



T.C.
TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

MODERNLEŞME SÜRECİNDE TÜRK DÂHİLİYESİ

Yusuf Melikşah AYDIN

DANIŞMAN:
Dr. Öğr. Üyesi Mehmet KENDİRCİ

TOKAT-2024

ETİK SÖZLEŞME

Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre, Dr. Öğr. Üyesi Mehmet KENDİRCİ danışmanlığında hazırlamış olduğum “Modernleşme Sürecinde Türk Dâhiliyesi” adlı Yüksek Lisans tezinin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

.../.../...

Yusuf Melikşah AYDIN

İmza



JÜRİ KABUL VE ONAY

Yusuf Melikşah AYDIN tarafından hazırlanan “**Modernleşme Sürecinde Türk Dâhiliyesi**” adlı tez çalışmasının savunma sınavı 25/06/2024 tarihinde yapılmış olup aşağıda verilen Jüri tarafından Oy Birliği ile Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

İmzası

Üye (Başkan) : Dr. Öğr. Üyesi Mehmet KENDİRCİ

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Suat TAŞKESEN

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Ümit ŞİMŞEK

ONAY

...../...../.....

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

ÖZET

MODERNLEŞME SÜRECİNDE TÜRK DÂHİLİYESİ

AYDIN, Yusuf Melikşah

Yüksek Lisans, Kamu Yönetim Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Mehmet KENDİRCİ

Haziran 2024, vi + 107 sayfa

Bugün İçişleri Bakanlığı olarak görülen yapı nasıl bir dönüşümden geçmiştir ve bu dönüşüm Türk modernleşmesinin neresindedir? Bu iki sorudan yola çıkılan tezde, gerek Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasından önce çizdiği reform yolunun gerekse de Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında benimsediği yöntemlerin en önemli aracının Dâhiliye olduğu görülmektedir. Bunun en belirgin sebebi ise merkeziyetçiliğe evrim yolunda atılan adımlardır. Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik döneminde adem-i merkeziyetçi bir yönetimi benimsemiş imparatorluk, merkeziyetçi ulus-devletlerin çağında merkeziyetçiliğin getirdiği zorlu sınavlarla karşılaşmıştır. Bu noktada sorulması gereken soru, Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde ve Cumhuriyet döneminde merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik arasında doğrudan bir tercih mi yaptığı mı yoksa ikisini de kısmen deneyimleyerek kendine has bir yöntem mi benimsediği olmalıdır? Bu tez çalışması, rejimin, öncülünden aldığı birikimi tamamen reddetmek yerine onu, dönemin ve ihtiyaçlarının gereklerine göre dönüştürerek faydalanmaya çalıştığı teşhisine dayanmaktadır. Çalışmada Türk modernleşmesi Osmanlı İmparatorluğu devrinde diğer ülkelerle yatay olarak mukayese edilirken Cumhuriyet devrinde Osmanlı İmparatorluğu ile dikey olarak mukayese edilmektedir. Karşılaştırma yönteminde temel kavram olarak merkeziyetçilik seçilmesine rağmen Huntington'ın uyarlanabilirlik, esneklik; farklılaşmışlık; özerklik ve iç tutarlılık, oydaşma olarak sıraladığı kurumsallaşma kıstaslarından da kapsamlı biçimde faydalanılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Dâhiliye, Modernleşme, Merkeziyetçilik, Adem-i Merkeziyetçilik, Kurumsallaşma

ABSTRACT

TURKISH MINISTRY OF INTERIOR DURING MODERNIZATION PROCESS

AYDIN, Yusuf Melikşah

Master's Thesis, Public Administration Department

Advisor: Assist. Prof. Mehmet KENDİRCİ

June 2024, vi + 107 pages

What kind of transformation has the structure which is nowadays the Ministry of Interior undergone and where does this transformation stand in Turkish modernization? This thesis is mainly focused on these two questions. And proved that the Ministry of Interior was the most important tool of the reforms during both modernization processes: the Ottoman modernization before its dissolution and the Kemalist Revolution during the first years of the Republic of Türkiye. Evidences that prove that this issue can be traced back to the tendency of the transition to centralism are discussed. In the era of centralist nation-states, the empire, which had embraced a decentralized governance throughout its classical period, was put to the test by centralism. At this point, it is important to inquire if the Empire chose to fully embrace decentralization or fully embrace centralization throughout the final stages of the Ottoman Empire and the Republic era, or did adopt a unique method by partially experiencing both? This work found out that the regime tried to benefit from the accumulation of experiences it herited from its predecessor by transforming it accordance with the requirements of the period and its needs, rather than completely rejecting it. The Turkish modernization has been analysed in two ways. Firstly, it has been compared with other countries during the Ottoman period by using horizontal comparison, and secondly, vertical comparison has been used when comparing the Ottoman period and the Republic. Despite the fact that centralism was chosen as the main concept of the comparative research, Huntington's adaptability and flexibility; differentiation; the institutionalization criteria listed as autonomy and internal consistency and consensus were also extensively utilized.

Keywords: Ministry of Interior, Modernization, Centralization, Decentralization, Institutionalization

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
Özet	i
Abstract.....	ii
İçindekiler.....	iii
Kısaltmalar	v
 GİRİŞ.....	 1
 BİRİNCİ BÖLÜM	 14
1. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA İDAREYE UMUMİ TAHLİL	14
1.1. Tanzimat Öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nda İdare	14
1.1.1. Merkez Teşkilatı	14
1.1.2. Taşra Teşkilatı.....	17
1.2. Tanzimat Arifesinde Sultanın Açmazı: Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyetçilik	18
1.3. Tanzimat Sonrası Osmanlı Devleti'nde İdarenin Dönüşümü	19
 İKİNCİ BÖLÜM.....	 22
2. DÂHİLİYE NEZARETİ	22
2.1. Dâhiliye Nezareti Umumi Tahlil	22
2.1.1. Merkez Teşkilatı	22
2.1.2. Taşra Teşkilatı.....	24
2.2. Dâhiliye Nezareti Teşkilatı	26
2.2.1. Merkez Teşkilatı	26
2.2.2. Taşra Teşkilatı.....	34
2.3. Batı Perspektifi ile Modernleşmenin Sonucu: Nezaret'te Özgünlük Sorunu	46
 ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	 51
3. İKİ ŞEHRİN HİKAYESİ.....	51
3.1. Padişah: Artık Ankara'nın Zorunlu Valisi	52
3.1.1. Merkeziyetçilik Yolunda Adem-i Merkeziyet.....	53
3.1.2. Nezaret'ten Vekalet'e	60
3.2. Yeni Rejim: Cumhuriyet.....	63
3.2.1. Merkeziyetçilik Yolunda İstanbullaşan Ankara	66
3.2.2. Dâhiliye Vekaleti	74

	<u>Sayfa</u>
SONUÇ	93
KAYNAKÇA.....	98



KISALTMALAR

1325 Geçici Bütçesi	<i>1325 senesi Nisan Mayıs ve Haziran maşatıyla Mayıs ve Haziran varidatı hakkında muvakkat bütçe kanunu</i>
1858 Mülki Amir Talimatı	<i>Vülat-i İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat</i>
1864 Vilayet Nizamnamesi	Vilayet Nizamnamesi
1868 Girid Nizamnamesi	Girid Vilayet Nizamnamesi
1869 Dâhiliye Fermanı	Dâhiliye Nezareti'nin vezaif-i esasisi hakkında fermanname
1871 Vilayet Nizamnamesi	<i>İdare-i umumiye-i vilayet nizamnamesi</i>
1876 Vilayet Talimatı	<i>İdare-i umumiye-i vilayet hakkında talimat</i>
1880 Maaş Kararnamesi	<i>Meclis-i Mebusan'ın içtimasında kanuniyeti tasdik olunmak üzere icra-yı ahkamına Meclis-i Vükela kararıyla bil-ihtizan irade-i seniye-i hazret-i padişahi müteallik buyurulan maaşat kararnamesi</i>
1880 Sicill Zeyli	<i>Sicill-i Ahval talimatına zeyl</i>
1882 İntihap Komisyonu	<i>Müdür ve kaymakamların intihabına mahsus komisyonun suret-i teşkil ve vezai fine dair talimat</i>
1908 Maaş İradesi	<i>Valiliklerin üç sınıfa taksimiyle maaş ve mahsusatının ve müstakil mutasarrıflıklar maşatının deracatı hakkında irade-i seniye</i>
1913 Dâhiliye Nizamnamesi	<i>Dâhiliye Nezareti teşkilatı hakkında nizamname</i>
1913 Geçici Vilayet Kanunu	<i>İdare-i umumiye-i vilayet kanun-ı muvakkatı</i>
1915 Dâhiliye Nizamnamesi	<i>Dâhiliye Nezareti memurin nizamnamesi</i>
Doğu Rumeli Nizamnamesi	<i>Rumili-i Şarkiye'nin nizamname-i dahilisi</i>
A.MKT.MHM.	Sadaret Tasnifi Mektubi Mühimme Kalemi Evrakı
A.MKT.MVL.	Sadaret Tasnifi Mektubi Meclis-i Vala Kalemi Evrakı
BOA	Başbakanlık Osmanlı Arşivi
BCA	Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi
C.	Cilt
Çev.	Çeviren

DH.EUM.THR.	Dâhiliye Nezareti Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti Tahrirat Kalemi Evrakı
DH.HMŞ.	Dâhiliye Nezareti Hukuk Müşavirliği Evrakı
DH.İD.	Dâhiliye Nezareti İdare Kısmı Evrakı
DH.İUM.	Dâhiliye Nezareti İdare-i Umumiye Evrakı
DH.KMS.	Dâhiliye Nezareti Kalem-i Mahsus Müdüriyeti Evrakı
DH.MB.HPS.M.	Dâhiliye Nezareti Mebani-i Emiriye ve Hapishaneler Müdüriyeti Mütferrik Evrakı
DH.MKT.	Dâhiliye Nezareti Mektubi Kalemi Evrakı
DH.MUİ.	Dâhiliye Nezareti Muhaberat-ı Umumiye İdaresi Kalemi Evrakı
DH.MTV.	Dâhiliye Nezareti Muhaberat-ı Umumiye İdaresi Mütenevvia Kısmı Evrakı
DH.SN.THR.	Dâhiliye Nezareti Sicill-i Nüfus Tahrirat Kalemi Evrakı
DH.SYS.	Dâhiliye Nezareti Muhaberat-ı Umumiye Dairesi Siyasi Evrakı
DH.ŞFR.	Dâhiliye Nezareti Şifre Kalemi
DH.TMIK.S.	Dâhiliye Nezareti Tesri-i Muamelat ve Islahat Komisyonu Evrakı
DH.UMVM.	Dâhiliye Nezareti Umur-ı Mahalliye-i Vilayat Müdüriyeti Evrakı
DNMUM	Dâhiliye Nezareti Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası
DNTUM	Dâhiliye Nezareti Tebligat-ı Umumiye Mecmuası
İ.DH.	İrade Dâhiliye
MV.	Meclis-i Vükela Mazbataları
OTAM	Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi

GİRİŞ

Osmanlı İmparatorluğu, kuruluşundan itibaren kurumları ve yapıları uyarlama yeteneği, yatay ve dikey adaptasyon kabiliyetiyle Sasaniler, Doğu Roma İmparatorluğu, Memlukler ve Selçuklular gibi pek çok siyasal yapılardan ve medeniyetlerden etkilenmiştir. Bunun doğal sonucu olarak da kendi siyasal yapısını örgütlemiştir. Ancak Osmanlı İmparatorluğu'nun üzerinde yükseldiği siyasal yapının on sekizinci yüzyıldan itibaren daha önce sahip olduğu etkinliğini ve yetkinliğini yitirmeye başlaması sonucu, imparatorluk yeniden yorumlanmaya ve uyarlanmaya ihtiyaç duymuştur. Klasik dönemde adem-i merkeziyetçi çizgide hareket eden Osmanlı İmparatorluğu, merkeziyetçi ulus-devletlerin çağında zorlu sınavlar vermek mecburiyetinde kalmıştır. Bu sınavları vermeye çalışan imparatorluk uzun bir reform çabalarına rağmen amaçladığı gayelere ulaşamamış, her siyasal organizma/yapı gibi ömrünü tamamlamıştır. Sonrasında gelen Türkiye Cumhuriyeti ve Türkiye Cumhuriyeti'nin üzerinde yükseldiği Cumhuriyet rejimi öncülünden aldığı birikimi tamamen reddetmek yerine onu dönemin ve ihtiyaçlarının gerekliliklerine göre dönüştürmeye çalıştı; bir rejim/yönetim biçimi olarak Cumhuriyet, merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik arasında doğrudan bir tercih yapmak yerine ikisini de kısmen deneyimlemeye çabaladı.

Bu tezin izleği, yukarıda aktarılan süreç dâhilinde gerçekleşen idari dönüşümün belki de lokomotif konumundaki Dâhiliye Nezareti'nin ortaya çıkışına, gelişimine ve 'özgünlüğüne' odaklanmaktadır. Akabinde ise yeni rejimle beraber adı vekaletle dönüşen bakanlığın, yeni rejimin inşasında gelişimi ve özgünlüğü ele alınacaktır. Bu amaçla, öncelikle Dâhiliye Nezareti öncesinde devlet kurumlarının yapıları ve işleyişi incelenecek, Dâhiliye Nezareti'nin arkaik görünümü işaretlenerek bunun sahip olduğu önem belirtilecektir. Ardından, sürekli değişen yapısıyla net bir şekilde ortaya konulması zor olan Dâhiliye Nezareti'nin organizasyonu ele alınacak ve nihayetinde Nezaret özelinde olmakla beraber Devlet'in geneli adına özgünlük tartışması gerçekleştirilecektir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetimi, klasik dönemde bakanlıklar yerine bağımsız idari teşkilatlar ve divan kalemlerine dayanmaktaydı. İmparatorluğun en önemli kurumu olan ve imparatorluğun siyasi, idari, mali ve askeri işlerini görüşüp karara bağlayan, şer'i hükümlerin sınırları içinde bazı yasama yetkilerini de kullanan Divan-ı Hümayun, I. Orhan döneminden itibaren temel yürütme organı olarak işlev görmekteydi.

Divan-ı Hümayun, II. Mehmed döneminde büyük bir yapısal değişikliğe uğrayarak başkanı Vezir-i Azam olmuştur. Bu değişikle beraber Tanzimat dönemine değin Padişah mutlak otoritesini "vezir-i mutlak"a devretmiş görünmektedir. Görünmektedir çünkü otoritenin sahibi yine padişaktır ancak gölge otorite haline gelmiştir. Divan-ı Hümayun üyeleri arasında Kubbealtı Vezirleri, Kazaskerler, Defterdarlar ve Nişancılar bulunurdu. Divan-ı Hümayun'un bürokratik işlerini yürüten idari teşkilata Divan Kalemleri denir ve başında Re'is'ül-küttab bulunurdu. Bu kalemlerden Beylikçi, Divan'ın kararlarını tutar ve müzakere edilen evrakı gerekli yerlere havale ederdi. Tahvil Kalemleri, yüksek rütbeli memurların kayıtlarını tutarken, Rüus Kalemi düşük rütbeli devlet memurlarının kayıtlarını tutardı. Sadrazam, Osmanlı Devleti'nin ikinci en önemli makamı olup, padişahın mutlak vekiliydi ve padişah mührüne sahipti. Sadrazam, Divan toplantıları dışında Bâb-ı Âli'de görev yapardı. Sadrazamın yardımcılarına kapı halkı denirdi ve başlarında Sadr-ı Azam Kethüdası bulunurdu. Bu memur, Bâb-ı Âli'deki resmi işlemleri yürütmekle görevliydi. Osmanlı taşra teşkilatının önemli kısmını ise eyaletler oluşturmaktaydı. Eyaletler, sancaklardan, sancaklar ise kazalardan oluşurdu. Beylerbeyileri, padişah adına eyaleti idare ederler ve eyalette hem askeri hem de idari amir olarak tepe noktası kabul edilirdi. Sancaklar, sancakbeyi veya emir adı verilen idari ve askeri bir amir tarafından idare edilirdi. Sancakbeyleri, eyaletlerdeki en üst düzey icra makamıydı ve vatandaşın güvenliğini temin etmekle görevliydi.

II. Mahmud Dönemi, Osmanlı İmparatorluğu'nun sınırlarının tehdit altında olduğu ve imparatorluğun niceliksel olarak küçüldüğü bir dönemdir. Bu dönemde hem toprak kayıplarının önlemek hem de iç karışıklıkları gidermek amacıyla olarak çıkmaya başlayan merkezîyetçilik hareketi, valilerin keyfi hareketlerini kontrol etmek amacıyla öne çıkmıştır. Sened-i İttifak ile hukuki bir konum kazanan ayanlık rejimi, Padişah II. Mahmud'un otoritesini zayıflatmıştır. Taşra idaresinde merkezi otoriteyi güçlendirme çabasının bir parçası olarak değerlendirilebilecek Tanzimat ilanı sonrası valiler, belirlenen ıslahatları uygulamak zorunda olduklarından ayanlarla ile iş birliğine daha muhtaç hale gelmişlerdir. Tanzimatla birlikte Osmanlı Devleti'nde idari yapıda köklü değişiklikler yapılmıştır. 1837'de Divan-ı Hümayun'un icra ve yargı görevleri ayrılarak Meclis-i Ahkâm-ı Adliye ve Dar-ı Şuray-ı Bâb-ı Âli oluşturulmuştur. 1836'da Sadaret Kethüdalığı'nın yerine Umur-i Mülkiye Nazırlığı ihdas edilmiştir (İpşirli, 1994: 414). Tanzimatla birlikte bu reformlar geliştirilerek devam etmiştir.

1864 ve 1871 tarihli iki önemli nizamname ile taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiş, eyalet ifadesinin yerine vilayet ifadesi kullanılmış ve vilayetlerin genel idare amiri olarak valiler atanmıştır (Çadircı, 2007: 67). Vilayetlerde Vali Mu'avinleri, Defterdarlar, Mektupçular, Umur-ı Ecnebiye Müdürleri, Zira'at ve Ticaret Müdürleri gibi çeşitli memurlar görev yapardı. Livalarda idarenin başı Mutasarrıflar, kazalarda Kaymakam, nahiyelerde Müdür ve köylerde ise Muhtardı. Tanzimat Dönemi, Osmanlı İmparatorluğu'nun modern bir idari yapıya geçiş sürecinin önemli bir aşaması olmuştur. Merkezi otoritenin güçlendirilmesi ve taşra teşkilatının yeniden düzenlenmesi, Osmanlı İmparatorluğu'nun idari yapısında köklü değişiklikler meydana getirmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda Dâhiliye teşkilatı, "Bâb-ı Âli" olarak bilinirdi ve bugünkü İçişleri Bakanlığı'nın öncüsüydü. Bu teşkilat, II. Mahmud Döneminde yapılan reformlarla 1835 yılında Umur-ı Mülkiye Nezareti adını almış, ardından 1837'de ise adı, Dâhiliye Nezareti olarak değiştirilmiştir. Dâhiliye Nazırlığı, kamu görevlilerinin atama, eşgüdüm, bütçe ve idari işlerinden sorumluydu. 1913 yılında yapılan düzenlemelerle Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti de bu nazırlığa bağlanmıştır. Dâhiliye Nazırlığı bir kurum olarak, Osmanlı İmparatorluğu'nun Türkiye Cumhuriyeti'ne devrine kadar varlığını sürdürmektedir.

Bilindiği üzere, Osmanlı İmparatorluğu'nun gerileme süreci on yedinci yüzyılda başlamıştır ve bu duruma bağlı olarak imparatorlukta reform ihtiyaçları doğmuştur. II. Mahmud döneminde merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ile askeri, mali ve idari reformlar yapılmış, Yeniçeri Ocağı kaldırılmış ve yeni askeri birlikler oluşturulmuştur. Tanzimat Dönemi'nde merkeziyetçi yönetim güçlendirilmiş, Sadaret makamı başvekâlet olarak yeniden yapılandırılmıştır. II. Mahmud'un reformları, I. Abdülmecid tarafından devam ettirilmiştir. Tanzimat Dönemi'nde Bâb-ı Âli'nin mesai günleri düzenlenmiş ve memurların işe başlamadan yemin etme uygulaması başlatılmıştır. II. Mahmud'un yayınladığı Hatt-ı Hümayun ile Sadaret Kethüdası'nın görevleri yeniden düzenlenmiş, Dâhiliye Nezareti ve Hariciye Nezareti birbirinden ayrılmıştır. Merkez teşkilatında yapılan yeniliklerin taşrada uygulanabilmesi için taşra teşkilatında da reformlar yapılmıştır. 1839'da Gülhane Hatt-ı Hümayunu (Tanzimat Fermanı) ile yeni vergi sistemi oluşturulmuş, iltizam sistemi kaldırılarak muhassıllık sistemi getirilmiştir. Ancak, bu sistem başarısız olunca iltizam sistemine geri dönmüştür. Tanzimat Dönemi'nde yerel meclisler kurulmuş, halkın problemleri merkeze iletilmiştir. 1829 yılında mahallelerde güvenliği sağlamak amacıyla muhtarlık teşkilatı kurulmuş ve yaygınlaştırılmıştır. 1842

yılında taşrada kaza yönetimleri oluşturulmuş ve 1871'de kaymakamlar atanmıştır. Eyaletlerde valiler yönetici olarak görev yapmıştır. 1864 yılında yayınlanan Vilayet Nizamnamesi ile eyalet adı vilayete, sancak adı livaya dönüştürülmüş ve yeni idari yapılar kurulmuştur. Bu sistemde halkın temsilcileri aracılığıyla yönetime katılım sağlanmıştır. Ancak, farklı bölgelerde idari zorluklar yaşanmış ve bazı bölgelerde imtiyazlı yönetimler oluşturulmuştur (Çadircı, 2007: 67).

Tanzimat Dönemi sonrası Osmanlı İmparatorluğu'nda taşra teşkilatında önemli dönüşümler yaşanmıştır. 1831 yılında ülke 29 eyalete ayrılmış, her eyaletin başında bir paşa bulunmuştur. II. Mahmud'un düzenlemeleriyle ülke 28 eyalete, 126 livaya ve 1267 kazaya ayrılmıştır. Taşra teşkilatının düzenlenmesinin çeşitli sebepleri arasında kaybedilen topraklar ve ulaşım ağları gibi faktörler yer almaktadır. Taşra teşkilatındaki düzenlemelerin istisnaları arasında Eyalet-i Mümtaze ve Eyalet-i Muhtare yer alır. Bu statülerdeki yerler arasında Sisam Emareti, Sakız, Girid, Doğu Rumeli, Mısır ve Tunus bulunur. Müstakil sancaklar ise doğrudan merkeze bağlı olup merkeziyetçi yönetimin kontrolü altındadır. II. Mahmud'un taşrayı düzenleme çabalarının devamı olarak, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile eyalet meclislerinin işleyişi düzenlenmiştir. İlk olarak Tuna vilayetinde denenen nizamnamenin, başarılı olursa tüm ülkede uygulanması planlanmıştır. Nizamname, kişilerin idaresinden kanunların idaresine geçişi amaçlamıştır. Ancak uygulamada gecikmeler ve hiyerarşik karmaşalar yaşanmıştır. 1864 Nizamnamesi'nin eksikliklerini gidermek için 1871 Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyle merkeziyetçi eğilim daha baskın hale gelmiş ve idari yapı Fransız departement sistemine benzetilmiştir. Beyrut vilayeti örneğiyle yeni mülki taksimatın detayları açıklanmıştır (BOA, A.MKT.MHM, 1867: 987-A/35). Ancak, bazı bölgelerde nizamname uygulanamamıştır. 1871 Nizamnamesi sonrası istikrar sağlanamamış, vilayet sayıları sürekli değişmiştir. II. Abdülhamid Dönemi'nde valilerin atanması merkeziyetçi bir yapı ile doğrudan saraydan yapılmıştır. 1909 yılındaki düzenleme ile vilayetlerin mülki ve askeri taksimatının birbirine uygunluğu sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, her vilayetin sınırları redif taburu dairelerine göre belirlenmiştir. 1913 Vilayet Nizamnamesi, merkeziyetçi politikaları kuvvetlendirerek vilayet meclislerinin yetkilerini arttırmıştır. Yeni düzenlemelerle valilerin yetkileri genişletilmiş ve mahalli hizmetlerin umumi hizmetlerden ayrılması sağlanmıştır. Bu kanun, önceki nizamnamelerden daha üstün görülmüştür. 1836'ya kadar eyaletlerin yönetimini üstlenen valiler, doğrudan sadrazama

bağlıydılar. Tanzimat sonrası ise valilerin yetkileri azaltılmıştır. On dokuzuncu yüzyılın sonuna kadar valilerin rütbesi genelde vezir/paşa idi, ancak Mekteb-i Mülkiye mezunu valilerin artmasıyla bu değişmiştir. Valiler, taşrada mutlak vekil olarak icra ve infaz yetkilerine sahipti. Tanzimat ile bu yetkiler daraltılmış ve muhassıllık gibi yeni görevlerle valilerin yetkileri denetlenmiştir.

On dokuzuncu yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun reformlarının Batı eksenli olduğu iddiaları yeni değildir. Reformlar sırasında örnek alınan kurumların yerel dokuyla uyumsuzluğu ve bu duruma tepkilerin ortaya çıkışı önemli bir sorun olmuştur. Kemal Karpat'a göre, Osmanlı'da yapılan reformlar aslında kendi toplumsal ve zihni dinamiklerinden kaynaklanmaktaydı ve Batı'nın etkisi, Osmanlı'yı çıkarları doğrultusunda cesaretlendirmekten ibaretti (Karpat, 1994: 302). Batılı kapitalist devletlerin Osmanlı reformlarını teşvik etmelerinin nedenleri arasında gayri-Müslim halkın korunması ve ticari çıkarların gözetilmesi yer almaktaydı. Osmanlı yönetsel ve siyasal elitleri, Batı'dan kurum ithal ederken çeşitli Avrupa ülkelerinin yapılarını inceleyerek yerel gereksinimlere uygun uyarlamalar gerçekleştirmeyi gözetirlerdi.

Bu süreçte reformlar, Avrupa monarşilerini model alan merkezi bürokratik bir modern devlet kurma amacı taşımaktaydı. Bu doğrultuda vilayetler arasında asimetrik bir modernleşme tercih edilmiştir. Bir şehir¹ için Batı örnekleri alınırken, diğeri için geleneksel çözümler tercih edilmiştir. Dâhiliye Nezareti'nin yapısına ilişkin reformlarda özgünlük tartışması yapmak için yabancı tesiri izlemek ve tutarlı sonuçlara varmak gerekir. Bu maksatla üç yol tutulabilir: Özgünlüğü ve yabancı tesiri sahalara ayırarak incelemek, tekil siyasi olaylara ve yabancı devlet desteği sağlamaya yönelik girişimlere bakmak, meseleye kronolojik yaklaşımdır.

Yönetim düşüncesi ve üst düzey teşkilatlar noktasında Avusturya/Alman etkisi birinci derece etkilidir. Sadık Rifat Paşa gibi devlet adamları, Viyana ekolünden etkilenmiştir ve fikirleri Tanzimat Fermanı ve sonraki ıslahatlarda etkili olmuştur. Osmanlı idarecisi, kamu hukukunu geniş bir yelpazede yorumlamış ve bu uyarlamada Dâhiliye Nezareti'nin rolü temel olmuştur. Osmanlı'da bir memur aristokrasisi sistemi

¹ Örneğin Cebel-i Lübnan Nizamnamesi ile müstakil livâ (bugün İl benzeri yapı) öngörülürken 1864 Nizamnamesi ile üç vilayeti birleştirerek makro yapılar öngörülmüştür.

hâkim olmuştur ve Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun çok etnikli yapısı da benzerliğe katkıda bulunmuştur.

Teşvik sağlama bakımından yabancı devletlerin desteğini arama girişimlerine İngiltere ve Almanya cevap vermiştir. 1878 yılı bu iki ülke desteğinde ayrım noktasıdır. Bu yıla değin İngiltere kendi dış politika anlayışına uygun biçimde desteğini esirgememiş ancak Osmanlı İmparatorluğu'nun 1877-1878 Rus Harbi bozgunundan sonra dış politikası için bir çıkar görmemiştir. 1878 Berlin Konferansı'ndan sonra İngiltere'nin desteği eskisi gibi aranmış, ancak 1880'de Almanya ile yakınlaşma başlamıştır. 1882'de Osmanlı İmparatorluğu'na birçok Alman uzman gönderilmiştir. İttihat ve Terakki de İngiltere'nin desteğini aramış, ancak başarılı olamamıştır. Bu süreçte Dâhiliye Nezareti'ne İngiliz müfettiş tayin edilmiştir.

Kronolojik yaklaşım, reformların arkasında 1835-36'lara kadar İngiltere, 1839'a kadar Avusturya ve 1877'ye kadar Fransa etkili olmuştur. Tanzimat Fermanı'nın hazırlık aşamalarında İngiliz, Avusturya ve Fransız etkisi belirgindir. Reşid Paşa'nın büyük güçlerin desteğini alma gayreti etkili olmuştur. Nezaret'e ilişkin olarak farklı ülkelerden örnekler alınmıştır. Dâhiliye Nezareti'nin merkez ve taşra teşkilatında özgünlük oldukça görünürdür. Ancak, 1830'lu yıllarda kurulan diğer nezaretler gibi Dâhiliye Nezareti'nin de isminin Avrupa'daki örneklerine benzediği belirtilmelidir. Bu ismin hakkı, sonrasında özgün bir yapıya kavuşarak verilmiştir.

Bu tezin üzerinde durduğu kavram setlerinden birisi de merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçiliktir. Dolayısıyla merkeziyetçilik özelinde Osmanlı İmparatorluğu'nun yabancı devletlerle özgünlük mukayesesi yatay incelenirken sonrasında yeni rejimle özgünlük mukayesesi dikey olarak gerçekleştirilmiştir. Yatay-dikey incelemeyi bir zaman çizelgesi olarak düşünmek gerekir. Aynı zamanda yapılan mukayeseye yatay inceleme, kronolojiye uygun olarak farklı zamanlar için yapılan mukayeseye dikey inceleme olarak adlandırmak uygun olacaktır. İmparatorluk başkenti İstanbul, İttihat ve Terakki döneminde cesur merkeziyetçi reformlarla süslenmişken, Cumhuriyet başkenti Ankara ise direnişle işgali geçersiz kılan genç ve daha merkeziyetçi bir eğilime sahiptir. Adem-i merkeziyetçi olarak başlayan Ankara, kısa sürede merkeziyetçiliğe yol almıştır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat, merkeziyetçiliğin temelini oluşturmuş, 1913 yılının düzenlemesiyle yerel meclislere kısıtlı bir sorumluluk imkânı

tanınmış ve merkezi yönetimin hâkimiyeti korunmuştur. İttihat ve Terakki döneminde merkeziyetçi politikaların uygulanması kolaylaşmıştır. Milliyetçilik akımı, güçlü merkezi otoriteyi desteklemiştir.

Mustafa Kemal'in Ankara'ya gelmesiyle birlikte, Ankara milli davanın merkezi haline gelmiştir. 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi açılmıştır. Meclis, devrimci nitelikte olup, İstanbul Hükümetinin kararlarını geçersiz saymıştır. Padişah, İstanbul'un işgali sonrası sadece İstanbul'dan sorumlu kalmıştır. Bu noktada, 1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçi karakteri, savaş koşullarında merkezin zayıflaması ve yerelin güçlenmesiyle açıklanabilir. Halkçılık programı, halkın yönetime katılımını ve kamusal erişimi teşvik etmiştir. Meclis, livaları bağımsız hale getirerek müstakil idareleri mümkün kılmıştır. Millî Mücadele sırasında adem-i merkeziyetçi baskılar savaş koşullarından kaynaklanmaktadır. İlk meclisin düzenlemeleri vilayet düzeyini ilga etmiş, livaları müstakil hale getirmiştir. Mülki idare düzenlemeleriyle merkez güçlenmiş ancak yerel yöneticilerin de gücü artmıştır. Millî Mücadele döneminde yerel iktidar odakları güçlenmiş ve idari sınırların yeniden düzenlenmesi kamu düzeninin sağlanması amacıyla yapılmıştır.

1921 Anayasası adem-i merkeziyetçi bir anayasa olarak tanımlansa da aynı zamanda merkeziyetçiliğin kapısını açmıştır. Belirtmek gerekir ki modern devletin en önemli özelliği merkezi yönetim yapısıdır. Batıda on sekizinci yüzyıl sonlarında başlayan vergi ve askerlik konularını sürekli ve verimli kılma arayışı merkeziyetçi modern devletlerin doğuşuyla amacına ulaşmıştır. İl düzeni merkezi yönetimin taşra düzenlemesinde fonksiyonel ve il sistemlerini öne çıkarmaktadır. Fonksiyonel sistem, merkezin yetkilerinin belirli hizmetlerden sorumlu kuruluşlara devredilmesi esasına dayanmaktadır. Bu doğrultuda, 1 Kasım 1922'de saltanatın kaldırılması, bu sayede de Büyük Millet Meclisi Hükümeti, İstanbul Valisini yani padişahı görevden alarak tam kontrol sağlamıştır. 24 Temmuz 1923'te Lozan Antlaşması imzalanması sonrası yeni devletin önünde artık bir engel kalmamıştır.

Lozan'dan sonra Ankara'da en çok tartışılan konu yeni devletin niteliğidir. 25 Ekim'de gerçekleşen kabine bunalımının ardından 29 Ekim 1923'te Türkiye Cumhuriyeti ilan edilmiş ve devletin yönetim şekli Cumhuriyet olarak belirlenmiştir. Anlaşılmıştır ki

1921 Anayasası, Millî Mücadele'nin acil ihtiyaçlarını karşılamak için hazırlanmıştı ve yeni devletin gereksinimlerine yanıt verecek derecede değildi.

20 Nisan 1924'te 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile Cumhuriyetin ilk Anayasası yürürlüğe konulmuştur Anayasaya göre hükümet, yürütme işlerini yüklenmiş ana kanattır ve Meclis'e bağlı değildir. Cumhurbaşkanı, Meclis üyeleri arasından bir başvekil seçer ve başvekil de yine Meclis üyeleri arasından vekillerini seçerek Cumhurbaşkanının onayına sunmaktadır. Anayasa, merkeziyetçidir ve merkeziyetçiliği vurgulamaktadır. Vilayet yönetimi tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevler ayrımı) ilkelerine dayandırılmasına rağmen adem-i merkeziyetçilikten tam bir kopuş yaşanmıştır. 1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçi ruhu reddedilmiştir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte ulus devlet yapısına geçilmiş ve merkeziyetçilik güçlenmiştir. Savaş dönemi oluşan meclis kompozisyonu önemli ölçüde yerel ileri gelenlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla o vekilleri korkutmayacak milli birliğe zarar vermeyecek düzenlemelerle savaş dönemi nihayete erdirilmiştir. Savaş sonrası gerçekleşen seçimler sonucunda merkeziyetçilik karşıtı, Mustafa Kemal'in muhalifleri, İkinci Meclis'e girememiştir. Bu da merkeziyetçi yapının eleştirilmesini zorlaştırmış ve idari sistemin merkeziyetçi bir yapıya dönmesine olanak sağlamıştır.

1924 Anayasası öncesinde 1913 tarihli Geçici Kanun, merkeziyetçi bir organizma oluşturma amacıyla değişikliklerle evrilmeye çalışılmıştır. Örneğin, yol vergisi gelirlerinin merkeze alınması çabası mecliste tartışılmış, ancak merkeziyetçi yaklaşıma karşı çıkan vekillerin tepkisi nedeniyle bu yasa tasarısı kabul edilmemiştir (TBMMZC, 1923, 2/2/1: 192-208). Mal müdürlerinin merkezden atanmasını düzenleyen yasa tasarısı, merkeziyetçiliğe yol açacağı gerekçesiyle meclis tarafından kabul edilmemiştir (TBMMZC, 1923, 2/4/1: 346-347). 1923'te idare meclislerinin seçilerek iş gören tüm üyeliklerinin kaldırılması önerilmiş, ancak bu öneri de meclis tarafından kabul edilmemiştir.

Modern ulus devletin en belirgin niteliği merkeziyetçi idare sistematüğünü çözümsemiş olmasıdır. Osmanlı İmparatorluğu'nun geniş coğrafyası ve parçalı yapısının yerini, merkeziyetçi ulus-devlet oluşturmaya uygun, daha homojen ve daha dar sınırlara sahip bir toprak parçası almıştır. Ankara merkezli yeni devlet, yeni bir ulus-devletin inşası ve modernizasyon süreci için merkeziyetçi bir yapıya ihtiyaç duymuştur. Bu bağlamda

özellikle coğrafyanın niceliksel olarak küçülmesi ve yaşanan demografik homojenleşme, merkeziyetçi sistemin inşasına yardımcı olmuştur. 1923'te Cumhuriyetin ilanı ve ardından gelen 1924 Anayasası ile Türkiye'nin idari yapısında merkeziyetçi bir yapı benimsenmiştir.

İmparatorluktan devralınan miras ve Cumhuriyet'in modernleşme hedefleri, merkeziyetçiliği kaçınılmaz kılmıştır; doğal olarak da bu süreç, yerel yönetimlerin yetkilerinin kısıtlanması ve buna koşut merkezi yönetimin güçlendirilmesi ile mümkün olmuştur. Nevahi Kanun tasarısı, yerel idari birimlere geniş yetkiler veren önceki yasa tasarılarının devamı niteliğindedir. Esad Bey, bu tasarının Teşkilat-ı Esasiye'nin temeli olduğunu vurgulayarak, meclisin gündemine getirilmesini istemiştir. Hükümet ise Köy Kanun tasarısını meclise sunmuştur (TBMMZC, 1923, 2/2/1: 516). Bu konuda Dâhiliye Encümen Reis Vekili Vehbi Bey, köy yasa tasarısının tevsi-i mezuniyetten değil, "Hâkimiyet-i Milliye"den güç aldığını savunurken, nevhî yasa tasarısıyla köy yasa tasarısının aslında farklı şeyler olmadığını belirtir (TBMMZC, 1924, 2/6/1: 233-238). Yasa, mülki idareyi köy idaresinden başlayarak düzenlemeyi hedeflemiştir. Tevsi-i mezuniyet ilkesi, merkeziyetçiliği savunan milletvekillerince eleştirilmiştir. Ragıp Bey, tevsi-i mezuniyetin vurgulanmasına karşı çıkarak, tevsi-i mezuniyeti mutlakiyet mantığının devamı olarak yorumlamaktadır. İlkenin kabul edilmesi ile mutlakiyetteki sultanın yerini TBMM'nin alacağından bahseden mebus, hükümeti, nevhî kanununu unutturmak amacıyla köy kanununu çıkarmakla itham eder (TBMMZC, 1924, 2/6/1: 211-237).

1925 yılı, yaşanan Şeyh Sait Ayaklanması ve çıkartılan Şapka Kanunu'na karşı isyanlar nedeniyle oldukça zorlu geçmiştir. Ülke genelinde yaşanan kargaşaları bertaraf edebilmek için, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 86. maddesi gereği sıkıyönetim ilan edilmiştir. Şeyh Sait İsyanı sonrası hükümet, idari düzenlemeler yapma gereği duymuştur. Dönemin Başvekili İsmet Paşa, kalkışma sonrasında idari ve adli tedbirler alacaklarını belirtmiştir. Mülki teşkilatın yeniden yapılandırılması gündeme alınmıştır ve fakat bu süreçte yapılanlar ancak mülki sınırların tespiti ile sınırlı kalmıştır. 1926'da Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile il sayısı düşürülerek idari birimler yeniden düzenlenmiştir. Mülki taksimatta ıslahat yapılmasına yönelik tasarı gündeme gelmiş, ancak köy ve nahiye yönetimlerine ilişkin yasaların görüşmeleri tamamlandıktan sonra ele alınmıştır. Dâhiliye Vekaleti, her 300.000 nüfusa bir il düşecek şekilde bir tasarı hazırlamıştır. Mustafa

Kemal, mülki taksimatta askeri, mali ve adli kuruluşların göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtmiştir (TBMMZC, 1/28/4: 2).

1925 yılında Dâhiliye Vekaleti, Tetkikatı Mülkiye Heyetleri kurmuştur. Bu heyetler, mülki taksimatı iyileştirmek amacıyla incelemeler yapmış ve raporlar hazırlamıştır. 30 Mayıs 1926'da onaylanan Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile 11 il ilçe haline getirilmiş, 27 ilçe bucak haline getirilmiş, 60 bucak kaldırılmış, 18 ilçe yeniden kurulmuş, 17 ilçenin bağlılıkları değiştirilmiştir; kanunla Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Ardahan, Dersim, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Muş ve Siverek illeri ilçe haline getirilmiştir. Dâhiliye Vekaleti'ne 100 bucak kurma yetkisi verilmiştir. Mülki taksimat, iktisadi ve coğrafi koşullar dikkate alınarak düzenlenmiştir. Erzurum milletvekili Münir Hüsrev Bey, bu yasanın teşkilatı mülkiyeyi değil, taksimatı mülkiyeyi konu aldığını savunmuştur. Hüsrev Bey, illerin kaldırılma gerekçelerini eleştirerek, coğrafi ve ekonomik durumların dikkate alınmadığını belirtmiştir. Tekirdağ vekili ve Dâhiliye Bakanı Cemil Bey ise, önerenin eksperler ve tecrübeli yöneticilerin iştirakiyle Dâhiliye Vekaleti'nde bir yılı aşkın sürede detaylı analizlerle hazırlandığını belirtmiştir (TBMMZC, 1926, 2/25/109: 605-615).

