

Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyâletler

Ekrem Buğra Ekinci*

The Ottoman was a typical centralized empire. However necessities of the time introduced a set of decentralized applications. Some provinces subjecting to administrative divisions were governed according to similar rudiments; some of them had different administration style due to their historical, political, financial and social differences. Normal provinces do not have even same administrations. There are also privileged provinces in which completely different administrations are applied. Some of them like Wallachia-Moldavia adhered with tight bonds to the governmental center; as in the case of Dubrovnik some had looser bonds to the center. Some provinces pay lump-sum taxes; in some provinces taxes are gathered apart. Some of them afford military men to the army. The privileged provinces, from time to time their number reached twenty, differ from the adhered countries such as Austria, Moscow such that in the privileged provinces administrators are chosen or appointed or election is confirmed by Istanbul. The adhered counties only pay taxes and afford military men. These are a kind of political auspices and military alliance treaties.

The Ottoman administrative system, modern administrative legists explain this as déconcentration, can be only mentioned for the normal provinces. Administrative and even political decentralization have dominated in the privileged provinces. Decentralized application enabled the Empire, having wide borders and in which peoples with different ethnic groups and religions live, to be governed much easily. The privileged provinces, therefore, preserved their adherence long time. Besides, it can be said that this specific administration style which was significant stage for the democratic tradition helped Ottoman State to rule with less turbulence and a long time. Because rural administrators gradually gained autonomous statue, beginning from Sultan Mahmud II the measures were taken in order to strengthen the central authority and privileged status of some provinces was abolished. On the other hand, political needs caused privileged provinces which continued their existence until the end of the state. In the meanwhile, after the Tanzimat decentralized style prevailed again in the rural administration. It took effect more after the II Meşrutiyet and although the decentralization was thought of as a measure to prevent the collapse of the state, it was not to be of help.

Key Words: Merkeziyet, merkeziyetçilik, merkezcilik, merkezden yönetim, adem-i merkeziyet, adem-i merkeziyetçilik, tefrik-i vezâif, görev ayrımı, yerinden yönetim, tevsi-i mezuniyet, yetki genişliği, imtiyazlı eyâlet, mümtaz eyâlet, Osmanlı taşra idaresi, centralisation, decentralisation, déconcentration, semi-dependent provinces, privileged provinces.

* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Tarihi Kürsüsü.

GİRİŞ

Memleketlerin idaresinde teşkilât ve faaliyet bakımından tatbik edilen iki sistem vardır: *Merkeziyetçilik* (centralisation, merkezcilik, merkezden yönetim) ve *adem-i merkeziyetçilik* (décentralisation, self-government, selbstverwaltung, yerinden yönetim). Merkeziyetçilikte bütün salâhiyetler merkezde toplanmıştır. Tayinler merkezden yapılır; kararlar merkezden alınır. Adem-i merkeziyetçilikte, hükümet merkezince tayin edilip millî müdafaa, diplomasi, adalet ve sair işlere bakan memurların yanında, merkezî hiyerarşiye dâhil olmayan merciler vardır. Bunlar muayyen bir yer (şehir, kasaba veya köy) ahali tarafından seçilir veya bunların seçtiği bir heyet tarafından tayin olunur. Bir takım icraî kararlar bunlarca alınır¹. Bu salâhiyet onlara merkez tarafından verilmiştir ve geri alınması teorik olarak mümkündür.

Tarihte devletlerin önce merkeziyetçilikle idare olunduğu, sonra adem-i merkeziyetçi bir yapıya büründüğü, ardından tekrar merkeziyetçi cereyanın tesirine girdiği görülür². Adem-i merkeziyetin İlkçağ'dan Ortaçağ'a geçişte ortaya çıktığı umumiyetle kabul edilir. Merkezî imparatorlukların yıkılması ile merkeziyetin eski kudret ve nüfuzunu devam ettiremediği söylenebilir. Ortaçağ'da iktidar kral ile derebeyi arasında paylaşılmıştır. Millî müdafaa, adliye gibi amme hizmetlerini tek başına göremeyeceğini anlayan hükümdar, nüfuz ve hâkimiyetini derebeyleri ile paylaşmak lüzumunu hissetmiş; derebeylerle adeta bir emniyet anlaşması yapmıştır. Buna göre derebeyi hükümdara sadakat va'd ediyor, harbde hükümdarın ordusuna iştirak edeceğini ve hükümdarın adlî salâhiyetine tâbi olacağını, hükümdar mahkemelerine hâkim sıfatıyla katılacağını deklare ediyordu. Hükümdar da buna mukabil derebeyine himaye va'd ediyordu. Böylece derebeyleri devlet içinde devlet teşkil etmeye başladı. XV. asırda feodalitenin yıkılması ile yavaş yavaş merkeziyet yeniden kurulmaya başlandı. Fransa'da Kral XIV. Louis Etats-Généraux'un mukavelesini reddederek mahallî meclis ve belediyeleri kaldırdı. Bütün hizmet ve salâhiyetleri merkezde ve şahsında topladı. Bu cereyan bütün Avrupa'ya yayıldı. XIX. asırdan itibaren amme hizmetlerinin artması ve bütün hakların kaynağının ferd olduğu fikrinin inkişafı sebebiyle merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe doğru bir temâyül görülmeye başlanmış; hatta meşhur amme hukukçusu Duguit, merkeziyetçiliğin yakın zamanda iflâs edeceğini, merkeziyetçi devletin son demlerini yaşadığını söylemiştir. Bununla

1 Süheyp Derbil: **İdare Hukuku**, Ank. 1955, I/288; Sıddık Sami Onar: **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, 3.b, İstanbul 1966, II/589 vd; İsmail Hakkı Görel: **İl İdaresi**, Ankara 1952, 61.

2 Onar, 590.

beraber Birinci Cihan Harbi siyasî adem-i merkeziyetçiliğin önünü keserek merkeziyetçiliğin güçlenmesine sebep olmuştur³.

Adem-i merkeziyet de mahallî ve hizmet adem-i merkeziyeti olmak üzere iki kısımdır. Mahallî adem-i merkeziyette karar mercileri halk tarafından seçilip kontrol edilir. Bunlar daha ziyade belediye ve emsali işler için bahis mevzuudur. Ticaret odaları, üniversiteler ve iktisadî teşekküllerin faaliyetlerinin örnek verilebileceği hizmet adem-i merkeziyetinde karar mercilerinin halk tarafından seçilmesi şart değildir⁴.

Her iki sistemin de avantaj ve dezavantajları vardır. Merkeziyetçilik millî birlik ve dayanışmayı güçlendirir. İhtisas gerektiren işlerin daha iyi görülmesi, amme hizmetlerinin ucuza mal olması ve tarafsızlığı sağlanır. Halkın külfeti azalır. Ancak işlerin gecikmesi kırtasiyeciliğe sebebiyet verir. Uzaktan verilen kararlar isabetsiz olabilir. Halbuki adem-i merkeziyetçilik demokratik prensiplerinin tahakkukuna elverişlidir. Kırtasiyecilik azalır. Zaman kaybı önlenir. Kararlar daha isabetli verilebilir. Ancak malî imkânsızlıklar ve teknik eleman sıkıntısı görülebilir. Partizanlık ve ihmal sebebiyle hizmetlerin âdil paylaşılama tehlikesi vardır⁵.

Merkeziyetçiliğin beraberinde getirdiği bir takım mahzurlar *tevsi-i mezuniyet* (déconcentration, adem-i temerküz, yetki genişliği) prensibi ile bertaraf edilmeye çalışılmıştır. Burada bazı idarî kararlar, vaziyeti ve ihtiyacı yakından gören idarî âmirler tarafından verilir. Tevsi-i mezuniyeti üçüncü bir idarî sistem türü olarak görenler de vardır⁶. Tevsi-i mezuniyet ile donatılmış idareciler eğer ehil ve muktedir iseler, sistem iyi netice vermektedir. Aksi takdirde, alacakları tedbir ve kararlar isabetsiz olur yahud tereddütte kalıp her karar almadan önce üstlerine danışmak ihtiyacı hissederler. Bu da tevsi-i mezuniyetten beklenen faydayı hâsıl etmez⁷. Adem-i merkeziyetçiliğin mahzurları da *idarî vesâyet* denilen ve mahallî otoritelerin kararlarının kanuna uygun olup olmadığını merkezî memurların kontrolüne veren sistemle giderilebilir. Bu kontrolün az veya çok olmasına göre adem-i merkeziyet derecelere ayrılır⁸. Hemen hemen bütün ülkelerde bu sistemden biri benimsenmiş olmakla beraber, kimi zaman diğerine meyledilmiştir. Nitekim öteden beri sıkı bir merkeziyetçilikle idare olunan Fransa'da, Restorasyon Devri'nin

3 Musliheddin Âdil: **Mukayeseli Hukuk-ı İdare**, İst. 1933, 196-197.

4 Derbil, 287.

5 Derbil, 287-288, 293-294; Onar, 592-596, 619-622.

6 Derbil, I/284.

7 Derbil, I/289.

8 Görelî, 61.

(1815-1830) sonlarından beri adem-i merkeziyetçiliğe temayül eden bir tatbikat hüküm sürmektedir⁹.

Her iki sistemin de dar ve geniş mânâları vardır. Eğer taşra idaresinde söz sahibi olanlar teşriî ve kazâî salâhiyetleri de haiz ise, adem-i merkeziyet siyasî sahaya intikal eder ki artık federasyondan söz edilir. Birleşik Amerika bunun tipik misalidir. Memlekette hukukî bir birlik bahis mevzuu ise siyasî bakımdan merkeziyet vardır. Merkeziyet ve adem-i merkeziyetin dar mânâsı ise bundan farklı olarak münhasıran idarî işlerin görülmesiyle alâkalıdır¹⁰. Federal sistemler, adem-i merkeziyetçiliğe elverişli olmakla beraber, adem-i merkeziyetçilik federalizmden farklıdır. Federalizm üniter devlet modelinin alternatifidir. Ancak merkeziyetçi devletlerde de idarî adem-i merkeziyetin varlığı mümkündür. İngiltere üniter bir devlet olmakla beraber, idarî adem-i merkeziyetçi tatbikatın en bariz görüldüğü bir misaldir. Halbuki vaktiyle federal bir devlet olan Sovyetler Birliği'nde merkezî idarenin mahallî idareler üzerindeki kontrolü çok fazla idi.

