından ve gelirlerin zamanında toplanmasından da sorumlu tutulmuştu. Vilaâyet Nizamnaâmeleriyle valinin işlerine yardımcı olması ve devlet işlerinin aksamadan yürütülmesi amacıyla bir kadro oluşturulmuştu. Vali muavinliği, Yemen ve Bağdat'la sınırlı olmak üzere uygulamaya konmuştu. Her vilâyette birer mektupçu bulunurdu. Evrak odaları bu kişilerin idaresindeydi. Resmî gazete ve matbaa onların sorumluluğundaydı. Defterdar, merkez tarafından çıkarılan iktisadi tedbirleri ve, yenilikleri duyurur, uygular ve aksine hareket edenleri valiye bildirirdi. Vilaâyette sözü edilenlerin dışında şu görevliler bulunuyordu:; hâkim, müftü, bidayet, ceza ve istinaf mahkemelerinin reisleri, Defter-i Hakanî Müdürü, Maarif Müdürü, Posta ve Telgraf Müdürü, Nafia Müdürü, Orman Sermüfettişi, Duyûn-ı Umûmiye ve Reji Nazırları, Sıhhiye Müfettişi, Vilaâyet Mühendisi ve vilâyetteki askerî teşkilatın en rütbeli memuru olan Alaybeyi. 1864-1871 Vilâyet Nizamnaâmeleri, Osmanlı taşrasına iki türlü meclis sistemi getirmişti. Vilâyet İdare Meclisi ile Vilâyet Genel Meclisleri. Vilaâyet Meclisleri Vilaâyet İdare Meclisi'ne vali başkanlık ederdi. Olmadığı haâllerde ise seçeceği yetkili kendisine vekâlet ederdi. Meclis, ancak üye sayısının yarısından fazla olduğu takdirde toplanabilirdi. Vilaâyet İdare Meclisi'nde doğal üyeler ve seçilmiş üyeler bulunurdu. Doğal üyeler; vali, (varsa vali muavini), hâkim, müftü, defterdar, mektupçu ve son olarak cemaatlerin ruhani reisleriydi (müftü, Rum metropoliti, Ermeni Katolik cemaati temsilcisi, Musevi cemaati reis-i ruhanisi ve Protestan vekili gibi). Seçimli üyeler ise yarısı Müslim, yarısı gayrimüslim olmak üzere dört üyeden oluşurdu. İdare Meclisi'nin, pek çok görevi vardı. Bunların en başında yol yapımı geliyordu. Okul, hastane, ıslahane gibi kamu binalarının yapımı da mMeclisin diğer gündem konularını oluşturuyordu. Tarım alanlarının sulanması, bataklıkların kurutulması, fabrikaların açılması, pazar-panayır alanlarının tespiti, mezarlık alanlarının belirlenmesi, köy-kaza sınırlarıyla ilgili rahatsızlıkların görüşülmesi gibi konular da yine Meclis-i İdare'nin mükellefiyetindeydi. Vilâyet Genel Meclisi, ikisi Müslim ve ikisi gayrimüslim olmak üzere her livadan seçilmiş üyelerden oluşuyordu. Meclis başkanlığını vali, yardımcılığını ise varsa vali muavini yoksa valinin tayin edeceği memur üstlenirdi. Meclisin toplanma aralığı 40 günü geçemezdi. Bu süre zarfında, vilâyeti, liva ve kazalara bağlayacak yolların yapımı veya bakımı, kamu binalarının inşası, zirai î ve ticarî teşebbüslerin desteklenmesi, vilâyet vergilerinin iyileştirilmesi gibi konular hakkında müzakereler yürütülürdü. Meclis;, her toplantı dönemi sonunda alınan kararların icrasını denetlemek amacıyla bir komisyon tayin ederdi ki, buna "vilâyet encümeni" denirdi. Geniş sorumluluk alanlarına rağmen meclislerin esas fonksiyonlarının icrai î değil istişarîi yani danışma olduğunu belirtmekte yarar vardır.

### **BELEDİYE**

II. Meşrutiyet Dönemi'nde İstanbullular, belediye üyelerini seçmek için ilk defa sandık başına gitmişti. Belediye başkanlığı yani Şehreminliği ise eskisi gibi yine Padişah tarafından tayin edilmiştir. Meşrutiyet belediyeciliği 1912 tarihli yasayla 1877 yerasından birkaç küçük hususta farklılaşır. Yeni yasa öncekinden taksimat ve teşkilat konularında ayrışıyordu. Belediyelere bütçe oluşturma, mukavele akdi, borçlanma, vergi tahsil etme gibi işlevleriyle tüzel kişilik tanınmıştı. Teşkilat yapısı açısından her iki kanun kıyaslanırsa örneğin birinci maddeyle önceki kanunda 20 olan daire sayısı 9'a indirilmiştir. Cemiyet-i Umûmiye-i Belediyeye'nin 40 olan üye sayısı, her şubeden 6 kişi hesabıyla 54'e çıkarılmıştı. Şehremaneti; devletçe tayin edilen bir şehremini, meclis-i emanet ve meclis kalemi, mektupçu ve mektubi kalemi, muhasebeci ve muhasebe kalemi, vezne kalemi, evrak kalemi, hukuk müşavirliği, evzan idaresi, sıhhiye dairesi, müfettiş, çavuşlar ve diğer memurlardan oluşuyordu.

### MÜTAREKE VE MİLLİ MÜCADELE DÖNEMLERİNDE MERKEZ VE TAŞRA YÖNETİMİ

30 Ekim 1918'de Mondros Mütarekesi'nin imzalanması ile başlayan ve 29 Ekim 1923 tarihinde Ankara'da Cumhuriyetin ilanı ile sona eren devreyi mütareke veya daha genel ifadeyle Millî Mücadele Dönemi olarak isimlendirmek mümkündür. Bu dönem Türk yönetim düşüncesi ve demokrasi tarihi açısından önemli bir süreci kapsamaktadır. Her iki cenahta yani mütarekeyi temsil eden İstanbul merkezi ile Millî Mücadele Dönemi'ni biçimlendiren Anadolu/Ankara'da çoğunlukla birbiriyle yakından ilişkili, zaman zaman da bağımsız gelişmelere sahne olan iki süreç, Türk yönetim tarihi açısından büyük önem arz etmektedir.

#### Mütareke Dönemi'nde Osmanlı Devleti'nde Merkezî Yönetim Padişah ve Hükûmet Mütareke Dönemi

Osmanlı merkez ve taşra teşkilatı, esasında II. Meşrutiyet Dönemi'nde oluşturulan sistemin bir devamı niteliğindedir. Bu sistemin dayandığı anayasal temel ise yine I. Meşrutiyet'in ilanı ile yürürlüğe girmiş olup, 1909 yılında meclis kararıyla bir takım değişikliklerle son şeklini almış olan Kanun-ı Esasi'dir. Buna göre Mütareke Dönemi'nde de devletin resmî merkezi İstanbul'dur. Osmanlı Devleti'nin merkez teşkilatının başındaki hükümdar da Osmanlı hanedanına mensup olan padişah'tır. Padişahın yetkileri, Kanun-ı Esasi'nin 7. maddesinde belirlendiği şekliyle Mütareke Dönemi'nde de aynan devam etmiştir. Yani padişah; vekillerin ya da daha genel bir ifade ile hükûmetin tayini ve yabancı devletlerle antlaşma yapma, harp ilanı, kara ve deniz kuvvetlerinin komutası, şeri hukuk kurallarının uygulanması, devlet işlerine ait nizamnamelerin tanzimi ve yasalar gereğince verilmiş cezaların hafifletilmesi/affedilmesi ve parlamentoyu toplama/dağıtma gibi yetkilere sahiptir. Padişah'tan sonraki yetkili makam ise anayasadaki adıyla vükela-yı devlet olarak tanımlanan hükûmettir. Heyet-i Vükela olarak da adlandırılan hükûmete 1876 Kanun-ı Esasi ile verilen yetkiler (27.-38. maddeler) Mütareke Dönemi'nde de aynı şekilde devam etmiştir. Buna göre hükûmetin başında sadrazam bulunmaktadır (md. 28). Mütareke Dönemi'nde İstanbul'da toplamda 11 hükûmet kurulmuştur. Uzun ömürlü olmadıkları görülen, Mütareke Dönemi Osmanlı hükûmetleri ve sadrazamlar, devletin yönetiminde padişah'tan daha çok ön plana çıkmışlardır. Meclis-i Mebusan Osmanlı Devleti merkez teşkilatının bir unsuru olan Meclis-i Mebusan, Mütareke Dönemi'nde uzun süreli faaliyet gösterememiştir. Mondros Mütarekesi'nin imzalandığı 30 Ekim 1918'den 21 Aralık 1918 tarihine, ikincisi ise 12 Ocak 1920'den 20 Mart 1920 tarihine kadar olmak kaydıyla toplamda yaklaşık 3,5 ay kadar çalışabilmiştir. Çünkü Mondros Mütarekesi'nin imzalanmasından sonra, 21 Aralık 1918 tarihinde Meclis-i Mebusan padişah Sultan Vahdettin tarafından feshedilmiştir. Meclis-i Mebusan'ın yeniden açılması ise ancak padişahın bu kararından bir yıl sonra Ali Rıza Paşa başkanlığındaki hükûmetin almış olduğu kararla yapılan 1919 seçimlerinin ardından 12 Ocak 1920 tarihinde İstanbul'da gerçekleşebilmiştir. Son Osmanlı Mebusan Meclisi adıyla anılan ve 28 Ocak 1920 tarihindeki genel kurulunda yapılan oylama sonucunda "Misak-ı Millî Kararları"nın alındığı bu meclisin ömrü de uzun olmamıştır. 16 Mart 1920'de İstanbul'un resmen işgaliyle dağıtılmıştır. Meclis-i Mebusan'ın yapısını ve çalışma sistemini 1908 yılındaki değişiklik ve düzenlemelerle son şeklini alan Kanun-ı Esasi'ye göre değerlendirmek gerekmektedir. Buna göre Meclis-i Mebusan'ın kanun yapma, kanun koyma-kaldırma, mevcut kanunları tartışmaya açma yetkisinin olduğu da belirtilmiştir. Meclis-i Mebusan Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan adı verilen iki heyetten oluşur. Heyet-i Ayan'ın görevleri; Heyet-i Mebusan'dan verilen kanun layihalarını tetkik edip, şeri ve örfî hukuka, padişahının hukuk-i seniyesine ve yetki alanına, Anayasaya ve devletin üniter yapısına, ülkenin iç güvenliğine, vatanın müdafaa ve muhafazasına uygun olup olmadığını belirlemektir. Heyet bu layihalardan uygun olanları sadarete uygun olmayanları ise düzeltilmesi için Heyet-i Mebusan'a iade etmekle görevlidir. Heyet-i Mebusan: Meclis-i Mebusan'ı oluşturan en büyük heyettir. Yani tüm mebusların oluşturduğu günümüzde genel kurul olarak da adlandırılan heyettir. Üye sayısı ülke nüfusu üzerinden her elli bin (50.000) kişiye bir mebus olacak şekilde belirlenmiştir. Üyelerin seçimi dört yılda bir yapılan gizli oy usulüyle gerçekleşmiştir. Bir kişinin Meclis-i Mebusan'da üye yani mebus olabilmesi için Osmanlı tebası olması, Türkçe bilmesi, 30 yaşını geçmiş olması, bu yaşa kadar birinin hizmetinde bulunmamış olması, iflas etmemiş ve etmişse de hukuken iade-i itibarının verilmiş olması, kötü bir nama sahip olmaması, hakkında malına el konulma kararı olmaması ve medeni haklardan mahrum olmaması gerekmektedir. Heyet-i Mebusan'ın başkanı (Meclis Başkanı) ile ikinci ve üçüncü başkanları padişah tarafından seçilir. Mütareke Dönemi Osmanlı Taşra Teşkilatı Mütareke Dönemi Osmanlı taşra

