

T.C
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH (YAKINÇAĞ TARİHİ)
ANABİLİM DALI

TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E OSMANLI'DA TEMSİL DÜŞÜNCE
(1839-1923)

Yüksek Lisans Tezi

Tuğçe Yıldız KESKİN

ANKARA - 2018

T.C
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH (YAKINÇAĞ TARİHİ)
ANABİLİM DALI

TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E OSMANLI'DA TEMSİL DÜŞÜNCESİ
(1839-1923)

Yüksek Lisans Tezi

Tuğçe Yıldız KESKİN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Bekir KOÇ

ANKARA – 2018

T.C
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH (YAKINÇAĞ TARİHİ)
ANABİLİM DALI

Tuğçe Yıldız KESKİN

TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E OSMANLI'DA TEMSİL DÜŞÜNCESİ
(1839-1923)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bekir KOÇ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

.....
.....
.....
.....

İmzası

.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi:

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../2018)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Tuğçe Yıldız KESKİN

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iii
ÖNSÖZ.....	iv
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	3
TANZİMAT'TAN MEŞRUTİYET'E ÜLKE İDARESİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER.....	3
1.1 Gülhane Hatt-ı Hümayûnu	4
1.2. Tanzimat'ta Merkezî İdare ve Yönetimsel Sistem	6
1.2.1 Merkeziyetçilik Düşüncesi	10
1.2.2 Modernleşme Yolunda Osmanlı Bürokrasisinin Rolü.....	16
1.2.3 1839-1849 yılları arasında yapılan düzenlemeler: Meclislerde Temsil İlkesi ...	19
1.3. Osmanlı'da Yerel Yönetim Sistemi ve Reform Çabaları.....	24
1.3.1 Belediyeciliğin İhdası	26
1.4. 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesinin Temsil Düşüncesi İle İlgili Hükümleri.	30
1.5. 1852 - 1858 Tarihli Hukuki Düzenlemeler ve İdari Taksimat	33
1.6.1864 ve 1871 Vilâyet Nizâmnamelerinin Genel Hatları	36
1.6.1.Vilayet İdare Meclislerinde Temsil Tecrübesi.....	43
İKİNCİ BÖLÜM	50
MEŞRUTİYET DÖNEMİ VE İDARİ YAPILANMADA TEMSİL DÜŞÜNCESİ.....	50
2.1. II. Abdülhamit Dönemi (1876-1909)	51

2.2. 1876 ve 1877 Tarihli Hukuki Düzenlemeler	54
2.2.1 İlk Genel Seçim Uygulamaları: “Talimat-ı Muvakkate” ve “Beyanname”	59
2.2.2. İlk Parlamentoda Bir Seçim Yasası: “İntihab-ı Mebusan Kanunu” ve Getirdikleri.....	63
2.3. Meşrutiyet Döneminde Merkez ve Taşra Yönetimi	67
2.3.1 İdare-i Nevahi Nizamnamesi	71
2.3.2 1877 Vilâyetler Belediye Kanunu.....	74
2.3.3 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-i Muvakkati	77
2.4. II. Meşrutiyet Döneminde Siyasal Hayat ve Jön Türkler	81
2.5. Anayasa Değişiklikleri ve Seçimler (1909-1921)	85
SONUÇ.....	95
KAYNAKÇA	98
ÖZET	107
ABSTRACT	108

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Bkz	Bakınız
Çev.	Çeviren
Der.	Derleyen
Ed.	Editörler
İ.A.	İslam Ansiklopedisi
OTAM	Osmanlı Tarihi Araştırmaları ve Uygulama Merkezi Dergisi
s.	Sayfa
ss.	Sayfa Sayısı
TODAİE	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTK	Türk Tarih Kurumu
Yay.	Yayımlayan

ÖNSÖZ

19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu için kapsamlı ve yenilikçi reformlara yönelik dönemi olmuştur. Tanzimat'la hız kazanan reform hareketlerini Meşrutiyet dönemleri izlemiş, imparatorluğun bütün kurumlarında gerekli düzeltmelere gidilerek köklü yeniliklerin temeli atılmıştır. Bu yeniliklerin son derece önemli bir unsuru, idari reformlara bağlı olarak oluşum gösteren temsil ilkesi olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu'nda temsil ve yerel katılım ilkeleri, Tanzimat'ın idare sistemine yönelik reformlarından biri olan taşra düzenlemeleri çerçevesinde oluşum göstermiştir. Bu düzenlemeler gereğince uygulama alanı edinen meclis ve seçim unsurları, temsil ilkesinin oluşumunda oldukça önem taşımaktadır. Başta Muhassıllık Meclisleri ile belirginlik kazanan yerel temsil, Vilayet Nizamnameleri ile hukuki bir nitelik kazanmış ve bu gelişmeleri Meşrutiyet dönemlerinin siyasal ve anayasal gelişmeleri izlemiştir.

Çalışma doğrultusunda temsil ve katılım ilkelerinin Osmanlı idare sistemindeki oluşumu ve söz konusu kavramların idari-hukuki reform düzenlemeleri çerçevesinde hangi koşullarda tecrübe edildiği ele alınmıştır.

Tez sürecinde değerli bilgi ve desteğini esirgemeyen, çalışmamın tüm aşamalarında anlayış ve yardımını her an hissettiğim danışmanım Prof. Dr. Bekir KOÇ'a içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım.

Yüksek lisans eğitimim boyunca bana kazandırdıkları değerli bilgiler için bölüm hocalarım Prof. Dr. Hamiyet SEZER FEYZİOĞLU, Prof. Dr. Selda KAYA KILIÇ ve Yrd. Doç. Dr. Tülay ERCOŞKUN'a ayrı ayrı teşekkür ediyorum.

GİRİŞ

18. ve 19. Yüzyıllarda temsil ilkesinin kavramsal niteliğine yönelik öne sürülen çeşitli görüşler çerçevesinde, temsile dayanan bir idare sisteminden söz edebilmek için birtakım koşullar söz konusu olmaktadır. Bu doğrultuda, halkın belirli aralıklarla ve özgürce temsilcilerini seçmesi, seçilen temsilcilerin halka karşı sorumlu olmaları ve temsilcilerin halkın temsil edici bir örneğini oluşturmaları gereklilikleri ile temsil ilkesinin varlığından söz edilebilmektedir.¹ Temsil sisteminin gelişim kazanmasına yardımcı fonksiyonlardan olan meclis, seçim ve idareye katılma unsurlarını bu noktada belirtmek yerinde olacaktır. Nitekim bu unsurlar, tarihsel süreç içerisinde modernleşmeye bağlı olarak gelişim gösteren temsil sisteminde, kimlerin temsil edileceği, temsilcilerin kimlerden oluşacağı ve ne şekilde seçileceklerine ilişkin konular ile yakından ilişkilidir.²

19. yüzyılda Osmanlı'da modernleşme, imparatorluğun bütün kurumlarında aşamalı düzenlemeler ve yeniliklerle birlikte kuvvetli bir merkezi otoritenin yeniden tesis edilmesini amaçlayan reformlar süreci olarak anlaşılmaktadır. Modernleşme sürecinin bir unsuru olarak yürütülen idari reformlar, özellikle temsil ve yerel katılma olgularının hukuki bir zeminde tecrübe edildiği yeni kurum ve organları da beraberinde getirmiştir. Böylece Tanzimat'tan sonra gerek köy ve mahallelerde gerekse kentlerde önce muhassıllık meclislerinde, sonra vilayet idare meclislerinde yerel temsilcilerinde bulunduğu kurullar oluşmaya başlamış, bu gelişmeyi belediye meclisleri izlemiştir.³ Ardından I. Meşrutiyet dönemi ile birlikte kabul edilen ilk anayasa (Kanun-i Esasi)

¹ Oya Çitci, **Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği**, TODAİE, Ankara, 1989, s. 20

² Osman Nacak, "Türk Yönetim Anlayışında Bir Değişim: Siyasal Temsilin Doğuşu ve Gelişimi", **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 17, Sayı:1, 2015, s. 150

³ Çitci, **a.g.e.**, s. 48

gereğince teşkil edilen mebuslar meclisinin halk tarafından seçilmesi durumu, Tanzimat devrinde temeli atılan temsil düşüncesinin anayasal bir niteliğe kavuşmasını sağlamıştır.

Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde Osmanlı merkezîyetçiliği ekseninde birtakım sınırlılıklarla oluşum gösteren temsil ilkesi, hem taşrada hem de anayasal hükümler doğrultusunda merkez idarede de uygulama alanı edinmiş, meclis ve seçimler yoluyla hukuki bir nitelik kazanarak modernleşme sürecinin önemli bir adımını oluşturmuştur. Buradan hareketle çalışmanın amacı, imparatorluğun yönetim anlayışında temsil ilkesinin zeminini hazırlayan idari-hukuksal reformların statüsü ve yerel grupların idareye katılımının ne ölçüde gerçekleştiğinin incelenmesidir.

Çalışma kapsamında temsil ve yerel katılma olgularına ilişkin gerekli incelemeler, literatür taraması ve nizamnameler üzerinden ele alınacaktır. Çalışmanın birinci bölümünde Tanzimat döneminde kurumsallaşmaya başlayan temsilin eyalet idaresine yönelik yapılan düzenlemelerdeki oluşumuna değinilerek, 1864 Vilayet Nizamnamesinin uygulanmasını takip eden süreçlerdeki gelişimi ortaya konacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, öncelikle 1876 Anayasası hükümlerince temsil ilkesi ile oluşturulan Meclis-i Umumi'nin fonksiyonuna değinilerek, dönemin Vilayet idaresinde yapılan düzenlemeler sonucunda temsil ilkesinin hangi koşullar altında pratiklik kazandığı üzerinde durulacaktır. Bu incelemeyi 1908-1923 tarihleri arasında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ve seçim süreçleri takip edecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT'TAN MEŞRUTİYET'E ÜLKE İDARESİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

1.1 Gülhane Hatt-ı Hümayûnu

3 Kasım 1839 günü, devlet ileri gelenlerinin, kalabalık bir halk kitlesinin, Osmanlı tebaasının her din ve sınıftan ahalisini temsil eden ruhanî reislerin ve yabancı diplomatların önünde okunan hatt-ı hümayun, imparatorluğun devlet ve toplum hayatında bir dönüm noktasını teşkil ediyor, yeni bir devri açıyordu.⁴ Tanzimat-ı Hayriye adı verilen reformlar hareketinin ilanını yansıtan Hatt-ı Şerif, ihtiva ettiği hükümlerden hareketle Osmanlı Devleti'nin, bütün kurumlarını modern-Avrupai bir şekle dönüştürme gayesi ile yola koyulduğu bir 'Garplılaşma' başlangıcı olarak ifade edilmektedir⁵.

Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan bu ferman ile birlikte Tanzimat Dönemi'nin iki temel vazifesi de gündeme getiriliyordu: Hattın ilânı, a. Taşrada merkezî otoriteyi arttırmak, b. Fert benliğini kısıtlayıcı kurum, kanun ve usulleri kaldırmayı hedef tutmuştur.⁶ Fermanın öngördüğü ıslahatlarda merkeziyetçilik vurgusu ardında yatan birtakım belirleyici etkenler de bulunmaktadır. 19. yüzyılın başından beri imparatorluğun kurumlarını sarsan; milli ayaklanmalar, içteki idaresizlik, askeri yapılanmanın nüfuzunu yitirmesi ve nizamı muhafazada güçlük çekmesi, dağılma kaygısı gibi istisnai tesirler, devleti zaruri olarak çözüm aramaya itiyor, dönemin ıslahat teşebbüslerine giden yolu açıyordu. Bu noktada, Tanzimat hareketinin temel vazifelerinden biri, imparatorluğun, dönemin Batı tesirine maruz kalan ayrılıkçı kitlelerini, yeni ve bütünleştirici prensipler etrafında toplayarak ülke idaresini yeni baştan şekillendirme gayreti olmuştur. Bununla birlikte, dağılan devlet idaresinin

⁴ İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara, 2016, s.401

⁵ Yavuz Abadan, "Tanzimat Fermanı'nın Tahlihi", **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, (Editörler: Halil İnalçık – Mehmet Seyitdanlıoğlu), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, s.60

⁶ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 404-405

yeniden nizâma koyulması için, bazı yeni kanunların teşkili fermanında öne çıkan hükümlerdendir. Bu kanunların temel niteliği; can emniyeti, ırz, namus ve mülkiyetin muhafazası, verginin tayini ve asker meselesi olmuştur. Bu döneme kadar ülke genelindeki bölgelerin nüfus miktarına bakılmaksızın ahaliden asker toplanıyor, bu durum ise tarım ve ticaretin zarar görmesine sebebiyet veriyordu. Fermanında bu husus da ele alınarak, ülke kalkınmasını geliştirmek adına askere alımlarda daha iyi bir usule gidilmesine yer veriliyordu. Ayrıca, şer'î kanunlara aykırı hareket edenlerin rütbelerine bakılmaksızın, layık oldukları cezaya çarptırılmaları için özel bir ceza kanunnamesi hazırlanması da öngörülmüyordu.⁷ Bu hukuki düzenleme ile idare kontrol altına alınacak ve idari kadronun keyfi işlemleri de engellenecekti.⁸

Fermanın giriş kısmında padişah, Tanzimat'ın vazifesinin sadece din ve devlet değil, "mülk ve milleti ihya" olduğunu da ekliyordu. Bu ilave hüküm, halka devlet içinde merkezî bir mevki vermekte, modern devletin bir prensibi olan, halkın devlet için değil, devletin halk için var olduğu düşüncesini yansıtmaktaydı.⁹ Bu prensibin yansımaları, özellikle dönemin taşra idaresinde teşkil edilen meclislerdeki yerel katılım olgusunda ve halkın idaredeki temsilinde de görülmektedir. Özetle, Gülhane Hatt-ı Hümayûnu, devlet yönetimi anlayışına modern kavramlar eklemekle birlikte, yenilikçi hedeflerle yönetim sistemini her sahada yeni baştan şekillendirme gayesindeydi. Nihayetinde, Tanzimat fermanında yer alan prensipler, kendisini takip eden dönemlerde de geliştirilerek modern Türk tarihinin oluşumuna bir temel teşkil etmekteydi.¹⁰

⁷ Yavuz Abadan, **a.g.m.**, s. 61-63; Halil İncılık, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayûnu",

Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, (Editörler: Halil İncılık - Mehmet Seyitdanlıoğlu), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, s. 99-101

⁸ İncılık, **a.g.m.**, s. 107

⁹ İncılık, **a.g.m.**, s. 106

¹⁰ İncılık, **a.g.m.**, s. 109-110

1.2. Tanzimat'ta Merkezî İdare ve Yönetmel Sistem

Osmanlı modernleşmesinde yenilik kararlarını alma ve uygulamaların denetimini sağlama vazifesi esasen II. Mahmud devrinin son yıllarında teşkil edilen bir dizi yeni danışma organları tarafından üstlenilmişti. Bu dönemde imparatorluğun merkez teşkilâtının ve bürokrasisinin yeni baştan düzenlenmesi ile oluşturulan yeni danışma kurulları, merkezi hükümet örgütünün bünyesini de modern bir şekilde dönüştürüyordu. Bu bağlamda, 1835 senesinde oluşturulan merkezi örgütlerden; Umur-ı Dâhiliye (İç İşleri), Umur-ı Hariciye (Dış İşleri), Umur-ı Maliye ve Evkaf nezaretleri ile 1839'da kurulan , "Umur-ı Ticaret ve Ziraat Nezareti" korunurken, kısa bir süre sonra "Ticaret ve Ziraat Nezareti" ile birleştirilecek olan Umur-ı Nafia (Bayındırlık) Nezareti ve Maarif Nezareti kurulacaktır.¹¹ Bu çerçevede, yönetmel sistemin önemli bir unsuru olan nezaretlerin sayısı artırılırken, yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrı merkezi örgütler eliyle yürütüldüğü görülmekte ve yönetimde verimliliği arttırmak adına meclisler oluşturulmaktaydı.

Tanzimat döneminde işlevselliği artan bir diğer kuruluş Meclis-i Vükelâ'dır. Üyeleri padişah tarafından atanan meclis, devlet işlerini görüşüp karar almak üzere, gerektiğinde bir araya geliyor, alınan kararları padişahın onayına sunuyordu. Avrupa'daki kabine sistemi örnek alınarak kurulan meclisin üyeleri arasında; sadrazam, şeyhülislam, serasker, meclis-i vâlâ reisi, maliye, ticaret, hâriciye, evkaf-ı hümayun nâzırları, sadaret müsteşarı, darbhâne-i âmire nâzırı, zabtiye müşiri, tophane müşiri, kapudân-ı derya, divan-ı deavi nâzırı, hazine-i hassa nâzırı, vâlîde kethüdası ve Meclis-i Tanzimat başkanı bulunmaktaydı. Meclis-i Vükelâ'ya lüzum görüldüğü takdirde hükümet üyesi olmayan, devlet ileri gelenleri de tecrübelerinden yararlanılmak üzere atanabiliyordu. Meclis, en yüksek yasama ve yürütme organı niteliğinin yanı sıra, icrâda nezâretler arasında bir köprü görevi görüyordu. Ancak, meclisin uygulamada yargı gücü ve

¹¹ Muzaffer Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986, s.72

atamaları sağlayıcı bir fonksiyonu bulunmamaktaydı. Bunun yanı sıra, üyelerinin padişah tarafından atanması hususu, meclisi bağımsız bir kuruluş olma niteliğinden de uzaklaştırmaktaydı.¹² Osmanlı modernleşmesinde, merkezi yönetim sistemi geliştirilirken, yeni yasa ve düzenlemeleri ifa edecek önemli kuruluşlar da teşkil ediliyordu. Bunlardan bazıları adli ve idari yargı organı statüsünde olmakla birlikte, bazıları bakanlıklara bağlı olarak faaliyet gösteren yüksek kurullardı.

1836 senesinde bu amaçla askerî işleri görüşecek Dâr-ı Şûrâ-ı Askerî, 1838’de ise hükümete ait işleri görüşmek üzere Dar-ı Şûrâ-ı Bâb-ı Âlî ve hepsinin üstünde çalışacak olan Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliye kurulan ilk meclisler oldular.¹³ 24 Mart 1838 (27 Zilhicce 1253) tarihinde oluşturulan Meclis-i Vâlâ, Tanzimat döneminde yapılması planlanan reform hükümlerinin hazırlanması, planlanması ve icrâsı görevini üstlenecekti.¹⁴ Tanzimat döneminin ilk sürecinde uygulanan bütün yenilikler, Meclis-i Vâlâ’nın kararlarına dayanmaktaydı. Öte yandan, Meclis-i Vâlâ’nın verimliliğini arttırmak için gereğince üye sayısı arttırılmış, fermanla icrâsı planlanan yeni kanun ve yönetmelikler bir nizamname ile düzene koyulmuştur. Meclis; bir başkan, on üye ve iki kâtipten oluşturulmakla birlikte, Tanzimat’ın uygulanmasına ilişkin oylanın kararları tasdik edilmek üzere padişahın onayına sunmakla görevliydi.¹⁵

Meclis-i Vâlâ’nın fonksiyonu, görünürde padişahın geniş yetkilerini paylaşan bir organ niteliğindeyse de, padişahın meclis üzerindeki mutlak yetkisi ve denetimi, meclisi bağımsız bir yasama organı kimliğinden uzaklaştırmıştır. Bu nedenle, meclis yürütme organı üyelerinin tümünün padişah tarafından atanması, meclise bir temsil niteliği

¹² Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform:1836-1856**, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1993, s.180-183

¹³ Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)**, TTK, Ankara, 1999, s.35

¹⁴ Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s.36

¹⁵ Musa Çadircı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, TTK, Ankara, 2013, s. 187-189

vermemektedir. Bununla birlikte, 1854 senesinde, Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin mesuliyetlerinin artmasıyla, idari ve hukukî yetkilerinin bir bölümü Meclis-i Âlî-yi Tanzimat'a verilmiştir. Ancak istenilen sonuç alınamayınca iki meclis tekrar birleştirilip, Meclis-i Valâ'nın yasama kurulu özelliği devam etmiştir.¹⁶ Bu sırada, Meclis-i Valâ'nın yeniden düzenlendiği görülmektedir. Buna göre meclis için üç farklı daire teşkil olunarak, sırasıyla mülkî idare, kanun ve nizamnameler, adalet işleri ile görevlendirilecektir. Meclis çalışmalarını, bu vazifeler ile 1868'de Şura-yı Devlet ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliye'nin kurulmasına kadar sürdürmüştür.¹⁷

Merkezi yönetimdeki bütün bu yeniliklere, yeni organlar ekleniyor ve yönetsel sistemin geliştirilmesi amaçlanıyordu. Tanzimat hareketi, siyasal ve hukuksal eksenindeki yenilikçi düzenin tesisinin, merkezi yönetimdeki düzenlemelerden geçtiğinin kanaatinde idi. Bu amaçla, merkezi yönetim örgütünde aşamalı yeni düzenlemelere girişildiğini görmekteyiz. Merkezi yönetim sisteminde yapılan bir diğer önemli düzenleme ise, Şura-yı Devlet'tir.¹⁸ 1868 tarihinde, Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliye kaldırılarak, idarî yargı, denetim ve nizamnamelerin incelenmesi Şura-yı Devlet'e (Danıştay), yüksek yargı görev ve yetkisi ise yeni kurulan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye¹⁹ teşkilâtına bırakılmıştır.²⁰

Şura-yı Devlet, kendi bünyesinde beş farklı daireye ayrılarak bir tür danışma ve yasama organı görevini üstlenmiştir. Teşkil edilen daireler sırasıyla; a. Mülkiye ve harbiye, b. Maliye ve evkaf, c. Kanun, d. Nafia, e. Ticaret, ziraat ve maarif daireleri

¹⁶ Sencer, **a.g.e.**, s.73

¹⁷ Çadircı, **a.g.e.**, s. 189

¹⁸ "Şura-yı Devlet Nizamnamesidir", **Düstur**, Tertib I, Cild I, ss. 703-706

¹⁹ "Divân-ı Ahkâm-ı Adliye'nin Nizamnâme-i Dahilîsidir", **Düstur**, Tertib I, Cild I, ss. 328-343

²⁰ Ortaylı, **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, s.419

olarak belirlenmiştir.²¹ Öte yandan, Devlet Şurası temsil niteliği olan bir yapılanma sergilemektedir. Gerçekte padişahın mutlak yetkileri altında bağımsız bir yasama organı niteliğinde olmasa da²², Şura-yı Devlet üyeleri hükümet tarafından eyaletlerden gelen listeler içinden seçimle belirlenmekte, 2/3 Müslüman, 1/3 gayr-ı Müslimlerden teşekkül etmekteydi.²³ Divan-ı Akhâm-ı Adliyye ise, adliye mahkemelerinin en yükseği (Yargıtay) niteliğinde görevlendirilerek, idare hukukundan ayrılmıştır.²⁴ Bu çerçevede, söz konusu iki meclisin teşkilinde belirli amaçların hedeflendiği görülmektedir. Herşeyden önce hükümetin temel görevlerinden birincisi, kanun ve nizâmât'ın yapılması ve uygulanması, diğeri ise vatandaşların can, mal ve namusuna ait hukuk ve vezâifini sağlamaktır. Bu amaçlarla, söz konusu iki meclisin kuruluş amacı, yargı ile yasama ve yürütme ilişkilerinin birbirinden ayrılmasını sağlamak olmuştur. Böylelikle, Şura-yı Devlet, kanun ve nizâmânâmeler hazırlayacak, Divan-ı Ahkâm-ı Adliyye ise yargı görevi yönünde adlî işlerle meşgul olacaktır.²⁵

Öte yandan Tanzimat döneminde, merkezi yönetim alanında görülen mali merkeziyetçiliği sağlama ihtiyaçları doğrultusunda, iki önemli atılım ön plana gelmiştir. Bunlardan birincisi, 1840 senesinde faaliyete geçen muhassıllık meclisleri olmuştur. Bu süreçte eyaletlere gönderilen muhassıllar ve memur - ahaliden oluşan muhassıllık meclisleri eyaletlerde etkin bir konuma gelmiştir. Ancak merkezi devletin maliye sistemi zaman içinde bir dizi sağlıksız değişiklik gösteren yapıya bürünmüştür. Merkezi

²¹ Ortaylı, **a.g.e.**, s.419

²² Sencer, **a.g.e.**, s. 75

²³ Mehmet Canatar, Yaşar Baş, “Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi”, **OTAM**, Sayı: 9, 1998, s.115-118

²⁴ Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu, **Türk Hukuk Tarihi**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981, s.323

²⁵ Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 57-58

yönetim, gelir kaynaklarını koordine edecek bir bürokratik kadro vücuda getiremediğinden, mali merkeziyetçilik gerçekleştirilememiş, muhassıllık teşkilatı kaldırılarak iltizam sistemine geri dönmüştür. İkinci önemli adım ise, Kırım harbi sonrasında, kamu harcamalarını denetlemek üzere 1862 senesinde bir Divan-ı Muhasebat (bugünkü Sayıştay) teşkil edilerek, kurumun eyaletlerde de malî işlemleri teftişi amaçlanmıştır.²⁶

I.2.1 Merkeziyetçilik Düşüncesi

Osmanlı imparatorluğu, başlangıcından beri görülen, teoride kuvvetli bir merkeziyetçi yönetim tarzı göstermesine rağmen yönetim anlayışında ve tatbikinde desantralizasyona (âdem-i merkeziyet'e) meyilli bir esnekliğe sahiptir. Bu esneklik XVII. ve XVIII. yüzyıllardan itibaren devlet kurumlarında vuku bulan bünye değişikliklerinin sayesinde desantralizasyonu çok açık hale getirmiştir.²⁷ Tanzimat fermanı ile Osmanlı imparatorluğunda her alana olduğu gibi, merkeziyetçi idare alanında da yeni bir dönem başlamış ve merkeziyetçi bir idareye dönüş çabaları ağırlığını her alanda hissettirmiştir.²⁸ Nitekim Osmanlı imparatorluğunda bu dönemlerde belirgin bir hâl alan desantralizasyon idaresini merkeziyetçiliğe döndürme çabaları imparatorluğun yıkılışına değin sürecektir. Dönem idaresinde, merkeziyetçi eğilimin temel amacı, devlet gücünün tek merkezden en etkili biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında, Tanzimat merkeziyetçiliği, ülkenin tüm mali işlerinin tek merkezden yönetilip, yönlendirilmesini, yükümlülüklerin hukuki esaslara dayandırılmasını ve yargı gücünün sistemli biçimde işlemlerini amaçlamaktadır.²⁹

²⁶ Ortaylı, **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, s. 409-410

²⁷ Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona (Âdem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler", **Bellekten**, Cilt: 38, Sayı:152, Ankara, 1974, s.684

²⁸ Yücel, **a.g.m.**, s.697

²⁹ Ortaylı, **a.g.e.**, s.495

Burada, Tanzimat hareketinin merkezîyetçilik eğilimini vücuda getiren etken sebeplerin de altının çizilmesi gereklidir. Özellikle, 19. yüzyılın başlarında Osmanlı İmparatorluğu'nun, toplumsal ve siyasal yapısı itibariyle bir çözülme ve dağılma hali içinde olması durumu, merkezîyetçiliğe dönüşün belirleyici bir unsurunu oluşturmaktaydı. Dönemin savaş mağlubiyetlerinin de etkisiyle, ülkenin askeri-teokratik bünyesi eski nüfuzunu yitirmeye başlamıştı. Ayrıca, Avrupa'da vuku bulan milliyetçi dalga, gayr-ı Müslim ahali üzerinde ayrıştırıcı etkiler yaratmıştı. İlâveten, ülkenin idari ve mali sistemindeki zayıflıklar, memurların menfaat düşkünlüğü yeni bir nizamı zaruri hale getiriyordu. Şu halde tüm bu çözülme havasını dağıtacak ve merkezi bir kuvvet yaratacak devlet otoritesi, Tanzimat hareketinin temel vazifesini teşkil etmekteydi.³⁰

Merkezîyetçilik algısını perçinleyen tüm bu etken sebepler, gerçekte Osmanlı yöneticilerini, ülkenin bütünlüğünü sağlayacak yeni bir kimlik yaratma ihtiyacına da itiyordu. Özellikle, Avrupa'daki milliyetçi hareketlenmenin tezahürleri Osmanlı Devleti'nde vuku bulmuş, bunun sonucunda Yunan isyanı (1812-1829) baş göstermişti. Bu dönemde, Osmanlı Devleti'nde bir bölgenin ayrılarak bu bölgede yeni bir devlet kurması, şüphesiz ülke bünyesindeki ecnebi unsurlara da ilham vermişti. İşte bu noktadan itibaren Osmanlı yönetimi, ülke bünyesinde baş gösteren bu ayrılıkçı havayı dağıtma ve Osmanlı siyasi bütünlüğünü sağlama gayesiyle her türlü etnik kökenin üzerinde bir Osmanlılık kavramı ortaya çıkarmıştır.³¹ Bu nedenle, Tanzimat dönemi dâhil imparatorlukta tesis edilmeye çalışılan bütün modernleşme gayretlerinde, gerçekte kuvvetli bir merkezi idare yaratma çabası görülmektedir. Nitekim Tanzimat hareketinin hukuki, idari ve iktisadi gayesi de bunu göstermektedir. Bu bilgilerden hareketle, Tanzimat dönemi ve ülkenin ileriki dönemlerinde yapılması planlanan reform

³⁰ Yavuz Abadan, "Tanzimat Fermanı'nın Tahlili", s. 61-62

³¹ Şükrü Hanioglu, "Osmanlıcılık", **Tanzimattan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:5, İletişim Yayınları, Ayhan Matbaacılık, İstanbul, 1985, s. 1389-1390

hareketleri, Osmanlı imparatorluğunun düştüğü dağılma manzarasına hem modern kurumları teşkil ederek hem de farklı unsurlar arasındaki bağı güçlendirerek bir çözüm aramaktadır. Bu sebeple Tanzimat hareketi, bir yandan batı tipi kurumları oluşturmaya çalışırken diğer yandan da tebaası arasındaki farkları ortadan kaldırma çabası içine girmiştir.³²

Dönemin merkeziyetçilik eksenindeki en belirgin düzenlemeleri ise, mali sistemin ıslahı yönünde olmuştur. Zira merkeziyetçilik sistemine giden yol, mali sahadaki düzenlemelerden geçmekteydi. Burada değineceğimiz bazı düzenlemeler, doğrudan merkezi yönetimin, mali merkezileşme politikası ile güçlendirilmesi hedefini yansıtmaktadır. Mart 1840 tarihinde uygulamaya giren Muhassıllık teşkilâtı, bu gaye doğrultusunda yapılan ilk düzenleme olmuştur. Bu düzenleme ile birlikte Tanzimat hareketinin yeni bir dönemi açtığı kabul edilmektedir. Öyle ki, örfü vergilerin son bulması, vergi hukukunda ve tasnifinde görülen değişimler, bütçe anlayışındaki gelişmeler ve iltizam usulünün kaldırılması hususları dönemin yenileşme hareketinin temelini teşkil etmekteydi.³³ Bu doğrultuda Muhassıllık teşkilâtı, maliye memuru konumundaki muhassıl-ı emval ve sancak merkezlerinde kurulan Muhassıllık Meclislerinin bir araya getirilmesinden oluşturulmuştu. Esasen teşkilatın kurulma amacı, iltizam usulünün sebebiyet verdiği kayıt dışı vergi kaynaklarının belirlenmesi ve gelirlerin tek elde toplanmasını öngörüordu.³⁴ Ancak istenilen hedeflere ulaşılamayınca, 1842 yılında muhassıllık kaldırılarak tekrar iltizam sistemine geri dönülmüştür. Bu dönemde mülki yapıda dikkat çeken önemli bir değişim ise, kaza biriminin idari ve mali fonksiyonlarla yeniden örgütlenmesidir. Yönetici olarak kaza

³² Hanioglu, **a.g.m.**, s. 1391

³³ Ayla Efe, **Muhassıllık Teşkilatı**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir, 2002, s.8

³⁴ Efe, **a.g.e.**, s.79

müdürlerinin atandığı bu yeni ünite, müdürler bir nevi tahsildar olarak vazifelendirilmiştir. Ayrıca, ilk kez taşra teşkilatında “müdür” adı ile oluşturulan bu makama, yerel kişiler de atanmıştır.³⁵ Bu durum, taşra idaresinde kısmen de olsa temsil ilkesinin pratikleşmeye başlamasını yansıtmaktadır.