Osmanlı Devleti klasik merkezî imparatorlukların bir nümunesi idi. Böyle imparatorluklarda zamanın şartları icabı merkeziyetçiliğin sıkı sıkıya takip edilmesi çok zordur. Ancak federal veya konfederal bir yapıdan söz etmek de mübalağa olur. Bir kere Osmanlı pâyitahtı olan İstanbul bir federe devlet merkezi değildir. Federal devlet için gerekli müşterek para ve merkez bankası, federal anayasa gibi mefhumları aramak o devir itibariyle zaten abestir. Evet, eyâletlerin başında geniş salâhiyetlerle donanmış ve icraî karar mercii vâliler vardır. Vâliler divan kurup eyâlet meselelerini görüşerek karara bağlayabilir. Amme gelirlerini toplayıp gereken yerlerle sarfedebilir. Hatta idarecilerini bile kendileri seçebilen, farklı kanunlara göre idare olunan imtiyazlı eyâletler de vardır. Ama bunların hepsinde merkeze bağlılık devamlı olarak kendisini gösterir. Bazı eyâletlerin statüsü daha çok siyasî himayeye benzemektedir. Bunları nazara almadan Osmanlı siyasî ve idarî yapısı üzerinde hüküm vermek zor, hatta imkânsızdır.

Osmanlı Devleti, 1815-1905 arasındaki İsveç-Norveç Krallığı veya 1865-1918 arasındaki Avusturya-Macaristan İmparatorluğu gibi *devletler birliği* değildir. Bunlarda hâriciye, ordu ve hazinenin müşterek olduğu bu gibi devletler hiç değilse görünüşte isteyerek bir araya gelmiştir ve dilediği zaman birliğe son vermek hakkına sahiptir. 1714-1837 İngiltere-Hanover gibi bir *hükümdar birliği* veya 1848 öncesi İsviçre gibi bir *konfederasyon* da

9 Louis Rolland: **Hukuku İdare**, Trc. İbrahim Âli, İstanbul 1932, 113.

10 Görelî, 61, Onar, 589.

hiç değildir. Osmanlı Devleti'ndeki merkeziyetçi veya adem-i merkeziyetçi yapı ne Antik Roma'ya, ne uzak eyâletleri müstakil devlet hâline gelen Abbasî İmparatorluğu'na, ne ülkenin hanedan mensupları arasında taksim edildiği eski Türk devletlerine, ne de İngiliz sömürge imparatorluğuna benzemektedir.

Osmanlı Devleti'nin çeşitli devletlerin otonomilerini baştan beri koruyarak bir araya geldikleri *federatif* yapıya misal teşkil etmediği de ortadadır. Heidborn 1908 yılında hâkimiyetin kullanılmasına göre Osmanlı ülkesinin doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki kısma ayrılabilirliğini söylemiştir. Hâkimiyetin doğrudan kullanıldığı kısma vilâyet ve müstakil sancaklarla mümtaz eyâletleri (eyâlât-ı mümtâze) dâhil etmiş; diğerine muhtar ve yarı müstakil devletler (eyâlât-ı muhtâre) ile ecnebi işgaline uğrayan toprakları (eyâlât-ı muhtelle) misal vermiştir¹¹. Mümtaz eyâletlerde siyasî iktidar resmen veya fiilen merkezden tayin edildiği için bu tesbit yerindedir ve Kanun-ı Esasî'nin mümtaz eyâletleri diğer vilâyetlerle bütün hâlinde görme temâyülüne de uygundur.

Ülkenin tekliği ve bölünmezliği, yasama ve idarenin tekliği gibi üniter devletin esas prensiplerini kabul ettiği halde, mümtaz eyâletlerin varlığı ve gayrimüslim cemaatlerin hususî teşkilâtları sebebiyle Osmanlı Devleti'ni *bölgesel* bir devlet olarak vasıflandıran anayasa hukukçuları vardır. Osmanlı Devleti'nin hiçbir zaman üniter devlet sayılmamasının sebebi geniş eyâletlere sahip bulunması değildir. Gerçi idarî birimler üniter devlete uygun bir statüde tevsi-i mezuniyet prensibi çerçevesinde merkezden tayin edilen idarecilerce idare olunurdu. Ancak iki husus vardı ki Osmanlı Devleti'nin üniter devlet sayılmasını engellemektedir: Yarı siyasî yarı idarî muhtariyetlerle mücehhez, merkezle irtibatı açısından diğer eyâletlere nisbeten kanunî veya an'naevî olarak farklı bir hukukî statüye sahip mümtaz eyâletlerin varlığı ile gayrimüslimlerin teşkilâtlanması. Bu iki hususun temeli idarî adem-i merkeziyet veya idarî muhtariyet değildir¹².

Çeşitli ırk, dil ve kültürlerin korunması maksadıyla ortaya çıkan bölgeselleşme cereyanı, bazı üniter devletleri bölgeler teşkil etmeye sevketmiştir. Ekonomik, siyasî, kültürel sebeplerle veya emniyet ihtiyaçları gerekçesiyle teşkil edilen bölgeler, ekonomik, idarî, siyasî veya kültürel bölge şeklinde tezahür

11 A. Heidborn: **Droit Public et Administratif de L'Empire Ottoman**, Vienne-Leipzig 1908, I/6 vd. (Nkl. Atilla Nalbant: **Üniter Devlet**, İstanbul 1997, 135, 141.) Bu tasnife göre o tarih itibarıyla Sisam eyâlât-ı mümtâzeye, Bulgaristan ve Mısır eyâlât-ı muhtâreye, Bosna-Hersek ve Kıbrıs da eyâlât-ı muhtelleye birer misal addedilebilir.

12 Nalbant, 140.

edebilir. Bölgesel devlette tek bir siyasî merkez olmakla beraber, idarî yapı bir örnek değildir. Bir kısım halk topluluklarına siyasî otonomi ve buna bağlı olarak siyasî teşkilâtlanma imkânı verilmiştir¹³. Nitekim bugün İspanya, İtalya, Portekiz, İngiltere gibi üniter devletlerde siyasî bölgeler mevcuttur. Katalonya ve Bask bölgesi İspanya'da; Azor ve Madeira adaları Portekiz'de; Sicilya İtalya'da; Galler, İskoçya, Chanell Adaları ve Kuzey İrlanda İngiltere'de farklı idarî ve siyasî prensiplerle yönetilir. İsmi ne olursa olsun üniter devletlerin bazısında farklı prensiplerle yönetilen bölgeler vardır. Fransa'da idarî bölgeler ve denizaşırı müstemlekeler; Yunanistan'da Aynaroz muayyen bir muhtariyeti hâizdir. Bölgeler, bazen federasyonlardaki federe devletlerden daha geniş salâhiyetlerle donatılmış olabilir. Meselâ İspanyol muhtar bölgelerinin teşri hakkı, Alman federe devletlerinden daha geniştir. Merkezî parlamento bu bölgeler hakkında muayyen bazı sahalarda kanun çıkaramaz. İspanya ve İtalya'nın İngiltere'den farkı, siyasî muhtariyeti halk ve bölgelere tanımış olmasıdır ve bu statü bütün memleket için umumîdir. İngiltere de bölgesel bir devlettir ama bu bölgesellik kaynağını teamül hukukundan alır. Bazı müelliflere göre Osmanlı Devleti de teamül kaideleri çerçevesinde bölgelere sahip *bölgesel bir devlet* idi. Bunların statüleri yazılı hukukî metinlere dayandırılmıştı. Hem mümtaz eyâletler ve hem de dinî cemaatler. 1876 tarihli Kanun-ı Esasî ile hem mümtaz eyaletler ve hem de dini cemaatler bakımından bu statüler anayasal zemine oturtuldu. Bu bakımdan Osmanlı Devleti an'anevî bölgesel devlet ile siyasî bölgesel devlet arasında bir yer tutar ve İngiltere ile benzerlik gösterir¹⁴.

Avrupa siyaset ve hukuk düşüncesinde ortaya çıkmış bir takım mefhumları, Şark dünyası için aynı berraklıkta kullanmak mümkün olamıyor. Nitekim Osmanlı Devlet sisteminin, devlet sistemleri içindeki yeri de kolay izah edilememektedir. O halde hukukçuların sıkıya gelince arkasına sığındıkları bir kalkan olan *sui generis* (eskilerin tabiriyle nev'i şahsına münhasır) bir sisteme sahip olduğunu söyleyip geçivermek belki de en doğrusudur. Yine de Osmanlı devlet ve idare sistemini tanıyıp anlatabilmek için alışlagelmiş tabir ve mefhumları kullanmak bazen mecburiyet hâlini almaktadır.

Klasik devirde Osmanlı Devleti'nde merkezîyetçi yapıyı temsil eden bir takım unsurlar vardır. Şehirlerin mülkî âmirleri merkez tarafından yetiştirilip tayin edilir; adliye ve belediye işleri de doğrudan merkeze bağlı kâdırlara tevdi edilirdi. Hatta hukukî ve dinî müşâvere (fetvâ) hizmetleri bile beratla tayin edilen merkeze bağlı bir hukukçu (müftü) tarafından yerine getirilirdi.

13 Nalbant, 302.

14 Nalbant, 304.

Doğrudan padişaha bağlı bir kapıkulu ordusu beslenir; ayrıca üst seviyedeki memuriyetler umumiyetle sarayda yetişmiş padişah kullarına tevcih olunurdu¹⁵. Eyâlet idaresinde zaruret olduğu için veya fayda görüldüğünden dolayı katı merkeziyetçi davranılmaz; idareyi kolaylaştıran bir takım usuller kabul olunurdu. XVII. asırdan itibaren çeşitli sebeplerle merkeziyetçilik zaafa uğradı. XIX. asırda alınan tedbirlerle merkezî yapı kuvvetlendirilmeye çalışıldı. Öte yandan bir takım siyasî zaruretlerle bazı eyâletlerin merkezle bağları iyice gevşeyerek Mısır gibi yeni imtiyazlı eyâletler doğdu. Böylece imparatorluk idaresindeki ikili yapı hususiyeti biraz farklılaşmış olsa da sonuna kadar devam etti. Balkanlar ve Ortadoğu'daki halkların milliyetçilik talepleri yoğunlaştığı sıralarda, İngiltere Osmanlı Devleti'nde adem-i merkeziyetçi yapının kurulmasını teşvik eden bir politika takip etmeye başladı.

İdare hukukçuları Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik devirde geniş bir *tevsi-i mezunîyet* esasına göre yönetildiğinde umumiyetle hemfikirdir¹⁶. Günümüzde *eyâlet sistemi* adı verilen ve Osmanlı idaresinde takip edilen usulleri gösteren sistem bütün ülkelerde olduğu gibi memleketin kendine has vaziyetinden kaynaklanıyordu. Nitekim farklı ırk, din ve mezhepte insanların yaşadığı; hatta çeşitli devletçiklerin bir taç etrafında toplandığı devletler birbirine benzer karakteristik prensiplere göre idare olunur. Hele klasik imparatorluklar, taşımacılıkta ve haberleşmede insan ve hayvan gücünün kullanıldığı bir devirde, malî bakımdan muhtar, bürokrasinin dar kadrolardan oluştuğu ve ihtisaslaşmanın pek aranmadığı birimlerden teşekkül ederdi¹⁷. Bunlarda sert bir merkeziyetçiliğin tatbik olunamayacağı âşikârdır. Böylece kırtasiyecilik olabildiğince azalır; geniş topraklar üzerinde yaşayan birbirinden farklı dil, din ve kültürde vatandaşların birbirinden ayrı ihtiyaçlarının karşılanmasında da avantaj sağlardı.