teşkilatının da yine 1908'deki değişikliklerle son şeklini alan Kanun-ı Esasi'ye göre düzenlendiği görülmektedir. Taşra teşkilatının yapısı ve işleyişi anayasanın "Vilâyât" başlığı altındaki 108.-112. maddelerinde yer alan hükümlerle belirlenmiştir. Bu bölümde ilk olarak vilayetlerin idaresinin daha önceki konularda bahsi geçen tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaideleri üzerine oturtulduğu ve bu hususlara dair derecelendirmenin ise özel nizamnamelerle belirlendiği belirtilmiştir. Devamında ise vilayet, liva ve kaza yönetimlerinde söz sahibi olan, bu birimlerin merkezlerinde teşkilatlanmış idare meclislerinden bahsedilmiştir. Mütareke Dönemi Osmanlı taşra teşkilatında vilayetin altındaki birimleri ise 1913 yılında yayımlanan "1913 İdare-i Umûmiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkati" ile düzenlenmiştir. Bu kanun ile mülki idarede "Vilayetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere, nahiyelerin de karyelere [köylere] müstenid olduğu" hükme bağlanmıştır. 1913 İdare-i Umûmiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkati" ile meydana gelen yeni Osmanlı taşra teşkilatı, Millî Mücadele Dönemi'nde TBMM'nin açılışından sonraki süreçte yapılan bazı değişikliklere kadar Mütareke Dönemi boyunca bu şekilde devam etmiştir. Buna göre taşra teşkilatında biri vilayetler, diğeri ise müstakil mutasarrıflıklar (sancak-müstakil liva) olmak üzere iki büyük idari birimden oluşur. Vilayetlere bağlı livalar (mülhak liva) ve bunlara bağlı kazalar, kazalara bağlı nahiyelerden oluşur. Müstakil livalar ise kazalar ve onlara bağlı nahiyelerden oluşur. Bu mülki taksimata göre vilayet günümüzdeki illerin karşılığıdır. Vilayetlerin idaresinin başındaki en yüksek mülki amir validir. Liva vilayet ile kaza arasında bir idari örgüttür. Tama olarak karşılama da günümüzde ilçeye karşılık geldiğini söylemek mümkündür. Livaların başındaki en büyük mülki amir mutasarrıftır. Kaza bugünkü ilçenin karşılığıdır. Başında kaymakam bulunmaktadır. Nahiy günümüzdeki bucaka karşılık gelir. Başında nahiy müdürü bulunur. Karye bugünkü köy biriminin karşılığıdır. Muhtar ve aza heyeti tarafından idare edilir. Mütareke Dönemi'ndeki idari taksimata gelince "millî sınırlar" dâhilinde; Erzurum, Sivas, Mamuretülaziz (Elazığ), Diyarbakir, Bitlis, Van, Trabzon, Kastamonu, Adana, Ankara, Konya, Hüdavendigâr, Aydın, Edirne ve İstanbul olmak üzere toplamda 15 vilayetin mevcut olduğu görülmektedir. Bununla birlikte bu vilayetlere bağlı olan mülhak liva sayısı ise 35'tir. Bunlara ilaveten; Eskişehir, Antalya, Urfa, İçel, İzmit, Bolu, Canik, Çatalca, Karahisar-ı Sahib, Karesi, Biga, Kayseri, Kütahya, Maraş, Menteşe, Niğde, Antep ve Erzincan olmak üzere 18 müstakil liva ve bunlara bağlı toplam 392 kaza kalmıştır.

#### **Millî Mücadele Dönemi'nde Anadolu'da Yönetim Merkezî Yönetime Giden Süreç (Millî Cemiyetler)**

Bu süreçteki idari teşkilatların temsilini millî cemiyetler yürütmüştür. Kuruldukları yerlerdeki halkı işgallere karşı bilinçlendirmek ve bir birliklilik oluşturmak, İstanbul hükûmeti ve İtilaf Devletleri nezdinde işgal faaliyetlerini protesto etmek, eldeki her türlü vesaiti kullanarak (basın-yayın ve iletişim araçları) millî bir bilinç oluşturmak, işgal tehlikesi olan yerlerin işgalini önlemek ve gerekirse buna karşı silahlı mücadele vermek gibi hedefler doğrultusunda faaliyet göstermişlerdir. Söz konusu bu cemiyetler şunlardır: Trakya-Paşaeli Müdafaa-i Hukuk-ı Heyet-i Osmaniyesi: Edirne Mebusu Faik, Belediye Reisi Şevket ve vilayetin önde gelenlerinden Avukat Şeref beyler tarafından Dâhiliye Nezâretine gönderilen bir dilekçeyle 30 Kasım 1918'de kurulmuştur. Kuruluşundan Sivas Kongresi'ne kadar teşkilatını bucaklara ve köylere kadar genişletmiştir. Kazalarda ise cemiyetin idaresi müftülere bırakılmıştır. İzmir Müdafaa-i Hukuk-ı Osmaniyesi Cemiyeti: İzmir'in Yunanlılar tarafından işgal tehlikesine karşı mücadele etmek ve Rumların bölgenin yerli ahalisine karşı başlattıkları mezalimlere karşı koymak amacıyla 1 Aralık 1918'de İstanbul'da kurulmuştur. Cemiyetin kuruluşunda dönemin İzmir valisi Tahsin (Uzer) Bey'in destekleri olmuştur. Kurucuları arasında eski devlet memurları ve idarecilerin bulunduğu bilinmektedir. Cemiyet daha sonraları Aydın vilayeti ile Menteşe (Muğla) ve Karesi (Balıkesir) sancaklarını da verdiği mücadeleye dâhil etmiştir. İzmir Redd-i İlhak Cemiyeti: 4 Mayıs 1919'da İzmir'in Yunanlılar tarafından işgal edileceği haberleri üzerine İzmir'de kurulmuştur. İlhak-ı Red Heyet-i Millîyesi adıyla da bilinen ve tüm Batı Anadolu'daki işgalleri cemiyet, kısa zamanda kaza ve sancaklardan başlayarak nahiyelere kadar teşkilatlanmıştır. Vilâyât-ı Şarkıyye Müdafaa-i Hukuk-ı Millîye Cemiyeti: Mondros Mütarekesi'nin 24. maddesinin yarattığı Doğu Anadolu'da bir Ermeni devleti kurulması tehlikesine karşı mücadele etmek amacıyla 2 Aralık 1918'de İstanbul'da kurulmuştur. Cemiyetin kurucuları arasında Meclis-i Mebusan'ın doğu vilayetleri mebusları yer almıştır. 1 Mart 1919'da Cemiyetin Erzurum'da bir şubesi açılmıştır. Cemiyetin ilk önemli faaliyeti 17 Haziran 1919 tarihinde Erzurum'da düzenlediği "Vilayet Kongresi"dir. En büyük ve en önemli faaliyeti ise Erzurum Kongresi'dir (23 Temmuz-7 Ağustos 1919). Trabzon Muhafaza-i Hukuk-ı Millîye Cemiyeti: Rumların, İnebolu'dan Batum'a kadar uzanan, Trabzon, Kastamonu ve Sivas vilayetlerinin bir kısmını içine alan bölgede, bir Pontus Rum Devleti kurmaya yönelik faaliyetlerine karşı mücadele etmek amacıyla 12 Şubat 1919 tarihinde Trabzon'da kurulmuştur. Cemiyetin kuruluşu Trabzon'a bağlı sancak ve kaza idarecileri ile belediye reislerinin desteğiyle seçilen üçer temsilcinin Trabzon'a gönderilmesi suretiyle düzenlen bir toplantı sonucunda gerçekleşmiştir. Rize, Giresun, Of, Vakkıkebir, Gümüşhane, Torul, Sürmene, Görele, Maçka, Pazar gibi yerlerde şubeler açmıştır. Kilikya Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti: "Kilikyalılar" adıyla da anılan bu cemiyet, Mondros Mütarekesi sonrasında Adana ve çevresinin mütareke hükümlerine aykırı olarak işgal edilmesi tehlikesine karşılık faaliyet göstermek