1920'de İstanbul'un Dâhiliye Nazırlığı, 1920 tarihli kanunla Dâhiliye Vekaleti'ne dönüşmesine rağmen teşkilat yapısı büyük ölçüde aynı kalmıştır. 1930'da Başvekil İsmet Paşa'nın Meclis'e sunduğu tasarıyla 1624 sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun çıkarıldı. Bu yasa, Dâhiliye Vekâlet'inin işleyişini düzenleyerek, verimliliği artırmayı amaçlıyordu; ilgili yasa dâhilinde vekalet muameleleri umumiyesinde insicam ve münasebet, memurlarda keyfiyet ve mesuliyete ehemmiyet, işten, zamandan ve paradan tasarruf gibi prensipler ön planda tutulmaktaydı. Dâhiliye Vekaleti teşkilatında, Emniyet, İskan, Vilayetler İdaresi, Mahalli İdareler, Nüfus, Tabiiyet gibi alanlarda müstakil şubeler kuruldu. İskân İdaresi, mübadele işleri tamamlanınca Nüfus İdaresi ile birleştirildi. Memurların niteliği ve sorumluluğu önemsenerek, az maaşlı çok memur yerine dolgun maaşlı az memur politikası benimsendi. Bu düzenlemelerle memur sayısı 221'den 196'ya indirildi (TBMMZC, 1930, 3/19/3). Teşkilat yapısında yapılan değişikliklerle, ilgili işler aynı idareler tarafından yürütülerek işlerin daha hızlı ve ekonomik yapılması sağlandı. 1929'da çıkarılan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, mülki idare teşkilatını yeniden düzenledi. Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya, kanunun mülki taksimat ve idari teşkilatı coğrafi ve iktisadi ihtiyaçlara göre

düzenlediğini belirtti (TBMMZC, 1929, 3/10/2: 72-74). Bu kanun, valilerin yetkilerini artırarak merkezi yönetimin taşrada daha etkin olmasını sağladı. Valiler hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de il yerel yönetiminin başı olarak görev yaptı. Vilayet İdaresi Kanunu, devletin taşra yönetimini merkezileştirerek, yerel yönetimleri merkezi otoritenin denetimi altına aldı. Bu yapı, merkezi yönetimin taşrada etkin denetim sağlamasına olanak tanıdı. 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, valilerin yetkilerini daha da genişleten 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na değin yürürlükte kaldı. 1929 yılında düzenlemelerle, taşra yönetimi merkezi denetim altına alınırken, yerel bütçeler üzerindeki merkezi denetim de artırıldı. Bu dönemde çıkarılan yasalar, Cumhuriyeti kuran kadroların merkeziyetçi politikalarının bir sonucuydu. Taşrayı merkezi devletin denetimi altına almak isteyen Cumhuriyet bürokrasisi, il sistemini hayata geçirerek merkeziyetçiliği pekiştirdi.

Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapılarının belli bir süreklilik içerdiği iddiası, Umumi Müfettişlikler özelinde okunabilir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde geniş eyaletleri yöneten valilere benzeyen Umumi Müfettişlikler, Türkiye Cumhuriyeti'nde güvenlik ve verimlilik kaygılarıyla oluşturulmuştur. Ancak Umumi Müfettişlikler, güvenlik hedeflerine hizmet etmesine rağmen sosyal kalkınmada başarısız kalmış ve gereksiz hale geldiğinde lağvedilmiştir. İlk olarak 1921 Anayasası'nın öngördüğü bu düzen, TBMM'ye sunulmasına rağmen bütçe komitesine gönderilmeyerek uygulamaya konulmamıştır. 1921 Anayasası'nda tasarlanmış olması, adem-i merkeziyetçi ruha aykırı görülürken esasında merkeziyetçiliğe geçişin planlandığını düşündürmektedir. 1927 yılında ise 1164 sayılı yasa ile Umumi Müfettişlikler tekrar gündeme gelmiştir. Bu yasaya göre, iktisadi, sosyal ve coğrafi bakımdan ilişkili iller, bir müfettişlik altında toplanmış ve güvenlik, teftiş, murakabe sistemleri güçlendirilmiştir. Elazığ, Urfa, Hakkâri, Bitlis, Diyarbakır, Siirt, Mardin ve Van illerini kapsayan bu müfettişlik, geniş yetkilere sahip valiler² tarafından yönetilmiş ve ilgili bölgelerde görev yapan valiler, idari, mali, polis, jandarma ve ordu üzerinde emredici yetkilerle donatılmıştır. Ancak yeniden belirtmek gerekir ki bu yapı, geçici ve fevkalade ihtiyaçlara özgüdür.

² 1990'larda OHAL Bölge Valileri için kamuoyunun "süper vali" tabiri Umumi Müfettişlik için yanlış olmayacaktır.

İlk müfettişlik Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde kurulurken, 1934 yılında Trakya bölgesini kapsayan İkinci Umumi Müfettişlik kurulmuştur. Trakya'daki müfettişlik, kooperatifleşmeyi teşvik etmiştir. 1935'te Erzurum ve çevresini kapsayan Üçüncü Umumi Müfettişlik ve kısa süre sonra Dördüncü Umumi Müfettişlik kurulmuştur. 1947'de ise Adana merkezli Beşinci Umumi Müfettişlik kurulmuştur ancak resmi belgeler bu müfettişlik hakkında yeterli bilgi sunmamaktadır. 1952'de sonlandırıldıkları dönemde 63 ilden yalnızca 20'si müfettişliklere bağlıydı. Aslında bu sayı kendi başına yukarıda sayılan belli saiklerle kurulduklarının ispatı niteliğindedir. Abidin Özmen'e göre, doğudaki müfettişlikler asayiş ve güvenliği sağlama konusunda önemli hizmetler yapmalarına karşın bu kurumlar sürekli kılınmamış ve geçici özellikleriyle genel gözetim kurumu olarak kalmışlardır (Özmen, 1947: 237-238). Umumi Müfettişlikler hem güvenlik hem de sosyal kalkınma hedefleriyle kurulmuş, fakat daha çok güvenlik kaygılarıyla ön plana çıkmıştır. Bu kurumlar, küresel ekonomik kriz ve savaş yıllarında merkezi otoritenin güçlendirilmesine hizmet etmesinin yanında ekonomik kaygılardan ziyade siyasi ve idari amaçlarla ilişkilendirilmiştir. Bugünkü kalkınma ajanslarına benzer görevler üstlense de döneminin koşulları ve siyasetle olan yakın ilişkileri nedeniyle farklı bir yapıya sahip olmuştur.

Kurumsallaşma, bir yapının uyarlanabilirlik, esneklik, farklılaşmışlık, özerklik ve iç tutarlılık ile istikrar ve saygınlık kazanma süreci olarak tanımlanabilir. Dâhiliye Nezareti'nin kurumsallaşma süreci incelendiğinde, 1877 yılına kadar sürekli olarak kurulup kaldırılması, sonrasında ise Padişah II. Abdülhamid ve İttihat ve Terakki partisinin siyasi elitlerinin etkisi altında kalması gibi nedenlerle bu sürecin tam anlamıyla gerçekleşemediği görülmektedir. Devlet gücünün savaşlar, ihtilaller ve mali buhranlar gibi nedenlerle zayıflaması, Dâhiliye Nezareti'nin yeni yönetim stratejileri geliştirecek enerjiyi bulamamasına sebep olmuştur. Ancak Cumhuriyet dönemine geldiğinde, Dâhiliye Nezareti güçlü bir teşkilat olarak yeniden örgütlenebilmiştir.

Dâhiliye Nezareti'nin uyarlanabilirlik ve esneklik açısından başarılı olduğu, dönemler dâhilindeki yeniliklere uyum sağladığı ve dönüşümde öncü olduğu iddia edilebilir. 1836 yılında kurulan Nezaret, çeşitli kesintilere rağmen, 1877'den itibaren faal hale gelmiştir. Nezaret, işlevlerini üstlenerek ve yenilerini ekleyerek vazgeçilmezliğini kanıtlamıştır. Vekalet de bu konuda başarılı olmuş, ancak daha az keskin dönüşler yaşamıştır. Öncül (Nezaret) ve ardıl (Vekalet) arasında değerlendirme yapıldığında,

Dâhiliye Nezareti'nin daha zor şartlarda, daha az birikimle ve keskin değişimlerle daha fazla öncülük ettiği söylenebilir. Nezaret, diğer devlet organlarından farklı şekilde gelişmiş ve karmaşık bir teşkilat yapısına sahip olmuştur. Vekalet de karmaşık işlevler görmek üzere dizayn edilmiştir. İç tutarlılık açısından ise, Dâhiliye Nezareti'nin varlığı I. Meşrutiyet dönemi sonrasında tartışma konusu olmamıştır. Ancak Vekalet, Cumhuriyet döneminde daha fazla eleştirilmiştir. İmparatorluğun son yüzyılında merkeziyetçilik vurgusu varken, Cumhuriyet döneminde adem-i merkeziyetçilikten kısa bir dönem için yararlanılmış ve merkeziyetçilik sistemine geçilmiştir. Bu süreçte Vekalet, Nezaret'in deneyimlerinden yararlanarak pragmatik bir yaklaşım sergilemiştir. İmparatorlukta merkeziyetçilik, devletin inisiyatifıyla ve tepeden inme bir değişimle kurulmuştur. Sultan, mutlak otoritesini bu değişimi gerçekleştirecek bürokratik yapıyı kurmak için Dâhiliye Nezareti'ni kullanmıştır. Avrupa'nın askeri ve teşkilat üstünlüğü, toprak kaybı endişesi, gayr-i Müslim tebaanın memnun edilme arzusu ve Batılı güçlerin baskıları, gerçekleştirilen reformların temel sebepleri olarak işaretlenebilir. Bu reformlar, Devlet tarafından programlanmış ve Sultan'ın desteğiyle gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyet döneminde ise, Vekalet, daha tecrübeli bir ekip ve kurumsal hafıza ile önemli bir rol üstlenmiştir.

Dâhiliye Nezareti ve Vekaleti, siyasi modernleşme ve dönüşüm sürecinde bazen özne, bazen de obje olmuştur. Siyasi modernleşme, personel toplanması, eğitim yöntemlerinin yenilenmesi, değerlerin yeniden tanımlanması ve bürokratik yapının düzeltilmesi anlamına gelir. Hem Nezaret hem de Vekalet, bu süreçte en etkili araçlar olarak değerlendirilmiştir. Türk sivil bürokrasisi, siyasi modernleşme ve dönüşüm sürecinde önemli bir rol oynamış, Cumhuriyet döneminde de bu rolünü sürdürmüştür. Kurumsallaşma süreci, Dâhiliye Nezareti ve Vekaleti'nin devlet yönetimindeki önemli rolünü vurgular. Nezaret'in kurumsallaşma sürecinde yaşadığı zorluklar ve Vekalet'in Cumhuriyet dönemindeki adaptasyonu, her iki yapının da devletin modernleşme ve dönüşüm sürecinde önemli aktörler olduğunu göstermektedir. Nezaret ve Vekalet, kurumsal hafızaları ve tecrübeleri ile modern Türk devletinin şekillenmesinde kritik birer aktör olmuşlardır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA İDAREYE UMUMİ TAHLİL

Türk hukuk tarihi açısından, Osmanlı İmparatorluğu Türkiye Cumhuriyeti'ne olan öncülüğü nedeniyle büyük bir öneme sahiptir. Osmanlı yönetimi, Tanzimat dönemiyle önemli bir değişime uğramıştır, bu nedenle konuyu Tanzimat öncesi ve sonrası olarak ikiye ayırmanın ve onları da -İdari Teşkilat perspektifine göre- Merkez ve Taşra teşkilatlanması olarak ayrı ayrı incelemek gerekmektedir.

1.1. Tanzimat Öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nda İdare

1.1.1. Merkez Teşkilatı

Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetiminde, bakanlıklar yerine bağımsız idari teşkilatlar ve divan kalemleri kullanılmıştır. Bu nedenle, Osmanlı Merkez teşkilatında Divan-ı Hümayun'un önemi büyüktür.

Divan-ı Hümayun, I. Orhan döneminden itibaren önemli bir yürütme organı olarak işlev görmüştür ve zaman içinde bazı değişikliklere uğramıştır (Taneri, 1974: 42). II. Mehmed'in Fatih Kanunnamesi ile esas değişimini yaşamış olan bu kuruma bir dönem Sultan başkanlık etmiş olsa da Klasik Dönemde en belirgin başkanı Vezir-i Azam, yani sadrazamdır (İnalcık, 1973: 89). Divan-ı Hümayun'un üyeleri arasında Kubbealtı Vezirleri, Rumeli ve Anadolu Kazaskerleri (Kadı'asker), Defterdarlar ve Nişancılar bulunmaktadır (Ortaylı, 2014: 34). Ayrıca, Rumeli Beylerbeyi ve vezir olduklarında Kapudan-ı Derya ve Yeniçeri Ağası da divanda üye olarak bulunabilirler (Ortaylı, 2014: 34). Divan çalışmaları sırasında adi işleri görmek üzere Çavuşbaşı, Kapıcılar Kethüdası ve Re'is'ül-Küttab da divana katılabilir (İnalcık, 1973: 90). Divan üyeleri, toplantılara katıldığında kendi idari birimlerinin uzmanlarını da beraberinde getirebilmektedirler.

Divan-ı Hümayun, devletin siyasi, idari, mali ve askeri işlerinin görüşüldüğü ve karara bağlandığı en yüksek mercidir. Ayrıca, adli ve idari yüksek mahkeme olarak iş gören divan, şer'i hükümlerin sınırları çerçevesinde bazı yasama yetkilerini de kullanmıştır. Bu haliyle yasama, yürütme ve yargı erklerini kısmen de olsa bünyesinde toplayabilmiştir. Sultan'a olan zımni tasdik mecburiyeti ile değerlendirildiğinde, özellikle Klasik Dönemde devletin en önemli kurumu olduğu söylenebilir (İnalcık, 1973: 89).

Divan-ı Hümayunun bürokratik işlerini yürüten idari teşkilata Divan Kalemleri denir ve başında re'is'ül-küttab bulunur (Hezârfen, 1953: 371). Bu kalemlerden Beylikçi, divanın kararlarını tutar, müzakere edilen evrakı gerekli yerlere havale eder ve Mühimme Defterlerini hazırlar (Temelkuran, 1975: 129). Tahvil Kalemleri, yüksek rütbeli memurların kayıtlarını tutarken, Rüüs Kalemi ise düşük rütbeli devlet memurlarının kayıtlarını tutar (Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnâmesi, 1915: 497). Ayrıca, re'is'ül-küttab'ın özel kalem müdürü olan Amedi Kalemi, zaptı arzu edilen vesikaları kaydeden vakanüvis, resmi toplantıların hazırlanmasından sorumlu protokol amiri Teşrifatçı ve önemli konuları takiple görevli Divan Hocaları da bu kalemlerdendi (Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnâmesi, 1915: 499).

Divan'ın en önemli makamı, Osmanlı İmparatorluğu'nun ikinci en önemli makamı olan Vezir-i Azam'dır. Sultan I. Süleyman döneminde Sadr-ı Azam unvanını almıştır. Sadr-ı Azam, padişahın mutlak vekili olup, padişah fermanıyla atanır ve padişah mührüne sahiptir. Divan-ı Hümayun toplantıları haricinde Paşa Kapısı veya Bâb-ı Âli'de görev yapardı. Zamanla Divan-ı Hümayun'un önemi azalırken, sadrazam ve maiyetinde çalışan memurların önemi artmıştır (İnalcık, 1973: 92).

Vezir-i Azam her konuyu Divan-ı Hümayun'a götürmezdi; İkinci Divanı, Cum'a Divanı ve Çarşamba Divanı gibi alt divanlar kurarak memleket meselelerini görüşürdü (Taneri, 1974: 52). Sadrazamın yazışmalarda kullandığı onay biçimi "pençe"³ olarak bilinir (Taneri, 1974: 52). Vezir-i Azam sefere çıktığında yerine Sadaret veya Rikab-ı Hümayun Kaymakamı yahut kaim-makam-ı Asitanen Sa'adet denilen bir vali tayin ederdi. Bu vekil, yabancılara hüküm ve berat verme dışında sadrazamın tüm yetkilerini kullanabilirdi. Ancak bu işlemler, rikab defterleri adı verilen ayrı defterlere kaydedilirdi (Taneri, 1974: 52).

Sadrazamın Bâb-ı Âli'deki resmi işlerini yürüten yardımcılarına kapı halkı denilirdi. Başlarında ise Sadr-ı Azam Kethüdası bulunurdu. Bu memur, Bâb-ı Âli'deki resmi işlemleri yürütmekle görevliydi ve zamanla İçişleri Bakanlığı işlevini üstlenmiştir (Akyıldız, 1992: 11). Günümüzdeki İçişleri Bakanlığı'nın ilk biçimi kethüdalık makamıdır.

³ Günümüzde yazışmalarda kullanılan onay biçimi "paraf" Fransızca kısa imza anlamına gelirken "pençe" işaretin biçimi ve işaretleme süresinden ötürü kullanılmıştır.

1.1.1.1.Tanzimat Öncesi Dâhiliye Nezareti: Sadaret Kethüdalığı

Tanzimat sadece 1839 demek değildir. Tanzimat bir modernleşme anlayışının, bir sürecin ismi olmasından ötürü öncesi ve sonrası adına bir milat şeklinde yaklaşmak tarih perspektifi açısından sakıncalı olabilmektedir. Örneğin resmi tarih yazınında 1453 Orta Çağ'ın bitişi Yeni Çağ'ın başlangıcı kabul edilirken Avrupa Rönesans ve Aydınlanmasını tetiklemesi açısından bir nokta olarak görmektense bir olaylar silsilesinin ilk basamağı olarak görülebilir. Çünkü tarih, bir sayı doğrusu değil, toplumsal ve sosyal olayların geçmişini anlama, kavrama bilimidir. Dolayısıyla bölümlerken Tanzimat öncesi denilen dönem 1839 değil ancak incelenen kurum bağlamında Dâhiliye Nezareti'nin kuruluş yılı olan 1836 olabilir. Tezin sınırlılıkları dahilinde bu türden bir tavır benimsenmesinin sakıncalı olduğu düşünülmemektedir.

Kethüda terimi, güvenilir bir kişi anlamına gelmektedir ve Osmanlı siyasi teşkilatında bu unvan, genellikle göreviyle birlikte -defter kethüdası, hazine kethüdası, kapıcılar kethüdası- kullanılmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda bu unvanla anılan pek çok görevli bulunmaktaydı. Sadaret kethüdası, başvezirin yardımcısı olarak görev yaparken, kul kethüdası ise yeniçeri ağasından sonra gelen ikinci derecede komutan konumundaydı. Bâb-ı Âli de sadrazama yardımcı maiyetine kapı halkı denilmekteydi. Kapı halkını yöneten sadrazam kethüdası idi. Görevi Bâb-ı Âli'deki resmi muameleleri yürütmek olan bu memura Kethuda-i Sadr-i Ali de denirdi. Artan iş yükü, önemini de arttırarak 18. asır başlarında Bâb-ı Âli'de öncelikli söz hakkı olan bir memur oldu (Akgündüz, 2015: 92).

Sadaret kethüdaları, başlangıçta sadrazam buyrulduzu ile atanırken, 18. yüzyıldan itibaren Hatt-ı Hümayun ile atanır hale gelmişlerdir. Sadrazamların en önemli yardımcıları olarak, devlet işleri sadrazama sunulmadan önce kethüdanın elinden geçer ve Bâb-ı Âli'den çıkan tüm talimatlar onun gözetiminde uygulanırdı. Sadaret kethüdalarının kendilerine ait daireleri ve kalemleri olup, kethüda kâtibi gözetiminde çalışırlardı. Padişahın Bâb-ı Âli ziyaretlerinde kethüda, Soğukçeşme Kapısı hizasında karşılayan kişi olur ve sadrazam divanında mutlaka bulunurdu. Taşra idaresindeki tüm olaylar önce sadaret kethüdasına rapor edilirdi ve bu görevli, vezirlerin ve valilerin sadrazam nezdindeki sekretarya görevini görürdü. İstanbul'un iâşesinin temini de kethüda beyin nezaretinde gerçekleşmekteydi (Doğan, 2016: 80).

Sadaret kethüdası Sultan III. Ahmed döneminde bütün devlet memurlarının üstünde resmi bir memuriyet haline geldi ve Bâb-ı Âli'de bir daire, kethüda kitabeti namıyla maiyetine bir memur, bir kalem ve reis verildi (Akgündüz, 2015: 108). Bu bağlamda protokolde almış olduğu yeri, günümüzde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önceki Parlamenter Sistemde Başbakanlık Müsteşarlığı olarak algılamak yanlış olmayacaktır.

1.1.2. Taşra Teşkilatı

Merkeze bağı son derece sıkı olan Osmanlı taşra teşkilatının önemli kısmını eyaletler oluşturmaktadır. Nahiyelerden şekillenen kazalar, kazalardan oluşan sancaklar ve nihayet sancaklardan terkip eyaletler şeklinde örgütlenmişti (Uzunçarşılı, 2011: 502). Eyaletlerde hem askeri hem de idari en yüksek amir olarak kabul edilen, Beylerbeyi veya mir-i miran nam memurlar, padişah adına eyaleti idare ederlerdi. Dönem dönem birtakım değişikliklere uğramakla beraber genel manada yetkileri: eyalet içi tayin ve tevcihleri yapmak, kadı vefatında yenisi tayin edilinceye dek vekâlet etmektir (Uzunçarşılı, 2011: 504). Bu görevlere ilaveten, eyalet Divanı kurup başta idari davalar olmak üzere davaları dinlemek, vatandaşın güvenliğinin temini adına her türlü idari ve siyasi tedbirleri almak olan beylerbeyine eyaletteki sancak beyleri, kadılar ve diğer memurlar itaatle görevli olduklarından, onların eyaletin valisi oldukları kadar onlara eyaletin hâkimi demek de yanlış olmayacaktır.

Bahsedildiği üzere eyaletler, liva veya vilayet olarak da tanımlanabilen sancaklardan olmaktadır. Geç dönem Osmanlı hariç tutulmak üzere vilayet tabiri, eyaletlerle beraber livalar için de kullanılmıştır. Sancaklar, sancakbeyi veya emir adı verilen idari ve askeri bir amir tarafından idare edilir (Uzunçarşılı, 2011: 502). "Sancakbeyleri için en az 100.000 akçelik hassın bulunması gerekliliği" (Akgündüz, 2015: 64) Ahmet Akgündüz tarafından ifade edilmiştir. Ancak "Sancakbeyleri için en az 100.000 akçelik hassın bulunması gerekliliği has ile idare edilen 24 eyalet (Rumeli, Anadolu, Karaman, Diyarbekir, Şam, Sivas, Erzurum, Van, Budin, Cezayir, Halep, Maraş, Kıbrıs, Girit, Bosna, Temeşvar, Trablusşam, Trabzon, Kefe, Rakka, Şehr-i Zur, Çıldır, Kars ve Musul) için vardır" (Ortaylı, 2007: 252). Dolayısıyla sancaklar için kullanılması yanlıştır. Buradaki karışıklığın, beylerbeyi için kullanılması gereken ifadenin sehven sancakbeyi için kullanılmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Sancakbeyleri sancakta icranın en üst mercidir. İdari yetkileri açısından beylerbeyinin sancaktaki karşılığıdır. Vatandaşın güvenliğini temin ve şikâyetleri dinlemekle görevlidir. Beylerbeyi iki tuğ, sancakbeyi bir tuğ sahibidir (Uzunçarşılı, 2011: 505). Yazılan hükümlerde beylerbeyinden sonra kadıdan ise önce yazılırlar. Kaza ve nahiyelerin ise kadı veya subaşı denen memurlar vasıtası ile idare edildiği söylenmelidir. Bu memurlar eyalet ve liva merkezlerinde de bulunabilmektedir (Ortaylı, 2007: 254).

1.2. Tanzimat Arifesinde Sultanın Açmazı: Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyetçilik

II. Mahmud dönemi, imparatorluk sınırlarının genellikle eyaletlerden kaynaklanan tehditlere maruz kaldığı ve imparatorluğun niceliksel olarak küçüldüğü bir zaman dilimine denk gelir. Nitekim 1821 Yunan ve Mehmed Ali Paşa isyanları, ardından 1829'da Yunan bağımsızlığı, Mehmed Ali Paşa'nın durdurulamaz ilerleyişi bunların en önemlileridir. Bunun yanında Fransa'nın 1830 yılında Cezayir işgali de endişeleri had safhaya taşımıştır.

II. Mahmud döneminde sağlamlaştırmaya çalışılan merkeziyetçilik hareketinin temel düşüncesi, adem-i merkeziyetçilik anlayışının imparatorluğun bölünmezlik prensibini zedelediği düşüncesine dayanmaktadır. Özellikle valilerin keyiflerine göre hareket etmekte özgür oluşları onları kontrol edilemez kılmaktaydı. Ayrıca adem-i merkeziyetçiliğin Avrupa'da birkaç memleketin kendi hususi şartlarına uygun olarak çıktığı ve geliştirildiği düşünülüyordu. Bu uygulama Osmanlı'da derinleşirse devlet parçalanabilecekti (Baudin, 1896: 118). Çünkü Balkanlarda olduğu gibi Anadolu'da da ayanın gücü o derece yükselmişti ki imparatorluk topraklarının %75'i üzerinde söz sahibi idiler ve sultanın otoritesi neredeyse İstanbul ile sınırlı kalmıştı (Ubicini, 1854: 4).

Sened-i İttifak ile ayanlara hukuki bir konum vermeye razı olmuş gibi görünse de bu, Sultan II. Mahmud'un katlanabileceği bir durum değildi. Asi ayanın bir kısmı idam edildi, asi olmayana dokunulmadı ancak ölmeleri beklendi ve yerlerine yenisi tayin edilmedi (İnalcık, 1964: 61). Ayanlık rejiminin ortadan kaldırılması için sandık eminliği ve mahalle muhtarlığı getirilerek taşra, idari açıdan merkezin otoritesine bağlanmaya çalışıldı.

Tanzimat'tan sonra taşraya atanan valiler artık idare-i maslahat etmekle kalmayıp, belirlenen ıslahatları da bulundukları bölgede uygulamak zorundaydılar. Hem kısa süreli

atanan hem de elinin altında ne iyi işleyen uzman alt kurumlar ne de güçlü bir askeri güç bulunan valiler eskisine oranla ayan ile iş birliğine daha muhtaç hale geldiler (Hourani, 1968: 62). Fakat ayanın gücünü kırmaya yönelik izlenen politikalar öngörülemeyen gelişmelere neden oldu. Örneğin Yanya ayanı Tepedelenli Ali Paşa'nın gücünün kırılması üstü örtülü bulunan Yunan sorununun kontrol dışına çıkarak canlanmasını kolaylaştırdı (Karal, 1947: 112). Yaşanan tüm bu olaylar imparatorluk dâhilinde artık çok daha hızlı politika üretilmesini ve idarenin de bunları en etkin biçimde uygulamasını zorunlu kılıyordu. Bu bağlamdaki politikalardan biri 1831 yılında tımar uygulamasının resmen kaldırılması ve feodal mülklerin ilgası olmuştur. Ayrıca taşrada köklü ailelere mensup memurlar idareden uzak tutulmaya çalışılıyordu. Bunun en mühim neticesi ayanın, sistemi kendi çıkarları uğruna çevirmek için devlet mekanizmasına sızamaması olmuştur. Bu durum bürokrasiyi ayan ve eşraftan münferit kılabilmıştır (Kuran, 1995: 396). II. Mahmud için etkili bir bürokrasi kurmak en az modern bir orduya sahip olmak kadar önemli idi (İnalcık, 1964: 56). Fakat sultan, bu işleri takip edebilecek kabiliyette çok az memur bulunduğunu düşündüğünden yabancı güçlerden ve uzmanlardan yardım istedi.

II. Mahmud, ordunun devletin işlerinde kullanıldığında çok fazla disiplin problemi yaşadığını deneyimledi. Bu sebeple işlerini yönetecek sivil araçları güçlendirmeye çalıştı. Üst düzey bürokratların kendi sahalarına ilişkin daha fazla sorumluluk almaları için modern kabine sisteminin başlangıcı olarak kabul edilebilecek uygulamalara girişti. Tayinlerde bahşış verilmesi ve kayırmacılık aleyhine kararlar aldı. Merkezde yüksek düzey devlet memurlarının maaşlarını tespit etti (Bailey, 1970: 151). Bunun sonucunda bir ölçüde, padişahın dahi müdahil olamadığı, denge ve kontrol sistemi içerisinde kendine ait hak ve imtiyazlara sahip olan oligarşik idareden mutlakiyetçi idareye geçiş yaşandı (Sugar, 1964: 151).

1.3. Tanzimat Sonrası Osmanlı Devleti'nde İdarenin Dönüşümü

Ana hatlarıyla Osmanlı İmparatorluğu'nda dönüşüm Tanzimatla başlamıştır. Ancak Tanzimata giden süreçte herhangi bir değişiklik veya değişikliğe ilişkin girişimin olmadığını söylemek özellikle Sultan III. Selim'e haksızlık olacaktır. Lakin liderlerin vizyonu hâkim oldukları kadro ile kısıtlı olduğundan olsa gerek askeri yenilikler ile gündeme gelebilen III. Selim idari anlamda, Sultanın olmadığı ve önemini yitiren Divan-

ı Hümayun yerine kendi başkanlığında meclis-i meşveret (danışma meclisi) toplanmasını münasip bulmuştur (Lewis, 1982: 779).

Kronolojik olarak Tanzimat'tan önce olmasına rağmen tarihçi perspektife göre Tanzimat dönemi kabul edilen yenilikler fermana giden yolun taşlarını döşemiştir. Sultan II. Mahmud'un yaptığı yeniliklerin önemli bir bölümü merkez teşkilata yöneliktir. 1837'de Divan-ı Hümayun'un daha önceleri yürüttüğü icra ve yargı görevlerini diğerinden bağımsız kılmak amacıyla Meclis-i Ahkâm-ı Adliye ve Dar-ı Şuray-ı Bâb-ı Âli adında iki önemli yüksek kurul teşkil edilmiştir (Hammer, 1941: 566). Aynı zamanda da 1830lar Divan-ı Hümayuna yardımcı olan kurullarında nezaretleşme sürecidir. Tez çalışmasının konusu olan Dâhiliye Nezareti'ne giden süreçte 1836 yılında Sadaret Kethüdalığı'nın mülga kılınmasıyla Umur-i Mülkiye Nazırlığının ihdası gerçekleşmiştir (Findley, 2014: 203).

Esas itibariyle Tanzimat'la beraber bu reformlar geliştirilerek ve derinleştirilerek devam etmiştir. Örneğin Meclis-i Valay-ı Ahkâm-ı Adliye'nin yasama vazifeleri Meclis-i Ali-i Tanzimat adlı bir yüksek meclise verilmiş olup 1861'de bunlar birleştirilmiş ve üç daireye ayrılmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1990: 128). 1868 yılında ise iki ayrı düzenlemeyle iki yeni üst düzey yetkili kurum oluşturulmuştur. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şuray-ı Devlet olan bu kurullardan Şuray-ı Devlet, bugünkü Danıştay'ın atasıdır. Aynı zamanda ilgası olan 1876'ya kadar yasama vazifesine de yerine getirmiştir. Kritik vazifesi kanun ve nizamnameleri analiz etmek ve layihaları hazırlamaktır.

1876 Kanun-i Esasi ile kısıtlı yasama yetkisi Şuray-ı Devlet ve emsali organlardan alınmış olup Hey'et-i A'yan ve Hey'et-i Meb'usan'dan oluşan Meclis-i Umumi'ye verilmiştir (Canatar, 1998: 144). Aynı düzenlemeye göre yürütme yetkisi sadrazamın başkanlığında toplanan Meclis-i Vükela tarafından görülecektir. Günümüzde bunu Bakanlar Kurulu olarak anlamak pek tabi yanlış olmayacaktır.

Tanzimat Dönemi Osmanlısında artık Divan-ı Hümayun yerine belli kurullar ve meclisler vardır. Divan üyeleri gitmiş yerlerine vekiller ve nazırlar gelmiştir. "Başvekâlet, Adliye ve Mezahib Nezareti, Bahriye Nezareti, Dâhiliye Nezareti, Defter-i Hakani Nezareti, Evkaf Nezareti, Harbiye Nezareti, Hariciye Nezareti, Maadin ve Orman Nezareti, Ma'arif Nezareti, Nafia Nezareti, Posta ve Telgraf Nezareti, Ticaret Nezareti ve Sıhhiye Nezareti" (Shaw, 1994: 108) Cumhuriyete kadar devam edecek olan nezaretler

arasında sayılabilir. 1876 ile kurulan bu düzen imparatorluğun dağılması sonrasında da devam etmiştir.

1864 ve 1871 tarihli iki önemli nizamname ile taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiş, eyalet ifadesinin yerine vilayet ifadesi kullanılmış ve vilayetlerin genel idare amiri olarak valiler atanmıştır (Çadırcı, 2007: 67). Valinin emri altında "Vali Mu'avinleri, Defterdarlar, Mektupçular, Umur-ı Ecnebiye Müdürleri, Zira'at ve Ticaret Müdürleri, Ma'arif Müdürleri, Tarik Eminleri, Vilayet Defter-i Hakani Müdürleri, Evkaf Müdürleri ve Alaybeyleri (Zabtiye Müdürleri) bulunur. Ayrıca vilayette Meclis-i Umumi ve Vilayet İdare Meclisi olmak üzere iki de kurul bulunurdu. Livalarda idarenin başı Mutasarrıflar, kazalarda Kaymakam, nahiyelerde Müdür ve köylerde ise Muhtardır" (Acar, 2013: 46). Tüm bunlara ek olarak imparatorluğa idareci yetiştirmek maksadıyla Mekteb-i Mülkiye'nin 1859 yılında açılmış olması reformların, profesyonel kadrolar eliyle yürütülmek istendiğinin ispatı niteliğindedir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. DÂHİLİYE NEZARETİ

2.1. Dâhiliye Nezareti Umumi Tahlil

Osmanlı Devleti'nde Dâhiliye teşkilatı "Bâb-ı Âli" olarak bilinegelmiştir. Günümüz Türkçesi ile anlam karşılığı "yüksek kapı"dır. Yabancı kaynaklarda "Sublime Porte" veya "Ottoman Porte" olarak anılmaktadır (Faroqhi, 2004: 184). Bugünkü İçişleri Bakanlığı'nın öncülü olan Dâhiliye Nezareti, Divan-ı Hümayun'un üyelerinden biri olan Sadaret Kethüdası'ndan türemiştir. II. Mahmud döneminde yapılan reformlarla, bu makam 1835 yılında Umur-ı Mülkiye Nezareti adını almış ve nazır Pertev Paşa atanmıştır. 1837'de bu teşkilatın ismi değiştirilerek Dâhiliye Nezareti olmuş ve nazırlığına Akif Paşa getirilmiştir (İpşirli, 1994: 414). Bu çalışmanın ilk bölümünde Tanzimat öncesinin aktarıldığı gibi merkez ve taşra teşkilatı olarak ayrı biçimlerde anlatılması gerektiğinden Tanzimat sonrasının Dâhiliye Nezareti özelinde de benzer şekilde anlatılması gerekmektedir.

2.1.1. Merkez Teşkilatı

Dâhiliye Nazırlığı Mektupçu, Mutasarıf, Kaymakam, Mülkiye Müfettişi ve Valiler gibi kamu görevlilerinin atama, eşgüdüm, bütçe ve idari işlerinden sorumlu olarak iş görmüştür. 9 Aralık 1913 tarihinde yayımlanan Dâhiliye Nezareti Teşkilat Nizamnamesiyle yeniden yapılandırılan Dâhiliye Nazırlığına Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti de vezaif kılınmıştır. Dâhiliye Nazırlığı, Osmanlı İmparatorluğu'nun Türkiye Cumhuriyeti'ne devrine değin hayatta kalmıştır. Son nazır Salih Hulusi Paşa 1922 yılı Haziran-Kasım ayları arasında görev yapmıştır. 4 Kasım'da kazanılan kurtuluş mücadelesi, saltanatın sessizliği ve Ankara Hükümeti'nin hâkim-i İstanbul olması üzerine eski rejimin son hükümeti Tevfik Paşa kabinesi ile beraber istifa etmiştir.

On yedinci yüzyılda devletin gerileme süreci tartışmasız olarak kabul edilmiştir ve bu dönemde birçok ıslahat girişi yapılmıştır. On yedinci yüzyıl sonlarından itibaren Batı ülkelerine karşı alınan, özellikle askeri alandaki, başarısız sonuçlar sonucu, imparatorluğun zayıflıkları görünür olmaya başlamış ve toplum nezdindeki gerilimler de artış göstermiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun ileri gelenleri, değişim gerekliliğini fark etmiş ve çeşitli alanlarda ıslahatlar yapılması gerektiğini savunmuşlardır (Akyıldız, 2015:

18). Özellikle askeri alandaki reformların başarısı, diğer alanlardaki reformları tetiklemiş ve devletin modernleşme sürecine katkıda bulunmuştur.

II. Mahmud'un reformları, merkeziyetçi bir yönetim anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. II. Mahmud, merkezi otoriteyi güçlendirmek amacıyla, Yeniçeri Ocağı'nı lağvetmiş ve yeni askeri birlikler oluşturmuştur. Ayrıca, yönetimde merkeziyetçiliği sağlamak amacıyla idari reformlara girişmiştir. Dört yüz yıllık Osmanlı İmparatorluğu idari teşkilat yapısını Tanzimat'tan sonra değiştirerek modernize etmiş ve yeni kurumlar oluşturmuştur. Bu açıdan II. Mahmud dönemi, idari, mali ve askeri reformların tam olarak başlatıldığı ve imparatorluğun yeniden yapılandırıldığı bir dönemdir.

Tanzimat Dönemi'nde, reformların sistematik bir şekilde uygulanabilmesi için merkeziyetçi bir yönetim yapısı oluşturulmuştur. Bu dönemde, Sadaret makamı, başvekâlet olarak yeniden yapılandırılmış ve devletin merkezî idaresi güçlendirilmiştir. 30 Mart 1838'de yapılan bir düzenlemeyle, sadaret makamı başvekâlet olarak değiştirilmiş ve Rauf Paşa başvekili tayin edilmiştir. Bu yeni düzenlemelerle birlikte, Osmanlı Devleti'nde merkeziyetçi yönetim anlayışı daha da güçlenmiştir (Akyıldız, 2015: 46).

Sultan Mahmud'un vefatından sonra, Sultan Abdülmecid, merkeziyetçi yönetim anlayışını devam ettirmiştir. Sadaret, 2 Eylül 1839'da yeniden yapılandırılarak, Dâhiliye Nezareti kurulmuş ve Hariciye Nezareti ile ayrılmıştır. Bu düzenleme, devletin idari yapısının modernleşmesinde önemli bir adım olmuştur. Ayrıca, 1869 tarihine kadar süren bu düzenlemeler, Dâhiliye ve Hariciye nezaretlerini birbirinden ayırmıştır (Akyıldız, 2015: 48). 1851 yılında Bâb-ı Âli evrak odası teşkil edilmiş ve bu oda ile Bâb-ı Âli'deki evrak akışının düzen alması sağlanmıştır. "Mustafa Reşit Paşa'nın emriyle 1846 yılında Hazine-i Evrak ismine sahip bir arşiv birimi meydana getirilmesine karar verildi ve bu birimin inşası İtalyan mimar Gaspere T. Fossati tarafından 1848 yılında tamamlandı" (Ágoston ve Masters, 2008: 470). Yapılan arşiv çalışmalarıyla, eski evrak ve yazışmalar arşivlenmiş ve gerektiğinde tekrar kullanılmıştır. İmparatorluğun güçlü olduğu arşivcilik yalnızca saray arşivi iken artık kurumlar için arşiv düşünülmüş kurumsal hafızanın oluşması sağlanmıştır.

Tanzimat döneminde memurların işe başlamadan evvel yemin etme uygulaması başlatıldı. Bu sebeptendir ki diğer memurlara örnek teşkil etmesi için ilk önce Sultan Abdülmecid Kur'an üzerine yemin etmiştir (Akyıldız, 2015: 50). Bâb-ı Âli'nin mesai günleri tekrar düzenlenerek 1836'ya kadar resmi tatil günleri olmayan merkez teşkilatı için Perşembe günleri tatil günü olarak uygulamaya konulmuştur. Bu uygulama daha sonraları 1842 tarihli İrade-i Dâhiliye ile cuma gününe alınmıştır (Findley, 2014: 194).