Klasik devirde devletin idare tarzı her kıt'anın hususiyetine uygun bir şekilde tanzim olunmuştur¹⁸. Bir Osmanlı idare hukukçusu der ki: "Memâlik-i Osmaniyye [klasik devirde] gayet geniş bir adem-i cem'-i merkeziyet (déconcentration) usulüyle idare olunmakta idi. Fakat ayın zamanda adem-i merkeziyet de mevcut idi: Anâsır-ı gayrimüslime (Müslüman olmayan unsurlar) cemaat meclisleri vâsıtasıyla kendi kendilerini idare etmekte ve bu sayede bir heyet-i içtimaiye dâhilinde yaşayan ferdler arasında az çok bir zaman zarfında görülmesi tabii olan bir temâsül (birbirine benzerlik) hâli

15 Yaşar Yücel: "Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona Dâir Genel Gözlemler", Türk Tarih Kurumu, Belleten, C. XXXVIII, S. 152, Y. 1974, 659.

16 Derbil, I/288; Onar, II/656.

17 İlber Ortaylı: **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara 1979, 183.

18 Âdil, Mukayeseli Hukuk-ı İdare, 37.

ortaya çıkmamaktadır. Onların millet-i gâlibe (ekseriyeti teşkil edenler) ile münasebeti, vergi verirken vukua gelir; bunu da aralarında seçtikleri kocabaşlar yürütürdü”¹⁹.

Netice itibariyle imparatorluğun her tarafı idarî bakımdan aynı esaslara tâbi değildir. Bir kısmında tevsi-i mezuniyete dayanan merkezî bir yapı; diğer bir kısmında adem-i merkezîyetçi hususiyetler taşıyan mümtaz eyâletler vardı. Mümtaz eyâletler için bazen siyasî, bazen de idarî bir adem-i merkezîyetten söz etmek mümkündür. Bu ikili yapı devletin sonuna dek ton değiştirerek devam etmiştir. Osmanlı idarî ve siyasî yapısı mümtaz eyâletler nazara alınarak değerlendirilirse daha değişik neticeler ortaya çıkabilir.

I. OSMANLI TAŞRA İDARESİ

1. Osmanlı Ülkesi

Bir devletten söz edebilmek için ülke, halk ve otorite olmak üzere üç unsurun varlığı gerekiyor. Osmanlı Devleti’nde ülke unsurunun temelini, Selçuklu Sultanı’nın Ertuğrul Gâzi’yi yerleştirdiği Söğüt ve Domaniç’i içine alan küçük uç beylik toprağı parçası teşkil eder. Zamanla Rumeli ve Anadolu’da yeni yerler fethedilip ülke sınırları genişlemiştir; XVI. asrın sonunda en geniş sınırlara ulaşılmıştır. Aynı zamanda devletin en güçlü olduğu bu devirde, ülke sınırları batıda Viyana banliyöleri ile Atlas Okyanusu’na; kuzeyde Baltık Denizi ile Moskova varoşlarına; doğuda Hazar Denizi’ne ve güneyde de Afrika ortaları ile Hind Okyanusu’na dek uzanıyordu.

Bu ülke resmî kayıtlarda *Memâlik-i Mahrûsa* diye anılmıştır ki *korunmuş memleketler* demektir. Böylece Osmanlı ülkesinin, pek çok ülke, krallık, beylik, sultanlıktan teşekkül eden bir imparatorluk olduğu vurgulanmıştır. Nitekim *memleket* yerine bunun çoğulu olan *memâlik* kelimesinin kullanılması boşuna değildir. Devletin birbirine bitişik, fakat bir çeşit olmayan memleketlerden teşekkül etmesinden dolayıdır. Bu memleketlerin tamamı geniş mânâda Osmanlı ülkesini ifade eder ve bu bakımdan ülkenin tekliği, devletin tekliği içinde eritilmiştir²⁰. Ülke topraklarının bir kısmı şahısların mülkü olup; bir kısmı da devlete aitti. Bu kısma mîrî toprak denirdi. Devlete ait toprak üzerinde padişah maslahata göre tasarruf ederdi. Ülke toprakları padişahın mülkü değildir. Eski metinlerde geçen mülk sözü, mâmelek (mal varlığı, patrimoine) değil, memleket (meliklik, hâkimiyet) mânâsına gelir. Padişahın kendine ait mülkü elbette vardır.

19 Mustafa Şeref: **Hukuk-ı İdare-i Vilâyât**, Derseadet 1329, 40.

20 Âdil, Mukayeseli Hukuku İdare, 37; Nalbant. 133.

Osmanlı hükümdarı için kullanılan padişah, sultan, hâkan, han, hünkâr, emirü'l-müminîn, halîfe gibi unvanlar ülkenin idarî yapısını göstermesi bakımından dikkat çekicidir. *Padişah*, Farsça büyük şah (imparator) demektir. Tek başına *şah* kelimesi İran hükümdarını temsil eder. Padişah, Şark mitolojisinde Turan ülkesi hükümdarının unvanı olup, Osmanlıların Türkistan, İran ve Ön-Asya'da yaşayan bütün Türklerin hükümdarı olmak hususundaki büyük emellerini; aynı zamanda da Osmanlı tacına bağlı başka devletlerin bulunduğunu gösterir. Avrupa'da benzeri bir imparator olarak Mukaddes Roma-Germen İmparatoru sıfatıyla Avusturya kralları vardı²¹. Diplomatik yazışmalarda, padişah karşılığı imparator sıfatının kullanılmasına bilhassa itina edilmiştir²².

Klasik devirde Osmanlı Padişahı çok sayıda hükûmetin metbuu idi. Çeşitli tarihler arasında az veya çok padişaha bağlı olan bu hükûmetlerden en mühimleri şunlardır: Kırım Hanlığı, Eflak ve Boğdan Prenslığı, Erdel Prenslığı, Sakız Dükalığı, Polonya Krallığı, Moskova Krallığı, Bohemya Krallığı, Gürcistan Prenslığı, Dobrovenedik (Ragusa) Dukalığı, Karadağ Prenslığı, Sırbistan Prenslığı, Bulgaristan Prenslığı, Fas Sultanlığı, Gücerat Sultanlığı, Açe Sultanlığı, Kaşgar Hanlığı, Bornu Sultanlığı, Umman Sultanlığı, Haliç Emirlikleri, Mekke Şerifliği, Şirvanşahlar Devleti, Şerefhanlar Beyliği, Cizre ve Hakkâriye Kürd Beylikleri. Bunlardan bir kısmı *mümtaz eyâlet*, bir kısmı *tâbi (bağlı) devlet* statüsünde idi.

A.Eyâletler

İslâmiyet ilk devirlerinde eyâletlere (vilâyetlere) mülkî, kazâî ve mâlî salâhiyetlerle mücehhez vâliler gönderilmiş; Hazret-i Ömer devrinden itibaren ayrıca kâdı ve âmil (tahsildar) tayin edilerek vâlilerde sadece mülkî salâhiyetler bırakılmıştır. İslâm imparatorluğunun çok geniş topraklara sahip olması ve başka bir takım hâdiseler sebebiyle, uzaktaki vilâyetlerin vâlileri yarı müstakil bir hâle gelmiş; zamanla tam müstakil olmuş; merkezî idare de bunu tanımak mecburiyetinde kalmıştı. Bu vâlilikler, sonradan ayrı

21 Habsburg İmparatorluğu, sembolik bir imparatorluk idi. Roma İmparatorluğu ile en ufak bir benzerliği olmayan, Alman devletçiklerinin meydana getirdiği, pâyitahtı bile sık sık değişen gürültülü bir federasyondur. Voltaire'in, "Ne mukaddes, ne Roma, ne de imparatorluk!" diyerek alaya aldığı bu unvanı, Fransız imparatoru Napoléon 1804 yılında ortadan kaldırmıştır.

22 Nitekim XIX. asır ecnebî vesikalarında *Sa Majesté Impériale le Sultan* veya *Sa Majesté le Sultan Empereur des Ottomans* ibaresi çokça geçer. Bu devirde artık Rusya, İngiltere, Çin, Japonya, Almanya, Avusturya, bir ara Fransa ve kısa bir müddet Meksika hükümdarları da imparator unvanı kullanmıştır.

birer devlet hâlini almıştır. Osmanlılar, bu hâle düşmemek için olabildiğince merkezîyetçi politika takip etmiş; vilâyetlerde güçlü vâli hânedanlarının ortaya çıkmasını engellemeye çalışmıştır.

Osmanlılardaki *beylerbeyi*, İslâm devletlerindeki *emirülümerâ* veya *mîrimîrân* karşılığıdır. Tahminen 1591'den itibaren *beylerbeyilik* yerine, daha ziyade *eyâlet* tabiri kullanılmaya başlanmıştır. Eyâlet (iyâlet) kelimesi Arapça olup, vilâyetle hemen hemen aynı mânâda kullanılmıştır. Şu kadar ki eyâlet için lügatte geçen "bir vâlinin vâliliği altındaki mahdut beldeler" tarifinden, vilâyet kelimesinden farklı olduğu, eyâletin daha ziyade vâlinin hüküm sürdüğü mekânı, vilâyetin ise vâlinin idaresini ifade ettiği söylenebilir²³. Klasik devirde eyâlet kelimesi vilâyet mânâsında kullanılmakla beraber, Tanzimat'tan sonra vilâyet usulünün kabulüyle terk edilmiş; sadece imtiyazlı eyâletler veya ecnebi devletler hakkında kullanılır olmuştur.

Osmanlıların 1354'de Gelibolu'ya geçişi üzerine *Rumeli Beylerbeyliği* teşkil edilmiş ve başına da Lala Şahin Paşa getirilmiştir. Osmanlı Devleti'nin ilk eyâleti budur. Sonradan merkezi Edirne olmuş; bilahare Sofya ve Manastır eyâlet merkezi (paşa sancağı) ittihaz edilmiştir. Yıldırım Sultan Bayezid zamanında Anadolu'da geniş toprakların fethiyle merkezi Kütahya olan ve arada bir Ankara'ya intikal eden *Anadolu Beylerbeyliği* kuruldu. Ardından 1413'te Rum (Sivas), 1481'de Karaman, Yavuz Sultan Selim devrinde Diyâribekr, Şam, Mısır, Yemen (San'a), Cezâir-i Garb Eyâletleri kuruldu. Kanunî Sultan Süleyman zamanındaki fetihlerde eyâletlerin sayısı 34'ü bulmuştur. Sırasıyla Halep, Bosna, Zülkadriye (Maraş), Erzurum, Cezâir-i Bahr-i Sefid (Gelibolu), Bağdad, Van, Budin, Trablusgarb, Basra, Temeşvar, Habeş, Trablusşam, Kıbrıs, Tunus, Şehrizor (Kerkük), Çıldır, Abhazistan (Sohumi), Dağıstan (Demirkapı), Şirvan (Bakü), Tiflis, Kahatı, Faş (Poti), Kars, Lahsa (Katif), Kefe, Revan, Şamahı, Lori, Tumanis, Tebriz, Gori, Gence, Trabzon, Rakka, Yanık, Zigetvar, Kanije, Eğri, Silistre, Özi, Nahçıvan, Batum, Musul, Sayda, Mora, Girit (Kandiye), Varad, Yanova, Uyvar, Podolya Eyâletleri teşkil olunmuştur. Bunlardan bazıları önceleri sancak iken sonra ayrılıp eyâlet yapılmıştır. Meselâ, Kefe, Bosna ve Özi Rumeli Eyâleti'nden; Trabzon, Rum Eyâleti'nden; Musul ve Rakka, Diyâribekr Eyâleti'nden kopmuştur. Bir müddet sonra Zigetvar Eyâleti'nin merkezi Kanije'ye; Silistre Eyâleti'nin merkezi de Özi'ye taşınmıştır. Kafkasya'daki Abhazistan, Tiflis, Kahatı, Faş, Şamahı, Lori, Tumanis, Nahçıvan Eyâletleri kısa bir müddet sonra görülen lüzum üzerine lağvedilmiş ve bunlar imtiyazlı veya tâbi prenslikler hâlinde idare olunmuştur.