amacıyla 21 Aralık 1918 tarihinde İstanbul'da kurulmuştur. Adana, Maraş, Antep ve Urfa gibi yerlerde işgal kuvvetlerine karşı cepheler açılmasında etkili olmuştur. Millî Kongre Cemiyeti: Bölgesel olamayan tek cemiyettir. Cemiyet, dernek statüsündeki 70 kuruluştan müteşekkil bir federasyon niteliğindedir. İlk defa millî kuvvetler anlamına gelen "Kuva-yı Millîye" tabiri bu cemiyet tarafından kullanılmıştır. Cemiyet, 16 Mart 1920 tarihinde İstanbul'un İtilaf Devletlerince resmen işgaliyle birlikte dağılmıştır. Bunlardan başka kurulan büyük-küçük birçok cemiyetin daha varlık gösterdiği bilinmektedir. Heyet-i Temsiliye Heyet-i Temsiliye, Millî Mücadele'yi tek elden yönetmek ve kararların tek bir merkezden alınması amacıyla Erzurum Kongresi'nin son gününde, 7 Ağustos 1919'da, Kongre Genel Kurulu'nca seçilmiş bir heyettir. Erzurum Kongresi'nde Şarkî Anadolu Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti Nizamnamesi'nin Heyet-i Temsiliye başlığını taşıyan 7. maddesinin bir gereği olarak teşkil edilmiştir. Mustafa Kemal Paşa, Heyet-i Temsiliye'nin de başkanı olmuştur. TBMM'nin çekirdek nüvesini teşkil eden Heyet-i Temsiliye'nin yetkileri ve sorumlulukları da yine Şarkî Anadolu Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nin yukarıda bahsi geçen nizamnamesinin 7. maddesiyle hükme bağlanmıştır. Buna göre Heyet-i Temsiliye; Trabzon da dâhil tüm Doğu Anadolu vilayetlerini temsil noktasında yetkili tek makamdır. Söz konusu nizamnamenin "Mevadd-ı Esasîye (Esas Maddeler)" başlığı altında yer alan 4. maddesine göre Heyet-i Temsiliye'nin Doğu Anadolu vilayetleri adına bir hükümet gibi çalışabilecek yetkilerle donatılmıştır. Fakat dönemin şartları içerisinde değerlendirildiğinde ise bölgesel çapta görünmesine rağmen söz konusu bu yetkilerin oldukça geniş ve tüm yurdu kapsayacak şekilde belirlendiği görülmektedir. Sivas Kongresi'nde cemiyet nizamnamesinde yer alan "Heyet-i Temsiliye, Şarkî Anadolu'nun Heyet-i Umûmiyesini temsil eder" ifadesi, "Heyet-i Temsiliye Vatanın Heyet-i Umumiyesini temsil eder" şeklinde değiştirilmiştir. Üye sayısı 16'ya çıkarılmıştır. Amasya Görüşmeleri (20-22 Ekim 1919) Sivas Kongresi'nden sonra Mustafa Kemal başkanlığındaki Heyet-i Temsiliye öncelikli olarak millî iradenin daha sağlam bir şekilde tesisi için Meclis-i Mebusan'ın bir an önce açılması yönünde çalışmalarına başlamıştır. Bu sırada, Damat Ferit Paşa, 2 Ekim 1919 tarihinde istifa ederek hükûmeti feshetmiştir. Bunun üzerine Sultan Vahdeddin, Ali Rıza Paşa'yı hükûmeti kurmakla görevlendirmiştir. Ali Rıza Paşa da millî mücadeleye ve onu yürüten kadroya ılımlı bakan bir kişiydi. Bu yüzden İstanbul Hükûmeti de Heyet-i Temsiliye ile ilişki kurmuştur. Bunun sonucunda 20-22 Ekim 1919 tarihleri arasında Amasya'da İstanbul Hükûmeti temsilcileri ile Heyet-i Temsiliye temsilcileri Mustafa Kemal Paşa, Bekir Sami Bey ve Rauf Bey arasında 3 günlük müzakereler yapılmıştır. Müzakereler sonucunda seçim yapılması ve Meclis-i Mebusan'ın yeniden açılması kararı alınmıştır. Amasya Görüşmelerinden sonra Heyet-i Temsiliye, yurt genelinde toplanacak Meclis-i Mebusan seçimlerini sorunsuz tamamlayabilmek için çalışmaya başlamıştır. Bu çalışmalar esnasında beliren sorun tek sorun Meclis-i Mebusan'ın nerede toplanacağı meselesi olmuştur. Mustafa Kemal Paşa başkanlığında 16-28 Kasım tarihleri arasında Sivas'ta üst düzey bir toplantı yapılmıştır. Toplantı sonunda güvenliğinin sağlanması koşuluyla İstanbul Hükûmeti'nin meclisin İstanbul'da toplanması teklifi kabul edilmiştir. Heyet-i Temsiliye'nin Ankara'daki Faaliyetleri Hem İstanbul hükûmeti cenahında ve hem de Anadolu'da Meclis-i Mebusan'a katılacak mebusların seçiminin yapıldığı bir sırada Mustafa Kemal Paşa başkanlığındaki Heyet-i Temsiliye üyeleri, 18 Aralık 1919 tarihinde Sivas'tan ayrılarak 27 Aralık 1919'da Ankara'ya gelmişlerdir. Heyet-i Temsiliye'nin Ankara'ya gelişinden sonra burası Millî Mücadele'nin merkezi olmuştur. Millî Mücadele Dönemi'nde Merkezî Yönetimin Tesisi TBMM ve Yapısı Türkiye Büyük Millet Meclisi (I. TBMM olarak da adlandırılır) 23 Nisan 1920 Cuma günü Cuma namazının ardından yapılan törenle açıldı. Bu gelişme Türk demokrasi tarihinin en önemli hadisesidir. Cumhuriyete giden yolda çok büyük bir adım niteliğindedir. 24 Nisan günü Mustafa Kemal Paşa, yeni bir hükümet kurulması için başkanlık divanı ve meclis genel kuruluna bir teklif sundu. Ardında yapılan oylamayla I. TBMM'nin ilk başkanı seçildi. Mustafa Kemal Paşa'nın bir hükümet kurulması yönündeki teklifi 25 Nisan 1920 günü ele alındı ve ilk olarak 15 üyeden mürekkep bir layiha encümeni (dilekçe komisyonu) seçildi. Ardından meclisin ilk yürütme organı olan "Muvakkat İcra Encümeni" kuruldu. I. TBMM'deki yürütmeye esas işler, bir hafta boyunca bu encümen tarafından takip edildi. Uzun tartışmalardan sonra 2 Mayıs 1920'de kabul edilen bu kanunla "İcra Vekilleri Heyeti" (Bakanlar Kurulu) yani hükümet teşkil edildi. Mustafa Kemal Paşa'nın teklifinden yararlanılarak meclis başkanı aynı zamanda hükûmetin de başkanı olarak kabul edildi. Bu şekilde meclis üyelerinin tek tek oylanması yöntemiyle de bir meclis hükûmeti kurulmuş oluyordu. Meclis hükûmeti sisteminde yasama, yürütme ve yargı parlamentonun tekelindedir. Olağanüstü bir dönemde kurulan ve Millî Mücadele'yi başarıya ulaştıran I. TBMM kuvvetler birliği ilkesiyle hareket etmekteydi. Nitekim bu durum 20 Ocak 1921 tarihinde ilan edilecek olan Yeni Türk Devleti'nin ilk anayasası Teşkilât-ı Esasî'de de hukukî zemine oturtulmuştu. Savaş döneminin olağanüstü şartları ve meclisin kurucu bir niteliğe sahip olması, kuvvetlerin tek merkezde toplanmasını zorunlu kılıyordu. Özellikle savaş ortamında hızlı yasa çıkarma, karar alma, alınan kararı uygulamla ve suçluları cezalandırma gibi işlerin tek elden yürütülmesi başarının temel şartlarındandı. Tüm kuvvetleri bünyesinde toplayan I. TBMM açıldığı ilk günden itibaren daha ziyade yasama alanında faaliyetler yürüttü. Yasama faaliyetinin temelini İcra Vekilleri Heyeti'nin hazırladığı yasa tasarılarının oluşturulan encümenler tarafından görüşülmesine yönelik çalışmalar oluşturmuştu.

Yasama faaliyetlerinde işleyişe göre, İcra Vekilleri Heyeti tarafından verilen yasa teklifleri önce ilgili encümenler vasıtasıyla yürütülüyordu. I. TBMM'nin yargı erkini kullanma yetkisi tıpkı yasama ve yürütme gibi 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile kendisine tanınan bir yetkiydi. Çıkarılan Hıyanet-i Vataniye Kanunu gereğince olağanüstü yetkilerle donatılmış İstiklal Mahkemelerinin kurulmasına neden oldu. I. TBMM'nin döneminin en demokratik meclislerinden biri olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Mecliste asker-sivil bürokrat, serbest meslek erbabı, din adamı, yerel yönetici, aşiret lideri, doktor ve eczacı, teknik elemanlar gibi farklı gruplardan üyeler bulunuyordu. Meclis içerisinde siyasi düşünce bakımından da bir bütünlük yoktu. Buna bağlı olarak da Tesanüt Grubu, Halk Zümresi, Islahat Grubu gibi küçük kümeler ortaya çıktı. I. TBMM'nin genel anlamda vatanın kurtuluşunu ve milletin bağımsızlığını amaç edinmiş idealist ve bünyesinde zümre farkı barındırmayan bir yapıya sahipti. I. TBMM, “Kahraman” ve “Gazi” meclistir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Merkezî Yönetim 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen Yeni Türk Devleti'nin ilk Anayasası “Teşkilât-ı Esasiye Kanunu” Yeni Türk Devleti'nin ilk anayasasıdır. İlk maddesinde yer alan “Hâkimiyet bilakayd ü şart milletindir” hüküm gereğince “millî egemenlik” ilkesini ön plana çıkaran, hukuki bir metin olma özelliğine sahiptir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye'nin, “Mevadd-ı Esasiye” başlığı altındaki ilk 9 maddesi TBMM ve Yeni Türk Devleti'nin merkezî teşkilat yapısıyla ilgili hükümler içermektedir. Bunlardan 2. maddede yasama ve yürütme yetkisinin TBMM elinde toplandığı belirtilmiştir. Anayasa'nın 4. ve 5. maddelerinde ise meclisin teşekkülü ve meclisi oluşturan mebusların seçilmesiyle ilgili hükümler bulunmaktadır. 1921 Anayasası TBMM'nin yetkilerini, TBMM başkanının, Vekiller Heyetinin ve mebusların seçilme usullerini ve çalışma sürelerini de hükme bağlamıştır. Şeri hükümlerin yerine getirilmesi, kanun koyma, değiştirme ve kaldırma ile savaş ilan etme, antlaşma yapma yetkisini de TBMM'ye vermiştir. Vekiller Heyetinin (Bakanlar Kurulunun) görev ve sorumlulukları da hükme bağlanmıştır. İlk Teşkilat-ı Esasiye ayrıca TBMM'nin, kendi hükûmetini oluşturan daireleri özel kanuna göre seçilmiş vekilleriyle yönettiği ve yürütme konularında vekilleri yönlendirebilme ve gerektiğinde değiştirebilme yetkisini uhdesinde bulundurduğu ifade edilirken 9. maddede ise Genel Kurul tarafından seçilen TBMM başkanının yalnızca bir seçim dönemi için seçildiğini ve görevinin de alınan kararları onaylamak olduğu belirtilmiştir. Burada ayrıca; TBMM başkanının kendi içlerinden seçtikleri Vekiller Heyeti başkanın dahi doğal başkanı olduğu da kaydedilmiştir. Millî Mücadele Dönemi Taşra Teşkilatı TBMM Hükûmeti, Millî Mücadele Dönemi'nde millî sınırlar içinde kalan idari birimlerin statülerinde zaman zaman değişiklikler ve düzenlemeler yapmıştır. TBMM Hükûmeti bu değişikliklerin; Halkçılık düşüncesi, idari küçülme, güvenliği sağlama çabası, resmî işlerde yaşanan zorluklar, vilayetlerin gelirleri gerektiği gibi kullanmaması, nüfus ve düşman işgaline uğrayan yerlerde idarenin elde tutulmasını sağlamak gibi sebeplerle yapılmıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Taşra Teşkilatı Teşkilât-ı Esasiye'de idari yönetime ilişkin ilk hükme “idare” başlığı altında yer verilmiştir. İfadelerden de anlaşılacağı üzere Türkiye tabiri ile adlandırılan yeni Türk devletinin coğrafi ve iktisadi ilişkiler açısından vilayetlere bölündüğü, vilayetlerin, kazalardan, kazaların ise nahiyelerden yani kasabalardan oluşan idari birimler olduğu belirtilmiştir. Yine bu “vilâyât” başlığı altındaki vilayetlerin idari yapısı ve yönetim esasları hakkında açıklamalara yer verilmiştir. Vilayet şuralarının yapısı ve yetkileri ile ilgili hükümler ise 1921 Teşkilat-ı Esasiye'sinin sonraki iki maddesinde açıklığa kavuşturulmuştur. 1921 Teşkilat- Esasiyesi'nin bundan sonraki kısmı da yine Yeni Türkiye'nin merkezî idaresinin taşra teşkilatıyla ilgili olup, “kaza” başlığı altında bu idari birimle ilgili bir maddeye (15. Madde) yer verilmiştir. Ardından “Nahiye” başlığı altında 16-21. maddeler arasında yer almıştır. Devam eden maddelerde nahiyelerin ve köylerin idari yapılanmaları ve idareleri hükme bağlanmıştır.



**ATATÜRK VE TEK PARTİ DÖNEMLERİNDE MERKEZİ YÖNETİM (1923-1950)  
CUMHURİYETİN İLANI**

Saltanatın kaldırılmasına kadar geçen süreç, Ankara ve İstanbul Hükümetlerinin ikili iktidar mücadelesini yansıtmaktadır. 1 Kasım 1922 tarihinde çıkarılan 308 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuk-i Hâkimiyet ve Hükümrâninin Mümessil-i Hakikisi Olduğuna Dair Heyet-i Umumiye Kararı ile Saltanat makamı sona erdirildi. Lozan görüşmelerinin başarıyla sonuçlanması Ankara Hükümetinin siyasal olarak uluslararası düzlemde tanınmasını beraberinde getirmiştir. Cumhuriyet'in ilanı Teşkilat-ı Esasiye'de yapılan değişikliklerle gerçekleşmiştir. 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun" ile Türkiye devletinin şekli hükümeti Cumhuriyettir hükmü getirilmiştir. Hilafetin Kaldırılması Hilafet, 3 Mart 1924 tarihli ve 431 sayılı Hilafetin İlgasına ve Hanedan-ı Osmani'nin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun ile kaldırılmıştır.