1849 senesine gelindiğinde, merkezîyetçilik ekseninde bir dizi girişim ile paralel olarak eyalet ve sancak merkezlerinin vazifeleri yeniden ele alınıp düzenlenmişti. Başta vali olmak üzere diğer yöneticilerin çalışma biçimlerini de yeni hükümlere bağlayan yeni yönetmelik; “*Eyalet meclislerine verilecek talimat-ı seniyye*” adı ile yayınlanmıştı. Nitekim bu düzenleme, 1840-1849 yılları arasında uygulanan değişiklikler sonucunda idarecilerin ellerinde hali hazırda bir yönetmelik kalmadığından gündeme gelmesi ile beraber, eyalet meclislerinin yönetim, yargı, denetleme, sağlık, vergilerin tahsili ve eğitim-öğretim sahalarında tam yetkili kılınmasını öngörüyordu.³⁶ Söz konusu yönetmelik ile taşra teşkilatında Tanzimat merkezîyetçiliğinin de etkin bir biçimde kullanılmasının önünün açıldığı görülmektedir. Ayrıca, meclis bünyesinde halk tarafından seçilecek dört Müslim ve gayr-ı Müslim halkın birer temsilcilerinden üyelerinin de bulunması³⁷, eyalet idaresinde temsil düşüncesinin tecrübe edilmesi açısından oldukça önem taşımaktadır.

Tanzimat fermanının ilanından sonra yapılan düzenlemeler, merkezîyetçi bir idare sisteminin önünü açıyorsa da, dönemin siyasi koşullarının da etkisiyle idari yapıda âdem-i merkezîyetçiliğe kayan bazı eğilimler görülmektedir. Öyle ki, Osmanlı idaresindeki Lübnan’da çıkan karışıklıklar ve Avrupa’nın müdahalesi yüzünden 1861 tarihli Cebel-i Lübnan Nizamnâmesi ile imtiyazlı bir idare kurulmuştur. Bu düzenleme,

³⁵ Ayla Efe, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840–64: Silistre Örneği”, **Karadeniz Araştırmaları**,

Cilt:6, Sayı:22, 2009, s.93

³⁶ Efe, **a.g.m.**, s.99

³⁷ Ali Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s.78

âdem-i merkeziyetçiliğe gidişin ilk işareti anlamına gelmekteydi.³⁸ Düzenleme ile Lübnan'a, Osmanlı Devleti'nin diğer bölgelerine örnek teşkil etmiş olan idari, adli ve mali özerklik tanınmıştır.³⁹ Sonuç olarak, Mısır ve Lübnan gibi eski eyaletlerden bazıları mümtaz statüsü kazanmış; Memleketeyn gibi bazılarının da statüsü değişime uğramıştır.⁴⁰ 1861 Nizamnamesinde Lübnan'a mümtaz statüsü verilmesinin yanında, içerdiği hükümler bölgenin, Bab-ı Âli'nin tayin edeceği bir Hristiyan mutasarrıf tarafından yönetilmesini ifade ediyordu. Bu bağlamda, mutasarrıf, cemaatler tarafından seçilecek, Lübnan'ı temsil eden Müslim ve gayr-ı Müslim üyelerden oluşan 12 kişilik bir idare meclisinin başında olacaktır. İdare meclisinin dinsel ve mezhepsel ekseninde temsil ilkesine göre şekillenmesi, bölgenin nüfus yapısının cemaat esasına dayalı olmasından ileri gelmekteydi.⁴¹ Bununla birlikte, Osmanlı Devleti'nin uzak eyaletler üzerindeki otoritesini; teoride merkeziyetçi, idari pratikte ise âdem-i merkeziyetçi sistem ile tesis etmeye gayret ettiğini düşünebiliriz. Dolayısıyla, bu ikili denge siyaseti, ayrıcalıklı eyaletler üzerindeki idarenin kolaylaştırılmasına ve imparatorluğun siyasi bütünlüğünü muhafazaya yönelik bir olgu olarak nitelendirilebilir.

Öte yandan, mülki idare sisteminin düzenlenmesi hususunda, 1864 tarihinde hazırlanan Vilâyet Nizamnâmesi ile vilayet, liva ve kazaların iç örgütlenme biçimleri, meclislerin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak belirlenmişti. 19. yüzyılın mülkileşme ve idari yapıyı güçlendirme sürecine önemli katkısı olan Vilâyet Nizamnamesinin,

³⁸ Ekrem Buğra Ekinci, "Osmanlı İdaresinde Âdem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyâletler," **Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları**, Sayı: 6, 2008 (Güz), s. 22

³⁹ Erdoğan Keleş, "Cebel-i Lübnan'da İki Kaymakamlı İdari Düzenin Uygulanması ve 1850 Tarihli Nizamnâme", **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 27, Sayı:43, 2008, s. 147

⁴⁰ Ekinci, **a.g.m.**, s. 24

⁴¹ Cenk Reyhan, "Lübnan'da Siyasal Kültürün Osmanlı Kökenleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 44, Sayı:3, 2011, s. 214-215

mülkileşme sürecinin merkezileşmede temel fonksiyonu olduğu görülmektedir. Osmanlı Devleti'nin taşradaki otoritesini kuvvetlendirmeyi amaçlayan Nizamname, diğer hukuki düzenlemelerin oluşturulabilmesi için gerekli idari altyapıyı da oluşturmuştur.⁴²

Merkeziyetçilik sistemi, mevcut dönemin koşullarına göre şekillenen ideolojik temelli bir düşünce biçimi olmuştur. Tanzimat devri sonrası merkeziyetçilik konusu, 1876 Anayasası'nın 108. Maddesinin öngördüğü tevsi-i mezuniyet⁴³ vilayet idare kanununun, padişah tarafından veto edilmesi ile kendisini yeniden göstermişti. Bu hususta, padişahın yetkilerini en geniş biçimde kullanması dikkate alınacak olursa, bu dönemin gelişmeleri merkeziyetçilik ile ilişkilendirilebilmektedir.⁴⁴ Kanun-i Esasi'nin 108. maddesi, vilayet idaresinde tevsi-i mezuniyet ilkesini öngördüğü halde, yeni idare kanunu uygulanamadığından, vilayet umumi meclislerinin görev ve seçimlerine ilişkin kanunu da yapılamamıştır. Ancak dönem içinde birer idarî âdem-i merkeziyet kuruluşu olarak belediyeler ve belediye meclisleri faaliyetlerini yürütmüş; halk bu vasıta ile belde idaresinde söz sahibi olmuştur.⁴⁵

⁴² Koray Karasu, "İdarenin Mülkle Bağına Kurulması: Mülkileşme", **1864 Vilayet Nizamnamesi**, (Ed. Erkan, Tural-Selim Çapar), TODAİE, Ankara, 2015, s. 363

⁴³ "Tevsii mezuniyet olarak da ifade edilen kavram, Fransızca "déconcentration" sözcüğü ile karşılanmaktadır; ancak Fransızca sözcüğün tam karşılığının yetki genişliği olmadığı, "yoğunluğu azaltma" yani merkezi idareye ait yetkilerdeki temerküz başka bir ifade ile yetkilerdeki yoğunlaşmayı azaltma olduğu yazarlarca ifade edilmektedir(âdem-i temerküz).", Bkz. Dilşat Yılmaz, "Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı:1-2, 2007, s. 1246

⁴⁴ Şerif Mardin, "ÂDEM-İ MERKEZİYET", **İslâm Ansiklopedisi**, Cilt:1, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul 1988, s.366

⁴⁵ Ekinci, **a.g.m**, s.28

1.2.2 Modernleşme Yolunda Osmanlı Bürokrasisinin Rolü

Tanzimat Fermanı, içerik bakımından ele alındığında, yeni bir dönemin önünü açan ilkelerin yer aldığı bir belge olarak görülmektedir. Bu dönemde, reform hareketlerinin bir tezahürü olarak ülkenin tüm kurum ve organları, değişime uğramış ve kendisinden sonraki dönemlerde yapılması planlanan radikal değişimlerin zeminini hazırlamıştır. Osmanlı Devleti'nin ve tebaasının içinde bulunduğu dönemin koşulları ve dış ülkelerle olan ilişkiler, Tanzimat hareketinin yönetim yapısını ve reform sürecini şekillendiren etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁶ Tanzimat fermanının gayelerinden biri, kuvvetli bir yönetim sistemini gerçekleştirmek üzere personel rejiminde de bazı değişikliklere gidilmesi gerektiği düşüncesidir. Buna göre, devlet memurlarının aylıkları gerektiği ölçüde arttırılacak ve böylece rüşvet usulsüzlüğünün önü kesilmiş olacaktır. İlaveten, memurlar görevlerine uygun bir eğitim ve maaş rejimine kavuşacaklardır. Bu kararların ışığında, memurlar padişah karşısında yeni bir güvenceye kavuşmuş ve kapıkulu sisteminin son bulmasıyla birlikte yeni bir Osmanlı bürokrasisi kurulmuştur.⁴⁷

Osmanlı bürokrasisinin bir unsurunu teşkil eden kalemiye (sivil bürokrasi), yeni hak ve görev tanımlamalarının da etkisiyle, padişaha karşı gücünü arttırmış ve ülke yönetiminde etkin bir unsur haline gelmiştir.⁴⁸ Nitekim Tanzimat fermanının ilanı sürecinde, Mustafa Reşid Paşa, kendisinin de içinde bulunduğu yeni bürokratik oluşumdan destek almıştır. Bu doğrultuda, Tanzimat bürokrasisinin yeniden yapılanma sürecinde giderek ağırlık kazanacağı ve ülke idaresindeki nüfuzlu yapısını hissettireceği

⁴⁶ İbrahim Durhan, "Tanzimat Dönemini Hazırlayan Temel Etkenler Üzerine Bir İnceleme", **AÜEHFD**, Cilt:5, Sayı: 1-4, 2001, s.65

⁴⁷ Sencer, **a.g.e.**, s. 74

⁴⁸ Seyfettin Aslan, Abdullah Yılmaz, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:2, sayı:1, Sivas 2001, s.295

bir süreç içine girilmiştir.⁴⁹ Dönemin merkeziyetçilik anlayışıyla ilişkili olarak, merkezi idarenin gücü, reform sürecini yürütecek idari mekanizmanın da güçlü olmasını gerektirdiğinden, dönemin bürokratik yapılanmasının ülke idaresinde belirgin bir rol oynadığı düşünülebilir. Bununla birlikte, Tanzimat döneminde imparatorluğun temel gayesi ülkeyi siyasi, idari, askeri ve mali sahalarda yeniden yapılandırma doğrultusundadır. Ülke idaresinin sistemli ilerleyişi için, merkezi yapının bürokrasi ile güçlendirilmesi hususu, dönemin öne çıkan gelişmelerinden biri olarak görülmektedir.

Tanzimat döneminin bürokratik yapılanmasında, Tercüme Odası ve Hariciye Nezareti'nin katkılarının altını çizmek gereklidir. Tercüme Odası gelişimini bu dönemde de göstermiştir. Avrupa'daki elçiliklere eleman yetiştirmek üzere başta *Amedi Odası* olmak üzere Babıali'nin çeşitli bürolarından buraya yetenekli elemanlar alınmıştır.⁵⁰ Tercüme Odası, yeni bürokrasinin yetiştiği yer olmasının yanında, kalemiye memur tipinin ortaya çıkarılmasında da önemli bir rol üstlenmiştir.⁵¹ Öte yandan, Bab-ı Ali'nin reformcu ve yenilikçi bir anlayışla düzenlediği Hariciye Nezareti'nin diplomatik yapısı, Tanzimat Hareketi'nin gayelerine özgü bir biçimde yapılandırılmıştır. Bu husus, reformlar döneminde bir sivil bürokrasisinin vücuda gelmesine sebebiyet vermiştir.⁵² Bu bağlamda, Tanzimat döneminin önemli şahsiyetlerinden Mustafa Reşid, Fuad ve Âli paşalar modernleşme politikaları uygulayarak reform ve batılılaşmayı hızlandırmışlardır. Hariciye Nezareti'nin en parlak devri bu dönem olmuştur. Âli, Fuad ve Ahmed Vefik paşaların yetiştiği Tercüme Odası, seçkin zümreyi yetiştiren önemli bir kurum olarak ön plana çıkmıştır.⁵³

⁴⁹ Aslan, Yılmaz, **a.g.m.**, s.293

⁵⁰ Cahit Bilim, "Tercüme Odası", **OTAM**, Sayı:1, Ankara, 1990, s. 39

⁵¹ Seyfettin Aslan, Abdullah Yılmaz, **a.g.m.**, s.294

⁵² Bilim, **a.g.m.**, s.295

⁵³ Carter Vaughn Findley, "Hariciye Nezâreti", **İslâm Ansiklopedisi**, Cilt:16, s.180

Tanzimat'tan itibaren Osmanlı bürokrasisini, yalnızca İstanbul'daki bürokratik tabaka değil, aynı zamanda sivil-asker, yurtsever ve idealist bir kesim de oluşturuyordu. Bu gruplar, bürokrasi dışındaki aydınlar ile birlikte toplumun aydın ve ilerici kesimi olarak nitelendirilmekteydi. Bürokrasinin ilerici kanadını oluşturan kesimin ortak gayesi, imparatorluğun maruz kaldığı dağılma durumuna bir çözüm arama gayretinde bulunmaktı. İlerici kesim, bu niyetini toplum üzerindeki hâkimiyetini tesis ederek gerçekleştirme amacını taşıyordu. Yapılacak yenileşme ve modernleşme adımları, halk için ve halkın katkısıyla yapılmalıydı. Ancak uygulamada bu adımlar, yukarıdan inme bir yaklaşım sergilemekteydi.⁵⁴ Bürokrasinin diğer kesimi ise, topluma hâkim olmayı kendi menfaatleri doğrultusunda istemekteydi. Bununla birlikte, Osmanlı bürokrasisini temsil eden iki zümrenin de topluma hâkim olma gayretinin, Tanzimat sonrasında da devam ettiği görülmektedir.⁵⁵

Tanzimat ile birlikte yöneten-yönetilen ilişkileri, çeşitli düzenlemelerle yeniden biçimlendirilmiştir. Bu hususta, temsil ilkesine yönelik şeklen de olsa yeni adımlar atılmıştır. Yönetilenlerin siyasal temsiline ilişkin olumlu girişimler, yerel meclislerin teşkili yoluyla olmuştur. Temsil ilkesinin belirgin hale gelmesinin bir göstergesi de, halkın merkezle olan temasının bir kısmını oluşturan resmi başvuruları, “şikâyet” ya da “yardım” temelinden “halin arzı” temeline dönüştürülmesidir.⁵⁶ Bu meclislere üyelik hakkının, halkın seçkin ve hali vakti yerinde kimselere tanınması, halkın yönetime katılımını doğrudan sağlamasa da bu dönemde siyasal bir temsil olgusunun şekillenmeye başladığı görülmektedir. Bununla birlikte, bu kuruluşlarda üye sayısının

⁵⁴ Selçuk Yalçındağ, “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi**

Dergisi, Cilt:3, Sayı: 2, 1970, s.50

⁵⁵ Yalçındağ, **a.g.m.**, s.51

⁵⁶ Mehmet Göküş, “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Modern Türkiye’ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:15, Sayı: 3, 2010, s.234

yarısından fazlasını da bürokratların oluşturduğu görülmekteydi. Tanzimat döneminde, merkez-halk ilişkilerinin geliştirilmesi yönünde bazı farklı adımlar da atılmıştır. Yerel meclislerin teşkilinin yanında, temsil ilkesine bir katkı da yerel yönetim reformları ile olmuştur. Bu bağlamda, gayr-ı Müslim tebaaya yönelik uygulanan düzenlemeler ile temsil kuruluşlarının vücuda getirildiği bilinmektedir. Bunlardan, karma mahkemeleri ve genel meclisler sistemi ile bölgelerde, sancak ve kaza düzeyinde, çeşitli ruhani toplulukların liderleri ve halk temsilcilerinden oluşan idare meclisleri kurulmuştur.⁵⁷ Nitekim dönem idaresinde temsil ilkesinin pratiklik kazanması, Tanzimat merkeziyetçiliğinin kuvvetlendirilmesi için bir aracı rolünü üstleniyordu. Bu gayenin gerçekleştirilmesi için yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkiye bir köprü oluşturmak, Osmanlı modern bürokrasisinin bir özelliğini yansıtır niteliktedir.

1.2.3 1839-1849 yılları arasında yapılan düzenlemeler: Meclislerde Temsil

İlkesi

Tanzimat, idarenin modernleştirilmesi ve sistemli ilerleyen yönetimin tesisi için bir dizi reformlar dönemi manasına geliyordu. Bu gayeleri yürütecek yönetim sisteminin başarısı, yönetilenlerin de fikirlerine danışmak ve yerel halkın yardımını alan bir idare sisteminin benimsenmesine bağlıydı. Nitekim Tanzimat döneminin idari reformları, önceki konularda da değindiğimiz gibi, merkeziyetçiliğin modern bir çizgide ilerlemeye gayret gösterdiği zamanlar olarak bilinmektedir. Bu kimliğin bir getirisi de yerel yönetim olgusunun ve yerel yönetimde ahali temsilcilerinin de söz sahibi olması durumu manasını taşımaktadır.

19. yüzyılın ilk yarısında ülke yönetiminde yapılan düzenlemeler, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde gelişim gösteren idari ve siyasi temsil anlayışının ilk denemelerini oluşturmuştur. Bu yönde, Osmanlı Devleti'nde seçimle bir görevi ifa etme uygulaması ilk kez Muhtarlık Teşkilâtı ile varlık kazanmıştır. Bu sebeple, II. Mahmud

⁵⁷ Göküş, a.g.m., s.235

döneminde, 1829 yılında İstanbul'da kurulan Muhtarlık Teşkilâtı'na burada kısaca değinmek gereklidir. İstanbul mahallelerinde asayişin sağlanması ve nüfusun kontrol altında tutulması gibi görevleri bulunan Muhtarlık Örgütü'nün, sonraları tüm ülkede yaygınlaştırılması öngörülmüştür.⁵⁸ Bu teşkilâtlanmada izlenen yönetime göre, her mahallede bilinen, iyi huylu ve kabiliyetli olan mahalle halkından iki kişi oybirliği ile muhtar seçilecektir. Seçilenlerin isimleri kadı tarafından sicile yazılarak, Defter Nazırı'na bildirilecektir. Sancak merkezlerindeki nazırlar ise, seçilen muhtarların listesini hazırlayıp hükümet merkezindeki Ceride Nezareti'ne gönderecek ve Darphane'de mühürlerin hazırlanıp muhtarlara yollanmasını isteyeceklerdir.⁵⁹ Muhtarlar, bağlı oldukları mahallelerdeki doğum, ölüm ve göç gibi durumların neden olduğu nüfus değişimlerini gün gün kaydedip Defter Nazırı'na bildirmekle vazifelidiler. Bundan başka, vergilerin belirlenip dağıtımında bölge halkını temsil etmelerinin yanında, toplanılmasında da görevlilere katkı sağlıyorlardı. Tanzimat döneminde etkinliği devam eden teşkilâtın, özellikle köy halkının devlete ödediği vergilerin toplanıp teslim edilmesinde yetkilendirilmeleri, merkez-yerel yönetimi ilişkilerinde bir denge unsuru oluşturduklarını göstermiştir.⁶⁰

Tanzimat'tan sonra, idare sisteminde temsil ilkesinin bir diğer halkasını Muhassıllık Meclisleri oluşturmuştur.⁶¹ İdaredeki düzenlemeler ve reform, mali merkeziyetçilik sisteminin tesisinden geçtiğinden, Babiâli, taşraya vali derecesinde yetkili muhassıllar tayin ederek vergi toplama işlemlerinin valilerin, yerel ayan ve eşrafın elinden alarak haksız uygulamaların önüne geçmek istiyordu.⁶² Muhassılların görev ve yetkilerini belirleyen yönetmeliğe göre, muhassıl atanan bölgelerde birer

⁵⁸ Çadırcı, a.g.e., s. 38

⁵⁹ Çadırcı, a.g.e., s. 38-39

⁶⁰ Çadırcı, a.g.e., s. 39-40

⁶¹ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, TTK, Ankara, 2011, s. 35

⁶² Ortaylı, a.g.e., s. 32

Muhassıllık Meclisi kurulacaktır. Muhassılların başkanlığında kurulan bu meclisler; iki kâtip, hâkim (kadı veya naib), müftü, asker zabiti ile yörenin ileri gelenlerinden (vücüh-ı memleket) dirayetkâr ve iyi halli dört kişiden toplamda on üye, bu meclisin kurucuları olacaktır. İlâveten, yörede gayr-ı Müslim ahali bulunuyorsa onları temsilen metropolit ve kocabaşılardan iki kişi de bu meclise seçileceklerdir.⁶³ Muhassıllık Meclisleri, üyeleri ile haftada iki-üç gün toplanacak, vergi yazımı ile memleketin diğer sorunlarını meşveret edip uygulamaya koyacaktır. Öte yandan, muhassıl bulunmayan sancak merkezi dışındaki bölgelerde küçük meclisler oluşturularak bu meclise muhassılların atayacağı vekiller başkan olacaktır. Bu meclislerdeki üyeler ise, müftü, naip ve ileri gelenlerden seçilecektir.⁶⁴

Muhassıllık Meclislerinin üyelik yapısı göz önüne alındığında, mahalli grup temsilcilerinin eski voyvoda ve ayan gibi servet sahibi kimselerin mevcudiyeti görülmektedir. Ayrıca, meclislerin seçim usulü ve toplantı vakitlerinin düzensizliği, üyelerin kendi arasındaki rekabet ve anlaşmazlıkları meclislerin çalışma sistemini de etkisizleştiren unsurlar arasında yer almaktadır. Öyle ki, muhassıllar, yerel temsilcilerin tesiri ve baskısına maruz kalarak yeterli vergiyi toplayamamış, bazı bölgelerde ise merkezin takdirini kazanmak için ahaliyi fazla vergi vermeye zorlamışlardır. İlâveten, vergi tahriri ve tevziindeki şikâyetler yüzünden, eşrafla ve onların kışkırttığı halkla çatışmaya düşmüşlerdir. Sonuç itibariyle mali karışıklık süratle artmış ve öngörülen vergi gelirlerinin büyük bir kısmı toplanamamıştır.⁶⁵ Bu bağlamda, meclislerin çekişme alanı haline gelmesi, idaredeki düzensizlik ve koordinasyon eksikliği, yapılması planlanan mali merkezîyetçiliğin ve yerel yönetim gelişiminin sağlanamadığını

⁶³ Musa Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, Der: Tülay Ercoşkun, İmge Kitapevi, Ankara, 2007, s.264

⁶⁴ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 264

⁶⁵ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.40-42

göstermektedir. Ancak Osmanlı Devleti'nin, muhassıllık meclislerinin teşkili aracılığıyla, ülkede seçim olgusunun ilk defa mevcudiyet kazandırılmasında ve yerel yönetim idaresinde temsil olgusunun yerleştirilmesinde önemli bir adımı yerine getirdiğini görmekteyiz. Yerel temsilcilerinin idareye katılımı hususu, her ne kadar Tanzimat bürokrasisi yönünden taşra idaresini düzenlemede bir araç olarak görülse de, bu gelişme ileriki dönem vilayet yönetiminde ve takip eden dönemlerde temsil olgusunun somutlaşmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

1842 yılında muhassıllıkların kaldırılmasıyla, tekrar iltizam usulüne geri dönülmüş, ancak mahalli meclisler mevcudiyetini korumaya devam etmiştir.⁶⁶ Aynı sene, meclisler bazı düzenlemeler geçirerek valilerin başkanlığında vazifelerine devam etmelerinin yanında, yazışmalarda “Memleket Meclisleri” unvanı kullanılmış, valilere asayiş görevlerinin yanı sıra mali idare sorumluluğu da verilmiştir.⁶⁷ 1849 yılına kadar çalışmalarını sürdüren bu meclislerin vazifeleri arasında; yöneten-yönetilen arasında yaşanan gerginlikleri bertaraf etmek, yöneticileri denetlemek, vergi gelirlerinin vaktinde toplanarak hazineye naklini sağlamak ve gelir-gider kayıtlarını incelemek gibi konular bulunmaktaydı.⁶⁸ Memleket meclislerinde görev alan temsilciler, seçim ile yönetimde söz sahibi oluyor, meclise üye olabilmeleri için taşra idaresi bilgisine vakıf ve seçkin nüfuzlu kimseler olmaları şartı koşuluyordu. Çoğu kez, meclis üyesi olmanın kazandırdığı ayrıcalıkla vergi toplama konusunda çeşitli suiistimaller yarattıkları ve gayr-ı Müslim üye temsilcilerinin meclis toplantılarına katılmalarına engel oldukları bilinmektedir. İlaveten, üyeler ellerinde bulundurdukları bölgelerin denetimi ve

⁶⁶ Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, TTK, 2010, s.282

⁶⁷ Ortaylı, **a.g.e.**, s.43

⁶⁸ Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, s.269

hâkimiyetlerinin devamı için merkez hükümetin karşısında birbirleriyle rekabet edip, taşrada bazı ayaklanmalara da yol açmışlardır.⁶⁹

Ocak 1849 tarihine gelindiğinde, “Eyalet meclislerine verilecek ta’limat-ı seniyye”⁷⁰ başlığında hazırlanan bir giriş, dokuz fasıl ve 68 maddelik yeni bir düzenleme ile ülkenin taşra idaresinde köklü değişikliklere gidilmiştir. 1849 yönetmeliğinin hükümlerine göre; kaza, sancak ve eyalet yöneticilerinin görev ve yetkileri, atanma usulleri yeni esaslara bağlanacak, eyalet ve sancak merkezlerindeki meclislerin çalışma koşullarına birtakım yeni kurallar getirilecektir.⁷¹ Talimatın öngördüğü yeni düzenlemelere, Edirne Eyaletinde bir meclis oluşturularak başlatılacağı ayrıca belirtilmekteydi. Eyalet meclislerinin kimlerden oluşturulacağı, çalışma usullerinin nasıl biçimlendirileceği yönetmelikte mevcuttu. Buna göre, eyalet meclisline bir vali, defterdar, hâkim, müftü ile halktan seçilecek dört Müslim ve gayr-ı Müslim halkın birer temsilcileri de mecliste görev alacaklardır.⁷² Yeni yönetmeliğin taşra teşkilâtına getirdiği yeniliklere gelince, eyalet meclislerinin yönetim, yargı, denetleme, sağlık ve eğitim-öğretim sahalarında tam yetkili kılındığı görülmektedir.⁷³ Eskiden vali, mütesellim, ayan ve şehrin ileri gelenleri tarafından ifa edilen birçok görevin, artık resmi bir kurum olan bu meclisler tarafından üstlenildiği bilinmektedir. Ayrıca, meclis idarenin bütün kollarında görev alanları denetleyecek, halkın can, mal ve ırz güvenliğinin sağlanması için çalışacak ve onarım bayındırlık işleriyle de görevlendirilecektir.⁷⁴ Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde detaylandıracağımız 1849

⁶⁹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 271-273

⁷⁰ “Eyâlet Meclislerine Verilen Ta’limât-ı Seniyye Sûreti”, **Atik Mecmua-yı Kavânin ve Nizamât**, Takvimhâne-i Amire, 15 Rebiülahir 1267-17 Şubat 1851, s. 56-75

⁷¹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 274-275

⁷² Çadircı, **a.g.e.**, s. 276-277

⁷³ Efe, **a.g.m.**, s. 99

⁷⁴ Efe, **a.g.m.**, s. 101

tarihli hukuki düzenlemede, eyalet meclislerinde halktan seçilecek temsilcilerin de bulunması, yerel katılım ilkesinin pratiği ve uygulanma biçimi açısından oldukça önemli bir gelişmeyi yansıtmaktadır.