23 el-Müncid, Beyrut 1927, 21.

Şirvan, Revan, Gence, Yanık, Podolya gibi eyâletlerin ömrü kısa olmuş; elden çıkmışlardır. Budin, Eğri, Kanije gibi beylerbeyilikler de bir müddet sonra kaybedilmiştir. Çoğu son yüzyıla kadar Osmanlı hâkimiyetinde kalmışlardır.

93 harbi denilen Osmanlı-Rus harbi akabinde (1878) imzalanan ve Osmanlı ülkesinin büyük bir kısmının elden çıkmasına sebep olan Berlin Muahedesi'nden evvel Edirne, Tuna, Sofya, Selânik, Bosna, Hersek, Manastır, Yanya, İşkodra, Cezâir-i Bahr-i Sefid, Girid, Hüdâvendigâr, Aydın, Ankara, Konya, Kastamonu, Sivas, Trabzon, Erzurum, Van, Diyâribekir, Mâmuretülaziz, Suriye, Adana, Haleb, Trablusgarb, Bağdad, Basra, Yemen, Tunus, Hicaz Vilâyetleri ile Beyrut, Canik, Cebel-i Lübnan ve Kudüs Müstakil Sancakları mevcuttu. Berlin Muahedesi'nden sonra Tuna, Sofya, Bosna, Hersek, Tunus Vilâyetleri ile Filibe, Batum, Kars sancakları elden çıkmış; Mısır, Tunus ve Kıbrıs'ta hâkimiyet kâğıt üzerinde kalmıştı. 1914'e gelindiğinde Selânik, Manastır, Yanya, Girid, Trablusgarb ve Mısır Vilâyetleri Osmanlı hâkimiyetinden çıkmıştı.

Osmanlı Devleti'nde sancaklar aynı kalmakla beraber, eyâletlerin sayısı, yeri ve merkezi zamanın getirdiği zaruretler sebebiyle farklı olmuştur. Bazı limanların gelişmesi, yol güzergâhlarının değişmesi, emniyet mülâhazaları ile eyâlet organizasyonu da değişmiştir. Meselâ XIX. asırda Selânik ve Tuna Vilâyetleri yeniden yapılandırılmış; Aydın Vilâyeti'nin merkezi İzmir'e kaydırılmıştır.

B. Sancaklar

Birkaç kazânın bir araya gelmesiyle sancaklar teşekkül ederdi. Bunlara *livâ* da denirdi. Sancağın mülkî/askerî âmiri *sancakbeyi* idi. Sancak merkezi olan kazâda otururdu. Devletin ilk zamanlarında sancaklar hânedan mensupları ile aşiret beylerinin idaresine verildiği için, bunlar da sancak (*livâ*) sahibi olduğu için bu mülkî birimlere sancak denilmiştir. Sancaktaki her çeşit dâvâlara kâdi bakardı. Birkaç sancak bir araya gelerek eyâleti teşkil ederdi. Tanzimat'tan sonra sancak ismi bırakılmamakla beraber, sancaklara *livâ* denilmiş; sancakbeyinin yerini *mutasarrıf* almıştır. Son zamanlarda hiçbir eyâlete bağlı olmayıp, doğrudan merkeze bağlı bulunan *elviye-i müstakille* (müstakil sancaklar) teşekkül etmiştir. Bunlar ekseri vilâyet merkezine uzak veya İstanbul'a yakın yahud müstakil bir vilâyet olamayacak kadar küçük olmakla beraber, hususî şekilde idaresi gereken sancaklardır. Sayılarının çoğalmasında İttihad ve Terakki hükûmetinin merkeziyetçiliği arttırma ve klasik vilâyet düzenini değiştirme arzusu yatmaktadır. Vilâyetlere bağlı sancaklara da *elviye-i mülhaka* (bağlı sancaklar) denilmiştir.

C. Kazâlar

Sancaklar kazâlara taksim olunurdu. Kazâların başında mülkî âmir olarak *kâdı* bulunurdu. Kazâlarda, bugünkü polis ve zâbıta müdürlerinin muadili olarak *subaşı* bulunur; kazânın emniyetini temin eder, suçluları takip edip yakalar, mahkemeye teslim eder, kâdının verdiği hükümleri infaz ederdi. Kazâ sınırları içindeki tımarlı sipâhilerin kumandanı olarak *alaybeyi* bulunurdu. Kazâlardaki büyük köyler *nâhiye* olarak kabul edilmiş ve bazılarında *kâdı nâibleri* vazife yapmışlardır. Tanzimat'tan sonra her kazâyâ önce *kazâ müdürü* (*müdüri*), sonra *kaymakam* adıyla bir mülkî âmir tayin edilerek kâdılarda sadece kazâî salâhiyetler bırakılmıştır. Bilhassa Sultan Aziz zamanından itibaren muayyen yol güzergâhlarında emniyetin temini amacıyla köylere birer günlük mesafede yeni kazâlar teşkil edilmiştir.

D. Köy ve Mahalleler

Müslüman köy ve mahallelerinde padişah beratıyla tayin edilen *imamlar*; gayrimüslim köy ve mahallelerinde de *papaz* ve *kocabaşlar* birer temsilci kabul edilmiştir. Sultan II. Mahmud zamanında köylerde *muhtarlık* kurulmuştur.

E. İmtiyazlı Eyâletler (*Eyâlât-ı Mümtâze*)

Osmanlı Devleti'nde mülkî hiyerarşiden ayrı olarak kendilerine mahsus şekilde idare olunan ve bazısının idarecisi doğrudan merkez tarafından tayin edilen eyâletler vardı. Bir bakıma iç işlerinde serbest (otonom) olup, Osmanlı himâyesini tanımış bu eyâletler, merkeze senelik muayyen bir vergi verir; ayrıca sefer esnâsında orduya askerî birlikler gönderirdi. Bunlara mümtaz (imtiyazlı) eyâletler denirdi.

a. Tarihçe

aa. İslâm Devletlerinde

Mümtaz eyâletlerin bir kısmı İslâm hukukunda *dârüzzimme* denilen ülkelerin statüsüne benzer²⁴. Dârüzzimme, dârüislâm toprağı sayılır. Burada gayrimüslimlerin idaresindeki bir devletle cizye karşılığı anlaşma

24 Ömer Nasuhi Bilmen: *Hukukî İslâmiyye ve İstilahatı Fıkhiyye Kamusu*, İst. 1985, III/335.

yapılmaktadır. O belde halkı emân (izin, pasaport) aranmaksızın dârüislâmın diğer topraklarına girebilir. Bu ülkeyi dışa karşı korumak Müslümanların vazifesidir²⁵.

Hazret-i Peygamber, yeni fethedilen eyâletlerin bazısına merkezden vâli gönderir; bazılarında ise kendilerinden olan eski idarecileri yerinde bırakırdı. Nitekim Hicret'in 6. senesinde Yemen fethedilince öteden beri İran'ın buradaki emîri olan Bâzân'ı vâli olarak tayin etmişti. İslâm Devleti'nin aynı zamanda ilk vâlisi olan Bâzân vefat edince, Yemen birkaç mıntıkaya ayrı- lıp, biri Bâzân'ın oğluna, diğerleri merkezden gönderilen vâlilere tevdi edil- di. Hicret'in 7. yılında İran'ın Bahreyn Emîri Münzir bin Sâve et-Temîmî İslâmiyeti kabul etmesi karşılığında vazifesinde bırakıldı. Hicret'in 8. sene- sinde öteden beri İran hâkimiyetinde bulunan Umman fethedildiği zaman, Hazret-i Peygamber buranın idaresini öteden beri burada hükümran olan Ceyfer ve Abd isimli iki kardeşin elinde bıraktı. Hazret-i Peygamber, Mısır ile Hicaz arasında Bizans Kayseri'ne tâbi Eyle ülkesini idarî istiklâlî hâiz mıntı- kalara ayırdı ve hepsini Eyle melikinın hâkimiyetine verdi²⁶. Necran Hıristi- yanları da imtiyazlı bir şekilde merkeze bağlandı. Bu tip eyâletlerin sayısı çok fazladır. Bütün bunlar teşri'deki tedricîliğe paralel bir tatbikattır. Farklı hu- susiyetlere sahip uzak eyâletler için merkeze bağlanmadan evvel bir geçiş ve alışma devresi teşkil etmektedir. Nitekim Hamidullah hakikî krallıkların bu- lunduğu yabancı devletlere ait eski kolonilerde iş başındaki mahallî idareci- lerin yerinde bırakıldığını; buradaki otonom yapının günün şartlarına adapte edildiğini; böylece ortaya çıkan dolaylı idare tarzının federatif (veya konfede- ratif) türde yapılanmayı düşündürdüğünü söyler²⁷.