**1924 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU**

29 Ekim 1923 yılında Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle birlikte Türkiye Devletinin kuruluş aşaması tamamlanmış ve kurumlaşma sürecine geçilmiştir. 1921 Anayasası döneminin olağanüstü koşullarının sona ermesi, devletin yapısı ve organlarının belirginleşmesi adına yeni bir anayasanın yapılması ihtiyacını doğurmuştur. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1924 Anayasası), hem 1921 Anayasası hem de 1876 Kanuni Esasi'nin yürürlükte kalan maddelerini tamamen kaldırarak ikili anayasa dönemine son vermiştir. 1924 Anayasası'nın Esasları (Ahkâm-ı Esasiye) Anayasa altı fasıldan oluşmaktadır. Devletin kuruluşu, organları, organların işleyişi, temel hak ve özgürlüklere ilişkin maddeleri ile klasik bir anayasa özelliği göstermektedir. Devletin Şekli 1924 Anayasası birinci maddesinde devletin şekli Cumhuriyet olarak belirlenmiştir. Buna göre; Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir. Anayasanın 102. madde ile cumhuriyet ilkesinin değiştirilmesi teklif dahi edilemeyecektir. Türkiye Devletinin dini, Din-i İslâm'dır; resmî dili Türkçe'dir, makarrı Ankara şehridir (Md. 2). Egemenliğin Kaynağı Anayasa'nın üçüncü maddesine göre egemenlik kayıtsız şartsız millete aittir. Cumhuriyet rejiminde yurttaşlar egemenlik hakkını belirli süreler için seçtiği temsilciler eliyle kullanmaktadır. Anayasa'ya göre ulus, egemenliğini TBMM eliyle kullanır (madde 4). TBMM, yasama ve yürütme yetkisini kendinde toplamaktadır (madde 5). Yasama yetkisini Meclis, yürütme yetkisini de yine meclisin kendi içinden seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanacaktır. Meclis her zaman hükümeti denetleyebilir ve düşürebilir. Yargı kuvveti ise millet adına çalışan bağımsız mahkemeler eliyle kullanılır (Md. 8). 1924 Anayasası'na Göre Yasama ve Meclisin Oluşumu TBMM her dört yılda bir yapılan genel seçimlerle oluşmaktadır. Milletvekili sayısı anayasada belirtilmemiştir. 18 yaşını bitiren her Türk erkeği seçmendir. Seçilme yaşı 30 yaşını doldurmuş erkeklerdir. Milletvekilliği ile Hükümet memurluğu bir kişide birleşemez ilkesi getirilmiştir (Md. 23). Kanun teklif etme hakkı, Meclis üyelerinin ve Bakanlar Kurulununundur (Md. 15). 1924 Anayasası'na Göre Yürütme Görevi 1924 Anayasası'nın 7. maddesine göre, Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Meclis, Hükümeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir. Başvekil, Meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilir ve Başvekil de yine Meclis üyeleri arasından vekilleri seçer ve Cumhurbaşkanının onayına sunar. Hükümet bu şekilde kurulmuş olur. Bir hafta içinde hükümet programını Meclis'e sunmak ve güvenoyu almak zorundadır (Md. 44). 1924 Anayasası'na Göre Yargı Kuvveti Anayasa'nın 8. Maddesine göre, yargı hakkı millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır. Danıştay (Şura-yı Devlet) 1924 Anayasası 50. ve 51. maddelerinde Danıştay'ı düzenlenmiştir. Danıştay, idare davalarına ve idare uyuşmazlıklarını çözmek, Hükümetçe hazırlanarak kendine verilecek kanun tasarıları ve imtiyaz sözleşme ve şartlaşmaları üzerine görüşünü bildirmekle görevlidir (Md. 51). Sayıştay (Divan-ı Muhasebat) 1924 Anayasası Sayıştay'ı TBMM ile ilişkili ve devletin bütün gelir ve giderlerini denetlemekle yükümlü kurum olarak düzenlemiştir. 1924 Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler 1928 yılında Devletin dininin Din-i İslam olduğunu saptayan hüküm anayasadan çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanı ve milletvekilleri yeminlerindeki "vallahî" sözcüğü kaldırılmış, TBMM'nin görevleri arasında sayılan şariat hükümlerini yürütme görevi çıkarılmıştır. 1934 yılında yapılan değişikliklerle kadınlara milletvekili seçme ve seçilme hakkı verilmiştir. Aslında 1930 yılında anayasa değişikliği olmaksızın kadınlara belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı verilmiştir. Seçmen yaşı 18'den 22'ye yükseltilmiştir. 1937 yılında yapılan anayasa değişikliği kapsamlıdır. Cumhuriyet

Halk Partisi'nin altı oku simgeleyen ilkeleri (cumhuriyetçilik, ulusçuluk, halkçılık, devletçilik, laiklik ve devrimcilik), devletin ilkeleri olarak anayasaya eklenmiştir. 1945 yılında Anayasası'nın dili Türkçeleştirilmiştir. 1952 yılında eski hâline geri dönmüştür.

### **TEK PARTİ DÖNEMİNDE MERKEZİ YÖNETİM CUMHURBAŞKANI (Reis-i Cumhur)**

Cumhurbaşkanlığı makamı, 29 Ekim 1923 Anayasa değişikliğiyle oluşturulmuştur. Düzenlemenin kabulünden sonra hemen cumhurbaşkanı seçimi yapılması önerilmiş ve kabul edilmiştir. Sonrasında gizli oyla seçim yapılmış ve Mustafa Kemal Paşa Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Atatürk'ün vefatının ardından 11 Kasım 1938'de İsmet İnönü Cumhurbaşkanı olmuştur. İnönü görevini 22 Mayıs 1950'ye kadar sürdürmüştür.

### **BAKANLAR KURULU (İCRA VEKİLLERİ HEYETİ)**

1924 Anayasası ile kabine sistemine daha çok yaklaşmıştır. 45. maddesine göre vekiller, başvekilin başkanlığı altında İcra Vekilleri Heyeti'ni oluştururlar. İcra Vekilleri Heyeti hükümetin genel siyasetinden ortaklaşa, vekiller de kendi yetkilerine giren işlerden bireysel olarak sorumludurlar (Md.46). Bakanların görev ve sorumlulukları özel kanunla gösterilecektir (Md.47). Bakanlıkların kuruluşu ise özel kanuna bağlıdır (Md.48). . 1923-1950 Dönemi Hükümetleri 1923-1950 arasında 18 hükümet kurulmuştur. 1924 yılından 1938 yılına kadar kurulan 8 hükümetin 7'si İsmet İnönü tarafından kurulmuştur. Atatürk'ün vefatının ardından Cumhurbaşkanı olan İsmet İnönü, hem ordu hem de CHP içerisindeki otoritesiyle, 1950 yılına kadar baskın bir iktidar gücü elde etmiştir. Millî Kalkınma Partisi'nin 1945 yılında kurulmasıyla birlikte tek parti dönemi, 1946 yılında yapılan ilk çok partili seçimle sona ermiştir. 1940'lı yılların savaş ortamının yarattığı ekonomik sorunlar özellikle kırsal alanda büyük toplumsal tepkilere neden olmaktadır. 1946 yılında CHP'den ayrılmış olan Celal Bayar önderliğinde Demokrat Parti (DP) kurulmuştur. Seçim yasasında yapılan değişikliklerle 14 Mayıs 1950'de gizli oy açık tasnif sistemiyle yapılan seçim sonrasında DP, CHP iktidarına son vermiştir.

### **BAŞBAKANLIK (BAŞVEKİL)**

Cumhuriyet Dönemi'nde "Başvekil" unvanı, ilk defa 29 Ekim 1923'te kabul edilen 364 sayılı "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Tâdiline Dair Kanun"da geçmiştir. 29 Ekim 1923'te Cumhuriyet ilân edilince Başvekâlet teşkilatı kurulmuştur. Bu unvan 10 Ocak 1945 tarihinde Anayasa dilinin sadeleştirilmesinden sonra Başbakanlık adını almıştır. Cumhuriyet Dönemi'nde Başbakanlık teşkilatına dair ilk temel kanun, 20 Mayıs 1933 tarihinde kabul edilen 2187 sayılı "Başvekâlet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun"dur.

### **VEKÂLETLER (BAKANLIKLAR)**

1924-1938 Yılları Arasında Kurulan Bakanlıklar 1924 yılında hilafetin kaldırılmasıyla birlikte aynı gün çıkarılan 429 sayılı Kanun ile Şer'îye ve Evkaf Vekâleti ile Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekâleti kaldırılmıştır. Yine aynı dönemde İktisat Vekâleti kaldırılmış yerine Ticaret ve Ziraat Vekâletleri olmak üzere iki vekâlet kurulmuştur. 13 Ekim 1923 yılında 352 sayılı "Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti Kurulmasına Dair Kanun" kabul edilmiştir. Vekâlet, Aralık 1924'te 529 sayılı Kanun ile kaldırılmış ve görevleri Dâhiliye Vekâletine bağlı İskân Müdüriyeti Umûmiyesine devrolmuştur. Bir diğer vekâlet, Bahriye Vekâleti'dir. 1924'te kurulmuş, ancak kuruluşundan dört yıl geçtikten sonra bir yolsuzluk davası nedeniyle lağvedilmiştir. 1929 yılında tüm dünyayı sarsan ekonomik kriz Büyük Buhran olarak bilinmektedir. Türkiye de krizden etkilenmiş ve kriz koşullarına uygun politika üretmeye çalışmıştır. Daha korumacı bir gümrük politikası izlenmiştir. Önce yeni gümrük tarifesi 1 Ekim 1929'da uygulanmaya başlamış ve 1931 yılında Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti kurulmuştur. 3 Mart 1924'te 432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekâletleri Teşkilî Hakkında Kanun ile Ziraat ve Ticaret Vekâletleri kurularak İktisat Vekâletinin varlığına son verilmiştir. Ancak 1928 yılında Ticaret ve Ziraat Vekâleti birleştirilerek İktisat Vekâleti yeniden kurulmuştur. Ziraat Vekâleti'nin geri dönüşü Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti ile birlikte 1931 yılındadır. Temel hizmet bakanlıklarından olan İçişleri Bakanlığı (Dâhiliye Vekâleti) 19 Mayıs 1930 yılında çıkarılan 1624 sayılı Kanun ile Dışişleri Bakanlığı (Hariciye Vekâleti) 25 Mayıs 1933 yılında çıkarılan 2223 sayılı Kanun ile ve Millî Eğitim Bakanlığı (Maarif Vekâleti) 10 Haziran 1933 tarih ve 2287 sayılı Kanun ile Adliye merkez teşkilatları düzenlenmiştir. . 1939-1950 Yılları Arasında Kurulan Bakanlıklar 26 Mayıs 1939'da kabul edilen 3612 sayılı kanun ile İktisat Vekâletinin görevleri yeniden düzenlenerek, sanayi, maadin ve iş hayatıyla sorumlu kılınmıştır. Aynı gün Ticaret Vekâleti kurulmuştur. Ticaret Vekâleti özellikle Millî Korunma Kanunu ile getirilen yönetsel örgütlenmenin merkezini oluşturmuştur. İktisat Vekâletinin iş hayatının düzenlenmesindeki yetkisi ise, 1946 yılında kurulacak olan Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasıyla sona ermiştir. 27 Mayıs 1939'da 3613 sayılı "Münakalat Vekâleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun" kabul edilerek Münakalât Vekâleti kurulmuştur. İşletmeler Bakanlığı, 1949 yılında Günaltay Hükümetince iktisadi devlet teşekkülleri ile ilgili olarak kurulmuş ve 1957 yılına kadar varlığını korumuş bir vekâlettir. . Müsteşarlık Müsteşarlar, bakanlara siyasi veya idari alanda yardımcı olan makamlardır. Yetkileri itibarıyla uygulamada iki kısma ayrılarak incelenebilir. Birincisi idari müsteşar ikincisi siyasi müsteşarlardır. İdari müsteşarlar; meslekten yetişme, uzman idare memurlarıdır. Cumhuriyet Dönemi', siyasi müsteşarlık üzerine ilk tartışma 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun görüşmeleri sırasında gerçekleşmiştir. Vekil muavini olarak adlandırılmıştır.