1.3. Osmanlı'da Yerel Yönetim Sistemi ve Reform Çabaları

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin ortaya çıkması, şehir hizmetlerinin ve ihtiyaçlarının artması durumuna karşılık geliştirilen bir dizi yenilik teşebbüsleriyle başlamıştır. Klasik Osmanlı taşra yönetiminde, adli, idari ve beledi fonksiyonlar birbirlerinden bağımsız olmamakla birlikte, başta kadılık kurumu, esnaf kuruluşları ve vakıflar şehir idaresinin temel organlarını oluşturuyorlardı. Ayrı bir malî bütçe, görevlileri ve fonksiyonları bulunan belediye hizmetleri ise, Tanzimat'tan sonra literatüre girmiştir. Elbette, bu yenileşmenin ortaya çıkış noktasında dönemin koşullarında gelişen sosyo-ekonomik, siyasi ve idari bir kabuk değişiminin etkisi de bulunmaktadır.⁷⁵

Tanzimat döneminde yerel yönetim anlayışının gelişimi ve bu gelişimi tetikleyen batılılaşmaya yönelik uygulanan idari reformlar, yerel yönetim tecrübesinin oluşması için bir alan yaratmakla birlikte, büyüyen şehirlerin ihtiyaçlarının etraflıca tespit edilmesi ve karşılanması amacını taşıyordu. Diğer bir tetikleyici etken ise, Tanzimat'ın öngördüğü eşitlik ilkesine yerel yönetim kurumlarında da yer vermektir. Bu hususta, gayr-ı Müslim halkın yönetime katılması ve Müslümanlarla eşit siyasi haklara sahip olma isteklerine bir karşılık olarak, yerel yönetim kurumlarında halktan seçilen temsilcilerin de yönetimde belirli ölçüde yer alması gibi durumlar, yerel yönetim anlayışının gelişimine zemin hazırlamıştır.⁷⁶

⁷⁵ Mustafa Ökmen, Abdullah Yılmaz, "Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, sayı: 23, 2009, s.103

⁷⁶ Ökmen, Yılmaz, **a.g.m.**, s.106

Bu amaçlarla, 1845 senesinde İmar Meclisleri uygulamaya konularak, Tanzimat fermanında belirtilen temel prensiplerin ülke geneline de uygulanması hedeflenmiştir. Bu uygulamayla, merkezi hükümet ve Tanzimat'ın uygulanmasını yürüten Meclis-i Vâlâ, hem bölgesel ihtiyaç ve sorunlarının etraflıca tespitini sağlayacak, hem de bölgesel temsilciler aracılığıyla Tanzimat'ın daha geniş kitlelerce anlaşılmasını kolaylaştıracaktı.⁷⁷ Bölgesel sorunların ve ihtiyaçların belirlenmesinde, imparatorluğun Anadolu ve Rumeli eyaletlerinden İstanbul'a çağrılan, Müslüman ve gayr-ı Müslim tebaayı temsil edecek ikişer temsilciden, mensup oldukları bölgelerin ihtiyaçlarını anlatan lâyhalar istenmişti. Meclis-i Vâlâ'da görüşülen lâyhaların ihtiva ettiği en dikkat çeken sorunlar, sırasıyla vergilerin azaltılması, tarımla uğraşan reayanın ödeyeceği vergilerin ürün mahsulünden sonra alınması ve imar konularına ilişkindi. Sonuç itibariyle, Meclis-i Vala'ya bağlı olarak, Anadolu ve Rumeli'ye geçici İmar Meclisleri kurularak, bölgelerin ikişer temsilcileri (vücûh ve kocabaşı) de bir başkan ve bir kâtip ile birlikte meclislerde görev alacaklardı. Bölgesel ihtiyaçların tespiti ve giderilmesi hususunda uygulanan İmar Meclisleri ile ilk kez halktan insanların fikirleri alınmış, yerel idare sisteminde temsil olgusu ön plana çıkmıştır. İlâveten, bu yeni uygulamada istenilen devamlılık ve başarı sağlanamasa da, İmar meclisleri, eyalet temsilcileri ile Tanzimatçı bürokratlar arasında bir nevi köprü görevi görmüştür. Tanzimatçı devlet adamlarına göre, eyalet temsilcilerinin, mensubu olduğu bölgelerde dönemin reformlarını halka tanıtmış olmaları, Tanzimat'ın daha geniş sahalarda idrak edilip benimsenmesine katkısı bakımından oldukça önemli bir gelişme olarak görülmektedir.⁷⁸

⁷⁷ Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat Dönemi İmâr Meclisleri", **OTAM**, sayı: 3, Ankara, 1992, s. 325

⁷⁸ Seyitdanlıoğlu, **a.g.m**, s.326-328

1.3.1 Belediyeciliğin İhdası

19. yüzyılda modern belediye idareleri, Tanzimat hareketinin şehir idaresindeki zaruri düzenlemelerinin bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Modern belediye idarelerinin kurulmasını tetikleyen temel faktörlerden biri, 19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nun, mali, idari ve içtimai alanlardaki hızlı değişimi olmuştur. Bu değişim, özellikle şehir idaresi ve beledi hizmetlerin de yeniden tanzim edilmesini zorunlu hale getirmekteydi. Özellikle, Avrupa ile girişilen ekonomik ilişkilerin bir gerekliliği olarak, Doğu Akdeniz liman şehirleri, dönemin ticari hareketliliğine alan yaratacak bir altyapı oluşturmalıydı. Liman şehirlerine gelen tüccarlar için sağlık, konaklama ve ulaşım gibi hizmetlerin tesisi, şehir idaresinde başlı başına bir stres yaratmaktaydı.⁷⁹ Öte yandan, başkent İstanbul'un işlevselliğini kaybetmiş eski kurumları, şehrin temizlik, beslenme ve güvenlik sorunlarının da etkisiyle, Babiâli'yi şehrin beledi ihtiyaçlarını düzenleyecek yeni idari birimler kurmaya yönlendirmiştir.⁸⁰ Siyasi eksenden bakıldığında, İstanbul'da ilk belediye örgütünün teşkilini hızlandıran bir diğer etken, Osmanlı İmparatorluğu ve Rusya arasında vuku bulan Kırım Savaşı olmuştur. Savaşın bilançosu olarak, kent nüfusunun süratle artması, sağlık, temizlik ve ulaşım sıkıntılarının yaygınlaşması, beledi hizmetleri ifa edecek yeni bir idarenin tesisini zorunlu ihtiyaç haline getirmiştir. Nitekim Meclis-i Tanzimat, modern manada belediye hizmetlerinin kurumsallaşması ihtiyacı ile yerel yönetimlerde başta İstanbul şehrini ele alarak, 1854 senesinde yeni bir nizamname hazırlamış, Şehremâneti ünvanıyla ilk belediye örgütünü kurmuştur.⁸¹

⁷⁹ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.123

⁸⁰ Ortaylı, **a.g.e.**, s.132

⁸¹ Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu: Yerel Yönetim**

Metinleri, İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010, s. 3-4

Meclis-i Vâlâ'ya bağlanan Şhremâneti idaresinin temel görevleri arasında; imar, temizlik işleri, ihtiyaç maddelerinin temini, fiyat kontrolü ve esnafın teftişi gibi şehrin beledi hizmetlerini kapsayan uygulamalar bulunmaktaydı. Şhremânetinin başında bulunan Şhremini, Bâbîâlî tarafından atanmakla birlikte, halk arasından atanan 12 üyeli bir Şehir Meclisi, ona yardımcı oluyordu.⁸² Şehir Meclisi, Şhremânetinin karar ve danışma organı görevini görmekteydi. Meclis, İstanbul'da oturan her sınıftan ve esnafın ileri gelenlerinden tayin olunmuş üyelerden ve iki muavinden oluşmakla birlikte, üyelerin dördü her sene Kur'a ile değiştirilmekteydi. Meclis-i Valâ'nın kararı ve Padişahın iradesiyle atanan meclis üyeleri, haftada iki kere toplanacak ve gerekli görülürse Şhremini de toplantılara çağıracaktı. Dahası, meclis, modern belediye hizmetlerin gereksinimlerini görüşüp karara bağlayacak, alınan kararları Şhremini uygulayacaktı. İhtiyaç duyulan hizmetler, istişare edilip belirlendikten sonra, uygulamaya geçilmeden bir nizamname ile Bâbîâlî'nin onayına sunulmaktaydı.⁸³ Bu tespitlerden hareketle, Şhremânetinin iradesi Bâbîâlî'ye bağlı olup, kendi içinde bağımsız bir belediye idaresi olarak görülmemektedir. Ancak Şehir Meclisi'nin teşkili, kısmen de olsa dönemin şehir idaresinde yerel katılım ve halkın temsili yönünde bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, Tanzimat reformları ile ülke genelinde oluşturulmaya çalışılan modern yönetim anlayışı, merkeziyetçiliğin ve devlet otoritesinin tesisinde bir araç niteliğinde görülse de, aynı doğrultuda yerel yönetimlerde temsil ilkesinin de şehir idaresindeki düzenin tesisinde bir araç ve ihtiyaç olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Nitekim kent sorunlarının belirlenmesi ve giderilmesi, kentin sorun ve ihtiyaçlarına hâkim ahalinin görüşlerinden istifade edilmesiyle mümkün olabilirdi. Şehir Meclisi uygulamasında, üyelerin halk arasından atanan nitelikli kişilerin yer alması, doğrudan aktif bir yerel katılım tablosu

⁸² Ökmen, Yılmaz, **a.g.m**, s.107

⁸³ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.135

çizmemektedir. Ancak, Tanzimat reformları ile şekillenen bir temsil eğiliminin oluşumu açısından önemli bir adım olarak görülmektedir.

Ne var ki, Şehremâneti, kuruluşunu takip eden süreçlerde kendisinden beklenen başarıyı sağlayamamıştır. Bu sebeple, cadde ve sokakların genişletilmesi, aydınlatma ve temizlik gibi hizmetlerin görülmesine ilişkin yeni planlamaların yapılması düşünülmüştür.⁸⁴ Osman Nuri Ergin'in de ifade ettiği gibi, şehremini, halk ve esnafın ileri gelenlerinden oluşturulan ilk belediye idaresi teşebbüsünde, köklü bir yeniliğin vukua getirilemeyişi, üyelerin şehir idaresindeki tecrübeleri ve görüşlerinin yetersizliğinden ileri gelmektedir.⁸⁵ Bu sebeple, 1855 yılında Şehremâneti'ye bir yardımcı kuruluş olarak, İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun bölgesel araştırmaları neticesinde, istenilen başarının sağlanabilmesi ve ilk modern belediye hizmetinin oluşturulması gayesiyle, İstanbul ve çevresinin on dört daireye ayrılması plânlanmıştır. 28 Aralık 1857'de, öngörülen plânlananın maliyeti oldukça fazla olacağından, bölgelerden sadece Beyoğlu ve Galata semtlerinde, Altıncı Dâ'ire-i Belediye kurulmuştur. Beyoğlu ve Galata bölgeleri, zengin nüfusun ikâmet ettiği, nüfusça kalabalık ve şehir planlama bakımından daha düzenli bir yerleşme olduğundan hususi olarak seçilmiş, İstanbul'da modern belediyeciliğe örnek bir uygulama olması hedeflenmiştir.⁸⁶

Altıncı Daire, modern belediyecilik hizmetlerindeki ilk girişimlerin öncüsü olmuştur. Kentte yollar genişletilip onarılarak, kârgir bina yapımı teşvik edilmiş, bölgeye parklar tesis edilmiştir. Sağlıkta ise, kente bir ilkyardım hastanesi kurularak, salgın hastalıkların önlenmesi düşünülmüştür. Nitekim Altıncı Daire'nin olumlu

⁸⁴ Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu: Yerel Yönetim Metinleri**, s.4

⁸⁵ Osman Nuri Ergin, **Mecelle-i Umur-ı Belediye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, Cilt:1, İstanbul, 1995, s.1376

⁸⁶ Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s.4-5

faaliyetlerinin yanında, çoğu belediye hizmetlerini sürekli kılacak bir altyapısı bulunmamaktaydı. Ayrıca, belediye hizmetlerine ve bölge planlamaya işlevsellik sağlayacak bir yönlendirici program elde yoktu. Bölgenin hızla artan nüfusu, alt yapısal tesislerin yokluğundan kentin kirliliğini de giderek arttırıyor, belediye herhangi bir çözüm sunamıyordu. En temel hizmetler dahi hayli geç ifa ediliyordu. Esasen, Altıncı Daire, idari ve mali yapısıyla ayrıcalıklı olanaklarla teşkil edilmişti. Ancak yapılması planlanan hizmetler pratiğe dökülemedi. 1877 yılında ilân edilen, “Dersaadet Belediye Kanunu” neticesinde, Altıncı Daire, İstanbul Şehremâneti’nin yirmi dairesinden biri olup, İstanbul civarına kurulan diğer belediye dairelerinin statüsüne getirilmiştir.⁸⁷

Tanzimat reformlarıyla yeni baştan düzenlenmeye çalışılan şehir idaresi ve modern belediye hizmetleri, şüphesiz 19. yüzyıl idari modernleşme sürecinin bir parçası olarak görülmektedir. Bu değişim sürecinde, eyalet yönetiminde yerel halktan seçilen temsilcilerinin de söz haklarının bulunması, bir ölçüde gerekli olmuştur.⁸⁸ Nitekim şehir idaresinde, yerel halk temsilcilerinin reyine ve görüşlerine başvurmak, Tanzimatçı devlet adamlarının başından beri mülkî idareye hâkim, yeterli eleman eksikliği sıkıntısından ötürü tercih edilmiştir.⁸⁹ Bu durum, dönemin şehir yönetiminde temsil meşruiyetinin halk katılımını sağlamaktan ziyade, idari bir yöntem ya da ihtiyaca göre şekillendiğini yansıtır niteliktedir. Yine de, dönemin şehir yönetiminde temsil ilkesinin temel unsurlarından olan katılımın belirli ölçülerle sağlandığından söz edilebilmektedir. Bu yönde, gerek Şehir Meclisi uygulamasında halk arasından atanan temsilcilerin bulunması gerekse temsilcilerin şehir idaresine ilişkin konularda fikirlerinin alınması gibi belirleyici etkenler, temsil kavramının gelişiminde önemli bir adımı oluşturmaktadır.

⁸⁷ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.152-155

⁸⁸ Ortaylı, **a.g.e.**, s.17

⁸⁹ Ortaylı, **a.g.e.**, s.19

1.4. 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesinin Temsil Düşüncesi İle İlgili

Hükümleri

Tanzimat'ın ilk düzenlemesi olan Muhassıllık Meclislerinin kaldırılması üzerine bu meclislerin adı “Küçük Meclis” olarak değiştirilmiş, eyalet merkezlerinde bulunan meclisler ise “Büyük Meclis” olarak isimlendirilmişti. 1849 senesinde kadar, sancak ve eyalet merkezleri bir bütün olarak “Memleket Meclisleri” olarak anılırdı. 1849 senesinde yapılan bir değişiklik ile Büyük Meclise “Eyalet Meclisi” ünvanı verilerek, Küçük Meclis “Sancak Meclisi” olarak değiştirilmişti.⁹⁰ Esasen, yapılan bu düzenlemelerin temelinde, meclislerin teşkilinden ve faaliyetlerinden kaynaklanan birtakım eksiklikler yatmaktaydı. Meclislerin işleyişiyle ilgili saptanan sorunların çözümlenmesi ve meclis faaliyetlerine işlevsellik kazandırma amacıyla 1840-1849 tarihleri arasında bazı değişikliklere gidilmiş, ancak yöneticilerin ellerinde faydalanabilecekleri yeterli bir yönetmelik kalmamıştı. İlaveten, valilerin görev ve yetkilerine ilişkin yapılan yeni değişiklikler, vergi toplamada usulsüzlükler çözülememişti. Bu durumların yarattığı sorunların önüne geçmek için, Ocak 1849'da Meclis-i Vâlâ'da yapılan bir toplantı neticesinde yeni bir yönetmelik hazırlanmış, Sultan Abdülmecit'in onayından geçmesiyle, “Bu def'a sâye-i şevket vâye-i cenâb-ı mülkdâriden tertip ve teşkil olunmuş olan eyâlet meclislerine verilecek t'alimat-ı seniyyedir” başlığında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.⁹¹

1864 Vilâyet Nizâmnâmesi'ne kadar yürürlükte kalacak olan yeni yönetmelik, bir giriş dokuz fasıl ve 68 maddeden oluşmakta birlikte, eyalet ve sancak merkezlerindeki meclislerin faaliyetlerini yeni baştan düzenliyor, vali, kaymakam, kaza müdürü, defterdar ve idaredeki diğer görevlilerin atanma biçimleri, görev ve çalışma usullerini de yeni koşullara bağlıyordu. Bu sebeple yeni düzenleme “Eyalet Meclisleri

⁹⁰ Çadircı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, s. 274

⁹¹ Çadircı, **a.g.e.**, s. 274

Talimatnamesi” olarak bilinmektedir.⁹² 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesinde üzerinde duracağımız konu; yeni baştan nizama koyulan eyalet ve sancak merkezlerindeki meclislerin temsil yapısı ve dönemin taşra idaresinin bir parçası konumuna getirilen yerel katılıma ayrılmıştır. Bu bağlamda, meclislerde halktan seçilen yerel temsilcilerin, idarede yasal çerçevede söz haklarının bulunması hususunun, 19. yüzyıl Osmanlı temsil geleneğinin gelişimine ne ölçüde katkı sağladığı, talimatnamenin ilgili bölümlerinden⁹³ yola çıkılarak detaylandırılmaya çalışılacaktır.

Talimatnamenin ikinci kısmında (Fasl-ı sâni), “Eyâlet meclisinin teşkiline ve re’is ve a’zâlarının vezâif-i me’muriyetlerine dair mevâddır” başlığı altında yer alan 6-12. maddeleri, eyalet meclislerinin yeni görevleri, üyelerinin atanma biçimi ve çalışma sistemlerine dair çeşitli hükümleri ihtiva etmektedir. Talimatnamenin 6. maddesine göre, Edirne merkezi, eyalet merkezi olarak alınıp, yeni düzenlemelere bu bölgede bir meclis oluşturularak başlanacağı ifade edilmektedir. Edirne eyaletinde oluşturularak meclis heyetinde; bir başkan, eyalet valisi, defterdar, ulema yoluyla azalığa atanacak kişiler, hâkim, belde müftüsü ve devlet kalemlerinden iki kâtip görevlendirilmiş olup, Müslüman halkın ileri gelenlerinden dört, gayr-ı Müslim halktan ise birer temsilci seçilip meclis heyetinde bulunacaklardır. Meclis başkanı görevde bulunduğu sürece, olağanüstü lüzumlu işlerde doğrudan Bab-ı Âli’yi bilgilendirecektir. Talimatnamenin 7. ve 8. maddelerine göre, Eyalet Meclisi’nin daimi üyelerinin tamamı, müzakereler için ayrılan meclis dairesinde yapılacak olan toplantılarına, Cuma tatilinden başka her gün devam edeceklerdir. İdari ve mali işlere dair olan konuları kapsayan müzakerelerin kararını içeren mazbatalar ise, İstanbul’a sunulması gerekmeden bütün üyelerce imzalanacaktır. Talimatnamenin 10. maddesini içeren hükümlere bakıldığında, meclis

⁹² Çadircı, a.g.e., s.275

⁹³ “Eyâlet Meclislerine Verilen Ta’limât-ı Seniyye Sûreti”, **Atik Mecmua-yı Kavânin ve Nizamât**,

Takvimhâne-i Amire, 15 Rebiülahir 1267-17 Şubat 1851, s. 56-75

üyeliği bulunan kişiler, meclise müzakere esnasında sunacakları konuları önceden etraflıca araştırarak, hiçbir işe kişisel bir menfaat karıştırmadan ve dahi yargılama sırasında hiçbir tarafı kayırmadan işlerini görecektir. Öte yandan, meclis üyeleri müzakere esnasında görüşlerini çekinmeden, açıkça beyan edebilecek, fikir beyanından dolayı sorumlu tutulmayacaktır.⁹⁴

Talimatnamenin hükümleri kapsamında, halktan seçilen yerel temsilcilerin meclis heyetindeki mevcudiyetleri ve eyalet idaresini bağlayan konularda diğer üyelerle birlikte yönetimi bir ölçüde paylaşmaları, dönemin idare sistemine yerel katılım anlayışının giderek yerleştiğini göstermektedir. Bu durum, Osmanlı modernleşmesi sürecinde eyalet idaresine kazandırılacak yeni merkezîyetçi nizamda, halkın temsili olgusunun da dikkate alındığının altını çizmektedir. Talimatnamenin son kısmında, “Bizzât idâre olunan kazâlar ile elviye-i mülhakâyâ dâ’ir mevâddır” başlığı altında ise, kaza ve sancak idaresine ilişkin çeşitli düzenlemeler yer almaktadır. Söz konusu bölümün 65. maddesine göre, kaza müdürlerinin değiştirilmesi durumunda boş kalan yerlerine meclisçe vekiller tayin edilecek, bu süreci takiben yeni kaza müdürü olarak halkın da kabul ettiği kimseler seçilerek görevlendirilecektir.⁹⁵ Bu hüküm, yöre halkının taşra idaresine katılımının önünü açan bir düzenleme olmasının yanında, en küçük birim olan kazalarda halk egemenliği ilkesinin kısmen de olsa uygulandığını yansıtır niteliktedir.

Eyalet meclislerinin görev ve yetkilerini düzenleyen bu talimatname ile meclislere her alanda geniş sorumluluklar verilerek, taşra idaresinde yeni bir dönemin önu açılmıştır. Önceden vali, mütesellim, âyan ve halkın ileri gelenlerinin yürüttükleri hizmetlerin tümü, artık resmi bir kuruluş olan meclislerce üstlenilecektir. İdare, hukuk, sosyal güvenlik ve denetleme sahalarında da yetkiler üstlenen meclis, onarım ve

⁹⁴ Adı geçen talimatname, s. 58-60

⁹⁵ Adı geçen talimatname, s. 74

bayındırlık işlerinde de görevlendirilmiştir.⁹⁶ Ne var ki, hazırlanan talimatname ile istenilen başarıya ulaşamadığı görülmektedir. Gerçekte, meclisler kendilerine verilen yükümlülükleri ifa etmekte yetersiz kaldılar. Rüşvet alma ve görevi suistimal konuları meclislerin etkin çalışmalarının önündeki engellerdendi. İlâveten, vergilerin vaktinde toplanması ve sosyal güvenliğin tesisinde de başarı sağlanamamıştır.⁹⁷ Ancak Tanzimat'ın reform adımlarından biri olan bu düzenleme ile taşra idaresinde yeni bir sistem anlayışının tecrübe edildiği açıktır. Özellikle halkın yönetimdeki temsili, meclisler yoluyla resmi çerçevede gelişme olanağı bulmuştur. Yukarıda da ifade edildiği üzere, halktan seçilen yerel temsilcilerin meclis heyetindeki mevcudiyetleri ve eyalet idaresini bağlayan konularda diğer üyelerle birlikte yönetimi bir ölçüde paylaşmaları, temsilin önemli bir unsuru olan katılım ilkesinin pratikleştiğini yansıtmaktadır. Bu nedenle, söz konusu düzenlemeler temsil ilkesinin uygulanma sahalarını oluşturmakla birlikte ileriki dönemlere de bir altyapı kazandırmıştır.

1.5. 1852 - 1858 Tarihli Hukuki Düzenlemeler ve İdari Taksimat

1849 Eyalet Meclislerinin görev ve yetkilerini düzenleyen talimatnamenin istenilen sonuçları vermemesi üzerine, merkez tarafından eyalet idaresinde yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Özellikle, 1849 tarihli düzenlemesi ile Eyalet Meclisi reislerinin doğrudan merkez tarafından atanması, valilerin idaredeki işlevini geri planda bırakan bir uygulama olarak görülmekteydi. Bu nedenle, 1852 yılından itibaren yeniden valilerin yetkilerinin merkezce artırılması yoluna gidilmiştir.⁹⁸ 1852 tarihli fermanla, muhassıl, defterdar ve zaptiye görevlileri valinin idaresine verilip, taşradaki merkezi otoritenin hâkimiyeti sağlanmak istenmiştir. Nitekim 1852'ye kadar valilerin yetkilerinin sınırlandırılmış olması, özellikle eyalet idaresinde nizamın aksamasına ve

⁹⁶ Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, s. 283

⁹⁷ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 284

⁹⁸ Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840–64: Silistre Örneği, s.104

güvenlik sorunlarına yol açan bir karar olarak görülmekteydi.⁹⁹ Bu nedenle, 1858 Talimatnamesi ile eyaletin her işinden sorumlu kılınan vali, devletin temsilcisi niteliğini kazanarak yerel yetkileri arttırılmıştır. Ancak, dönemin taşra idaresinde yapılan bu düzenlemeler, Avrupa eyaletlerindeki gayr-ı Müslim halkın temsilini sağlamadığı görüşünü taşıyan Batılı ülkelerce yeterince işlevsel bulunmamış, 1856 Islahat Fermanı ile daha etraflı yeni bir düzenlemenin oluşumuna gidilmiştir.¹⁰⁰

Tanzimat Fermanı'nın bir tamamlayıcısı olarak görülen Islahat Fermanı, imparatorluğun gayr-ı Müslim halklarının da Tanzimat prensiplerine tâbi olduğunu belirten, gerçekte gayr-ı Müslimlerin eski imtiyazlarını da ihtiva eden bir ferman olarak bilinmektedir.¹⁰¹ Bu bağlamda, 1856 Hatt-ı Hümayunu'nun ihtiva ettiği hükümlerin bir kısmı, Tanzimat Fermanının hükümlerine ilave niteliğindedir. Dönem Avrupa'sının ekonomik ve diplomatik baskısı altına giren Babıâli, idare sisteminde zaruri düzenlemelere gitme kararı alarak, özellikle gayr-ı Müslim halkın temsili ve güvencesini yeni haklar vererek pekiştiriyordu. Fermanda temsil ilkesini özetleyen hükümlere göz atıldığında; karma mahkemelerin kurulması, hükümet merkezindeki meclislere de gayr-ı Müslim cemaatlerin temsilci üyelerinin tayin edilmesi dikkat çekmekteydi.¹⁰² Ayrıca, Islahat Fermanı, eyalet ve karma meclislerin birleşiminde, Müslüman ve Müslüman olmayan halklardan temsilcilerin yer alacağı meclislerde oy kullanma hakkını sağlayacak adımların atılması vaadinde bulunmuştu. Nitekim 1864 yılına kadar bu hususta somut bir adım atılamamıştır.¹⁰³ Ancak Islahat Fermanı, dönemin mahalli gruplarının taşra ve merkez idaresindeki temsilinin önünü açtığı bir

⁹⁹ Sencer, **a.g.e.**, s.78

¹⁰⁰ Sencer, **a.g.e.**, s.78-79

¹⁰¹ Gülnihal Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, TTK, Ankara, 1996, s. 49-50

¹⁰² Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.47

¹⁰³ Roderic Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876)**, Cilt: 1, Çev. Osman Akınhay, Papirus Yayınevi, İstanbul, 1997, s.165

düzenleme olarak görülmektedir. Özellikle fermanın ihtiva ettiği hükümlerin bir sonucu olarak, takip eden süreçlerde yerel temsilciler, vilâyet, liva ve kaza idare meclislerine de gireceklerdir. Bu durum, yerel katılım pratiği açısından son derece önemli bir gelişmeyi yansıtmaktadır.¹⁰⁴

Bu veriler altında, 1856 Islahat Fermanı'nın, gayr-ı Müslim tebaanın temsiliyetine ilişkin üç önemli yenilik sunduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, vilayet ve belediye meclislerinde belirli oranda temsilci bulundurmaları; ikincisi, Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'ye gayr-ı Müslimlerden de üye alınması; üçüncüsü ise gayr-ı Müslimlerin 'millet' yapılanmalarının yeniden düzenlenerek cemaat meclislerine ruhanilerinden başka halktan da temsilcilerin katılması hususlarıdır.¹⁰⁵ Üçüncü faktörün bir getirisi ise, halk seçtiği temsilciler sayesinde cemaatlerinin din, eğitim, idare, maliye ve sivil işleri alanındaki yetkilerini genişletecektir.¹⁰⁶

Islahat Fermanı'nı takip eden iki yıllık süreç içerisinde, eyaletlerde çıkan isyanlar ve dış güçlerin diplomatik müdahaleleri, eyalet reformlarında yeni birtakım düzenlemeleri zaruri hale getirmiştir. 22 Eylül 1858 tarihinde, eyalet reformlarına işlevsellik kazandırma gayesiyle valilerin yetkilerinin arttırılmasının yanında, kaza ve sancak yönetimi de ele alınmıştır. Yeni düzenlemeye göre, kaymakam valinin yetkilerini, valinin gözetiminde sancak düzeyinde kullanabilecekti. İdari, mali ve asayiş konularında yetkili olan kaza müdürleri ise, kaymakamlara göre daha bağımsız görülmektedir.¹⁰⁷ 1858 tarihli eyalet düzenlemelerine ilişkin bu düzenlemeler, Fuad

¹⁰⁴ Ortaylı, **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, s.408

¹⁰⁵ Cevdet Küçük, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Millet Sistemi ve Tanzimat", **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, (Editörler: Halil İnalçık – Mehmet Seyitdanlıoğlu), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, s. 550

¹⁰⁶ Küçük, **a.g.m.**, s. 552

¹⁰⁷ Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840–64: Silistre Örneği", s.105-106

Paşa ile Cevdet Paşa tarafından hazırlanan bir yönetmelikte etraflıca belirtilmişti. Bu düzenlemeye göre, eyaletler; liva, kaza ve karye olarak bölümlenmiş, eyalet idaresi valilere, livalar kaymakamlara ve kaza idareleri de müdürlere tevdi edilmiştir.¹⁰⁸ Nitekim mülki taksimatta yapılan bu düzenlemelerden istenilen sonuç alınamamıştır. Eyaletteki valilerin sürekli değişmesi, taşrada nitelikli memur eksikliği ve Batı'nın ayrılıkçı hareketlere desteği gibi hususlar, dönemin eyalet reformlarını yetersiz kılıyordu. Bu doğrultuda, çözüm olarak eyalet ve sancakların sınırları genişletilmeli, taşra idaresi de güçlendirilerek nitelikli bürokrasi ve mülki personel ile desteklenmeliydi.¹⁰⁹ 1858 tarihli eyalet düzenlemelerini, daha kapsamlı bir ıslahat plânı takip edecekti. Sadrazam Fuad Paşa ve eyalet valisi Midhat Paşa'nın müşterek düşünce ve kararlarıyla hazırladıkları 1864 tarihli yeni Vilayet Kanunu, bu sürecin bir getirisi olarak doğmuştu.¹¹⁰

1.6.1864 ve 1871 Vilâyet Nizâmnamelerinin Genel Hatları

1864 senesinde mülki idare yeniden ele alınarak, en büyük yönetim birimi olan eyalet, vilayet'e çevrilerek yeni bir sistemin önü açılıyordu. Taşra yönetiminde ilk sistemli düzenleme olarak bilinen 1864 tarihli "Tuna Vilâyeti Nizamnâmesi" ile yönetim birimlerinde yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Yeni nizamnameye göre; vilayetler livalara (sancaklara), livalar kazalara, kazalar ise köylere ayrılmaktadır. İdari birimlerin yöneticilerine gelince, bunlar vilayette vali, sancakta kaymakam (daha sonra mutasarrıf), kazada ise müdür (daha sonra kaymakam) dır.¹¹¹ Yeni düzenlemede meclisler de ele alınmıştır. Eyalet meclisi yerini Vilayet İdare Meclisine bırakmış,

¹⁰⁸ Erkan Tural, "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", **Çağdaş**

Yerel Yönetimler, Cilt: 13, Sayı: 2, Nisan, 2004, s.108-109

¹⁰⁹ Tural, **a.g.m.**, s.109

¹¹⁰ Davison, **a.g.e.**, s.168

¹¹¹ Sencer, **a.g.e.**, s.79

sancakta ise Liva İdare Meclisi kurulmuştur. Kaza idaresinde de Kaza İdare Meclisi oluşturulmuştur.¹¹² Ali, Fuat ve Mithat Paşaların ortak mesaisi sonucunda hazırlanan Vilayet Nizamnamesinin ne ölçüde başarı getireceği bilinmediğinden, ilk etapta tüm imparatorluğa uygulanmamış, bir ön uygulama sahası seçilmesine karar verilmişti. Midhat Paşa'nın katılımıyla kurul, nizamname hükümlerinde cüzî bazı değişiklikler yaparak, eski Niş, Vidin ve Silistre eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Tuna Vilayeti için ayrı bir nizamname hazırlamıştır.¹¹³ Düzenlemelerin akabinde, Tuna Vilayetini yöneteceklerin kadrosu ilan olunarak bölgede yönetmelik tatbik edilmiştir. Vilayetin idari kadrosunda, Midhat Paşa vezir rütbesiyle vali olarak bulunuyordu. Kaymakamlar, yedi sancağa tayin edilerek, sancaklarının başında olacaktı. Kazalara ise müdürler tayin edilmiştir.¹¹⁴

Yeni nizamnamenin Tuna Vilayetinde tatbikinde, ilk sekiz ayda süratli ilerlemelerin olduğu görülmekteydi. Bu doğrultuda, mali düzende vergiler aylık taksitlere bağlanarak, tahsilinde bazı kolaylıklar sunuldu. Zaptiye teşkilâtına yeni baştan düzen verildi. Öte yandan, köylü için bir memleket sandığı teşkil olundu. Vilayet merkezi Rusçuk'ta, bir matbaa kurularak haftalık Türkçe ve Bulgarca bir gazete neşrine başlandı. İlaveten, hükümet konakları, yollar, hastaneler ve ziraat çiftliği tesis edildi.¹¹⁵ Tuna Vilayetinin kuruluşuna kadar, ülkede altıncı daireden başka bir belediye teşkilatı bulunmuyordu. Bu husus da göz önüne alınarak, mahalli ihtiyaçların giderilmesi için her kasabada birer belediye dairesi kurulmuştur.¹¹⁶ Nizamnamenin Osmanlı köy ve

¹¹² Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, s.293

¹¹³ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.53

¹¹⁴ Ortaylı, **a.g.e.**, s.58

¹¹⁵ Talat Mümtaz Yaman, "Osmanlı İmparatorluğu Mülkî İdaresinde Avrupahlaşma", **İDARE (Dâhiliye Vekâleti Aylık Mecmuası)**, Sayı:142, İstanbul, 1940, s. 1482

¹¹⁶ Yaman, **a.g.m.**, s. 1484

mahallelerinin yönetim yapısında oluşturduğu bir diğer değişiklik ise, meclis ve seçim uygulamasının, vilayet, sancak ve kazalar dışında en alt mahalli idari birimlere kadar genişletilmek suretiyle, Müslim ve gayr-ı Müslim tüm halkın temsilcilerini yönetime dâhil etme düşüncesi olmuştur. Bu hususta, her köyde ve mahallede halkın bütün sınıfları için en az üç en fazla on iki kişiden müteşekkil birer ihtiyar meclisi oluşturularak, Müslüman halkın imamaları ile gayr-ı Müslimlerin ruhani liderleri de bu meclislerin üyeleri arasında bulunacaklardı.¹¹⁷ Bu veriler altında, 13 Ekim 1864 yılında kurulan Tuna Vilayeti, idari birimlerin yeniden yapılandırılması sürecinin ilk uygulaması olmasının yanı sıra, temsil ilkesinin yaygınlaştırılması yönüyle klasik vilayet modelinden büyük ölçüde farklılık göstermiştir.¹¹⁸