II. Mahmud'un 1836'da yayınladığı Hatt-ı Hümayun ile Sadaret Kethüdası'nın görevleri yeniden düzenlenmiş ve bu makam, Umur-ı Mülkiye'den sorumlu olmuştur. 1837'de ise bu makam Dâhiliye Nezareti olarak yeniden adlandırılmış ve Hariciye Nezareti'nden ayrılmıştır. Böylece, Dâhiliye ve Hariciye nezaretleri birbirinden bağımsız hale gelmiştir (Akyıldız, 1993: 56).

2.1.2. Taşra Teşkilatı

Merkez teşkilatında yapılan yeniliklerin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için taşrada alınan kararların merkezden uygulamaya geçiş süreçleri büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle taşra teşkilatında da reformlara ihtiyaç duyulmuştur. 3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Parkı'nda okunan Gülhane Hatt-ı Hümayunu, bu gerekliliği gözler önüne sermiştir. Bu hattın ardından yeni vergi sisteminin temeli oluşturulmuş ve iltizam usulü kaldırılarak, yerine muhassıllık sistemi getirilmiştir. Ancak, yeni sistemde istenen vergi geliri sağlanamadığından, muhassıllık sistemi sona erdirilmiş ve tekrar iltizam sistemine geri dönmüştür. İltizam sistemine dönülmesiyle birlikte, taşra teşkilatlarında yeniden yapılanma ihtiyacı doğmuştur. Tanzimat döneminde taşrada yaşayan tebaanın problemlerini temsilciler aracılığıyla merkeze iletebilmesi amacıyla yerel meclisler kurulmuştur. Bu meclisler, bölgedeki Müslüman ve gayrimüslim halkın seçtiği temsilcilerden oluşmuş ve arzu hallerin merkeze iletilmesini sağlamıştır. Bu meclisler, yerel yönetimlerde önemli bir rol oynamış ve taşradaki halkın sorunlarını çözmek için bir platform oluşturmuştur (Kara, 1947: 61).

1829 yılında İstanbul'da mahallelerde güvenliği sağlamak amacıyla muhtarlık teşkilatı kurulmuş ve bu sistem 1833 yılından itibaren yaygınlaştırılmıştır. Muhtarlar, vergi toplama gibi görevlerle de sorumlu tutulmuşlardır (Akyıldız, 2015: 75). "1842 yılında taşrada, başına müdür tayin edilecek biçimde, birkaç köyün bir araya getirilmesi ile kaza yönetimleri teşkil edilmiştir. 1871 yılında yapılan bir düzenlemeyle kaza

müdürlerinin yerine kaymakamlar getirilmiştir. 1842 yılında yapılan düzenlemeyle sancak yönetimleri merkezden atanan kaymakamlara bırakılmıştır. Maiyetlerinde malmüdürü, hâkim, tahrirat başkâtibi, mal başkâtibi, Müslim ve gayri Müslim halkın temsilcilerinden oluşan sancak meclisleri vardır. Bu meclis belirli aralıklarla toplanıp güvenlik, maliye, yönetim, eğitim ve beledi konularda çalışma yapmışlardır. Çözülemez derecedeki konuları ise eyalet meclisine intikal ettirmişlerdir" (Çadircı, 2007: 61-62).

Eyaletlerde valilerin emirlerini uygulamak üzere defterdarlar atanmış ve Müslüman halkın seçtiği temsilcilerden oluşan Büyük Meclis adlı yerel meclisler kurulmuştur. Bu meclisler, yerel sorunların çözülmesinde önemli rol oynamış ve valilere yardımcı olmuştur. Ayrıca, valilerin başkanlık ettiği meclisler, güvenlik, bayındırlık ve diğer idari görevleri yürütmüştür (Çadircı, 2007: 65).

1864 yılında yayınlanan İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi ile eyalet adı vilayete, sancak adı livaya dönüştürüldü. Bu Nizamname ile Nahiye adı altında yeni kurumlar kuruldu. Kaza, nahiye ve kariye (Köy) şeklindeki bölümlerle yapılanma biçimini alıyordu. Bu sistemin en göze çarpan özelliği iş bölümüne gidilerek halkın temsilcileri aracılığıyla bir ölçüde yönetime katılmalarının yani arkaik bir katılımcı model sağlanması olarak görülebilir. Eyalet Meclislerinin adı vilayet idare meclisleri olarak değiştirildi. Ek olarak yılda kırk gün toplanan Vilayet Umum Meclisleri oluşturuldu. Vilayet İdare Meclislerinin benzerleri liva ve kazalarda da teşkil edilmiştir (Çadircı, 2007: 67).

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı ile Avrupa devletlerinin talepleri ve baskıları gereği gayri Müslim tebaanın vilayet sancak ve kaza meclislerinde yer almaları için gerekenin yapılacağı taahhüt edildi. Ülke içerisinde çıkan ayaklanmalar ve Avrupa devletlerinin diğer bölgeler için de haklar ve ayrıcalıklar istemeleriyle eyalet yönetimlerinde birtakım değişiklikler oldu (Çadircı, 2007: 210).

9 Haziran 1861 yılında, eşitler arası egemenlik anlayışının tamamen dışına çıkılarak, İngiltere, Rusya, Fransa, Avusturya, Prusya ve Osmanlı devletinden oluşan bir komisyonla Lübnan Nizamnamesi hazırlandı. Bu nizamname ile Lübnan, Cebel-i Lübnan adıyla idari ve mali olarak özerk bir yapı kazanmış oldu (Reyhan, 2006: 171-181). Bu yeni vilayet sistemi tamamen benzer olmamakla beraber sonrasında Anadolu ve

çevresindeki Erzurum, Halep, Suriye gibi yerlerde ve hatta Bosna, Edirne gibi Balkan topraklarında uygulamaya konulmuştur. Tanzimat sonrası vilayet sistemi, bazı sapma ve istisnalar hariç tutulmak üzere ağırlıklı olarak Fransa'nın sistemi örnek alınarak yapılmıştır (Ortaylı, 2016: 141). İlerde anlatılacağı üzere 1864 Vilayet Nizamnamesinden itibaren imparatorluk yönetiminde meydana getirilen daha da derin değişiklikler I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet dönemleriyle sürmüştür (Çadırcı, 2007: 210).

Osmanlı İmparatorluğu'nun geniş coğrafyasında, vilayetler arasında farklılıklar bulunmasına karşın uygulanan merkezîyetçi yönetim anlayışı ile vilayetler arasında uyum sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, bu farklılıklar zaman zaman idari zorluklara yol açmış ve bazı bölgelerde imtiyazlı yönetimler oluşturulmuştur. Bu durum, merkezi otoritenin zayıfladığı dönemlerde daha belirgin hale gelmiştir.

2.2. Dâhiliye Nezareti Teşkilatı

2.2.1. Merkez Teşkilatı

Dâhiliye Nezareti'nin diğer devlet organlarından bağımsızlaşma, farklılaşma ve kendi içinde uzmanlaşma derecesi Osmanlı modernleşmesinin bir ölçütü sayılmalıdır. Nitekim Osmanlı bürokrasisinde bu farklılaşma ve uzmanlaşma sonucunda, yeni idari yapı ögeleri ortaya çıkmış ve kendilerine özgü bir dizi işlemi üstlenmeleri söz konusu olmuştur. Çünkü bu tür merkezi-bürokratik sistemler yüksek derecede yaygın ve ayrıntılı bir idari aygıtı sahiptirler. Bu yönüyle Dâhiliye Nezareti teşkilatının bu denli yaygın ve ayrıntılı olması Osmanlı modernleşmesi ile doğrudan alakalıdır. 19. asrın ilk çeyreğinden itibaren bütün nezaretlerde aşağı yukarı şu klasik kalemler teşekkül etmiştir: Müsteşarlık, mektubi, tahrirat, evrak, sicil-i hususi ve muhasebe kalemleri. Tanzimat'tan sonra ise her nezaretin idari teşkilatında sık sık değişiklikler yapılmıştır. Dolayısıyla Dâhiliye Nezareti'nin teşkilatını statik şekilde ortaya çıkarmak neredeyse imkânsızdır. Çünkü 1877-1922 yılları arasında Nezaret içinde teşkil edilip lağvedilen veya ismi değiştirilen 200'den fazla kalem bulunmaktadır (Erdoğan, 2005: 26-27). Bu sırada birçok memuriyet, müdüriyet seviyesine yükseltilmiş, bir kısmı alt seviyeye düşürülmüş, oldukça büyük bir kısmı lağvedilmiş veya yeni kadrolar ihdas edilmiştir. Görünümü netleştirmek adına Dâhiliye Nezareti'nin temel organlarını incelemek gerekmektedir.

2.2.1.1. Hususi Kalem (Kalem-i Mahsus) ve Şifre Kalem

Bu kalem Nazır'ın dâhili, harici, hususi ve gizli iş ve haberleşmelerini yürütür, randevularının zaman ve şeklini ayarlar, memurların taltifi, yazışma usulü ile ilgili işlerle ilgilenir ve Nezaret'in tercüme işlerini yerine getirirdi. 1913 tarihli Dâhiliye Nizamnamesi ile görülmektedir ki Nezaret'in Şifre Kalem ve Haremeyn-i Muhteremeyn Tercümanlığı da bu kalemin dahlindedir (BOA, NTD: 21/229-231; Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 3; BOA, DNTUM: 4/185; BOA, DNMUM: 4/185).

Bürokrasideki değişim ve ihtiyaçlara göre şekillenen Şifre Odası, Nezaret'in alt birimleri arasında farklı büro ve müdürlükler içinde yer almıştır. Özellikle taşra ile yapılan acil haberleşmelerde telgrafın kullanılmasının giderek yaygınlaşması üzerine Şifre Kalem'i'nin de önemi giderek artmıştır. Ayrıca bu oda ve odaya bağlı kalem bazen diğer nezaret ve devlet dairelerinin de acele haberleşmelerinin şifrelenmesinde vazife görmüştür.

2.2.1.2. Muhasebe Müdüriyeti

Bu müdüriyet, Nezaret'in Sadaret ve Şuray-ı Devlet'in bütçelerine yönelik işlemleri gerçekleştirmiştir. Aynı zamanda Nezaret'in harcama ve taahhütlerini inceler, denetler, hesap kayıtlarını düzenler ve kaydederdi. İlaveten, muhasebe işlerine dair haberleşmeyi de yönetirdi (BOA, DNTUM: 4/21; Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 4).

2.2.1.3. Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti

1844 yılında kurulan Zabtiye Teşkilatı, 1879'da Zabtiye Nezareti olarak yeniden yapılandırılmıştır. Uzun bir süre toplumsal güvenliğin sağlanamaması üzerine zabtiyenin yeniden teşkilatlandırılma ihtiyacı doğmuş ve 1909 yılında Zabtiye Nezareti kaldırılarak yerine Dâhiliye Nezareti'ne bağlı Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti ve İstanbul vilayetine bağlı Polis Müdüriyeti kurulmuştur. Müdüriyet, yabancıların Osmanlı tebaasına geçiş işlemlerini yürütmüştür (BOA, DH.EUM.THR., 1909: 1/10).

İstanbul Polis Müdüriyeti, 1909'da Vilayet Kanunu gereği kurularak, İstanbul vilayetinin güvenliğinden sorumlu olmuştur. Ancak İstanbul'un güvenliği konusunda yaşanan anlaşmazlıklar nedeniyle, 4 Haziran 1911'de İstanbul'a atanan polis işleri, Emniyet-i Umumiye Müdüriyetinden alınarak doğrudan Dâhiliye Nezareti'ne bağlanmıştır. İstanbul'daki jandarma gücü de bu birime bağlanmıştır. İstanbul Polis

Müdüriyeti, şehir içi polis hizmetlerinden sorumlu olmuştur (BOA, DNTUM: 1/22-23; Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 5; BOA, DNMUM: 4/175).

Emniyet teşkilatı, İstanbul'un işgali sırasında büyük bir darbe almış ve etkinliğini yitirmiştir. İşgal altındaki bölgelerde yeni polis teşkilatları kurulmuş ve mevcut Osmanlı emniyet teşkilatı devre dışı bırakılmıştır. Millî Mücadele döneminde, güvenliği sağlamak amacıyla Umum Jandarma Kumandanlığı, Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti ve İstanbul Polis Müdüriyeti re-organize edilmiştir (Eraslan ve İsmail, 1984: 144).

2.2.1.4. İdare-i Umumiye-i Dâhiliye Müdüriyeti

Nezaret'in tam olarak vücut bulmasının akabinde değişmeyen kalemlerinden Mektubi Kalemi, mektubi odası, mektupçu, mektubi dairesi gibi değişik isimlerle ifade edilse de esas vazifesi hiçbir zaman değişime uğramamıştır. Nezaret'te yeni daire ve kalemlerin tesisiyle büyüyen bürokratik yoğunluk, mektupçuluk görevini bir daire halinde teşkilatlandırmaya yöneltmiştir (Erdoğan, 2005: 31).

Şifre Kalemi kurulmadan evvel Dâhiliye Nezareti'ne ait telgraf haberleşmelerini Mektubi Kalemi tarafından yürütülüyordu. 1909 yılında idari teşkilatta ve bu yönde Dâhiliye Nezareti'nde yapılan düzenleme ile mektubi kaleminin görevini yerine getirmek üzere Muhaberat-ı Umumiye Dairesi kuruldu (BOA, DH.MTV: 643; BOA, DH.SYS: 654; BOA, DH.MUI: 667) ve idare Evrak Kalemi'ne bağlandı (BOA, DH.ŞFR: 656). Daha sonra 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Dâhiliye Müdüriyeti kuruldu. Bu Müdüriyet, kanun ve nizamlarla, Nezaret'in diğer dairelerine ait olmayan tüm görev ve idari işlemlerin yerine getirilişini inceler, takip eder ve bu hususta ne gerekiyorsa bunu belirler ve yerine getirirdi. Ayrıca bu hususlarda Nezaret'in diğer nezaretlerle ve vilayetlerle resmi haberleşmesini sağlardı (Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 6).

2.2.1.5. Evrak Müdüriyeti

19. asırda devlet örgüt ve hiyerarşisinde yaşanan gelişmeler, artan işlem hacmini kontrol altına alabilmek için kurulan Bâb-ı Âli Evrak Odası'nın esaslarına uymak kaydı ile nezaretlerdeki Evrak Odaları da uygulamalarını bu şekilde yapmaya başladılar. Nitekim Dâhiliye Nezareti'nde de kalemiyeden daire veya büro sistemi olarak bilinen sisteme geçiş süreci başladı. Evrak Müdüriyetinin görevi Nezaret ile ilgili olarak gelen evrakı almak, göndermek, bunları kayda geçirmek ve dosyalarını hazırlayıp arşivlemektir (Aydın, 1996: 9).

2.2.1.6. Umur-ı Aşair ve Muhacirin Müdüriyeti

Bu müdüriyet, küçük asabiyetlerin umumi ve hususi durumlarını, alışkanlıklarını, törelerini, ihtiyaç ve hususi eğilimlerini inceleyerek bu toplulukların yerleştirilmesi ve tabiri caizse medenileştirilmelerini⁴ organize eder ve icra ederdi. Müdüriyet, göçmenlerin yerleştirilmesi, iskânlarının organize edilmesi ve göçmenlerin iş ve işçi sağlığı ile ilgili konularda görev yapardı. Aynı zamanda imparatorluk dışına, başka bir ülkeye, yerleşmek isteyenlerle de ilgilenirdi⁵ (Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 8). Müdüriyetin sayılan görevleri ışığında klasik dönem Osmanlı tarihinde yer alan "İskân Politikası"nın modern bir biçiminin⁶ amaçlandığı görülmektedir. Fakat on sekizinci yüzyılın ikinci yarısından itibaren kontrol altına alınması gereken Arap aşiretleri açısından oldukça geç kalınmış bir atılım olduğunu söylemek, imparatorluğun Arap yarımadasının doğusunda kaldığı zor durum incelendiğinde, yanlış olmayacaktır.

2.2.1.7. Umur-ı Mahalliye-i Vilayat Müdüriyeti

Devletlerin kaynak bulmak için atabileceği adımlar, harcamaların kısılması ve vergilerin düzenli şekilde toplanması gibi mali işlerin düzenlenmesidir. Bu nedenle, devlet mali rasyonalizasyon sürecinde daha etkili ve verimli bir yönetim için önlemler almaya başlamıştır (Weber, 1978: 1014). Mali sistemin düzeltilmesi ve ardından diğer bürokratik organların modernleştirilmesiyle devletlerin kaynak bulma süreci daha etkin hale getirilmiştir.

Vilayet Özel İdare Kanunu'na göre il özel idaresi hakkında her türlü meselenin tatbiki ve bütün işlemlerle uğraşmak Dâhiliye Nezareti'nin göreviydi. Bunun için Nezaret içinde Umur-ı Mahalliye-i Vilayat Müdüriyeti tesis edildi. Bu Müdüriyet, bunun haricinde Nezaret'in denetleme yetkisini kullanır, vilayet ve bağımsız livaların diğer nezaretlerle olan bu konudaki haberleşmelerini idare eder, vilayet bütçelerini inceler ve onaylardı. Bir bakıma vilayet kanunlarını özel idare kısmında belirtilen tüm yerel hizmetlere ve belediyelere ilişkin işlem, karar ve girişimleri takip ederdi (Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 7). Bu müdüriyetin günümüzde İller İdaresi Genel Müdürlüğü olarak bilinen müdürlüğün ilk biçimi olduğunu iddia etmek hatalı olmayacaktır.

⁴ Dönemin kanunu "medenileştirme" kelimesini kullanmaktadır.

⁵ Nizamname bu ifadeyi görev olarak sayarken arşiv belgelerinde bu yönde bir kayda rastlanmamıştır.

⁶ En modern haliyle günümüzde "entegrasyon" kavramı olarak düşünülebilir.

2.2.1.8. Hukuk Müşavirliği

Nezaret'in hukuki işlemleri evrak odasındaki görevliler ve Nezaret dava vekili olarak isimlendirilen bir memur tarafından yürütülmekteydi. İdari yapının yeniden örgütlenmesi sürecinde Dâhiliye Nezareti'nde Hukuk Müşavirliği Kalemi de bağımsız bir kalem olarak tesis edilmiştir. Bu kalemin esas görevi Nezaret'i ilgilendiren kanunlar, nizamlar, talimat layihaları, genel emirler, hukuki sorunlar ve idari düzenler hakkında görüş bildirmek ve hukuki sorunları çözüme kavuşturmaktır. Ayrıca çıkan kanunların, nizamaların ve talimat layihalarının tanzimi ve Dâhiliye Nezareti'ne ait davaların takibi ile ilgili evrakın muhafazası gibi görevler de bu müşavirliğin vazifesi haline gelmişti. Hukuk müşaviri bu görevlere ek olarak Dâhiliye Nezareti Müsteşarı'nın yardımcılığını ve Hukuk Müşavirliği Kalemi de Müsteşarlık kalemi görevini yerine getirmiştir (Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 2-9).

2.2.1.9. Memurin ve Sicill-i Ahval Müdüriyeti

1877 yılından itibaren gerek Sicill-i Ahval Müdüriyeti gerekse Memurin Müdüriyeti Nezaret'in içerisinde ayrı ayrı yer almışlardır. Sicill-i Ahval Müdüriyeti tüm devlet memurlarının hal tercümelerini tasdikiyle vazifeliydi. Ayrıca devlet salnamesini de hazırlardı. Memurin Müdüriyeti ise dâhili memurlara ait bütün kayıtları düzenlemekteydi; bunlara ilişkin hal tercüme dosyalarını hazırlar, olayları takip eder, memurlar hakkında haberleşme işlemlerini idare eder ve yerine getirirdi (BOA, İ, DH, 1877: 60938; Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 10). 1914 yılında ise genel sicil tutulmasına gerek kalmadığı gerekçe gösterilerek bu iki müdüriyet birleştirilmiştir (BOA, İ, DH, 1914: 1332.B.15/23).

2.2.1.10. Nüfus Müdüriyeti

Tanzimat'tan önce nüfus ve seyahat varakası ile ilgili işlemlerin yapılması için İstanbul'da Ceride Nezareti kurulmuştur. Eyaletlerde bu nezaretin uzantısı Defter Nazırlıklarıdır (Çadircı, 1991: 48). 1881 yılından sonra Nüfus İdaresi Dâhiliye Nezareti'ne bağlı olarak çalışmaya başlamıştır (Sicill-i Nüfus Nizamnamesi, 1881). Zamanla müdüriyet haline gelen bu birimin görevi devletin nüfus işlemlerini yapmak, Nezaret'in bu minvalde haberleşmelerini idare edip yürütmektir. Ayrıca nüfus istatistiklerini hazırlamak ve nüfus sayımı hakkında gereken önlemleri almak da bu müdüriyetin göreviydi (Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 12). Bununla beraber yerli ve

yabancılar mürur tezkiresi, seyahat varakası da verilirdi (BOA, DH.MKT, 1881: 1334/55). Bu müdüriyet vilayetlerdeki sicill-i nüfus idarelerinin merciiydi.

Bir diğer nokta da 1880 yılında her nezalette bir istatistik kalemi kurulmasının kararlaştırılmasından sonra Dâhiliye Nezareti'nde de kendi personeli ve bütçesi olan bir istatistik kalemi kurulmasıdır 1908 yılında bu kalem, Nüfus Müdüriyeti içerisine alınmıştır (BOA, DH.SN.THR: 676).

2.2.1.11. Hapishaneler Müdüriyeti

Hapishanelerin idari yönden Dâhiliye Nezareti'ne bağlanması 1881 yılında gerçekleşmiştir. Bundan sonra gardiyanların tahsisatı, "Harbiye Nezareti'nden değil, Dâhiliye Nezareti bütçesinden karşılanmaya başlandı. 1907'den itibaren hapishaneler de Dâhiliye Nezareti bütçesine dâhil edildi. 1911 yılında ise tüm hapishaneler, Nezaret'te teşkil edilen Hapishaneler İdaresi'ne bağlandı. İki yıl sonra Mebani-i Emiriye ve Hapishaneler İdaresi Müdüriyeti de kuruldu" (Erdoğan, 2005: 35). Bu müdüriyet, hapishanelerin etkin bir şekilde korunması, yönetilmesi, inşaat ve tamirat işlerinin gerçekleştirilmesi, hesap işlemlerinin takibi ve buna ilişkin haberleşmeyi sağlamakla görevliydi.

2.2.1.12. Jandarma Umum Kumandanlığı

Teşkil edilmesinden itibaren Harbiye Nezareti'ne bağlı olarak faaliyet gösteren jandarma teşkilatı ile ilgili olarak yayınlanan mevzuatta, jandarmanın idari ve askeri birimlerle ilişkileri konusunda tam olarak açıklık getirilmemiştir (BOA, DH.MUİ, 1909: 7/8). Bu nedenle, taşradaki jandarma teşkilatının kanuni olarak kime bağlı olacağı konusu belirsiz kalmıştır. Bu duruma çözüm olarak, 1912 yılında alınan bir kararla, Umum Jandarma Kumandanlığının özlük hakları konularında Harbiye Nezareti'ne, memleketin huzur ve güven ortamının tesisine ilişkin iş görmesi konusunda ise Dâhiliye Nezareti'ne örgeninde bulunması uygun görülmüştür (Jandarma Kanun-ı Muvakkatı, 1912). Bu doğrultuda kumandanlık, 15-16 Mart 1919'da eksiksiz biçimde her türlü konu ve muamelatıyla Dâhiliye Nezareti'ne bağlanmıştır (BOA, DH.İUM, 1337: E-50/18; BOA, DH.UMVM, 1337: 125/35). Bu düzenleme, jandarmanın yalnızca iç güvenliği sağlamak amacıyla kullanılmasını hedeflemektedir zira ülke işgal altındadır ve böyle bir durumda jandarmanın Harbiye Nezareti'ne bağlı kalması kabul edilebilir bir durum değildir.

2.2.1.13. Matbuat Müdüriyeti

1859 yılında kurulan Matbuat İdaresi, 1878 yılında Hariciye Nezareti'nden alınarak Dâhiliye Nezareti'ne bağlanmıştır. 1884 yılında, matbuat içeriklerine göre Matbuat-ı Dâhiliye ve Matbuat-ı Ecnebiye olarak ikiye ayrıldı. Matbuat-ı Dâhiliye İdaresi Dâhiliye Nezareti'ne, Matbuat-ı Ecnebiye İdaresi ise Hariciye Nezareti'ne bağlandı. Daha sonra, 1894 yılında Matbuat-ı Ecnebiye İdaresi aynı isimle Dâhiliye Nezareti'ne aktarıldı ve Matbuat-ı Dâhiliye İdaresi ise 1898 yılına kadar Nezaret bünyesinde varlığını sürdürdü (İskit, 1943: 27-28). Ancak aynı yıl tekrar Nezaret bünyesinden ayrılarak Hariciye Nezareti'ne bağlandı. 1878 yılında kurulan sansür heyeti de bu Matbuat-ı Dâhiliye Müdüriyeti'ne bağlıydı. Fakat 1913 yılında bu iki matbuat müdüriyetinin Matbuat Müdüriyet-i Umumiyesi/Matbuat-ı Umumiye Müdüriyeti ismi çatısında birleştirilerek Dâhiliye ve Hariciye nezaretlerine müştereken dâhil edildiği ve bilançosunun Hariciye Nezareti'ne aktarıldığı görülmektedir. 1918'de ise Dâhiliye ve Hariciye nezaretlerine ayrı olmak kaydıyla matbuat idareleri tekraren kuruldu ve Matbuat Müdüriyeti, Dâhiliye Nezareti'ne geçirildi (İskit, 1943: 68-69).

2.2.1.14. Umur-ı Mülkiye Heyet-i Teftişîye Müdüriyeti

II. Meşrutiyet Dönemi'nde tesis edilen müdüriyet, mülkiye müfettişlerinin kurumu olmuştur (Dâhiliye Nizamnamesi, 1913: 15). Bugün karşılığı ise, bakana bağlı genel müdürlük düzeyinde bir kurum olarak, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'dır.

2.2.1.15. Şehremaneti

Dâhiliye Nezareti'nin ayrı bir kurum olmadığı 1855 yılında "İntisab Nezareti yerine tesis edilen İstanbul'daki Şehremaneti", Nezaret'in tekrar müstakil olmasının akabinde bağlandı ve az sayılabilecek bir zaman zarfı hariç devletin sonuna kadar bağlı kaldı (Çadırcı, 1991: 41). Ayrıca İstanbul'da valilik tesis edilmediği zamanlarda vilayet işleri olarak kabul edilen işler de Şehremaneti tarafından görülmekteydi. Şehremaneti yalnızca İstanbul'da kurulduğundan bugünkü İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin atası olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

2.2.1.16. Müstakil Olamayan Sıhhiye Nezareti

1869 yılında sivil sağlık hizmetleri, Dâhiliye Nezareti'ne bağlı olan Nezaret-i Tıbbiye-i Mülkiye'ye devredilmiştir. Nezaret-i Tıbbiye-i Mülkiye Nazırı, askeri konularda seraskerliğe bağlılığını sürdürürken, artık sivil sağlık işleri için Dâhiliye Nezareti'ne başvuracaktır. 1904 yılında, Umur-ı Tıbbiye-i Mülkiye Nezareti işleri Umum Mekatıb-ı Askeriye Nezareti'ne bağlanmıştır. Bundan sonra, Nezaret-i Tıbbiye-i Mülkiye'nin altında bulunan Cemiyet-i Tıbbiye-i Mülkiye'nin aldığı tüm kararlar Askeriye Nezareti tarafından onaylandıktan sonra uygulanma imkânı bulacaktır. Yine 1904 yılında Nezaret-i Tıbbiye-i Mülkiye yerine önce Meclis-i Umur-ı Tıbbiye-i Mülkiye ve Sıhhiye-i Umumiye, sonra ise Meclis-i Maarif-i Tıbbiye kurulmuştur. Meclis başkanı beledi⁷ işlerinde, sağlık memurlarının tayininde, doğrudan doğruya Dâhiliye Nezareti'ne, askeri işlerde ise Umum Mekatıb-ı Askeriye Nezareti'ne bağlı olarak çalışacaktır. II. Meşrutiyet sonrası Meclis-i Maarif-i Tıbbiye yerine Meclis-i Umur-ı Tıbbiye-i Mülkiye ve Sıhhiye-i Umumiye'nin yeniden işlerlik kazandı. 1 Mart 1913 tarihinde Dâhiliye Nezareti'ne bağlı Sıhhiye Müdüriyet-i Umumiyesi kurulmuştur. Hicaz vilayeti için özellikle Hac ve karantina işlemleri için ayrı bir sağlık örgütü bulunmaktadır ve Hicaz Sıhhiye Müdüriyet-i Umumiyesi, İstanbul'daki Sıhhiye Müdüriyet-i Umumiyesi'ne değil, doğrudan Dâhiliye Nezareti'ne bağlıdır (Erdoğan, 2005: 38).

1916 yılında Nazırı Dâhiliye Nazırı olmak üzere ayrı bir Sıhhiye Nezareti teşkil edildiği görülmektedir. Söz konusu kanunda "Dâhiliye ve Sıhhiye Nezareti" ifadesi kullanılmaktadır. Bu dönemde Nazır olan Talat Bey, imzalarında "Dâhiliye ve Sıhhiye Nazırı Talat" olarak adını yazmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, Nazır olan kişi bu görevi vekâleten yürütmemekte, asli bir vazife olarak yerine getirmektedir. Bu sebeple Dâhiliye Nezareti'ne artık Dâhiliye ve Sıhhiye Nezareti denilmektedir. Bu yeni Nezaret iki büyük bloktan, yani Dâhiliye ve Sıhhiye kısımlarından oluşmaktadır. Nitekim Nezaret, 1913 Vilayat Kanunu'nun 20. maddesine istinaden taşradan sağlık ile ilgili yazılacakların doğrudan doğruya Sıhhiye Nezareti'ne gönderilmesini ve konu Sıhhiye Nezareti'nde ele alındıktan sonra cevabın yine doğrudan taşraya gönderilmesini hatırlatmıştır. Ancak sağlık işlerine ait olağanüstü bir durum gerçekleşirse o vakit Dâhiliye Nezareti'ne bilgi verilecektir. Devletin sonuna değin bu durumun böyle devam

⁷ Ar, 'şehre ait', 'şehirle ilgili' anlamına gelmektedir.

ettiği düşünülmektedir. Nitekim daha sonra sağlık ile ilgili yayınlanan kanunlarda Nezaret'in adı hep Dâhiliye ve Sıhhiye Nezareti olarak görülmektedir (Erdoğan, 2005: 39).

2.2.1.17. Komisyonlar ve Danışma Meclisleri

Farklı dönemlerde Dâhiliye Nezareti'ne bağlı birçok komisyon kurulup kaldırılmıştır. Bunlardan önemlilerini saymak gerekirse, 1879 ve 1912 yıllarında olmak üzere iki kere kurulan İntihab-ı Memurin Komisyonu, müdür ve kaymakamların belirlenmesi işiyle uğraşmak üzere 1882 yılında kurulan özel bir komisyon, ıslahat ve işlemlerin hızlandırılması amacı ile Dâhiliye Nazırı'nın başkanlığı altında teşkil edilen Tesri-i Muamelat ve Islahat Komisyonu, 1899 yılında postaların ıslahı ve yabancı postanelerin kapatılarak defî işini görüşmek üzere kurulan Komisyon, 1909 yılında II. Abdülhamid'in nakit ve mallarını devletleştirmek için kurulan Vaz-ı Yed Komisyonu (Tepeyran, 1946: 15), II. Meşrutiyet sonrasında kadrolarda istenen temizlik ve re-organize amacına ilişkin olarak kurulan Tensikat Komisyonu (Tensikat Kanunu, 1909), tehcirde meydana gelen olayları araştırmak üzere üyeleri arasında Ermenilerinde bulunduğu Tahkik-i Seyyat Komisyonu ve 1912 yılında kurulan mülkiye memurları hakkında şikâyetleri inceleyecek olan Memurin-i Mülkiye Komisyonudur (Erdoğan, 2005: 41-42).

2.2.2. Taşra Teşkilatı

Tanzimat sonrası dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda ciddi dönüşümleri yaşayan yapıların arasında taşra teşkilatı çok önemli bir yer tutmaktadır. Fakat Dâhiliye Nezareti teşkilatı üzerine derinleşmeyi amaçlayan bu çalışmada taşra dönüşümünü detaylı bir şekilde ele almak çalışmanın esas amacından uzaklaşmasına sebebiyet verebileceğinden Nezaret'i ilgilendiren ve Nezaret'in takibini gerektiren konulara yönelik bir anlatı ile yetinme çabasında olunacaktır.

1831 yılında ülke 29 eyalete ayrılmıştı ve her eyaletin başında bir paşa bulunuyordu. İki veya üç bölgenin bir araya gelmesinden oluşan birime ise paşalık deniyordu. Ancak birçok eyalet müstakildi ve doğrudan doğruya payitahta bağlıydı. Eyaletler, livalara(sancak) ayrılır ve paşanın oturduğu merkez sancak, paşa sancağı olarak anılırdı. Livalar kazalara bölünür ve kadının otoritesindeki birimlerdi. Kazalar da nahiyelere ayrılmış vaziyetteydi. II. Mahmud yeni bir düzenlemeyle ülkeyi 28 eyalete,

126 livaya ve 1267 kazaya ayırdı. Bu arada farklı olarak 31 sancak ve 54 voyvodalık doğrudan doğruya yine İstanbul'a bağlıydı. Ancak beş sene sonra tekrar eski idari taksimata dönüldü (Çadırcı, 1991: 16-17). Mülki taksimatın sürekli olarak düzenlenmesinin çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bu sebeplerden ilki, kaybedilen topraklar iken bir diğer sebep ise ülkenin ulaşım ağı ve dış ticaret kanalları nedeniyle üretim ve kontrol merkezlerinin değişmesidir. Örnek olarak Aydın vilayetinin merkezi Aydın iken 27 Şubat 1850'de İzmir'in merkez yapılması söylenebilir (Kıray, 1972: 9-10). Bir başka sebep idari, askeri ve mali ıslahatların düzenli ve planlı bir vergilendirmeyi gerektirmesidir. Son bir sebep de merkezin, taşrada düzensizliğe tolerans tanımamasıdır. Çünkü ikisi arasındaki huzursuzlukların yerel ayaklanmacıların lehine bir durum olduğu görülmüştür (Rustow, 1964: 354).

Taşra teşkilatındaki düzenleme çabalarını ve dolayısıyla düzenli dönemi anlatmadan evvel bunların istisnalarının belirtilmesi gerekmektedir. Bunlar eyalet-i mümtaze ve eyalet-i muhtare denilen ve müstakil sancak veya livalar denilen iki büyük sınıftan oluşmaktadır.

Eyalet-i Mümtaze ve Eyalet-i Muhtare statüsünde olanlar Sisam Eمارeti; Sakız, Girid; Aynaros; Doğu Rumeli; Mısır (Ortaylı, 1974: 53); Tunus ve İstanbul'dur. Müstakil sancak veya livalara elviye-i müstakile, elviye-i gayr-i mülhaka, müstakil mutasarrıflık da denilmektedir, örnek olarak Cebel-i Lübnan (Gökbilgin, 1946: 642), Kudüs, Elbasan (Bérard, 1893: 55), Bingazi, Zor, Biga, İzmid, Çatalca, Asir ve Antalyadır.

Müstakil sancaklarla özerk sancak veya vilayetler farklı niteliktedir. Örneğin imtiyazlı olan Mısır ve Doğu Rumeli Osmanlı hâkimiyetinde olsalar da padişah burada valinin aldığı kararlara arzu ettiği oranda müdahale kabiliyeti bulamıyordu. Müstakil sancaklar sancağın öneminin veya hassasiyetinin artması gibi sebeplerle doğrudan doğruya merkeze bağlandıkları için bunların sayısının arttırılması merkezîyetçi anlayışı takip eden hükümetlerin yararlandığı bir yöntem olarak göze çarpmaktaydı. Dolayısıyla müstakil sancaklarda merkezin kontrolü hem diğer sancaklara hem de imtiyazlı bölgelere göre çok daha yoğunlu. Bu sebeple İttihat ve Terakki yönetimi tıpkı II. Abdülhamid gibi elviye-i gayr-ı mülhaka sayısını arttırmıştır (Ortaylı, 1974: 48-49). Eyaletlere imtiyaz sağlanması veya müstakil hale getirilmeleri her zaman gerçekleşmesi beklenen olumlu sonucu vermemiştir. Nitekim Cebel-i Lübnan'a tanınan ve uzun bir barış ve huzur süreci

getiren ayrıcalıklı ve donanımlı statü Girid'de aynı neticeyi verememiştir. Çünkü Girid ve Cebel-i Lübnan farklı demografik yapılara sahiptir ve Girid'de çoğunluk olan Ortodoks-Rum nüfus hâlihazırda bağımsız olan Yunanistan'a bağlanmak istemektedir.

Müstakil livalarda mutasarrıfların aldıkları farklı maaşlar sancakların arasında yazılı olmasa da bir hiyerarşi olduğunu göstermektedir. Örneğin Cebel-i Lübnan mutasarrıfı en fazla maaş alan vazifeli olarak göze çarpmaktadır (Maaş İradesi, 1908).

2.2.2.1. Nizamnameler

II. Mahmud'un taşrayı düzenleme çabalarının bir neticesi olarak başlayan ve bu sürecin devamında taşrada meydana getirilen eyalet meclislerinin işleyişini düzenlemek için 1849'da "Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat-ı Seniye" yayınlandı. Bu talimatname ilerleyen süreçte bir seri halinde yayınlanacak nizamnamelerin ilkidir. 1850'li yılların sonuna gelindiğinde bu süreçte meydana gelen olaylar taşra idaresi ile ilgili yapılan ıslahatların tetikleyicisi olmuştur. Vali Ömer Paşa'nın çabalarıyla Bosna Hersek'te, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde görülecek ıslahatlar test etmek maksadıyla uygulamaya konuldu. Paşa'nın bu girişimleri Osmanlı vilayet ıslahatlarının harcını oluşturmaktadır (Palaiet, 1997: 132-133).

Islahat Fermanı'ndan iki yıl sonra ülke eyalet, liva, kaza ve karyelere ayrıldı (Mülki Amir Talimatı, 1858: 1-4). Fermana rağmen vilayetlerde isyanlar sürüyordu. Hatta bu sefer isyanların daha ziyade Suriye, Niş ve Lübnan gibi Müslümanların yaşadığı bölgelerde çoğunlukla vuku bulduğu müşahede edilmektedir. Bu ayaklanmalara destek veren tebaanın huzursuzluğu esas olarak memleket meclislerinin kurulması için yapılan seçimlere hilenin karışması ve mahkemelerdeki yolsuzluklardır. Eyaletlerde vuku bulan bu ayaklanmalara engel olunamamasında taşra idarecileri arasındaki hiyerarşi karmaşası, merkeze en önemsiz meselenin bile sorularak çözüm bulmada geç kalınması, vali ve mutasarrıfların sınırlı yetkileri rol oynuyordu. Bağdat valisi Midhat Paşa vilayet, mutasarrıflık, sancak, kazaya dayalı bir sistemi 1860'ların başında burada tesis etmişti (Chiha, 1908: 65). 1860 yılında tebaanın gereksinimlerini belirlemek idareyi iyileştirme konusunda yerinde inceleme yaparak layihalar hazırlamak üzere Sadrazam Kıbrıslı Mehmed Paşa başkanlığında hususi bir komisyon Balkanlara, 1863 yılında müfettiş olarak Ahmed Vefik Paşa Bursa ve civarına, Bursalı Rıza Efendi Canik'e, Ahmed Cevdet Paşa Bosna'ya ve Subhi Bey Rumeli'ye gönderildi (Cevdet, 1980: 60-61). Elde edilen

layihalarla üzerinde durulan sorunlar üzerine Vilayet Nizamnamesi yayınlandı. Bu Nizamname ile eyalet yerine vilayet kullanılacak ve ülke vilayetlere, sancaklara, kazalara ve karyelere ayrılacaktı.

Nizamname ilk olarak Silistre, Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilmesinden oluşturulacak Tuna vilayetinde 8 Ekim 1864 tarihinde uygulamaya kondu. Aynı ayın 26'sında Nizamname'nin Tuna'da uygulama ilkelerini gösterir bir talimat yayınlandı. Tuna vilayetine vali olarak Midhat Paşa tayin edildi. Başarı elde edilirse tüm ülkede uygulanacaktı (Ortaylı, 1974: 40). Mali ve idari başarı gösterilmesi üzerine 2 Haziran 1865 tarihinde Bosna ve Hersek eyaletlerinin birleştirilmesinden oluşan Bosna vilayetinde, ardından diğer bazı bölgelerde⁸ uygulamaya koyulmuştur. Burada belirtmek gerekir ki Tuna için çıkarılan nizamname sonradan oluşturulan vilayetlerde uygulanmamış, farklı vilayet nizamnameleri yayınlanmıştır. Çünkü ülkenin değişik bölgeleri farklı yapı ve özellik arz etmektedir.