Ancak gereken ilgiyi görmemiştir. Siyasi müsteşarlık makamı, 1937 yılında İsmet İnönü ve 153 arkadaşının, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 2, 44, 47, 48, 49, 50, 61, 74 ve 75. maddelerinin değiştirilmesine dair kanun teklifi ile oluşturulmuştur. Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı Devlet bakanı uygulaması 1946 yılında 4951 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanun ile birlikte, çok partili siyasal yaşamın ilk milletvekili genel seçiminin ardından kurulan Recep Peker Hükûmeti'nde yer almıştır. Devlet kuruluşlarının Başbakanın önerisi, Cumhurbaşkanının onamasıyla bakanlıklara ayrılacağı, bunlara atanacak bakanlardan başka bir de ayrıca devlet bakanlarının ataması ve aralarından birinin de başbakan yardımcısı görevine getirilmesi usulü getirilmiştir.

#### **PERSONEL REJİMİ / 788 SAYILI MEMURİN KANUNU**

Osmanlı Devleti döneminden devralınan personel rejimi, Cumhuriyet Dönemi'nde daha sistemli olarak yeniden yapılandırılmış ve kamu hizmetlerinin sürekliliği için memurluk sisteminde; atanma sürecinden emekliliğe kadar geçen her aşamada standart kurallar yürürlüğe konulmuştur. 1924 Anayasası'nda Memurluk 1924 Anayasası "memurlar" kenar başlığı altında üç maddede memurlara ilişkin düzenlemede bulunmuştur. Anayasanın 92. maddesi memur olma hakkını düzenlemektedir. Buna göre Hukuk-ı Siyasiyeyi haiz her Türk, ehliyet ve istihkakına göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkına sahiptir. Anayasanın 93. maddesi ile de kanunla düzenleme ilkesi getirilmiştir. 788 Sayılı Memurîn Kanunu 18 Mart 1926'da kabul edilen 788 sayılı Memurîn Kanunu Cumhuriyet'in ilk personel kanunudur. Kanun, memurların işe giriş, atama, nakil, becayiş (karşılıklı yer değiştirme) gibi tüm süreçlerini düzenleyen çerçeve kurallar getirmiştir. Memurîn Kanunu memuriyeti; memur ve müstahdem olarak ikiye ayırmıştır. Kanunun birinci maddesinde tanımları yapılmıştır. Tanım farklılıklarından yola çıkarak, memurların kamu hizmetini sürekli bir kadroya sahip olarak yerine getiren personeli, müstahdeminin ise ücretle ve sözleşmeye tabi olarak çalışan personeli ifade ettiği görülmektedir. Memurîn Kanunu'nun 6. maddesine göre kadınların memur ve müstahdem olmaları mümkündür. Memurîn Kanunu, askerler hariç tüm memurları kapsamaktadır. Jandarma için Memurîn Kanunun çizdiği genel hatlar dâhilinde özel kanun öngörülmektedir. . Devlet Memuru-Belediye Memuru Ayrımı 1928 tarihli ve 428 sayılı tefsiri ile devlet memuru ve belediye memuru olarak bir ayrıma gidilmiştir. 1931 tarihli Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname ve 1943 tarihli Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi belediye memurları ile ilgili düzenlemeler getirmiştir. Devlet memuru ve belediye memuru ayrımı 1970 tarihinde çıkarılan 1327 sayılı Kanun ile ortadan kalkmıştır. . Memur Maaşları 2 Temmuz 1927 tarihli ve 1108 sayılı Maaş Kanunu, Memurîn Kanunu'nun emrettiği üzere memur maaşlarının ayrı bir kanunla düzenlenmesi gerekliliği sonucunda çıkarılmıştır. Bu kanun, devlet memurlarının tayin, terfi, nakil, el çekme gibi durumlarda maaşlarının nasıl düzenleneceğine ilişkin ilk düzenlemedir. . Barem Kanunu Cumhuriyet Dönemi'nde modern anlamda ilk barem kanunu, 18 Mayıs 1929 tarihli 1452 sayılı "Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun"dur.

Hukuki düzenlemeler ve kurumsal yapı itibarıyla Osmanlı devlet idaresinin bazı özellikleri Cumhuriyet Dönemi'ne miras kalmıştır. Bazı biçimsel benzerlikleri olmakla birlikte, Cumhuriyet yönetim anlayışının dayandığı ilke ve değerleri, Osmanlı Dönemi'ndekinden elbette bazı kritik farklılıkları mevcuttur. Atatürk ve tek parti hükümetlerini kapsayan 1923-1950 yılları ulus-devletleşme dönemidir. Bu dönemde, odağına tam bağımsızlığı ve ulusal egemenliği alan devlet idaresi reformlarını görmek mümkündür. Reformların amacı; Cumhuriyet rejiminin ilke ve değerlerine uygun bir ulus-devlet modelini hayata geçirmek, savaşlar ve ekonomik krizlerin yarattığı yıkımı ortadan kaldırmak ve ekonomik ve toplumsal kalkınmayı sağlamaktır. 1923-1950 yılları arasında, devlet idaresinin her bir parçası yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönemde devletin örgütlenme ve işleyişinde eş zamanlı olarak hem merkezleşme hem de adem-i merkezleşme süreçlerinin yaşandığı söylenebilir. Anayasalarda Mülki İdare ve Mahallî İdare Cumhuriyet'in ilk Anayasası 20 Nisan 1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'dur (1924 Anayasası). 1924 Anayasası, kuvvetli yasama organı yanında kuvvetli bir yürütme organı da oluşturmuştur. Yürütmeye ve idareye ilişkin maddeleri, 1921 Anayasası'na kıyasla çok daha merkezîyetçi bir özellik göstermektedir. 1924 Anayasası'nda ülkenin yönetsel bölünüşü, coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler ölçütleri temel alınarak vilayet, kaza, nahiye, şehir, kasaba ve köy şeklinde düzenlenmiştir. 1924 Anayasası, vilayetlerin işlerinin tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevler ayrılığı) olmak üzere iki yönetsel esasa göre idare olunacağını hükme bağlamıştır. Yetki genişliği, yetkilerin merkezde toplanması ya da yoğunlaşması (temerküz) yerine, merkezin uzantısı olan valilere aktarımını (adem-i temerküz), valinin yetkilerinin genişletilmesini sağlamayı amaçlayan bir yönetim esasıdır. Görevler ayrılığı esasına göre vilayetlerin işleri, siyasi nitelikteki işler (devlet işleri) ve mahallî müşterek nitelikteki işler şeklinde bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bu esas ile merkezî idarenin sorumluluğundaki devlet işlerinden farklı olarak mahallî nitelikteki işlerin, halkın seçeceği kişilerin katılımına olanak tanıyan birimlerce yürütülmesi amaçlanmaktadır. Cumhuriyetin ilk dönemlerindeki düzenlemelerin sadece kural koyma amacı taşımadığı, aynı zamanda neyi, nasıl yapmaları konusunda taşra yöneticilerine ve mahallî yöneticilere yol gösterici ya da öğretici olma işlevini de yerine getirdikleri söylenebilir.

### **MÜLKİ İDARE**

İl ve ilçelerin başında bulunan vali ve kaymakamlar mülki idare amiri olarak anılmaktadır. Mülki idare amirleri, il ve ilçelerde hükümet konağı olarak adlandırılan binada hizmet vermektedirler. 1923-1950 yılları arasında devletin yönetsel bölünüş ve kademelenmesinde temel ölçek olarak "il" kabul edilmiştir. Mülki idarede il dışında umumi müfettişlik, ilçe ve nahiye birimleri görülmektedir. 1923-1950 döneminde yönetsel bölünüş (il-ilçe-bucak) açısından değişiklikler olmamıştır. Ancak mülki idare birimlerinin sayısı değişkenlik göstermiştir. Cumhuriyet kurulduğunda ülkede 74 il, 315 ilçe ve 673 bucak bulunmaktadır. 1948'e gelindiğinde ise sayılar, il 63, ilçe 434, bucak 935 şeklindedir. Mülki İdareyi Düzenleyen Temel Kanunlar Osmanlı Devleti'nin son döneminde çıkarılan ve hem mülki idarenin hem de mahallî idarelerin yasal altyapısını oluşturan 13 Mart 1913 tarihli "İdare-i Umûmiyye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı"dır. Bu geçici kanun, hiç de geçici olmamış, Cumhuriyet'e aynen miras kalmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra dönemin İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey'in öncülüğünde sürdürülen yeni vilayet kanunu hazırlıkları 1929 yılında sonuç vermiş, 1426 Sayılı Vilayet İdare Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun, 1913 Vilayet Kanunu'nun il genel idaresi ile ilgili hükümlerini içeren ilk 74 maddesini yürürlükten kaldırmıştır. 1924 Anayasası'ndaki illerin idaresine ilişkin iki yönetsel esasa Giriş bölümünde aynen verilmektedir. Bununla birlikte Kanun'da tefrik-i vezaif ile ilgili bir içerik bulunmamaktadır. Kanun'da genel olarak merkezîyetçi bir yönetim anlayışı egemendir. 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı Vilâyât İdare Kanunu mülki idareye önemli görevler vermiştir. Bununla birlikte 1929 yılından sonra çıkarılan çok sayıda kanun nedeniyle Vilayet İdare Kanunu'nun vali ve kaymakamlara verdiği bazı yetkiler uygulanamaz hâle gelmiştir. Dâhiliye Vekâleti mülki amirlerle istişare için 1947 yılında "Birinci İdareciler Kongresi'ni" toplamıştır. 10 Haziran 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdare Kanunu kabul edilmiştir. Günümüzde de yürürlükte olan İl İdare Kanunu, yeni işlev ve yetkilerle mülki idareyi yeniden güçlü kılmayı amaçlamıştır. Umûmi Müfettişlik 5 Haziran 1927 tarihli ve 1164 sayılı Umûmi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanunu çıkarılmıştır. Kanun ile birden fazla komşu ilin ihtiyaçlarını karşılamak üzere o illerin üzerinde umûmi müfettişlik kurulmuştur. Umûmi müfettişlikler ile özellikle de giderek artan isyan vb. gibi hareketleri önleme, 1927'de sıkıyönetimin sona ermesi sonrasında yaşanabilecek olası otorite boşluğunu doldurma ve halk-hükümet ilişkisini