1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde öngörülen seçim usulü, II. Meşrutiyet dönemine kadar taşra seçimlerine temel oluşturması açısından oldukça önem taşımaktadır. Bu bakımdan, söz konusu seçimlerin uygulanma biçimlerine ana hatlarıyla değinmek faydalı olacaktır. Seçim usulünün ilk aşamasında, muhtar ve ihtiyar meclisleri için üye seçme ve seçilme koşulları ele alınmaktadır. Her karyede, on sekiz yaşını aşkın ve doğrudan senelik devlete elli kuruş vergi veren her Osmanlı yurttaşı, yılda bir defa muhtar ve ihtiyar meclislerini seçmek için bir araya gelmektedir. Muhtar ve İhtiyar Meclisi üyeliği için ise, senelik devlete doğrudan yüz kuruş vergi veren, en az otuz yaşında bulunan her sınıftan Osmanlı yurttaşının üye olarak seçilebilmesi kararlaştırılmıştır. Seçilen meclis üyelerinin yer aldığı seçim kâğıtları, daha sonra

¹¹⁷ Mehmet Güneş, “Osmanlı Köy ve Mahalle İdarelerinde Yeni Bir Dönem: İhtiyar Meclislerinin Teşekkülü”, **History Studies**, Volume 6, Issue 3, April 2014, s. 166

¹¹⁸ Bekir Koç, “Midhat Paşa'nın Niş ve Tuna Vilayetlerindeki Yenilikçi Valiliği”, **İnsan Bilimleri İçin Kaynak Araştırması Dergisi**, Sayı:18, 2004, s. 411

üyelerin mühürleriyle birlikte kaza müdürüne (sonradan kaymakam) tebliğ edilmektedir.¹¹⁹

Seçim usulünün ikinci aşamasında ise, kazada yapılacak olan seçimlerin kriterleri belirtilmiştir. Bu yönde, Kaza İdare ve Kaza Deavi Meclisleri'ne seçilecek üyelerin belirlenmesi için iki yılda bir defa kazada, müdür öncülüğünde, hâkim, müftü, gayr-ı Müslim ahalinin ruhani reisleri ve kaza kâtibinden oluşan bir Cemiyet-i Tefrik (*ilçe seçim kurulu*) oluşturulmaktadır. Bu kurul, devlete senede yüz elli kuruş vergi veren her Osmanlı yurttaşından otuz yaşını aşmış ve mümkün mertebe okur-yazar olan halk temsilcilerinin mecliste görev yapacak üye sayısının üç katını aday olarak belirlemektedir. Cemiyet-i Tefrik kurulu, toplamda yirmi dört kişiyi aday olarak belirledikten sonra bu üyelerin isimlerini köylere ve mahallelere bildireceklerdir. Bu noktada, İhtiyar Meclisleri gönderilen listede en az oy olan adaylardan 1/3 ini eleyerek, kalan on altı adayı Cemiyet-i Tefrik'e gönderecektir. Her karye bir oy kabul edilerek, en çok oy almış olan adayların yeniden sıralaması yapılacaktır. Böylelikle, hem İhtiyar Meclisleri hem de Kaza Seçim Kurulu adayların 1/3 ini elemiş olacaklardır. Listenin son hali ise, mutasarrıfa gönderilecek, mutasarrıf da bu listedeki on iki kişi arasından çalışmak istediği sekiz kişiyi belirleyecektir.¹²⁰

Üçüncü aşamada ise, Liva Meclis seçimlerinde uygulanan esaslar yer almaktadır. Bu doğrultuda, her livada mutasarrıf, müftü, gayr-ı Müslim temsilcilerin ruhani reisleri ve tahrîrât kâtibinden oluşan bir Cemiyet-i Tefrik kurulup, liva meclisinde görev yapacak Müslim ve gayr-ı Müslim temsilcilerinin üç katı aday tespit edilmektedir. Toplamda otuz altı aday belirlenerek, bu adayların listeleri Kaza İdare ve Kaza Deavi Meclisleri'ne gönderilmektedir. Meclisler, gelen listedeki kişi sayısının 1/3 ini elemek suretiyle, yani en çok oy olan yirmi dört kişinin adını Cemiyet-i Tefrik

¹¹⁹ Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 63

¹²⁰ Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 63-65

kuruluna göndermekte, kurul da her meclisi bir oy kabul ederek en fazla oy alan adayları yeniden sıralamaktadır. Listenin son hali ise, Vali'ye tebliğ edilecektir.¹²¹

Dördüncü aşamada, Vilayet merkezi için yapılacak seçim usulleri ele alınmaktadır. Vilayet merkezindeki İdare Meclisi, Temyiz-i Hukuk ve Cinayet Meclisleri'nde göre yapacak temsilci adayların tespiti için, Vali başkanlığında müfettiş-i hükkâm, defterdar, mektubçu, müftü, kadı, daâvî memurları ve gayr-ı Müslim ahalinin ruhani reisleri bir araya gelip bir Tefrik Meclisi oluşturmaktadır. Meclislere seçilecek temsilcilerin, otuz yaşından yukarı, devlete sende doğrudan beş yüz kuruş vergi veren, okur-yazar kimselerden oluşturulması öngörülerek, mecliste görev yapacak üye sayısının üç katına gelen adayları tespit etmektedirler. Belirlenen otuz altı adayın listesi Liva Meclisleri'ne gönderilerek, burada en az oy alanlar elenerek (1/3'i yani 12 kişi), üye listesi tekrar tefrik meclisine gönderilmektedir. Kurul tarafından en fazla oyu alan adaylar tespit edildikten sonra, üye sayısının bulunduğu liste bu defa Bab-ı Âli'ye tebliğ edilip, üyelik için uygun bulunan adayların ataması yapılmaktadır.¹²² Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde bahsi geçen seçim usullerinin son aşaması ise, Vilayet Umumi Meclisi üyelerinin seçimidir. Bu seçim usulüne göre, her kazâdan gelen dörder kişi, liva merkezinde toplanmakta ve yılda bir defa toplantı yapacak olan Vilayet Umumi Meclisi'ne, üyelik şartlarına uygun kişiler arasından üç temsilci belirlemektedir.¹²³

Bu veriler altında, 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde yer verilen seçimlerin uygulanma yöntemleri, ileriki dönem seçimlerine de altyapı kazandırması yönüyle oldukça önemli bir gelişmeyi yansıtmaktadır. Söz konusu seçim usulleri, 1864 Nizamnamesi ile ilk kez taşra yönetiminde kurulan ve 1871 yılında bütün ülkede

¹²¹ Seyitdanlıoğlu, a.g.e., s. 65-66

¹²² Seyitdanlıoğlu, a.g.e., s. 66-67

¹²³ Seyitdanlıoğlu, a.g.e., s. 67

yaygınlaştırılması öngörülen Belediye Meclislerinde de uygulanmış ve II. Meşrutiyet dönemine kadar olan taşra seçimlerine temel teşkil etmiştir.¹²⁴

Tuna Vilayetinde edinilen başarı ve tecrübelerden dolayı, nizamname farklı vilayetlerde de uygulamaya konuldu. Bosna, Suriye ve Haleb Vilayetleri yeni sistemin örneklerindendi. Cevdet Paşa'ya göre meclislerde bulunacak Müslüman ve gayr-ı Müslim halktan seçilecek temsilci üyelerin sayısı, bölgenin nüfusuna göre değişmeliydi. Haleb Vilayetinde gayr-ı Müslim nüfusun azlığı sebebiyle, “nüfusun mıkđârına îtibâr olunarak gayr-i müslim âzâ ve mümeyyizlerin nısfâ kadar olmaları” kaydıyla bu bölge için düzenlenen nizamnamede ufak değişikliklere gidildi.¹²⁵ Öte yandan, sırasıyla; Tuna, Bosna, Erzurum ve Haleb Vilayetlerinde uygulamaya konmuş olan yeni nizamname, her yıl başka vilayetlere gönderilmek suretiyle uygulama alanı buluyordu. 1866 tarihinde, Edirne ve Trablusgarp eyaletlerinde de bu yeni idari sistem tatbik edilmişti. Keza, vilayet usulünde yeterince pratiklik elde edildiğinden, bu yeni uygulamanın her bölgede fayda sağlayabileceğine karar verilmiştir. Bu nedenle 1867 senesinde birkaç vilayet daha kurularak, Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile hemen hemen aynı nitelikte yeni bir nizamname daha hazırlanmıştır.¹²⁶

Esasen, 1867 tarihli, “Vilâyet-î Umumiye Nizamnamesi” yeni bir kanun değildi. 8 Ekim 1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesinin uygulama alanını yaygınlaştırmak üzere hazırlanmıştı.¹²⁷ Aynı sene, mülkî taksimattaki düzenlemelerin yanında, adalet örgütünde de bazı değişikliklere gidilmesi planlandı. Bu bağlamda, 1868 yılında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye; Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliyye olarak

¹²⁴ Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 8

¹²⁵ Ahmed Cevdet Paşa, **Tezâkir 21-39**, Çev. Cavid Baysun, TTK, 1963, s. 200

¹²⁶ Yaman, **a.g.m.**, s. 1487-1489

¹²⁷ Ortaylı, **a.g.e.**, s.62

ikiye ayrılarak Nizamiye Mahkemelerinin üst organını oluşturmuştur.¹²⁸ Bu hukuki düzenlemenin konumuz açısından önemi, Müslüman ve gayr-ı Müslim halktan olan yüksek mahkeme üyelerinin bölge halkı tarafından seçilerek, yargı örgütünde söz haklarının olmasıdır.¹²⁹

Genel hatlarıyla Vilayet Nizamnamesinde, 1867-1868 yıllarında bazı düzenlemelere ve eklemelere gidildiye de, kanun etraflıca ele alınamamıştı. Bu hususta, Ocak 1871 tarihli, “İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi” adıyla yeni bir kanun yayınlandı. Yeni kanunun getirilerine gelince, vilayet yönetiminde hizmet alanı genişletiliyor, merkezi hükümetin idari sistemdeki kontrolü daha da arttırılıyordu.¹³⁰ Öyle ki, merkezi hükümet temsilcilerinin sayıca fazla olduğu Vilâyet İdare Meclisi'nin vergi ve uyuşmazlık gibi konuların çözümünde yetkileri daha da arttırılmıştı. Öte yandan, merkez liva mutasarrıf ve kaymakamlıkları da yeterince işlevsel olmadığından kaldırılmıştı.¹³¹ 1871 düzenlemesi, idarî birimlere bir yenisini ekleyerek, Nahiye (köyler topluluğu) kaza ile köy arasında yeniden tanımlıyordu. Nahiye'nin başında bir müdür ve kendine bağlı civar köylerin ihtiyar meclislerinden gelen temsilcilerin oluşturduğu bir İdare Meclisi mevcuttu.¹³² Bu hatlarla oluşturulan nizamnamelerin içeriğinde, vilayet sisteminin imparatorluk genelinde uygulanabilmesi hedefiyle daha sistemli bir yol izlenerek zaman zaman değişikliklere ya da eklemelere gidildiği görülmektedir. Özellikle, Osmanlı İmparatorluğu'nun heterojen yapısı, yeni sistemin bütün vilayetlerde uygulamaya konulmasını güçleştirecek bir etken olsa da, vilayet

¹²⁸ Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu, **a.g.e.**, s.333

¹²⁹ Üçok, Mumcu, **a.g.e.**, s. 334

¹³⁰ Ortaylı, **a.g.e.**, s.63

¹³¹ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 64

¹³² Davison, **a.g.e.**, s.179

idaresinde yerel ve merkezi otorite bir arada kullanılarak yerel yönetimin temeli oluşturulmuştur.¹³³

1.6.1.Vilayet İdare Meclislerinde Temsil Tecrübesi

1864 tarihli Vilayet kanunu, vilayetler ve alt birimleriyle ilgili mülki düzenlemelerinin yanı sıra, atamayla gelen memurlara bağlı bir meclisler hiyerarşisi de getiriyordu. Midhat Paşa'nın Niş tecrübesi üzerine hazırlanan yeni kanunda, vilayet, sancak ve kaza birimlerinin her birinde, bu bölgelere bağlı bir idare meclisi (meclis-i idare) bulunmaktaydı. Gerçekte, tartışma ve danışma niteliğinde olan meclislerin üyeleri içinde, mevkîleri gereğince bulunan yerel memurlar da vardı. Nizamnamede öne çıkan diğer bir özellik ise, seçim sistemi olmuştur. Buna göre, her üç birimdeki idare meclislerinde seçimle gelen üyeler de bulunacaktır. Bu tecrübe, temsil ilkesinin idari birimlerin her birinde yer alarak pratiklik kazanması açısından önemli bir gelişmedir.¹³⁴

Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kaza birimlerinde oluşturulan idare meclisi uygulaması, yerel temsilcilerin idari sürece katılım yolunu açan önemli yeniliklerden birisiydi. En yüksek yönetim birimi olan vilayette, valinin başkanlığında teşkil edilen bir idare meclisi bulunmaktaydı. Bu meclis; defterdar, mektupçu, müfettişi hükkâmı şer'îye, hariciye müdürü, ikisi Müslim ve ikisi gayr-ı Müslim ahaliden seçilen kimselerden oluşturulmaktaydı. Meclisin görevleri ise; mülki, mali, hariciye işleri, nafia ve ziraata ilişkin olan durumları müzakere etmektir.¹³⁵ Bununla birlikte, Vilayet idare meclisi, liva ve kaza birimlerinde kurulması planlanan belediye daire ve meclislerinin icraatlarını kontrol eden organ olarak da görevlendirilmekteydi.¹³⁶ Vilayet idare meclisinde bulunan üyelerden Müslim ve gayr-ı Müslim temsilci sayısının yarı yarıya

¹³³ Davison, **a.g.e.**, s. 182-183

¹³⁴ Davison, **a.g.e.**, s.169

¹³⁵ Yaman, **a.g.m.**, s. 1476

¹³⁶ Ortaylı, **a.g.e.**, s.72

olması hükmü, dönemin eşitlik ilkesinin uygulamada pratikleşmesini yansıtır niteliktedir. Ancak Vilayet idare meclisleri, nitelik itibariyle bağımsız bir yerel yönetim organı yapısı taşımamaktadır. Merkezi hükümet meclislerde halktan temsilcilerin bulunmasını, gerçekte siyasal katılımı geliştirme anlayışından ziyade, idari icraatların daha kolay sonuca ulaşması için istemektedir.¹³⁷ Yine de, meclislerde halktan temsilcilerinin seçimiyle gelmesi ve üyelere vilayet idaresini ilgilendiren birçok konuda söz hakkı tanınması, temsil tecrübesinin açık bir göstergesi olarak anlaşılmaktadır.

Vilayetin alt birimi olan sancaklarda, mülki ve mali konulara bakmak, zabıta işlerini yönetmek üzere mutasarrıf başkanlığında bir idare meclisi kurulmuştur. Sancak idare meclisleri, hâkim, müftü, Müslim ve gayrimüslim halkın ruhanî reisleri, muhasebeci, tahrirat müdürü ile iki Müslim ve iki gayr-ı Müslim dört üyeden oluşturulacaktır.¹³⁸ Kaza idare meclisi ise, mülki, mali ve zabıta işlerine bakacak, tahsilât, nafia, tapu ve ziraata dair olan işlerde müzakere edecektir. Kaymakamın başkanlığında olan mecliste; merkez kaza hâkimi, müftü, gayr-ı Müslim cemaatlerin ruhani reisleri, kaza kâtibi ve üç Müslim, üç gayr-ı Müslim üyeler dâhil bulunacaktır. Meclis, kaza idaresine ilişkin konuları müzakere edip karara bağlayacak, ancak hukukî işlere karışmayacaktır.¹³⁹ Bununla birlikte, yerel sağlığa ait tedbirler, beledi tesislerinin ve köy yollarının yapım- onarım vazifeleri, meclisin müzakere ettiği diğer konular arasındaydı. Ayrıca meclisin, denetim görevi de bulunmaktaydı. Kaymakamın yetkisindeki alım satım işlerinin usule uygunluğunu inceler, yetkisi dışındaki konuları liva idare meclisine bırakırdı.¹⁴⁰

¹³⁷ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 74

¹³⁸ Yaman, **a.g.m.**, s. 1478

¹³⁹ Yaman, **a.g.m.**, s. 1479

¹⁴⁰ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.82

Tuna Vilayeti Nizamnamesi¹⁴¹ ve genel Vilayet Nizamnamesinin her birinde köy yönetimine ilişkin hükümler bulunmakla birlikte nahiyeler sadece ismen belirtilmekteydi. Nizamnamelerin köy ve mahalle idarelerine ayrılan kısımlarında, köy idaresinden muhtarlar sorumluydu. Buna göre, köy yönetimine Müslim ve gayr-ı Müslim halkın seçimiyle ikişer muhtar gelecek, hane sayısı yirmiden az olan köylere ise birer muhtar tayin edilecekti. Muhtarın tayin işlemleri de kaza idarecisi tarafından yapılacaktı.¹⁴² Muhtarlar, vergi tahsilinde ve beledi işlerde hükümetin temsilcisi olarak görev yapmakla birlikte bölgedeki asayişten sorumlu bekçi ve korucuların da yöneticisi durumunda olacaktı. Öte yandan, Vilayet nizamnamelerinin köy ve mahalle yönetimine getirdiği en mühim yenilik, meclis ve seçim olgularının en alt yerel birimlere kadar uygulanması olmuştur.¹⁴³ Bu düzenlemeye göre, her köyde (kariyede) her sınıftan ahali için asgari üç, azami on iki kişiden oluşturulacak bir İhtiyar Meclisi teşkil edilerek, imamlar ve gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri de bu meclislerin tabîi üyeleri olacaktı. İhtiyar Meclislerinin uygulamadaki görevleri; ahalinin vergi hisselerinin usulünce dağıtımını sağlamak, köylerin temizlik işleri ve ziraatın kolaylaştırılması konularını kapsamaktadır.¹⁴⁴ Müzakere edilen konu, Müslim ve gayr-ı Müslim ahaliyi bağlayıcı bir nitelikteyse, her sınıfın ihtiyar meclisleri birleşerek konuyu müzakere edeceklerdir. Müzakere usulüne gelince, bu husus nizamnamelerde ayrıca belirtilmekteydi. Görüşülen konu hukuki bir nitelik taşıyorsa, her sınıftan ahalinin

¹⁴¹ “Tuna Vilâyeti Nizamnâmesi”, **Düstur**, Def'a-i Sâniye, ss. 517-554 ; Söz konu nizamnamenin transkribe edilmiş tam metni için bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğinin Doğuşu (Yerel Yönetim Metinleri)**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul 2010, s. 51-69

¹⁴² Güneş, **a.g.m.**, s. 165

¹⁴³ Güneş, **a.g.m.**, s. 166

¹⁴⁴ Yaman, **a.g.m.**, s. 1480

üyelerinden asgari altı azami on iki kişiden oluşturulacak ortak bir meclis teşkil edilecekti.¹⁴⁵ Görüldüğü gibi, 1864 tarihli Vilayet düzenlemeleri ile birlikte, köy idaresinde teşkil edilen ihtiyar meclisi uygulaması, yalnız beledi, mali ve zirai konularda karar ve teftiş organı olarak değil, yeri geldiğinde hukuki meselelerle de ilgilenecek bir yapılanmayı temsil ediyordu. Vilayet nizamnameleri ile birlikte diğer vilayetlerde de uygulamaya koyulan İhtiyar meclisleri, her sınıftan ahaliyi idareye ortak etmekte ve ahalinin dini inançlarını göz ardı etmeden her sınıfa temsil hakkı vermekteydi. Bu nedenle, köy ve mahallelerde bulunan din mensubu sayısına göre, gerektiğinde birden fazla meclis kurma yoluna gidilmiştir.¹⁴⁶

Vilayet Nizamnamesi, temsil tecrübesinin öne çıktığı iki yeni organ daha getirmiştir. Bunlardan birincisi, her vilayette teşkil edilecek “Meclis-i Umumi” (genel meclis) ‘tir. Meclis üyeleri ise, valinin başkanlığında iki Müslim, iki gayr-ı Müslim olmak üzere sancaktaki kazaların meclis üyelerinden seçilen dört temsilciden oluşturulacaktır. Yılda en çok kırk gün toplanan meclis; kamu işleri, vergiler, kolluk görevi, tarım ve ticaret konularını görüşerek karara bağlamakla görevli olacaktıdır. Ancak meclis kararları padişahın onayı sonrası yürürlüğe gireceği için, meclis danışma organı niteliğinde yer almıştır. İkinci önemli düzenleme ise, her vilayet, sancak ve kaza birimlerinde oluşturulacak hukuk (Meclis-i Temyiz-i Hukuk) ve ceza (Meclis-i Cinayet) mahkemeleridir. Mahkeme başkanları şeyhülislam tarafından atanmakla birlikte her idari birimde, seçilmiş üç Müslim ve üç gayr-ı Müslim üyeler bulunmaktadır. Bu düzenlemenin konumuz açısından önemi, yargı görevinin yerel bir nitelik kazanmasıdır.

¹⁴⁵ Vecihi Tönük, **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Seri III, Sayı:1, Ankara 1945, s.159

¹⁴⁶ Güneş, **a.g.m.**, s. 174-175

Böylece, temsil ilkesi ve yerel yönetim tecrübesinin gelişimi yönünde önemli bir adım atılmıştır.¹⁴⁷

1864 tarihli Vilayet nizamnamesinden ardından hazırlanmış bulunan 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet” nizamnamesi¹⁴⁸, eski nizamnameye göre vilayet yönetimine dair hükümleri, uygulamada daha aydınlatıcı ve açıklayıcı bir hale getirmekle birlikte vilayet sistemine bazı yenilikler de getirmiştir.¹⁴⁹ 1871 düzenlemesinin, uygulamadaki ilk icraatı Adliye teşkilâtı için “Mehakimi Nizamiye Nizamnamesi” çıkartmak olmuştur. Buna göre, adli makamlar ile idari makamlar birbirinden ayrılmıştır. Mülki taksimata dair bir yenilik ise, idari birimlerin beşe çıkarılması olmuştur. 1864 nizamnamesinde idari bir birim olarak sayılmayan nahiye, 1871 nizamnamesiyle idari bir birim olarak kabul edilip etraflıca ele alınmıştır.¹⁵⁰ Böylece düzenleme, nahiyeyi köyler bileşimi olarak tanımlayarak kaza ile köy arasında yeni bir kademe oluşturmuştur. Nahiyenin teşkilât yapısında; vali tarafından atanan ve yöre halkından olan bir müdürün başkanlığında, kendi sahasına giren köylerin ihtiyar meclislerinden gelen üyelerden oluşan bir İdare Meclisi bulunmaktadır. Nahiyeye müdürünün temel vazifeleri ise, vergi ve asayiş konularında görevlilere yardımcı olmak, nahiyeye meclisine reislik etmektir. Yılda dört kez bir haftalığına toplanan meclis, aldığı kararları kaza kaymakamının onayıyla uygulamakla yükümlüdür. Mecliste görüşülen başlıca konular; köyler arası idari işler, kamu mallarının gözetimi ve iyileştirilmesi, ekonominin düzeltilmesi ile ilgiliydi.¹⁵¹

Bu bilgilerden hareketle, ihtiyar meclislerinin de görevlerine devam ettiği görülmektedir. Bu meclisler, özellikle bölgelerindeki halkın ihtiyaçlarının temini ve köy

¹⁴⁷ Sencer, **a.g.e.**, s.79-80

¹⁴⁸ “İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Nizâm-nâmesi”, **Düstur**, Tertib I, Cild I, ss. 625-651

¹⁴⁹ Tönük, **a.g.e.**, s. 177

¹⁵⁰ Tönük, **a.g.e.**, s. 177-178

¹⁵¹ Sencer, **a.g.e.**, s.80-81

ahalisi arasında vuku bulan özel davaları barışçı yolla halletmek üzere görevlendirilmişlerdi. Eğer köy nüfusu hem Müslim hem gayr-ı Müslim ahalden oluşuyorsa, her bir sınıfın işleri, kendi seçtikleri ihtiyar meclisinde görüşülecekti. Başka köylerde yerleşen kişiler arasındaki davalar ise, nahiyenin merkezi konumundaki köyün ihtiyar meclisinde görüşülmektedir.¹⁵² Öte yandan, 1871 nizamnamesi ile idari şube başkanlarının vazife ve yetkileri daha etraflıca belirtilmektedir. Vilayetteki idari organların ve memurların denetlenmesi hususunda valiye geniş yetkiler tanınmıştır. Vilayette; umumi maarifin yayılması, ziraat, ticaret, yol ve rıhtımların yapımı, hastahanelerin açılması, asayiş ve vergilerin tevzii gibi görevlerin ifası valiye verilmiştir. Ayrıca, müzakere edilecek vazifelerin artmasıyla birlikte Umumi Meclislerin yetkileri de bir ölçüde genişletilmiştir. Ancak meclis kararlarının icrası yine merkeze bağlı olacaktır.¹⁵³

Vilayetin idari yapısı içinde, idari meclislerden başka temsil ilkesinin belirginlik kazandığı ve yerel temsilcilerin bulunduğu bazı kuruluşlar da bulunmaktadır. Birçok vilayette kurulan Maarif, Nafia, Ziraat komisyonları bu kuruluşlar arasındadır. Buralarda, bölgenin ihtiyaç ve sorunlarının çözümü çoğunlukla yerel temsilcilere bırakılmaktadır.¹⁵⁴ Vilayet yönetiminde görev bölüşümü amacıyla kurulan bu ihtisas komisyonlarında, yerel temsilcilerin katılım rolü ve etkisi büyüktür. Aynı zamanda, Adliye teşkilatında da ahaliyi temsilen seçilmiş üyeler çoğunluğu meydana getirmekteydiler.¹⁵⁵ Adliye teşkilatının yeniden tanzim edilmesiyle, vilayet, liva ve kaza mahkemelerinde her sınıf Osmanlı tebaası için ortak bir yargı sistemi getirilerek, gayr-ı Müslim ahalinin de mahkemelerde temsili ilkesi uygulanmıştır. Bu doğrultuda, vilayet

¹⁵² Güneş, **a.g.m.**, s. 174

¹⁵³ Tönük, **a.g.e.**, s. 178

¹⁵⁴ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.70

¹⁵⁵ Ortaylı, **a.g.e.**, s.84

biriminde kurulan Meclis-i Cinayet ve Meclis-i Deavi Mahkemeleri, daha sonra birleştirilerek Divan-ı Temyiz adını almıştır. Vilayet temyiz divanı ve Liva temyiz divanı meclislerinin her biri, tayinle gelen merkez hâkimlerin başkanlığında, hukukçu ve üç Müslim üç gayr-ı Müslim üyeden oluşturulan temsilcileri kapsamaktadır. Vilayet temyiz divanı; şer’i mahkemeler ile gayr-ı Müslim cemaatlerin mahkemelerinin baktığı davanın istinaf mercii niteliğindeydi. Livalarda bulunan temyiz meclisinin ise, kendi yargı çerçevesindeki şer’i ve ruhani mahkemeler için istinaf mahiyetinde bulunduğu bilinmektedir.¹⁵⁶

Öte yandan, vilayet ve liva birimlerinde, kurulan ticaret meclisleri, kendisine bağlı bölgenin tüccarlarından ve esnaf temsilcilerinden oluşan kurumlar olarak yer tutmaktadır. Kaza biriminde ise, ticari davalar Meclis-i Ticaret ile görülmektedir. Bu meclislerde, temyiz divanı ve idare meclislerinde olduğu gibi bir seçim usulü uygulanmamaktadır. Ancak, bölgenin tüccar ve lonca temsilcilerinden uygun nitelikte kişilerin üyeliğini Ticaret Nezareti’nin onayladığı bilinmektedir. Aynı şekilde, ziraat komisyonlarının teşkilinde de bir seçim usulü söz konusu değildir. Yalnızca, üyelikte ayırım yapılmaksızın her sınıf dinden temsilcilerin, o bölgenin sorunlarına hâkim, nüfuzlu kişiler olması tercih edilmektedir. İhtisas komisyonlarında bulunacak yerel temsilcilerden, lüzum görüldüğünde para bağışı sağlayacak, ahaliyi imar çalışmalarına teşvik edecek kişiler olması önem taşımaktadır.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Ortaylı, **a.g.e.**, s.85

¹⁵⁷ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 85-87

İKİNCİ BÖLÜM

MEŞRUTİYET DÖNEMİ VE İDARİ YAPILANMADA TEMSİL DÜŞÜNCESİ



2.1. II. Abdülhamit Dönemi (1876-1909)

Tanzimat devrinin başlatıcısı olduğu değişim hareketleri, Sultan Abdülhamit döneminde merkezileşme ekseninde devam etmekteydi. Ancak bu dönemde ülke yönetiminde öne çıkan merkeziyetçilik anlayışı, modernleşmenin bir aracı olmaktan ziyade, başlı başına bir amacı olarak görülüyordu.¹⁵⁸ Nitekim I. Meşrutiyetin başlatıcısı olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin öngördüğü parlamentolu hayat iki yıl kadar sürecek, bu süreci otuz yılı aşan II. Abdülhamid'in koyu bir merkeziyetçilik dönemi izleyecektir.¹⁵⁹ Bu sebeple, II. Abdülhamid'in istibdat ya da koyu merkeziyetçilik rejimini oluşturan temel sebeplere kısaca değinmek gereklidir. Öncelikle, 1878 Berlin Antlaşması'ndan sonra imparatorluğun mülki sınırlarının daralması ve toprak kayıpları, dönem merkeziyetçiliğinin ve devlet otoritesinin önündeki siyasi engellerdendi. Bu antlaşma ile birlikte, imparatorluğun imtiyazlı vilayetleri olan Karadağ, Sırbistan ve Romanya kaybedilmiş, Kars, Ardahan ve Batum vilayetleri de sınırlarımız dışında kalmıştır. Öte yandan, Bosna ve Hersek, Avusturya'nın idaresine girmiştir. Kıbrıs'ın idaresi ise, İngiliz hâkimiyetinde kalmıştır.¹⁶⁰ Dönemin siyasi dengelerindeki bu hareketlilik, bazı eyaletler üzerindeki merkezi otoritenin sarsılmasını da beraberinde getirmiştir. Bu dönem, ülkenin idari birimlerinden Tuna ve Niş vilayetlerinin bir bölümü, Bulgaristan Prenslğine bırakılmıştır. Bununla birlikte, 1886 tarihinde Hristiyan bir vali başkanlığında "Doğu Rumeli Vilayeti" adıyla yeni bir muhtar idaresi kurularak, daha sonra vuku bulan bir isyan neticesinde bölge fiilen Bulgaristan'la birleşmiştir.¹⁶¹ Bu dağılma manzarası içinde, dönemin sıkı merkeziyetçilik eğilimi ayrı bir önem taşımaktadır.