1864 Nizamnamesi ile amaçlanan, kişilerin idaresinden kanunların idaresine geçmektir. Tuna valisi bunu gayet iyi özümsemişken, bir başka liberal ve modernist Suriye valisi Rüşdi Paşa değişimi anlamakta zorlanıyor ve karar almadan önce genellikle merkeze danışmaya ve talimatlarına gereksinim duyuyordu. Vali ve mutasarrıflar büyük ölçüde Suriye valisinin tavrını gösteriyordu. Tabiatıyla bu hal gecikmelere ve müstemlekeye sebebiyet veriyordu (Gross, 1979: 107-110). Bunun engellenmesi maksadıyla sadece önemli işler için merkeze başvuruda bulunulması emredilmiştir. Ek olarak bu Nizamname ile eyalet ve sancakların yüzölçümleri büyütülerek 1836 yılında 40 eyalet mevcut iken Nizamname sonrası süreçte sayı 27'ye gerilemiş oldu.

Bahsi geçen dönemde genel Osmanlı prensibi vilayete merkez sancağın ismini vermektir. Bu prensip 1864 Vilayet Nizamnamesi ile de değişmedi. Fakat bu durumun iki istisnası vardı: Suriye ve Tuna. Tuna'nın merkez sancağı Rusçuk, Suriye'nin ise Şam'dır. Tüm bu veriler ışığında 1860'lı yıllardaki taşra yönetiminin tedavisine ilişkin olan bu çalışmalar ancak parçalı ve yerel ölçeklerde uygulanabilmiştir (Findley, 1986: 6).

Efektif idare ve taşranın daha sıkı denetim altına alınabilmesi için kurulan Fransız *département* sistemine uygun olarak vilayet teşkilatı merkezi yeniden tanzim edildi

⁸ Halep, Suriye, Erzurum, Edirne, Trablusgarp 1867 yılına gelinmeden uygulamaya başlayan vilayetlerdir.

(Davison, 1973: 146). Bu doğrultuda 1864 Nizamnamesi'nin arızalı kısımları 22 Ocak 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile düzeltilmeye uğraşıldı. Yeni düzenlemeyle merkeziyetçi eğilim daha fazla baskın hale geldi. Çünkü infaz ve icrada bu Nizamname'de merkezi hükümetin kontrolünün eskiye oranla arttırıldığı görüldü (Ortaylı, 1974: 49).

Yeni nizamname ile meydana getirilen mülki taksimata örnek teşkil etmesi bakımından 1881 yılında kurulan Beyrut vilayetinin içlenmesi yerinde olacaktır: Beyrut sancağı dâhil olmak üzere 5 sancak, 21 kaza, 49 nahiye ve 2564 köy/karyeden meydana geliyordu. Bir vali, 4 mutasarrıf ve 16 kaymakam vardı. Merkez sancak vali tarafından, diğer dördü mutasarrıflar tarafından idare ediliyordu. Ancak Beyrut sancağında mutasarrıf, Beyrut kazasında da kaymakam bulunmuyordu (BOA, A.MKT.MHM, 1867: 987-A/35). Tıpkı Beyrut kazası gibi her sancağın merkez kazası da mutasarrıf tarafından yönetildiğinden buralarda da kaymakam yoktu. Beyrut sancağına bağlı diğer üç kazanın kaymakamı doğrudan valiye, diğer sancaklarda ise mutasarrıfa bağlıydılar. Nahiyelemin yönetimi muhtarlar aitti. Kazalar nahiyelemlerden oluşuyordu ancak Beyrut merkez kazasında nahiye yoktu. Nahiye olmadığı için köy de yoktu. Vali merkez kazanın tam merkezinde oturuyordu. Beyrut'un örneğın Akka sancağında mutasarrıf da Akka merkez kazasının tam merkezinde oturmalıydı (Cuinet, 1986: 51).

1871 Vilayet Nizamnamesinin uygulanmadığı bölgeler vardı. En başta özerk vilayetleri söylemek gerekir. Uygulanmadığı bölgeler yanında uygulanamadığı, yerel hanedan ve İngiliz baskısı kaynaklı Necd Sancağı ve Yemen Vilayeti gibi birimler de bulunuyordu. 1871 Nizamnamesi sonrası istikrar bulunamamıştır; sonraki yıllarda otuz ile kırk arasında sürekli değişen vilayet sayıları ile karşılaşılmalıdır. Niceliksel olarak yaşanan bu değişimin sebepleri olarak, özellikle Balkanlardaki iç karışıklıklar ve Osmanlı bürokratinin teşkilatlanma eğilimlerini işaretlemek hatalı olmayacaktır.

Osmanlı Hükümeti on dokuzuncu yüzyılın son çeyreğinde bu döneme kadar kaybedilen topraklar sebebiyle yüzleşilen mali problemi telafi etmek için dikkatini o vakte kadar öncelik arz etmeyen Anadolu ve Arapların yoğun olarak yaşadığı vilayetlere çevirdi. Bunun sonucunda Arap vilayetlerinin birçoğu birinci dereceden vilayet kategorisine sokuldu. Öyle ki Hicaz ve Suriye'ye hususi önem atfedildiği buralarda görev alan valilerin maaş ve saygınlıklarından anlaşılmaktadır (BOA, İ, DH, 1293: 60447).

II. Abdülhamid dönemi mülki idare umumi açıdan tahlil edildiğinde şu temel problemler göze çarpmaktadır: Çıkarılan nizamname ve talimatlardan gerekli olanların tamamını iyi bilen idareciler azdır; taşra idarecilerinin genellikle gidecekleri bölge hakkında hiçbir bilgiye sahip olmaksızın vazife başı yapmaları; başta valiler olmak üzere idarecilerin sık değiştirilmeleri; devletin mali bakımından oldukça zor zamanlar geçirmesi; bütün sebeplerin arasında en büyüğü taşra idarecilerinin saygın vilayet, sürgün vilayet ayrımına gitmiş olmalarıydı. Sayılan son sebep öylesine bariz bir hal almıştı ki idarecisini zenginleştiren ve zenginleştirmeyen vilayetler şeklinde tasnifler konuşulur olmuştu (Uşaklıgil, 1969: 311-312).

Yine bu dönemde belediyelerin hem sayısının arttırıldığını hem de özerkliklerinin kısmen iyileştiği görülmektedir. Ayrıca taşrada görev yapan memurların sayısı artış göstermiştir. Sultan II. Abdülhamid valilerin, müstakil mutasarrıfların ve kaymakamların atama işini Dâhiliye Nezareti'nden kendisine almayı uygun bulmuştur. Bu da Bâb-ı Âli ve Nezaret'le haberleşmeleri yerine doğrudan doğruya saraydan emir almaları sonucunu doğurmuştur.

Tüm bu süreçlerin üzerine gelen İttihat ve Terakki'ye göre 20 Aralık 1909 tarihli Vilayet Düzenlemesi ile işlemleri kolaylaştırmak ve etkin bir idare ile anında müdahale için vilayetlerin mülki ve askeri taksimatının birbirine uygunluğu zaruri hale geldi. Bu minvalde redif taburu dairesinin idari, adli ve coğrafi açıdan Osmanlı taşra teşkilatının esasını oluşturan bir veya iki kaza dairesinden teşekkül edilmesi esas alınarak vilayet daireleri buna göre sınırlandırıldı. Her bir veya iki nahiye de birer redif bölüğü sayılmak üzere kazalar dörder nahiyeden oluşur kabul edildi. Kaza merkezinin tayini ve kazanın sınırlandırılmasında da arazi vergisi ve doğal şartlar ile beraber kazayı oluşturan köylerin kaza merkezine ulaşımının güvenilirliği ve kolaylığı; demiryolunun varlığı, nüfusun yoğunluğu asıl kıstas sayılacaktı. Bunun yanında livalar da düzenlenerek her livanın merkez kazasıyla birlikte dört ve en fazla altı kazadan oluşması prensip edinildi. Vilayet de merkez sancağıyla beraber üç ile beş sancaktan oluşacak denildi. Vilayet merkezi ile sancaklar arasındaki bağın zor kuruluyor olmamasına dikkat edilecekti (Erdoğan, 2005: 58).

Yemen'de, Makedonya'da ve Arnavutluk'ta ortaya çıkan buhranlar II. Meşrutiyet'in merkeziyetçi politikalarının bir sonucu olduğunu iddia etmek yanlış

olmayacaktır. Bu merkezîyetçi politikalar ile tüm vilayetler, askere alma ve vergilendirme konusunda denkleştirilmeye uğraşıyordu. Ek olarak yayınlanan bir kanun ile mahalli hizmetler umumi hizmetlerden ayrı tutulmuştur. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi için gereken bütçe de vilayetlere verilmiş ve valilerin yetkisi genişletilmişti (Menteşe, 1986: 135).

Suriye’yi sükûnete erdirmek maksadıyla Dâhiliye Nazırı Hacı Adil Bey, Beyrut valiliğini, oranın ahalisi tarafından saygı gören Ebubekir Hâzım Bey’e teklif etti. Hâzım Bey, valilere daha fazla yetki veren yeni bir vilayet nizamnamesi şartını koşarak teklifi şartlı kabul etti (Tepeyran, 1946: 71-73). Ardından hükümet hem merkezîyetçi esasları kuvvetlendiren ve hem de vilayet umumi meclislerinin yetkilerini arttıran ve vilayet hususi tahsisatlarını kabul eden yeniden teşkilatlanma programını hayata geçirdi. Bu doğrultuda 26 Mart 1913’te İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkatı’nı yayınladı. Bu geçici kanun eski düzenlemelerde belirsiz olan birçok konuyu açıklığa erdirdi ve ayrıntılandırdı. Aynı zamanda Kanun-ı Esasi’nin öngördüğü adem-i merkezîyetçilikten kesin olarak ıraklaşmasının sonucunu doğuruyordu.

Geçici kanunun 148. maddesi ile 1871 Vilayet Nizamnamesi yürürlükten kaldırıldı. Findley, 1864, 1871 tarihli düzenlemeler ve bu düzenleme üçlü bir kıyasa tabi tutulduğunda sonuncu düzenlemenin idari düşünce ve uygulama açısından diğerlerinden çok üstün olduğu iddia etmektedir (Findley, 1986: 19-24). Yapılan düzenlemeye göre, bundan böyle merkez sancak olmayacaktı. Vilayet merkezlerindeki kazalar merkez kaza olarak kabul edilecek ve kaymakam tayin edilecekti. Kısa bir süre sonra da merkez kaymakamlıkları ilga edildiler.

1909 düzenlemesi ile taşrada mülki ve askeri taksimatın birbirine uygunluğunun emredilmiş olmasına karşın 1914 yılında hala birçok birimde bu iki taksimatın oturmadığı ve Trablusgarp ve Hicaz gibi bazı vilayetlerde de 1913 sisteminin istenen raddeye bir türlü çıkarılamadığı müşahade edilmektedir. Hicaz’daki durumun temel sebebi vali ve şerif gibi iki otoritenin beraberce bulunmasıdır. Bu iki gücün aynı anda ve aynı yerde kendi memurları ve kendi güçleri vardır.

Findley tarafından 1913 Geçici Kanunu ilkelerinin Cumhuriyet’in ilanını müteakip de taşra yönetiminin özü olarak uzun bir dönem etkisini sürdürdüğü iddia edilmektedir (Findley, 1986: 24).

2.2.2.2. Vilayet

1836'ya kadar eyaletlerin yönetimini üstlenen valiler doğrudan sadrazama bağlıydılar. Valiler adına merkezde idari işlere Sadaret Kethüdası bakıyordu (Çadircı, 1988: 604). Vilayet ve buna bağlı tüm idari birimlerin başı ve mercii valiydi. Vilayetteki tüm memurlar, memuriyetleri görevince birinci derecedeki hemen üstündeki memur nezdinde sorumluydular. Bu silsile halinde valide son noktaydı (Vilayet Nizamnamesi, 1871: 1-2). II. Abdülhamid döneminde de valinin memuriyetiyle ilgili tüm iş ve işlemlerinde sadece padişaha karşı mesul olduğu görülmektedir. 1913 Geçici Vilayet Kanunu'nu ile vali her nezaretin vekili ve temsilcisi kabul ediliyor ve bu yüzden de vilayetin genel idaresinden mesul görülüyordu. Dâhiliye Nezareti ile valiler arasında bir anlaşmazlık vaki olur ise Nezaret'in valileri emirlerine uymaya mecbur bırakamaması ve aralarındaki uyuşmazlığın def'ini Şuray-ı Devlet'e havale etmek mecburiyetinde oluşu nedeniyle (DNMUM: 3/184-190) valileri sadece Dâhiliye Nezareti'nin taşradaki memurları olarak değerlendirmek yanlış olacaktır. Valiler üç kademeye ayrılıyorlardı (Maaş Kararnamesi, 1880: 14). Valiliğe vezaif kılınanlar tayin fermanları ile memuriyet mahallerine gitmek ve bu fermanı hükümet dairesinde merasim ile okutarak vazife başı yapmak mecburiyetindeydiler.

1839-1922 yılları arasında çeşitli eyaletlerde 510 vali görevde bulunmuştur. Bunlardan 160'ı seyfiye, 1'i ilmiye kökenlidir. Seyfiye kökenli valiler genelde sınır vilayetlerinde ve ordu karargâhlarının veya hudut komutanlıklarının bulunduğu vilayet merkezlerinde iş görmüşlerdir (Kuneralp, 1999: XXII). 19. asrın sonuna kadar valilerin rütbesinin vezir/paşa olduğu görülmektedir (Çadircı, 1972: 38). Ancak özellikle Mekteb-i Mülkiye mezunu valilerin artması ile bu uygulamanın terkedildiği görülmektedir.

Valilerin yetki ve görevlerine bakıldığında Tanzimat'tan önce vice-roi (kral naibi) kademesinde olduğu açıktır. İcra ve infaz konusunda taşrada mutlak vekil, valilerdir. Bu durumun Tepedelenli ve Mehmed Ali Paşa gibi örneklerle devleti müşkül duruma soktuğu değerlendirilirse, Tanzimat Fermanı ile valilerin yetkilerinin azaltılmasının nedenini anlamak zor olmayacaktır. Ferman ile valilerin yetki alanı, defterdar ile kumandanların yetkileri nedeniyle bir hayli daralmıştır. Muhassıllık meclisleri, memleket meclisleri ve eyalet meclislerinin de valinin yetkilerini bir kat daha denetlemek için ortaya çıktığı İnalçık, Ortaylı ve Çadircı'nın müştereken ifade ettiği bir gerçektir (İnalçık, 1964:

625; Ortaylı, 1985: 33; Çadircı, 1991: 225). Fakat bu meclisler valilerin emniyetin temininde, usulsüzlüğü ve karışıklığı gidermede zorluk çekmelerine neden olmuştur. Bu gibi durumlar nedeniyle valilere eski otoriteleri iade edildi. Ancak yine de valinin yetkilerini İstanbul'un daha fazla kontrolünde ve merkeziyetçi bir otoritenin temsilcisi olarak kullanması beklenmekteydi. Merkez ile vali ilişkisine vilayetlerden bakıldığında vali merkeziyetçiliği temsil eder görünürken, merkezden bakıldığında adem-i merkeziyetçiliği temsil ettiği görülmektedir. Anakronizme düşmeden günümüz açısından elbette ki bu algının doğru olmadığı vurgulamak gerekir ancak vali isyanları görmüş imparatorluk açısından deneyimlenenin de haksız korkulara sebebiyet vermediğini de anlamak gerekmektedir.

1876 tarihli Kanun-ı Esasi ve bu esas alınarak çıkarılan talimat, valilere tekraren geniş yetkiler tanımıştır. Buna göre valilerin görevleri vazife-i ıslahiye ve vazife-i daimî olmak üzere ikiye ayrıldı. İslah vazifelerinden Dâhiliye Nezareti'ne ait olanları meclislerin teşkilat ve seçimlerini yapmak ve zabtiyeyi idare etmektir. Daimî vazifeler ise denetim ve bütün mülki idareyi devlet ve memleket çıkarına uygun şekilde işlettmektir (Vilayet Talimatı, 1876). II. Meşrutiyet valileri içinse olumsuz düşünceler doğuran gözlemler bulunmaktadır. Böyle bir gözleme göre, valilerin birçoğu görev itibarıyla bir kalem müdürü derecesini aşamıyorlardı. Valiler hükümet konağına gelir, gider daha önce hazırlanmış kâğıtları imzalar, ara sıra devir teftişe çıkmak bahanesiyle gezer ve biraz da güvenliğe dikkat ederdi (Kami, 1913: 1420).

Vali muavinliğini ilk olarak 1860'lı yılların başında Midhat Paşa getirdi (Chiha, 1908: 65). Yine Midhat Paşa, 1864 Tuna Nizamnamesi ile de vali muavini kullanmıştır ve henüz başka vilayetlerde vali muavini yoktur. 1871 Vilayet Nizamnamesi ile vali muavinliği tüm vilayetleri kapsayacak şekilde yeniden örgütlense de bir süre sonra tasarruf maksadıyla kaldırılmıştır. 1895 iradesi ile de olmayan vilayetlere muavin tayini emredildiği ve fakat 1909 yılına gelindiğinde bunların ilga edildiği, 1913 Geçici Vilayet Kanunu ile yeniden, bu kez gerek görülen vilayetler için yeniden ihdas edildiği görülmektedir. Görevleri, valinin seçimine bırakılmak kaydıyla vali muavinlerinin vazifesi, vilayetin icra işlerine yardım etmektir.

Vilayet umumi meclislerinin vazifesi esas olarak vilayetin özel işlerine bakmaktır (Vilayet Nizamnamesi, 1864: 27). Hastane ve ıslahane gibi kamu binalarının inşası,

yenilenmesi ve yönetimlerini görüşecekler; kazaların irtibatlarının değiştirilmesi ve oluşturulmasına dair gönderilen istekleri liva idare meclisinin incelemesinin ardından ele alacak ve karar vereceklerdi (Vilayet Nizamnamesi, 1871: 62-64). Her vilayette ve müstakil livalarda umumi bir meclis bulunacaktı. Bu meclis her sancaktan seçilen ikişer Müslüman ve ikişer gayrimüslimden oluşacaktı. 1913 Geçici Vilayet Kanunu ile bu meclislere il özel idaresi statüsü verilerek, kuruluş, görev ve yetkileri bakımından daha geniş imkânlar tanınmıştır. Yine de bu dönemde vilayet umumi meclislerinin tüzel kişiliğinden bahsetmek mümkün değildir (Ortaylı, 1974: 78-79).

Görüşme ve karar almada toplantı anında valinin başkanlık yapması edilmiştir; başkan yardımcısı ise üyeler arasından bir dönemliğine seçilecektir. Umumi meclisin idaresi ve düzeni başkana aittir. Görüşülecek konuları hem vali verebilir hem de üyeler teklif edebilirlerdi. Vali umumi meclisin feshini katiyen gerekli gördüğünde gerekçesiyle birlikte Dâhiliye Nezareti'nin iznine başvuracaktı. Üyelerin seçimi konusunda ise valinin belirli zamanlarda meclis-i umumi üyelerinin seçimini icra ettirmek zorunda olduğu görülmektedir. Seçim devresi ise gerektiğinde Dâhiliye Nezareti'nin onayı ile Meclis-i Vükela kararı ve irade-i seniye ile iki yılı aşmamak üzere sınırlandırılmaktaydı.

Vilayet encümeni, vali ile vilayet umumi meclisinin yıllık her toplantısının sonunda kendi üyeleri arasından seçtiklerinden oluşmaktadır. Encümen üyelerinin ayrı liva ve kazalardan olması şarttır. Encümen'e vali veya onun görevlendireceği biri başkanlık etmiştir. Ek olarak komşu vilayetler arasında müştereken ve yürütmesi umumi meclislere ait olan konular hakkında anlaşmazlığa düşüldüğünde veya ortak bir karar alınması gerektiğinde Dâhiliye Nezareti'nden müsaade alınarak vilayetlerin umumi meclis üyelerinin bir kısmından mütevellit karma encümen teşkil ettirilmiştir (Geçici Vilayet Kanunu, 1913: 145-146).

1913 Geçici Kanunu'nun en yenilikçi girişimi vilayet hususi idaresidir. Bu idari tarzın temellerini İslam ve Osmanlı İmparatorluğu'nun erken döneminde bulabilmek mümkündür. Kanun-ı Esasi ile taşra meclisleri ve idaresi için yeni düzenlemeler yapılacağı işaret edilmiştir. Yapılacak değişiklikler tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine uygun olacaktır. Geçici Kanun'un ilgili kısmı Anayasa'ya uygun olarak vilayeti şahs-ı manevi yani hukuki bir şahsiyet kabul ederek söze başlamıştır. Vilayetin çıkarlarını korumanın, işlerini yürütmenin ve temsil ettirmenin araçları vali, meclis-i umumi ve

encümen-i vilayetlerdir. İlk defa bu Geçici Kanun ile mülk vergisi, maarif ve yol gibi menafi için toplanan vergilerin yerinde yerel maksatlar için harcanması uygun görülmüştür. Buna ek olarak taşranın, merkezin sınırlaması ve gözetimi altında vergi yetkisi de kabul edilmiştir. Epey bir zamandır uygulanan merkeziyetçilik politikası 1913 Geçici Kanunu ile kabul edilebilir seviyede bir adem-i merkeziyetçiliğe dönüşmüştür. Personel politikasındaki düzenlemeler, teftiş turları, dönemsel raporlar, bütçe tartışmaları, şikâyet ve tenkit hakları ve bunun gibi diğer düzenlemeleri içeren sayısız istekler hep bu yönü işaret etmektedir (Findley, 1986: 19-23).

2.2.2.3. Sancak/Liva

Müstakil mutasarrıflar herhangi bir valiye bağlı olmadıklarından vali ile aynı yetki ve görevlere sahip olup müstakil livaların yöneticileriydiler ve icra gücünün bütün mesuliyetlerine sahip olmuşlardır (Mülki Amir Talimatı, 1858: 27). Bağlı mutasarrıflar ise valilerin görmekle yükümlü oldukları vazifelerin liva idaresine düşen kısmında valiye karşı mesul olmuşlardır. Mutasarrıf, sancağın mülki, mali ve zabtiye işlerinin nazırı ve merciiydi. Tıpkı vali yardımcısı gibi livalarda mutasarrıfların da yardımcıları bulunmaktadır. Liva merkezi olan kazaların yönetimi, 1868 yılında bir ara tasarruf gayesi ile kaldırılan mutasarrıf muavinlerine havale edilmiştir. Bu muavinler kaymakam hükmündedir (Doğu Rumeli Nizamnamesi, 1879: 113-117). Fakat sonrasında 1909 senesinde ilga edilmiştir. Mutasarrıfa yardımcı olan bir başka görevli vilayetteki mektupçunun muadili tahrirat müdürleridir. Maiyetlerinde tahrirat kalemi bulunmaktadır (Vilayet Nizamnamesi, 1864: 32). Ek olarak tahrirat müdürü, livada sicill-i ahval şubelerini idare etmektedir (Sicill Zeyli, 1880).

2.2.2.4. Kaza

Kazalarda bulunan kaymakamlar, vali ve mutasarrıfların bu birimlerdeki vekilleridir. Mülki, mali ve zabtiye işlerinde mutasarrıfın livaya ait olan görevlerinin kazaya denk gelen bölümlerine bakmakla yükümlüdürler (Vilayet Nizamnamesi, 1871: 43-44; Geçici Vilayet Kanunu, 1913: 49).

Müstakil kaymakamlar ise genellikle bedevilerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerde tesis edilmişlerdir. Bunların ıslahı gerçekleştirildiğine kani olunduğunda müstakil kaymakamlıkların da işleri bitiyor ve düzenli taşra teşkilatı içine dâhil oluyorlardı (BOA, A.MKT.MVL, 1853: 62/77).

2.2.2.5. *Nahiye*

Nahiyeler, Nahiye Müdürleri tarafından idare ediliyordu. Müdürlerin yetki ve görevlerine bakıldığında en önemli görevlerinin vergi toplamak olduğu görülmektedir. Ayrıca kaza müdürleri daha önce ayan veya voyvodaların gördüğü beledi hizmetleri de yerine getirmek ile sorumludurlar (Çadircı, 1991: 29-32). Ayrıca Dâhiliye ile ilgili olarak kanun, nizam, devlet emir ve tavsiyelerini yayınlayacaklar ve uygulanmalarını sağlayacaklardı. Demokratik bir atılım olarak görülebilecek biçimde, müdürler, muhtar ve ihtiyar meclislerinin görevlerine müdahale edemezlerdi (Vilayet Nizamnamesi, 1871: 56-58). Rumeli vilayetinde ise nahiye müdürleri, hükümet memuru sıfatıyla önce kanun, genel nizamlar, valinin emirleri, mutasarrıfın kararnameleri ve izin verilen tüm idari evrakı ilan ve bunları icra edecekti. Bu eyaletin kanun ve nizamları gereğince de mükellef olacağı özel görevi yerine getirecekti (Doğu Rumeli Nizamnamesi, 1879: 172).

2.2.2.6. *Köy*

Köyün, yönetici olan muhtar ile birlikte taşra idaresinde bir idari birim olarak 1834 yılında tanınmış olduğundan köy ve mahalle statüsünün Tanzimat'tan önce bulunduğu söylenebilir (Ortaylı, 1974: 87). Köye dair hükümler ise ilk kez 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde yer almıştır. Bahsi geçen Nizamnamenin 5. maddesine göre şehir ve kasabalarda bulunan mahaller karye hükmünde kabul edilecekti.

Köy ihtiyar meclislerinin icrai karar alma yetkisi yoktu ve sadece istişari bir organdı. Dolayısıyla köy tüzel kişiliğinden bahsetmek hatalı bir yaklaşım olacaktır (Ortaylı, 1974: 101). 1864 yılında her kır biriminde iki muhtar atanması kabul edilmiştir. Daha sonra her köyün ve mahallenin bir muhtarı olması kabul edilmiştir. Ancak aradan yıllar geçmesine karşın birçok yerde muhtar bulunmuyordu. 1914 yılında muhtar seçimi artarak devam etmiştir. Seçilemeyen yerlere atama yapılmıştır (BOA, DH.İD, 1914: 80/39). Muhtarlar köy ve mahallenin güvenliğinden sorumluydular ve nüfus kayıt işlemleri, mürur tezkiresi sormak ile görevliydi (Çadircı, 1972: 70).

2.3. Batı Perspektifi ile Modernleşmenin Sonucu: Nezaret'te Özgünlük

Sorunu

On dokuzuncu yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda reformların Batı eksenli gerçekleştirildiği iddiaları yeni bir iddia değildir. Batı'dan kurumlar ve yapılar ithal edilirken çok temel bir sorunla karşılaşmaktadır: Yeni ve yabancı kurumların, yerel doku ile uyumsuzluğu. Ayrıca kurumlar ve yapılar ithal edilirken yeni siyasi tepkilerin ortaya çıkması pek muhtemeldir. Özellikle imparatorluk bürokrasisine insan yetiştirmek için kurulan Mekteb-i Mülkiye, öngörülemeyen biçimde, daha sonra yeni siyasi bileşimlerin meydana gelmesinde bayrak kurumlardan biri haline gelmiştir. Bu tepki ve bileşimler sıklıkla modernleşmenin sebebiyet verdiği devinim halinden kaynaklanmaktadır.

Kemal Karpat'a göre Osmanlı'da yapılan reformlar aslında kendi toplumsal, zihni dinamiklerinden ve zamanın gereklerinden kaynaklanmaktaydı. Bu reformların devamında hâkim olan şartlara, üstesinden gelinmeye uğraşılan problemleri yok sayarak yaklaşmak ve bunlarda yalnızca yabancı etkileri aramak hatalı bir değerlendirme olacaktır. Bu minvalde Batı'nın en önemli etkisi kendi çıkarları doğrultusunda Osmanlı'yı cesaretlendirmiş olmasıdır (Karpat, 1994: 302). Bununla beraber Osmanlı reformlarında Müslüman olmayan halkın daha fazla korunmasının yanında ticari faydalarını korumak ve büyütebilmek için ticarete, yönetimde ve yargıda liberal bir iklime gereksinim duyan Batılı kapitalist devletlerin teşvik edici etkisi görülmelidir (İnalcık, 1995: 146). Ayrıca Batı'dan bir kurum veya rol ithal edileceği vakit Osmanlı eliti bunu, sıklıkla bir devletten almak yerine birçok Avrupa ülkesinin bu husustaki yapılarını detaylıca inceler, kendi bünyesine en uygun olanını veya olanları belirledikten sonra, onun üzerinde yerel gereksinimlere uygun olan değişiklikleri yapar ve uygulamaya öyle koyardı (İnalcık, 1964: 627; Ortaylı, 2016: 98).

Öncelikle reformlar asıl olarak Avrupa monarşilerini model alan merkezi bürokratik bir devlet kurma amacı taşıyordu. Buna ek olarak asimetrik bir modernleşme de tercih edilmiştir. Yani vilayetler ve bölgeler arasında gelenekselliğin ve batılılaşmanın etkisi denk dağılmamıştır. Bir şehir için daha çok Batı örnekleri alınarak reform yapılırken diğeri için geleneksel çözümler daha çok tercih edilmiştir. Örneğin Epir, Girid,

Cebel-i Lübnan gibi batı talep veya öykümleriyle hazırlanan idare şekillerine karşın Bursa, Erzurum, Suriye gibi geleneksel çözüm arayışları vardır.

Dâhiliye Nezareti'nin yapısına ilişkin vuku bulan reformlar üzerinde özgünlük tartışması yapabilmek için yabancı tesirini izlemek ve tutarlı neticelere varmak gerekir. Bu maksatla üç yol tutulabilir. İlki, özgünlüğü ve yabancı tesirini sahalara ayırarak incelemek, ikinci yol tekil siyasi olaylara ve yabancı devlet desteği sağlamaya yönelik girişimlere bakmak ve üçüncüsü ise meseleye kronolojik yaklaşımdır.

1: Etki alanlarına nazar edildiğinde yönetim düşüncesi ve üst düzey teşkilatlar noktasında Avusturya/Alman etkisinin birinci derece etkili olduğu görülmektedir.

Anglo-sakson dünyası hukukun üstünlüğü ve devletin küçülmesini öncelerken, Fransızlar merkezi yönetim içinde insan haklarını ve Almanlar ise kanun devleti (Rechtsstaat) formülize ederler. Kanun devleti, on sekizinci yüzyıl aydınlanma dönemi bürokratları tarafından yerel unsurlara ve hükümdarların keyfiliğine karşı meydana getirilmiştir. On dokuzuncu yüzyıl liberalleri için bu kavram, İngilizlerinkine benzer şekilde hukukun üstünlüğüne dayalı bir devleti ifade ederken, milliyetçiler için aynı kavram halkçı ve liberal olmayan radikal bir anlam taşıyordu. Almanya'da kanun devleti terimi kullanıldığında, memur devleti (Beamtenstaat) anlaşıyordu. Bu, Weber'in tarifini yaptığı bürokratik oligarşi ve kanunculuk despotizmiydi (Findley, 2020: 41). Viyana sefiri Sadık Rıfat Paşa gibi birçok devlet adamının Viyana ekolünden etkilendiği bilinen bir gerçektir (Findley, 2020: 46). Sadık Rıfat'ın fikirlerinin Tanzimat Fermanı üzerinde hatta daha sonraki ıslahatlarda da etkili olduğu bilinmektedir (Seyitdanlioğlu, 1994: 28). Osmanlı idarecisi, Avrupai manada kamu hukukunu geniş bir yelpazede yorumlamıştır. Nitekim bu yelpazenin genişliği, bireyin haklarından başlayıp milliyetçi talepleri yatıştırmayı amaçlayan ülkenin imarını ön plana alan devlet otoritesine kadar uzanıyordu. Bu uyarlamada özelde Dâhiliye Nezareti'nin rolü temeldir ve bu rol esas olduğundan Prusya ve Avusturya-Macaristan'da olduğu gibi Osmanlı'da da bir memur aristokrasisi sisteme hâkim olmuştur (Findley, 2020: 50). Ayrıca Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun bünyesindeki çok etnikli yapı da benzerliğe yeni bir sayfa eklemektedir.

Jön Türk hareketi incelendiğinde önceleri bu hareketin anayasa için verdiği mücadelede Fransız jakoben örnekten etkilendiği iddia edilmiş olsa da (Ahmad, 1988:

265; Bérard, 1913: 272) hareketin, iktidarı etkilemeye başladıktan sonra jakobenliği yalnızca söylemde koruyarak yine Alman idare felsefesine benzer hareket etmeye başladıkları görülmektedir. Çünkü görüldüğü gibi hem jakobenler gibi köylü desteği için toprak dağıtma rotasını izlememişler, hem de geniş kitle desteğini başka yöntemlerle arkalarına almayı denememişlerdir. Ancak İttihat ve Terakki'nin bilhassa Ocak 1913'ten sonra iktidar koltuğundaki yerini sağlamlaştırmasıyla 1793 Fransız İhtilalcilerinin ve 1870 Komünistlerinin yaptığı gibi ülkenin tehlikede olduğunun üstüne basarak partiler üstü bir milli savunma komitesi meydana getirildi ve bunu tüm Osmanlıları bütünleştirici bir dinamizm içerisine almaya gayret edildi.

Bir diğer iddia da taşra teşkilatı açısından asıl etkisi altında olunan devletin Fransa olduğudur. Sonuçta 1830'ların sonunda Osmanlı'nın önünde örnek olarak Avrupa'nın son ve en başarılı askeri imparatorluğu olan Napolyon Fransa'sı tüm ihtişamıyla görünüyordu. Abdülmecid 1839'da taşrada vücut bulacak Fransız örneği üzerine bina edilen yeni kurumlar aracılığıyla iyi bir yönetimin faydalarından yararlanılacağını düşünmüştür. Ancak burada bahsi geçen ne siyasi haklar ne de anayasal bir meclistir, yalnızca taşraya iyi bir yönetimden bahsedilmektedir. Tanzimat dönüşümü, parçalı otoritenin tüm halka eşitlik tanıyarak ve padişahın mutlak otoritesi altında Napolyoncu bir bütünlük içine alınmasını hedef almıştı (Bérard, 1913: 216). Bu yaklaşım aslında merkezi devlet felsefesi olan klasik daire-i adliye yaklaşımının bir izdüşümünü anlatıyordu. 19. asrın nihayetine erildiğinde halen vilayet teşkilatında meydana getirilecek yeni düzenlemelerde Fransız tesirinin varlığı çok belirgindir (Said Paşa, 2019: 208).

Nezaret'in taşra yapılanmasının 1840'lı yılların başından itibaren Reşid Paşa tarafından 1791'de kabul edilen Fransız modeli örnek alınarak kurulduğu sıkça ifade edilen bir iddiadır. Ancak bu kısmen doğru olmakla beraber doğrudan olmasa bile dolaylı etkilerini bildiğimiz Mısır'ı göz ardı etmemektedir.

Mısır'ın örnek olması 1801 yılında Fransızlar tarafından işgalinin akabinde başlar (Bailey, 1970: 38; Shaw, 1971: 259). 1831'e kadar Mısır'ın işgali altındaki Suriye şehirlerinde valinin reisliğinde divan al-maşvara bulunuyordu. Tartışılan meseleler sıklıkla akçalı, ticari, düzenin muhafazası ve benzeri meselelerdi (Shamir, 1960: 219-220). 1840 senesinde Suriye özgürlüğüne kavuştuğunda, Mısırlılar tarafından vücuda

getirilen meclis düzeni varlığını sürdürdü. Bu meclis düzeninin ülkede vücut bulacak tüm taşra meclislerine örnek oluşturduğu iddia edilegelmiştir. Fakat Osmanlı meclislerinin gelişme ve düzen alma evrelerinde Mısır meclislerinden başka bir yöntem tutarak özgün bir çehre ortaya koydukları söylenmelidir (Ma'oz, 1966: 283). Akabinde 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile yönetim biçimi daha çok Fransız vilayet sistemine benzemeye başlamıştır. Fakat Fransız sistemi ile Osmanlı sistemi arasında da gelişimleri açısından birtakım farklılıklar vardır. Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu'nda nahiye birimi Fransız *commune* biçiminin bir replikası olmayıp, karyelerin bir araya gelmiş halidir. Fransız sistemi köyler için bir idareci gerek görmemiş ancak Osmanlı, muhtarı takdir etmiştir. Buraya kadar ifade edilen farklılıklar ve benzerlikler ile iki modelin mukayesesinde benzerliğin çok net olmadığını ve Fransız örneği alınırken iki ülke arasındaki coğrafi, doğal, siyasi, etnik, toplumsal ve iktisadi farkların dikkate alındığını işaretlemektedir. İmparatorluk elitleri, bu farkları dikkate alarak Fransız örneğinden yararlandığı için reformlar, zorunlu bir dönüşüm süzgecinden geçerek imparatorlukta denenme fırsatı bulmuştur.

2: Yapılan reformların özgünlüğünü sınamak için başka bir yöntem olan bir devletin teşvikini sağlamaya ilişkin etkileşimler irdelendiğinde hedef devletin uzun bir dönem için İngiltere olduğu belirlenecektir. Akabinde teşviki sağlanmak istenen devlet Almanya olacaktır. Nezaret özelinde misaller incelendiğinde 1878 Berlin Konferansı'ndan sonra İngilizlerin desteğini arkaya almak için Suriye'ye vali olarak Layard'ın önerisi üzerine daha önce sürülmüş olan Midhat Paşa'nın tayin edildiği görülmektedir.

1879 yılından sonra İngiltere, imparatorluğun toprak bütünlüğünü koruma siyasetini terk etmiş ve 1880 yılında iktidara liberal Gladstone'un gelmesi ile iklim Osmanlı'nın aleyhine evrilmişti. Bunun üzerine Almanya ile yakınlaşma başlamıştır. Bismarck Almanya'sından meydana getirilecek reformlar için sivil ve askeri uzman talebinde bulunuldu. Bunun üzerine 1882 yılında Osmanlı'ya yüze yakın uzman gönderildi. Daha sonraki evrelerde İttihat ve Terakki'nin yine İngiltere teşviki arayışında olduğu bilinmektedir. Nihayetinde 1912 ve 1913 yıllarında Bâb-ı Âli Müfettişlik Komisyonu'nun reisliğine bir İngiliz ve iki asistanını tayin ederek Dâhiliye Nezareti'nin yeniden örgütlenmesi için İngiltere'nin desteğinin arandığı görülmektedir. Fakat İngiltere, Osmanlı'nın kendisini Avrupalı devletlerle bloğunu kırmak hususunda

kullanmak istediğini düşündüğünden meseleye beklendiği ölçüde yakın durmadı. Aynı süreçte Dâhiliye Nezareti'ne de bir İngiliz müfettiş tayin edilmiştir (Menteşe, 1986: 183). İdarenin modernizasyonu Osmanlı'nın yeniden canlandırılmasının başlıca şartlarından biriydi. Ancak içine itildiği süreç dolayısıyla bu düzlemde Avrupalılaştırma yerine Almanlaşma (*Germanisation*) tercih edildi.

3: Özgünlük derecesini değerlendirmenin son şekli az önce bahsedildiği üzere kronolojik olabilir. Reformların arkasında 1835-36'lı yıllara kadar İngiltere, 1839 yılına değin Avusturya ve 1877 yılına kadar büyük ölçüde Fransa bulunmaktadır. Elbette ki bu sınırlar keskin değildir. Her zaman güçlü olan ve o an siyaseten baskı yapabilen devlet bazı kararların alınmasında etkili olabiliyordu. Örneğin 1853 tarihinde Avusturya konsolosunun tesiriyle İzmir valisi Âli Paşa azledilmiştir (İnal, 1982: 10). Tanzimat Fermanı'nın hazırlık aşamalarında İngiliz, Avusturya ve Fransız etki bileşkesi herkesçe bilinen bir gerçektir. Bunda Reşid Paşa'nın siyasi kariyerinin başından itibaren farklı büyük güçlerin desteğini alma gayreti etkili olmuştur. Nezaret'e ilişkin olarak da etki bileşkelerini misalen polis işleri için Mısır, Fransa, İngiltere, İtalya, Avusturya, Almanya'ya; matbuat düzenlemeleri maksadıyla Fransa, Bulgaristan, Japonya ve Rusya'ya ve Nevahi Kanunu için İtalya'ya; kamusal alanlarda genel toplantılar için Romanya ve Belçika'ya müracaatında görülmektedir (Karpas, 1964: 269).