yakın tutma amaçlanmıştır. 1948 yılında kadroları iptal edilen umûmi müfettişlikler, 1952 yılında da çıkarılan kanun ile ortadan kaldırılmışlardır. İl Genel İdaresi (Vilayet Umûmi İdaresi) 1924 Anayasası, ülkenin coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler göz önünde bulundurularak illere ayrılacağını hükmü, Vilayet İdaresi Kanunu'nda aynen yer almıştır. İller, mülki idarenin temel birimi olarak kabul edilmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre mülki idare; asayişten ziraata, eğitimden bayındırlığa, sağlıktan tarıma kadar çok sayıda ve türde kamu hizmetinin yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur. Askeri ve adli kuruluşlar İl İdaresi Kanunu'nun kapsamı dışında bırakılmıştır. İl idaresinde il idare Kurulu'na yer verilmiştir. Vali (ya da vali yardımcısı) başkanlığında toplanan ve bazı il yöneticilerinden oluşan bu kurulun idari, danişsal (istişari) ve yargısal (kazai) nitelikte görev ve yetkileri vardır. İlçe (Kaza) İdaresi Uzun bir dönem boyunca adli bir birim olan kaza, 19. yy'ın ortalarında idari bir birim özelliği de kazanmıştır. Bu özellik, Cumhuriyet'e de miras kalmıştır. 1945 yılından itibaren ismi ilçe olarak değiştirilmiştir. 1923 yılında 315 olan ilçe sayısı 1948 yılına gelindiğinde yaklaşık % 40 artarak 434'e ulaşmıştır. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumlu kılınmıştır. 1929 Vilayet İdaresi Kanunu'nda kaymakam, en yüksek hükûmet memuru olarak tanımlanmaktadır. 1949 İl İdaresi Kanunu'na göre vali, devletin ve hükûmet temsilcisiyken kaymakam, sadece hükûmetin temsilcisidir. Bucak (Nahiye) İdaresi Cumhuriyet'e miras kalan yapılardan biri olan nahiye, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda bucak adıyla düzenlenmiştir. Bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahallî hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümüdür. 1924 Anayasası'nda bucaklar mahallî idare birimi olmaktan çıkarılarak, merkezî yönetimin uzantısı şeklinde mülki birim olarak düzenlenmiştir. 1949 İl İdaresi Kanunu ile çok daha kapsamlı bir biçimde (17 madde) ilçe idaresine benzer bir şekilde düzenlenmiştir. Kanun, bucak örgütlenmesini, mahallî idarelerden gelen üyelerin de yer aldığı bucak meclisini ve bucak encümenini de eklemek suretiyle güçlendirmiştir. Bununla birlikte yeterli maddi olanaklara sahip olmayan bucaklar 1940'ların ortalarından itibaren giderek işlevlerini yitirmeye başlayacaklardır.

### **MAHALLÎ İDARELER**

Cumhuriyet'in ilanının hemen ardından yasal, kurumsal ve işlevsel açıdan güçlenmeleri yönünde girişimler başlatılan mahallî idareler, ekonomik ve toplumsal kalkınma sürecinde giderek daha fazla etkili olmaya başlayacaklardır. Özellikle de 1929'da dünyada baş gösteren büyük ekonomik krizin de etkisiyle il özel idareleri ve belediyeler, çok sayıda ve türde kamu hizmetinin sunulmasını üstlenmişler, bir bakıma devletçilik politikalarının mahallî düzeyde uygulayıcısı olmuşlardır. İl Özel İdareleri İl özel idareleri yönetsel ve mali kapasite açısından bu dönemde en gelişmiş durumda olan yapılardır. Belediyeler ise 1930'da Belediye Kanunu'nun çıkarılması ve 1933'te Belediyeler Bankası kurulması sonrasında giderek güçlenmişlerdir. Köy idareleri ise ele alınan dönemin tümünde mali ve kurumsal açıdan imkânları çok sınırlı yapılar olarak kalmışlardır. İl özel idareleri, ayrı tüzel kişiliği olan bir mahallî idare birimi olma özelliğini 1913 Vilayet Kanunu ile kazanmıştır. Kanun'a göre il özel idarelerinin organları şunlardır: vali, il genel meclisi ve il (daimi) encümenidir. İl özel idaresinin başında vali bulunur. Vali, kurumun temsilcisi ve yürütme organıdır. Vali aynı zamanda, kurumun karar organı olan il genel meclisinin de başkanıdır. İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi, il halkı tarafından ilçelerden seçilen üyelerden oluşur. Kurumun diğer bir organı, il daimi encümenidir. Aynı ilçelerden gelmeleri koşuluyla il genel meclisi tarafından seçilen dört üyesi vardır. Belediye Belediye idaresinin ilk örneklerine 19. yy'ın ortalarında rastlanmaktadır. Osmanlı Dönemi'nden Cumhuriyet'e miras kalan belediye sayısı 389 idi. Belediye, 1924 Anayasası'nda doğrudan düzenleme konusu yapılmamıştır. Anayasa, şehir ve kasabalara tüzel kişilik tanımak suretiyle bu yerleşim yerlerinde kurulacak belediyelere de yasal bir temel sağlamıştır. Cumhuriyetin ilk belediye uygulamasından biri olan ve önemli kentsel projelerin başlatıldığı 1924 Ankara Şehremaneti deneyimi, 1920'lerin ortalarından itibaren hazırlanan belediye kanunu layihaları hem Belediye Kanunu'nun hem de izleyen yıllarda hâkim olacak belediye anlayışının temellerini oluşturmuştur. Belediye Kanunu ile özel belediye kanunlarının tümü ortadan kalkmıştır. Belediyenin organları, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Belediyelerin görevleri, mecburi işler ve ihtiyari işler şeklinde ayrıma tabi tutularak ayrıntılı bir biçimde tek tek sayılmıştır. Belediye Kanunu, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmelerine imkân tanımamakta, belediye meclisleri tarafından seçilen belediye başkanlarının atanmasında merkezî yönetime önemli yetkiler vermektedir. 1933 yılında belediyelerin imar ve altyapı faaliyetlerine kaynak sağlama ve teknik destek verme amacına dönük olarak Belediyeler Bankası kurulmuştur. 1945 yılında çıkarılan bir Kanun ile bu kurum, İller Bankası adını almıştır. 1948'de çıkarılan Belediye Gelirleri Kanunu, genel olarak belediyelerin gelir imkânlarını artıran ve daha güçsüz konumdaki küçük belediyeleri destekleyen hükümleriyle belediyelerin gelişmelerine katkı sağlamıştır. Köy Köy Kanunu 1924 yılında çıkarılmıştır. Köy Kanunu ile köy muhtarlıklarına tüzel kişilik tanınmıştır. Köy Kanunu'na göre her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur. Köy muhtarı, köyün başıdır, devletin memurudur. Muhtar köyde hem devlet işlerini hem de köy işlerini görmekle görevli kılınmıştır. Köy idaresinin görevleri açısından zorunlu ve köylünün isteğine bağlı görevler şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. Zorunlu görevlerin yerine getirilmemesi durumunda bazı yaptırımlar

öngörölmüştür.

1950'li Yıllarda Devlet İdaresi II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Türkiye'de, önemli siyasal ve toplumsal değişimler yaşanmıştır. 1946'da Demokrat Parti'nin (DP) kurulması ile çok partili siyasal yaşama kavuşan Türk siyasal tarihinde 14 Mayıs 1950 genel seçimlerinin özel bir önemi vardır. Bu seçimler ile uzun yıllar süren tek parti iktidarı yerini DP'ye bırakmıştır. İktidar değişikliği, aynı zamanda devlet idaresinde de önemli sonuçlar doğuracaktır. 1950'lerde İdare-Kamu Yönetimi Alanının Biçimlenişi II. Dünya Savaşı sonrasında oluşmakta olan uluslararası yeni düzen, doğal olarak yönetim anlayışını da değiştirmiştir. Bu dönemde; ikili anlaşma, dış yardım, teknik yardım ya da doğrudan yabancı yatırım gibi çeşitli araçlarla idari reform projeleri başlatılmıştır. Türk hükümetlerinin davetlisi olarak gelen çok sayıda yabancı uzman devlet idaresinin modernleştirilmesine yönelik olarak raporlar hazırlamıştır. 1952 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuş, Enstitü 1953'te faaliyete geçmiştir. Bu dönemde, etkililik-verimliliği temel alan Amerikan yönetim anlayışı hâkim olmuştur. Demokrat Parti İktidarı: Politika Öncelikleri ve Devlet İdaresine Etkileri 1950'lerde, tümü Adnan Menderes başkanlığında beş DP hükümeti görev yapmıştır. Hükümetlerin politika önceliklerini; genel olarak ekonominin serbestleştirilmesi, kara yolları ağının geliştirilmesi, sulama ve baraj yatırımları, tarımda makineleşme ve kentlerin imarı gibi alanlar oluşturmaktadır. Bu politikalar ve hızlı kentleşme süreci, özellikle de tarım ve ticaret alanının yükselişe geçmesini sağlamıştır. DP hükümetleriyle birlikte yeni uluslararası düzen ile bütünleşme süreci ivme kazanacak, millî iktisat ve devletçilik politikaları terk edilecektir. DP hükümetleri döneminde kamu yatırımları genişlemiş, devlet idaresi de büyümüştür. 1950'lerde çok sayıda yeni örgüt oluşturulmuş. Örneğin: Basın-Yayın ve Turizm Vekâleti, Sanayi Vekâleti, İmar ve İskân Vekâleti ve Koordinasyon Vekâleti kurulmuştur. Karayolları Genel Müdürlüğü (1950) ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (1953) gibi yatırımcı kuruluşlar oluşturulmuştur. Hükümetlerin daha çok ekonomik işlevlere ve teknik alanlara yönelmesi yönetim anlayışını ve yönetici tipleriyle ilgili tercihleri de değiştirmiştir. Dönemin hükümetleri, daha çok işletmeci/mühendis/uzman tipi yöneticileri tercih etmiştir. 1950'lerde 1924 Anayasası'nın içeriği aynı kalmıştır. Merkezî idare, mülki idare ve mahallî idareler ile ilgili temel kanunların varlığını sürdürmesi nedeniyle 1950'lerin, önceki dönem ile bir süreklilik taşıdığı söylenebilir. Merkezî İdare 1950'li yıllarda devlet idaresinde etkili konumdaki başbakanlık örgütü yeniden yapılandırılmış, bazı yeni birimler eklenmiş ve kadro sayısı artırılmıştır. 1950-60 yılları arasında Başbakanlık Müsteşarlığı görevini Ahmet Salih Korur yürütmüştür. 20. Hükümet ve izleyen hükümetlerde devlet bakanlarının ve başbakan yardımcılarının sayısında artış yaşanmıştır. 23. Hükümette, ağırlıklı olarak ekonomi alanlarında olmak üzere yeni bakanlıklar oluşturulmuştur. Mülki İdare Mülki idare esas olarak, 1924 Anayasası'nın illere ilişkin hükümleri ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na (1949) göre faaliyet yürütmüştür. 1950'de mülki birimlerin sayısı: 63 il, 419 ilçe ve 939 bucak. 1960'ta ise sayılar: 67 il, 571 ilçe ve 923 bucak şeklindedir. Hükümetlerin diğer örgüt yapılarını tercih etmeleri nedeniyle, mülki idare statü kaybına uğramıştır. Bölgesel kuruluşlar mülki idarenin etki alanını daraltmıştır. Mahallî İdareler 1950'li yıllarda mahallî idareler, önceki dönemlerde çıkarılmış olan temel kanunlara göre faaliyetlerini yürütmüşlerdir. Bu dönemde kurumsal yapıda önemli bir değişiklik gerçekleşmemiştir. Artan göç mahallî idarelerin daha fazla işlev ve sorumluluk üstlenmesine neden olmuştur. Belediye sayısı on yıl içinde neredeyse %50 artarak 628'den 995'e yükselmiştir. Belediyeler ile kıyaslandığında il özel idareleri işlevsel açıdan gerilemiştir. DP döneminde merkezi idarenin mahallî idareler üzerinde uyguladığı vesayet genişlemiştir. 1960'lı Yıllarda Devlet İdaresi 27 Mayıs 1960'ta ordu yönetime el koymuştur. Darbe sonrasında yaklaşık 1,5 yıllık sürede devlet idaresi tamamıyla askerî yönetimin (Millî Birlik Komitesi-MBK) kontrolünde olmuştur. MBK, yeni anayasa hazırlıklarını ve idari reform çalışmalarını başlatmıştır. Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi oluşturulmuştur. 1960'larda toplamda 9 hükümet kurulmuştur. 1961'de Cumhuriyet Halk Partisi ile Adalet Partisi arasında Cumhuriyet tarihinin ilk koalisyon hükümeti kurulmuştur. Dönemin ikinci yarısında Adalet Partisi hükümetleri görev yapmıştır. Anayasa hükümleri, planlı döneme geçiş ve kalkınma planları, uygulanan korumacı, ithal ikameci iktisadî politikalar nedeniyle 1960'lı yıllar genel olarak ulusal kalkınma ve ulusal planlama ile özdeşleşmiştir. 1961 Anayasası'nda İdarenin Esasları ve Kuruluşu Halk oylaması ile kabul edilen ilk anayasa olma özelliğine sahip 1961 Anayasası, halkçı, özgürlükçü ve demokratik hükümleriyle demokrasi tarihinde önemli bir yer edinmiştir. Anayasa'da devlet yetkilerinin paylaşılmasına ve organların/kurumların birbirini denetlemesine yönelik hükümlere yer verilmiştir. 1961 Anayasası'nda