¹⁵⁸ Kemal Karpat, **Osmanlı Modernleşmesi**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2014, s. 101-102

¹⁵⁹ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 121

¹⁶⁰ Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, s. 218

¹⁶¹ Çadırcı, **a.g.e.**, s. 218

II. Abdülhamit devrinde öne çıkan diğer bir gelişme, idari teşkilat yapısı ve memurlara ilişkin yeni düzenlemelere gidilmesi olmuştur. Mülki sınırların daralması dolayısıyla Rumeli, Anadolu ve Arap Yarımadası'nda yeni vilayetler, kaza ve sancak birimleri oluşturulmuştur.¹⁶² Dönem sürecinde, devlet memurlarının tayin, terfi ve tekaüdüne yönelik çalışmaları yürütecek üç önemli organın da kurulduğu görülmektedir. 1885 tarihinde, Dâhiliye Nezaretine bağlı komisyonlardan; İntihâb-ı Memurin Komisyonu, Tekaüd Sandığı Nezaret Heyeti ve Sicill-i Ahvâl Komisyonu yeni bir personel teşkilatlanmasını meydana getirmekteydiler. İlk komisyon dört ayda bir, ikincisi ise ayda bir toplanmaktadır. İlk komisyonun Sûrâ-yı Devlet'ten iki ve Bâb-ı Meşihat'tan (Şeyhülislamlık Makamı) da bir üyesi bulunacak, her iki komisyona da vezir başkanlık edecektir.¹⁶³ Sicill-i Ahvâl Komisyonu ise, Müslim ya da gayr-ı Müslim her sınıftan memurların biyografik sicillerini tutan ve hizmetlerinin detaylarını takip eden dönemin önemli kuruluşları arasındadır.¹⁶⁴ Meşrutiyet dönemi ile birlikte memuriyet vazifesine dair bazı yeni düzenlemelere de gidildiği görülmektedir. Bu dönem, memuriyete girmek için diploma sahibi olma ya da sınavdan geçme koşulu getirilmiştir. Özellikle, valilik görevine getirileceklerin, Mekteb-i Mülkiye mezunları arasından seçilip atanmaları dönemin yeni düzenlemeleri arasındaydı. Mülkiye mektebi mezunları haricinde, devlette hizmet edeceklere ise, mesleğin en alt kademelerinde en az iki yıl hizmet vermeleri yükümlülüğü getirilmiştir.¹⁶⁵

Kanun-i Esasi'nin 23 Aralık 1876'da yürürlüğe girmesi ile başlayan I. Meşrutiyet dönemi, Osmanlı Devleti'nin meşruti bir idare yapısına doğru geçişinin

¹⁶² Çadircı, **a.g.e.**, s. 219-220

¹⁶³ Ortaylı, **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, s. 521-522

¹⁶⁴ Atillâ Çetin, "Sicill-i Ahvâl Defterleri ve Dosyaları Hakkında Bir Araştırma", **Vakıflar Dergisi**, sayı: 29, Ankara, 2005, s.89

¹⁶⁵ Çadircı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, s. 219-220

temellerinin atıldığı devrin başlangıcı olmuştur. Meşrutiyet yönetiminin temelini oluşturan Kanun-i Esasi, üyeleri padişah tarafından seçilen bir komisyonca hazırlanan anayasa metni olmasının yanında, Mebuslar Meclisinin oluşturulması için gerekli yasal düzenlemeleri de içermektedir.¹⁶⁶ 119 maddeden oluşan 1876 Anayasası; imparatorluğun tebaasının umumi hakları, devlet vükelası, memurlar, umumi meclis, vilayet yönetimi ve mahkemelere dair kısımları ihtiva etmektedir.¹⁶⁷ Ayrıca, ilk Meclis-i Meb'ûsanı, azınlıkların en geniş şekilde temsil edildiği bir parlamento olmasının yanında, meclisteki gayrimüslim mebusların sayıca yoğunluğu dikkat çekmektedir. Bu durum, Tanzimat devri ile birlikte, Osmanlı idare isteminde gelişen kozmopolit (Osmanlılık) birliğinin örneğini yansıtır niteliktedir. Nitekim Osmanlı idare sisteminde her sınıftan halkın temsili ilkesi, vilayetlerde, liva ve kazalarda bulunan idare meclislerinde, belediye meclislerinde, karma mahkemelerde ve ihtisas komisyonlarında da tecrübe edilmektedir.¹⁶⁸ Dolayısıyla, bu yönetim geleneği ile anayasal süreç içerisinde de temsil ilkesi süreklilik kazanmıştır. Ancak, ilk anayasa ve parlamento sürecinin 14 Şubat 1878 tarihinde tatil edilmesi kararı, 1908'e kadar Sultan Abdülhamid'in mutlakiyetçi rejimini getirecektir.¹⁶⁹

II. Abdülhamid, 1908 sürecine kadar kurduğu sıkı merkeziyetçilik rejiminin bir neticesi olarak başta Meşrutiyeti ve Anayasayı bertaraf etmiş, sonrasında Meşrutiyet hareketine destek veren aktörleri sindirme politikaları izlemiştir. Bu yönde, başta Ahmet Mithat Paşa'nın Avrupaya gönderilmesi hadisesi ve memlekette belirginlik kazanan fikir akımlarını bertaraf etme çabaları gibi gelişmeler, muhalif hareket için alınan

¹⁶⁶ Selda Kılıç, "1876 Meclis-i Mebusanı ve Seçim Hazırlıkları", **OTAM**, sayı:30, Ankara, 2011, s.27-28

¹⁶⁷ Yaman, **a.g.m.**, s. 1540

¹⁶⁸ İlber Ortaylı, Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, **Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları**, İstanbul, 2008, s. 255-258

¹⁶⁹ Tanör, **a.g.e.**, s. 160-161

önlemlerden bazılarını oluşturmaktadır.¹⁷⁰ Merkeziyetçilik döneminde, devletin iç, dış, adliye, maliye, eğitim, bayındırlık, ticaret işleri padişahın mutlak kontrolü ve iradesi altında olması, bu sahaların sağlıklı bir biçimde işlenmesini zorlaştıran unsurlar olarak görülmektedir. Yine, Devlet Şûrası ve adli müesseseler sarayın müdahalelerine maruz kalmakta, hareket alanları kısıtlanmaktadır. Bununla birlikte, padişahın yetkileri karşısında Sadrazamın, Nazırların, Bakanlar Heyeti'nin bir yetkisi de bulunmamaktadır.¹⁷¹

Bu geçiş sürecinin sıkı merkeziyetçiliği temsil ilkesinin kısıtlı ilerlemesine yol açıyorsa da, 1908 tarihinde Kanun-i Esasi'nin yeniden uygulamaya konulmasıyla önemli bir aşama kaydedilecektir. Böylece, padişahın anayasal konumu ve yetkileri meşrutî esaslarla sınırlandırılırken, temsilciler meclisi siyasal ve anayasal bir varlık kazanacaktır.¹⁷²

2.2. 1876 ve 1877 Tarihli Hukuki Düzenlemeler

Osmanlı İmparatorluğu'nda 1876 Anayasasının hazırlanmasına giden süreçte, bir dizi anayasal nitelikte hukuki düzenlemeler yapılmış, meşrutiyet yönetiminin temelleri atılmıştır. Örneğin, Tanzimat ve Islahat fermanları birer anayasa metni sayılmasa da, temel hak ve güvencelerin yanında halkın yönetim örgütlerindeki temsiline katkı sağlayan çalışmalar olarak önem taşımaktaydılar. Tanzimat döneminde, uyrukların temel hak ve eşitliğine yönelik birtakım kanun çalışmalarının yanında, yerel yönetim örgütlerinde gayr-ı Müslim nüfusun temsiline ilişkin hukuki düzenlemeler de görülmekteydi.¹⁷³ Tanzimat hareketiyle çıkarılan yeni kanunlardan bir kısmının

¹⁷⁰ Recai Galip Okandan, *Âmme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi)*,

Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1971, s. 187-189

¹⁷¹ Okandan, *a.g.e.*, s. 192-193

¹⁷² Tanör, *a.g.e.*, s. 181

¹⁷³ Üçok, Mumcu, *a.g.e.*, s. 316-317

hazırlanmasında yabancı kanunlar, özellikle Fransız kanunları model olarak alındı. Bu dönemde, idare sisteminin yeniden düzenlenmesine yönelik yerel meclisler açılarak, bu meclislere gayr-ı Müslim temsilcilerin katılımı sağlandı.¹⁷⁴ Dolayısıyla, 1876 anayasasının ilânına giden süreçte, modernleşme döneminde yapılan kanun faaliyetleri de hukuki bir altyapı olarak anayasal sisteme geçişte önemli bir fonksiyonu üstlenmiştir.

Kanun-i Esasi'nin ilânını hazırlayan diğer bir etken ise, Batı ülkelerinin etkisi olmuştur. Sultan Abdülaziz döneminde, Balkanlarda yoğunlaşan ulusalcı hareketlenmeler ile birlikte önce Bosna-Hersek, daha sonra Bulgarlar ayaklanmış, Sırp ve Karadağ beylikleri de bölgesel ayaklanmalara dâhil olmuştur.¹⁷⁵ Bu gelişmeleri takiben, Avrupa devletleri de ulusalcı ayaklanmalar bahanesiyle yeniden Osmanlı Devleti'nin dâhili işleriyle meşgul olmaya başlamışlardır. 1876'da, İngiltere'nin girişimiyle, Balkan sorunlarının çözümü ve planlanan reformların değerlendirilmesi için bir konferansın (Tersane Konferansı) toplanması kararlaştırılmıştır. Bu bilgi doğrultusunda, Osmanlı Devleti, bir yandan uyrukların hak ve özgürlüklerini yasal temellere bağlayacak, diğer yandan da Padişahın yetkilerini belli hükümlerle sınırlayacak bir Anayasa'nın hazırlanması yoluna gidecektir. 23 Aralık 1876'da, Cemiyet-i Mahsusa adıyla özel bir komisyon tarafından hazırlanan Kanun-i Esasi, Ahmet Mithat Paşa'nın sadrazamlığında olan Meclis-i Vükela tarafından gözden geçirilip kabul edilmiştir. Aynı gün, Tersane Konferansı'nda ilân edilen ilk anayasa ile parlamenter monarşi (meşrutiyet) yürürlüğe girmiştir.¹⁷⁶

Kanun-i Esasi ile devletin genel yapısı ve idari birimleri arasındaki ilişkiler, temel hak ve özgürlükler etraflıca belirtilmekle birlikte, ilk kez Osmanlı

¹⁷⁴ Bozkurt, **a.g.e.**, s. 51

¹⁷⁵ Sencer, **a.g.e.**, s. 83

¹⁷⁶ Sencer, **a.g.e.**, s. 83

imparatorluğunun hukuksal durumu belgelenmiştir.¹⁷⁷ 1876 Anayasası, hukuksal nitelik itibariyle 1831 Belçika ve 1851 Prusya Anayasalarından esinlenerek hazırlanmıştır. 1831 tarihli Belçika Anayasası, iktidarın kaynağını halk olarak gören burjuva anayasaları kapsamına girer. Bu anayasa, temel hak ve özgürlüklere önem vererek, yürütme gücünün kral, temsilciler meclisi ve senato tarafından kullanılacağını belirtir. 1851 tarihli Prusya Anayasası ise, liberal nitelikte değildir. Bu anayasa ile tüm iktidar meşru bir krala verilmekle birlikte, halkın temel hakları olağanüstü hallerde geçici olarak kaldırılabilir.¹⁷⁸ İki anayasanın doğasında hazırlanan Kanun-i Esasi, gerçekte halkın temsilcisi olan kurucu bir meclis tarafından değil, özel bir komisyonca hazırlanarak, anayasada yer alan her türlü kararı yürütme gücünü padişahla toplamıştır.¹⁷⁹ Ancak, her ne kadar kanun ve kararları yürütme gücü padişahın mutlak iradesine bağlıysa da, padişah da meclisin iradesi olmadan kanun adı altında düzenlemeler yapmamaktadır. Bu bağlamda, kısmen de olsa padişahın yetkilerinde bir sınırlama olduğu görülmektedir.¹⁸⁰

1876 Anayasasına göre, “Meclis-i Umumi” adı altında iki ayrı meclis oluşturulmuştur. Parlamentonun ilk kademesi olan “Meclis-i Mebusan” üyelerini Osmanlı vatandaşları seçer. Dört yılda bir yapılan seçimlerde, her 50.000 erkek için bir mebus seçilmektedir. İkinci kademe olan “Heyet-i Ayan” üyeleri ise, yaşam boyu görevde kalmaları suretiyle padişah tarafından seçilmektedir. Üye sayıları, Meclis-i Mebusan üye sayısının üçte birini geçmez.¹⁸¹ 20 Mart 1877’de yapılan bir seçimle, 69’u

¹⁷⁷ Üçok, Mumcu, **a.g.e.**, s. 318

¹⁷⁸ Bozkurt, **a.g.e.**, s. 68-69

¹⁷⁹ Sencer, **a.g.e.**, s.83

¹⁸⁰ Yıldızhan Yayla, “Osmanlı Devleti’nde Meşrutiyet Kavramı”, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, s. 949

¹⁸¹ Üçok, Mumcu, **a.g.e.**, s. 319

Müslim, 46'sı gayr-ı Müslimden oluşan halkın temsilcilerinden 115 Mebusan ile 26 Ayan Meclisi üyelerinden müteşekkil ilk Meclis-i Umumi toplanmıştır.¹⁸² Mebuslar Meclisi, Meclis-i Umuminin temsil niteliği olan bir kademesi olarak, üyeleri “Vilayet İdare Meclisi” altında görev yapan kişiler arasından seçildiklerinden, memleketin eşrafını temsil etmekteydiler. Bu nedenle, meclis üyeleri mahalli sorun ve ihtiyaçlarının yanında, devletin genel sorunlarını da kavramış kişilerden oluşmaktadır.¹⁸³ Bununla birlikte, Mebuslar Meclisi üyelerinin muvakkat kanun dışında, yasa yapımı, değiştirilmesi ve kaldırılması için söz hakları bulunmaktadır. Bütçe yasa tasarısı da mebusandan geçmektedir. Mebuslar, aynı zamanda halkın kendilerine ya da kamuya ilişkin sorunları için verecekleri arzuhâlleri (lâyihaları) sınırlı olarak kabul etmekteydiler.¹⁸⁴

119 madde ve 19 bölümden oluşan Kanun-i Esasi¹⁸⁵, Meclis-i Mebusan'ın üyelik, seçim usulü ve çalışma biçimlerini de belirli hükümlere bağlamıştır. Kanun-i Esasi'nin 68. Maddesine göre, Heyet-i Mebusan'a üye alımında belirli şartlar bulunmaktaydı. Buna göre, mebuslar için Osmanlı tebaasından olmak, Türkçe bilmek, otuz yaşını doldurmak, iyi bir halle tanınan ve ecnebi hizmeti imtiyazına dâhil bulunmayan kimseler olması gerekli görülmüştü. Anayasanın 71. ve 72. Maddelerine göre ise, Heyet-i Mebusan üyelerinin tümü, yalnızca kendilerini seçen bölgelerin temsilcisi değil, tüm Osmanlıları temsil etmektedirler. Bunun yanında, meclis heyeti üyeleri, mensup oldukları vilayet bölge halkından seçilmektedir. Heyet-i Mebusan

¹⁸² Sencer, **a.g.e.**, s.84

¹⁸³ Müzehher Yamaç, “İlk Anayasa (1876 Kanun-i Esasisi)”, **Balkan Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:3, Sayı:5, 2014, s. 63

¹⁸⁴ Sina Akşin, “Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:1, 1970, s. 23

¹⁸⁵ Kanun-i Esâsinin tam metni için bkz. **Düştur**, Tertib I, Cild IV, s. 4-20

üyelerinin öne çıkan vazifelerinden biri de yargı alanındaydı. Mebuslar, kendilerine verilecek kanun lâyhalarını müzakere ederek, bunlardan maliyeye ve anayasaya ilişkin olan maddeleri vükelâ ile birlikte red, kabul veya tâdil etmektedirler (madde 80).¹⁸⁶ Öte yandan, ilk Osmanlı Parlamentosunun toplantısından kısa bir süre sonra, Meclis-i Mebusan'ın etkinliğini arttırmak üzere yeni bir hukuki düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Bu bağlamda, 13 Mayıs 1877 tarihli “Heyet-i Meb’ûsan Nizamnâmesi Dâhilîsi” adıyla kapsamlı bir içtüzük metni hazırlandı. 16 fasıl ve 105 maddeden oluşan nizamname ile mebuslar meclisinin çalışma biçimi ve fonksiyonları yeni hükümlere bağlandı. Nizamnamenin 2. ve 3. maddelerine göre, Meclis-i Mebusan, beş ayrı şubeye taksim edilerek, her bir şubeye önce reis ve kâtipler tayin edilmiş, sonrasında ise kur’a ile seçilen meclis üyeleri gönderilmiştir. Bununla birlikte, her şubede beşer kişiden oluşturulan komisyonlar (encümenler) bulunmaktadır. Encümenler, meclis çalışmalarını ve mazbatalarını inceleyip gözden geçirmekle yükümlüdürler.¹⁸⁷

1876 ve 1877 tarihli hukuki düzenlemelerin çalışmamız açısından önemi, meşruti bir idare sistemine geçişte temsil ilkesinin devamlılık göstermesidir. Nitekim ilk Osmanlı Parlamentosu, gelenek itibariyle eski dönemlere dayanan yerel katılım tecrübesini ve müzakere usulünü meclisler yoluyla devam ettiren anayasal bir oluşumu sergilemektedir. Örneğin, Meşrutiyet öncesi taşra idaresinde, yerel temsilcilerin bir ölçüde vilayet idaresine katılımı hususu, meşrutiyet sürecinde imparatorluğun müzakere, karar alma ve seçim konularına da büyük ölçüde katkı sağlamıştır. Öyle ki, ilk parlamentomuzda vilayet idare meclislerinin ve özel komisyonların birçok üyesi, mebus olarak görev yapmaktadır. Bununla birlikte halkın temsilcilerden oluşan Meclis-i Mebusan, yerel sorunlara ve ihtiyaçlara ilişkin konuları tartışmaya yatkın nitelikli

¹⁸⁶ “Kanun-i Esâsi”, **Düstur**, Tertib I, Cild IV, s. 12-14

¹⁸⁷ “Heyet-i Meb’ûsan Nizâm-nâme-i Dâhilîsi”, **Düstur**, Tertib I, Cild IV, s. 36

kişilerden oluşturulmaktadır.¹⁸⁸ Ancak, Kanun-i Esasi ve parlamento tecrübesinin yarattığı sistem her ne kadar temsilin başlıca unsurları olan katılım ve seçim kavramlarına meşruti bir nitelik kazandırdıysa da, söz konusu hukuki gelişmeler yasama ve yürütme ilişkilerini padişapta toplamaktadır. Nitekim yasama ve yürütme fonksiyonlarının dengelenmesi ve meclis kavramının etkinlik kazanma süreci ancak 1909 tarihli hukuksal değişiklikler ile mümkün olabilecektir.¹⁸⁹

2.2.1 İlk Genel Seçim Uygulamaları: “Talimat-ı Muvakkate” ve “Beyanname”

Türkiye’de temsil ilkesinin gündeme gelmesine yardımcı unsurlardan olan seçim kavramının tarihsel süreç içerisindeki yeri, Tanzimat döneminin başlangıcına kadar uzanmaktadır. Osmanlı modernleşmesi ile halkın yerel meclislerde yer alarak yönetimde söz haklarının olması gibi gelişmelerin seçimler yoluyla sağlandığı düşünüldüğünde, Meşrutiyet öncesi yerel seçim uygulamalarının temsil ilkesinin kökleşmesinde oldukça önemli bir rolü üstlendiği anlaşılmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu’nda genel seçim uygulamaları ise, ilk Osmanlı anayasası Kanun-i Esasi’nin hazırlanma sürecinde gündeme gelmiştir. 1876 Anayasasının ilân edilmesi vakit alacağından, öncelikle seçimlerin yapılması gerekli görülmüştür. Dolayısıyla, Meclis-i Mebusan seçimlerinin hali hazırda bir seçim kanunu yokken yapılmasının zorunlu hale geldiği görülmektedir.¹⁹⁰ Bu amaçla, 28 Ekim 1876 tarihinde henüz anayasa çalışmaları bitmeden ve ilk seçimlerde uygulanmak üzere Meclis-i

¹⁸⁸ İlber Ortaylı, “Osmanlı Devleti ve Meşrutiyet”, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, s.959

¹⁸⁹ Tanör, **a.g.e.**, s. 148

¹⁹⁰ Seydi Vakkas Toprak, “İlk Osmanlı Seçimleri ve Parlamentosu”, **Sosyoloji Dergisi**, Cilt:3, Sayı:26, 2013, s. 173

Vükelâ'da 7 maddelik bir “Talimat-ı Muvakkate” çıkarılmıştır.¹⁹¹ Talimat-ı Muvakkate, taşrada yapılacak seçimler için hazırlanmış, İstanbul ve çevresi (mülhakatı) içinse, İzmit dâhil, 1 Ocak 1877 tarihli “Beyanname” adını taşıyan bir kanun yapılması öngörülmüştür. Bu doğrultuda, dönemin seçim sistemini başta Kanun-i Esasi olmak üzere, Talimat-ı Muvakkate, Beyanname ve mebusların vilayetlerde dağılımını gösteren Cedvel oluşturmuştur.¹⁹²

Talimat-ı Muvakkate'ye göre, ülke genelinde 80'i Müslüman 50'si gayr-ı Müslim olarak toplamda 130 mebus belirlenerek, her vilayetten kaç mebus çıkarılacağı karara bağlanmış, vilayetlerin çıkaracağı mebus sayıları ise vilayetlerin genişliğine ve niteliğine göre tespit edilmiştir.¹⁹³ Bununla birlikte, talimatın mebus olarak seçilebilme koşullarını belirli hükümlere bağladığı görülmektedir. Bu koşullar; her bakımdan emin ve itimada layık olmak, 25 yaşından aşağı olmamak, devletin resmi dili olan Türkçe'yi bilmek, cinayet ile siyasi bir suçtan mahkûm olmamak, az çok emlak sahibi olmak, Osmanlı vatandaşı olmak, memur olmamak ya da memurluktan ayrılmış olmak gibi hükümleri ihtiva etmektedir.¹⁹⁴ Talimat-ı Muvakkate, taşrada uygulanacak seçimleri iki dereceli¹⁹⁵ usul olarak belirlemiştir. Bu sisteme göre, mebuslar vilayet, livâ ve

¹⁹¹ Tanör, **a.g.e.**, s. 152 ; Robert Devereux, **The First Ottoman Constitutional Period a study of the Midhat Constitution and Parliament**, The Johns Hopkins Press, Baltimore 1963, s. 124 ; Bekir Sıtkı Baykal, “I. Meşrutiyet'e Dair Belgeler”, **Bellekten**, No:96, Ankara 1960, s. 609-612

¹⁹² Tanör, **a.g.e.**, s. 152

¹⁹³ Toprak, **a.g.m.**, s. 174 ; Vilayetlere göre meclise seçilecek üye sayıları için bkz. Serkis Karakoç, **Tahşiyeli Kavanin**, Cilt:2, Cihân Matbaası, İstanbul, 1341, s. 36-37

¹⁹⁴ Servet Armağan, “Türkiyede Parlamento Seçimleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:33, Sayı:3-4, 1967, s. 51

¹⁹⁵ İki dereceli seçim sistemine göre birinci seçmenler ikinci seçmenleri, ikinci seçmenler de milletvekillerini seçerler. Bu usulde genellikle halkın doğrudan milletvekili seçmesi için yeterli olgunluğa ulaşmadığı, dolayısıyla karar verirken hata yapabileceği düşünülür: Mehmet Ö. Alkan, “Türkiye’de

kazalardaki İdare Meclisleri üyeleri tarafından seçileceklerdir. Ülke genelinde seçimlerin tekrar yapılmasına yeterli vakit olmadığından ve idare meclisleri üyeleri vaktiyle yöre halkı tarafından seçildiklerinden bu seçimlerde ikinci seçmen olarak kabul edilmişlerdir.¹⁹⁶

Talimat-ı Muvakkate'nin, Kanun-i Esasi'nin seçim hükümlerinden belirgin farklarla ayrıldığı görülmektedir. Nitekim bu düzenlemede geçici bir ihtiyacın karşılanması öngörülmüş, bu sebeple anayasadan daha önce hazırlanmıştır.¹⁹⁷ Talimat-ı Muvakkate'ye göre seçim usulü şu hükümler doğrultusunda incelenebilmektedir: “Anayasada her elli bin erkek için bir mebus seçilmesi koşulu yer aldığı halde, Talimat tüm ülke için en az 130 olmasını belirtmiştir. Anayasa, seçimlerin bir veya iki dereceli olmasına ilişkin bir hüküm belirtmezken, Talimat iki dereceli usulü kabul etmiştir. Anayasada mebus seçilmek için 30 yaş koşulu bulunurken, Talimat bu koşulu 25 olarak kabul etmiştir. Ayrıca, anayasa seçilmek için emlak sahibi olma şartı getirmezken, Talimat-ı Muvakkate bunu gerekli bir hal saymıştır.”¹⁹⁸ Bununla birlikte, Talimat'a göre İstanbul ve çevresi (mülhakatı) 20 daireye bölünerek her daireden iki kişi, ikinci seçmen olarak seçilecektir. İkinci seçmenlerde mebusları seçebilmek için belirli koşulların arandığı görülmektedir. Bunlar; seçim yapılan dairenin ahalisinden olmak, Osmanlı vatandaşı olmak, mülk sahibi olmak ve 25 yaşından büyük olmak olarak belirtilmiştir.¹⁹⁹

Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**,

Cilt:23, 2006, s. 153

¹⁹⁶ Toprak, **a.g.m.**, s.175

¹⁹⁷ Armağan, **a.g.m.**, s. 50

¹⁹⁸ Armağan, **a.g.m.**, s. 52

¹⁹⁹ Armağan, **a.g.m.**, s. 53

İstanbul ve çevresinden seçilecek mebuslara ilişkin detaylı hükümler ise, 23 maddelik bir “Beyanname” ile hazırlanmıştır.²⁰⁰ Anayasanın ilânından 9 gün sonra neşrolunan ve ilk seçim için kullanılan Beyanname’ye göre, İstanbul için 5’i Müslim 5’i gayr-ı Müslim olmak üzere 10 mebus, 40 kişiden oluşan seçmenler tarafından seçilecektir.²⁰¹ Seçmenlerden, Talimat-ı Muvakkate’nin ikinci maddesinde belirtilen idare meclisleri azalarından olma koşuluna uyanlar için, her mahallenin muhtarı bir defter tutacak ve bu deftere yazılmak için en az bir sene İstanbulda ikâmet etme şartı aranacaktır. Bu hazırlıklardan sonra seçimlere başlanılmıştır. İmparatorluk sancak esasına göre 29 bölgeye ayrıldıktan sonra, seçilen mebuslar 69’u Müslim 46’sı gayr-ı Müslim olmak suretiyle toplamda 115 kişi olarak, 19 Mart 1877’de ilk parlamento açılışında İstanbul’da toplanmışlardır.²⁰²

İlk parlamentonun geçici seçim düzenlemeleri, temsil ilkesinin işlerlik kazanmasında birtakım sınırlılıklar barındırmakla birlikte önemli bir ilerlemenin de örneğini oluşturmaktadır. Düzenlemelerin öngördüğü hükümler gereğince mebus seçme ve seçilme koşulları belirli ölçülerle sınırlı tutulmuştur. Bunlardan, herkesin doğrudan oy hakkına sahip olamaması ve oy kullanabilmek için servet esasına dayalı koşullar aranması öne çıkmaktadır. Nitekim sınırlı oy kullanma hususu, daha önce yapılan idare meclisleri seçimlerinde, oy kullanacakların belirli oranda vergi vermesi koşulu ile gündeme gelmişti.²⁰³ Şüphesiz bu koşullar, yönetilenlerin sisteme geniş tabanlı katılımının önündeki belirleyici engeller olarak açıklanabilir. Ancak, ilk parlamentoda yönetilenlerin temsilinin ne ölçüde sağlandığına bakılırsa, meclisin 1/3’ü gayr-ı Müslim olmakla birlikte, Müslümanlar içinde Türk’ten başka Arap, Arnavut, Kürt gibi çeşitli

²⁰⁰ Baykal, **a.g.m.**, s. 616-623

²⁰¹ Devereux, **a.g.e.**, s. 132 ; Armağan, **a.g.m.**, s. 53

²⁰² Armağan, **a.g.m.**, s.54

²⁰³ Tanör, **a.g.e.**, s. 153

unsurların olduğu ve belirli bir gayret içinde meşrutî sistemin tesisi için hareket ettikleri görölmektedir.²⁰⁴ Bununla birlikte, ilk kez yerel birimlerde Muhassılık Meclisleri ile başlayan Osmanlı seçim sisteminin, anayasal süreçte genel seçimler yoluyla uygulanma sahasının genişlemesi ve siyasi bir yöntem olarak kullanılması oldukça önemli bir aşamayı yansıtmaktadır.

2.2.2. İlk Parlamentoda Bir Seçim Yasası: “İntihab-ı Mebusan Kanunu” ve Getirdikleri

I. Meşrutîyet dönemindeki ilk genel seçimler, geçici düzenlemelere göre 1877 yılında tamamlanmıştır. İlk parlamentonun çalışmaları içerisinde, Meclis-i Mebusan’da bir seçim düzenlemesi olarak “İntihab-ı Mebusan Kanunu” görüşölüp kabul edilmiş, ancak II. Abdülhamid yasayı imzalamadığı için uygulamaya konulamamıştır. 1877 tarihinde hazırlanan kanun tasarısı, II. Abdülhamid tarafından 1908’de onaylanıp kanun haline gelecek ve 1946 yılına kadar bazı değişikliklerle yürürlükte kalacaktır.²⁰⁵ Böylece, II. Meşrutîyetin ilk genel seçimleri, İntihab-ı Mebusan Kanunu ve kanunun nasıl uygulanacağını gösteren “Talimat” esasına göre yapılacaktır.²⁰⁶ Kanunun uygulandığı seçim esaslarına geçmeden, 1877 tarihli ilk parlamento devresinde mebusların yasama faaliyetlerine ilişkin yapılan toplantılarda önemli katkılarının olduğunun altını çizmek gereklidir. Temsil ilkesi açısından değerlendirildiğinde, İntihab-ı Mebusan Kanunu’nun maddelerine ilişkin yapılan ilk müzakerelerde, meclis içerisinde çok yönlü görüşlerin bulunması ve mebusların kanun maddelerinin adil bir biçimde düzenlenmesi yönünde önemli gayretlerinin olması dikkat çekmektedir. İlâveten, mebusların yasama sürecindeki katılımları, söz konusu kanun maddelerinin tatbikinde belirleyici bir rol oynadığını ortaya çıkarmaktadır. Meclis zabıtları

²⁰⁴ Alkan, **a.g.m.**, s. 141

²⁰⁵ Alkan, **a.g.m.**, s. 141-142

²⁰⁶ Tanör, **a.g.e.**, s. 183

incelendiğinde, mebusların temsil görevini sınırlı yetkilerine rağmen yerine getirme gayretleri, konumuz açısından oldukça önemlidir. Nitekim bu gelişmeler, mebusların temsil etkinliğini arttırmasının yanında siyasi temsilin altyapı kazanmasına da yardımcı unsurlar olarak görülmektedir.²⁰⁷

1908 yılında, Kasım-Aralık aylarında yapıldığı düşünülen seçimlerde, İttihat ve Terakki'nin yanı sıra liberal gruplar (Osmanlı Ahrar Fırkası) ve az sayıda bağımsız aday yer almıştır. Nitekim İttihat ve Terakki henüz siyasi bir parti değil, bir cemiyet iken örgütlü, prestijli ve ordu desteğine sahip olmasının da etkisiyle 275 mebustan 160'ını meclise sokarak çoğunluğu sağlayabilmiştir.²⁰⁸ İttihat ve Terakki çoğunluğuna dayalı meclisinin üye yapısına gelince, bunlardan 142'si Türk, 60'ı Arap, 25'i Arnavut, 23'ü Rum, 12'si Ermeni, 5'i Yahudi, 4'ü Bulgar, 3'ü Sırp, 1'i Ulah olmak üzere 275 mebustan oluşmaktadır.²⁰⁹ Bu renkli kadro ile oluşan mebuslar meclisinin âyan meclisi ile birlikte açılışı, 4 Aralık 1324 (1908) de, Sultanahmet'teki hâlen yanmış olan eski Adliye binasında, II. Abdülhamid'in Mabeyn-i Hümayun Başkâtibi Cevad Bey tarafından okunan kısa bir nutku ile yapılmıştır.²¹⁰

İlk parlamento döneminde 1877 tarihinde hazırlanan 83 maddelik “İntihab-ı Mebusan Kanunu Layihası”²¹¹, bu dönem Sultan II. Abdülhamid'in onayından geçerek seçim sisteminin temelini oluşturmuştur. Bu seçim kanununun diğer bir uzantısı olan

²⁰⁷ Hakkı Tarık Us, **Meclis-i Meb'usân 1293=1877 Zabıt Ceridesi**, Vakıf Matbaası, Cilt:1, İstanbul 1939, s. 249-251

²⁰⁸ Tanör, **a.g.e.**, s. 183

²⁰⁹ Okandan, **a.g.e.**, s. 262

²¹⁰ Okandan, **a.g.e.**, s. 262

²¹¹ “İntihâb-ı Mebûsân Kanunu Lâyihası”, **Düstur**, Tertib II, Cild I, ss. 18-37

“İntihab-ı Mebusan Kanunnamesinin Suver-i İcraiyesine Dair Talimat”²¹² ise 6 madde olarak hazırlanmıştır. Seçim kanununun öne çıkan hükümlerine göre, seçimler sancaklar itibariyle yerine getirilecek, her sancak bir seçim dairesi ve her nahiye bir seçim şubesi itibar olunacaktır.²¹³ Kanun-i Esasi’nin 65. Maddesine göre, Heyet-i Mebusan âzası için her elli bin erkek nüfusa bir mebus seçilecek ve bu seçim usulü sancağın nüfus oranına göre de ayarlanabilecektir. Bu durumda, 25 bin ile 75 bin arasında olan sancaklardan bir mebus, 125 bin nüfusa kadar olan sancaklardan iki mebus, 175 bin’e kadar üç mebus, 220 bin’e kadar dört mebus seçilecektir. Bu miktarlardan fazla olan yerlerde ise mebus seçimi usule göre arttırılabilecektir.²¹⁴

Seçim kanununa göre seçimlerin iki dereceli olarak yapılması öngörülmüştür.²¹⁵ İntihab-ı Mebusan Kanununun 11. ve 22. Maddelerine göre ise, seçimlerde birinci seçmen ve ikinci seçmen olma şartlarının belli esaslara bağlandığı görülmektedir. Birinci derece seçmen olacaklar için: Yirmibeş yaşını ikmâl etmek, hukuk-ı medeniyeden sâkıt olmamak, ecnebi olmamak, iflas ile mahkûm olunması durumunda iadei itibar etmiş olmak, mahcuriyet vaziyetinde olupta üzerindeki bu hükm kaldırılmış olmak ve az çok vergi vermek olarak belirlenmiştir.²¹⁶ İkinci derece seçmenlik için ise: Tebaa-i Devlet-i Aliyyeden olmak, 25 yaşını ikmâl etmek, hizmetkârlıkta bulunmamak, kötü hâl ve durumlardan mâhkum olmamak, az çok vergi vermek ve mahcuriyet vaziyetinde olupta üzerindeki bu hüküm kaldırılmış olmak koşulları aranmıştır.²¹⁷ Kanunun 17. maddesinde yer alan mebus olma şartlarına bakıldığında, Kanun-i

²¹² “İntihâb-ı Mebusan Kanunnamesinin Suver-i İcraiyesine Dair Talimat”, **Düstur**, Tertib II, Cild I, ss.