Tüm bu değerlendirmeler ışığında söylenebilir ki Nezaret'in merkez ama bilhassa taşra teşkilatı mevzu bahis olduğunda özgünlük oldukça görünürdür. Yine de 1830'lu yıllarda kurulan diğer nezaretler gibi Dâhiliye Nezareti'nin de henüz teşkilatı oturmamışken isminin Avrupa'daki örneklerine benzer belirlendiğinin belirtilmesi gerekir (Broadus, 1981: 150). Bu ismin hakkı sonrasında bu tezde üzerinde durulduğu orandaki bir özgünlük ile verilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. İKİ ŞEHİRİN HİKAYESİ

Charles Dickens'ın Londra ve Paris'i anlattığı meşhur romanı "Zamanların en iyisiydi, zamanların en kötüsüydü" (Dickens, 2017: 1) oksimoronu ile başlamaktadır. Fakat bu çalışmanın iki şehri, imparatorluk İstanbul'u ve Cumhuriyet Ankara'sıdır. İttihat ve Terakki'nin eskimiş ancak son yüzyılda cesur merkezîyetçi reformlarla süslenmiş İstanbul'u ve işgali kararlı bir direnişle geçersiz kılan kabına sığmayan Anadolu mücadelesinin genç ve daha merkezîyetçi eğilimlere sahip Ankara'sı... İlerde inceleneceği üzere Ankara savaş koşullarını göz önünde tutarak adem-i merkezîyetçi bir tavır benimsemiş ancak kısa bir süre sonra çağın gereklerine uygun ve fakat kendi imzasını taşıyan merkezîyetçiliğe yol almıştır. Aslında bu durumu en güzel sembolize edecek ifade popüler kültürde epey ses getirmiş bir eser olan Muhteşem Yüzyıl'a aittir: "Her erkek evlat içinde babasını taşır. Her baba da evladını..." (Şahin, 2014: 121)

Tam burada önceden izah edilen bir konunun tekraren izahı gerekir. Bilindiği gibi Türk İdare Tarihi açısından 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat önemli bir eşik noktasıdır. Bu kanun, gerek kendisinden otuz altı sene önce ilan edilen Kanun-i Esasi'nin idari boyutunu billurlaştırması gerekse kendisinden otuz altı sene sonra yayınlanan ve halen geçerli olan İl İdaresi Kanunu'na örnek teşkil etmesi açısından mihenk taşıdır. İlerleyen bölümlerde kanunun detayına girilecektir ancak özellikle sonrasına örnek teşkil eden yönlerini biraz detaylandırmak gerekmektedir. Bu kanunu hazırlamak için özel görevlendirilmiş komisyon kanunun gerekçesinde tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaiften ne çıkarılması gerektiğini anlatarak açıkça ortaya koymuştur ki; siyasi adem-i merkezîyete kapı aralayacak bir sistem asla kabul edilemez: "Vezaif-i devletten siyasi olanlar hiçbir suretle tefrik ve tecezzi kabul etmez. Vatan-i Osmani yek vücud ve mümteniuttaksimdir... En vasi manasıyla siyaset demek olan umur-u hariciye, harbiye ve bahriye tamamen tarif edilen sınıfa dâhil hidemattandır... Adliye, maliye ve zabıta vezaifi de vezaif-i siyasiyeden addedilmek lazımdır. Fakat bunlara mukabil devletin umur-u nafia-yı mahalliye, ziraat, sınaat ve ticaret-i mevkiye, maarif-i iptidaiye ve umur-u belediye ve hayriye gibi diğer bir kısım vezaif-i vardır ki bunlar bilakis merkezîyet-i idareden zarar görecektir vezaif-i gayri siyasiyedir. Evvelki vezaif menafi-i umumiye, devletin şahsiyet-i maneviyesine, sonrakiler ise menafi-i mahalliye,

teferruat-ı idareye aittir" (TBMM, 1992: 57). Özünde bu kaygılar bugün de yürürlükte olan mülki idare mekanizmasının esasını belirlemektedir (Güler, 2000: 18).

Birçok taşra yöneticisine göre bir asır öncenin feodal problemleri dönüşüm geçirerek olsa da güncelliğini korumaktaydı. Bilhassa tarım ekonomisine dayalı illerde vergi yükü yüzde kırk-elli civarında olurken, yerel ileri gelenler vergi yükünü yüzde üç-beş seviyesinde tutmayı başarıyordu. Bu sebeple yerel odakların gücü devam ettiği sürece eyalet meclislerinin yetkilerinin arttırılması ekonomik kaynakların kontrolü anlamına gelecekti. Fakat merkez hariç alanlarda belirli siyasi özgürlüklerin tanınmasının yerel projelerin hayata geçirilmesini kolaylaştıracağı da su götürmezdi. İşbu gerekçelerle 1913 yılının düzenlemesi merkezin hâkimiyetini göz ardı etmeyerek vilayetlerin kazançları ve kalemleri üzerinde yerel meclislere kısıtlı bir sorumluluk imkânı tanımıştı (Findley, 2020: 265-267). Buradan anlaşılacağı üzere II. Meşrutiyet devrinde iktidarın yerel halka düzenlemelerle devredilmesi, siyasi katılımın artırılması değil, kent hizmetlerinin düzenli olarak sağlanması içindi. Bu düzenlemeyle sadece belediyeler değil, yerel yönetimler de örgüt olarak daha geniş haklara kavuştu. Ancak belediyeler daha güçlü merkezi siyasi baskıya maruz kaldı. Bu durum yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı hale getirmiştir (Ortaylı, 1985: 27-28).

İttihat ve Terakki'nin iktidarda olduğu dönemde merkeziyetçi politikaların hayata geçmesi daha da kolaylaşmıştır. Tabi bunda aslan payı bitmeyen savaşlar dönemine denk gelmesindedir. Balkan Savaşları ile başlayan milliyetçilik akımı, yeni Türk entelektüelini, gayr-i Müslim burjuvadan uzaklaştırmış ve beraberinde güçlü bir merkezi otoriteyi en başta onların istemesini sağlamıştır. İşte tüm bu anlatılanların genç Millî Mücadele hareketine ve cumhuriyete sirayet etmesi beklenirken kısa süreli adem-i merkeziyetçi bir sapma olmuştur. Yaşlı, yorgun ama merkeziyetçiliğe inanan İstanbul bu düşüncesini ilk anda Ankara'ya aktaramadı. Bu olgular bütünü ilerde detaylarıyla ele alınacaktır.

3.1. Padişah: Artık Ankara'nın Zorunlu Valisi

Mustafa Kemal'in Bandırma Vapuru ile başlayan Kurtuluş yolu kısmi bir Anadolu uyanışı seyahatinden sonra Ankara'ya varmıştı. Ankara şehri genel olarak muhafazakâr görünümlüydü; ancak dünya ile teması olan bir yerdi. Ayrıca, Ankara halkının Konya gibi şehirlere nazaran Mustafa Kemal Paşa'ya ve girişimlerine açık desteği vardı. Şehrin milli davaya gösterdiği olağanüstü bağlılığı da göz önüne alan Mustafa Kemal, Ankara'yı

kendisine merkez olarak seçti (Ortaylı, 2011: 61). Tarih 23 Nisan 1920 Cuma'yı saat ise 13.45'i gösterdiğinde Ankara Ulus'taki İttihat ve Terakki Kulübü binası artık Büyük Millet Meclisi haline geliyordu. Başka uygun bina bulunamaması gayet muhtemeldir ancak binanın yapılış amacı bile doğacak Cumhuriyetin zihniyet altyapısına dair mesajlar içermektedir. Yeni açılan meclise ilk tebrik telgrafını bir Kaymakamın yolladığı görülmüştür. "Yabanabad (Kızılcacahamam) Kaymakamı ve Müdafaayı Hukuk Cemiyeti Heyeti İdaresi adına Hakkı Bey'in gönderdiği kutlama telgrafi Mecliste okunmuş ve alkışlanmıştır" (TBMMZC, 1920, 1/1/1: 40).

Her ne kadar Büyük Millet Meclisi, "Üçüncü Meşrutiyet parlamentosu" imajında toplanmış olsa da bu parlamentonun niteliği birinci ve ikinciden farklıydı (Akın, 2001: 46). Suna Kili'ye göre Büyük Millet Meclisinin, İstanbul Hükümetinin İstanbul'un işgal tarihi 16 Mart 1920'den sonra aldığı kararları geçersiz sayması; Damat Ferit Kabinesi üyelerini ve beraber çalışanları Vatana İhanet Kanunu kapsamında yargılanmaları; Damat Ferit'in vatandaşlıktan çıkarılması; İstanbul Hükümeti'nin subaylarla ilgili aldığı atama, yükseltme gibi kararlarının geçersiz sayılması; İstiklal Mahkemeleri'nin kurulmasını öngören ilk düzenlemeler bu meclisin devrimci olduğunu göstermektedir (Kili, 2003: 115-116). Zira bu taze örgende, hüküm üretimi ve pratik düzlemde monarkın rolü yok sayılmıştı (Tanör, 2008: 245). Valilerin gerek Meclis Başkanı aracılığıyla re'sen, gerekse de İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle atanması da göz önünde bulundurulduğunda padişahın bir tür değiştirilemeyen vali olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kalıp anlamıyla bir vali olmasa da ilerleyen süreçte İstanbul dışında tüm etkinliğini kaybeden taht otoritesi, işgal güçlerinin izin verdiği ölçüde İstanbul'dan sorumlu kalıyordu. Nitekim Padişah, Damat Ferit'in de vatandaşlıktan çıkarılmasıyla beraber yegâne İstanbul yöneticisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Nihayetinde bu valinin görevden azledilebilmesi özel şartlara tabi olmuştur.

3.1.1. Merkeziyetçilik Yolunda Adem-i Merkeziyet

Millî Mücadele sürecinde adem-i merkeziyetçi baskının nedenleri büyük ölçüde savaş koşullarından kaynaklanmaktadır. Nitekim 1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçi karakterini bu minvalde değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Savaş süresince merkez zayıfladıkça yerelde güç artmıştır. Hatta işgal edilen ve merkez tarafından erişilemeyen alanlar, yerelin başlattığı yerel direnişle korunmaktaydı. Böylece

merkeze karşı güçlenen yerel, milli uyanışın önderi⁹ oldu. Önceleri, "1864, 1871 ve 1913 düzenlemelerinde gördüğümüz vilayet meclisleri Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ve daha sonra Cumhuriyet dönemine de miras olarak kalmıştır. Bu anlamda kökenini ve meşruluğunu bu meclislerden alan yerel kongreler" (Çakan, 2006: 50), Tanör'ün belirttiği üzere, "kısmi devletleşmeye varan bir örgütlenme modeli" (Tanör, 1992: 120) meydana getirmişlerdir. Sonuç olarak bir önceki dönemin sivil-bürokratlarının hâkim ideolojisi yerine kamusal erişimin ve halka açıklığın teşvik edildiği ve ideolojisinin 'halkçılık' olarak ifade edildiği yeni bir dönem başladı. 13 Eylül 1920'de Mustafa Kemal Paşa, milletvekilliği komisyonunun idari, siyasi ve askeri konulardaki görüşlerini özetleyen ve idari teşkilata ilişkin kararlarını açıklayan halkçılık programı olan bir programı meclise sundu. Program metni 18 Eylül'deki Meclis oturumunda görüşüldü ve Maliye Bakanı Ferit Bey, TBMM'ye sunulacak metnin uyulması gereken ilkeleri gösteren siyasi bir program olduğunu açıkladı. Bahsi geçen bir yasa olmadığını: "... bu kadar muhtasar bir kanun olamaz. Çünkü içinde teşkilata ait, hukuku esasiyeye müteallik kısımlar vardır. İdarei Umumiyei Vilayata, İdarei Hususiyeyi Vilayata, Nevahiye ait kısımlar vardır ki bunların her birisi başlı başına mutavvel bir kanun olmak lazım gelir" (TBMMZC, 1920, 1/5/1: 188) ifadeleri kullanılarak gerekli kanun tasarılarının bu prensip çerçevesinde hazırlandığı anlaşıldı. Trabzon Milletvekili Ali Şükrü Bey, programın Bolşevizm rüzgârının bir eseri olduğunu iddia etse de hükümetin halkın ruhunu inceleme konusunda eksik olduğunu tespit ederek hükümetten din konusuna dikkat etmesini ve bazı eklemeler yapmasını istemiştir. Buna karşılık Ferit Bakan, "Bu bir Bolşevik program değildir" diyerek protesto ederken, Burdur Milletvekili İsmail Suphi Bey ise "Dini kanun ilahidir, din kanuna dönüştürülemez" şeklinde yanıt vermiştir (TBMMZC, 1920, 1/5/1: 188). Mete Tunçay, "bu programın kaynağının, Sovyet rüzgârının etkisiyle gittikçe güçlenen Halk Zümresi'nin Siyasi Programı'ndan aldığını ileri sürmektedir. Mustafa Kemal'in Halkçılık Programını ilan etmesinin nedenini ise, Halk Zümresi'nin bazı ilkelerini hükümet programı haline getirerek bu grubu zayıflatmak isteğine" (Tunçay, 2009: 302-303) bağlamaktadır.

İlhan Tekeli ve Gencay Şaylan, "halkçılığı temelde, kapitalistleşme sürecinde ortaya çıkan mülksüzleşme tehdidi ile karşı karşıya gelen küçük mülkiyete sahip sınıfların

⁹ "Önder" kelimesi Millî Mücadele'nin başlangıcı için kullanılmıştır zira yerelin Millî Mücadele sürecini baş aktör olarak götürmesi kısmi ve geçici bir süreci kapsamaktadır.

ideolojisi olmasından ve tabi halkçılığın birçok boyutu olduğundan" (Tekeli ve Şaylan, 1978: 64-65) söz ederler. Dolayısıyla halkçılığın bir boyutunun da halkın yönetime katılımı olduğunu vurgulanır. Öyle ki ilgili dönemde gündemde olan halkçılık, halkın siyasi sisteme katılımı olarak tanımlanmaktadır. Dönemin Meclis tutanaklarına bakıldığında bazı milletvekillerinin adem-i merkeziyetçi yapıya yönelik savunmalarını buna dayandırdıkları görülmektedir. Antalya Milletvekili Halil İbrahim Bey, 29 Kasım'da Teşkilatı Esasiye yasa tasarısı üzerinde yapılan görüşmelerde yasanın amacının "halkçılığı hayata geçirmek ve yönetimi halkın eline vermek" olduğunu belirtmiştir (Keskin, 2012/a: 225). Ancak o dönemde halkçılığın, temelde adem-i merkeziyetçiliğe karşı olan ve halkçılığı, halkı ezen mevcut toplumsal yapının değiştirilmesi olarak yorumlayan başka bir yorumu daha vardı. Merkezi hükümet, merkezin yerel alan üzerinde tam kontrol sahibi olmasıyla bu sosyal yapıyı değiştirme imkânını gördü (Önen ve Reyhan, 2011: 368).

Halkçılık anlayışı ve toplumsal değişim için yerelin tam egemenliğini onaylayan merkez anlayışı doğrultusunda mülki idarenin bazı düzenlemeler yaptığı görülmektedir. Bahsi geçen çerçevede ilk meclisin "mekâna yönelik ilk düzenlemeleri vilayete bağlı olan livaları bağımsız kılıp doğrudan Ankara'ya bağlamak ya da bağımsız livalar kurmak şeklinde geliştirdi" (Keskin, 2007: 121). Bu çalışmanın geride kalan bölümlerinde anlatıldığı üzere mülhak- müstakil liva ayrımı imparatorluk devrinde başlayan bir ayrımdır. Tıpkı bu savaş yıllarında olduğu gibi Meşrutiyetin ikincisinde vilayet derecesinin ilgası, idari seviyelerin üç seviyeye düşürülerek, liva düzeyinin temel birim haline getirilmesi gündeme alınmış ancak uygulama fırsatı bulamamıştır. Fakat savaş yıllarında mülhak livaların bağımsız olduğu vilayetlerden kurtularak müstakil idareleri mümkün kılınmıştır. Zabıt cerideleri nazar edildiğinde mülki derece organizasyonunda meydana getirilen bu değişikliklerin hükümet tarafından reddedilmediği görülmektedir. Hatta Dâhiliye Encümeni'nin 15 Ağustos 1920 tarihli belgesinde, "Bütün livaların bağımsızlaştığını" belirten belgede, Beyazıt'ın müstakil liva olması yönünde bir yasa tasarısını onayladığı görülmektedir (TBMMZC, 1920, 1/3/1: 278-279).

Livaların tamamı bağımsız hale gelince onlara verilen isimler mecliste tartışma konusu oldu. Bazı milletvekilleri bu bağımsız livalara vilayet adı verilmesi yönünde yasa tasarısı sundu ancak bazı milletvekilleri vilayet unvanına halkçılık gerekçesiyle karşı çıktı ve bunu halkçılığın bir istisnası olarak değerlendirdi. Gümüşhane Milletvekili Hasan

Fehmi Bey'in bağımsız livalara vilayet unvanı verilmesine ilişkin yasa tasarısına (TBMMZC, 1920, 1/5/1: 95) binaen Bursa Milletvekili Emin Bey, "gerek valilik unvanının ucuzlayacağından gerekse de yeni vilayetler oluşturmanın halktan uzaklaşma yaratacağından dolayı, livalara vilayet unvanı vermenin dönemin ideolojisi olan halkçılık ilkesine aykırı bir tutum olacağından" (TBMMZC, 1920, 1/5/1: 99) tasarımı topa tutmuştur. Bu yeni birimlerin valilik ve vilayet unvanlarına geçmişte yaşanan olumsuz tecrübelerden dolayı karşı çıkanlar olduğu gibi, şanlı geçmişlerini hatırlatmak için sancak adını önerenler de vardı (TBMMZC, 1920, 1/5/1: 100-103).

Neticede genç meclis, mülki düzeylerden birini yok etmiş, ilk olarak bağımlı livaları müstakil hale getirmiş ve sonrasında bu livalara vilayet unvanını uygun görmüştür. Ancak Bernard Lewis'e göre, "mülki idare sisteminde kaldırılan liva değil, aslında kaldırılan eski büyük vilayetlerdir" (Lewis, 1984: 388). Nuray Keskin konuya farklı yaklaşarak, "aslında 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Fransız tarzı vilayet düzenlemesine gidilmediğini, asıl TBMM'nin uygulamaları ile vilayet sisteminin oluştuğu"nu (Keskin, 2007: 130) iddia etmektedir.

İmparatorluktan cumhuriyete geçilirken livalar il adını almış, mülki sisteme müdahale yalnızca isim değişikliği şeklinde gerçekleşmiştir. Livalar en büyük idari birim olan vilayet unvanını alırken, aslında en büyük mülki idare biriminin alanının küçültülmüş olduğu görülmektedir. Yönetim birimlerinin küçülmesinin doğal bir sonucu olarak merkezileşme kaçınılmaz hale gelmektedir. Nitekim mülki örgütlenmede küçük bölgesel il sistemi esas alınarak söz konusu bölgelerdeki eskiye ait güç odaklarının etkileri kırılmıştır. Keskin, bu uygulamayı, "yerel yönetimlerin gelişmesi, halkın kendi kendini yönetecek yeteneği kazanmasını hedefleyen bir politikaya" bağlarken, "müstakil kılınan bu birimlerin bir süre sonra her konuda gelişme gösterdikleri"ni (Keskin, 2012a: 230) ifade etmiştir.

Mülki ölçekte yapılan değişiklikler merkezin yerel üzerindeki gücünü arttırdığı ölçüde yereldeki aktörlerin de etkisi artırıyordu. "Anadolu kurtuluş hareketi, büyük toprak sahipleri ve dış sömürülme bağlarını koparıp, yerli kaynakları işletmek isteyen ticari sermayenin desteği ile sürdürülmüştür. Müstakil liva kurma sürecinde bu koalisyonun izleri büyüktür. Millî Mücadele döneminde bir yönetim biriminin il olması kuşkusuz yerel iktidar odaklarını güçlendirmiştir" (Keskin, 2007: 126). Bu noktada

konunun sadece idari bir bölünme olmadığı, ekonomik ve siyasi yönleri de bulunduğu vurgulanmalıdır.

"Ayrıca Millî Mücadele yıllarında mülki idari alanda göze çarpan önemli bir uygulama da merkez ve sınır değişiklikleri yoluna gidilerek, idari bağılıkların değiştirilmesi olmuştur. Milli Mücadele devam ederken valinin ya da mutasarrıfın düşmanla işbirliği yaptığı bölgelerde merkez ve sınır değişikliklerine gidilmiş, kimi yönetsel bölümler ise bir üst kademeye yükseltilmiştir. Örneğin, Batı Anadolu'daki bazı kaza, nahiye ve köyler düşman istilası dışındaki sancak ve kazalara bağlanmıştır. Yine Ermeni ve Rum azınlığın oldukça yoğun olduğu kimi nahiyeler asayiş sorunun giderilebilmesi için kazaya dönüştürülürken, kimi mülhak livalar yine güvenlik sorunsalı nedeniyle müstakil hale getirilmişlerdir" (Keskin, 2012a: 231). Yani idari sınırların yeniden düzenlenmesine ilişkin değişikliklerin temel kaygıları kamu düzeninin sağlanması, işgal durumunda idarenin düşmanın eline geçmesinin engellenmesi, azınlıkların idare ve kontrol edilmesi gibi unsurlardır.

Nihayetinde Halkçılık Beyannamesi'nin etkisiyle merkezi olmayan talepleri güçlendirdiği bir dönem yaşanmıştır. Yeni kurulan meclis merkezileşmeden ziyade adem-i merkeziyetçiliği vurgulamaktadır. Kuşkusuz bu değişimde devam eden Milli Mücadele'nin büyük etkisi vardır. Dolayısıyla Meclis'in tavsiye ettiği bu adem-i merkeziyetçi tutum, 1921 Anayasası'nın ruhuyla cisimleşmiştir. 1921 Anayasası, adem-i merkeziyet vurgusuyla Osmanlı ve Türk anayasa tarihinde farklı bir yere sahiptir. Bülent Tanör Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na ilişkin incelemesinde, "TEK sisteminde merkeziyet usulü sınırlı ve istisnadır, yerinden yönetim ise asli ve geneldir. Bu kurum ve araçları seçimle gelen organlar ve tüzel kişilikler, icrai karar alabilme yetkileri ve özerklidir. Nahiye yönetiminin bile iktisadi, mali ve hatta yargısal yetkilerle donanması ve seçimle oluşması özerkliğin boyutları konusunda fikir verir" (Tanör, 2008: 265) diye belirtmektedir. Literatürdeki hâkim düşünce de 1921 Anayasası'nın âdem-i merkeziyetçi biçimde olduğudur. Fakat Birgül Ayman Güler'e göre, "Cumhuriyet yönetimi, yeni devletin merkezileşme sürecini 1921 yılında il esasına dayalı örgütlenme ile başlatmıştır" (Güler, 2007: 13). Artık 1921 Anayasası'ndaki yerelin artan önemi, merkezden yerele bir taviz olarak yorumlanabilmektedir. İzlek dâhilinde, Nalbant'ın bu konuya dair yorumu ise 1921 Anayasası'nda önerilen güçlü yerel yönetim yaklaşımının Osmanlı merkeziyetçiliğine karşı bir tepki olduğu yönündedir (Nalbant, 2012: 189).

1921 Anayasası her ne kadar adem-i merkeziyetçiliği ön planda tutan bir anayasa olarak tanımlansa da aynı zamanda da Türkiye'de merkeziyetçiliğin kapısını açmıştır. Aslında modern devletin en önemli özelliği merkezi yönetim yapısına sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Merkezileşmeyi sağlamanın en önemli araçlarından biri de eyalet sisteminin Napolyon idari geleneği bağlamında geliştirilmesidir. Esasen Napolyon geleneğinde, devlet-toplum ilişkilerinin sözleşmeye dayalı bir ilişkiden ziyade organik olarak yakınlaşması nedeniyle devletin toplum üzerinde önceliği vardır. Ayrıca toplumsal parçalanmayı aşarak uluslaşma sürecinin bir parçası olarak gelişen bu ulusal gelenek, ülkenin birliğini ve bölünmezliğini korur. Dolayısıyla ülke genelinde, özellikle valilikler aracılığıyla, son derece merkezi bir yapı ile siyasi ve idari birlik sağlayacak şekilde uygulanabilmektedir (Karahanoğulları, 2009: 42-43).

İl düzenini özetlemek gerekirse, merkezi yönetimin taşra düzenlemesinde genellikle iki sistem öne çıkmaktadır. Birincisi fonksiyonel sistem, ikincisi ise Türkiye'de de uygulanan il sistemidir. Fonksiyonel sistemin temel özelliği, merkezin bazı yetkilerinin illerde belirli hizmetlerin sağlanmasından sorumlu kuruluşlar tarafından yönetilmesidir. Bu sistemde, eyalet sistemi gibi hükümeti veya merkezi hükümeti temsil eden vali gibi bir icrai kadro bulunmamaktadır. İl sisteminde ülke idari olarak "iller" adı verilen bölümlere ayrılmıştır. İllerin yönetimi de genellikle merkezi hükümetin tamamını temsil eden ve ondan sorumlu olan yöneticiler vardır. Bu yöneticiler illeri yönetir (Kalabalık, 1999: 64-69).

"24 maddelik kısa bir anayasa olan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu; 14 maddesini yani yarıdan fazlasını taşra yönetimine, özellikle de yerinden yönetim ve yerel yönetim ilkelerine ayırmıştır. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda mülki taksimat vilayet, kaza, nahiye ve köy olarak oluşturulmuştur. Vilayetlere tüzel kişilik ve özerklik tanıyan 1921 Anayasası, iç ve dış siyaset, adliye, şeriye, askeriye ve birden fazla vilayeti ilgilendiren konular, dışındaki görevleri vilayet şuralarına bırakarak yerelin yetkilerini oldukça genişletmiştir. Kazalara tüzel kişilik tanımayıp, kazaları sadece idari ve inzibati bir birim olarak değerlendiren anayasa halka en yakın idari birim olan nahiye başlıklı bölümü düzenlemesi açısından da ayrı bir öneme sahiptir. Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir (md.16) ifadesini kullanan anayasa, nahiyelere özerklik ve tüzel kişilik tanımıştır" (Tanör, 2008: 263-264). Merkezilik prensibini kısıtlı, adem-i merkeziyet prensibini de asli ilke olarak benimseyen Millî Mücadele Anayasası'nı Tanör,

"nahiye çekirdekli bir örgütlenme modeli, taşranın, köyün ve Anadolu'nun merkeze karşı bir tepkisi olarak anayasallaşmış bir durumdadır ve aşağıdan yukarıya doğru bir yönetim yapısını da gerçekleştirmiş olduğundan Osmanlı- Türk idare geleneğinden çok farklı bir siyasi felsefeye de işaret eder" (Tanör, 2008: 265) ifadesiyle değerlendirmektedir. Akın bu hususu, "Anadolu'nun merkeze, çevrenin siyasal merkeze duyduğu bir tepki" (Akın, 2001: 216) biçiminde ele alırken, Nalbant "Anayasa ile verilen özerkliğin idari yönden yerinden yönetimle ilgili" (Nalbant, 2012: 184) olmasına değinmektedir. Yıldızhan Yayla Anatüzenin yerel idareyi kuvvetlendirdiğini onaylamasına ek olarak "Anayasada yer alan umumi müfettişliklerin yerele tam anlamıyla muhtariyet vermediğinden" (Yayla, 1982: 123) dem vurmaktadır. Anatüzenin merkez haricine ehemmiyet vermesini Keskin, "merkezi yönetimin toprak üzerindeki kurulumunu yerele özerklik vererek geliştirdiğini, böylece yerel odaklar ile meclis hükümeti arasındaki bağın geliştirildiğini" (Keskin, 2007: 127) ifadesiyle vurgulamaktadır.

Doğallayın, yorumlardan da çıkarılabileceği gibi, 1921 Anayasası, merkeziyetçiliği önceleyen önceki müktesebattan farklı olarak merkeziyetçiliği bir istisna olarak belirleyerek adem-i merkeziyetçiliği vurgulamıştır. Tabii bir biçimde anayasa idari usulde yerinden yönetim ilkesini kabul etse de bu anayasal ilkenin kabul edildiği şekliyle uygulandığı iddia etmek hatalı olacaktır. Her ne kadar 1921 yılı hakkında genel literatürün tahayyül ettiği yönetim anlayışında adem-i merkeziyetçilik hakim olsa da, o döneme merkezileşme eğiliminin daha güçlü olduğunu savunan kaynaklar da vardır. Bahsi geçen metinler yönetim usullerini ele alsalar da tezlerini Osmanlı İmparatorluğu'nun bürokratik mirasına dayandırırılar (Akın,2001: 222-223).

O dönemde mecliste halkçı görüşlerin ağırlık kazanması sebebiyledir ki anayasa daha önce görülmemiş bir şekilde yerel meselelere odaklanmıştır. 1920'li yıllar ile Yeşil Ordu hareketinin parlamento grubu olan ve konsepti İslam ile sosyalizmi birleştirmeyi amaçlayan Halk Zümresi'nin parlamentoda hatırı sayılır bir ağırlığı bulunmaktaydı. Atatürk, 13 Eylül 1920'de, belediyelerden başlayıp TBMM'ye kadar temelde meclisler aracılığıyla yönetimi öngören Halk Zümresi programına yanıt olarak Halkçılık Bildirgesi'ni yayınladı. Tekeli ve Şaylan, Atatürk'ün yayınladığı halkçılık programını, parlamentodaki sol kesimlerin gücünü kırmak ve bu kesimlerin üyelerini kendi saflarına çekmek için olduğunu düşünmektedirler (Tekeli ve Şaylan,1978: 66). Buna ek olarak merkezin haricindeki birimlerin ehemmiyet artışının başka bir sebebi de "1918-1920

arasında Trakya ve Anadolu’da oluşan ve yerel inisiyatif yani yerel kongre iktidarlarıdır. Öyle ki, BMM’ye katılan üyelerden bir kısmı, bu yerel direniş örgütlerine delege olarak katılanlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla geçmiş deneyimlerinin izlerini BMM’ye de taşımış olmaları muhtemeldir" (Tanör, 2008: 266).

Fakat Millî Mücadele sürecinin bitimine müteakip savaş anatüzesinin ön gördüğü yereli kuvvetlendirme düşüncesi, olağandışı şartlar gerekçe gösterilerek katılaştıran bir merkeziyetçilik ile kısıtlanmıştır. Sonuç olarak filizlenmeye çalışan adem-i merkeziyetçi düşünce, göstermelik adem-i merkeziyetçi düşünce olup, esas gayenin halen yoğun ihtiyacı hissedilen yerel özerklikçi odakların Millî Mücadeleye destek vermesini temin etmek ve nihayetinde tabi ki onların denetim altındaki durumlarından emin olabilmektir. Mücadelenin hemen akabinde adem-i merkeziyetçi söylemlerden vazgeçerek merkeziyetçi sistematığı temine çaba gösterilmesi bu iddianın en önemli kanıtlayıcısı niteliğindedir.

3.1.2. Nezaret'ten Vekalet'e

Büyük Millet Meclisi açılır açılmaz 1 oy farkla Mustafa Kemal'i Meclis başkanlığına seçmiştir. Reis-i Meclis Mustafa Kemal'in ilk icraatı Hacim Muhittin Bey'i "fevkalade salahiyyetle" Bursa Valiliğine tayin etmek olmuştur (Atatürk, 2002: 95). Çok kısa süre içerisinde iç tüzük ve çalışma şekillerine dair detayları belirlemesinden sonra 2 Mayıs 1920'de 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanunu çıkararak yürütme organını belirlemiştir. 11 kişiden oluşan bu heyet "Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat, Maarif, Adliye ve Mezaip, Maliye ve Rüsumat ve Defteri Hakani, Nafia, Dâhiliye, Müdafaa-i Milliye, Hariciye, Erkan-ı Harbiye-i Umumiye" işlerini görmek üzere oluşturulmuştur (TBMMKM, 1/1: 4). Bu hükümette vezir veya nazır yoktur, icra vekili vardır. 3 sayılı kanunun bu tezi ilgilendiren en önemli yanı Dâhiliye Vekaleti'nin Emniyeti Umumiye ile Posta ve Telgraf teşkilatını da bünyesine alarak hukuken ortaya çıkmış olmasıdır (Başa, 2013: 276). Ancak Dâhiliye Nezareti iken Sıhhiye'yi de barındırırken artık Sıhhiye ve Dâhiliye ayrı vekaletler olarak öngörülmüştür. Nitekim Kastamonu vekili Yusuf Kemal Bey, "...Sıhhiye Nezareti diye bir nezaret vardır. Bu nezaret şimdiye kadar başka bir nezarette merbut olarak idare olunuyor idi, sonra Dâhiliye Nezareti'ne raptedildi. Eğer bu nezaretler devlet işini göreceklerse yani umumi hizmetleri göreceklerse, zannediyorum ki, her Türk'ün

söyleyeceği şey, memleketimizde görülecek ilk iş sıhhiye işidir. Çünkü sıhhat olmazsa, çünkü Türklük bulunmazsa, o Türkler üzerine bina edeceğimiz hiçbir iş kalmaz. Ne dâhili iş ve ne de harbiye işi kalır. Türkleri muhafaza etmek için evvela sıhhati muhafaza etmeli" (TBMMZC, 1920, 1/1/1: 164-165) diyerek konuya ilişkin itirazlara cevap vermiştir.

Kanunun hemen akabinde yapılan seçimlerde İcra Vekilleri Heyeti'nin ilk üyeleri belirlenmiştir. Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin ilk Dâhiliye Vekili de Cami Bey (Baykurt) olmuştur (TBMMZC, 1920, 1/1/1: 196-203). Burada belirtmekte fayda vardır, düzenleme bir vekil tayin etmiştir ancak halen teşkilatı düzenleyen ilgili düzenleme 1913 tarihli Dâhiliye Nezareti Teşkilatı Hakkında Nizamname'dir. Teşkilat yapısıyla ilgili 1930 yılını beklemek zorunda kalacak Vekalet, ilgili nizamname ile on yıl idare edilmiştir.

Tıpkı Mustafa Kemal'in Meclis Başkanı sıfatıyla yaptığı gibi İcra Vekilleri Heyetinin de vermiş olduğu ilk karar vali ataması olmuştur. 6 Mayıs 1920 tarih 1 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararında "Ankara Vilayet Valiliğine vekaletinde bulunan Defterdar Yahya Galip Bey tayin edilmiştir" (Atatürk, 2002: 178). Kısa sürede pek çok vali atamasına imza atan heyet kararlarında dikkat çekici bir başka karara değinmekte fayda vardır. 10 Mayıs 1920 tarih 4 sayılı İhracatın Serbestisi Hakkında Kararname'nin ikinci maddesinde "Bu kararın icrasına Dâhiliye Vekaleti memurdur" (Atatürk, 2002: 210) denilmekteydi. Dış satım serbestisi gibi ekonomik bir kararın uygulanması görevinin Dâhiliye Vekaleti'ne verilmesi, Vekalet'in çok geniş bir yetki ve görev alanı ile işe başladığının göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Bugün halen yürürlükte olan 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda görülen vali ve kaymakamlara olağanüstü dönemlerde verilen yetkinin atası sayılabilecek düzenlemenin vücut bulduğuna İcra Vekilleri Heyetinin 55 sayılı Kararında şahit olunmaktadır. "İdare Meclisi ve belediye ve Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti Heyeti merkeziye ve idareleri ve ahzı asker reisleri ve vilayet encümenleri ve mahalli livaların en büyük mülkiye memurunun riyaseti altında birleşmiş olarak" (Atatürk, 2002: 401-402) kendilerine verilen görevleri yerine getirecekleri belirtilmekteydi.

Dâhiliyeden bahsediliyorsa mülki taksimata dair düzenleme olmazsa olmazdır. Millî Mücadelenin başında Büyük Millet Meclisinin hükümrانlık alanında "15 vilayet, 17'si müstakil 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiyeden oluşan dört basamaklı bir yönetim kademelenmesi bulunuyordu" (Güler, 2021: 245). İcra Vekilleri Heyeti 31 Mayıs 1920

tarikh ve 23 sayılı karar ile "Tokad, Amasya, Malatya ve Denizli'nin bağımsız liva" haline getirilmesini kararlaştırmıştır. Bu karar içinde bulunulan savaş ortamı ve bazı yerlerin düşman işgalinde bulunması nedeniyle alınıyordu. Benzer şekilde, "İzmit livasının merkezinin Geyve'ye nakli ve Adapazarı, İzmit, Karamürsel, Kandıra kazalarının belirtilen merkeze bağlanmasına karar verildi" (Atatürk, 2002: 267). Bunun gibi aynı aylar içinde pek çok karar alınmıştır. 63 sayılı karar ile Trabzon, Burdur ve Isparta; 64 sayılı karar ile Zonguldak; 71 sayılı karar ile Bilecik; 74 sayılı karar ile Mardin; 21 ve 73 sayılı karar ile Konya topraklarında liva, kaza ve nahiye değişiklikleri örnektir. İdari bölümlenmelerde meydana getirilen taze tertiplerlerin zihin kökünde, müstakil liva olma mücadelesi¹⁰ ile emniyet, huzur ve güven ortamının tesisi hususlarındaki hassas konular bulunmaktaydı.

Millî Mücadele sürecinde memlekette süregiden çatışma düzlemine karşın, tüm vekiller kendi seçim bölgelerinin daha çok devlet olanağından yararlanması maksadıyla vilayet statüsüne geçmek konusunda yılmaz bir mücadele göstermişlerdir. Bu tavır türlü sebepler ve etkilerle yeni vilayetler demenin yanlış olmayacağı müstakil livaların çoğalması ile nihayete ermiştir. Nihayetinde tepkilere ve tenkitlere rağmen mülki idare yapısı niceliksel olarak seri biçimde büyümüş ve taze teşkilatlardan doğan harcamaların artışına mani olunamamıştır. Zaten, "Ocak 1921'de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle beraber, yönetsel kademe dörtten üçe düşürülmüş, bütün müstakil livalar vilayet statüsüne sokulmuştur. Vilayetler ile müstakil livaların hiyerarşik olarak eşitlenmesi, mutasarrıflara vali yetkisinin verilmesi anlamına geliyordu ki 10 Mart 1921'de 728 sayılı kararname bu durumu aynen izah etmiştir" (Akın, 2001: 255).

Sonuç olarak her ne kadar söz ile adem-i merkeziyetçilik ifade edilmiş olsa da il esasına dayalı örgütlenme ile merkeziyetçiliğin ayak sesleri iyiden iyiye duyulur olmuştur. Büyük bölge esasından küçük bölge esasına geçilerek idari yapı sıkılaştırılmıştır. Meydana getirilen bu değişiklikler mekânsal ölçek yönünden province sistemi terkedilerek departement düzeninin kurulması anlamına gelmektedir (Findley, 2020: 265-266).

¹⁰ Bu durum günümüzde il olmak için çabalayan farklı baskı gruplarını çağrıştırarak okunabilir.

3.2. Yeni Rejim: Cumhuriyet

1 Kasım 1922'de saltanatı kaldırarak bir nevi İstanbul Valisini görevden azleden Büyük Millet Meclisi Hükümeti, temsilcileri aracılığıyla 24 Temmuz 1923'te Lozan'ı imzalamış ve artık yoluna engelsiz gitmeye hazır hale gelmişti. Lozan sonrası Ankara'da en çok tartışılan konu yeni devletin niteliği sorunu idi. Siyasal rejimin 23 Nisan 1920'den itibaren kaydettiği ilerlemeler dikkate alındığında, kabul edilecek devlet biçiminin, cumhuriyet harici bir seçenek olmayacağı sarih idi. Nitekim 25 Ekim'de gerçekleşen kabine bunalımının akabinde 29 Ekim 1923'te kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile 21 Anayasasının bazı maddeleri değiştirilmiş, "Hâkimiyet, bilakaydüşart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir. Türkiye Devletinin şekli hükümeti, Cumhuriyettir." hükmü getirilmiştir (TBMMKM, 2/2/1: 125). Artık devletin gerçek manada teşekkülüne başlanması gerekiyordu. İç isyanlar ve Millî Mücadele'nin olağandışı günlerinde acil mecburiyetleri karşılamak maksadıyla tertip edilen 1921 Anayasası yeni devletin gereksinimlerine yanıt verecek derecede detaylı bir metin değildi. Öte yandan, geçiş döneminden zaferle çıkılmasından sonra devletin temel kuruluşunu, halkın ve eşhasın yerini ve haklarını tespit edecek güncel bir organizasyona ihtiyaç vardı. Ayrıca, 1876 Kanun-i Esasisi de halen yürürlükteydi. Tabiatıyla çift Anatüzeli duruma da artık son verilmeliydi (Akşin, 2011: 184-193). Bu doğrultuda 20 Nisan 1924 tarih 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu ile Cumhuriyetin ilk Anayasası yürürlüğe konulmuş oldu (RG, 1924, 71).