Mümtaz eyâletlere merkezden memurlar gönderilmemiş değildir. Me- selâ Necran'a Ebû Ubeyde, Bahreyn'e Alâ el-Hadramî gönderilmişti. Bunlar buldukları yerde âmil sıfatıyla şer'î vergileri toplar; muallim sıfatıyla dinî tebliğ ve irşad faaliyetinde bulunur; kâdı sıfatıyla adlî işlere bakardı. Siyasî otorite vâlide idi. Vâli ile âmil iş birliği içerisinde vazife yapardı. Nitekim Bahreyn emîri Münzir'e yazılan mektupta bu husus açıkça göze çarpma- ktadır: "Kim gönderdiğim elçilere itaat ederse..." ve "...biz de seni vazifenden

25 Ahmet Özel: **İslâm Hukukunda Ülke Kavramı**, İstanbul 1982, 139 vd.

26 Zeynüddin ez-Zebîdî/Kâmil Miras: **Sahîh-i Buhârî Muhtasarı Tecrid-i Sarîh Tercümesi ve Şerhi**, V/286.

27 **İslâm Peygamberi**, Trc. Said Mutlu, İstanbul 1972, I/462. Görülüyor ki devlet idaresindeki adem-i merkeziyetçilik, meşruluğunu Hazret-i Peygamber'in tatbikatından alır. Bu bakımdan tevsi-i mezuniyetin hukukî olmaktan çok, tatbikattaki zorlukların neticesi olarak kabul eden görüşe (Yıldızhan Yayla: **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri-Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul 1982, 12) katılmak zordur.

azletmeyiz” cümleleri, Bahreyn “eyâletinde” Müslüman vâli (mümessil) ile mahallî idareci arasında, mülkî ve idarî vazifelerde bir iş paylaşımına gidildiğini göstermektedir. Muhtemelen, İslâmiyeti kabul eden kişilerin idaresi, zekât ve fitraların tahsili, İslâmiyetin öğretilmesi ve yaygınlaştırılması ve benzeri vazifeler Müslüman vâlinin salâhiyetinde, gayrimüslim halkın idaresi ise Münzir’e bırakılmış idi. Daha evvel burası İran’ın elinde idi. İdaresine bir Arap emîri tayin edilmişti. İranlı bir vâli de buna refâkat ederdi. Hazret-i Peygamber, benzeri bir tatbikatı sürdürmüştür. Münzir’e yazılan mektup, sert ve tehdit edici ifadeleri yanında, aynı zamanda bölgedeki “ortak hükümdarlık” vâkiasını kabul etmesi bakımından da oldukça dikkat çekicidir²⁸. Hazret-i Peygamber’in siyasî bakımdan kargaşa içindeki Arabistan’da kurmak istediği devletin konfederal yapısını göstermektedir²⁹.

Hazret-i Peygamber zamanındaki mümtaz eyâletlerin bu statüsü zaman içinde değişikliğe uğramakla beraber, yeni fetihlerle yeni imtiyazlı eyâletlerin ortaya çıkması, bu tatbikattan vazgeçilmediğini göstermektedir. Nitekim Hazret-i Ömer zamanında Tağlib, Hazret-i Osman zamanında Nubya ve Hazret-i Muaviye zamanında da Ermeniyeye gibi kendileriyle sulh yapılan, vergi vermeyi kabul edip İslâm dininin tebliğine izin veren tâbi devletler de vardı. İslâm tarihinin ilk devresindeki bu tatbikat, Osmanlılardaki mümtaz eyâlet ve tâbi devlet statüsünün de meşruluğuna delâlet eder.

Bununla beraber Müslüman Arapların kurduğu devlet, merkezî bir imparatorluk idi. İran veya Bizans’a ait Suriye ve Irak gibi bazı eski imtiyazlı eyâletler, halkının tamamı Müslüman olduğu için doğrudan merkeze bağlanarak sıradan eyâletlere dönüştü. Ancak sınırların alabildiğince genişlemesi üzerine uzak eyâletlerdeki vâliler Abbasî iktidarından itibaren yarı müstakil hâle geldi. *Emîrû’l-istikfâ* denilen bu vâlilerin, gelir fazlasını merkeze göndermekten, halifenin adına hutbe okutup sikke kestirmekten başka merkezle bir alâkası kalkmadı. Zamanla mahallî bir hânedanın hâkimiyet kurduğu bu eyâletlerde bir vâlinin ölümü veya düşüşüyle yerine vârisi geçmiş, merkezî iktidar ise bu tayini tasdik etmekten başka yapacak şey bulamamıştı. Sonraları idarecisi *sultan* ismini alan bu yeni devletçikler, merkezle irtibatlarını koparmamayı avantajlı görmüş; merkez de bu oldu-bittiye râzı gelmeyi tercih etmişti. Bağdad’daki Abbasî iktidarının düşüşüyle bu devletçiklerin hepsi tam müstakil hâle gelmiş; Kâhire’deki halifeye sembolik bir hürmet gösterir olmuştur³⁰.

28 Hamidullah, I/274.

29 Hamidullah, I/298.

30 İsmail Hakkı Uzunçarşılı: *Osmanlı Devleti Teşkilâtına Medhal*, 4.b, Ankara 1988, 14-15.

bb. Antik Roma'da

Antik Roma'da devlet arazisi krallık devrinde Roma şehri ile etrafındaki küçük sahadan ibaretti. Cumhuriyet devrinin sonlarına doğru daha geniş sahalara yayılmış bir imparatorluk mahiyetine büründü. Yine de devlet, Roma sitesidir ve ancak bu sitenin ahalisi Romalıdır. İtalya'daki diğer sitelerin ahalisi devletin hukuk sahibi vatandaşı değildir. Bunlar ancak teb'a veya müttefik statüsündedir. Her birinde ahalinin statüsü ve tâbi olduğu hukuk farklılık gösterirdi³¹.

1-İtalya'da münhasıran Romalılarından müteşekkil sitelerle bazı diğer sitelere tam vatandaşlık verilmişti³².

2-Latium mıntıkasında oturanlarla Lâtinler tarafından kurulmuş sitelere *Ius Latini* denilen hususî bir statü tatbik edilirdi. Romalılar zaptettikleri arazide muhtariyeti haiz siteler kurar; çoğuna Lâtinleri iskân ederdi. Zamanla Lâtin ırkından olmadığı halde kendisine bu ırka ait imtiyazlar tanınanlara da Lâtin denilmiştir³³.

3-Lâtin olmayan bazı siteler ise eski muhtariyetlerini tamamen kaybetmek suretiyle Roma'ya ilhak olunmuş; ahalisine de rey hakkından mahrum sınırlı bir vatandaşlık statüsü verilmiştir (*cives sine suffragio*)³⁴.

4-İtalya'da bir de Roma'ya mağlup olduğu halde, iç idarelerinde muhtariyet bırakılan müttefik siteler vardı (*socii*). Bu muhtariyetin sınırları anlaşma ile tesbit olunurdu. Bunlar dış siyasette Roma'ya tâbi olmak, Roma dışındaki devletlerle ittifak yapamamak, icabında Roma'yla beraber harb etmek üzere asker vermek; Roma'nın ithal ettiği mallardan gümrük almamak ve kendi namlarına para bastıramamak şartlarıyla kayıtlı idi. Bunlar hem amme hem hususî hukuk bakımından kendi kanunlarını tatbik ederdi. Dâvâlara mahallî hâkimler bakardı. Taraflardan biri Roma vatandaşı ise, dâvâya praetor nâibi (*praefectus juri dicundolar*) bakardı. Bu muhtar site mefhumu, şehir etrafındaki köyleri de içine alacak kadar geniştir. Her muhtar sitede bir halk meclisi (*comitia*) ve Roma'nın senatosuna mukabil *curia* adında daimî meclis vardı³⁵. Bu muhtar sitelerin çoğu Kartaca tarafını tuttuğu için, M.E. 168'den itibaren muhtariyetlerini kaybetti. Arazisi müsadere olundu. Ahalisi ise *deditici* (mağluplar adıyla yeni bir zümre teşkil ederek siyâsî haklardan tamamen, hukukî haklardan da

31 Sadri Maksudi Arsal: **Umumi Hukuk Tarihi**, 3.b, İstanbul 1948, 220.

32 Arsal, 226.

33 Arsal, 226-227.

34 Arsal, 227-228.

35 Arsal, 228-229.

kısmen mahrum edildi. M.S. 90'da İtalya'da oturanlara Roma vatandaşlığı imkânı getirildi³⁶.

5-İtalya dışındaki vilâyetlere (provincia) halk meclisince seçilen hâkimiyet (imperium) hakkını hâiz yüksek rütbeli bir *proconsul* veya *prop-raetor* muayyen müddet için vâli olarak gönderilir; fakat vilâyetin idaresi ekseriya mahallî şeflerin elinde bırakılırdı. Cumhuriyet devrinin sonlarında 15 eyâlet vardı. Ahalisi vatandaş sayılmayan, kendi millî hukukuna veya *Ius Gentium*'a tâbi olan bu eyâletler de üç kısımdı: a-Roma ile yapılan bir anlaşma ile iç muhtariyete sahip hür ve müttefik eyâletler. b-Roma'nın tek taraflı bahşettiği bir iç muhtariyete sahip hür ve muhtar eyâletler. c-Muhtariyetten mahrum eyâletler. Bir yer fetholunduğu zaman buranın idaresi, ahalinin statüsü ve vergi toplama usulü hakkında Roma bir kanun neşrederdi³⁷.

İmparator Augustus zamanında Roma ülkesinde idarecisi senato ve imparator tarafından tayin edilen iki tip *provincia* (eyâlet) vardı. Yahuda gibi uzak ve patırtılı eyâletler imparator; öteden beri Roma hâkimiyetindekiler senato tarafından tayin edilen bir *magistratus* (vâli) tarafından idare olunurdu. Senato eyâletlerinde (provinciae populi) buna eskiden olduğu gibi *proconsul*, *propraetor* veya *promagistratus*, imparator eyâletlerinde (provinciae caesaris) ise *legatus* denirdi. Senatonun tayin ettikleri vâlilerin senatör olması şarttı. İmparator ise dilediği Romalıyı vâli tayin edebilirdi. Senato vâlileri eski *consul* veya *praetorlar* arasından kura ile bir sene için seçerdi. Vâliler bütün siltelerin hayatını kontrol altına tutar; yüksek hâkim sıfatıyla adli işlere bakar ve vazifesi müddetince nasıl hareket edeceğine dair başlangıçta bir beyannâme (edictum) neşrederdi. Vâlinin maiyetinde birkaç memur, bir tabur da asker vardı. Senato vilâyetlerinde asker bulunmazdı. Roma kendisine boyun eğmiş bu eyâletlerden vergilerini ödemelerini ister; bunun dışında içişlerine karışmazdı. Hepsi bu vergiyi toplamak ve nizamı korumakla vazifeli mahallî hükûmetini muhafaza ederdi. Her birinin merkez sitesi vardı. Eyâletin tamamı buradan idare olunurdu³⁸. Mısır'ın diğer eyâletlerden ayrı bir statüsü vardı. Vâlisi kazâ işlerine ile uğraşmazdı. Buna imparatorun seçtiği başka bir memur bakardı. Burada malî işlere bakmak üzere imparator tarafından *procurator* adında bir memur tayin olunurdu. Bu diğer imparator eyâletlerinde de vardı ama buralarda sadece imparatora ait emlakî idare ederdi³⁹.