İdare' adını taşıyan ayrı bir başlık açılmıştır. İdarenin kuruluş ve görevleri için merkezden yönetim ve yerinden yönetim ile idarenin bütünlüğü esaslarına yer verilmiştir. Yönetmelik kademe açısından ülkenin, illere ayrılacağı belirtilmiş, diğer kademeler kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. 1960'lı yıllar boyunca il, ilçe ve bucak varlığını sürdürmüştür. İllerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağını belirtilmiştir. Merkezî idare kuruluşlarının bölgesel örgütler oluşturabilmesine olanak tanınmıştır. Mahallî idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlanmıştır. 1961 Anayasası devlet idaresindeki bazı örgütleri özel olarak düzenlemiş, anayasal kuruluş hâline getirilmiştir. Örneğin; Millî Güvenlik Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı. Merkezî İdare ve Mülki idare Merkezî idare işlevsel ve kurumsal olarak genişlemiş, daha da güçlenmiştir. 1963'te Turizm ve Tanıtma Bakanlığı, Köy İşleri Bakanlığı ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 1969'da da Orman Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmuştur. Başbakanlık Teşkilatı'na yeni birimler eklenmiş, 1965 yılında Millî Emniyet Hizmetleri Reisliği, Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık olarak Millî İstihbarat Teşkilatı'na dönüştürülmüştür. Mülki idare birimlerinin sayısında önemli bir değişiklik olmamıştır. Bununla birlikte planlı dönemde mülki idarenin faaliyetleri artmış, yeniden güç kazanmıştır. İçişleri Bakanlığı 16-30 Kasım 1964'te İkinci İdareciler Kongresi'ni toplamıştır. Mahallî İdareler 1960'lı yıllarda hızlı göç ve kentleşmenin etkisiyle belediye alanlarında yaşayan nüfus toplamda %11 artmıştır. Belediye sayısındaki artış (955'ten 1303'e) dikkati çekmektedir. Mahallî idareler ile ilgili temel yasalar 1960'lı yıllarda da varlığını sürdürmüştür. 1961 Anayasası ile yerinden yönetim anlayışına uygun, daha demokratik bir mahallî idare yapılması ortaya çıkmıştır. 1963'te belediye başkanlarının vali/cumhurbaşkanı tarafından onaylanması hükmü kaldırılmış, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Planlı kalkınmaya geçilmesiyle birlikte belediyelerin işlevleri genişlemiştir. Buna karşılık il özel idareleri işlev kaybına uğramaya devam etmiştir. Merkezî idarenin mahallî idareler üzerindeki vesayeti, önceki dönemlere kıyasla daha sınırlı düzeylerde kalmıştır. 1960'lı yıllarda mahallî idarelerin mali olanakları gelişme göstermemiştir. Planlama İşlevi ve Devlet Planlama Teşkilatı 1960'lı yıllar planlamanın ve planlamacıların yükseliş dönemi olarak da adlandırılmaktadır. Darbenin hemen ardından Millî Birlik Komitesi Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık olarak Devlet Planlama Teşkilatını (DPT) kurmuştur. DPT'nin ilk müsteşarı, Kanunu hazırlayan komisyonun da başında olan Albay Şinasi Orel'dir. DPT, bir tür danışman kurum olarak tasarlanmıştır. Yüksek Planlama Kurulu, Koordinasyon Kurulu ve Para-Kredi Kurulu gibi yapıları barındıran DPT, bakanlıklar üstü bir kurum gibi faaliyet göstermiştir. Ulusal nitelikteki ilk uzun vadeli kalkınma planı olarak Birinci Beş Yıllık (1963-1967) Kalkınma Planı 21 Kasım 1962 tarihinde kabul edilmiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) ise 1968'de yürürlüğe girmiştir. Devlet İdaresinde Uzmanlaşmaya ve Özerkliğe Verilen Önem 1960'larda çok sayıda uzman/özerk örgütün oluşturulduğu ya da mevcut bazı kurumların uzmanlaşma ve/veya özerklik temelinde yeniden yapılandırıldığı görülmektedir. Bunlar arasında; Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), Türk Standartları Enstitüsü (TSE), Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT), Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) ve üniversiteler sayılabilir. Anayasa'da "Özerk Kuruluşlar" başlığı altındaki maddelerle üniversiteler ve radyo-televizyon istasyonların özerkliği anayasal güvence altına alınmıştır. Özerk-uzman kurumlar ile 1960'larda uzman ya da teknokrat tipi bürokratların sayısı da artmıştır. Bölgeselleşme Politikaları ve Bölge Örgütlenmeleri Merkezi İdare başlığında belirli hizmetler için bölgesel yapılara imkân tanınmıştır. Kalkınma Planlarında bölgesel planlama ve bölgesel kalkınmaya ayrıntılı yer verilmiştir. 1960'larda bölge konusu, eyalet yönetimi ve federalizme dek uzanan bir içerikle tartışılmıştır. Devlet İdaresinin Geliştirilmesine Yönelik Çalışmalar Devlet idaresinin geliştirilmesine yönelik olarak DPT ve TODAİE öncülüğünde kapsamlı araştırma projeleri yapılmıştır. Bunlar arasında, merkezî hükümet görevlerini ele alan 1966'da yayımlanan Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP olarak anılmaktadır) öne çıkmaktadır. Personel Rejimi ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu 1960'ta Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Memur kanunu hazırlıkları başlatılmıştır. Anayasanın 117. maddesinde temel istihdam biçimi, memurluk olarak kabul edilmiştir. Memur teminatına, siyaset yasağına ve yurttaşlar arasında ayırım yapılmayacağına dair hükümlere yer verilmiştir. 1 Temmuz 1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılmıştır. Kanun bazı nedenlere bağlı olarak ancak 1970 yılında yürürlüğe girebilmiştir. Kanun'da temel istihdam biçimleri olarak, devlet memuru, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel sayılmıştır. Sınıflandırma, kariyer ve liyakat üzere üç temel ilkeye yer verilmiştir. DMK, memur teminatına ilişkin çok sayıda hüküm içermektedir. Anayasa'da işçilere sendika kurma, sendikalara serbestçe üye olma ve grev hakkı tanınmıştır. Aynı maddede işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin de sendika kurabilmelerine imkân tanınmıştır. 1965 yılında çıkarılan 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu ile memur sendikacılığı yaşama geçmiştir.

1970'li yıllar sonrasındaki yirmi yıllık dönemde 15 hükümet kurulmuştur. 12 Mart 1971 Muhtırası ve 12 Mart Rejimi 12 Mart'ta Türk Silahlı Kuvvetleri, üç maddeden oluşan ve gerekli tedbirler alınmadığı takdirde 'idareyi doğrudan doğruya üzerine almaya kararlı olduklarına dair muhtırayı yayımlamıştır. Muhtıranın verildiği Mart 1971 ile hükümetin kurulduğu Ocak 1974 arasındaki üç yıl, 12 Mart Rejimi dönemi olarak da anılmaktadır. 12 Mart Rejimi'nde Türk Silahlı Kuvvetleri devlet idaresine hâkim olmuştur. Bu dönemde partiler üstü, teknokrat ağırlıklı dört hükümet kurulmuştur. Bu hükümetlerin ilk ikisi Nihat Erim (33 ve 34.), izleyenler ise Ferit Melen (35.) ve Naim Talu (36.) başbakanlığındadır. Bu hükümetler döneminde kapsamlı idari reformlar planlanmışsa da siyasal anlaşmazlıklar nedeniyle bu konuda başarı sağlanamamıştır. 1961 Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler 12 Mart Rejimi Dönemi'nde 1961 Anayasası üç kez değiştirilmiştir. Değişikliklerin gerekçesinde "devlet otoritesini güçlendirme" ve "emniyet ve istikrar" vurgusu öne çıkarılmıştır. Bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi tanınmıştır. Anayasa'daki özerklik ile ilgili hükümler değiştirilmiştir. Bazı temel hak ve özgürlüklerin kullanımı sınırlandırılmış, bazı haklar kaldırılmıştır. 1970'li Yıllarda Hükümetler ve İdare 1970-1980 yılları arası, 12 hükümetin kurulduğu siyasal istikrarsızlık dönemidir. Bu dönemde görev yapan hükümetlerin yarısına yakını partiler üstü-teknokrat özellik göstermektedir. Bazı hükümetlerde bakanlık ve devlet bakanı sayısının yüksek olduğu göze çarpmaktadır. 1970'lerde ilk kez kurulan bakanlıklar: Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Yerel Yönetimler Bakanlığı. Koalisyon hükümetlerinin fazla olduğu bu dönemde eş güdümü amacıyla devlet idaresinde bazı yeni yapılar oluşturulmuştur. Bakanlıklararası Ekonomik Kurul ya da Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu gibi. Ecevit başbakanlığındaki CHP-Millî Selamet Partisi (MSP) koalisyon hükümetinde 1974'te Bakanlar Kurulu Sekreterliği oluşturulmuştur. İlk Bakanlar Kurulu Sekreteri, Refet Erim'dir. VI. Demirel Hükümeti Dönemi'nde Turgut Özal'ın Başbakanlık Müsteşarlığına getirilmesi sonrasında devlet idaresindeki iş bölümünde ve güç dağılımında başbakanlık müsteşarlığının konumunu güçlendirecek nitelikte bazı önemli değişiklikler olmuştur. 24 Ocak Kararları ve İdareye Etkileri 1970'lerin sonlarında azınlık hükümeti olarak VI. Demirel Hükümeti (12.11.1979-12.09.1980) kurulmuştur. Hükümetin öncelikli gündem maddelerinden biri ağırlaşmış olan ekonomik krizdir. Krizi aşmaya yönelik olarak hükümet yeni bir yapılanmaya gitmiştir. Bu kapsamda DPT eski müsteşarlarından Turgut Özal, Aralık 1979'da Başbakanlık Müsteşarlığına atanmıştır. Özal, aynı zamanda DPT Müsteşar Vekilliği görevini de üstlenmiştir. Bakanlar Kurulu, 24.1.1980'de IMF önerileri doğrultusunda 24 Ocak Kararları olarak bilinen Ekonomik İstikrar Programı'nı açıklamıştır. 24 Ocak Kararları'yla her ikisi de başbakanlık müsteşarı başkanlığında toplanacak olan iki önemli kurul oluşturulmuştur: Koordinasyon Kurulu ile Para ve Kredi Kurulu. 24 Ocak kararlarının uygulamaya geçmesiyle IMF, kredi ödemelerine başlamıştır. 18.6.1980'de imzalanan anlaşmayla 1,8 milyar dolar borç alınmıştır. 12 Eylül 1980 Darbesi ve Millî Güvenlik Konseyi Dönemi 12.9.1980'de Türk Silahlı Kuvvetleri, yönetime el koymuştur. Genelkurmay Başkanı Kenan Evren başkanlığında kurulan Millî Güvenlik Konseyi yasama ve yürütme yetkilerini devralmıştır. Ülkede sıkıyönetim ilan edilmiştir. Bülend Ulusu başbakanlığında, asker, uzman ve akademisyenlerden oluşan partiler üstü bir hükümet kuruldu. Özellikle de askeriaskerî yönetim tedbirleriyle büyük oranda düzen sağlanmış ve terör olayları önlenmiştir. Başbakan yardımcısı Turgut Özal, Dünya Bankası ve IMF ile birlikte ekonomi politikalarını 24 Ocak Kararları doğrultusunda biçimlendirmiştir. Askerî yönetim döneminde, kurul tipinde çok sayıda yeni örgüt oluşturulmuştur. Para ve Kredi Kurulu, Koordinasyon Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu gibi kurullar merkezî idare bünyesinde. Bunların yanında Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Yükseköğretim Kurulu gibi tüzel kişiliğe sahip kurullar da oluşturulmuştur. 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda İdare Anayasa Taslağı, 7.11.1982'de halkoyuna sunulmuş ve kabul edilmiştir. 1982 Anayasası ile yürütme organına geçmekteki anayasalara kıyasla daha fazla düzenleme ve kural koyma yetkisi verilmiştir. 1982 Anayasası'na koyulan bir hüküm gereği, Anayasa'nın halk oylamasında kabulü ile Millî Güvenlik Konseyi'nin Başkanı Kenan Evren ülkenin 7. Cumhurbaşkanı olarak göreve başlamıştır. Anayasa, Yürütme bölümünde ayrı bir başlık olarak "İdare"yi ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Bu başlıktaki düzenlemelerin bir bölümü 1961 Anayasası ile benzerlik taşımaktadır. 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında 1982 Anayasası'nda bazı kamu örgütlerine tanınan özerklik çok daha sınırlı tutulmuştur. 1983 - 1989 Turgut Özal'lı ANAP Hükümetleri ve İdare Kasım 1983'te yapılan seçimlerde Anavatan Partisi'nin (ANAP) birinci parti olmasıyla Turgut Özal'ın