37

²¹³ **Düstur**, Tertib II, Cild I, ss. 18

²¹⁴ **Düstur**, Tertib II, Cild I, ss. 18

²¹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. **Düstur**, Tertib II, Cild I, ss. 22-23-43-45-46

²¹⁶ **Düstur**, Tertib II, Cild I, ss. 21

²¹⁷ **Düstur**, Tertib II, Cild I, ss. 23

Esasi'nin 68. maddesine²¹⁸ ve bu kanunun ikinci derece seçmen olma şartlarına dayandığı görülmektedir. Buna göre, Türkçe okumak ve yazmak, Osmanlı vatandaşı olmak, seçim sırasında bir kimsenin hizmetkârlığında bulunmamak, iflas ile mahkûm olmamak, sui ahvâl ile müştehir olmamak, mahcuriyetine hüküm olupta bu hüküm kaldırılmış olmak, hukuk-ı medeniyeden sakıt olmamak, 30 yaşını ikmâl etmek gibi belirli esaslar aranmıştır.²¹⁹

Bu veriler altında, 1877 tarihinde görüşülüp kabul edilen, fakat II. Meşrutiyet döneminde, 1908 seçimleri ile kanun haline gelebilen İntihab-ı Mebusan Kanunu'na temsil yönüyle baktığımızda bazı unsurların altını çizmek mümkündür. Söz konusu kanuna göre yapılan 1908 seçimleri, kendisini takip eden yakın dönem seçimlerinde (1912-1914) de olduğu gibi iki dereceli olarak uygulanmıştır. Bu iki dereceli seçim sisteminde, birinci derecedeki seçmenin köylerdeki halk olduğu ve seçim kararlarında mahalliliğe bağlı kalıp yakından tanıdığı kimselere, toprak sahibi olan yerli eşraftan kişilere oy verdikleri bilinmektedir.²²⁰ Bu durum, mebusları seçecek ikinci seçmenlerin, parlamentoda nüfuzlu ve varlıklı sınıfların temsiline neden olacağı düşüncesini gündeme getirmektedir. Öte yandan, İntihab-ı Mebusan Kanunu'nun 21. ve 23. maddeleri gereğince defterlerde ismi bulunan her 500 (birinci) seçmenin oyu ile bir tane ikinci seçmen seçilmektedir. Ancak, bir nahiyede sayıca fazla birinci seçmen olması halinde bu sayıya göre ikinci derece seçmen sayısı da arttırılabilmektedir.²²¹ Böylece,

²¹⁸ Suna Kili, A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri (Tanzimattan Bugüne Kadar)**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1957, s. 32

²¹⁹ Düstur, Tertib II, Cild I, ss. 22-23

²²⁰ Feroz Ahmad, A. Rustow Dankwart, "İkinci Meşrutiyet Döneminde Meclisler 1908-1918",

Güneydoğu Avrupa Araştırmaları Dergisi, Sayı:4-5, İstanbul, 1976, s. 256

²²¹ Düstur, Tertib II, Cild I, ss. 23-24 ; Kanunun 21. ve 23. Maddelerine ilişkin yapılan Meclis-i Mebusan müzakereleri için bkz. Hakkı Tarık Us, **Meclis-i Meb'usân 1293=1877 Zabıt Ceridesi**, Vakıf Matbaası, Cilt:1, İstanbul 1939, s. 284-287

seçilen sınırlı sayıda ikinci seçmenler ise milletvekillerini seçmektedir. Uygulanan bu iki dereceli sisteminin niteliği çoğunluk esasına bağlı olarak şekillenmiştir. Nitekim Türkiye’de 1877’den 1943’e kadar yapılan seçimlerde “çoğunluk” sistemi kategorisinde bulunan iki dereceli usulün uygulandığı bilinmektedir.²²² Yaygın görüşe göre, bir ülkede çoğunluk sisteminin uygulanması, parlamentoda çoğunluğun sağlanmasının önünü açan bir gelişmedir. Bu durumda, çoğunluğa dayalı güçlü bir yürütmenin ya da iktidarın oluşma ihtimali ortaya çıkmaktadır.²²³ II. Meşrutiyet döneminin ilk genel seçimlerinde, Meclis-i Mebusan başkanı Ahmet Rıza Bey’in yaptığı konuşmasında belirttiği, “Meclisin üstlendiği görevlerden birisi de yürütme gücünü arttırmaya hizmet etmektir” tanımlaması bu hususta ayrıca önem taşımaktadır.²²⁴ Özetle, İntihab-ı Mebusan Kanunu öngördüğü seçme ve seçilme şartlarını belirli esaslarla sınırlı tuttuysa da, temsil ilkesinin uygulanma biçimine bakıldığında önemli ilerlemelerin kaydedildiği görülmektedir. Gerek mebusları seçecek ikinci seçmenlerin nahiye halkı tarafından seçilmesi gerekse nahiye nüfusunun oranına göre gerektiğinde ikinci seçmen sayısının artırılmasının öngörülmesi seçim sisteminde adil katılımın sağlanması yönünde atılmış önemli bir adım olarak anlaşılmaktadır.

2.3. Meşrutiyet Döneminde Merkez ve Taşra Yönetimi

II. Abdülhamid dönemi ile başlayan anayasal monarşi rejimi, Osmanlı Devleti’nde merkez ve taşra yönetiminde birtakım yapısal değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu dönemde, merkezi yönetim sistemindeki değişimler, yerel yönetim alanındaki düzenlemelere nazaran daha kısıtlı biçimde ilerleme göstermiştir. Nitekim

²²² Alkan, **a.g.m.**, s. 152-153

²²³ Alkan, **a.g.m.**, s. 151

²²⁴ Tanör, **a.g.e.**, s. 185

Meşrutiyet devri merkezi yönetim sisteminin ana hatları, Tanzimat'la birlikte belirlenmiş, yapısı ilkece korunmuştur.²²⁵

Meşrutiyet devri merkezi yönetim ekseninde, hükümetin başında sadrazam bulunmaktadır. Sadrazam, Osmanlı kabinesi olan Heyet-i Vükelâ'nın başkanı olmakla birlikte, padişah tarafından tayin edilmekteydi. Bununla birlikte, sadrazamın meşihat makamının başındaki şeyhülislâmın seçim ve tayinine karışma yetkisi bulunmamaktaydı. Şeyhülislâm, fetva makamını temsil etmekle birlikte, diğer nazırlar gibi Heyet-i Vükelâ âzası olmayıp bu heyetin üstündeydi.²²⁶ II. Abdülhamid yönetiminde, Babıali ya da Hükümet, önceki yapısını sürdürerek, Sadrazam başkanlığında; Hariciye, Dâhiliye, Adliye, Harbiye, Bahriye, Maliye, Maarif, Nafia ve Ticaret, Şurayı Devlet Reisliği, Şeyhüislamlik (Meşihat), ve Evkaf nezaretlerinden müteşekkildi.²²⁷ II. Meşrutiyet döneminde ise, merkezi yönetimin yapısı aynı biçimde devam etmiştir. Ancak, merkezi yönetimin fonksiyonu ve çalışma biçiminde bazı gelişmeler görülmektedir. Bu doğrultuda 1909 tarihinde Kanun-i Esasi'de yapılan birtakım değişiklikler sonucunda, Heyet-i Vükelâ'nın padişah karşısındaki konumu yasal olarak güçlenmiş, vekilleri seçme hakkı ise sadrazama verilmiştir.²²⁸ Bu dönem, Heyet-i Vükelâ'nın, halkın temsilcilerinden oluşan Meclis-i Mebusan'a karşı sorumluluğu da bulunmaktadır. Ayrıca, II. Meşrutiyet dönemi ile birlikte Mebuslar meclisinin yetkileri belirli ölçüde arttırılmış, meclise gerek görüldüğünde Heyet-i Vükelâ'yı düşürme yetkisi tanınmıştır.²²⁹

²²⁵ Sencer, **a.g.e.**, s.90

²²⁶ Ortaylı, **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, s.516-517

²²⁷ Sencer, **a.g.e.**, s.90

²²⁸ Sencer, **a.g.e.**, s.91

²²⁹ Ali Akyıldız, "Meclis-i Vükelâ", **İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 28, s.252

II. Abdülhamid yönetiminin başlarında, imparatorluğun mülki idare yapısında, öne çıkan birtakım değişiklikler de görülmektedir. Bu bağlamda, imparatorluk sınırları içerisinde; merkeze bağlı vilayetler, merkeze bağlı bağımsız sancaklar ve imtiyazlı eyaletler olarak üç kademe idare bölgesi bulunmaktadır. 5 Şubat 1877 tarihinde, İstanbul haricinde olan merkeze bağlı vilayetler, aynı yıl tekrar kurulan Dâhiliye Nezaretine bağlanmıştır. Mülki idarede, vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılmakla birlikte, bu idari birimlerin yönetimi sırasıyla; valilere, mutasarrıflara, kaymakamlara ve müdürlere verilmiştir.²³⁰ Ancak dönemin savaş yenilgilerinin neticesinde, mülki sınırları daralan Osmanlı imparatorluğu, bir yandan merkezi otoriteyi arttırarak ülke bütünlüğünü muhafaza etmek, diğer yandan elinde kalan vilayetlerde yerel yönetimleri güçlendirerek ayrılıkçı hareketleri gidermek amacıyla taşrada birtakım düzenlemelere gitmiştir.²³¹ Bu husus, Meşrutiyet döneminde devamlılık gösteren temsil ilkesinin ve taşra idaresindeki düzenlemelerin temel amacını yansıtır niteliktedir.

1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin vilayet yönetimini düzenleyen hükümlerinden yola çıkarak, vilayet yönetiminin tevsi mezuniyet (yetki genişliği)²³² ve tefriki vezaif (görevler ayrılığı)²³³ hükümleri üzerine şekilleneceği belirtilmektedir. Bu bölümde, ülkenin mülki taksimatında üç yönetim birimi olan vilayet, liva ve kaza merkezlerinde idare meclisleri ve senede bir defa merkez vilayette toplanan Meclis-i Umumi'nin yer alacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte 1876 Anayasası, kaza bölgelerinde her milletten

²³⁰ Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, Cilt:8, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 2007, s. 309

²³¹ Sencer, **a.g.e.**, s.94

²³² Ramazan Yıldırım, "Kanun-i Esasi'ye Göre Tevsi-i Mezuniyet İlkesi", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:6, 1993, s.242

²³³ Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Âdemi Merkezizetçilik Mi?" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, Nisan 2000, s. 15

ahaliye ait bir cemaat meclisi bulunacağını ve meclislerin halktan seçilen üyelerce oluşturulacağını hükme bağlamıştır. Vilayet idaresini düzenleyen 112. maddede ise, merkez ve taşralarda belediye meclislerinin seçimle oluşturulacağı hükmü yer almaktadır.²³⁴ Bu bilgilerden hareketle, vilayet yönetiminde uygulanacak olan yetki genişliği ve görevlerin ayrılığı ilkeleri, vilayet ve vilayete bağlı olan taşraların sistemli bir biçimde idare edilebilmesi amacını taşımaktadır. Bu ilkelerin kavramsal niteliğinin, farklı görüşlerce de yorumlandığı görülmektedir. Ancak yaygın görüş, yetki genişliği ilkesinin merkezi yönetimin taşradaki birimleri için, görev ayrımı ilkesinin ise yerel yönetimler için kullanıldığıdır.²³⁵ Bu doğrultuda, merkezi temsil eden vali ile yerel otoriteyi temsil eden meclis arasında bir denge oluşturulması hedeflenmiştir. Öne çıkan diğer bir husus ise, valinin çalışma biçimidir. Vali, merkez tarafından edindiği yetki genişliği ilkesini sınırsız bir otorite niteliğinde kullanamamaktadır. Vali, her türlü çalışmalarında kanun çerçevesinde hareket etmeye ve Vilayet Genel Meclisi'nin onayını almaya yükümlü kılınmıştır.²³⁶

1876 Anayasası, merkez ve taşra yönetimleri içinde bir taraftan valilerin yetkilerinde genişlemeyi merkezi kontrolün kuvvetlendirilmesi için kullanmakta, diğer taraftan mahalli yönetimlerde görevler ayrılığı ilkesini öngörerek “âdem-i merkeziyet” ilkesini temel alan bir düzeni sağlamayı hedeflemiştir.²³⁷ Meşrutiyet’le birlikte taşra yönetiminde uygulanan görevler ayrılığı ilkesi, buradaki niteliğiyle hükümetin temel vazifelerinden siyasal olanları merkezde toplayarak, yerel nitelik taşıyanları ise yerel

²³⁴ “Kanun-i Esâsi”, **Düstur**, Tertib I, Cild IV, ss. 18

²³⁵ Oktay Uygun, “Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:2, İstanbul, 2015, s.6

²³⁶ Karal, **a.g.e.**, s. 321

²³⁷ Mehmet Boztepe, “Osmanlı Devleti’nin Taşra Yönetimini Şekillendiren “Merkeziyetçilik” Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:36, Nisan 2013, s. 8

kurum ve organlara bırakmasıdır.²³⁸ Diğer bir ifade ile yerinden yönetim sisteminin daha da belirgin bir nitelik kazanmasıdır. Bu eğilim, özellikle yerel yönetim tecrübesinin gelişimi ve temsil ilkesinin pratiklik kazanması açısından önemli bir etken olarak anlaşılmaktadır. Nitekim Osmanlı İmparatorluğu'nda Anayasal dönem öncesi yürürlüğe giren 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”, II. Meşrutiyet dönemine kadar yürürlükte kalmış, 1876 Anayasasında belirtilmiş olan taşrada görevler ayrılığı ilkesinin temelini oluşturmuştur. Nizamname ile yetkileri etraflıca tanımlanan İdare Meclisleri uygulaması, Meclis-i Umumi'nin teşkili, taşrada yargı ve idarenin birbirinden ayrılması, nahiye ve ihtiyar meclisleri düzenlemeleri gibi yenilikler, 1876 Anayasasında yer alan görevler ayrılığı ilkesinin niteliğini teşkil etmektedir.²³⁹ Anayasanın ilkeleri doğrultusunda, vilayet işlerinin yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine göre düzenlenmesini pratikleştiren bir tasarı, ancak 1913 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayat (İl Genel Yönetimi) Kanunu Muvakkatı” adıyla yasa gücünde bir kararname olarak yürürlüğe girmiştir.²⁴⁰

2.3.1 İdare-i Nevahi Nizamnamesi

Osmanlı İmparatorluğu'nda taşra idaresinin en altında yer alan köy ve nahiye birimleri, 19. yüzyıla kadar kadı naibinin yönettiği yerleşmelerdi. Nahiye, kalabalık bir köy anlamına gelen ve komünal bir idare yapısının söz konusu olmadığı yerleşimler olarak bilinmekteydi. Köyün kendi içinde bir idarecisi ve belirli bir idare sistemi yoktu. Bu nedenle, köy ve nahiye halkının yönetime katılma geleneği ve temsili söz konusu değildi. Her köy ve nahiyenin idari bir statü kazanması, 19. yüzyıla ait bir yenilik olarak bilinmektedir. Bu doğrultuda, Tanzimat döneminden önce köy ve mahalle muhtarlıkları

²³⁸ Sencer, **a.g.e.**, s. 95

²³⁹ Sencer, **a.g.e.**, s. 79-82

²⁴⁰ Sencer, **a.g.e.**, s. 94-95

kurulmaya başlanmıştır. Nahiyelerin statüsü ise, idari yönden düzenlendiyse de, imparatorluğun genelinde yaygın olarak uygulamaya konulamadığı bilinmektedir.²⁴¹

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, imparatorluğun idari birimlerini düzenlerken, vilayetleri sancaklara, sancakları kazalara, kazaları nahiyelere, nahiyeleri de köylere ayırarak, imparatorluğun her biriminin idare şeklini belirli esaslara bağlanmıştır.²⁴² Ancak, nahiye yönetimini ve statüsünü daha etraflı biçimde düzenleyen, aynı zamanda taşra yönetiminin bir kademesi haline getiren 1871 Nizamnamesi olmuştur.²⁴³ 1871 tarihli nizamname, nahiye birimlerine ilişkin hükümleri etraflıca belirtmesine rağmen, mülki teşkilatta nahiye yönetimine geçilmemiş olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda, 11 Rebî'ülevvel 1293 (6 Nisan 1876) tarihli “İdare-i Nevahi Nizamnamesi” adıyla farklı bir düzenleme yayımlanmış, nahiyelerin teşkili ve idare şekli sınırlı da olsa uygulama alanı bulmuştur. Yeni düzenleme ile nahiyelerin teşkili ve taksimi, idare biçimleri, müdürler ile azânın seçim usulleri ve nahiye heyetinin vazifeleri etraflıca belirtilmiştir.²⁴⁴ Nitekim 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesinin hazırlanmasında, özellikle Balkanlar üzerindeki siyasetleri dolayısıyla nahiyelerin çoğaltılmasını, gayr-ı Müslim nüfusun yönetime katılmasını ve nahiyelere özerk bir statü verilmesini isteyen Avusturya-Macaristan ve Rusya'nın payı da bulunmaktadır.²⁴⁵ Bu etkiler altında hazırlanan yeni nizamname ile nahiye birimi ve yönetim biçiminin temsil niteliğine dayalı bir biçimde düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Nizamnamenin birinci kısmında, “Devâ'ir-i Nevâhînin suret-i teşkil ve taksimi beyanındadır” başlığı altında yer alan 1-2. maddelerine göre, her kazânın

²⁴¹ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.98-99

²⁴² Yaman, **a.g.m.**, s. 1526

²⁴³ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 99

²⁴⁴ Yaman, **a.g.m.**, s. 1526-1527

²⁴⁵ İlhan Şahin, “Nahiye”, **İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 32, ss. 308

mülhakatından olan karye ve çiftlikler ve sair dağınık hâneler, yerleşimlerine göre nahiye dairesi olarak birkaç daireye taksim olunacaktır. Nahiye daireleri; münferiden ve müctemian teşkil olunan daireler olarak iki tür sayılmıştır. Münferiden teşkil olunan dairenin iki yüzden fazla hâneyi kapsayan köylerden ibaret olması belirtilerek, müctemian teşkil olunan dairelerin ise azami iki yüz hâneye kadar birkaç köyden oluşturulması gerekli kılınmıştır.²⁴⁶ Nizamnamenin teşkilat ve idaresini düzenleyen ikinci kısmında ise, her nahiye dairesinde bir müdür, bir kâtip ve sekizden fazla olmamak koşuluyla seçilmiş üyelerden oluşan bir meclis bulunacak, üyelerden biri ise müdürün muavini olacaktır. İlâveten, her nahiye dairesi dâhilinde bulunan köylerin birer muhtarı olacak ve bölgede birden çok sınıftan ahali bulunuyorsa, her sınıfın ve mahallenin başka başka muhtarları olacaktır.²⁴⁷

Yeni düzenleme, nahiye meclisi üyelerinin seçim ve tayin usulünü de belirli hükümlere bağlamıştır. Bu doğrultuda, nahiye meclisi müdürlüğüne ve üyeliğine seçilecek olanların, Osmanlı tebaasından olması, otuz yaşını almış ve devlete senevi yüz kuruş vergi verenlerden olması gerekmektedir. Nahiye meclisi müdürünün ise, okuryazar olma mecburiyeti ayrıca hükümler arasında belirtilmiştir. Müdürler, her iki yıl için halk tarafından seçildikten sonra, memuriyetlerin icrasına ve tasdikine sırasıyla kaymakam, mutasarrıf ve vali bakacaktır. Nahiye meclisi üyelerinin yarısı ise, her sene değiştirilecektir. Meclis üyeleri, nahiye nüfusuna bağlı olarak Müslim ve gayr-ı Müslim ahaliden oluşuyorsa, meclise alınacak üyeler yarı yarıya olmak suretiyle aynı sınıftan seçilecektir. Öte yandan, köy muhtarları ise, yerli halktan ve güvenilir kişilerden seçilerek, her sene değiştirilecektir. 1876 tarihli düzenlemeye göre, nahiye daire meclisleri haftada iki gün toplanarak, ahalinin kendi aralarında vuku bulan durumların ya da anlaşmazlıkların çözümüne bakacaklardır. Fakat suç ve cinayete ilişkin davaların

²⁴⁶ “İdâre-i Nevâhi Nizâmnamesi”, **Düstur**, Tertib I, Cild III, ss. 33

²⁴⁷ **Düstur**, Tertib I, Cild III, ss. 34

çözümüne müdahale edemeyeceklerdir. Nahiye dairelerinde asayişî sağlamak üzere ise, birer zabıta memuru tayin edilmesi gerekli görülmüştür.²⁴⁸

Bu hükümler doğrultusunda, yerel temsil esasına dayalı bir biçimde hazırlanan 1876 tarihli “İdare-i Nevahi Nizamnamesi”, Girit ve Bosna gibi dönemin ulaşım, coğrafi konum ve nüfus yoğunluğu bakımından örgütlenmeleri kolay olan vilayetlerde daha çabuk uygulandıysa da, bu niteliğin gelişemediği birçok bölgede uygulanamamıştır. Nitekim nizamnameyi takip eden yıllarda vuku bulan Osmanlı-Rus harbi ve Berlin Kongreleri neticesinde, imparatorluğun mülki yapısı daralmış, nahiye dairelerinin teşkil edilmesi giderek zorlaşmıştır.²⁴⁹ Ancak, İdare-i Nevahi Nizamnamesinin konumuz açısından önemi, imparatorluğun taşra idaresinde 1864 Vilayet Nizamnamesi ile hukuki bir nitelik kazanan yerel temsil anlayışının, kendisini takip eden dönemlerde de devamlılık göstermesidir. Bu noktada, sınırlı da olsa uygulama alanı edinen nizamname, imparatorluğun taşra yönetimlerinde yerel temsilin gelişimine örnek niteliğinde bir düzenleme olmuştur.

2.3.2 1877 Vilâyetler Belediye Kanunu

Osmanlı İmparatorluğu’nda, Tanzimat sonrası yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi reformlarıyla gündeme gelen yerel temsil ilkesinin bir diğer alanını belediyeler oluşturmaktadır.²⁵⁰ Bilindiği gibi, imparatorlukta ilk belediye örgütü, 1854 tarihinde “Şehremaneti” adıyla İstanbul’da kurulmuş ve bu kuruluşun organları şehremininin iki yardımcısıyla İstanbul halkı ve esnafın ileri gelenlerinin de bulunduğu bir Şehir Meclisinden oluşturulmuştur. Ancak meclisin kısa zamanda dağılmasıyla birlikte, çeşitli toplulukları temsil eden yedi üyeli bir “İntizam Komisyonu” kurularak

²⁴⁸ Düstur, Tertib I, Cild III, ss. 35-37

²⁴⁹ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s.103-105

²⁵⁰ Oya Çitci, **Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği**, TODAİE, Ankara, 1989, s. 58

İstanbul belediyesinin çeşitli dairelere ayrılması öngörülmüştür.²⁵¹ Bu doğrultuda, 1857 yılında Beyoğlu semtinde Altıncı Daire-i Belediye kurularak, takip eden dönemlerde imparatorluğun genelinde belediye sistemine geçilmesi planlanmıştır. Bu gelişmenin yasal çerçevesini ise, 1864 Vilayet Nizamnamesinin oluşturduğu bilinmektedir. Nizamnameye göre, liva ve kaza merkezlerinde seçilmiş üyelerden oluşturulan Meclis-i Beledi'lerin bulunması tasarlanarak, temsil ilkesi yasal bir dayanağa kavuşmuştur.²⁵² Nitekim 1864 Vilayet Nizamnamesi hükümleri doğrultusunda, her kent ve kasabada bir belediye dairesinin kurulmasına ilişkin adımlar 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile hükme bağlanmış, ancak I. Meşrutiyet döneminde somut bir nitelik kazanmıştır.²⁵³

1877 yılında toplanan Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nın ilk görevi, vilayetler dâhilindeki belediye örgütlenmesini kapsamlı halde düzenleyecek yeni bir kanun hazırlamak olmuştur. 5 Ekim 1877 (27 Ramazan 1294) tarihinde uygulamaya konulan "Vilâyetler Belediye Kanunu" ile kent planlama, pazar denetimi, kamu sağlığı ve sosyal refah alanlarında belediye teşkilâtları yetkili kılınmıştır.²⁵⁴ 1877 kanununa göre, her kent ve kasabada, büyük kentlerde ise kırk bin nüfus ölçüsüne göre birden fazla daire kurulacak olan belediyelerin organları; belediye reisi ve daire meclisi olacaktır. ²⁵⁵ Bu doğrultuda, belediye reisi haftada en az iki defa toplanacak olan meclise başkanlık

²⁵¹ Sencer, **a.g.e.**, s. 96

²⁵² Çitçi, **a.g.e.**, s. 59

²⁵³ Sencer, **a.g.e.**, s. 97

²⁵⁴Yasemin Avcı, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Belediyeciliği Üzerine Karşılaştırmalı Analizler", **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:24, 2016, s. 169 ; Ayrıca Vilayet Belediye Kanunu'na ilişkin yapılan meclis müzakereleri için bkz. Hakkı Tarık Us, **Meclis-i Meb'usân 1293=1877 Zabıt Ceridesi**, Vakıf Matbaası, Cilt:1, İstanbul 1939, s. 280-282 ve 276-278

²⁵⁵ Sencer, **a.g.e.**, s. 97

edecek, ödemeleri yapacak, belediye meclisi ile mülki personel arasında bağlantı kuracaktır. Belediye meclisi ise, yapılması planlanan yerel hizmetleri tartışarak karara bağlamakla yükümlü kılınmıştır.²⁵⁶ Ayrıca, meclisin yıllık bütçe hazırlayıp mali işlemleri denetleme görevleri de yeni düzenlemede yer almaktadır. Öte yandan, belediye meclis toplantılarında, mahalli hizmetlere ilişkin gündem konuları tartışılırken çoğu kez meclis toplantılarına seçilmiş üyeler dışında, şehrin önde gelenlerinin de katılımına olanak sağlandığı bilinmektedir.²⁵⁷ Şüphesiz bu eğilimin konumuzu ilgilendiren tarafı, kentlerin beledi idaresinde yerel nüfusun temsilcisi olan meclislerin, yerel gruplara fikrîsel katılım olanağı da tanıyarak temsil ilkesinin gelişimine katkı sağlamalarıdır. Nitekim yerel düzeyde temsilin başarısı, hem halkın sesini duyurabilmesi hem de temsilcilerin halka karşı sorumlu hareket etmesi yönünden önem taşımaktadır.²⁵⁸

1877 tarihli Vilâyetler Belediye Kanunu, belediye meclisi üyelerinin seçim usulüne ilişkin belirli şartları da hükümlere bağlamıştır. Buna göre, belediye meclisi üyelerinin bir tür halk seçimiyle belirlenmesi öngörülmüştür.²⁵⁹ Meclise seçilecek üyelerin Türkçe konuşması, Osmanlı tabiiyetine bağlı olması, yabancı kurum ve kuruluşlarda vazifelerinin olmaması gerekliliği gibi şartlar da getirilmiştir.²⁶⁰ Bunların yanı sıra, kent içinde bulunan arazisi için senelik en az elli kuruş emlak vergisi verenler seçmenlik hakkına, en az yüz kuruş emlak vergisi verenler ise seçilme hakkına sahip olacağı gerekli görülmüştür.²⁶¹ İlâveten, seçmenler, kent mahallelerindeki imam ve papazların seçtiği ikişer kişiden oluşan “encümen-i intihab” ile saptanacaktır. Bu bilgiler

²⁵⁶ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, s. 188

²⁵⁷ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 188

²⁵⁸ Çitçi, **a.g.e.**, s. 12

²⁵⁹ Avcı, **a.g.m.**, s. 172

²⁶⁰ Avcı, **a.g.m.**, s. 177

²⁶¹ Avcı, **a.g.m.**, s. 175

doğrultusunda, 1877 Vilâyetler Belediye Kanunu'nun öngördüğü belediye seçimlerinin çoğu bölgede yapılamadığı belirtilse de, kısmen de olsa taşralarda gizli oy açık tasnif şekline dayanan tek dereceli seçimin tecrübe edildiği belirtilmektedir.²⁶² Görüldüğü gibi, 1877 düzenlemesi kapsamında, belediye meclislerinde temsil ve yerel katılma konuları belirlenen miktarlarda vergisini veren ve bölgesel nüfuzu bulunan kişilerce şekillendirilmekteydi. Nitekim kanunun öngördüğü seçme ve seçilme koşulları, yerel temsilin alanını sınırlandıran etkenler olarak düşünülebilir. Ancak, söz konusu düzenlemenin konumuzu ilgilendiren tarafı, kısmen de olsa taşrada uygulama alanı edinen belediye seçimlerinin ve yerel katılım ilkesinin tecrübe edilmesidir.