36 Aرسال, 229-230.

37 Aرسال, 231-235.

38 Charles Seignobos: **Avrupa Milletlerinin Mukayeseli Tarihi**, Trc. S. Tiryakioğlu, İstanbul 1960, 39-40.

39 Aرسال, 373-374.

IV. asır sonlarında Roma İmparatorluğu *theme* adıyla askerî eyâletlere taksim edildi. Theme, her biri ticarî, hukukî ve mâlî işlerle uğraşan üç kişinin yardım ettiği vâlilerce idare olunurdu. Lâtin istilâsından sonra merkezî otorite sarsıldı ve her bir theme otonom bir eyâlete dönüştü. Bunların yerine, Osmanlı istilâsı zamanında eldeki topraklarda imparator ailesi prenslerince idare olunan *despotluklar* kuruldu. İmparatora sadakat yemini etmekle beraber her biri müstakil hükümdar gibi hüküm sürerdi⁴⁰.

b. Osmanlı Devleti'nde

Moğolların önünden Horasan'dan Anadolu'ya gelen Osmanlılar, Selçuklu hükümdarı tarafından batı sınırına bir uç beyliği hâlinde iskân olunmuştu. Moğollar Anadolu'ya girip Selçuklu Devleti zaafa uğrayınca siyasî bütünlüğünü kaybeden memleket toprakları üzerinde görünüşte Konya'ya bağlı, ancak neredeyse tamamen müstakil beylikler kuruldu. Söğüt ve Domaniç'i içine alan Osmanlı uçbeyliği, önce Kastamonu Sipehsâlârı (büyük uçbeyi) Çobanoğullarına bağlanmıştı. Selçuklu Sultanı'nın 683/1284 tarihli bir mülknâmesi ile bu statü tesbit olunmuştu⁴¹. 688/1289 senesinde Selçuklu Sultanı, Osman Gâzi'ye uçbeylerinin hâkimiyet alâmetleri olan tuğ, tabl (bando) ve menşur (berat) gönderdi. Böylece Osman Gâzi, aslında müstakil, fakat görünüşte doğrudan Konya'daki Selçuklu Sultanı'na, dolayısıyla Anadolu'yu işgal altında tutan ve Tebriz'de oturan Moğol Vâlisi ilhana ve bu vâsita ile de Pekin'deki Moğol/Çin Kağanı'na tâbi oluyordu. 4 Cemâzilûlâ 699 (27 Ocak 1300) tarihinde Selçuklu Sultanı III. Alâeddin Keykubad'ın, Gazan Han tarafından hapsedilmesi üzerine eski Türk geleneğine uygun olarak serhad beyleri Osman Gâzi'ye biat etti. Bu, tam istiklâl ve kuruluş tarihi kabul edilir. Başlangıcında bir müddet imtiyazlı/otonom devlet statüsü tecrübesi yaşayan Osmanlı Devleti'nin bu sisteme yabancı olmadığı söylenebilir.

Abbasî İmparatorluğu'nun ve de hânedan mensupları arasında iktidarın paylaşıldığı Selçuklu ve sair Türk devletlerinin başına gelenleri yaşamak için Osmanlı Devleti, bir yandan sıkı bir merkezîyetçilik takip etmiş; diğer yandan da farklı hususiyetlere sahip uzak eyâletleri otonomiye benzer tarzda

40 Tamara Talbot Rice: **Bizans'ta Günlük Yaşam**, Trc. B. Altınok, İstanbul 1998, 112-114.

41 Ahmed Cevdet Paşa der ki: "Yurtluk ve ocaklık vechile tefviz olunan mâlikâne sahibinin teb'ası doğrudan doğruya kendisini tanıyıp, o dahi sultan-ı asra tâbi olarak umûr-ı dâhiliyesinde müstakil olurdu. Eski vakitlerde çok eyâlet ve livâ bu vechile tefviz olunurdu ve vâlilerine ve mutasarrıflarına mülûk (melikler) denirdi... Padişahların, hakanların hükmü altında bulunan hanlardan emâret-i mümtâze sahibi olanlara da şah lâkabı verilmiştir. İşte bu kabilden olarak Ertuğrul Bey'in pederine Süleyman Şah denilmiş olduğu gibi; bu kere oğlu dahi Ebu'n-Nasr Osman Şah diye telkib ve müstakil hükümdarlara mahsus olan evsaf ile tavsif edilmiştir". **Kısâs-ı Enbiyâ ve Tevârih-i Hulefâ**, İst. 1969, II/498.

idare etmeyi uygun görmüştü. Fetihten sonra Osmanlı hükûmeti doğrudan ilhak etmek yerine, bir takım siyasî, tarihî, iktisadî, dinî ve ictimai sebeplerle bazı topraklara imtiyaz tanımış; çoğunda eski hânedanları iş başında bırakmayı tercih etmiştir. Çoğu vaktiyle müstakil bir hükûmet olan ve umumiyetle merkezden uzak ama stratejik yerlerde bulunan bu eyâletlerin bazısında Müslüman Türk nüfusu da yok gibidir. Devletin ilk asırlarındaki nüfus azlığı nazara alınır, buraya yeni iskânlar yapılamayacağı da açıktır. Biraz da bu sebeplerle bunlara imtiyaz tanınmıştır. İmtiyazlı eyâletlerin bu statüleri farklı sebeplere dayanır ve çoğunda bunlar müşterek değildir.

Osmanlı Devleti'nin klasik devrinde Eflak-Boğdan Voyvodalığı, Kırım Hanlığı, Erdel Prensligi, Dobrovenedik Beyliği ve Hicaz Şerifliği mümtaz eyâletlerdi. Kafkasya ve Gürcistan'daki prenslikler, Osmanlı hâkimiyetini tanımış; bazen mümtaz bir eyâlet, bazen de tâbi bir prenslik olmuştur. Bu devirde bir hayli devlet de Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasî himâyesi altına girmiştir. Çeşitli devirlerde sadece vergi ödeyerek veya başka bir şekilde Osmanlı metbuluğunu tanıyan Bohemya ve Lehistan (Polonya) Krallığı, Umman, Açe, Kaşgar, Fas ve Bornu Sultanlığı gibi devletler imtiyazlı eyâletlerden sayılmaz. Bunlarla münasebetler siyasî himâye veya askerî ittifak çerçevesinde cereyan etmiştir. Osmanlıların ilk devirlerinde bir ara Bizans İmparatorluğu, Rumeli fetihleri sırasında da Sırbistan Jupanlığı (prensligi), Bosna Banlığı (prensligi), Hersek Knezliği (dukallığı), Karadağ Knezliği, Bulgar Çarlığı Osmanlı Devleti'ne tâbi olarak vergi ve asker vermiş; kısa bir zaman sonra hepsi sıradan birer eyâlet olarak Osmanlı ülkesine ilhak edilmiştir.

Mümtaz eyâletler aynı büyüklükte olmadığı gibi, tek tipte de değildir. Sayıları da farklı zamanlarda değişmiş; artmış veya eksilmiştir. Ayrıca her birinin hukukî statüsü zaman içinde değişikliklere uğramıştır. Meselâ Girit'in statüsü, 1295/1879, 1304/1888 ve 1308/1891 senelerinde değişmiştir. Mısır ve Sisam için de aynı şey söylenebilir. Bazen (Trablusgarp gibi) bu statünün geri alınıp, eyâletin sıradan bir vilâyete dönüştürüldüğü bile olmuştur.

Mümtaz eyâletlerin idarî hususiyetleri, tarihî ve siyasî sebeplerle birbirinin aynı değildi. Memleketeyn (Eflâk-Boğdan) gibi idarecileri bile İstanbul'dan tayin edilen ve âdetâ sıradan vilâyet gibi yönetilenleri olduğu gibi, Dobrovenedik gibi merkeze gevşek bağlarla bağlı olanları da vardı. Bazılarında idareciler ya Kırım gibi muayyen bir hanedandan gelir veya Dobrovenedik gibi halk tarafından seçilir yahud da Eflâk-Boğdan gibi Bâbâli tarafından tayin olunurdu. Hepsinde de idareci tayininin Bâbâli'ce tasdiki bahis mevzuu idi. Hepsinin merkezle bağlantısı öncelikle vergi ödemek ve harb

esnasında asker vermektir. Erdel, Kırım gibi klasik mümtaz eyâletlerin, başka devletlerle, hatta birbirleriyle elçi teâtisinde bulunduğu görülmektedir.

Mümtaz eyâletlerin bir kısmı Girit ve Sisam gibi ayrı lisana, bayrağa, maliyeye, adliyeye ve hatta askerî güce sahiptir. Bunları idarî değil, siyasî adem-i merkeziyete misal vermek mümkündür. Hatta Mısır “muhtariyet-i kâmileyi” hâizdir⁴². Cebeli Lübnan, Tunus, Şarkî Rumeli gibilerinde idarî muhtariyetle iktifâ olunduğu söylenebilir de, bu muhtariyet ile siyasî adem-i merkeziyet arasındaki çizgi belirsizdir. Bulgaristan Emâreti ile Mısır Hıdiviyeti başta olmak üzere bu eyâletler “idare-i dâhiliyelerinde muhtariyeti ve umur-ı hâriciyede dahi kısmen imtiyâzâtı hâiz” bulunmaktadır⁴³. Bulgaristan neredeyse ayrı bir devlettir. Nitekim bir demiryolu işletilme meselesinde müstakil bir devlete yakın hüviyetle konferansa katılması kabul olunmuştu⁴⁴.

Bu eyâletlerin hepsi için muhtar (otonom/özerk) tabirleri kullanılmamıştır. Muhtariyette, mahallî idarecilerin merkezin iradesi aranmaksızın seçilmesi bahis mevzuudur. İmtiyaz ise eyâlet idaresinde diğerlerine benzemeyen bazı statülerin varlığını ifade eder. Mümtaz eyâletlerde idarecilerin merkezin iradesi dışında tayini –en azından resmen- mümkün değildir. Eyâlât-ı muhtâre ve mümtâze tâbirleri içişlerinde muhtariyet ve dışişlerinde imtiyazları hâiz olduklarını ifade eder⁴⁵.

Mümtaz eyâletler birbirinden çok farklı statülerde olsa da hepsinin müşterek hususiyetleri vardır: Bir kere hiç biri sömürge değildir. Bilakis normal idarî taksimatın bazı imtiyazları hâiz istisnaî unsurlarıdır⁴⁶. İkinci olarak statüleri idarî değil, siyasî adem-i merkeziyete yakındır. Kendilerine mahsus teşriî meclisleri bulunmamakla beraber, gerek idare vasıtalarının tayini, gerek hususî hukuk sahasında ve gerekse kendi zabıta kuvvetleri ile asayişin temini gibi hususlarda muhtariyete sahip olduğundan, bir mahallî idare

42 Musliheddin Âdil: **Mukayeseli Hukuk-ı İdare Dersleri**, İstanbul 1327, 435 (Nkl. Yayla, 108).

43 İbrahim Hakkı: **Hukuk-ı İdare**, C. I, 2. b, Derseadet 1312, 54.

44 İbrahim Hakkı, 86.

45 “Saltanat-ı seniyyenin zir-i himâyet ve tâbiyyetinde olub idare-i dâhiliyelerince muhtariyeti ve umur-ı hâriciyece kısmen imtiyâzâtı hâiz olan Bulgaristan Emâretiyle Mısır Hıdiviyeti ve Tunus Eyâleti ve eyâlât-ı mümtâzededen ma’dud bulunan Sisam Emâreti ve muvakkaten Avusturya ve İngiltere devletleri idarelerinde bulunan Bosna ve Hersek ile Kıbrıs Cezîresi hâric olmak üzere bilcümle memâlik-i şâhâne emr-i idarece vilâyetlere, vilâyetler livâlara ve livâlar kazâlara taksim olunmuşdur”. İbrahim Hakkı, 54.