1924 Anayasası'nın genelinin tez dâhilinde tartışılması konu dışı olmakla beraber, çalışma açısından hükümetin kuruluşu, vekaletler ile mülki idare teşkilatına ilişkin anayasal hükümlere bakılması yararlı olacaktır. Anayasanın getirdiği sisteme göre hükümet, yürütme işlerini yüklenmiş olan asıl kanattır ve oluşumu bakımından da Meclis'e bağlı olmaktan çıkmıştır. Zira cumhurbaşkanı, meclis üyeleri arasında bir başvekil seçecek ve başvekil de yine meclis üyeleri arasında vekillerini seçerek cumhurbaşkanının onayına sunacaktır. Bu onayla birlikte kabine kurulmuş olacaktır. 45. maddeye göre, "Vekiller Başvekilin riyaseti altında İcra Vekilleri Heyetini teşkil ederler". 47. maddede ise, "Vekillerin vazife ve mesuliyetleri kanunu mahsus ile tayin olunur" derken 48. Madde, "vekaletlerin adedi kanunla tayin olunur" (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1924) demektedir. Bu hükümlere karşın bakanlıkların teşkilat kanunlarının hazırlanması

hemen gerçekleştirilememiş; örneğin Dâhiliye Vekaleti'nin teşkilat kanunu, ilerleyen kısımlarda da anlatılacağı üzere 1930 yılında çıkarılmıştır.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu gerekçesinde, "bir merkezin kavi bulunması memleketi ila eder. Adem-i merkeziyet ise zahiren hürriyet aknumini takviye eder ise de bedii zayıftır" (TBMMZC, 1924, 2/7/1:216) ibaresini kullanarak usul olarak merkeziyetçiliği açıkça vurgulamıştır. Yine gerekçede "adem-i merkeziyet usulünün federasyon yöntemi için uygun olduğu" (TBMMZC, 1924, 2/7/1:216) belirtilirken, "federasyon usulünün ise vahdet-i milliyeyi haiz memleketlerde uygulanamayacağı" (TBMMZC, 1924, 2/7/1:216) ifade edilir. Vilayet yönetimi ise tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine dayandırılacaktır. Gerekçedeki vurgulardan anlaşılabileceği üzere, 1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçi ruhundan tam bir kopuş yaşanmıştır. Bu durum, "1924 Anayasası'nın kabulüyle birlikte açıkça 1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçi yapısının reddedildiğini, yönetim sisteminin yeniden merkeziyetçi bir yapıya dönüşmesinin nedenini birçok bölücü olayla mücadele etmek zorunda kalan ve genç Cumhuriyet'in çağdaşlaşması için gerekli olan reformların tüm ülke çapında aynı güçte etki göstermesini isteyen T.B.M.M. Hükümetinin ister istemez merkezileşeceği" (Yayla, 1982: 135) şeklinde ifade edilebilir. Nalbant, "1924 Anayasası'nın 1921 Anayasası'na oranla daha merkeziyetçi bir idare anlayışını benimsediğini, bu olgunun yansıması olarak 1876 Kanun-i Esasi'sinin kabul ettiği tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine geri dönülmesini" (Nalbant, 2012: 192) vurgulamıştır. Güler ise, "1924 Anayasası ile birlikte, yerel egemenlerin güç alanlarının daraltıldığına ve yerel kamu gücünün bu sınıfça doğrudan kullanılmasının önlendiğine" (Güler, 1998: 155) dikkat çekmektedir.

1924 Anayasası dikkat çekici biçimde, "altıncı faslını Vilayete ayırmıştır. 89. madde de mülki kademelenmeyi vilayet, kaza ve nahiye olarak saymış, nahiyelelerin kasaba ve köylerden oluşacağını belirtmiştir. 90. madde de vilayet, şehir, kasaba ve köylerin hükmü şahsiyete sahip olduğunu belirtirken, nahiye ve kazalar için bir tüzel kişilik öngörmemiştir. 91. madde de ise Vilayetler umuru, tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif esası üzerine idare olunur diyerek Kanun-i Esasi'deki iki yönetim ilkesine geri dönüş yapmıştır" (Yayla, 1982: 131-132). Meclis değerlendirmeleri esnasında, "91. maddenin kapsamını oluşturan yönetim ilkeleri konusunda kanun tasarısına karşı itirazlar yükselmiştir. Kanun maddesinin görüşülmesi sırasında söz isteyen Abdullah Azmi Efendi, tevsi-i mezuniyet ve tefriki vezaif ile yönetilecek olan birimlerin sadece

vilayetlerle sınırlı kalmayıp, nahiye ve kazalara da uygulanması gerektiğini bildirir. Ancak bu teklif kabul edilmez. Abdullah Remzi Bey'in tevsi-i mezuniyetten maksadın ne olduğunu sorması üzerine ise, Cemal Nuri Bey, federasyon usulünün neden kabul edilemeyeceğini bir kez daha anlatır ve tevsi-i mezuniyetin, her işin merkez tarafından yapılmaması, gerektiğinde işin mahalline sevk edilmesi anlamına geldiğini belirtir. Açıkça adem-i merkeziyetçiliğin benimsenmediğini de ifade eder. Giresun mebusu Hakkı Tarık Bey ise, kaza ve nahiyelere de tüzel kişilik tanınması gerektiğini bildirir. Buna cevaben Celal Nuri Bey, kazaların sadece bir idari birim olduğunu, dolayısıyla kazaların hükmi şahsiyete haiz olamayacaklarını bildirir" (TBMMZC, 1924, 2/8/1:914). Görüldüğü üzere, "hükümet artık tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkeleri üzerinden kurulacak olan mülki yapının merkeziyetçi olmayacağını ispat etme külfeti altında değildir. Zaten mebuslardan böyle bir istek de gelmemiştir. Kanun maddelerinde açıkça merkeziyetçilik savunulmakta, federasyon sistemi ile adem-i merkeziyetçiliğin aynı anlama geldiği kabul görmektedir" (Önen ve Reyhan, 2011: 473).

1924 yılındaki Anayasanın öncülü Anayasalardan en bariz ayrışması, mülki idare örgeninin azaltılması olarak ifade edilebilir. Cumhuriyet öncesi yönetim örgütlenmesi vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy biçiminde sayılırken, bahsi geçenlerden liva lağvedilmiştir. İdari birimler küçültülmüş ve bunun doğal sonucu olarak il sayısında artışa gidilmiştir. Aslında yönetim birimlerinin sadeleştirilmesi, 1921 Anayasası'nda bahsi geçen fakat uygulama alanı bulamayan umumi müfettişlik kurumunun işlerlik kazanması hususunda bir olanak doğurmuştur. "Hükümetin açıkça merkeziyetçiliği ilan ettiği bu dönemde milletvekilleri, merkeziyetçilik uygulamasına yoğun tepki göstermemişler, ancak kurulmaya çalışılan merkeziyetçi yapıya yönelik muhalefet yeni kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Halk Fırkası (TCHF) etrafında toplanmıştır. Terakkiperver Cumhuriyet Halk Fırkası parti programında Milli vahdetin halelden masuniyetini temin için devletin murakabesi baki kalmak şartı ile idari adem-i merkeziyet esası terviç edilecektir ifadesi kullanılarak Cumhuriyet Halk Fırkasının (CHF) mülki idareye yönelik çizgisinden farklı bir tavır takınmıştır. Ayrıca parti programında; yerel katılımın tam olarak sağlanabilmesi amacıyla seçim sisteminin düzenlenmesi, yerel kuruluşlara hazineden yardım yapılması (md.15) gibi konularda yer almıştır. Dolayısıyla TCHF'nin yerel yönetimlere yaklaşımı, CHF'nin aksine yerel karşısında merkezi zayıflatıcı bir yönde olmuştur" (Tunaya, 1952: 616-620).

3.2.1. Merkeziyetçilik Yolunda İstanbullaşan Ankara

İdari manada İstanbul'dan Ankara'ya hatırı sayılır düzeyde bir miras kalmıştır. Esasında Cumhuriyet devrinin başlangıcıyla uygulanması planlanan çokça idari yeniliğin Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde filizlenip yeşerdiği ve bu dönemde olgunlaştığı rahatlıkla takip edilebilir. Öyle ki II. Meşrutiyet Dönemi'nde yaşanan merkeziyet-adem-i merkeziyet münakaşası Cumhuriyet Türkiye'si'nde de tasavvur edilen yasal düzenlemelerin görece bir kısmında, mebuslar marifetiyle tekraren tartışmalara konu edilmiştir.

1923 yılında Cumhuriyet'in ilan edilmesi ile başlayan süreçte, Osmanlı İmparatorluğu tamamen tarih sahnesinden silinmiş, "süreç uluslaşma yönünde işlemiş ve Osmanlı dinamikleri çok milletli yapısını modern bir çokulusluluk kavramına taşıyamamıştır. Bu nedenle merkezileşme sürecinde federal tipte bir oluşum gerçekleşmemiş ve bu çok renkli doku sancılı bir süreçten geçerek ayrılmış" (Nalbant, 2012: 119) ve bir ulus devlet ortaya çıkmıştır. "Kurtuluş Savaşı sırasında halkçılık akımının da etkisi ile gündemde olan adem-i merkeziyetçilik akımı bu dönemde etkisini kaybetmiştir. Ancak bu yapıyı statik ve kendi dışında alınan bir kararla bir anda değişen bir yapı olarak ele alamayız. Nitekim idari yapıya şeklini veren çatışma- merkeziyet-adem-i merkeziyet- uzun yıllar varlığını korumuştur. Süreci sadece adem-i merkeziyetçilik üzerinden okursak, adem-i merkeziyete öncelik tanıyan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edildiğinde, adem-i merkeziyetçilik idareye şekil verirken, onu uygulamaya geçirecek kanunlar ve idari işleyişin mücadelenin seyri içinde adem-i merkeziyetçilik çizgisinden uzaklaşmasını açıklayamayız. Yine süreci sadece merkeziyetçi eğilimlerin güçlenmesi üzerinden okursak, Umumi Müfettişlik kanununun encümene sevkini açıklayamayız. Dolayısıyla dönem itibarıyla idare kendisine net bir işleyiş şekli bulamamıştır. Bu nedenle, hukuki alanda idare usulü ile fiili durumdaki idari işleyiş arasında hep bir açığı olacak ve bu açığın derecesini mücadelenin seyri belirleyecektir" (Keskin, 2012b: 3).

Tekrar etmek gerekir ki modern ulus devletin en belirgin niteliği merkeziyetçi idare sistematizasyonu benimsenmiş olmasıdır. Ankara'nın ilk yıllarının en belirgin merkeziyetçi dinamiğini ise, yeni bir ulus-devletin inşası ve köklü derinden bir modernizasyon süreci geliştirmek ihtiyacı oluşturmaktadır. Üstelik bu modernleşme

süreci Osmanlı döneminden farklı olarak sadece devlet kurumlarını dönüştürmekle sınırlı kalmamış, aynı zamanda toplumu da modernleştirmeyi hedeflemiştir.

Poggi'nin mutlakiyetçi idareleri izah etmek için öne sürdüğü savlardan, 1923 akabinde Ankara yönetimini ve idare sistemini çözümlemek gayesiyle yararlanılabilir. "Herhangi bir devlet diğerleri karşısında konumunu korumak ya da sağlamlaştırmak istiyorsa, sınırları dâhilindeki bir merkezin yönetimi tek başına üstlenmesi ve kendi denetimi dışındaki merkezlerin mümkün olduğunca işe karışmalarını engellemesi gerekmektedir" (Poggi, 2007: 80). Esas olarak aynı şekilde 1800'lü yılların Osmanlısı ve 1920'li yılların Türkiye'si de yakın devinimleri tecrübe etmiştir. Nitekim imparatorluğun son yüzyılında gerçekleştirilen yönetsel düzenlemeler göz önüne alındığında bunların dış baskıdan çok fazla etkilenerek yapıldığı görülmektedir. Savaş sonrası bağımsızlığını ilan etmiş yeni bir devlet olarak var olma mücadelesi veren Türkiye Cumhuriyeti ise, Keskin'in de ifade ettiği gibi, "iktisadi ve toplumsal dengesizliklerin aşılması, Cumhuriyet ideolojisinin ülke geneline yayılması, reformların hayata geçirilmesi gibi hedeflere yetersiz imkânları ile baş başa bırakılmış yerel yönetimlerle değil, ancak ve ancak merkeziyetçi bir örgütlenme ile ulaşabileceğinin farkına varmıştır" (Keskin, 2012b: 119). İşte belirtilen sebeple Cumhuriyet'in kurucu kadroları ve siyasal elitleri, meseleye ilk olarak yerel iktidarlar üzerindeki kontrolü arttırmak, taşrada onların nüfuzunu kırmakla başlamıştır. Zaten devir merkeziyetçilik anlayışının tatbik edilmesi bakımından oldukça müsait bir dönemdir. Osmanlı İmparatorluğu'nun geniş coğrafyası ve parçalı yapısının yerini, tam da bir merkeziyetçi ulus-devlet oluşturmaya uygun, etnik ve dinsel açıdan eskiye oranla daha homojen ve coğrafi alanda da daha dar sınırlara sahip olan bir toprak parçası almıştır.

Niceliksel olarak küçülen coğrafya, demografinin kadime nazaran tek tipleşmesi merkeziyetçi sistemin inşasını kolaylaştıran etmenlerdir. Bunlara ek olarak, Türkiye Cumhuriyeti, seçimlerin nihayetinde vücut bulan İkinci Meclisin sandalye dağılımı sayesinde merkeziyetçiliğin inşasını kolaylaştıran bir etmene daha sahip olmuştur. Birinci Meclis döneminde Mustafa Kemal'in muhalifi mebusların önemli bir kısmı İkinci Meclise girememişlerdir. Bu da mecliste idari sisteme ilişkin oturumlar sırasında, uygulanması hedeflenen merkeziyetçiliğin eleştirilmesinde pasif kalınması sonucunu doğurmuştur. "Genel seçimle birlikte Meclis'teki muhalefet büyük oranda tasfiye edilmiş, bu muhalefetin İstanbul'daki destekçileri, İstanbul'da kurulan İstiklal Mahkemesi

tarafından bertaraf edilmişlerdir. Siyasi merkezileşme olarak adlandırılabilen bu duruma ek olarak dönem, aynı zamanda yönetsel merkezileşme hareketlerine de sahne olmuştur. Nitekim 1921 Anayasası ile oluşturulmak istenen mülki idare sistemine yönelik hükümler bu dönemde de yasalaşma imkânı bulamamıştır. Bu dönemde yerele geniş yetki bırakılması bir yana, bir önceki dönemde mebuslar tarafından merkeziyetçiliği uygulama biçimi olarak görülen tevsi-i mezuniyet konusunda bile geri adımlar atılmıştır" (Aydın, 2012: 1327).

3.2.1.1. Adı Muvakkat Özü Baki: 1913 Kanun-i Muvakkat

Birinci mecliste hakimiyet kuran halkçılık zihniyetinin ikinci mecliste güç kaybetmesiyle hükümet, vekillerin adem-i merkeziyetçi nutuklarından yana rahat bir nefes almış, bu sayede 1913 tarihli Kanun-i Muvakkatin türlü hükümlerini, giderek merkeziyetçileşen bir yapı meydana getirmek maksadıyla revize etme çabasında olmuştur. Böyle bir ortamda adem-i merkeziyetçi temsilcilerin aşırı tepkisini çeken önemli bir değişiklik, 1923 yılında meclisin gündemine alınan "tarik bedeli nakdisi üzerine kanun tasarısı" olmuştur. Hükümet tarik bedeli nakdisi ile vilayetlere bırakılmış olan yol vergisi gelirini merkeze alma düşüncesindedir. Tasarının gerekçesinde "yol yapımının memleket için öneminden bahsettikten sonra yol yapımı için halktan alınan vergilerin tamamının yol yapımı için kullanılmadığı, il genel meclisleri tarafından bu gelirlerin başka amaçları karşılamak için yönlendirildiği" belirtilmektedir. "Bu nedenle hükümetin kanun tasarısı, yol yapımı için alınan vergilerin yine yol yapımı için harcanacağını ve il genel meclislerinin bu görevi yerine getirmede yetersiz kalması nedeni ile bu görevi de merkeze çekme isteğini" ifade etmektedir. Tasarının görüşülmesi esnasında bazı vekiller, "gerek yıllardır yol yapım parası verip, bir karış yol yüzü göremeyen kazaların var olması nedeniyle gerekse de memleket yollarının bir maksada göre inşa edilmesi amacıyla yol yapım vergisinin merkezileştirilmesini doğru" bulmaktadırlar. Fakat tasarıya itiraz eden vekiller ise, "yol yapım konusundaki başarısızlıkların nedenini il genel meclislerinde değil, il genel meclisine tahsis edilen bütçe yetersizliği ve nüfus azlığında" olduğunu değerlendirmektedirler (TBMMZC, 1923, 2/2/1: 192-208).

Mecliste yaşanan yoğun münakaşaların akabinde yasa tasarısı tekraren elden geçirilmesi maksadıyla Encümene havale edilmiştir. Takip eden süreçte yasa tasarısının

tekrar meclis oturumunda ele alınışı, bir ay sonra, 20 Ekim gününde olur. Meclis gündemine alınan yeni tasarıya göre, "yol bedeli olarak halktan alınan vergi gelirlerinin ancak yüzde yirmi beşi başka hizmetlerin karşılanması için kullanılabilecektir". Fakat bu değişiklik ile de vekillerin tepkisi değişmez. Vekillerin tepkisi, "merkeziyetçiliğin kurulması ile halk inisiyatifinin yansıtıldığı il genel meclislerinin yetkilerinin ellerinden alınması ve yetersiz hale getirilmesi"nden kaynaklanmaktadır. Nitekim, Gümüşhane vekili Mehmet Zeki Bey, "yol vergisini doğrudan Nafia Vekaleti'ne vermenin İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'na saygısızlık olacağını, kanunla bu yetkinin il genel meclislerine verildiğini, dolayısıyla bu yönde bir müdahalenin il genel meclislerinin hürriyetine bir saldırı teşkil ettiğini" ifade ederek, "daima böyle bir merkeziyet usulünü elimize alırsak ve merkezden daima onları sıkarsak hiç iyi iş göremeyiz" sözleriyle kaygısını anlatmaktadır (TBMMZC, 1923, 2/2/1: 810-812).

Tahkik edilen meclis oturumunda dikkatleri celp eden husus, yasa tasarısına ilişkin başka bir tenkitin hükümetin Maarif Bakanı İsmail Safa Bey tarafından verilmesidir. Safa Bey, deneyimler nihayetinde her meselenin Ankara'dan sonuçlandırılmayacağını, eğitim, yol, tarım gibi görevlerin yerel marifetiyle gördürülmesi mecburiyetine dikkat çekmektedir. Buna ilişkin tertibatın meydana getirildiğini, fakat hususi idarelere uygun görülen bazı salahiyetlerin hükümetçe geri alındığını, bahsi geçen halin hususi idareleri iş göremez bir duruma soktuğunu vurgulayarak, bizatihi üyesi bulunduğu hükümeti halkçılık ideali üzerinden tenkit eder (TBMMZC, 1923, 2/2/1: 813). Münakaşaların nihayetinde tasarı tekraren encümene sevk edilir ve bu biçimiyle kanunlaşmadan tarihteki yerini alır.

Hükümetin, 1913 Geçici Kanunu'nu artan merkeziyetçi bir şekle sokma içerisindeki denemelerinden diğeri de kaza mal müdürlerinin Vekalet tarafından atanmasını düzenleyen yasa tasarısını meclisin gündemine almasıdır. 20 Aralık'ta meclisin gündemine gelen yasa tasarısının gerekçesinde, "mal müdürlüğünün devlete ait bir görev olmasına karşılık, tayinlerin yerele bırakılmasının, meslekle ilgisi bulunmayan kişilerin göreve getirilmesinin birtakım sıkıntılara yol açtığı" (TBMMZC, 1923, 2/4/1: 346) ifade edilmektedir. Fakat Kavanini Maliye Encümeni Mazbatasında, "mal müdürlerinin Vekalet tarafından tayini şeklindeki ifadenin katı merkeziyetçiliğe yol açacağından, mal müdürlerinin önceden olduğu gibi valiler ve müstakil mutasarrıflar marifetiyle tayini ve memuriyetlerinin tasdikinin Vekalet tarafından yapılması gerektiği"

(TBMMZC, 1923, 2/4/1: 347) belirtilmektedir. Fakat yasa tasarısı, Maliye Bakanı Hasan Fehmi Bey'in de ricası üzerine, Dâhiliye Encümeni'ne sevk edilmiş, Encümenin, bahsi geçen personelin merkezden tayininin idare düzeninde daha çok harcıraha sebebiyet vereceği şeklindeki düşüncesi ve meclisinde Dâhiliye Encümeninin Mazbatasını onayıyla beraber kanunlaşma fırsatı bulamamıştır (TBMMZC, 1924, 2/5/1: 247).

Cumhuriyet'in ilanından sonraki süreçte, idarenin çekirdekçi etkisini arttırmayı hedefleyen mühim bir yasa tasarısı da 20 Aralık 1923 tarihinde meclisin gündemine alınmıştır. Yasa tasarısı ile idare meclislerinin yapısında değişiklik vücuda getirilmek amaçlanmıştır. Dâhiliye Encümeni, idare meclislerinin seçilerek iş gören tüm üyeliklerinin kaldırılmasını istemiş, bu düşüncesini meclisin gözünde meşrulaştırmak gayesiyle, sebep olarak gayri Müslim üyelikleri ve TBMM'nin idare yetkisini ele aldığından, bu meclislerde halkın iradesini yansıtmayı açısından seçimlik üyelere gerek kalmadığını öne sürmüştür. Bilindiği gibi idare meclisleri 1921 Anayasası döneminde henüz TBMM kurulmadan evvel yerel halkın katılımının vücut bulduğu Şura'lar şeklinde iş görmekteydi. 1925 yılına gelindiğinde ise, bir yanda millet iradesinin temsilcisi olan TBMM, diğer yanda yerel meselelerin yürütülmesinden mesul il genel meclisleri bulunmaktadır. Bahsi geçen gelişmeler nedeniyle idare meclislerindeki halkın yönetime katılmasını temsil eden seçimlik üyelerin kalmasına gerek kalmadığı düşünülmüş ve bu yönde düzenlemeye gidilmiştir.

Encümen mazbatasında "Osmanlı döneminde idare meclislerinde seçimlik Müslim ve Gayrimüslim azaların bulunması, Osmanlı Devleti'nin gerek Avrupa'yı tatmin etmek, gerekse içeride mutlakıyetle yönetilen halkı bir nebze de olsun yönetime dâhil etmek maksadı ile oluşturulmuşken, Meşrutiyet ve Cumhuriyet İnkılâpları sonucu oluşan Halk Hükümeti ile halk yönetim gücünü bizzat elinde bulundurduğundan dolayı idare meclislerinin seçimlik üyelerine artık gerek kalmamıştır" (TBMMZC, 1923, 2/4/1: 367) ifadelerine yer verilmiştir.

Encümenin idare meclislerindeki seçimlik üyeliklerin tamamen kaldırılması yönündeki kararı meclis üyelerinden aşırı reaksiyon almıştır. Mebusların bir kısmı, halk meclisinde halka verilmiş bir hakkın ellerinden alınmasını topa tutarken, seçimle iş gören temsilcilerin temsil ettikleri alanların faydaları minvalinde hareket edeceklerini, aksi durumda ise merkezin emrinden çıkamayacaklarını savunmuşlardır. Bahsi geçen

azalıkların kaldırılmasını müteakip vazifelerini kimin göreceği de milletvekillerinin münakaşa meselesidir. Öte yandan bazı mebuslar da meclislerdeki seçimlik üyelerin Tanzimat'tan sonra, halkın temsil imkânının bulunmadığı bir ortamda vali ve mutasarrıfların millete yönelen mezalimine set olması maksadıyla oluşturulduğunu, dolayısıyla bugün böyle bir tehlikenin kalmadığından dolayı seçimlik üyeliklerin de var olmasına gerek kalmadığını, nitekim halkın iradesinin yönetime yansıtılmasında sorun yaşanmadığını belirtmişlerdir. Tabi Müslüman olmayanlara düşmanlığından yola çıkarak, idare meclislerine gayrimüslim halkın cemaat önderlerinin de katıldığını hatırlatarak, bu yöntemin halkın refahından ziyade, tam aksine Avrupa'nın Osmanlı mülkünde iç işlerine müdahil olmasını engellemek maksadıyla kabul edildiğini ifade etmişlerdir (TBMMZC, 1923, 2/4/1: 367-380). Meclisteki görüşmelerin ardından kanun Encümene sevk edilmiştir. Fakat ilgili yasa meclisin gündemine yeniden iki yıl sonra gelecektir.

19 Aralık 1925 tarihli oturumda yasa tasarısı yine meclisin gündemine alınarak münakaşaya açılmıştır. Bu sefer tasarı aracılığıyla idare meclislerinin seçimlik üyelerinin yanında ruhban ve müftülerin de mevcudiyetini nihayete erdirmek gaye edinilmiştir. Bunun nedeni kanun tasarısının gerekçesinde idare işlerinin devlet işleri ile meşgul olduğu, vatandaşa ilişkin yerel icraatlarla meşgul olması gereken kurumların (vilayetlerdeki meclis-i umumiler ve belediyeler) var olduğu ve halk iradesini temelde TBMM ile de kullandığı ifadeleriyle açıklanmaktadır. Ek olarak Diyanet İşleri Teşkilatı'nın devlet işleri teşkilatından ayrılmış olmasından mütevellit idare meclislerinde müftülerin yer almasının anlamının kalmadığı ifade edilmektedir (TBMMZC, 1925, 2/20/3: 1). Yasa tasarısının münakaşaları esnasında vekiller hükümete birtakım sorular yöneltmişlerdir. "Kanun tasarısı kabul edildiğinde, idare meclislerinin halkın işlerini görmeye devam edip etmeyeceği" bir vekil tarafından merak edildiğinde, hükümetin cevabı "sadece seçimlik üyeliklerin kalktığı, meclisin görevinde herhangi bir değişiklik olmayacağı" biçiminde olmuştur. Fakat yasa tasarısına vekillerden gelen tepkiler kesilmemiştir. Vekiller hükümete, "idare meclisindeki seçimlik üyeliklerin görev tanımları" üzerinden yüklenerek, "gerek bu üyeliklerin mebusan seçimlerinde teftiş heyetini oluşturdukları, gerekse de vergi tarhı konusunda oluşabilecek uyuşmazlıkları çözmede görevli olmaları" sebebiyle, "halkı yakından tanıyan bir temsilcinin yerine dışarıdan bir memurun bu işleri yapmasını" menfi karşılamışlardır. Bazı vekiller ise

tasarıya destek vererek, "idare meclislerinde işlerin sadece atanmışlara bırakılmasının daha iyi olacağını, seçilmişlerin görevlerini kendi çıkarları uğruna suiistimal ettiklerini, dolayısıyla halkın yanında değil, kim güçlü ise onun yanında olduklarını" ifade etmektedirler (TBMMZC, 1925, 2/20/3: 185-187). Yasa tasarısının meclis görüşmeleri devam ederken vekillerden bazıları, "il genel meclisi üyelerine ücret ödenmesi" önerisini getirmiş ve kanun encümenine tekrar gönderilmiştir. Layiha, Dâhiliye Encümeni tarafından tekrar düzenlenmesinin akabinde meclisin gündemine geri gelmiştir. Encümen bu sefer tasarıda, "vilayet ve kaza idare meclislerinin seçilmiş üyelerine kanunlar ile verilmiş görevlerini daimi üyelerin yerine getirileceğini" belirterek, önceki tasarının açığını kapatmayı tercih etmiş ve "mebusan seçimi kanunu gereğince seçilmiş üyelere verilen görevlerin de belediye meclisleri tarafından yerine getirileceğini" hükme bağlamıştır (TBMMZC, 1926, 2/21/3: 3.). Fakat yeniden vücuda getirilen yasa tasarısı da mecliste milletvekillerinin tenkitlerinin odak noktasındadır. Meclis tartışmalarından da özömsenebileceği gibi, yeni şekliyle tartışılan layihaya tepkiler tekrar "seçilmiş üyeliklerin kaldırılması" meselesinden gelmiş, "idare meclislerindeki seçilmiş üyelikleri mebuslar, halk ile hükümet arasında bir iletişim kanalı" olarak görmelerinden ötürü bu üyeliklerin kaldırılmasına olumlu yaklaşmamışlardır (TBMMZC, 1926, 2/21/3: 82-89).

Nihayetinde, 1913 Kanun-i Muvakkati'nin 62. ve 64. maddeleri yenilenerek, "Vilayet İdare Kurulu, Valinin veya Muavininin başkanlığı altında Defterdar, Muhasebeci, Tahrirat Müdürü, Maarif Müdürü, Nafia Mühendisi ile Sıhhiye, Ziraat ve Ticaret Müdürlerinden" meydana gelecektir (TBMMZC, 1926, 2/21/3: 158). Sonuç olarak yeni mevzuatla beraber idare meclislerindeki kanaat liderleri ve vekillerden gelen tüm eleştirilere karşın seçilmiş temsilcilerin vazifesine son verilmiştir. Günümüzde de izleri büyük ölçüde kalan bu düzenlemelerin bugün tartışmaya açıldığında tartışmaların hemen hemen benzer argümanlarla yürütülmesi, aradan geçen yıllar ve değişimler ölçüt alındığında, sarsıcıdır. Kanunları insan yazar ancak insanın ihtiyacına göre şekillenir. Buradan anlaşılmaktadır ki yurttaşların ihtiyaçlarında büyük bir değişim yaşanmamıştır.

3.2.1.2. *Lex Villa: Köy*

Birinci Meclis döneminde yerele oldukça geniş yetki veren yasa tasarıları bu dönemde de kanun haline gelmeye fırsat bulamamıştır. Kanun olamayan tasarılarından biri de Nevahi Kanun tasarısıdır. Lazistan vekili Esad Bey Nevahi Kanununu Anayasa'nın

temeli olarak betimlerken, Nevahi Kanun tasarısının behemehâl meclis gündemine alınmasını arzu etmektedir. Bu doğrultuda hükümet meclisin gündemine Köy Kanun tasarısını getirmiştir (TBMMZC, 1923, 2/2/1: 516). Yasa tasarısı mülki idareyi düzenlemeye köy idaresini sıfır noktası olarak, "basitten mürekkebe" doğru bir strateji izlemiştir. Yasanın gerekçesinde, "basitten mürekkebe" prensibinin benimsenmesinin nedeninin, "teşekkülü tabiinin basitinden mürekkebine gitmek bulunduğunu nazarı dikkate alarak" önceliğin belediye teşkilatının en alt birimi olan Köy İdaresine verildiğini ifade eder. Ayrıca kanun gerekçesinde nahiye konusuna değinerek, "nahiye kelimesinin karşılığı olarak kullanılan komün isminin dünyada nahiyeler için değil, belediyeler için kullanıldığını, nahiyenin de vilayet ve kaza gibi devlet idaresinin bir kademesi olduğunu, zaten komün kelimesinin ise bizde yıllarca belediye, köy ve şehremanetler için kullanıldığını" (TBMMZC, 1924, 2/6/1: 211) ifade etmektedir. Dolayısıyla hükümet nahiyeler hakkındaki bu görüşüyle beraber yıllardır süregelen nahiyeler baz alınarak yürütülen adem-i merkeziyetçi söylemlere set kurmayı gaye edinmiştir.

İktidarın nahiye yönetimlerine ilişkin bu pozisyonu, adem-i merkeziyet savunucusu mebuslar tarafından ağır tenkitlere uğramıştır. Kütahya milletvekili Ragıp Bey, yasa tasarısının gerekçesinde dahi tevsi-i mezuniyetin vurgulanmasına karşı çıkarak, tevsi-i mezuniyeti mutlakıyet mantığının devamı olarak yorumlamaktadır. İlkenin kabul edilmesi ile mutlakıyetteki padişahın yerini TBMM'nin alacağını belirten vekil, hükümeti, nevahi kanununu unutturmak maksadıyla köy kanununu çıkarmakla itham etmektedir. Ragıp Bey'in tevsi-i mezuniyet ilkesini, merkeziyetçiliğin bir aracı olarak düşünmesine karşın, Tunalı Hilmi Bey, kendisinin adem-i merkeziyetçi olduğunu belirterek, daha önce merkeziyetçilik yanlısı olarak bilinen Ragıp Bey'i adem-i merkeziyete yaklaşımı konusunda tebrik eder. Ragıp Bey'in tevsi-i mezuniyete yaklaştığını, ancak adem-i merkeziyete yaklaşmadığını belirterek, hala neden Ragıp Bey'in karşısında olduğunu, "Şu halde ikimizi bir araya ve böyle karşı karşıya getirip de Ragıp Bey'in bu kanunun aleyhinde bulunması acaba nasıl olabilir? O ki dün merkeziyetçi iken bugün henüz tevsi-i mezuniyetçi olmuştur. Fakat ben 20- 30 seneden beri çekirdekten yetişmiş bir adem-i merkeziyetçiyim. Nasıl oluyor da Teşkilatı Esasiye Kanunu'na muhalif olan bu kanunu kabul ediyorum? Çünkü muhalif değildir arkadaşlar" ifadeleriyle, tevsi-i mezuniyet ilkesini Ragıp Bey gibi düşünmediğini ifade etmektedir (TBMMZC, 1924, 2/6/1: 211-237).

Görüldüğü gibi meseleyle alakalı İttihat ve Terakki devrinde filizlenen bu münakaşa 1924 yılında da aynı şekilde eksilmeden devam etmektedir. Bahsi geçen tezlere karşın Dâhiliye Encümen Reis Vekili Vehbi Bey, köy yasa tasarısının tevs-i mezuniyete değil, "Hâkimiyet-i Milliye"den güç aldığını" savunurken, nevahi yasa tasarısıyla köy yasa tasarısının aslında farklı şeyler olmadığını belirtir (TBMMZC, 1924, 2/6/1: 233-238). Böylelikle tıpkı önceki dönemler gibi, adem-i merkezîyet savunucularını kışkırtmamak maksadıyla, merkezîyetçilik sarîh biçimde duyurulmaktan imtina edilmiştir.

3.2.2. Dâhiliye Vekaleti

Cumhuriyet dönemiyle beraber Dâhiliye Vekaleti için dikkate değer gelişmelerin başında ülke genelinde yeniden yapılacak olan hâpishaneler için Vekaletin 1923 yılı bütçesine ödenek koyulması gelmektedir (TBMMKM, 2/2/1:208). Bilindiği gibi modernleşme sürecinde merkezîleşme yolunu takip eden ülkeler için hâpishaneler ayrı bir öneme sahiptir. Otoritenin ve *absolutism* (mutlakîyet) çağının sembollerinden sayılmaktadır. Tıpkı imparatorluk gibi Cumhuriyet, bu sembol vazifeyi yine Dâhiliye'ye vererek bu hususta da lokomotif saymıştır.

1925 yılı yaşanan hadiseler silsilesi nedeniyle düzen oturtması güç bir sene olmuştur. Memleketin idari düzenini alakadar eden hadiselerden Şeyh Sait Ayaklanması ve Şapka Kanunu'na karşılık isyanlar nihayetinde bilhassa coğrafyanın doğu vilayetlerinde ilan edilen sıkıyönetimdir. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu 86.maddesi ile İcra Vekilleri Heyeti'ni bir kalkışma vuku bulduğunda sıkıyönetim ilanı donanımı ile teşhizatlandırmaktadır. "Madde 86 şunu ifade etmektedir: Harp halinde veya harbi icabettirecek bir vaziyet hududunda veya isyan zuhurunda veyahut vatan ve Cumhuriyet aleyhinde kuvvetli ve fiili teşebbüsât vukuunu müeyyit kati emaret görüldükte İcra Vekilleri Heyeti müddeti bir ayı tecavüz etmemek üzere umumi veya mevzii idare-i örfiye ilan edebilir." 86. madde dayanak alınarak, Bingöl'ün Genç ilçesinde vuku bulan ve fakat yayılması kuvvetli ihtimal dâhilinde olan kalkışmanın def'i maksadıyla 23 Şubat'ta 1547 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararıyla "Ergani, Elaziz, Genç, Muş, Dersim, Diyarbakır, Mardin, Siverek, Urfa, Siirt, Bitlis, Van ve Hakkâri illerinde", 1547 sayılı karara eklenmek üzere takip eden gün takdir edilen 1551 sayılı karar ile de Malatya ilinde sıkıyönetim uygulaması ilan edilmiştir (TBMMZC, 1925, 2/14/63). Fakat hükümete

sunulan geniş olanaklar Doğu illeri ile sınırlanmamış, Takrir-i Sükûn Kanunu marifetiyle heyet, sıkıyönetimin duyurulduğu iller haricinde de geniş yetkilere sahip olmuştur. Hükümet, Şeyh Sait İsyanı aracılığıyla ordudaki ve siyasetteki problemlere ek olarak idari problemlerin de mevcudiyetini onaylamış ve kalkışma kabinde bazı idari tedbirler almak zorunda kalmıştır. Başvekil İsmet Paşa, 7 Nisan 1925'te kalkışmaya ilişkin gerçekleştirdiği söylevde "harekâtı askeriyenin bitirileceğini, ardından da yönetsel ve adli önlemlerin alınacağını" (TBMMZC, 1925, 2/17/69: 150-151) kesin dille ifade etmiştir. Kalkışma akabinde İnönü'nün de altını çizdiği gibi idari düzlemde tedbirler alarak, mülki teşkilatın ıslahatı ajandaya alınmış fakat meydana getirilen düzenleme mülki sınırların tespiti ile kısıtlı kalmıştır. Bu manada ilk olarak "20 Nisan 1925 tarihinde alınan 134 sayılı kararla, Meclis-i Ali'nin tatili mesaisi devrinde isyan sahası teşkilatı mülkiyesinde tadilat icra ve tatbiki için hükümete yetki" verilirken, 3 Mayıs'ta "idari teşkilatın reorganizasyonu için seyyar tetkik heyetleri ve bunların raporlarına göre inceleme yapacak bir Merkez Komisyonu'nun kurulması ile bütün bu görevlilere verilecek yevmiye ve yollukların tespitine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı alınmıştır." (Keskin, 2007: 144). Bu doğrultuda idari çabalar umumi olurken, tetkik ve tahkik komisyonları marifetiyle görülen, re-organizasyon maksadıyla mahallinde araştırma yapmak için seyyar Taksimat-ı Mülkiye Tetkik Heyetleri ve tabi heyetin analizlerini irdelemek için Tetkikat-ı Mülkiye Merkez Komisyonu meydana getirilecektir. Bahsi geçen hükümler doğrultusunda Türkiye'nin yönetsel teşkilatı ve mülki taksimatını mahallinde irdeleyecek olan heyetler, nahiye, ilçe ve illerin iktisadi ve coğrafi halleri göz önünde tutularak mevcut mülki taksimatın devamı veya gözden geçirilmesi hususunda çözüm önerileri ve tavsiyeler paylaşacaklardır. Nitekim gerçekleştirilen çözüm önerileri ve tavsiyeler nihayetinde idareye mesafesinin azaltılması maksadıyla ilk olarak 600 nahiye bin arttırılması düşünülmüş ve uzun bir süre hayali kurulan umumi müfettişlik merciinin meydana getirilmesi uygun bulunmuştur. Fakat taslağın mühim kısımları nihayete erdirilmişse de mevzuatta yer alması sonraki seneye mazhar olmuştur. 1926 senesinde 877 sayılı "Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu" marifetiyle il adedi düşürülerek idari birimlerin organik bağları farklı düşünülmüştür.

Genç Cumhuriyetin ilk on yılı hasebiyle Dâhiliye Vekaleti'nce hazırlanan detaylı raporda "çok vilayet usulünün ülke için faydalı olmadığına dikkat çekilmiştir. İllerden bir bölümünün genel ve yerel gelirleri kendi ihtiyaçlarını karşılamadığı, bir bölümünün ise

coğrafi, iktisadi durumu veya nüfusu itibariyle il olarak kalmasının imkânsız olduğu gerekçesiyle kaldırılmasına karar verildiği söylenmiştir" (İdare, 1933, 6/67: 267-278). İl adedinin düşürülmesine ilişkin reform çabalarının 1930-1940 arası döneme değin güncel kaldığı müşahade edilmektedir. Bu minvalde en başta "1921 yılında teşkilatı mülkiyede ıslahat yapılmasına ilişkin hükümete yetki verilmesini öngören bir tasarı gündeme gelmiştir. Ancak Dâhiliye Encümeni, bu tasarrufların köy ve nahiyelerin yönetimine ilişkin yasanın görüşmeleri tamamlandıktan sonra ele alınmasına karar vermiştir. Bu kararın ardından, harcamaların kadro tensikatı yoluyla kısıtlanması amacıyla harekete geçen Dâhiliye ve Maliye Vekaletleri, il sayısını azaltmayı önermiştir. Bunun üzerine, Dâhiliye Vekaleti, icabatı idare ve teşkilatı esasiye göre her 300.000 nüfusa bir il karşılık gelecek şekilde bir tasarı hazırlamıştır. Buna göre il sayısı 47 olarak belirlenmiştir. Mustafa Kemal, 1 Mart 1923 tarihinde TBMM'nin dördüncü yasama yılının açılışı nedeniyle yaptığı konuşmada mülki taksimatın, henüz ülkenin coğrafi ve ekonomik durumuna uyum sağlayan bir şekilde bulunmadığını dile getirmiştir" (TBMMZC, 1/28/4: 2). Atatürk'ün izahına göre "mülki taksimatta askeri, mali ve adli kuruluşlar göz önünde bulundurularak" mühim yenilikler meydana getirilmesi günceldir. Bu sebeple dört bakanlığın müsteşarlarından vücuda gelen bir komitenin incelemeler gerçekleştirdiği, yapılan incelemelerin akabinde bir kanun tasarısının çalışılıp arz edileceği vurgulanmıştır (Keskin, 2007: 143).