2.3.3 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-ı Muvakkatı

Tanzimat döneminin temelini oluşturduğu taşra idaresinin yeniden düzenlenmesi ve belli ölçüde temsile dayanan meclislerin oluşturulması girişiminin kayda değer aşamalarından bir başkasını da 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu Muvakkatı” oluşturmuştur.²⁶³ 1913 tarihli yasanın hazırlanmasında, II. Meşrutiyet dönemi vilayet yönetiminde merkezîyetçilik ve yerel yönetim ilkelerinin bağdaştırılması öngörülerek, iki taraflı bir idare sistemi geliştirilmeye çalışılmıştır. Yeni yasa ile birlikte, vilayet sisteminin bölümleri; il genel yönetimi ve il özel yönetimi olarak tanımlanmıştır.²⁶⁴ Bu çerçevede, 1913 düzenlemesinde Kanun-i Esasi'nin 108. maddesi gereğince vilayet yönetiminin yetki genişliği ve görev ayrılığı ilkelerine göre düzenlendiği görülmektedir. Şu halde, 1913 Kanun Muvakkatı, hükümetin siyasal görevlerini merkezde toplayarak, yerel hizmetlere ilişkin görevleri ise yerel kurum ve

²⁶² Ortaylı, **a.g.e.**, s. 190

²⁶³ Çitçi, **a.g.e.**, s. 57

²⁶⁴ Sencer, **a.g.e.**, s. 95

organlara bırakması yönünde tasarlanmış ve yasa gücünde bir kararname biçiminde yürürlüğe girmiştir.²⁶⁵

1913 tarihli kanunname, vilayet idaresine ilişkin düzenlemeleri iki ayrı kısımda ele almıştır. Kanunnamenin birinci kısmı il genel idaresine, ikinci kısmı ise il özel idaresine ayrılmıştır.²⁶⁶ Düzenlemenin il genel yönetimini ihtiva eden hükümleri doğrultusunda, her il merkezinde vali ya da yardımcısının başkanlığında defterdar, mektupçu, maarif müdürü, bayındırlık mühendisi, ziraat müdürü, müftü ve diğer ruhani topluluk önderleri ile seçilmiş üyelerden kurulu bir “Meclis-i İdare” teşkil edilmesi öngörülmektedir.²⁶⁷ Vilayet İdare Meclisinde, hükümetin genel görevlerine ilişkin her türlü müzayede ve alım satımın kanunlara uygun biçimde sağlanması, aşar gelirleri ile gümrük vergisinin satılması, menkul ve gayrimenkullerin muhafazası gibi görevler bulunmaktadır. İlaveten, vilayet idare şubelerinde, Vilayet İdare Meclisi tarafından alınan kararlara itiraz etme hakkı bulunmaktadır. Bu hususta, İdare Meclisi aleyhine Devlet Şura’sına başvurulabilmektedir.²⁶⁸

1913 tarihli kanunnamenin, il genel yönetimini ele alan hükümlerinde öne çıkan bir diğer özellik ise, Vilayet İdare Meclisinin yetki alanının azaltılarak, yetki genişliğinin valilerde toplanmasıdır. Bu bağlamda, vilayette asayişin sağlanması, düzenli asker ihtiyacının temini, belediye meclisinin kararlarının denetlenmesi, ziraat ile ticaretin geliştirilmesi, ıslahhane, hastane tesisi gibi meclis görevlerini yürütme yetkisi, valinin idaresine verilmiştir. Keza meclisin yargı alanına ilişkin görevlerinden olan rüşvet,

²⁶⁵ Sencer, **a.g.e.**, s. 94-95

²⁶⁶ “İdare-i Umumiyye-i Vilâyat Kanun-i Muvakkati”, **Düstur**, Tertib II, Cild V, ss. 187-216

²⁶⁷ Çitçi, **a.g.e.**, s. 57

²⁶⁸ Yüksel Kaştan, “Osmanlı Devleti’nde 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, **Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, Ocak 2016, s. 87

zimmete geçirme ve memurlar arası anlaşmazlıklar gibi konuların çözümlenmesi yetkileri de valide toplanmaktadır.²⁶⁹ Grldği gibi, Kanun-i Esasi'nin vilayet yönetiminde ngrdği tevsi mezuniyet (yetki genişliği) ilkesi, 1913 tarihli Kanunname ile uygulama alanı edinerek, il genel yönetiminde merkezietçi sistemi valiler aracılığı ile sağlamaya çalışmıştır. Bu doğrultuda, valinin merkezden sağladığı karar alma ve yürütme gücünün, kanunlar çerçevesinde belirgin bir nitelik kazandığını söylemek yerinde olacaktır.

1913 kanununun ikinci kısmında, il özel yönetimi üzerinde durulduğu görülmektedir. Yerel yönetim sisteminin uygulanma sahası olan il özel yönetiminde, temsil kavramının belirgin biçimde pratiklik kazanması konumuz açısından önem taşımaktadır. Kanunnameye göre, vilayet bir tüzelkişilik olarak anlam kazanarak, kamu hizmeti gören ayrı bir hukuksal statü sayılmıştır. Vilayetin organları ise; seçilmiş üyelerden oluşan bir İl Genel Meclisi (Meclis-i Umumi), meclis tarafından seçilen vilayet encümeni ve merkezin temsilcisi olmasının yanında vilayet tzelkişiliğinin de temsilcisi olan validir.²⁷⁰ Bu erevede, Genel (Umumi) Meclis'in yeleri, bağlı sancak halkı tarafından seçilmekle birlikte, her 12.500 erkek nüfus için bir temsilci gönderme hakkı bulunmaktadır.²⁷¹ Vilayet Umumi Meclisin yelerinin seçim usulüne bakıldığında, kazadaki son mebus seçimlerinde rey kullanan seçilmiş temsilciler ile belediye meclis yeleri tarafından oluşan bir heyetçe seçilmeleri gerekli görülmüştür. yelik süresi ise dört yıl olarak belirtilmiş, bu srenin bitiminde üyelere tekrar seçilme hakkı verilmiştir.²⁷² Vilayet Umumi Meclisinin seçim usulünü önceki uygulamalardan ayıran en önemli fark ise, Umumi Meclisin oluşmasında artık eskisi gibi her kazadan dört ye

²⁶⁹ Kaştan, **a.g.m.**, s. 87-88

²⁷⁰ Sencer, **a.g.e.**, s. 95

²⁷¹ Çitci, **a.g.m.**, s. 57

²⁷² Kaştan, **a.g.m.**, s. 88

(ikisi Müslim ve ikisi gayr-ı Müslim) seçmek yerine, etnik ve dini ayrım olmaksızın kazaların nüfusuna göre ve halkın iradesi ile bir seçim uygulamasının yapılmasıdır.²⁷³

1913 tarihli kanunname kapsamında, il özel yönetimine ait olan yerel hizmetlere ilişkin önemli değişiklikler de görülmektedir. Bu doğrultuda, yerel hizmetler içerisinde belirtilen görev ve yetkiler, il özel yönetiminin bazı ayrıcalıkları olduğunu göstermektedir. Öyle ki, il, gerektiğinde ekonomik, toplumsal ve kültürel ilerleme için bağımsız bazı düzenlemeler hazırlayabilecektir. Özellikle, ekonomi ile eğitim sahalarında gerektiğinde yeni kurumlar teşkil edebilecek ve söz konusu faaliyetler için geniş bir bütçe olanağından yasal çerçevede faydalanabilecektir. Bu durum, 1913 yasasının illere özerk sayılabilecek kararlar alma yetkisini verdiğini yansıtır niteliktedir.²⁷⁴

Yukarıda özetlenen bilgilerden hareketle, 1913 tarihli Kanun Muvakkatı, illere ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlarda bölgelerine ilişkin kararlar almada geniş bir hareket serbestliği tanıyarak, yerel yönetim ve katılım konularına işlerlik kazandırmıştır.²⁷⁵ Nitekim il özel yönetimi kapsamında teşkil edilen Vilayet Umumi Meclisi, yasal olarak geniş bir bütçeye sahip olması nedeniyle, karar alma statüsünden sıyrılarak uygulama ve denetleme yetkisine de sahip olmuştur.²⁷⁶ Bununla birlikte, 1913 yasası ile vilayet biriminin mahalli hizmetlerden de sorumlu hukuksal bir nitelik kazanması, II. Meşrutiyet dönemi idare sistemi açısından oldukça önemli bir yenilik olarak görülmektedir. Bu gelişmenin bir uzantısı olarak umumi meclislerin halk seçimi

²⁷³ Kaştan, **a.g.m.**, s. 95

²⁷⁴ Tevfik Çavdar, “1329 (1313) İdare-i Vilayât Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, Mart 1983, s. 7

²⁷⁵ Çavdar, **a.g.m.**, s. 22

²⁷⁶ Kaştan, **a.g.m.**, s. 96

ve yerel katılıma dayanan temaları ihtiva etmesi, idari sahada temsil gelişiminin önemli bir aşamasını oluşturmuştur.

2.4. II. Meşrutiyet Döneminde Siyasal Hayat ve Jön Türkler

II. Abdülhamid rejimi, mutlakiyetçi kimliğinin yanı sıra devleti ayakta tutabilmek için kurumsal modernleşmeye de önem vermiş, özellikle eğitim alanında çeşitli girişimleri uygulamaya koymuştur. Bu dönemde çok sayıda askeri ve sivil eğitim kurumları açılmıştır. II. Abdülhamid'in sıkı merkezîyetçiliğine karşı oluşan gizli örgütlenmelerin ilk çıkış noktası, Tıbbiye-i Şahâne (Askeri Tıbbiye) olmuştur. 1889 senesinde yönetime karşı ilk örgütlenmenin, "İttihad-ı Osmani" adıyla burada kurulduğu bilinmektedir.²⁷⁷

1895 sonrası Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti ünvanıyla örgütlenme ve basın propogandası faaliyetlerini yürüten kuruluşun benimsediği temel görüş, "Osmanlılık" düşüncesi olmuştur. Bu düşünce doğrultusunda, örgütün istibdat rejimine karşı muhalefet hareketi oluşturarak Kanun-i Esasi'nin yeniden yürürlüğe konması ve imparatorlukta tüm unsurlara adalet götürmek gibi temel yaklaşımlarının olduğu bilinmektedir. Jön Türklere göre, adaletli ve çağdaş bir yönetim modelinin işlerlik kazandığı rejimde, imparatorluk içindeki ayrılıkçı eğilimlerin sayısı azalacak ve ülke bütünlüğü sağlanabilecektir.²⁷⁸ Dolayısıyla, Kanun-i Esasi'nin iadesi, meşrutî idarenin yeniden tesisi ve mebuslar meclisinin toplanması bir zaruret teşkil etmektedir. Bu sayede, dil, din ve ırk ayrılığı gözetilmeksizin fertlerin adil bir yönetim anlayışından eşit olarak faydalanmalarının da önü açılacaktır.²⁷⁹

²⁷⁷ Tanör, **a.g.e.**, s. 167-168

²⁷⁸ Tanör, **a.g.e.**, s. 168-169

²⁷⁹ Okandan, **a.g.e.**, s. 225

Jön Türk Hareketi içerisinde, Ahmet Rıza Bey'in öncülüğünde olan İttihat ve Terakki grubu ile Prens Sabahattin'in öncülük ettiği başka bir grup arasında bazı fikir ayrılıkları da bulunmaktadır. Ahmet Rıza kanadına göre, yönetim bir uzman-seçkinler zümresine geçmeli ve ilk hedef siyasi liderlik yapabilecek kadroyu oluşturmak olmalıdır. Bu sayede, meşruti ve temsili bir sistemin işlerlik kazanması mümkün olacaktır. Prens Sabahattin kanadı ise, bürokrasiye ve merkeziyetçiliğe karşı çıkarak, bireyciliğe, kişisel özgürlük ve yerinden yönetim (âdem-i merkeziyet) fikirlerini temsil etmektedir.²⁸⁰

Bu veriler altında, 4 Şubat 1902 tarihinde Paris'te Birinci Jön Türk Kongresi toplanmıştır. Kongrede imparatorluğun unsurlarını oluşturan bütün milletler çoğunlukla temsil edilmiştir. 60-70 kişi civarında olduğu bilinen kongre temsilcilerinden bazıları şunlardır: Prens Sabahattin ve Lûtfullah Beyler, Ahmet Rıza, İsmail Kemal, bilâhare Amasya mebusu olan İsmail Hakkı Paşa, Kanunu Esasî Gazetesi sahiplerinden olan Hoca Kadri, Halil Ganem, Esbak Ankara mebusu Mahir Said, sabık İstanbul mebusu Yusuf Akçora, Tokyo sefirliği yapan Ferid, Babanzade Hikmet, Mithat Paşazade Ali Haydar, Hüseyin Tosun, Ali Fahri, Şair Hüseyin Siyret, İbrahim Temo, Derviş Hima, Doktor Nazım, Doktor Refik Nevzat, Kemal Mithat, Abdülhalim Memduh, Şeyh Şevki Efendi ve 12 kişi daha kongrede katılımcı olarak yer almıştır.²⁸¹ Birinci Jön Türk Kongresi'nde iki temel konu üzerinde durulduğu bilinmektedir. Bunlardan ilki, yalnız propoganda ve yayın yolu ile inkılâp yapılamayacağı yönündedir. Askeri kuvvetlerin de ihtilâl hareketine dâhil olması için birtakım çalışmalar yapılmalıdır. İkinci teklif ise, ıslahat için ecnebi hükümetlerin desteğini almak gerekliliği yönündedir. Nitekim bu teklif, Ermeni temsilcilerden gelmiştir. Ahmet Rıza Bey haricinde, Prens Sabahattinin ve ekseriyetin de bu görüşü desteklediği bilinmektedir. Bu gelişmeler sonucunda,

²⁸⁰ Tanör, a.g.e., s. 171

²⁸¹ Ahmet Bedevî Kuran, **İnkılâp Tarihimiz ve Jön Türkler**, Tan Matbaası, İstanbul, 1945, s. 151

kongrede yapılan müzakerelerde oluşan fikir ayrılıklarının da etkisiyle Jön Türk Hareketi iki kısma ayrılmıştır.²⁸²

1906 senesinde, Prens Sabahattin ve arkadaşları Teşebbüs-i Şahsi ve Âdem-i Merkeziyet Cemiyeti'ni kurarak çalışmalarına devam edecek, Ahmet Rıza grubu ise İttihat ve Terakki Cemiyeti adını değiştirip “Osmanlı Terakki ve İttihat Cemiyeti” adı ile yol alacaktır. Bu sırada, Selanik ve Şam'da yeni fikir hareketlerinin doğuşu öne çıkmaktadır. Şam'daki örgütlenme çalışmalarında Mustafa Kemal'in de rolü olduğu bilinmektedir.²⁸³ 27 Eylül 1907'de, “Osmanlı Terakki ve İttihat Cemiyeti” ile merkezi Selanik'te olan “Osmanlı Hürriyet Cemiyeti”, “Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti” adı altında birleşerek muhalefeti daha güçlü hale getirmiş, aynı yılın sonlarına doğru içlerinde Prens Sabahattinin de bulunduğu muhalif temsilci gruplarla Meşrutiyet'in yeniden ilânına ilişkin konuların görüşüldüğü ikinci bir kongre düzenlenmiştir.²⁸⁴ Bu uğraşların sonucunda, Hürriyetin ilânı, resmi olarak 23 Temmuz 1908 tarihli irade-i seniye ile sağlanarak seçimlere gidilmesine ve Meclis-i Mebusan'ın yeniden toplanmasına karar verilmiştir.²⁸⁵

Bu bilgilerden hareketle, II. Meşrutiyet'in ilânına kadar faaliyetlerini arttıran muhalif fikir örgütleri ve temsilcileri, ilk kez toplumsal bilinçlenme niteliğinde bir etki yaratarak önemli bir kitleye ulaşmışlardır. Bu sayede meşruti idarenin yeniden sağlanması yönünde kilit rolü üstlenmişlerdir. Öyle ki, bu süreçte İttihat ve Teakki akımını benimsemiş olan kesimlerce yer yer halk meclisleri kurularak hem siyasal alanda toplumsallaşma girişimleri meydana gelmiş hem de halkın birey olarak karar

²⁸² Kuran, **a.g.e.**, s. 152

²⁸³ Tanör, **a.g.e.**, s. 172-173

²⁸⁴ Okandan, **a.g.e.**, s. 238-239

²⁸⁵ Sina Akşin, **Jön Türkler ve İttihat ve Terakki**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1987, s. 88

alma bilinci ile siyasal alanda söz sahibi olmasının yolu açılmıştır.²⁸⁶ Bu durum siyasal temsilin gelişimde oldukça önemlidir. Öte yandan, II. Meşrutiyet'in ilânı sonrası, Sultan II. Abdülhamid mutlakiyetçiliğinin sona ermesi ile birlikte siyasal sahada iki farklı hareketin belirginleştiği görülmektedir. Bunlardan birincisi, iktidarı henüz siyasi bir parti değilken denetimine alan İttihat ve Terakki Cemiyeti dir. İkincisi ise, Prens Sabahattin öncülüğünde aynı yıl “Osmanlı Ahrar Fırkası” ismini alan liberal kanat olmuştur.²⁸⁷

1908 yılında Meclis-i Umumi'nin yeniden toplanması sonrası, imparatorluğun siyasal hayatında dönüm noktasını teşkil eden birtakım önemli olayların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu dönem, meşrutiyetçi muhalefet hareketini temsil eden söz konusu iki zıt kanadın siyasal alanı yönlendirme çabaları sürerken, 31 Mart Ayaklanması vuku bulmuştur. 31 Mart Ayaklanması yalnızca bir tepki ya da terör eylemi değil, dönemin siyasal-anayasal gelişmelerini etkileyen oldukça önemli bir unsur olarak görülmektedir. Söz konusu hadisenin, muhalif gazeteci Hasan Fehmi'nin öldürülmesi ve bu cinayetten İttihat ve Terakki'nin sorumlu tutulmasıyla başlamış olduğu bilinmektedir. 13 Nisan 1909 (31 Mart 1325) tarihinde, olaydan birkaç gün sonra, “şeriat isteriz” sloganıyla isyan tertipleyen bazı kişilerce birçok mebus ve subay öldürülerek bölgedeki isyan giderek büyümüştür.²⁸⁸ Bu netice karşısında endişeye kapılan İttihat ve Terakki, isyanı bastırmak üzere güçlü olduğu Selanik bölgesindeki “Hareket Ordusu” adı verilen askeri birlikleriyle İstanbul'a gelmiştir. Olaydan kısa bir süre sonra, Yeşilköy'de toplanan Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebusan burada bir içtima yaparak Sultan Abdülhamid'in tahttan indirilmesine ve meşrutî idarenin bir kez daha sarsılamayacağı yönünde hareket edilmesi kararını almıştır. Bunun üzerine, Sultan Abdülhamid'in yerine tahtta, milletin

²⁸⁶ Berkes, **a.g.e.**, s. 402

²⁸⁷ Tanör, **a.g.e.**, s. 178-179

²⁸⁸ Tanör, **a.g.e.**, s. 188

temsilcilerinin iradesiyle Mehmet Reşad'ın geçirilmesi, dönemin milli egemenlik kavramı düşüncesinin somut bir örneğini teşkil etmiştir.²⁸⁹

Bu bilgilerden hareketle, Meşrutiyet döneminde siyasal temsilin söz konusu ideolojik örgütlenmeler ve gayretleriyle altyapı kazandığını söylemek mümkün olmaktadır. Başta temsili bir kurum olan parlamentoda muhalif yapının ön plana çıkması ve parlamento etkinliğinin artması gibi gelişmeler, yönetim geleneğine giderek yerleşen egemenlik düşüncesini göstermektedir. Ayrıca, temsilin bir mekanizması olan siyasal katılma unsurunun daha sonra değineceğimiz 1909 tarihli Anayasa değişikliği ve son dönem seçimleriyle ivme kazanması, konumuz açısından oldukça önem taşımaktadır.

2.5. Anayasa Değişiklikleri ve Seçimler (1909-1921)

Kanun-i Esasi'nin geçici 16. maddesi, Anayasanın ne şekilde değiştirilebileceğine dair hususları açıklamıştır. Buna göre; Kanun-i Esasi hükümlerinden bazılarının duruma ve zamana göre kaldırılmasına ya da tadiline gereklilik görüldüğünde, söz konusu hükümlerin bu maddeye göre düzenlenmesi mümkün olmaktadır. Bu durumda, Vekiller Heyeti, Meclis-i Âyan ya da Meclis-i Mebusan tarafından değişikliğe dair bir öneri hazırlanmakta, bu öneri önce Meclis-i Mebusan'ın ve sonra da Meclis-i Âyan'ın üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu takdirde kabul edildiği ve padişah tarafından onaylandığı takdirde anayasa değişiklikleri geçerli olmaktadır.²⁹⁰ Bu doğrultuda, 1909'da yapılan Kanun-i Esasi değişiklikleri ile Osmanlı İmparatorluğu'nun anayasal sistemi köklü olarak değiştirilmiş ve ikinci parlamentarizm dönemine geçilmiştir.²⁹¹

²⁸⁹ Tanör, **a.g.e.**, s. 190-191

²⁹⁰ Cemil Koçak, "Meşrutiyet'te Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, s. 967

²⁹¹ Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasal Partiler**, Hürriyet Vakfı Yayınları, Cilt:1, İstanbul 1988, s.

1909 tarihli Anayasa değişikliklerini meydana getiren temel unsurlardan biri, 1876 Anayasası'nın ulus egemenliğini gölgelemesi ve bu eksikliğinin giderilmesi zaruretinin gündeme gelmesi olmuştur.²⁹² Şu var ki, II. Meşrutiyet'le birlikte toplanan yeni meclis kurucu nitelikte olmadığından yeni baştan bir anayasa yapma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak meşrutiyetin nitelikli bir anayasal zemine oturtulabilmesi için, mevcut anayasanın ulus temsilcileri eliyle değiştirilmesi zorunlu görölmektedir.²⁹³ Bu amaçla, Meclis-i Mebusan Kanun-i Esasi Encümeni'nin hazırladığı değişiklik önergesi, 8 Ağustos 1325 (21 Ağustos 1909) günü, iki meclisin üzerinde çalışması ve Meclis-i Âyan'ın padişah onayına sunmasını takiben yürürlüğe girmiştir.²⁹⁴ Yeni düzenleme ile mevcut 1876 Anayasası'nın 21 maddesi değiştirilerek, 119. maddenin yürürlükten kaldırıldığı ve yerine üç yeni maddenin eklendiği belirtilmektedir.²⁹⁵

1909 tarihli Kanun-i Esasi değişiklikleri ile imparatorluğun monarşik yapısı sürmekte, teokratik sistem devam etmektedir. Ancak madde değişikliklerinin getirisi olarak, monarşik yapının sınırlandırıldığı görölmektedir. Buna göre, padişah gerek Meclis-i Umumi'de anayasaya bağlılık yemini etme yükümlülüğüne girmiş ve ödenekleri yasaya bağlanmış gerekse bakanlar kurulunun oluşumuna ilişkin yetkilerini büyük ölçüde kaybetmiştir. Bu değişikliklerle, padişah yalnızca Sadrazam ve Şeyhülislamı atamakla birlikte, atamalarda meclisten güvenoyu olabilecek birini seçebilecektir.²⁹⁶ Yeni düzenlemelerin bir diğer getirisi ise, yasama ve yürütme yetki alanında değişen esaslar olmuştur. Bu doğrultuda, Mebusan Meclisi, birinci ve ikinci

²⁹² Cem Eroğul, "1908 Devrimini İzleyen Anayasa Değişiklikleri", **100. Yılında Jön Türk Devrimi**, Sina Akşin, Sarp Balcı, Barış Ünlü (Edt.), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010, s. 86

²⁹³ Eroğul, **a.g.m.**, s. 86

²⁹⁴ Eroğul, **a.g.m.**, s. 88

²⁹⁵ Eroğul, **a.g.m.**, s. 92

²⁹⁶ Tanör, **a.g.e.**, s. 193

başkanlarını kendisi seçebilmektedir. Bakanlar Kurulu'nun sorumlu olduğu merci ise Meclis-i Mebusan'dır. Kurul, bir konuyu görüşmek için padişah'tan izin almaksızın toplanabilecektir. Yeni sisteme göre, padişah 1876 Anayasasında sahip olduğu yetkileri ancak Sadrazam ve ilgili bakanın onayı ile kullanabilecektir. Böylece, yürütme fonksiyonunu Bakanlar Kurulu'nun üstlendiği görülmektedir.²⁹⁷

1909 Anayasa değişikliklerinde, padişah yetkilerini sınırlayan bir başka unsur ise, "muahedat akdi"nde değişen esaslar olmuştur. Buna göre; barışa, arazi terkine, ticarete, Osmanlıların hukuk-u asliye ve şahsiyesine ilişkin bulunan ve devlet maliyesinden harcama gerektiren uluslararası antlaşmaların kabulü için Meclis-i Umumi'nin onayı gerekecektir. Bu durumda, egemenliğin kullanılması sahalardan birinde padişah iradesi, ulus temsilcilerinin iradesine bağımlı hale getirilmiştir.²⁹⁸ Temsil sisteminin gelişimine yönelik önemli yeniliklerden birisi de, Meclis-i Mebusan'ın feshi hususunun zorlaştırılmış olmasıdır. Bu değişikliğe göre, vekiller ile mebuslar meclisi arasında bir anlaşmazlık hasıl olduğunda vekiller görüşlerinde ısrarcı olur, mebusan'da iki defa bu görüşü red ederse, vekiller mebusanın kararını kabul edecek ya da çekileceklerdir. Çekilme durumunda, yeni gelen Bakanlar Kurulu da öncekinin görüşüne direnir ve meclis yine buna karşı çıkarsa, üç ay süre zarfında, Meclis-i Âyan'ın görüşünü almak ve yeniden seçimlerin yapılması kaydıyla Meclis-i Mebusan'ın feshine karar verilebilecektir. Şu halde, parlamenter sistem gereği padişah meclisin feshine bizzat karar veremeyecektir.²⁹⁹

1909 tarihli Anayasa değişikliklerinin temsil ilkesinin gelişimine getirdiği en önemli katkılardan bir diğeri, meclislerin yasama sürecindeki yetki ve fonksiyonlarının artırılması olmuştur. Eski düzenlemeye göre, meclisler yasa önerisinde bulunmak

²⁹⁷ Tanör, **a.g.e.**, s. 193

²⁹⁸ Eroğul, **a.g.m.**, s. 94

²⁹⁹ Tanör, **a.g.e.**, s. 195

istediğinde önce Sadaret aracılığıyla padişahın izin istemeli ve izin çıkması durumunda öneri Şûra-yı Devlet'te hazırlanmalıydı. Yeni değişikliğe göre ise, Meclis-i Umumi'nin yasama sürecindeki kısıtlamaları kaldırılarak, yasa önerme yetkisi Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Âyan üyelerinin her birine tanınmıştır. Böylece, söz konusu öneriler önce sahiplerinin meclisinde kabul edilecek, sonra diğer meclise gönderilecek ve iki meclis anlaştığı takdirde yasalaşmak üzere doğrudan padişahın onayına sunulacaktır.³⁰⁰ Bu verilerden anlaşıldığı üzere, yasama sürecinde meclislerin işlevsellik kazanması ya da yasama ve yürütme fonksiyonları arasında denge oluşturma adımları, 1909 değişiklikleri ile mümkün olmaktadır. Bu sayede, demokratik yönetim anlayışının ve temsilin gelişiminde oldukça önemli bir aşamanın kaydedildiği görülmektedir.

1909 tarihli Anayasa değişiklikleri, temsil faktörünün önemli unsurlarından olan parlamento, siyasal katılım ve yasama- yürütme dengesi kavramlarına önemli katkılar getirmekle beraber, kurulan yeni sistem tam anlamıyla işlerlik kazanabilmiş değildir. 1908 Devrimi'nin baş aktörü olan İttihat ve Terakki'nin giderek yönetsel sistemdeki kontrolünü sertleştirmesi ve imparatorluğun parçalanma sürecinin hızlanması gibi faktörler, yeni demokratikleşme sürecini gölgeleyen unsurlar arasında yer almıştır.³⁰¹ Bununla birlikte, 1909 Anayasa değişikliklerinden sonra, Cumhuriyet dönemine dek anayasada altı adet daha düzenleme yapılmıştır. Meclis-i Umumi'nin ikinci döneminde, 1912 senesinde meclisin feshini kolaylaştırmak üzere anayasada yeni bir değişiklik önergesi sunulmuştur.³⁰² Nitekim bu değişikliğin arka planında, parlamento içinde Hürriyet ve İtilaf Fırkası partisinin, İttihat ve Terakki karşıtı muhalefetini büyütmesi ve İttihatçıların parlamento üzerindeki denetiminin azalması üzerine, İttihatçılar tarafından

³⁰⁰ Eroğul, **a.g.m.**, s. 96-97

³⁰¹ Eroğul, **a.g.m.**, s. 100

³⁰² Eroğul, **a.g.m.**, s. 107

meclisin feshi mekanizmasının yeniden kolaylaştırılmasının çabaları görülmektedir.³⁰³

Bu doğrultuda, aynı sene meclisin fesh edilmesinden sonra yeni seçimlere gidilmiştir.

1912 tarihinde açılan meclis, toplamda 270 mebustan oluşmakla birlikte, bunların 6'sı muhalif 264'ü İttihat ve Terakki Cemiyeti üyelerinden oluşmaktadır. İttihatçıların baskısı altında yapıldığı bilinen bu seçimlere “Dayaklı ve Sopalı” seçim ismi verilmiştir.³⁰⁴ Bu seçimlerde, 1908 seçiminde uygulanan İntihab-ı Mebusan kanunu uygulanmıştır. Nitekim 1908 ve 1912 seçimlerinin her ikisini de İttihat ve Terakki partisinin kazanmış olması, dönem içinde giderek artan politik mücadelenin açık bir göstergesi olmuştur. 1912 seçimlerinin bir getirisi de, memleketin iktidar ve muhalefet grupları olarak ikiye bölünmesidir. İttihatçı grupların sonraları Türkçülük ideolojisini benimsemesi üzerine, gayr-ı Müslim unsurların da muhalefet saflarına kayması iki kanat arasındaki ayrımı derinleştirmiştir.³⁰⁵ Bu sırada, İttihatçı çoğunluğun denetimindeki 1912 tarihli meclisin dağıtılması üzerine, 20 ay süresince yeni seçimlerin yapılamadığı görülmektedir. Balkan Savaşı nedeniyle ülke bu süre zarfında kanun gücünde kararnamele idare edilmiştir. Dönemin savaş ve muhalefet havasının yarattığı karışıklık ortamından faydalanan İttihat ve Terakki'nin 23 Ocak 1913 günü, Bab-ı Âli Baskını ile iktidara gelmesi ve tek parti olma eğilimi oldukça önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur.³⁰⁶

Yukarıda temas edilen gelişmeleri temsil başlığı altında değerlendirdiğimizde, İttihat ve Terakki'nin meclis ve seçimler üzerinde uyguladığı baskı yönteminin yarattığı birtakım sonuçların öne çıktığı görülmektedir. Özellikle, 1909 Anayasa değişiklikleriyle ilk kez etkinliği artan mebuslar meclisinin, 1909-1913 yıllarında İttihat ve Terakki'nin

³⁰³ Tanör, **a.g.e.**, s. 199

³⁰⁴ Armağan, **a.g.m.**, s. 61-62

³⁰⁵ Armağan, **a.g.m.**, s. 62

³⁰⁶ Tanör, **a.g.e.**, s. 202

iradesine girişi temsil ilkesini sınırlandıran bir gelişme olarak anlaşılmaktadır. Bu durum, istibdat rejimine karşı bütün imparatorluğun temsili ideolojisi ile yola çıkan İttihat ve Terakki'nin, söz konusu dönemlerde adeta yeni bir istibdat rejimi kurduğunu yansıtır niteliktedir. Nitekim seçimlerin baskı ile kazanılması, meclisin feshinin yeniden kolaylaştırılmasına ilişkin adımlar, mecliste muhalif temsilci kanadın etkisizleştirilmesi ve cemiyetin bab-ı âli baskınında gösterdiği askeri-militer idari yapısı gibi belirleyici faktörler, temsilin başlıca unsuru olan parlamentonun işlerlik kazanmasını zorlaştıran etkenler olarak anlaşılmaktadır.