46 Musliheddin Âdil, **Mukayeseli Hukuk-ı İdare Dersleri**, 421 (Nkl. Yayla, 102). Bunları sömürgelerden ayıran en mühim fark ahâlisinin umumî hukuka tâbi vatandaşlar statüsünde sayılması ve eyâletin aslı vatan parçası olarak görülmesidir. Çoğunda eyâlet gelirleri kendisine yetmediği için merkezden takviye yapılmaktadır.

statüsü sayılamaz⁴⁷. Mümtaz eyâletlerin, 1876 öncesinde de sonrasında da belli bir hukukî sistemin parçaları olmayıp, müşahhas, ferdî, bazen de iç hukuku aşan istisnalar şeklinde görenler vardır⁴⁸.

2.Klasik Osmanlı Taşra İdaresine Hâkim Prensipler

1-Normal eyâletlerde vâliler merkezden padişah iradesi ile tayin edilir, gerektiğinde azlolunurdu. Halkın bu seçimde rolü yoktu. XVI. asırdan itibaren yerine oturan ve *kul sistemi* denilen sistem, yani üst seviyede mülkî âmirlerin saraydan yetişmiş köle veya devşirme asıllı kişilerden seçilmesi, merkezî idarenin gücünü sağlamlaştırmaktadır. Vâliler, ekseriya zekâ ve fizikiyle temayüz edip saray akademisi hüviyetindeki Enderûn-ı hümâyunda tahsil görmüş; muhtemelen harem-i hümâyundan bir câriye (saraylı) ile evlendirilip taşra çıkarılmış memurlardı. Böylece karı-koca, saray terbiyesini taşrada temsil edip yayma misyonunu da üstlenmiş oluyordu.

2-Önceleri vezirler sadece Divan-ı Hümâyun âzâsı olarak Kubbealtı'nda vazife yaparken; XVI. asırdan itibaren Budin, Mısır gibi büyük ve mühim eyâlet vâlilerine de vezir (paşa) rütbesi verilmeye başlandı. Sonradan bütün vâliler vezir rütbesi ile tayin olundu. Vezir rütbesindeki vâlinin farkı, azledildiğinde yenisi gelinceye kadar vazifeye devam edebilmesidir. Bunun dışında vezir vâlilerin diğerlerine, Rumeli vâlisinin ise hepsine üstünlüğü hiyerarşik değil, rütbe bakımındandır. Nitekim eyâletlerin protokoldeki yeri fethedildikleri tarihe göredir⁴⁹. Sancakbeyi de sancağında vâlinin bütün fonksiyonlarını gören bir pozisyondadır.

3-Vâlilerin salâhiyetleri, bugünkü vâlilerden çok daha geniş idi. Bulunduğu eyâlette merkezî idareyi temsil eder; emniyeti sağlar; kendi salâhiyeti içindeki tımarları dağıtır ve bunları murakabe eder; tımar ihtilaflarını çözerdi. Bir kere eyâletteki tımarların çoğunu vâli tevcih ederdi. Budin vâlisi gibi bazı vâliler, ecnebî devlet hükümdarlarına muhatap olup, onlarda doğrudan muhaberede bulunabilir; Van vâlisi gibi vâliler bazı hudut ihtilaflarını merkeze danışmaksızın karşı tarafın murahhasları ile oturup çözebilirdi. Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnâmesi'nde beylerbeyinin vazife ve salâhiyetleri şöyle sayılmaktadır:

47 Nalbant, 144.

48 Yayla, 11. O halde merkezîyet kâide, mümtaz eyâletler şeklinde tezâhür eden adem-i merkezîyet istisnadır. Yayla, 79.

49 Hezarfen Hüseyin Efendi: *Telhîsü'l-Beyân fi Kavânîn-i Âl-i Osmân*, Haz. S. İlgürel, Ankara 1998, 114.

“Beylerbeyiler mutasarrıf oldukları eyâletlerin de saltanat vekilleridirler. Sadrâzam hazretleri cemi memâlik-i mahrusa üzerinde nice hâkimül-nâfizi’l-emr ise her beylerbeyi dahi kendi eyâletinde onun gibi hâkimdir. Kendi eyâletine müteallik olan tevcîhât ve umûru görürler ve vilâyet kâdısı fevt olsa Âsitâne’den kâdı gelinceye dek buyrultu ile müvellâ nasbederler ve divan edip dâvâ dinlerler ve kâdı efendileri huzuruna getirip dinletirler ve istimâ için buyrultu verirler. Ahkâm-ı şariat-ı mutahharayı icrâ ederler. Hıfz-ı hırâset-i riâyet ve zabt-u rapt-ı asker ve def’i mezâlîm-i ahvâl-i memleket ve umûr-ı seyf-i siyaset bilküllîye beylerbeyilere mufavvazdır. Taraf-ı sultânîden tevkîl olunmuş vâliler ve hâkimlerdir. Taht-ı eyâletlerinde olan ümerâ ve kudât ve hükâm kendinin emrine muti’ ve râm olmaya memurdurlar... Amma beylerbeyinin vezâret-i vilâyet-i âmmesi emirül-ümerâdan ziyâdedir. Kendinin eyâleti etrafında olan beylerbeyi dahi ona mürâcaat edip fermânına inkıyâd gösterirler ve vezâretle olan beylerbeyiler eyâletlerinden ma’zûl olsa Âsitâne’ye gelinceye dek dâvâ dinleyip hükûm-i vezâreti icrâ eder... Amma vezâretsiz olan beylerbeyiler eyâletlerinden ma’zûl oldukları gibi hükûmetden sâkıt olurlar”⁵⁰.

4-Sancakbeyi, beylerbeyinin sancaktaki muadili olup, sancağın mülkî âmiri ve tımarlı sipâhilerin kumandanı idi. Sancakbeyi konağında divan toplanıp, sancağın işleri müzâkere olunurdu. Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnâmesi’nde beylerbeyinin vazife ve salâhiyetleri şöyle sayılmaktadır:

“Sancakbeğleri dahi vâlilerdir, taraf-ı sultânîden vekillerdir. Sancaklarında dâvâ dinleyüb icrâ-yı ahkâm-ı şariat ederler. Bunlar dahi hükûmetde beğlerbeğiler gibidir. Oldukları sancakda hıfz ve hırâset-i rayyye ve zabt-u rapt ve def’-i mezâlîm ve umûr-ı seyf ve siyasetle me’murlardır. Lâkin bunlar beğlerbeğilere tâbi’dirler. Velâyet-i âmmeleri beğlerbeği kadar değildir”⁵¹.

5-Beylerbeyi ve sancakbeyi, buldukları yerin hem mülkî, hem de askerî âmiri idi. Harb çıktığında, merkezden gelen emir istikametinde, eyâletindeki tımarlı askerleri toplayarak sefere eşerdi. Sefere giderken yerine *mütessellim* ve *voyvoda* adında bir vekil bırakırdı. Bu sistemin temelinde Osmanlı mülkî, mâlî ve askerî unsurların birbiriyle sıkı irtibatı yatmaktadır. Nitekim arâzî gelirleri tımarlı sipâhi tarafından toplanıp, karşılığında asker beslenmektedir. Sipâhiler, askerî bakımdan sancakbeyi ve beylerbeyine bağlıdır.

50 Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnâmesi, **Millî Tettebbu’lar Mecmu’ası**, I/3/1331/527-528.

51 s. 528-529.

6-Beylerbeyi eyâlet merkezindeki konağında, merkezdeki Divan-ı Hümâyün'un küçük bir örneği olan ve eyâlet meselelerinin görüşüldüğü *Paşa Divanı* adında bir divan toplardı. Burada asayişli haleldar eden meseleler görüşülür ve bir takım suçların muhakemesi yapılırdı. Bu divanın benzeri sancakbeyi tarafından da kurulurdu. Eyâlet ve sancaklarda, kâdından başka, asayişten mesul *subaşı*, *kenar defterdarı*, *kenar müftisi*, *paşa tezkirecisi (kâtibi)* ve halk ile idare arasındaki irtibatı temin eden *şehir kethüdâsı* bulunurdu. Lisan bilmeyen halka tercümanlık yapmak üzere mutemet bir şahıs divanda yer alırdı. Beylerbeyi ve sancakbeyi bazı dâvâların kâdılar tarafından kendi huzurlarında dinlenmesini isteyebilirdi.

7-Vâililere merkezî hazineden maaş ödenmez; muayyen bir hâs geliri tahsis edilirdi. Vâlinin maiyetine *kapı halkı* denir; bunları kendisi seçer ve maaşlarını da kendisi verirdi. Bunlar beylerbeyi ile gelir ve onunla giderdi. Halk arasında beylerbeyi ve vezirlerin maiyetindeki zobu ve kapı ağalarına *Osmanlı* tâbir olunurdu⁵². Eyâletteki bütün memurları vâli tayin eder. Kâdılar bundan müstesnadır. Şu kadar ki, kâdı ölünce, yenisi gelene kadar vâli (beylerbeyi) yerine bir vekil (mevlâ) tayin ederdi. Merkez memurları için tatbik olunan *liyâkat* sisteminin zıddı olan ve *kayıрма* sistemi de denilen bu usul, İngiltere'de 1833'e kadar tamamen, bundan sonra kısmen tatbik olunmuştur. *Ganimet* (Kazanan hepsini alır!) sistemi adıyla bugün Birleşik Amerika'da da büyük ölçüde câridir.

8-Beylerbeyi ve sancakbeyleri merkezden gönderilen mübâşirler vasıtasıyla teftiş ve murâkabe edilirdi. Bunlar da kendi beldelerindeki âyân ve memurları aynı şekilde mübâşirler vazifelendirerek kontrol altında tutardı. Mübâşirler şikâyet üzerine gönderilebileceği gibi, re'sen de vazifelendirilebilirdi.

9-Kazâ kâdıları, buldukları kazânın hem mülkî âmiri, hem de mahkeme reisi idi. Sancakbeyi ve beylerbeyinin maiyetinde olmayıp, doğrudan merkezden tayin edilir ve merkeze karşı mesul idi. Doğrudan merkezle yazışma yapardı. Sefer hâlinde kazâ arazisinden geçecek ordunun iâşe temini ile mükellefti. Ayrıca kazâ hâkimleri, Ortaçağ ve Yeniçağ Avrupa şehirlerinde olduğu gibi belediye işleriyle de vazifelendirilmiştir. Devlet, belediye hizmetlerinin zaten çok inkişaf etmediği bir zamanda, bu işi ulemâdan birisine

52 Bazı halk edebiyatı örneklerinde Osmanlı ile alakalı geçen menfi ifadelerin; Anadolu halkının Osmanlı idarecilerini benimsemediklerine delâlet ettiği görüşü gerçeği aksettirmemektedir. Bu menfi imaj, vezir ve beylerbeyi maiyetindeki Osmanlı adı verilen memurlara aitti. Nitekim yüksek mevki sahiplerinin yakın çevre ve maiyetlerinin, bu yakınlıklarını istismar ederek, etrafa haşin davrandıkları her zaman görülmüştür.

vererek şehirlerdeki muhtemel çekişmelerin önüne geçmek istemişti. Mülkî âmiri beylerbeyi ve sancakbeyi olan eyâlet ve sancak merkezlerindeki kâdılar da kazâî işler dışında şehrin belediye işleriyle meşgul olurdu.