İllerin adedinin düşürülmesine ilişkin iradelerin, detaylı bir analiz nihayetinde meydana getirilmesi maksadıyla, 1925 yılında Dâhiliye Vekaleti marifetiyle Tetkikatı Mülkiye Heyetleri kurulmuştur. II. Meşrutiyet sürecinde 20 Ocak 1909'da ilan edilen talimat aracılığıyla, "vilayetlerin mülki taksimatının yeniden düzenlenmesine ilişkin incelemelerde bulunmak üzere Taksimatı Mülkiye Komisyonları kurulmasına karar verilmişti. Komisyonlar, her vilayet ve müstakil liva merkezinde, askeri ve mülki üyelerin katılımıyla oluşturulacaktı" (Vilayatın Taksimat Mülkiyesi Hakkında Teşkil Edilecek Komisyonların Vezâifini Mübeyyin Talimat, 1909). Düzenlemeler ve aralarındaki yakınlık oldukça dikkate değerdir. Yukarıda da bahsedilen Vekalet'in, rejimin onuncu sene-i devriyesinin şerefine tertip ettiği raporda, "bu heyetlerin biri mülki idare amiri, diğeri asker olmak üzere iki üyeden oluştuğu" (Keskin, 2007: 143) ifade edilmektedir. Aynı rapor, "mülki sınırlar, iktisadi ve coğrafi koşullar dikkate alınmadan belirlendiği için, il sayısının arttığı, ancak yerel gelirlerin azlığı ile birlikte bu durumun bayındırlık

faaliyetlerini yavaşlattığına" (Keskin, 2007: 143) dikkatleri celp etmeye çalışmaktadır. Bahsedilen heyetler, "yerel gelirlerin toplu bir şekilde harcanmasını sağlamak, mülki taksimatı iyileştirmek ve böylece halka idarede kolaylık sağlamak" (Keskin, 2007: 143) gayesiyle meydana getirilmiştir. Vekiller Heyeti, "3 Mayıs 1925 tarihinde seyyar tetkik heyetleri ile bunların raporlarına göre inceleme yapacak bir Merkez Komisyonu'nun kurulması ve bütün bu görevlilere verilecek yevmiye ile yollukların belirlenmesine ilişkin bir karar almıştır. Tetkikatı Mülkiye Heyetleri, 15 bölgeye ayrılan ülkede incelemeler yapmış ve raporlar hazırlamıştır" (Keskin, 2007: 143).

"Heyet raporları, Dâhiliye, Nafia, Sıhhiye, Müdafaa-i Milliye vekaletleri ile Erkanı Harbiye temsilcilerinden oluşan sekiz üyeli bir merkezi kurul tarafından incelenmiş ve bazı illerin kaldırılmasına karar verilmiştir" (TBMMZC, 1926, 2/25/109: 199 sıra numaralı ek). Devamında 30 Mayıs 1926 tarihinde onaylanan Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile, "11 il ilçe haline, 27 ilçe bucak haline getirilmiş, 60 bucak kaldırılmış, 18 ilçe yeniden kurulmuş, 17 ilçenin ise bağlılıkları değiştirilmiştir. Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Ardahan, Dersim, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Muş ve Siverek illeri ilçe haline getirilmiştir" (RG, 1926, 404). Kanunda tahmin edilen il ve ilçelerin lağvedilmesiyle ortaya çıkacak tasarrufun ödülü şeklinde Dâhiliye Vekaleti'ne tekraren 100 bucak kurma kabiliyeti takdir edilmiştir. Tetkikatı Mülkiye Heyetlerinin raporlamaya girişmeden evvel "idari coğrafya 74 il, 315 ilçe, 673 bucaktan oluşmaktadır. Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile idari bölünüş 63 il, 317 ilçe ve 640 bucak olarak düzenlenmiştir" (Keskin, 2007: 145). Raporun incelenmesinde dikkat çekici özellikler daha fazla kendini ortaya çıkararak, "kaldırılmasına karar verilen illerin öncelikle bağlı köyleri, ardından nahiye ve kazaları itibarıyla incelendiği, incelemede illerin genel durumu ile niteliklerinin dikkate alındığı belirtilmiştir. Bu süreçte coğrafi ve doğal engeller, iklim durumu, sağlık koşulları, ulaşım şartları, ticari ilişkiler, iktisadi ihtiyaçlar, nüfus ve yüzölçümü gibi ölçütler esas alınmıştır. Raporda bir ilin kaldırılmasında dikkate alınan etmenler şöyle sıralanmıştır: Genel bütçeye ait gelirlerin yerel masrafları karşılayamaması, özel idarelerin güçsüzlüğü, nüfus azlığı, sahasının darlığı, büyük ve güçlü idare birimleri arasında sıkışmış olması, gelişme yeteneği gösterememesi, idari ve siyasi bakımdan önem taşıması, iktisadi ve askeri nedenler" (Keskin, 2007: 146). Rapor hızını alamamış ve çok daha ileri tespitlere yer vererek, "bir il için bu etmenlerin hepsinin birden bulunamayacağı ya da yalnızca bir etmenin ilin kaldırılması için yeterli olamayacağı belirtilmektedir.

Bununla birlikte, bu özelliklerden birine ya da birkaçına sahip olmasına rağmen, kaldırılmayan iller de bulunmaktadır. Bunların il olarak bırakılmasının nedeni, idari ve siyasi önemlerinden kaynaklanmaktadır. On bir ilin kaldırılma gerekçeleri şöyle özetlenebilir: Üsküdar ve Beyoğlu tarihsel olarak İstanbul'a bağlı olarak yönetilmiştir; gelir, nüfus, alan itibarıyla tek başlarına bir il oluşturmaları mümkün değildir. Bunlarda il unvanının ilçe unvanı ile değiştirilmesi, yönetim şekillerinde bir bozulmaya neden olmayacaktır. Zaten Üsküdar ve Beyoğlu valilerinin maaşları da birinci sınıf bir kaymakam maaşından fazla değildir. Çatalca, il teşkilatını devam ettirebilecek özelliklere sahip değildir, özel idare gelirleri yerel ihtiyaçları karşılayamamaktadır, belediyesi güçsüzdür. Bu nedenle bir ilçe olarak İstanbul'a bağlanması uygun görülmüştür. Gelibolu vilayeti Dedeoğlu demiryolunun inşasından önce Trakya ve Bulgaristan'ın pazarı iken, hattın inşasından sonra bu özelliğini kaybetmiş, bu nedenle ticari ilişkileri çevresindeki dar bir alanla sınırlanmıştır. Gelibolu, birkaç resmi daire ile birkaç evden oluşan bir kasabaya dönüşmüştür. Genç vilayeti gelir, nüfus ve alan özellikleri bakımından ilçe derecesinin bile altında bulunmaktadır. Bu nedenle ilçeye dönüştürülerek, bağlı birimlerin çevresindeki illere paylaştırılmasına karar verilmiştir. Ergani vilayeti Diyarbakır ve Elaziz illeri arasında sıkışmış, oldukça dar bir alana sahiptir. Bağlı birimleri itibarıyla Ergani, çevresindeki iller arasında paylaştırılmıştır. Ardahan sınır vilayeti olarak önem taşımakla birlikte, geliri giderlerinin yarısı kadardır. Bağlı birimleri itibarıyla Ardahan, çevresindeki iller arasında paylaştırılmıştır. Siverek Viranşehir'den başka kazaya sahip değildir, üstelik il merkezi olarak da gelişmemiştir. Urfa'ya bağlanması uygun görülmüştür. Kozan iktisadi ilişkileri bakımından Adana'ya bağlıdır ve nüfusu azdır, bu nedenle Adana'ya bağlanmıştır. Dersim bölgesinde sürekli karışıklık çıkmaktadır ve bu küçük vilayetin geliri oldukça azdır. Üstelik eğitimsiz halkı ilkel hayatta, dağlık, yolsuz, ücra bir yerdir. Tabiatın kahrına uğramış olan bu yerin biçare halkına medeni bir hayat vermek, medeniyetin maddi ve manevi nimetlerinden o zavallıları da olabildiğince yararlandırmak gerekir. Bu da Dersim'i çevresindeki illerin himayesine vermekle mümkün olabilecektir. Muş ve Bitlis vilayetleri savaşlar nedeniyle harap olmuştur ve her ikisinin de geliri azdır. Bu nedenle bu iki ilin birleştirilerek, tek bir vilayet halinde yönetilmesi uygun görülmüştür. Muş Bitlis iline bağlanırken, bir kazası Siirt iline verilmiştir" (Keskin, 2007: 145-146).

Meclis istişarelerinde, "Erzurum mebusu Münir Hüsrev (Göle) Bey, bu yasanın teşkilat-ı mülkiyeyi değil, taksimat-ı mülkiyeyi konu aldığını ve örgütlenme açısından köklü bir değişiklik getirmediğini savunmuştur. Münir Hüsrev Bey'e göre mülkiye teşkilatını düzenleyen bir yasa, köylerden başlayarak bucak, ilçe ve il olmak üzere bütün kademeleri yeniden ele almalı, mülki sınırları birtakım ölçütler ve ilkeleri esas alarak yeni baştan gözden geçirmelidir. Oysa Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu Tasarısı'na göre illerin kaldırılmasının en önemli nedeni genel gelirlerin az olmasıdır. Münir Hüsrev Bey'e göre, (umumi varidat) gelir azlığı bir ilin kaldırılması için gerekçe oluşturamaz. Bazı iller vardır ki, geliri giderini karşılamaz. Ancak buranın il olarak yönetilmesinde bir gereklilik vardır. Örneğin bu yasa ile kaldırılmakta olan Ardahan vilayeti bu tür bir öneme sahiptir. Münir Hüsrev Bey, mülkiye teşkilatı düzenlenirken dikkate alınması gereken en önemli ölçütlerden birinin de coğrafi durum olduğunu dile getirmiştir. Ancak yasa tasarısı coğrafya koşullarını gözetmediği için, Dersim ilini kaldırmakta ve parçalamaktadır. Oysa Dersim'in kimi ilçelerinin bir ile, kimi ilçelerinin başka bir ile bağlanarak parçalanması, burada idare ve asayişin sağlanmasını güçleştirecektir. Münir Hüsrev Bey'e göre Erzurum'la iktisadi bağları güçlü olan Kiğı kazasının Erzincan'a, Erzurum'la ticari ilişkisi olan Yusufeli'nin ise aralarında hiçbir ilişki olmayan Artvin'e bağlanması, tasarı hazırlanırken iktisadi ölçütün de dikkate alınmadığını göstermektedir. Hüsrev Bey, fena bir taksimden ibaret olan bu yasanın hükümete iade edilmesini, mülkiye teşkilatının daha sağlıklı ve ilkeli, özellikle Cumhuriyetin gerekleriyle uyumlu bir şekilde yeniden düzenlenmesini önermiştir. Hüsrev Bey'e göre, genel idarede hedeflenen gelişmeyi elde etmenin tek yolu budur" (Keskin, 2007: 146-147).

Aynı zamanda Tekirdağ vekili olan Dâhiliye Bakanı Cemil Bey, önergenin eksperler ve tecrübeli yöneticilerin iştirakiyle Dâhiliye Vekaleti'nde bir yılı aşkın zaman zarfında detaylı analizlerin meyvesi şeklinde vücut bulduğunu iddia etmiştir. Cemil Bey ifadelerinde, "tasarının dayandığı temel ilke ve Hükümetin doğru bulduğu fikir, yerel yönetimlerin gelişmesi, güçlenmesi ve halkın kendi kendini yönetebilecek idari yeteneği kazanmasıdır. Dâhiliye Vekili, bu konuda Dersim'i örnek vermektedir: Elli yıl önce liva olan Dersim, önce mülhak ardından müstakil liva, sonra da vilayet olmuştur. Tüzel kişiliğe sahip kılınan ve kendi kendini yönetmesi için her türlü yetki verilen Dersim vilayeti ne bir okul açmış ne de bir karış yol yapmıştır. Bu nedenle Dersim vilayetinin kaldırılması, kazalarının da yollarını yapacak, okullarını açacak büyük, kuvvetli ve

zengin vilayetlere bağlanması uygun görülmüştür. Cemil Bey, bu sistemden daha yararlı sonuçlar beklendiğini dile getirmektedir. Aslında Teşkilatı Mülkiye Yasası kapsamında en köklü müdahale Dersim'e yapılmış ve yönetsel bağlantı değişiklikleri ile bu bölge denetim altına alınmaya çalışılmıştır. Genel raporda, her sıkıntılı dönemde bu bölgede mutlaka bir karışıklık yaşandığına dikkat çekilerek, Dersim adının geçmişten bu yana olumsuzluklarla özdeşleştiği söylenmiştir. Bu nedenle ona bir de vilayet gibi yüksek değerde bir sıfatın verilmesiyle keder verici etkisini artırmanın sakıncalı olduğu belirtilmiştir" (Keskin, 2007: 147-148). Bu zihniyetin bir sonucu vaziyetinde, Dersim'in vilayetlik titrinin silinmesi tercih edilmiştir: "...Bugün otuz bin liradan ibaret olan varidatı hususiyesiyle [özel idare gelirleri] Dersim kendi kendini bir veçhile idare edemez. Ona hakiki evlat gibi rahmü şefkatle bakacak kudretli bir vasiye ihtiyaç vardır. Erzincan ile Elaziz'in varidatı hususiyeleri cem'an yekûn iki yüz bin liradan ibaret olmasıyla bu vilayetler o kadar kudretli addolunamazsa da Dersim'e üvey evlat nazariyle bakmak gibi bir kayıtsızlıkta bulunmayarak onu da bu vatanın aziz bir parçası ve ora halkını da saikai cihalele medeniyetten mahrum kalmış biçare kardeşler addederek rahimane ve şefikane himaye ve sahabet ettikleri halde Dersim'e her halde faydalı olabilir. Dersim'in ıslahı hususunda civarındaki vilayetlerden hasıl olacak fayda bu kadarla kalmaz. Dersim aynı zamanda haşarı bir çocuk gibi uygunsuz hallerde bulunduğu vakit kendisini terbiye edecek müessir ve kuvvetli nigehtanlara da muhtaçtır... Dersim'i parçalayıp, iki vilayete taksim edersek Dersim'in üzerinde – heyeti umumiyesi itibariyle – iki vilayetin kuvveti hâkim ve amil olacak demektir ki bu da başkaca faydalıdır." (TBMMZC, 1926, 2/25/109: 610).

Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu'yla kadim sınırlamalara ve geleneksel menfaatlara dokunulmamış, memleketi temelden karış karış bir değişikliğe sevk etmemiştir. Bu minvalde ilgili bakan da kanun önergesi için verdiği demeçte "...halkı çok izaç eden bir teşkilat yapmak fikrinde değiliz. Halkı rahatsız eden, bunaltan bir teşkilat yapma düşüncesinde olmadıkları"nın (TBMMZC, 1926, 2/25/109: 611) altını ısrarla çizmiştir. "Bölgelerde ve merkezde yürütülen inceleme sonunda hazırlanan genel raporda, rahatsız edilmek istenmeyen halk sosyolojik içeriği itibariyle tanımlanmaktadır. Burada önemi yukarıya doğru artmakla birlikte, nahiye, ilçe, il kademelerinden birinin kaldırılması ya da bunların merkezinin değiştirilmesi gibi uygulamaların bazı zararlara neden olacağı söylenmektedir. Örneğin, bir ilçenin kaldırılması veya merkezinin başka bir yere

nakledilmesi durumunda, orada kârını kısmen yerel memurlardan ve biraz da iş için gelip gidenlerden sağlayan bazı tüccarlar kayba uğrayacaklardır. Bununla birlikte söz konusu zararlar, yalnızca yerel dükkân sahibi küçük tüccarları etkileyecek, bu düzenlemeden büyük tüccar zarar görmeyecektir. Manisa'nın üzümçüleri, Aydın'ın incircileri, Muğla'nın palamutçuları, Samsun'un tütüncüleri, Trabzon'un fındıkçıları gibi halkın, asıl ihtiyaç duyduğu ve hükümetten istediği şey asayişin sağlanması ile ulaşım koşullarının iyileştirilmesidir. Bu ihtiyacı giderecek yerel idarenin bucak, ilçe ya da il olmasının halk, bir başka deyişle büyük tüccar için önemi yoktur" (Keskin, 2007: 148-149).

24 Ekim 1926 tarihinde kararname marifetiyle illerden bazılarının Roma, Selçuki Devletçikler ve Osmanoğlu devirlerinde sahip oldukları adları dönüştürülmüştür (BCA, 1926, 51.0.0.0/8.67.17). Bu doğrultuda "Canik Samsun, Ertuğrul Bilecik, Bozok Yozgat, Hamidabat Isparta, Saruhan Manisa, Karahisarşarki Şebinkarahisar, Karesi Balıkesir, Menteşe Muğla" isimlerine geçmiştir. 1927 yayımı gerçekleşen devlet salnamesine göre, "mülki taksimat 63 il, 342 ilçe ve 666 bucaktan" terkiptir. Dâhiliye Vekaleti marifetiyle her ay neşredilen İdare mecmuasının 1929 Şubat sayısında belirtildiği üzere "İdari Taksimat cetveline göre Türkiye 63 il, 338 ilçe ve 750 bucağa bölünmüş durumdadır" (İdare, 1929, 2/11). Bu sayılar açıkça, 1926-1929 seneleri aralığında ilçe ve bucak rakamlarında değişimler olduğunu belirtmektedir.

Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu'nun onayını müteakip 31 Mayıs günü Hâkimiyet-i Milliye ceridesinde neşredilen Siird Mebusu Mahmud Bey'in Teşkilat-ı Mülkiye konulu makalesinde "Osmanlı'dan kalan mülki teşkilatın Cumhuriyet ile yeniden yapılandırıldığı" ifade ediliyordu. Mahmud Bey nezdinde geçen zaman zarfında mühim olan "idarenin karakter, ahlak, tecrübe itibariyle cumhuriyeti temsil edecek güç ve yeteneğe sahip kişilere verilmesi"dir (Yılmaz, 2012: 2026).

Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere, İstanbul'un Dâhiliye Nazırlığı, 1920 tarihli sayılı kanun ile Dâhiliye Vekaleti'ne evrilmiş, fakat organik düzeni büyük ölçüde değişmeden kalmıştır. Ancak yeni gelişimler Ankara'nın organik yapısında da ıslahatı mecburi hale getirmiştir. Adının Vekalet'e dönüşümü sonrası on yıl boyunca herhangi bir teşkilat yasası çıkarılamamıştır. 1930 yılına gelindiğinde Başvekil İsmet Paşa tarafından Meclise gönderilen tasarının gerekçesinde, kanunun çıkarılış amacı açıklanmaktadır: "Dâhiliye Vekaleti'nin teşkilatı hakkında bir kanun mevcut olmadığından 1452 numaralı

Teadül Kanunu hükümlerine tevkifan işbu teşkilat layihası hazırlanmıştır. Medeni memleketler teşkilat kanunları da tetkit edilmek suretiyle vücuda getirilen işbu layihanın tanziminde başlıca esas nazarı dikkate alınmıştır: Vekalet muamelat-ı umumiyesinde insicam ve münasebet; memurlarda keyfiyet ve mesuliyete ehemmiyet; işten, zamandan ve paradan tasarruf. (1) Vekalet muamelat-ı umumiyesinde insicam ve münasebet; Dâhiliye Vekaleti'nde halen Emniyet, İskan, Vilayetler İdaresi, Mahalli İdareler, Nüfus, Tabiiyet, Evrak, Levazım işlerine bakmak üzere ayrı müdürlerin idaresinde müstakil şubeler mevcuttur. İskân İdaresinin mübadele gibi arızı ve muvakkat muamelat dolayısıyla bugüne kadar geniş kadrolu bir müdüriyet halinde bulunmasına zaruret görülmüş ise de mübadele işlerinin hitamından sonra bu idare netice itibariyle nihayet nüfus hareketiyle alakadar görülmesi ve tabiiyet işlerinin de binnetice yeni nüfus işleri ile irtibatı olmasına binaen bu iki idarenin lağvı ile işlerini birer şube halinde nüfus idaresine devri ve bir müdürü umumi idaresine tevdiî muvafık görülmüştür. Diğer taraftan memurların zat işleri, evrakı Umumiyenin sevk ve celbi hüsnü muhafazası ve vekalet ve vilayetler levazimatının tedarik ve sevki vekaletin idare-i umumiyesine müteallik hususattan bulunması itibariyle bunlardan müstakil birer idare halinde bırakılmayarak diğer memleketlerde olduğu gibi muamelatı umumiye ile meşgul olan vilayetler idaresine raptı muvafık görülmüş ve binaenaleyh mezkur idareler lağvedilerek bu vazife birer şube halinde Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğüne verilmiştir. (2) Memurlarda keyfiyet ve mesuliyete ehemmiyet; Elyevm vekaletin merkez teşkilatında 221 memur mevcuttur. Bu memurların ekserisinin maaşı 17,5 liradır. Bu maaşlarla yüksek tahsil görmüş ve işlerin ehemmiyetini müdrik kanuni ve idari muktazalar serdine muktedir memur bulmak mümkün değildir. Binaenaleyh kemiyetten ziyade keyfiyete ehemmiyet verilerek az maaşlı çok memur yerine mümkün mertebe dolgun maaşla mahdud memurlar istihdam etmek suretiyle işlerin vazife ve mesuliyet hissine tamamen müdrik ve faal ellere tevdi gayesi gözetilmiş ve memur adedi 196'ya indirilmiştir. (3) İşten, zamandan ve paradan tasarruf; Yekdiğeriyle alaka ve münasebeti olan işlerin aynı idareler tarafından cem'i memurların adedinden ziyade kıymetlerinin yüksekliğinden istifade edilmek üzere adetlerinin tenkisi hem işlerin selameti cereyanına ve hem de süratle görülmesine sebep olacağı gibi paraca da tasarrufu mucip olacaktır. Dâhiliye, Emniyet ve İskân merkez teşkilatı maaşat yekûnu 278.700 liradır. 1930 senesinde ise aynı bütçeler merkez maaşatı 276.348 liraya tenezzül etmektedir. Hizmetlerin kalp ve tevhidi suretiyle vücuda getirilen

aynı teşkilat dolayısıyla vilayetler idaresi ve nüfus işleri umum müdürlükleri ve vekaletin diğer daireleri kadroları ihtiyaç nispetinde tadilen ve kanun layihası rapten takdim kılınmıştır efendim" (TBMMZC, 1930, 3/19/3). Netice itibariyle, 1624 sayılı kanun ile Dâhiliye Vekaleti kendine has teşkilat kanununa erişmektedir. Elli yılı aşkın süredir bazı değişimler geçirerek yürürlükte kalabilmeyi başarmış bu kanun, 1985 yılında tasdik olunan 3152 sayılı yasa ile yürürlükten kalkıncaya kadar İçişleri Bakanlığı'nın merkez teşkilat yapısını belirlemiştir.

Bu dönemde mülki idare teşkilatına dair yapılan en kapsamlı ve en önemli kanun hiç şüphesiz 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'dur. İllerin yönetimine yeni bir nefes olabilmesi maksadıyla tertip edilen ve Devlet Şurasında incelenmesini müteakip Meclise arz edilen kanun layihası aynı gün kabul edilmiştir. Meclisteki müzakereler esnasında Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya, "Layihanın esaslı fasıllarından biri mülki taksimat ve idari teşkilattır. İdari taksimatın coğrafi vaziyetlere ve iktisadi ihtiyaçlara göre yapılması esastır. Coğrafi vaziyet değişmese de yollarımızın ve demiryollarımızın ve limanlarımızın inkişafı, iktisadi vaziyetleri şüphesiz tahavvül edecektir. Binaenaleyh, vilayetlerin bu ihtiyaçları temin edecek esaslara göre zaman zaman tahavvül etmesi zaruridir. Bunun ani ve fevri olmaması için kanuna lazım gelen kayıtlar konulmuştur. İdare teşkilatı bahsinde ise hükümetimizin programı malumdur. Köyleri takviye ederek komün kanunu ile temeli kurmak ve onun üzerine tam teşekküllü nahiye dediğimiz kaza mahiyetindekileri ikmal ederek vilayetlere müntehi olmak bunlara kâfi salahiyetletleri verdikten sonra merkezde yakın murakabeyi temin için büyük mıntikalara ayırarak umum müfettişlikler tesis etmek! Diğer mühim bir fasıl memurların tayinine ait olan fasıldır. Şuabatı idariye rüesasının merkezden tayinleri asıldır. Hükümetimizin isabetli olduğuna kani olduğumuz prensibi yani bir ihtisas mesleki olan ve aralarında teknik silsile-i meratip bulunan fen ve ihtisas memurlarını idarenin, vilayetlerin ve o meslekin nef'ine olarak merkezden tayin etmektir. Çünkü vilayet idaresinde tesis etmek istediğimiz ahenk, inzibat ve irtibat orduda esas olan inzibattan daha fazla olmak iddiasında bulunamayız. Kanunun 38'inci maddesi mülkiye idaresi için kâfi olan bu salahiyeti rüesayı memurun-i mülkiyeye vermektedir ve salahiyet 15'inci madde ile teyit ve takviye olunmaktadır. Valilerin muhtelif şubattaki vazife ve salahiyetleri ayrı ayrı maddelerde sayılmıştır. Vali bu maddelerin kendisine temin ettiği salahiyetten başka vilayetin umur ve muamelat-ı umumiyesini tensik ve onlar üzerine de

haiz olduğu idare ve murakebe salahiyetini tesis için rüesayı istediği zaman toplayarak vilayet ahvalini münakaşa etmek gibi yepyeni bir salahiyet ve bir teşekkül ile de teçhiz edilmiştir. Efendiler, bu salahiyet ve teşekkülün vilayetlerimizin idaresinde çok nafi semereler vereceğine eminiz. Layihanın son faslı vilayet ve kaza idarelerinin teşekküllerini, idari ve kazai salahiyet vazifelerini şimdiye kadar olduğu gibi gayrı muayyen ve gayrı vazih bir surette tayin etmektedir. İmkân oldukça tatbik edilmek üzere idare heyetlerinin yerine kaim olacak daimi ve mütehassıs bir idare heyeti teşkili salahiyeti vardır" (TBMMZC, 1929, 3/10/2: 72-74) ifadeleriyle ilgili kanunu değerlendirmektedir.

Ankara'nın birinci il idaresi kanunu, kapitalist küresel ekonomiyi temelinden etkileyen ve yıkımın eşiğine getiren büyük buhranın meydana geldiği 1929 yılında onaylanmıştır (RG, 1929, 1184)¹¹. İl İdaresi Kanunu, "başlatılacak devletçilik uygulamaları için gerekli olan merkezileştirilmiş taşra yönetiminin kuruluşunu gerçekleştirmiştir. İzlenecek iktisat politikalarının bakanı Mustafa Şeref Özkan, İl İdaresi Kanunu hazırlığında, metni meclise sunacak ve burada savunacak kadar işin içinde ya da başındadır" (Güler, 2007: 13).

Kanunun ilk kısmında, "illerin, 1924 Anayasası'nın 91. maddesi gereğince, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri temelinde yönetileceği belirtilmiştir. Ancak Vilayet İdaresi Kanunu ile genel olarak illerin yönetimi değil, merkezi yönetimin doğal uzantısı olan taşra yönetimi düzenlenerek, bu anayasal temel kırılmıştır. Bu yasayla il yerel yönetimi valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmiş; merkezi yönetimin yerel egemenleri amaçlar doğrultusunda yönlendirme aracına dönüştürülmüştür. Valiler, merkezi yönetimin yerel birimler üzerindeki denetiminin ana unsuru olarak işlev görmeye başlamıştır. Valiler bu sorumluluklarını ikili bir yapı içinde yerine getirmektedir: İl düzeyinde merkezi yönetimin (devletin ve hükümetin) temsilcisi ve il yerel yönetiminin başı. Bu yapı sayesinde, merkezi yönetim taşrada etkin bir denetim sağlayabilmiştir. Bu tarihten itibaren, il genel idaresi ile il özel idaresi, yasal düzenleme açısından ayrılacak ve farklı düzenlemelere konu olmaya başlayacaktır". Bakanlığın her ay yayımlanan dergisinde, "Vilayet İdaresi Kanunu son yılların en önemli hukuki ve idari olayı olarak

¹¹ Bu kanun, 1913'teki düzenlemenin sadece "idarei umumiyei vilayat" başlıklı birinci kısmında değişiklik yapmıştır.

sunulmuştur. Derginin Şubat 1929 sayısında yayımlanan bir yazıda yasa şöyle değerlendirilmektedir: Bugün milli ve tabii hudutları içine çekilmiş yekpare ve mükemmel bir millettten mürekkep Türkiye'nin emniyetini, terakki ve medeniyet yolunda inkişaf ve taalisini temin edebilecek bir usulü idare her halde merkeziyete istinat edecektir. Çünkü bugünkü Türkiye içtimai, ırki, şerait noktasından mütecanis departmanlardan müteşekkildir" (Atıf, 1929: 653).

Kanunun gereklerini açıklayan Mustafa Şeref Özkan, "devlet idaresinin vilayetlerde uygulanma biçimi olarak tanımladığı Vilayet İdaresi Kanunu'nun iki ilkeye dayandığını belirtmektedir. Bunlardan ilki devletin vahdeti (birliği) ilkesi, ikincisi ise tevsii mezuniyet ilkesidir. Özkan'a göre yetki genişliği, merkeziyetten başka bir şey değildir: Tevsii mezuniyet, idareye verilen takdir salahiyetinin işin mevkiinde, teşebbüsün bulunduğu yerde kullanılması esasını temin eder. Bu da idare tarihinde birçok tecrübelerden sonra lüzumu kati olarak sabit olmuş bir esastır. Yalnız şu noktayı arz edeceğim ki tevsii mezuniyet katiyen merkeziyettir. İdarede merkeziyetçilik iki şekil arz eder. Biri temerküz şeklidir, biri tevsii mezuniyet şeklidir" (Görelî, 1952: 17). Mustafa Şeref Bey için, "devlet ortak ve ulusal işlerde şahıslar ve idareler birliği şeklinde görülür, bu nedenle devletin illerdeki çalışma tarzı oluşturulurken bu birliğin mutlaka dikkate alınması gerekir. Mustafa Şeref Bey'in sözleriyle, bu yasa, valiyi vilayetlerdeki teknik memurlar üzerinde düzenleyici konuma getirerek, bu memurların faaliyetlerini hükümet programına uygun biçimde yürütmelerini sağlamaktadır. Bu nedenle yasanın 17. maddesinde düzenlenen şekliyle vali vilayette devletin ve her vekaletin temsilcisi ve vekaletlerin idari ve siyasi icra vasıtası olup, vilayetin amme idaresinden sorumludur. Mustafa Şeref Bey'e göre, yasanın diğer maddelerinin işlevi bu ilkenin uygulanmasını sağlamaktan ibarettir. Bu yasayla devlet yönetimi vilayetlerdeki çalışmasında iç örgütlenmesini gerçekleştirmekte, kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu memurlar arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Mustafa Şeref Özkan, Vilayet İdaresi Kanunu'nun dayandığı ikinci ilkeyi, yetki genişliğini işlerin bir kısmını vekillerin masasından alıp valinin masasına koymak şeklinde tanımlamaktadır. Özkan'a göre yetki genişliği, merkeziyetçi yönetimin bir biçimidir. Mustafa Şeref Bey'in sözleri tevsii mezuniyet ya da yetki genişliği ilkesinin bundan böyle adem-i merkeziyetin değil, merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlandığını göstermektedir. Mustafa Şeref Bey'e göre, devlet yönetiminin illerdeki çalışma usullerini düzenleyen, devlet

yönetiminde birliği ve devletten beklenen faydayı daha sağlam bir yol ile elde etmeyi sağlayan bu yasa, geçmişe kıyasla büyük bir ilerlemedir. İl İdaresi Kanunu, valilerin yetkilerinin genişletilmesi bir başka deyişle yetki genişliği ilkesinin daha esaslı bir biçimde uygulanması amacıyla çıkarılmıştır. Hükümet gerekçesinde ve TBMM komisyonları tarafından hazırlanan raporlarda temerküz (merkezleşme) akımlarından sakınılarak illerin yetki ve sorumluluklarının artırılması gereği vurgulanmıştır" (Keskin, 2007: 152-153). Bahsi geçen kanunla illerde "devletin kuvvet ve kudretini temsil etmekten sorumlu makama, memleketin asayiş ve huzurunu, vatandaşların hukukunu uyum içinde sağlayabilmek, merkezi ve yerel konularda iktisadi, toplumsal ve idari faaliyetleri merkezin göstereceği genel program ve direktifler doğrultusunda yerel gerekliliklere uygun olarak belirli bir gaye etrafında toplayabilmek için gerekli olan idari yetkiler ile denetim yetkisinin verilmesi" (Keskin, 2007: 153) arzulanmaktadır. Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya'nın zikrettiği bu ifadeler, Cumhuriyette merkeziyetçi yapılanmanın Vilayet İdaresi Kanunu aracılığıyla yerleştirilmeye uğraşıldığını kanıtlar niteliktedir.

1929 tarihli kanun 1949 yılına değin uygulanmış, yirmi yılda tam on iki defa değiştirilmiştir. Valilerin kabiliyetlerinin azaltıldığına yönelik tenkitler, yeni bir kanun meydana getirme minvalindeki etkiyi fazlalaştırmıştır. İl düzeninin mevzuat sistemindeki *sekonder* evreyi başlatan ve bu tezin yazıldığı tarihe değin halen yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 10 Haziran 1949 tarihinde kabul edilmiştir.

Vilayet İdaresi Yasası'nın görüşmelerinde Şükrü Kaya, hükümet programında (1 Kasım 1927'den 27 Eylül 1930'a kadar görev yapan IV. İnönü Hükümeti), mülki teşkilat konusunda o güne kadar izlenen yöntemi şöyle tanımlamıştır: Köyleri güçlendirerek komün yarası ile temeli kurmak, onun üzerine tam teşekküllü nahiye olarak adlandırılan ilçeye benzeyen yapıları yerleştirmek, bunların üzerinde yer alacak vilayetlere de yeterli yetkiyi verdikten sonra merkezi denetimi sağlamak için ülkeyi bölgelere ayırarak umumi müfettişlikler kurmak (TBMMZC, 1929, 3/10/2: 73).

Millî mücadele zaferini müteakip bürokrasinin temel itici gücü olan ulus-devlet meydana getirme maksadı, merkeziyetçiliği temin eden diğer bir itki olarak ortaya çıkmaktadır. Merkeziyetçiliğin bürokratik yüzüyle pre-kapitalizm kalıntısı iktisadi mevcudiyetin ve toplumsal sınıfların yok edilmesine çabalanmıştır (Önen ve Reyhan, 2011: 541). Kanun sonrası mülki taksimatta değişiklik yapılmaya devam edilmiştir. Yurt

gezileri sonrası Mustafa Kemal, vilayet sayısındaki fazlalığın zararlarını ifade etmiş, ufak illerin lağvedilmesini ve umumi müfettişliklere daha çok ehemmiyet verilmesini telkin etmiştir. 1933'te meydana getirilen değişimle vilayet sayısı 63'ten 57'ye azaltılmıştır. Ancak 1936'da dört ve 1939'da bir yeni vilayetin tesis edilmesiyle vilayet adedi eski sayımız olan 63'ten bir eksik olarak 62'ye artmıştır (Güler, 2007: 14). Aynı zamanda yerel yönetim-merkezi yönetim ayrımını hukuken başlatan da 1426 sayılı kanundur. 1929 yılını müteakip "merkezin taşra örgütüne ait bazı yetkiler belediye yönetimlerine devredilmiş ancak belediye üzerinde merkezin vesayet yetkileri arttırılmıştır. 1930 yılında 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat'ta bir değişiklik yapılarak vilayet hususi idare bütçelerinin Dâhiliye Vekaleti'ne gönderilmesi, hükümetin kararı ve cumhurbaşkanının onayıyla yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Böylece yerel bütçeler üzerinde merkezi denetim sıkılaştırılmıştır" (Çakan, 2006: 69). "1921'den 1929'a ve 1929 sonrası düzenlemelere bakıldığında söz konusu düzenlemelerin doğrudan Cumhuriyeti kuran kadroların elinden çıktığı görülmektedir. Emperyal güçlerle mücadele içinde olan bürokrat sınıf taşrayı merkezi devletin denetimi altına almak istemiştir. İl sisteminin hayata geçtiği yıllar olan bu dönemde herhangi bir dış baskı ve dayatma söz konusu değildir. Yönetmelendirmenin geçmiş tecrübelerle ilgili olarak çıkarılan kimi zaman olumlu kimi zaman negatif dersler ışığında yeniden düzenlendiği görülmektedir" (İlhan, 2022: 337).

3.2.2.1. Umumi Müfettişlikler

Bu tezde sürekli vurgulandığı üzere, Osmanlı İmparatorluğu ile Türkiye Cumhuriyet'i birbirinden ayrı düşünülemez ve izah edilemez. Bu ilişki *ambivalans* olarak da tanımlanabilir, baba-oğul ilişkisi olarak da... Bu ilişkinin olumlu veya olumsuz nitelendirmeleri siyasi konjonktüre bağlı olarak değişebilmekle beraber ilişkinin hiçbir biçimde göz önünde bulundurulmama lüksü yoktur. Bu duruma biricik en güzel örnek olarak Umumi müfettişlikler gösterilebilir. İsim ve amaç aynı olmakla beraber ölçekte farklılaşmalar söz konusudur. Umumi müfettişlik, imparatorluk sonrası eyalet ölçeği kalmadığından esasında bir eyalet valisi gibi tasavvur edilmiştir. Buradan anlaşılabacağı üzere eyalet ölçeğinden il ölçeğine geçmek sorunlar doğurmuştur ve bu sorunlar umumi müfettişlikler aracılığıyla çözülmek istenmiştir. Umumi müfettişliklerin ortaya çıkış kaygısı güvenlik ve verimlilik şeklinde özetlenebilir. Fakat ileride görüleceği üzere, umumi müfettişlikler, güvenlik yönünden amaca hizmet etmesinin yanı sıra içtimai kalkınma hedeflerine hizmet edememiş olmasından lağvedilmiştir.

1921 Anayasası'nın öngördüğü umumi müfettişlik düzeni, İcra Vekilleri heyeti marifetiyle çalışılmış "Müfettişi Umumilik Hakkında Kanun Layihası"na konu olmuştur. Tasarı 5 Ekim 1921'de BMM'ye sunulmuş, ancak Bütçe Encümeni'ne gönderilmediği için görüşmeler kesilmiştir (TBMMZC, 1921, 1/13/95: 168-185). 24 Anayasası umumi müfettişlik kurumunu tamamen görmezden gelmiş ve hiçbir söz etmemiştir. 1927 yılındaki "Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair 1164 sayılı Yasa"ya değin bir daha asla konu edilmemiş ve tozlu raflara alınmıştır (RG, 1927, 634). Kanun iki cümlelik çok minik bir sebep anlatımıyla, "birbiriyle iktisadi, sosyal ve coğrafi bakımdan ilişkili olan illerin umumi müfettişlikler şeklinde birleştirilmesinden" bahsetmektedir. "Gerekçede iki neden üzerinde durulmuştur: İlki, birleştirilen vilayetlerin umumi ve müşterek menfaatleri ile ihtiyaçları"nın saptanması, karşılanması ve düzenlenmesi, ikincisi ise vilayetler üzerinde sıkı bir teftiş ve murakabe sistemi"nin kurulmasıdır. Aynı yılın Kasım ayında umumi müfettişlik görev ve yetkilerine ilişkin bir de talimatname yayımlanmıştır" (Koçak, 2003: 72). Bu doğrultuda, "umumi müfettiş, bölgesi içinde hükümetin ve bütün bakanların temsilcisidir... Başta valiler olmak üzere bütün memurlar, kendisine karşı sorumludur ve yaptıkları işlerle ilgili bilgi vermeye mecburdur bölgesi içindeki valiler ve diğer memurların amiridir, işten el çekirme yetkisi vardır. Umumi müfettişlerin başlıca görevi, bölgelerinde asayiş ve düzeni sağlamaktır. Müfettişliklerin kurulması, kaldırılması, bu göreve kimlerin atanacağı gibi konular hükümetin takdirine bırakılmıştır. Umumi müfettiş, Dâhiliye Vekaleti'nin önerisi ve hükümet kararı ile atanacaktır. Bu talimatnameyle Elaziz (Elazığ), Urfa, Hakkâri, Bitlis, Diyarbakır, Siirt, Mardin ve Van illerini içeren Birinci Umumi Müfettişlik kurulmuştur" (Özmen, 1947: 241). "Umumi müfettiş söz konusu sekiz il üzerinde idari, mali konulardaki yetkilerinin yanı sıra, polis, jandarma ve ordu üzerindeki yetkileriyle birlikte bir çeşit süper vali konumundadır. Öngörülen yapılanma yalnızca umumi müfettişlerden oluşmayacak, henüz sayıca saptanmamış bir memur kadrosu da bulunacaktır. Umumi müfettişlik örgütü, başkanışman, danışmanlar, şube müdürleri, jandarma subayları, memurlar ve müstahdemlerden oluşan kalabalık bir kadroya sahiptir" (Özmen, 1947: 242).