1912 tarihli meclisin dağılması ve Balkan Savaşı dolayısıyla yaşanan gecikme döneminden sonra, 1914 Nisanında yeni seçimlere gidildiği görülmektedir. Seçimleri rakipsiz olarak İttihat ve Terakki partisi kazanmış, böylece yeni meclis 14 Mayıs 1914'te açılmıştır.³⁰⁷ Yeni meclisin temsilci oranına bakıldığında, mecliste muhalif çoğunluğu Arnavutluk mebuslarının oluşturduğu dikkat çekmektedir. Arap temsilcilerinin oranı 1908'de 60 iken, 1912'de 68 e ve 1914'te 84 e yükselmiştir. Bilinen diğer temsilci sayıları ise; 14 Ermeni, 4 Yahudi, 13 Rum, 144 Türk olarak verilmiştir.³⁰⁸ 1914 seçimlerinde İntihab-ı Mebusan Kanunu ve Muvakkat uygulanmakla birlikte, ilk kez askeri kişilerin rey kullanmadığı bilinmektedir.³⁰⁹ Bu durum, 1912'de yaşanan siyasal gerginliklerin bir nedeni olarak gösterilmiş, böylece ordu mensuplarına ve subaylara görevli oldukları sürece "Kanun-i Muvakkat" gereği seçimlere katılma yasağı getirilmiştir.³¹⁰

İntihab-ı Mebusan Kanunu'nun tatbik edildiği bir sonraki süreç ise, 1919 seçimleridir. Yine, seçimde iki dereceli sistem devam etmiş, seçim bölgeleri liva ya da

³⁰⁷ Armağan, **a.g.m.**, s. 63

³⁰⁸ Ahmad-Rustow, **a.g.m.**, s. 247

³⁰⁹ Armağan, **a.g.m.**, s. 63

³¹⁰ Alkan, **a.g.m.**, s. 142

sancak olarak belirlenmiştir. Daha önce değindiğimiz gibi, seçme ve seçilme hakkına sahip olan tüm vatandaşlar, bölgelerinde belirlenen sayılara göre ikinci seçmenleri seçmekte ve seçilen ikinci seçmenler de mebusları seçmektedirler. 1919 seçimleri, bu sistem doğrultusunda ortalama iki buçuk aylık bir sürede tamamlanmıştır.³¹¹ Bununla birlikte, 1919 seçimleri son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ını oluşturduğu gibi 23 Nisan 1920'de Ankara'da toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin nüvesi sayılması bakımından oldukça önemli bir yer tutmaktadır.³¹² Seçim sürecine gelince, bu dönem Osmanlı Devleti ve İstanbul hükümeti ciddi bir kriz içindedir. Seçimler sırasında yurdun bazı bölgeleri işgal altında olup, İzmir'in ise yalnızca iki nahiyesi işgal edilmemiştir. Bu sebeple, seçimlerin işgal edilmeyen yerlerde yapıldığı bilinmektedir.³¹³ Ayrıca, ülke genelinde doğan iktidar boşluğu üzerine, Anadolu ve Trakya'da temsile dayalı ulusal kongrelerin (Müdafaai Hukuk Hareketi) nin toplanması, Meclisin çalıştırılmasında ve seçimlere gidilmesinde önemli bir rol üstlenmişlerdir.³¹⁴ Bu nedenle, seçime yalnız Müdafaai Hukuk Teşkilâtı ve bazı gruplar katılmışlardır. Bunlar arasında, Teceddüt Fırkası, Osmanlı Mesaî Fırkası ve Milli Türk Fırkaları bulunmaktadır. Seçimi ise, Anadolu ve Rumeli Müdafaai Hukuk Cemiyeti kazanmış, böylece 12 Ocak 1920'de meclis toplanabilmiştir. Ancak, çok geçmeden 16 Mart 1920'de işgal gruplarının meclisi basması üzerine meclis dağılmıştır.³¹⁵

16 Mart 1920'de meclisinin işgal kuvvetlerince dağıtılması hususu, son derece önemli sonuçları da beraberinde getirecektir. Bunlardan birincisi, 19 Mart 1920'de, bir

³¹¹ Tefvik Çavdar, "İleri Gazetesinde 1919 Seçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, 1981, s.

18-19

³¹² Çavdar, **a.g.m.**, s. 17

³¹³ Armağan, **a.g.m.**, s. 64

³¹⁴ Tanör, **a.g.e.**, s. 229

³¹⁵ Armağan, **a.g.m.**, s. 64-65

seçim bildirisi olarak “He’yeti Temsiliye Namına Mustafa Kemal” imzalı “İntihab Hakkında Tebliğ” yayınlanması ve bu doğrultuda ulusal bir meclisin Ankara’da toplanmasıdır. Seçimlerin önemli tarafı ise, bir parlamento seçimi olmamasıdır. Meclisin feshi söz konusu olduğundan, meclise temsilci seçilmeyecektir. Ülkenin kurtuluşu ve istiklâlini tesis etmek üzere olağanüstü yetkilere sahip ulusal bir meclis toplanacaktır.³¹⁶ İntihab-ı Mebusan Kanunu’ndaki mebusluk şartları ise, yine bu mecliste geçerli olacaktır. Konumuzu ilgilendiren ikinci önemli gelişme ise, seçimlerin gizli oy ve mutlak çoğunluk sistemine göre yapılmasıdır. Bu döneme kadar uygulanan sistem, basit çoğunluk esasına göre yapılmaktaydı. 1920 tarihli seçim tebliğinde ise, ikinci seçmenlerin ve mebusların seçiminde “ekseriyeti mutlaka” uygulanacağı bildirilmiştir.³¹⁷

Yukarıda değinilen seçim tebliğinde, mevcut seçim mevzuatına uymayan birtakım istisnai esasların da bulunduğu görülmektedir. Buna göre, nüfusları dikkate alınmaksızın her livadan eşit olarak beş mebus seçilecek, belediye meclisleri ile müdafaai hukuk örgütlerinin yerel yönetim kurulu üyeleri ikinci seçmen sayılabilecektir. Her livadan eşit sayıda beş mebus seçme hükmü ise, nüfusun yoğun olmadığı ve azgelişmiş bölgelerin temsilini arttıran bir uygulama olarak görülmektedir.³¹⁸ Yukarıda ele alınan seçim esaslarıyla oluşturulan 23 Nisan 1920 tarihli “Büyük Millet Meclisi”, açılışından dokuz ay süre sonra devlet yapısının tanımlanması ve Meclis Hükümeti rejiminin yasal bir niteğe kavuşturulmasını

³¹⁶ Armağan, **a.g.m.**, s. 66

³¹⁷ Armağan, **a.g.m.**, s. 66-67

³¹⁸ Tanör, **a.g.e.**, s. 230-231

amaçlayan önemli bir dönemin de başlangıcı olacaktır. Bu yönde, 20 Ocak 1921 tarihli “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” oldukça önem taşımaktadır.³¹⁹

1920 tarihli Büyük Millet Meclisi’nin açılışı ve takip eden süreçte yeni bir anayasa olarak Teşkilat-ı Esasiye’nin kabul edilmesi gibi gelişmelerin, temsil ilkesine ne ölçüde katkı sağladığına belli esaslar çerçevesinde değinmek gereklidir. Birinci önemli unsur, Büyük Millet Meclisi’nin oluşumuna ilişkin hazırlanan önerenin içeriğidir. Mustafa Kemal Paşa tarafından hazırlanıp meclise sunulan önerge, herşeyden önce ulusal iradeye dayalı tam yetkili bir meclisin ve ona bağlı bir hükümetin kurulması gerekliliğini ifade etmiş, bu önerge meclis tarafından kabul edilmiştir.³²⁰ Nitekim bu gelişme, meclisin temsil niteliğinin ulus egemenliği üzerine kurulduğunun yasal bir göstergesi olarak anlaşılmaktadır. Birinci Büyük Millet Meclisi, sosyolojik yapı itibarıyla de temsil örneklerini vermektedir. Mecliste, bürokrat kökenli mebusların yanı sıra çiftçiler, serbest meslek mensupları, ticaret erbabı, ulema gibi gruplardan oluşan toplumsal çeşitlilik dikkat çekmektedir.³²¹

İkinci önemli unsur ise, 1921 Anayasası Teşkilât-ı Esasiye’nin taşra yönetimini ihtiva eden hükümlerinde yerel katılım ilkesinin belirginlik kazanmasıdır. Şu var ki, 1921 Anayasası, Kanun-i Esasi’nin yürürlükte olduğu ancak hükmünü kaybettiği bir dönemde kabul edilmiştir. Söz konusu ikilik, Kanun-i Esasi’nin 1924 Anayasası ile birlikte kaldırıldığında son bulacaktır.³²² Bu sebeple, dönemin taşra yönetiminde öngörülen düzenlemeler 1921 Anayasası gereği temelde Halkçılık ilkesine göre şekillenmiştir. Kanun-i Esasi’den farklı olarak, yönetim esasları aşağıdan yukarı bir

³¹⁹ Zeki Çevik, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Rejiminin İlk Anayasası: Teşkilât-ı Esasiye Kanunu”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:26, 2002, s. 27

³²⁰ Tanör, **a.g.e.**, s. 235

³²¹ Tanör, **a.g.e.**, s. 232

³²² Tanör, **a.g.e.**, s. 268

yapı sergilemekle birlikte, adem-i merkeziyetçi eğilimin ağırlık kazandığı görülmektedir.³²³

1921 Anayasasının idari sistemde öngördüğü esaslara gelince, yönetim bölümlerinden vilayet (il) ve nahiye (bucak) lara tüzelkişilik tanınmış ve doğrudan halk tarafından seçilmiş meclisler (şuralar) tarafından idare edilmeleri öngörülerek il ve bucaklar için geniş bir idari özerklik tasarlanmıştır.³²⁴ Anayasada, belediyeye ilişkin hükümler bulunmamakla birlikte, “yerinden yönetim” başlığını içeren esaslara yer verilmiştir. Ancak, 1877 tarihli Belediye Kanunu’nun halen geçerliliğini koruması ve belediye meclisinin tüzel niteliğinin devamı, anayasada yer almayan eksikliği doldurmaktadır. Bu düzenlemeler çerçevesinde, anayasanın merkeziyetçiliği yerel yönetim organlarıyla sınırlandırdığı görülmektedir.³²⁵ Bu durum, temsil ilkesinin demokratik bir zemin kazanması yönünde oldukça önemlidir. Özellikle, 1921 Anayasası’nda yer alan Halkçılık tanımlaması gereğince halkın idareye doğrudan katılımı düşüncesi, imparatorluğun son döneminde oluşum gösteren demokratik yönetim zihniyetini yansıtır niteliktedir. Şu var ki temsilin mekanizmaları olan idareye katılma, parlamento ve seçim kavramları, ancak demokratik bir rejimde, millet egemenliğinin esaslarıyla somut bir kimlik kazanacaktır. Bu nedenle, Tanzimat’tan Cumhuriyet’e uzanan idari, siyasi ve hukuki gelişmeler, bir demokrasi ve temsil tecrübesi olarak değerlendirilmelidir.

³²³ Tanör, **a.g.e.**, s. 265-266

³²⁴ Sencer, **a.g.e.**, s. 101

³²⁵ Fatih Kırışık, Özcan Sezer, “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**

Dergisi, Cilt:15, Sayı:2, Nisan 2006, s. 13-14

SONUÇ

Osmanlı İmparatorluğu'nda yönetim örgütündeki düzenlemeler ve yenilikler içerisinde oluşum gösteren temsil ilkesinin temelinde modernleşme döneminin öncelikli politikası olan merkeziyetçilik olduğu görülmektedir. Bu amaçla, Tanzimatla gelen siyasi, idari ve mali merkeziyetçilik politikalarının bir sonucu olarak taşra yönetiminde yerel meclisler kurulmuş ve bu meclislere yerel halktan seçilen üyelerin katılımı sağlanmıştır. Nitekim bu katılımcı yönetim anlayışının ilk yansımaları, Tanzimat öncesi dönemde kuruluşu tamamlanan Muhtarlık Teşkilâtı ile gündeme gelmiştir. Yerel birimlerde halk tarafından seçimle göreve gelen muhtarlar, halkı temsilen pek çok mahalli konuda yetkilendirilmişlerdir. Tanzimatla birlikte, taşradaki ilk mali reform uygulaması olarak bilinen Muhassıllık Meclisleri'nde de belirginleşen yerel temsil kavramı, sonrasında Vilayet İdare Meclisleri ve Belediye Meclislerinde tecrübe edilerek dönemin merkeziyetçi yönetim anlayışında bir yöntem haline gelmiştir. Bu çerçevede, söz konusu meclislere üye alımında bir seçim sistemine başvurulması ve meclislere seçilen yerel temsilcilerin yönetimde fikirlerinin alınması hususları kısmen de olsa halkın idari sürece katılımının önünü açan kayda değer gelişmeler olarak görülmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde bahsedildiği üzere Tanzimat döneminin meclis ve seçim uygulamaları, temsil kavramını kurumsal ve hukuksal niteliğe kavuşturan temel unsurlar olarak değerlendirilmiştir. Ancak her ne kadar meclis ve seçim unsurları idare sisteminde her sınıftan toplulukların eşit temsilini sağlayan araçlar olarak değerlendirilse de, temsil sisteminin yeterli düzeyde uygulama alanı bulduğundan söz edilememektedir. Meclislerdeki yerel temsilcilerin niteliklerine bakıldığında, çoğu temsilcinin nüfuzlu, seçkin ve bağlı olduğu bölgenin ileri gelenleri arasından seçildikleri öne çıkmakla birlikte meclislere katılımının sınırlandırıldığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, Tanzimat döneminde idari bir yöntem olarak kullanılan yerel temsilin toplumsal tabanlı bir katılımı sağladığını düşünmek güçtür. Nitekim yerel

meclislerde temsil yöntemi etkin bir katılımı sağlama düşüncesinden ziyade, hem halkın idari yapılanmaya katkısına duyulan ihtiyaç üzerinden şekillenmiş hem de merkezi otoriteye bağlı bir biçimde gelişim göstererek modernleşme döneminin oldukça önemli bir unsurunu oluşturmuştur.

Çalışmanın son bölümünde değerlendirilen 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) hükümleri ve II. Meşrutiyet dönemi idari reformları içerisinde temsil ilkesinin anayasal bir kimlik kazanarak uygulama sahasının genişlediği görülmektedir. Kanun-i Esasi hükümleri gereğince halk tarafından seçilen üyelerin oluşturduğu bir parlamento kurulması ve üyelerinin yalnızca kendilerini seçen bölgelerin değil tüm Osmanlıları temsil eden niteliğe sahip olmaları gibi faktörler, son dönem yönetim sisteminde katılımcı anlayışın gelişimini vurgulamaktadır. Vilayet yönetimine ilişkin düzenlemeler ise, valilerin yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine göre şekillenmiştir. Görevler ayrılığı ilkesinin uygulamada daha çok yerel yönetim ilkesinin gelişimi ve taşrada âdem-i merkeziyetçi sistemin tesisi için kullanıldığı görülmektedir. Anayasa hükümleri doğrultusunda kazalarda temsil niteliği olan her milletten ahaliye ait cemaat meclisleri kurulması, merkez ve taşrada seçimle kurulan belediyeler ve nahiye meclisi düzenlemeleri gibi uygulamalar, temsil ve katılım alanını genişleten unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

Tanzimat'la temeli atılan temsil ve katılım ilkelerinin idari sahada 1913 tarihli Kanun Muvakkati ile somut bir nitelik kazandığını belirtmek gereklidir. Çalışmada ayrıntılı olarak ifade edilen söz konusu yasa ile birlikte vilayetin ilk kez merkezi fonksiyonunun yanında mahalli hizmetlerden de sorumlu ayrı bir hukuksal niteliğe kavuşması gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda, vilayette halk tarafından seçilen il genel (umumi) meclisi teşkil edilerek meclise mahalli hizmetler için ilk kez bütçe ve yetki genişliği tanınmıştır. Bu durum, yerel yönetim sisteminin etkinliğini arttıran bir uygulama olmasının yanında temsil ilkesinin gelişimi açısından da oldukça önem

taşımaktadır. II. Meşrutiyet'in siyasal-anayasal gelişmeleri çerçevesinden bakıldığında ise, son dönem imparatorluğunda oluşum gösteren ideolojik yapılanmaların ve anayasa değişikliklerinin de etkisiyle temsilin meşruti bir kimlik kazandığı görülmektedir. Bu kazanımın sağlayıcıları olarak, bilhassa 1909 tarihli Anayasa değişiklikleri, büyük gayretlerle oluşturulan 23 Nisan 1920 tarihli "Büyük Millet Meclisi" ve 1921 Anayasası "Teşkilat-ı Esasiye" temsil ilkesinin somutlaşmasında son derece önemli unsurları oluşturmuştur. Bu sayede, Tanzimat döneminde yerel birimlerde oluşum gösteren temsil kavramı, idari bir yöntem olmaktan çıkıp millet egemenliğinin ve demokrasinin önemli bir unsuru haline almıştır.



KAYNAKÇA

Kanun ve Nizamnameler

“Divân-ı Ahkâm-ı Adliye'nin Nizamnâme-i Dahilîsidir”, **Düstur**, Tertib I, Cild I, İstanbul 1289, ss. 328-343

“Eyâlet Meclislerine Verilen Ta'limât-ı Seniyye Sûreti”, **Atik Mecmua-yı Kavânin ve Nizamât**, Takvimhâne-i Amire, 15 Rebiülahir 1267-17 Şubat 1851, ss. 56-75

“Heyet-i Meb'ûsan Nizâm-nâme-i Dâhilîsi”, **Düstur**, Tertib I, Cild IV, İstanbul 1299, ss. 36

“İdâre-i Nevâhi Nizâmnâmesi”, **Düstur**, Tertib I, Cild III, İstanbul 1293, ss. 33

“İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyât Kanun-i Muvakkati”, **Düstur**, Tertib II, Cild V, İstanbul 1331, ss. 187-216

“İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyât Nizâmnâmesi”, **Düstur**, Tertib I, Cild I, İstanbul 1289, ss. 625-651

“İntihâb-ı Mebusan Kanunnamesinin Suver-i İcraiyesine Dair Talimat”, **Düstur**, Tertib II, Cild I, İstanbul 1324, ss. 37

“İntihâb-ı Mebûsân Kanunu Lâyihası”, **Düstur**, Tertib II, Cild I, İstanbul 1324, ss. 18-37

“Kanun-i Esâsi”, **Düstur**, Tertib I, Cild IV, 7 Zilhicce 1293, ss. 4-20

“Şura-yı Devlet Nizamnamesidir”, **Düstur**, Tertib I, Cild I, İstanbul 1289, ss. 703-706

“Tuna Vilâyeti Nizâmnâmesi”, **Düstur**, Def'a-yı Sâniye, İstanbul 1282, ss. 517-554

KARAKOÇ, Serkis, **Tahşiyeli Kavanin**, Cild II, Cihân Matbaası, İstanbul 1341, ss. 36-37

Kitap ve Makaleler

ABADAN, Yavuz, “Tanzimat Fermanı’nın Tahlili”, **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, (Editörler: H. İnalcık-M. Seyitdanlıoğlu), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, ss.60-63.

AHMAD, Feroz, DANKWART, A. Rustow, “İkinci Meşrutiyet Döneminde Meclisler 1908-1918”, **Güneydoğu Avrupa Araştırmaları Dergisi**, Sayı:4-5, İstanbul, 1976, ss. 256

AHMED CEVDET PAŞA, **Tezâkir 21-39**, Yayınlayan: Cavid Baysun, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1963

AKŞİN, Sina, , “Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:1, 1970, ss. 23

AKŞİN, Sina, **Jön Türkler ve İttihat ve Terakki**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1987

AKYILDIZ, Ali, “Meclis-i Vükelâ”, **İslâm Ansiklopedisi**, Cilt: 28, 2003, ss. 252

AKYILDIZ, Ali, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004

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

ALKAN, Mehmet Ö., “Türkiye’de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:23, 2006, ss. 141-153

ARMAĞAN, Servet, “Türkiyede Parlamento Seçimleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:33, Sayı:3-4, 1967, ss. 51-67

ASLAN, Seyfettin, YILMAZ, Abdullah, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, Sivas, 2001, ss.293-295

AVCI, Yasemin, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Belediyeciliği Üzerine Karşılaştırmalı Analizler”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:24, 2016, ss. 169

BAYKAL, Bekir Sıtkı, “I. Meşrutiyet’e Dair Belgeler”, **Belleten**, No:96, Ankara 1960, ss. 609-612

BERKES, Niyazi, **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2006

BİLİM, Cahit “Tercüme Odası”, **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, Sayı: 1, Ankara, 1990, ss.39

BOZKURT, Gülnihal, **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1996

BOZTEPE, Mehmet, “Osmanlı Devleti’nin Taşra Yönetimini Şekillendiren “Merkeziyetçilik” Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:36, Nisan 2013, ss. 8

CANATAR, Mehmet, BAŞ, Yaşar, “Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi” **Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, Sayı:9, Ankara, 1998, ss.117-118

ÇADIRCI, Musa, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1997

ÇADIRCI, Musa, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, Derleyen: Tülay Ercoşkun, İmge Kitapevi, Ankara, 2007

ÇAVDAR, Tefvik, “1329 (1313) İdare-i Vilayât Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, Mart 1983, ss. 7-22

ÇAVDAR, Tefvik, “İleri Gazetesinde 1919 Seçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, 1981, sS. 17-19

ÇETİN, Atillâ, “Sicill-i Ahvâl Defterleri ve Dosyaları Hakkında Bir Araştırma”, **Vakıflar Dergisi**, sayı: 29, Ankara, 2005, ss.89

ÇEVİK, Zeki, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Rejiminin İlk Anayasası: Teşkilât-ı Esasiye Kanunu”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:26, 2002, ss. 27

ÇİTÇİ, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1989

DAVİSON, Roderic, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform (1856-1876)**, Cilt: 1, Çev. Osman Akınhay, Papirus Yayınevi, İstanbul, 1997

DEVEREUX, Robert, **The First Ottoman Constitutional Period a study of the Midhat Constitution and Parliament**, The Johns Hopkins Press, Baltimore 1963

DURHAN, İbrahim “Tanzimat Dönemini Hazırlayan Temel Etkenler Üzerine Bir İnceleme”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:5, Sayı: 1-4, 2001, ss.65

EFE, Ayla, **Muhassıllık Teşkilatı**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir, 2002, ss.8-79

EFE, Ayla, “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840–64: Silistre Örneği”, **Karadeniz Araştırmaları**, Cilt 6, Sayı:22, 2009, ss.93-106

EKİNCİ, Ekrem Buğra, “Osmanlı İdaresinde Âdem-i Merkezîyet ve İmtiyazlı Eyâletler,” **Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları**, Sayı: 6, 2008 (Güz), s. 22-28

ERGİN, Osman Nuri, **Mecelle-i Umur-ı Belediye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, Cilt: 1, İstanbul, 1995

EROĞUL, Cem, “1908 Devrimini İzleyen Anayasa Değişiklikleri”, **100. Yılında Jön Türk Devrimi**, Sina Akşin, Sarp Balcı, Barış Ünlü (Edt.), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010

- FİNDLEY, Carter V., “Hariciye Nezâreti”, **İslâm Ansiklopedisi**, Cilt:16, 1997, ss.180.
- GÖKÜŞ, Mehmet, “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Modern Türkiye’ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:15, Sayı: 3, 2010, ss.234-235
- GÖRELİ, İsmail Hakkı, **İl idaresi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1952
- GÜLER, A. Birgül, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Âdemi Merkeziyetçilik Mi?” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, Nisan 2000, ss. 15
- GÜNEŞ, Mehmet, “Osmanlı Köy ve Mahalle İdarelerinde Yeni Bir Dönem: İhtiyar Meclislerinin Teşekkülü”, **History Studies**, Volume 6, Issue 3, April 2014, pp.165-175
- HANİOĞLU, Şükrü, “Osmanlılık”, **Tanzimattan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 5, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985
- İNALCIK, Halil, “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayûnu”, **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, (Editörler: Halil İnalçık - Mehmet Seyitdanlıoğlu), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, ss.99-110
- KARAL, Enver Ziya, **Osmanlı Tarihi**, Cilt:8, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 2007
- KARASU, Koray, “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”, 1864 Vilayet Nizamnamesi, (Editörler: Erkan Tural-Selim Çapar). **Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü**, Ankara, 2015, ss.363
- KARPAT, Kemal, **Osmanlı Modernleşmesi**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2014
- KAŞTAN, Yüksel, “Osmanlı Devleti’nde 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, **Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, Ocak 2016, ss. 87-96

KAYNAR, Reşat, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2010

KELEŞ, Erdoğan “Cebel-i Lübnan’da İki Kaymakamlı İdari Düzenin Uygulanması ve 1850 Tarihli Nizamnâme”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 27, Sayı:43, 2008, ss.147

KILIÇ, Selda, “1876 Meclis-i Mebusanı ve Seçim Hazırlıkları”, **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, Sayı:30, Ankara, 2011, ss.27-28

KIRIŞIK, Fatih, SEZER, Özcan, “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:15, Sayı:2, Nisan 2006, Ss. 13-14

KİLİ, Suna, GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Türk Anayasa Metinleri (Tanzimattan Bugüne Kadar)**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1957

KOÇ, BEKİR, “Midhat Paşa’nın Niş ve Tuna Vilayetlerindeki Yenilikçi Valiliği”, **Kebikeç, İnsan Bilimleri İçin Kaynak Araştırması Dergisi**, Sayı:18, 2004, ss. 411

KOÇAK, Cemil, “Meşrutiyet’te Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan”, **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, ss. 967

KURAN, Ahmet Bedevî, **İnkılâp Tarihimiz ve Jön Türkler**, Tan Matbaası, İstanbul, 1945

KÜÇÜK, Cevdet, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Millet Sistemi ve Tanzimat”, **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, (Editörler: Halil İnalcık – Mehmet Seyitdanlıoğlu), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, ss. 550-552

MARDİN, Şerif “ÂDEM-i MERKEZİYET”, **İslâm Ansiklopedisi**, Cilt: I, 1988, s.366.

NACAĞ, Osman, “Türk Yönetim Anlayışında Bir Değişim: Siyasal Temsilin Doğuşu ve Gelişimi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 17, Sayı:1, 2015, ss. 150

OKANDAN, Recai Galip, **Âmme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi)**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1971

ORTAYLI, İlber, “Osmanlı Devleti ve Meşrutiyet”, **Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, ss.959

ORTAYLI, İlber, **Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu**, Türkiye İş bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2008

ORTAYLI, İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2011

ORTAYLI, İlber, **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara, 2016

ÖKMEN, Mustafa, YILMAZ, Abdullah, “Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, sayı: 23, 2009, ss.103-107.

REYHAN, Cenk, “Lübnan'da Siyasal Kültürün Osmanlı Kökenleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 44, Sayı:3, 2011, ss.214-215

SENCER, Muzaffer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayınları, İstanbul, 1986

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, “Tanzimat Dönemi İmâr Meclisleri”, **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, Sayı: 3, Ankara, 1992, ss. 325-328

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1999

- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu: Yerel Yönetim Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010
- ŞAHİN, İlhan, “Nahiye”, **İslâm Ansiklopedisi**, Cilt: 32, 2006, ss. 308
- TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017
- TOPRAK, Seydi Vakkas, “İlk Osmanlı Seçimleri ve Parlamentosu”, **Sosyoloji Dergisi**, Cilt:3, Sayı:26, 2013, ss. 173
- TÖNÜK, Vecihi, **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1945
- TUNAYA, Tarık Zafer, **Türkiye’de Siyasal Partiler**, Hürriyet Vakfı Yayınları, Cilt:1, İstanbul 1988
- TURAL, Erkan, “1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, Ankara, 2004, ss.108-109
- US, Hakkı Tarık, **Meclis-i Meb’usân 1293=1877 Zabıt Ceridesi**, Vakıf Matbaası, Cilt:1, İstanbul 1939
- UYGUN, Oktay, “Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:2, İstanbul, 2015, ss.6
- ÜÇÖK, Coşkun, MUMCU, Ahmet, **Türk Hukuk Tarihi**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 2, 1970, ss.50-51

- YAMAÇ, Müzehher, “İlk Anayasa (1876 Kanun-i Esasisi)”, **Balkan Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:3, Sayı:5, 2014, ss. 63
- YAMAN, Talat Mümtaz, “Osmanlı İmparatorluğu Mülkî İdaresinde Avrupalılaşıma”, **İDARE: Dâhiliye Vekâletinin Aylık Mecmuası**, Sayı:142, İstanbul, 1940, ss. 1476-1540
- YAYLA, Yıldızhan, “Osmanlı Devleti’nde Meşrutiyet Kavramı”, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:4, ss. 949
- YILDIRIM, Ramazan, “Kanun-i Esasi’ye Göre Tevsi-i Mezuniyet İlkesi”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:6, 1993, ss.242
- YILMAZ, Dilşat, “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı:1-2, 2007, ss. 1246
- YÜCEL, Yaşar, “Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona (Âdem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler”, **Belleten**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt: XXXVIII, Sayı:152, Ankara, 1974, ss.684-687

ÖZET

Osmanlı yönetim geleneğinde temsil düşüncesi, imparatorluğun son dönemlerinde ortaya çıkan bir gelişme olmuştur. Tanzimat'la birlikte gündeme gelen temsil kavramı ilk kez taşra yönetiminde yapılan düzenlemelerle oluşum göstermiştir. Bu dönemde halkın seçtiği temsilcilerin de bulunduğu yerel meclisler, karma mahkemeler ve özel ihtisas komisyonları kurularak yönetilenlere idare sahasında belirli ölçüde söz hakkı tanınmış, imparatorluğun yönetim anlayışında temsil ve yerel katılım düşüncelerinin temelleri atılmıştır.

Temsil ilkesinin ülke yönetiminde anayasal bir dayanağa ulaşarak uygulanma sahasının genişlemesi ancak Meşrutiyet dönemleri ile ortaya çıkmıştır. Çalışma bu tespitlerin doğrultusunda iki bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde Tanzimat döneminde oluşum gösteren temsil kavramı idare alanında yapılan reformlar çerçevesinde incelenmiştir. Bu bölümde imparatorluğun taşra teşkilâtının temelini oluşturan reform uygulamaları ve hukuksal gelişmeleri içerisinde temsil ilkesinin hangi etkenler altında pratiklik kazandığı üzerinde durulmuştur.

İkinci bölüm ise, Meşrutiyet döneminde anayasal bir nitelik kazanan temsil düşüncesinin yaygınlaşmasına neden olan hukuksal, siyasal ve yönetsel gelişmeleri incelemektedir. Bu çerçevede yapılan düzenlemeler sonucunda yerel katılım ve temsil ilkelerinin uygulanma yöntemleri anlatılmıştır.

ABSTRACT

Idea of representation in Ottoman governance tradition is a development that emerged within the final periods of the empire. Concept of representation which came to the fore with Tanzimat Reform arose firstly in arrangements made for provincial governance. In this period, the ruled were recognized in management area at a certain extent by establishment of local councils, mixed tribunals and specialization commissions where representatives elected by the public also appeared.

Principle of representation gained a constitutional ground and reached a wider application area only with Constitutional periods. The study comprises of two sections in line with these findings.

In the first section concept of representation which came into existence in Tanzimat Reform era is studied within the framework of reforms in governance area. Factors under which concept of representation gained practicality within reforms that constitute the basis for the empire's provincial organization and legal developments are emphasised in this section.

The second section examines legal, political and administrative developments which caused spread of idea of representation that gained a constitutional nature in Constitutional era.