başbakanlığında T.C. 45. Hhükûmeti kurulmuştur. İki Özal hükûmetinin kurulduğu 1983-1989 arasındaki yıllar siyasal açıdan istikrarlıdır. I. Özal Hhükûmeti'nde (13.2.1983-21.12.1987) 1'i başbakan yardımcısı olmak üzere 7 devlet bakanı görev almıştır. Bazı işlev alanlarının tek bir bakanlıkta örgütlenmesi suretiyle bakanlık sayısı 14'e düşürülmüştür. II. Özal Hhükûmeti'nde (21.12.1987-09.11.1989) 1'i başbakan yardımcısı olmak üzere 8 devlet bakanı yer almaktadır. Bakanlıklar, I. Özal Hhükûmeti'yle aynıdır. 1983-1989 yılları arasında başbakan olarak görev yapan Özal, Ekim 1989'da, süresi dolan Kenan Evren'in yerine cumhurbaşkanı adayı olmuş, ülkenin 8. Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Özal Hükûmetlerinde Güçlendirilmiş Başbakanlık Teşkilatı I. Özal Hhükûmeti, yönetim tarzı açısından güçlü başbakanlık modelini benimsemiş ve bu modelin yaşam bulmasına yönelik girişimleri başlatmıştır. Bu kapsamda 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Kanun çıkarılmış ve bu Kanun ile başbakana ve başbakanlık teşkilatına önemli yetkiler verilmiştir. Başbakanlığa bağlı olarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (HDTM) kurulmuş ve daha önce Maliye Bakanlığı'nın elinde olan bazı yetkiler bu kuruma devredilmiştir. Özal hükûmetleri döneminde Yüksek Planlama Kurulu, Para – Kredi Kurulu gibi merkezî idareye yardımcı kurullar geçmiş hükûmetlerle kıyaslandığında çok daha ön plana çıkmıştır. Başbakanlık teşkilatı, bağlı ve ilgili kuruluşlarıyla birlikte adeta büyük ölçekli bir hizmet bakanlığına dönüşmüştür. İdari Reform Politika ve Düzenlemeleri Hükûmet, en öncelikli konular arasında yer verdiği ekonomi alanıyla ilgili olarak, ekonominin serbestleşmesi ve dışa açılmasına yönelik çok sayıda düzenleme çıkarmıştır. Devleti küçültmeye yönelik olarak bazı KİT'lerin özelleştirilmesi kararı alınmıştır. Kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde geçmiş hükûmetlere kıyasla çok daha fazla oranda özel sektörden yararlanma yöntemi tercih edilmiş, bazı özel sektör yönetim teknikleri kamuya aktarılmaya başlanmıştır. İlk yıllarda idarede sadeleşme ve standartlaşma yönünde önemli adımlar atılmış ve başarı sağlanmıştır. Özal hükûmetlerinde idari reformlar genellikle KHK'lar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşları ve bunların müessese, bağlı ortaklık ve iştirakleri düzenlenmiştir. 27.9.1984 tarih ve bakanlıkların kuruluş ve işleyişini düzenleyen 3046 sayılı Kanun devlet idaresi açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Bakanlık örgütlenmesine bir standart getiren bu Kanun, aynı zamanda devlet idaresindeki diğer örgütler için de çerçeve niteliğinde bir düzenleme olmuştur. Kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik kapsamlı idari reform araştırmalarından biri Özal hükûmetleri döneminde başlatılan Kamu Yönetimi Araştırması'dır (KAYA). DPT tarafından talep edilen ve TODAİE tarafından yürütülen KAYA, 1988 yılında başlatılmış, 1991'de tamamlanarak yayımlanmıştır. Özellikle de II. Özal Hhükûmeti döneminde sık ve plansız gerçekleştirilen reformlar, işlev ve yetki çakışmalarının yoğun olduğu karmaşık bir idare yaratmıştır. "Az sayıda bakan, küçük devlet, sade-standart örgütlenme" aracılığıyla "etkili hükûmet ve verimli idare" hedeflerinden giderek uzaklaşmıştır. Özal Hükûmetleri Döneminde Kurulan Kamu Örgütleri Özal hükûmetlerinde bakanlıkların sayısı azaltılmıştır. Çok sayıda yeni kurul oluşturulmuştur. Örneğin Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, Özal hükûmetlerinin benimsediği özelleştirme politikaları açısından önemli bir işlev üstlenmiştir. 1987'de Olağanüstü Hâal Bölge Valiliği, 1989'da da bölgesel kalkınma örgütü olarak tüzel kişiliğe sahip Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı (GAP İdaresi) oluşturulmuştur. Özal hükûmetleri döneminde fonların sayısı 200'e yaklaşmıştır. Örneğin: Kamu Ortaklığı Fonu, Toplu Konut Fonu. 1970'li Yıllar Sonrasında Mülki İdare 1970 sonrasında mülki idarenin anayasal ve yasal temelinde köklü bir değişiklik yaşanmamıştır. Mülki idare birimlerinin sayısında 1980'den itibaren artışlar yaşanacaktır: 1957'den 1989'a dek 67 olarak kalan il sayısı, 1989'da Karaman, Kırıkkale, Bayburt ve Aksaray il yapılarak 71'e çıkmıştır. İlçe sayısı 1960'lardan 1982'ye kadar değişmemiştir. 1982-1986 yılları arasında 10 yeni ilçe kurulmuştur. 1986-1990 yılları arasında ise ilçe sayısı yaklaşık %50 artmıştır (1989'da 692, 1990'da ise 835). 1980'lerin başlarında sonuçsuz kalan bölge valiliği girişimi olmuştur. Cumhurbaşkanı Kenan Evren'in talimatıyla hazırlanan 4.10.1983 tarih ve 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Bülent Ulusu Hükûmeti tarafından çıkarılmıştır. Kararname ülkeyi, Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir merkezli olmak üzere 8 bölge valiliğine ayırmaktadır. 71 sayılı KHK, 11.7.1984 tarih ve 3036 sayılı Kanun ile Parlamento'da reddedilmiş, uygulamaya geçememiştir. 1970'li yıllar sonrasında mülki idarenin yapısal ve işlevsel açıdan güçlendiğini söylemek güçtür. Aksine özellikle de Özal hükûmetleri döneminde mülki idare aşama aşama güç ve statü kaybına uğramıştır. 1970 Sonrasında Mahallî İdareler Mahallî idareler, 1970 sonrasında iki farklı Anayasa'ya göre faaliyet yürütmüşlerdir. Anayasaların mahallî idareler ile ilgili düzenlemeleri önemli oranda benzerlik göstermektedir. 1982 Anayasası'nda merkezi idarenin mahallî idareler üzerinde uygulayacağı idari vesayet yetkisi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ayrıca büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabilmesine olanak tanınmıştır. 1970-1989 yılları arasında, İdare-i Umumiye Vilayat Kanunu Muvakkati (1913), 440 sayılı Köy Kanunu (1924) ve 1580 sayılı Belediye Kanunu (1930) yürürlüktedir. 1987'de 1913 Vilayat Kanunu'nda değişiklikler yapılmış, Kanun'un adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak belirlenmiş, il özel idareleriyle ilgili yeni bazı düzenlemeler getirilmiştir. Bu kapsamlı Kanun değişikliğine rağmen il özel idareleri geçmiş on yıllarda olduğu gibi işlevsel açıdan daralmaya ve

kurumsal kapasite açısından da gerilemeye devam etmiştir. 1970-89 yılları arasında belediye nüfusunun genel nüfusa oranı %20 artarken, belediye sayısı ise %56 artmıştır. Toplam belediye sayısı 1970'te 1303, 1980'de 1725, 1989'da ise 2032'dir. Mahallî idareleri kurumsal açıdan geliştirme amacıyla 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Fakat bakanlık çok kısa ömürlü olmuştur. 1984'te 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyle İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 1988'e gelindiğinde Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri'nin de eklenmesiyle sayı 8'e ulaşacaktır. 1980'lerde, su ya da ulaştırma gibi mahalli hizmet alanlarında büyük şehirlerde bazı uzmanlık kuruluşları oluşturulmuştur. Örneğin 1981'de müstakil bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz bir kuruluş olarak İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) kurulmuştur. Bucak idarelerinin giderek işlevsizleşmesi nedeniyle 1970'lerde kırsal kalkınma ve köylerin yönetimiyle ilgili yeni girişimler başlatılmıştır. Özal hükümetleri döneminde il özel idareleri ve belediyelere aktarılan bütçe payları artırılmış, imar konusunda merkezî yönetimin elindeki bazı önemli yetkiler belediyelere aktarılmıştır. Bu düzenlemeler ile mahallî idareler güç kazanmıştır. 3030 sayılı Kanun'un getirdiği olanaklar ve İSKİ benzeri uzmanlık kuruluşlarıyla büyükşehir belediyeleri 1980'lerin ortalarından itibaren kurumsal kapasite açısından gelişme göstermişlerdir. 1970'lerden sonra mahallî idare birliklerinin sayısında artış yaşanmıştır. 1985'te bütün il özel idarelerinin doğal üyesi olduğu ve il özel idarelerinin gelişmesine yardımcı olma amacını taşıyan Vilayetler Hizmet Birliği kurulmuştur.