1164 sayılı kanuna yönelik Bütçe Encümeni Mazbatası'nda, "umumi müfettişliklerin bir yönetsel kademe olmadığı, aksine bu uygulamanın geçici bir zamana ve fevkalade ihtiyaçlara özgü olduğu" (TBMMZC, 1927, 2/33/82: 8) ifade edilmiştir. Encümen'e göre "il örgütlenmesinin iyileştirilmesi için kapsamlı bir incelemeye ihtiyaç

vardır, ancak bu ihtiyacın şimdilik umumi müfettişlik teşkilatıyla karşılanması zorunludur. Dâhiliye Encümeni de eski livalara dayanan illerin, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun tarifine göre coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler itibarıyla sınır ve ölçek bakımından yeniden düzenlenmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. Encümen, hükümet tarafından yapılacak bir inceleme sonucunda, bazı illerin birleştirilerek, sayıca azaltılmalarının Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ruhuna uygun bir hareket olacağını belirtmektedir. Ancak böyle bir teşkilatın kısa sürede gerçekleşmesi mümkün olmadığından asayiş ve güvenlik, ekonomi ve ortak çıkarlar bakımından bir bütün oluşturan illerin bir merkezden kontrol edilmesini sağlamak amacıyla umumi müfettişlikler kurulması uygun görülmüştür" (TBMMZC, 1927, 2/33/82: 682-687).

Tunçay, "umumi müfettişliğin gündeme gelişini, 23 Ekim 1927'de sona erecek sıkıyönetimin yerini dolduracak bir otorite oluşturma isteğiyle" (Tunçay, 1999:179) ifade etmektedir. "İlk umumi müfettişliğin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde kurulması ve üstelik CHP'nin geleneksel olarak örgütlenmediği illeri (Van, Urfa, Siirt, Muş, Mardin, Elaziz, Diyarbakir, Bayezit) kapsıyor olması" bu iddiayı kuvvetlendirir niteliktedir. "Nitekim 26 Mayıs 1929'da Birinci Umumi Müfettişlik tarafından gönderilen üç aylık Ahvali Umumiye Raporu da bu saptamayı doğrulamaktadır. Raporda, Cemiyet-i Akvam'ın ilgisini çekerek, Kürt davasını uluslararası bir sorun haline getirmek üzere faaliyet gösteren dış güçlere dikkat çekilmektedir. Bunun yanı sıra geçmişten bu yana, asi kabilelere yataklık yapan Mazı dağında, silah aranmasına yönelik bir inceleme başlatılacağı bildirilmiştir. Ayrıca Güney illerine yapılan gezilerde, bu bölgedeki aşiretlerin birbirleriyle iyi geçinmekte olduklarının görüldüğü söylenerek, bunların devlete karşı tehlike oluşturmadıkları belirtilmiştir. Bölgede ev ve arazi dağıtımı gibi iskân işlerinin ilerlediği ve özellikle Dersim aşiretinin ovaya yerleştirilmesine devam edildiği söylenmektedir" (Keskin, 2007: 156).

1935 itibarıyla on üç yıl umumi müfettişlik görevini ifa eden Abidin Özmen nazarında, "Birinci Umumi Müfettişlik, Şeyh Sait hareketinden sonra, doğu illerinde fikir, düşünce, idare ve iş birliğini kurma; emniyet, asayiş ve idare amirleri arasında çalışma birliğini sağlama amacıyla" kurulmuştur. Özmen'e göre "Birinci Umumi Müfettişlik'in, uzaklık ve ulaşım zorluğu nedeniyle ülkenin diğer bölümleriyle idari ve toplumsal açıdan bir bütünlük gösteremeyen Güneydoğu illerinde hükümetin yakından görüp-işitecek gözü ve kulağı olması istenmiştir" (Özmen, 1947: 237-238). Her ne kadar görülen

açıklamaların tümü emniyet kaygılarını önceliyor gibi görünse de bu makamın sadece Doğu vilayetleri odağında tesis edildiği görünümünde olsa da, esasında kanun daha büyük hayaller ve uygulamalar maksadıyla getirilmiştir. Tabiatıyla umumi müfettişlik düzeninin Doğu vilayetlerinde sıkıyönetim biçiminin gizli bir versiyonu, farklı şekilde otorite tesisi maksadıyla meydana getirildiğini savunmak hem yanlış hem de oldukça kusurlu bir analiz olacaktır. Bahsi geçen kanun gündeme alınmadan ve onaylanmadan evvel, Dâhiliye Vekaleti marifetiyle arz edilen teklifte de memleketin yönetsel ve ekonomik bakımdan beş farklı bölgeye tasnifi düşünülmüştü. Teklif ile beraber bölgelerin "coğrafi, toplumsal ve iktisadi birliğinden" söz edilmekteydi (İdare, 1933, 67: 274-275).

1933 yılında Dâhiliye Vekaleti tarafından Cumhuriyet'in onuncu yılı için hazırlanan raporda, Birinci Umumi Müfettişlik kurumunun altı yıllık faaliyeti şöyle özetlenmiştir: Yıllardır asayişsizliğe sahne olan yerlerde asayiş ve emniyetin istikrarı sağlanmış; bütün memurların iş ve işlemleri sürekli bir denetim altında bulundurulmuş, küçük memurların kötü davranışları engellenmiş; vekaletleri ilgilendiren ortak çalışmalar yürütülmüş ve tavsiyede bulunulmuş; özellikle yol, okul, hastane gibi vilayetleri ortak olarak ilgilendiren işlerde düzenleyicilik görevi yapılmıştır.

Cumhuriyet'in onuncu yılı için hazırlanan raporda, "pek faydalı bir teşekkül olduğu anlaşılan umumi müfettişliklerin peyderpey çoğaltılmasına karar verildiği" belirtilirken batıda da bu müfettişliğin tesisi maksadıyla Bakanlığın hükümete arz edildiği (İdare, 1933, 6/67: 275) ifade edilmektedir. Tam da söylendiği gibi 1934 yılına geldiğinde "bayındırlık ve iskân açılarından Edirne, Kırklareli, Çanakkale ve Tekirdağ illerini kapsayan İkinci Umumi Müfettişlik (Trakya Umumi Müfettişliği) kurulmuştur. İkinci Umumi Müfettişliği'n kuruluşu, bayındırlık ve iskân işlerinin yönetimi şeklinde gerekçelendirilmekle birlikte, müfettiş raporları Trakya bölgesinde de asayiş sorununun varlığına işaret etmektedir. Doğu Avrupa ülkelerinden gelen göçmenlerin Türkleştirilmesi, Millî Mücadele'de birleşerek çeşitli sorunlar çıkaran Çerkes ve Pomak köylerine ilişkin önlemler alınması, bölgede sanayiye ellerine alan Yahudilere karşı kooperatifleşmenin teşvik edilmesi gibi uygulamalar, bölgedeki güvenlik kaygısının kaynağını göstermektedir. 1936 yılında düzenlenen umumi müfettişler toplantısında, İkinci Umumi Müfettiş Kazım Dirik tarafından yapılan konuşma, dönemin Türkleştirme politikasının anlaşılması ve açıklanması bakımından oldukça önemlidir. Dirik, bütün ekonomide örgütlenerek, sanayiye ellerine alan Yahudilere karşı ne tür önlemler

alınabileceğini açıklamaktadır. Dirik'e göre, bütün köylere kadar Hasan ve Hüseyin adı altında girerek, ticaret işlerini ellerine alan ve yerleşen Yahudilere karşı, zorlayıcı bir hareket doğru değildir. Müfettişin önerisi, Yahudilere ekonomik hareketle, kooperatifleşerek darbe vurmaktır" (Taş, 1997: 97-105).

Artık alışılan ve bir ölçüde takdir de toplayan umumi müfettişliklerden üçüncüsü "Erzurum, Kars, Gümüşhane, Çoruh, Erzincan, Trabzon ve Ağrı illerini kapsamak üzere" 23 Ağustos 1935 tarihinde tesis edilmiştir. "Üçüncü Umumi Müfettişlik'in kurulmasından dört ay sonra, Tunceli adı verilen Dersim çevresinde idari ve inzibati işlerin düzenlenmesi ve hükümet kontrolünün sağlanması amacıyla yeniden kurulan Bingöl ve Tunceli illeri ile Birinci Umumi Müfettişlik bölgesinden alınacak Elazığ illerini kapsamak üzere Dördüncü Umumi Müfettişlik'in kurulması kararlaştırılmıştır. On bir yıl aradan sonra, 1947'de Beşinci Umumi Müfettişlik kurulmuştur. Merkezi Adana olmak üzere İçel, Seyhan, Hatay, Gaziantep ve Maraş illerini kapsayan son umumi müfettişliğin kuruluşuna ilişkin, bir gazete haberi dışında, herhangi bir resmi belge bulunmamaktadır. Ancak BCA kayıtları arasında rastlanan birkaç belge, Beşinci Umumi Müfettişlik'in fiilen çalıştığını göstermektedir" (Koçak, 2003: 230).

1948 yılının bütçe görüşmeleri esnasında kadrolara yönelik ödeneklerin kaldırılmasıyla tamamen işlevsiz hale getirilen umumi müfettişlikler, hukuki olarak mevcudiyetini koruyor görünse de fiili olarak lağvedilmiştir. Tesis edilişinin yirmi beşinci yılında, 1952'de tasdik olunan 5990 sayılı kanunun yayımıyla, umumi müfettişlik düzeninin hukuk düzlemindeki mevcudiyeti nihayete varmıştır (RG, 1952, 8270). "Zamanla sayıları beşe çıkarılan müfettişliklerin kaldırıldıkları tarihte, 63 ilden yalnızca 20'si genel müfettişliklere bağlıdır. 1947 yılında Trakya Umumi Müfettişi iken kaleme aldığı yazıda Abidin Özmen, doğudaki genel müfettişliklerin asayiş ve güvenlik işlerinde Cumhuriyet devletine yaptıkları hizmeti milli tarihin takdirle kaydetmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Özmen'e göre kuruluş gerekçesi esas olarak emniyet ve asayişin sağlanmasına dayanan umumi müfettişlikler, bölgelerinde kısa sürede bu sorunu halletmişler ve iyilikle cezanın ağadan, şeyhten gelemeyeceğini, halk ile hükümet arasına kimsenin giremeyeceğini göstermişlerdir. Müfettişler, bölgelerindeki valilerle toplanarak, kadrosunda yer alan uzmanlarla sağlık, bayındırlık, eğitim, ekonomi ve kalkınma alanlarında da faaliyette bulunmuşlardır" (Keskin, 2007: 159).

Bir İstanbul icadı olan umumi müfettişlik düzeni, fiziksel hudutları açısından eyalet büyüklüğüne isabet eden merkezi idare ajanları şeklinde meydana gelmiştir. "Bunlar ülkenin tüm topraklarını kapsamadığı (altmış ilden yirmisi) gibi, yetkilendirildikleri bölgede sürekli de kılınmadıkları için beşinci yönetsel kademe olarak tasarlanmamıştır. Kısmi olma ve geçicilik özellikleri nedeniyle genel gözetim kurumu olarak nitelendirilmeleri mümkündür. Dört umumi müfettiş tarafından gönderilen raporlar, sistemin yalnızca asayiş gerekçesiyle oluşturulmadığını, müfettişlerin iktisadi ve toplumsal sorunlarla da ilgilenerek, bölgelerinin kalkınması yönünde faaliyet gösterdiklerini ortaya koymaktadır." (Keskin, 2007: 159). Bu yönüyle bugün Kalkınma Ajansları ile tahayyül edilen görevi izah edilebilir. Ancak bu düzen, küresel ekonomik bunalım ve dünya harbinin olduğu yıllarda (1929-1945) muktedirin otorite tesisinin ve emekleme aşamasındaki toplumsal sınıf kademelenmesini koruma hususunda fayda sağlamıştır. Sayılan gerekçelerle umumi müfettişlik kurumunun siyasetle ve yönetsel ağlarla ilişkisinin, ekonomik kaygılardan daha güçlü olduğunu iddia etmek devlet düzeni açısından doğru bir açıklama olacaktır.

SONUÇ

Kurumsallaşma, istikrar ve saygınlık edinme süreci olarak ifade edilebilir. Bir yapının kurumsallaşma düzeyi ise uyarlanabilirlik esneklik; farklılaşmışlık; özerklik ve iç tutarlılık oydaşma ile ölçülebilir (Huntington, 1965: 399-400). Sayılan kriterler ışığında Dâhiliye Nezareti'nin kurumsallaşma düzeyi hususunda bir tahlil yapmak gerekirse, ilk olarak Dâhiliye Nezareti'nin sürekli olarak kurulup kaldırılması, bu şartların 1877'ye kadar tam olarak meydana gelememesine sebep olduğu iddia edilebilir. Ayrıca bir diğer sebep de, iktidarı kendi tekelinde toplama güdülerini çok baskın olan II. Abdülhamid gibi bir padişah ile İttihat ve Terakki'nin, yayımlı siyasalar izleyen bir siyasal yapının, uzun süre tesirinde kalmasıdır. Bu salınımlar Nezaret'in kendi iç zihni yapısına göre serpilip gelişmemesine neden olmuştur. Devlet gücünün savaş, ihtilaller, ayaklanmalar, mali buhranlar gibi türlü nedenlerle yara alması ile Nezaret de yeni yönetim stratejileri geliştirecek organlarını meydana getirmeye ilişkin enerjiyi bulamamıştır. Fakat toplumun yatay ve dikey hareketliliği ile Dâhiliye Nezareti'nde görüldüğü gibi devletin diğer organlarındaki yüksek kurumsallaşma düzeyi arasında belirli bir denge sağlanamadığı için on dokuzuncu yüzyıldaki değişim, olumsuz tecrübelerle beraber meydana gelmiştir. Kimi zaman iç karışıklıklar kimi zamanda fazla otoriter sultanlara denk gelerek tüm modernleşme süreci sarsılırken Dâhiliye nispeten daha az sarsılmıştır. Özellikle Cumhuriyet döneminde gerek mülki idare yapılanmasıyla gerekse de merkez teşkilatının görünümüyle ve uyum kabiliyetiyle bu iddiayı kanıtlar niteliktedir. Kurumsallaşma ölçütünde Nezaret'e oranla Vekalet'in daha sağlam durduğunu iddia etmek hatalı olmayacaktır. Öyle ki konjonktürün gereklerine uygun yaşadığı değişimler ki burada umumi müfettişlik kurumu güzel bir örnek olacaktır, bu değişimlerin sonuçlarıyla yüzleşme ve bu sonuçlara uygun yeni pozisyon alma hususunda modern batılı teşkilatları aratmamakta olduğu açıkça görülmektedir. Dolayısıyla Vekalet kurumsallaşma hususunda Nezaret'e nazaran önde görünmektedir.

Uyarlanabilirlik, esneklik hususunda ise Nezaret'in çevresindeki yeni şartlara uyum gösterebildiğini üstelik dönüşüm hususunda öncü olduğu görülmektedir. Bu konudaki diğer bir kıstas da kurumun eskiliğidir. Eski kurumların her zaman daha fazla hayat fırsatı buldukları görülmüştür. Kuruluş yılı 1836 olmasına karşın sürekli olarak kaldırılıp, kurulması sebebiyle aslen Nezaret kesintisiz olarak 1877'den itibaren faaliyette görülmektedir. Bu düzlemde işlevsel yaşına, yani kurulduğu günden itibaren, yeni

ihtiyaçları görmüş olması ve ilk kuruluş işlevinin üzerine yenilerini katmış olması incelendiğinde Nezaret'in birbirinden benzersiz işlevleri aynı anda veya başka zamanlarda üstlenerek vazgeçilmezliğini kanıtladığı değeriendirilmektedir. Tıpkı babası gibi Vekalet de Nezaret gibi uyarlanabilirlik, esneklik konusunda başarılı görülebilir. Fakat baba ve oğlu içlerinde oldukları şartlara ve ne düzeyde dönemlerine öncülük ettikleri konusunda değeriendirmek gerekirse, Nezaret'in, yani babanın, daha zor şartlarda, daha az birikimle başlayarak, daha keskin patika değışimleri yaşayarak, emsalleri arasında daha fazla lokomotif olduğu söylenebilir. Öyle ki 1877 yılında merkez teşkilatın içinde kurulan bir müdüriyetin üç ayı görmeden lağvedildiğı örneklerle karşılaşmaktadır. Müdüriyetler düzeyinde yaşanan git geller bu tezin ikinci bölümünde detaylarıyla tartışılmaktadır. Ancak evlat olan Vekalet bu kadar sık ve keskin dönüşleri nispeten daha az yaşamıştır. Her ikisi de modernleşmenin öncüsüdür ancak mücadele etmek zorunda olduğu şartları sebebiyle uyarlanabilirlik esneklik ölçütünde Nezaret'in, Vekalet'ten üstün olduğunu belirtmek en azından bugüne kadar Nezaret'e yapılan haksızlığın bir özrü olacaktır.

Farklılaşma ölçütünde Nezaret'in diğer devlet organlarından farklı şekilde gelişim göstermesine ek olarak teşkilat yapısı itibariyle karmaşık ve ayrışmış olduğu incelenmektedir. Nezaret düzinelerce alt sistem ve organdan oluşmuştur ve bu oluşumlar yüzlerce işleve sahiptir. Benzer biçimde Vekalet de oldukça karmaşık işlevler görmek üzere dizayn edilerek yoluna devam etmiştir. Yine her ikisi de emsallerine göre buna uyum sağlayabilmiş ve işlevlerini eksiksiz yerine getirmişlerdir. İç tutarlılık mevzunda ise kurum içi eleştirileri incelemek gerekir. Nezaret'in varlığının I. Meşrutiyet sonrasında gerek öz personeli gerekse de çevresi tarafından tartışma meselesi haline getirildiğine dair herhangi bir bulgu yoktur. Ancak babasının aksine evlat burada epey yorulmuştur. Bu tezin üçüncü bölümünde çokça yer verildiğı gibi gerek meclis tutanaklarında görülen Dâhiliye vekillerine mecliste yapılan tenkitler, gerekse de bakanlığın yayın organı olan idare dergisinde görülen mülki idareden kaleme alınan tenkit yazıları, iç tutarlılık konusunda Vekalet'in başarılı olmadığını düşündürecekler. Ancak bu hususta da devirlerine göre değeriendirerek haksızlığa yol açmamak gerekir. En başta arada ciddi bir rejim farkı vardır. Cumhuriyet doğası gereği eleştiridir ve tam da bu doğasından ötürü toplumları ileriye götürebilmektedir. Hatırlanacağı üzere bu tezin imparatorluk dönemi anlatısında II. Mahmud'un merkezileşme isteğı vurgulandı. Ancak Cumhuriyet devrinde

bu bahis meclisteki adem-i merkeziyetçi kanadın aritmetiğinin değişimi beklenecek şekilde gelişmiştir. Açık bir şekilde daha rejimin ilk yol ayrımında, meclis tutanaklarında görüldüğü gibi, çok sert münakaşalar görülmektedir. Dolayısıyla iç tutarlılık ölçütünde, şartları göz önünde tutarak, bariz rejim içi dinamiklerin farkları görmezden gelinmeden nazar edildiğinde, dengeye yakın bir durumun olduğu baba ve oğuldan birinin tam da üstünlük kuramadığı ifade edilebilir.

Dâhiliye Nezareti'nin kurulması umumi yönetimde toplu bir değişimin sonucunda olmuştur. Bu dönüşümü mecburi hale getiren, en başta devletin inisiyatifi ele almasıdır. Deneyimlenen tepeden inme bir değişimdir. Sultan bünyesinde muhafaza ettiği mutlak kudreti bu değişimi meydana getirecek bürokratik habitata kurmak için kullanmıştır. Saldırgan Avrupa'ya karşı kendini müdafaa zorunluluğu ve Avrupa'nın askeri teknik ve teşkilat üstünlüğü bir gerçeklik olarak algılanmıştır. Toprak ve değer kaybı endişesinin oluşturduğu psikolojik bagaj oldukça fazladır. Ülkenin 1800'lü yılların başında sahip olduğu toprakların yarısından fazlası 1880'li yıllara gelindiğinde kaybedilmiştir. Bürokrasideki istenen değişimin diğer iki sebebi ise gayr-i Müslim olmayan tebaanın memnun edilme arzusu ve Batılı güçlerin Osmanlı'yı laik kanun ve kurumları uyarlama yönünde gayrete zorlamasıdır. Buna karşın reformlarda inisiyatif kullanan Devlet'tir ve Sultan mutlak iktidarını rızaen bu değişimi gerçekleştirecek bürokratik yapıyı meydana getirmek için kullanmış ve kısıtlamıştır (İnalçık, 1995: 140-141). Bu açıdan varlığı süresince Nezaret'e yüklenen görev Devlet tarafından programlanan bu dönüşümü gerçekleştirmenin içerisinde bulunabilir. Tam da bu hususta Ankara'nın Vekaleti, İstanbul'un Nezareti'nden şanslıdır. Yok oluşa sürükleyen bir savaştan çıkılmış ve üzerine elde kalan nispeten tecrübesiz bir ekiple başka bir yok oluşa sürükleyebilecek mücadele kazanılmıştır. Ancak tüm bu yokluk içinde önemli bir kurumsal hafıza da oluşmuştur. Bu cümlelerin, Vekalet, Nezaret'in kopyasıdır şeklinde algılanması bu çalışmanın arzu edeceği bir sonuç değildir. Bahsi geçen tam anlamıyla bir kopya değildir. Aksine tecrübeleri ve hafızası sayesinde öncülünü bazı alanlarda reddedebildiği de görülmüştür. Bunun da en net görülebileceği yıllar 1924 Anayasası sonrasıdır. Her ne kadar Nezaret'in de amaçlarından birisi merkezi otoritenin tesisi olsa da bu mesele özellikle batılı devletlerin dayatmaları ve ülke demografisinin uygunsuzluğu, İstanbul'un kısa bir dönem hariç çok ısrarla sürdürebildiği bir ülkü olamamıştır. Ancak Ankara pragmatik bir biçimde adem-i merkeziyetçilikten yararlanmayı bildiği gibi tüm aksi seslere rağmen

adem-i merkezîyetçiliğin esamesi okunmayacak bir sisteme geçmesini de bilmiştir. Takdir edilmelidir ki bu asla bir kopya değil, tecrübeden tam anlamıyla yararlanmaktır.

1860'lı yıllarda ıslahatların Müslüman Türklerin çıkarlarına uygun olmadığı teziyle tepkiler oluşmaya başlamış ve Batılı çağdaş yöntemler alınırken şeriat, dini mahkemeler ve okullar gibi temel geleneksel kurumların korunması savları güçlenmiştir. Bu savlar sonucunda meydana gelen toplumsal baskı, istikameti belirli değişimi bir tür düalizme evirdi. Nihayet akabinde topyekûn Garplaşma ve hâkimiyet-i milli talep eden İttihatçılar bir önceki neslin çıkamadığı tartışmayı yaşanan sorunların başlıca nedeni olarak belirlediler (İnalcık, 1964: 62-63). Bu dalgalanmaların sonucunda, II. Meşrutiyet sürecinde, topyekûn Garplaşma ve hâkimiyet-i millinin vuku bulmasında Nezaret yeri geldiğinde devleti toparlayan bir teşkilat olarak kurgulanmış ve kullanılmıştır. Bu alışkanlık Cumhuriyet devrinde de sürdürülmüştür. Vekalet, özellikle artık belirli bir kurumsal kapasiteye ulaşmış mülki idarenin de marifetiyle zor zamanlarda devleti toparlayan ve toplumu şekillendiren bir aktör haline gelmiştir. Kaldı ki topyekûn Garplaşma ve hâkimiyet-i milli ülküleri Cumhuriyet döneminde daha yüksek mertebeye arzulanır hale gelmiştir. Gerek Dâhiliye Nezareti gerekse de Vekaleti tıpkı Türk sivil bürokrasisi gibi siyasi modernleşme ve dönüşüm içerisinde bazen özne bazen de obje olmuştur. Obje denebilmesinin sebebi siyasi modernleşme aynı zamanda personel toplanması ve eğitim yöntemlerinin yenilenmesi hem halktaki hem de memurlardaki bakış açılarının, değerlerin yeniden tanımlanması ve son olarak devletin bürokratik yapısının en temelden incelenip düzeltilmesi anlamına gelmektedir. Bu yenilenme, yeniden tanımlama ve düzeltmede hem Nezaret hem de Vekalet, en etkili araç olarak değerlendirilmiştir. Özne olmuştur çünkü Dâhiliye memurları, Türk ıslahatçıları ve entelijansiyası içerisinde her zaman en kalabalık cemiyeti meydana getirmektedir. Ve bu ıslahatçı memurlar Cumhuriyet'te de olacağı gibi geriye kalan grupları tek tek devre dışı bırakmışlardır (Chambers, 1964: 301).

Kurumların dayandıkları toplumsal ve iktisadi temeller yok olduktan epey sonra bile bu müesseselerin yaşadıkları görülmüştür (Duverger, 1978: 86). Barbar istilaları ve imparatorluğun çöküşünden sonra dahi Roma yapılarının, kilisenin aracılığı ile yaşaması gibi bir diğer Roma İmparatorluğu olan Osmanlı İmparatorluğu'nun müessesesi Dâhiliye Nezareti de işlev ve organlarının kopyaları ile Cumhuriyet'e ermiştir. Roma'nın isim değiştirerek varlığını sürdürdüğü gibi Türkiye Cumhuriyeti, son Roma

İmparatorluğu'ndan devraldığı kurumları ve tecrübeleri yeni deneyimlerle harmanlayarak modern dünyaya adımını atmıştır.



KAYNAKÇA

- ACAR, K. (2013). *Osmanlı Devleti'nde Bir İdârî Reform Denemesi: Tuna Vilâyeti (1864-1867)*. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ÁGOSTON, G, MASTERS B. (2008). *Encyclopedia of Otoman Empire*. New York: Infobase Publishing.
- AHMAD, F. (1988). War and society under the Young Turks 1908-18. *Review*. (ss:265-286). XI(2).
- CEVDET, A. (1980). *Maruzat*. İstanbul: Çağrı Yayınları.
- AKGÜNDÜZ, A. (2015). *Arşiv Belgeleri Işığında Dâhiliye Nezareti Tarihi*. Ankara: TİAV.
- AKIN, R. (2001). *TBMM Devleti (1920- 1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- AKŞİN, S. (2011). *Kısa Türkiye Tarihi*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- AKYILDIZ, A. (1992). *Osmanlı Merkez Bürokrasisinde Reform: 1836-1856*. İstanbul: MÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- _____ (1993). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*. İstanbul: Eren.
- _____ (2015). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. Ankara: İletişim.
- ATATÜRK, M. (2002). *Atatürk'ün Bütün Eserleri, Cilt:8(1920)*. Ankara: Kaynak Yayınları.
- ATIF, M. (1929). Vilayet İdaresi Kanunu. *İdare*. (ss: 651-657). 14.
- AYDIN, B. (1996). *Osmanlı Yenileşme Döneminde Bab-ı Meşihat'ın Bürokratik Yapısı ve Evrak Dairesi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi.
- AYDIN, R. (2012). 1923: Savaşın Sonu ve Yeni Rejimin İlanı: Cumhuriyet. *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919- 1928*. (ss.1327-2541). Ankara: Ankara Üniversitesi

Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma Uygulama Merkezi
(KAYAUM).

BAILEY, F. (1970). *British Policy and the Turkish Reform Movement: a Study in Anglo-Turkish Relations 1826-1853*. New York.

BAŞA, Ş. (2016). *Kurumsallaşma Bağlamında Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

BAŞBAKANLIK CUMHURİYET ARŞİVİ (Kullanılan belgeler metin içi atıf yöntemiyle gösterilmiştir.). (Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi).

BAŞBAKANLIK OSMANLI ARŞİVİ (Kullanılan belgeler metin içi atıf yöntemiyle gösterilmiştir.). (Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi).

BAUDIN, P. (1896). *La Turquie et les Ottomans*. Paris.

BÉRARD, V. (1893). *La Turquie Et L'Hellénisme Contemporain*. Paris.

_____ (1913). *La Mort de Stamboul. Considerations sur le Gouvernement des Jeunes-Turcs*. Paris.

BROADUS, J. (1981). Soviet historical literature on the reform periods of later Ottoman history. *Wiener Zeitschrift für die Kunde des Morgenlandes*. (ss.137-165). 73. Viyana: Department of Oriental Studies, University of Vienna.

CANATAR, M, BAŞ Y. (1998). Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi. *AÜ Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi: OTAM*. (ss.111-148). 9. Ankara.

CHAMBERS, R. (1964). The civil bureaucracy Turkey. *Political Modernization in Japan and Turkey*. (ss.301-328). Princeton: Princeton University Press.

CHİHA, H. (1908). *La Province de Bagdad, son passé, son avenir*. Beyrut: Al-Maaref.

CUINET, V. (1896). *Syrie, Liban Et Palestine: Géographie Administrative, Statistique, Descriptive Et Raisonnée*. Paris.

ÇADIRCI, M. (1972). *Tanzimat'a girerken Türkiye'de şehir idaresi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi.

- _____ (1988). Tanzimat Dönemi Türkiye’de Yönetim. *Belleten*. 52(203): 601-626. Ankara.
- _____ (1991). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*. Ankara: TTK Yayınları.
- _____ (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye - Ülke Yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- ÇAKAN, I. (2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme, *TODAİE Amme İdaresi Dergisi*. (ss: 45-73). 39(4).
- Dâhiliye Nezareti 1331 Senesi Şubat Ayına Mahsus Tebligat-ı Umumiye Mecmuasıdır*, C. 1, Haz. Dâhiliye Nezareti Evrak Müdüriyeti, İstanbul, 1331.
- Dâhiliye Nezareti 1332 Senesi Mayıs Ayına Mahsus Tebligat-ı Umumiye Mecmuasıdır*, C. 4, Haz. Dâhiliye Nezareti Evrak Müdüriyeti, İstanbul, 1332.
- Dâhiliye Nezareti Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası, 1331 Senesine Mahsusdur*, C. 3, İstanbul, 1332.
- Dâhiliye Nezareti Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası, 1332 Senesine Mahsusdur*, C. 4, İstanbul, 1333.
- DAVISON, R. (1973). *Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform, 1856-1871*. İstanbul: Papirüs Yayınları.
- DICKENS, C. (2017). *A Tale Of Two Cities*. İstanbul: MK Publications.
- DOĞAN, M. (2016). *Osmanlı Devletinde İçişlerinin Yönetimi - Sadaret Kethüdalığı (1730-1836)*. Ankara: TİAV.
- DUVERGER, M. (1978). *Politikaya Giriş*. Çev. Samih Tiryakioğlu. İstanbul: Varlık Yayınlar.
- ERASLAN, F, İSMAİL M. (1984). *Türk Polis Tarihi*. Ankara: Aslımlar Basımevi.

- ERBİZ, E. (1989). *Osmanlı'dan günümüze sağlık hizmetleri ve merkezi yönetime genel bir bakış*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü.
- ERDOĞDU, A. (2005). *Dâhiliye Nezareti Teşkilat Tarihi 1836-1922*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- FAROQHI, S. (2004). *Approaching Ottoman History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FINDLEY, C. V. (1986). The evolution of the system of provincial administration as viewed from the center. In *Palestine in the Late Ottoman Period* (ss. 3-29). Brill.
- _____ (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform Babıali, 1789-1922*. (Çev. Ercan Ertürk). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- FINDLEY, C. V. (2020). *Kalemiyeden Mülkiye-Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*. (Çev. Gül Çağalı Güven). İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- GÖKBİLGİN, T. (1946). 1840'tan 1861'e kadar Cebel-i Lübnan meselesi ve Dürziler, *Belleten*. 10.
- GÖRELİ, İ. (1952). *İl İdaresi, AÜ SBF*. Ankara.
- GROSS, M. (1979). *Ottoman Rule in the Province of Damascus 1860-1909*. Washington D.C.
- GÜLER, B. (1998). *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- _____ (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi Adem-i Merkeziyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 9/2.
- _____ (2007). Otuzlu Yıllarda Yönetim. *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*. Ankara: Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi(KAYAUM).
- _____ (2021). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi.

- HAMMER, J. (1941). XVIII. Asırda Osmanlı İmparatorluğunda Devlet Teşkilâtı ve Bâbiâli. *İÜ Hukuk Fakültesi Mecmuası*. VII/2-3. İstanbul.
- HEZÂRFEN. (1953). Telhîsü'l-beyân fî Kavânîni Âli Osmân (nşr. R. Anhegger), *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Türkiyat Mecmuası*. İstanbul.
- HOURANI, A. (1968). Ottoman reform and the politics of notables. *Beginings of Modernization in the Middle East, the nineteenth century*. Chicago.
- HUNTINGTON, S. (1965). Political development and political decay. *Word politics*. (ss: 386-430). 17(3).
- İDARE DERGİSİ (Kullanılan belgeler metin içi atıf yöntemiyle gösterilmiştir.). (Türk İdare Dergisi)
- İLHAN, M. (2022). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Taşra Yönetim Sisteminin Teşekkülü (1362-1949)*. İstanbul: DBY Yayınları.
- İNAL, M. (1982). *Son Sadrazamlar*. İstanbul: Dergâh Yayınları
- İNALCIK, H. (1964). The Nature of traditional society. Turkey. *Political Modernization in Japan and Turkey*. (ss: 42-63). Princeton: Princeton University Press.
- _____ (1973). *The Ottoman Empire: The Classical Age, 1300-1600*. Londra: Weidenfeld and Nicholson.
- _____ (1995). *From Empire to Republic*. İstanbul: ISIS Yayın.
- İPŞİRLİ, M. (1993). Dâhiliye Nezareti, *Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*. (ss: 414-416). VIII.
- İSKİT, S. (1943). *Türkiye'de matbuat idareleri ve politikaları*. Ankara: Başvekâlet Basın ve Yayın Umum Müdürlüğü.
- KALABALIK, H. (1999). Türkiye'de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*. 425.
- KAMİ, A. (1329). Valiler ve İstikbal-i Millet. *İctihad*, 65.

- KARAHANOGULLARI, O. (2009). Fransa’da Kamu Yönetimi. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: İmge Kitabevi.
- KARAL, E. (1947). *Osmanlı Tarihi V: Nizam-ı Cedit ve Tanzimat Devirleri(1789-1856)*. Ankara: TTK Yayınları.
- KARPAT, K. (1964). The Mass Media. Turkey. *Political Modernization in Japan and Turkey*. (ss: 255-282). Princeton: Princeton University Press.
- KESKİN, N. (2007). Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetim Sisteminin Kuruluşu. *Memleket Siyaset Yönetim*. 5.
- _____ (2012/a). 1920: Bağımsız ve Halka Doğru Yönetim. *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919- 1928*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma Uygulama Merkezi (KAYAUM).
- _____ (2012/b). Yirmili Yıllarda Yönetim. *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919- 1928*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma Uygulama Merkezi (KAYAUM).
- KIRAY, M. (1972). *Örgütlenemeyen Kent(İzmir)*. Ankara: Bağlam.
- KİLİ, S. (2003). *Türk Devrim Tarihi*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- KOÇAK, C. (2003). *Umumi Müfettişlikler*. İstanbul: İletişim.
- KUNERALP, S. (1999). *Son Dönem Osmanlı Erkan ve Ricali (1839-1922)*. İstanbul: ISIS Yayınları.
- LEWIS, B. (1982). Meşveret. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Enstitüsü Dergisi*. 12.
- _____ (1984). *Modern Türkiye’nin Doğuşu*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- MA’OZ, M. (1966). Syrian Urban Politics in the Tanzimat Period Between 1848 and 1861. *Bulletin of the School of Oriental and African Studies*. (ss: 277-301). 29(2). Londra: University of London.

- MENTEŞE, H. (1986). *Osmanlı Mebusan Meclisi Reisi Halil Menteşe'nin Anıları*. İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- NALBANT, A. (2012). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: 12 Levha Yayıncılık.
- ORTAYLI, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, Ankara: TODAİE.
- _____ (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.
- _____ (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- _____ (2011). *Türkiye'nin Yakın Tarihi*. İstanbul: Timaş.
- _____ (2014). *Private and Royal Life in the Ottoman Palace*. Blue Dome Press.
- _____ (2016). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: Timaş.
- ÖNEN, N., REYHAN, C. (2011). *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839- 1929)*. İstanbul: İletişim.
- ÖZMEN, A. (1947). Genel Müfettişlikler Hakkında Bir Düşünce. *İdare Dergisi*. 184.
- PALAIRET, M. (1997). *The Balkan economies c. 1800-1914. Evolution without development*. Cambridge.
- POGGI, G. (2007). *Modern Devletin Gelişimi*. (Çev. Şule Kut, Binnaz Toprak). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- REYHAN, C. (2006). Cebel-i Lübnan Vilayet Nizamnamesi. *MEMLEKET Siyaset Yönetim*. (ss: 171-181).
- RESMÎ GAZETE (Kullanılan belgeler metin içi atıf yöntemiyle gösterilmiştir.)
- RUSTOW, D. (1964). *The Military. Turkey. Political Modernization in Japan and Turkey*. Princeton.
- SAİD PAŞA. (2019). *Küçük Mehmed Sa'id Paşa'nın Hatıratı*. İstanbul: Ketebe Yayınları.

SEYİTDANLIOĞLU, M. (1990). *Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin Kuruluşu (1838-1840)*. İstanbul: Edebiyat Fakültesi Basımevi.

_____ (1994). *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*. Ankara: TTK Yayın.

SHAMIR, S. (1960). *The azm walis of Syria 1724-1785*. Princeton.

SHAW, S. (1971). *Between Old and New*. Cambridge.

_____ (1994). *Osmanlı İmparatorluğu Ve Modern Türkiye*. (Çev. Mehmet Harmancı). İstanbul: E Yayınları.

SUGAR, P. (1964). Economic and political modernization. Turkey. *Political Modernization in Japan and Turkey*. (ss: 146-175). Princeton

ŞAHİN, Y. (Senarist), BAYKAL, M. (Yönetmen), AKAYDIN, Y. (Yönetmen). (2014). *Muhteşem Yüzyıl*. (b: 121). TİMS Production.

TANERİ, A. (1974). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Kuruluş Döneminde Vezîr-i A'zamlık*. Ankara: Ankara Üniversitesi Dil Tarih Coğrafya Fakültesi.

TANÖR, B. (2008). *Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri 1789-1980*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

_____ (1992). *Türkiye'de Kongre İktidarları (1918- 1920)*. İstanbul: Afa Yayınları.

TAŞ, S. (1997). *Umumi Müfettişlikler*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi SBE.

TBMM. (1992). *Meclis-i mebusan levayih ve tekalif-i kanuniyye ve encümen mazbataları: sene 1326-1327*. 1/3. Ankara.

TBMM KAVANİN MECMUASI (Kullanılan belgeler metin içi atıf yöntemiyle gösterilmiştir.)

TBMM ZABIT CERİDESİ (Kullanılan belgeler metin içi atıf yöntemiyle gösterilmiştir.)

- TEKELİ, İ., ŞAYLAN, G. (1978). Türkiye’de Halkçılık İdeolojisinin Evrimi. *Toplum ve Bilim*. (ss: 44-110). 6-7.
- TEMELKURAN, T. (1975). Divân-ı Humâyun Mühimme Kalemi. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Enstitüsü Dergisi*. (ss: 129-177). 6.
- TEPEYRAN, E. (1946). *Zalimane bir idam hükmü*. İstanbul: Milli Mecmua Basımevi.
- Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnâmesi. (1915). *Milli Tetebbu’lar Mecmuası*. 1/3.
- TUNAYA, T. (1952). *Türkiye’de Siyasi Partiler Cilt 1*. İstanbul: Doğan Kardeş Yayınları.
- TUNÇAY, M. (2009). *Türkiye’de Sol Akımlar-I (1908-1925)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- _____ (1999). *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- UBICINI, A. (1854). *Lettres sur la Turquie*. Paris.
- UŞAKLIĞİL, H. (1969). *Kırk Yıl*. İstanbul: İnkılap ve Aka Yayın
- UZUNÇARŞILI, İ. (2011). *Osmanlı Tarihi C. 1*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- YAYLA, Y. (1982). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- YILMAZ, A. (2012/a). 1925: Karşı Devrimciliğin Tasfiyesi ve Cumhuriyet’in Yönetmel Kuruluşu, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919- 1928*. (ss: 1737-1907). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma Uygulama Merkezi (KAYAUM).
- YILMAZ, A. (2012/b). 1926: Devrimin Toplumsal-Ekonomik İlişkilerinin Hukuki Kuruluşu ve Yönetmel Omurgası. *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919- 1928*. (ss: 1909-2070). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma Uygulama Merkezi (KAYAUM).
- WEBER, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.