Kâdılar, *muhtesip* veya *ihtisap ağası* denilen yardımcılarını vâsıtasıyla umumî ahlâk ve âdâba aykırı davranılıp davranılmadığını, halk sağlığına riayet edilip edilmediğini, çevre temizliğini, binâların nizâma uygun olup olmadığını, köle ve hayvan haklarına riâyet edilip edilmediğini, esnaf ve tüccarın ölçü ve tartıda âdil davranıp davranmadığını, karaborsa yapılıp yapılmadığını, narha uyulup uyulmadığını, ayrıca umumî yolları kontrol ederdi. İcap ederse mesullerine ve suçlulara cezâ verirdi. Muhtesiplik, bazı devlet memuriyetlerinde ve amme hizmetlerinin görülmesinde âdet olduğu üzere, her sene iltizam usulüyle, bir meblâğ karşılığında güvenilir birisine ihâle olunurdu. İhtisap ağası, işyeri açma ruhsatı verir, esnafı teftiş eder, esnaf vergilerini toplar, ibâdetlerin icrâsını kontrol eder, ihracat yasağı olan malların satışına ve küçük çocukların çalıştırılmasına engel olur, para râyicine dikkat eder, posta işlerine ve amme sağlığının muhafazasına nezâret ederdi. Küçük şehirlerde ve kazâlarda subaşı, polis ve zabıta işleri yanında, ihtisap ağasının vazifesini de yerine getirirdi. İhtisap ağalığı XVI. asırdan sonra kapıkullarından birine iltizam olunur; buna *ihtisap mukâtaası* denirdi. Muhtesip bu iş için ödediği parayı, *ihtisâbiyye rûsûmu* denilen denilen ve esnaftan alınan bac ve cerîmelerle karşılardı.

1826 senesinde *İhtisap Ağalığı Nizamnâmesi* ile *İhtisap Nezâreti* kurularak ihtisap ağası sadrâzama bağlandı. 1846'da Zaptiye Müşiriyeti kurulup, ihtisap ağalığı buraya bağlandı. 1854'de İhtisap Nezâreti ilgâ olundu ve Avrupa'daki belediye teşkilâtının benzeri olarak İstanbul *Şehremâneti* kuruldu. Belediye teşkilâtı, taşraya da teşmil edildi. Şehreminini hükûmet tayin ediyordu. Belediye, topladığı vergileri mâliyeye ödüyor; kendisine mâliyeden tahsisat veriliyordu. Şehremânetinin meclisi; ayrıca maiyetinde mühendis ve kavaslar vardı. 1857'de Şehremânetine binâ ve kadastro işlerinde yardımcı olmak üzere Beyoğlu'nda Paris modeli *Altıncı Daire-i Belediyeye* kuruldu. Sonra 1868'de bu daire örnek alınarak İstanbul 14 belediye dairesine ayrıldı. 1877'de *Vilâyât Belediyeye Kanunu* çıkarıldı. Buna göre belediye reisini, âzâları halk tarafından tayin olunan belediye meclisi seçiyordu. Kanun, belediyelere, imar işlerini tanzim ve kontrol, nâfia (bayındırlık), tenvirat (aydınlatma), tanzifat (temizlik), belediye mallarının idaresi, emlâk tahriri (yazımı), nüfus sayımı, pazar ve esnaf kontrolü, hıfzıssıhha tedbirleri alma, mezbaha kurma, mektep açma, yangın söndürme, belediye vâridâtını (gelirlerini) tahsil etme vazifelerini yüklüyordu. Belediye teşkilâtı, cumhuriyet sonrasında

da bu hâliyle faaliyetine devam etmiştir⁵³.

1876 Kanun-ı Esasî'si *umur-ı belediye* dediği belediye işlerini seçimle teşekkül eden ve icraî karar almaya salâhiyetli belediye meclislerine bırakmıştır (m. 112). Belediyeye dair hükümler *vilâyât* başlığı altında tanzim olunmakla beraber tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif usulünün dışında adem-i merkezîyetçi bir tarzda cereyan etmiştir. Vaktiyle vakıflar vâsıtasıyla yürütülen işler belediyeye verildiğinden, mahallî halkın kendi işlerini görmesi olarak düşünülmüş ve merkezî hâkimiyetin paylaşılması olarak görülmediği için daha müsamahayla karşılanmıştır⁵⁴.

10-Her eyâletin vâridatı öncelikle kendisine harcanır; artanı merkeze gönderilir; artmazsa bununla iktifâ edilerek merkezden takviye bahis mevzuu olmazdı. Bu sebeple geliri yüksek eyâletlerin daha mamur olduğu görülür. Toplanan gelirlerin merkezî hazineye girip, buradan dağıtılması zamanın icapları gereği imkânsızdı⁵⁵. Arâzinin mühim kısmı ıktâ olunarak çiftçilere kirâya verilir; kirâyı ıktâ (tımar, zeâmet veya hâs) sâhibi toplar; karşılığında muayyen asker beslerdi. Hâs gelirleri ise ya bir yüksek memura, ya da bir amme hizmetine tahsis edilirdi. Böylece hem yüksek memurların maaşları, hem de askerî harcamalar merkezî bütçeye girmeyen gelirlerden karşılanmış olurdu. Mısır, Bağdad, Habeş, Basra, Yemen, Lahsa, Tunus, Trablusgarb, Cezâyir gibi sâlyâneli eyâletlerde, toplanan gelir başta mahallî memurların maaşları olmak üzere öncelikle eyâletin masraflarına harcanır; kalan kısım merkeze gönderilirdi. Osmanlı bütçelerinde de sadece merkezî hükümet kasasına giren ve çıkanlar gösterilirdi. Eyâletlerin kendi mâlî işleri, oradaki bürolar tarafından mahallî idareciler nezâretinde yürütülürdü. Bu da eyâletlerin idarî olduğu kadar mâlî bakımdan da müstakil bir yapıya sahip olduğunu gösterir⁵⁶. Bugün Birleşik Amerika'da da böyledir.

11-Her eyâletin hususiyetine göre ayrı arâzi, vergi ve cezâ kanunları tatbik olunabilirdi. Osmanlılar fethettikleri bazı beldelerin mahallî hukuklarını ve kanunlarını ilgâ etmeyip, yerinde bırakmışlardır. Böylece yeni fethedilen mıntıkaların halkı tamamen yabancı oldukları bir hukuk sistemiyle baş başa bırakılmamışlardır. Mevcut hukuk kâideleri ile örf ve âdet prensiplerini zamanla Osmanlı hukukuyla bütünleştirmeyi hukuk realitesi açısından daha

53 Ziya Kazıcı: **Osmanlılarda İhtisap Müessesesi**, İstanbul 1987, 188-192; İlber Ortaylı: **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara 1974, 163 vd.

54 Yayla, 98-100.

55 Mübahat Kütükoğlu: "Osmanlı İktisadî Yapısı", **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, Edt. Ekmeleddin İhsanoğlu, İstanbul 1994, 520, 543.

56 Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, 163-164.

uygun bulmuşlardır⁵⁷. Ancak bunlar çok mahdud sayıdadır ve muteberiyeti şer'î hukuka, Osmanlı hukukunun umumî prensiplerine aykırı olmamakla kayıtlıdır. Akkoyunlu Hükümdarı Uzun Hasan Bey'e ait kanun (*Kanun-ı Hasan Padişah*), Dulkadiroğlu *Alâüddeve Bey Kanunu* ve Memlûk Hükümdarı *Kayıtbay Kanunu* Osmanlı fethinden sonra da bir müddet tatbik olunmuştur. Hatta Bizans İmparatoru III. Leo (717-741) zamanından kalma *Nomos Geórgikos* adlı ziraî kanunlar, Osmanlı hâkimiyetinden sonra da Balkan memleketlerinde tatbik olunmuştur. Nitekim Sırbistan (ve Yunanistan) kralı Stefan Duşan'ın Bizans'tan istiklâlini aldıktan sonra 1349 yılında hazırlattığı *Duşanov Zakonik* adlı Roma hukukuna dayalı kanun, 1459'da kurulan Osmanlı hâkimiyetinden sonra da Sırbistan'daki Sırp asıllı vatandaşlar için tatbik olunmuştur. Osmanlı hâkimiyetindeki Boğdan Voyvodası Vasil Lupu'nun hazırladığı (1646) *Carte românescă de învâţatură dela pravilele împărăteşti* adındaki cezâ kanunu ile Eflâk Voyvodası Matej Bazarab'ın hazırlattığı Bizans hukuku tesirinde cezâî, zirâî ve medenî hukuk hükümlerinden müteşekkil Nomocanon (*Indreptarea legei*, 1652) buralarda tatbik olunmuştur.

12-Şer'î hukuk bütün eyâletlerde câri olmakla beraber, Anadolu ve Rumeli dışındakilerde resmî mezhep olan Hanefilikten başka Sünnî mezhepler de tatbik olunurdu. Mahkemede dilediği mezhebin tatbikini isteyememekle beraber, bu mezhepten kâdıya gitme imkânı vardı. Nitekim Hanefi olmayanların ekseriyette bulunduğu Güneydoğu Anadolu, Suriye, Irak, Arabistan, Kuzey Afrika gibi beldeler fethedilince; buraya Hanefi Kâdısı riyâsetinde, bu mezheplerden de nâipler (kâdı vekilleri) tayin edilerek bilhassa ahvâl-i şahsiye ve hukuk dâvâlarında bu mezheplerin tatbikine imkân verilmiştir. Şu kadar ki, bu nâiplerin verdikleri hükümler, Hanefi Başkâdı tarafından tasdik olunmadıkça infaz edilemezdi⁵⁸.

13-Gayrimüslim vatandaşların bazı külfetler karşılığında bir takım imtiyazları vardı. Dâvâlarında ruhânî mercileri salâhiyetliydi. Burada tatbik edilen hukuk, o cemaatin dinî metinlerinden elde edilmiş kanunlardı. Ruhânî meclisler, kendilerine tâbi cemaatin doğum, ölüm ve evlilik kayıtlarını tutar; vasiyetnâme ve vakıfnâmelerini tanzim ederdi. Cemaat mahkemesi denilen bu mercilere müracaat aile hukuku bakımından mecburî, bunun haricinde kalan dâvâlarda ihtiyarî, yani iki tarafın rızasıyla idi. İki zimmî veya ecnebînin dâvâsı Osmanlı mahkemesine gelecek olursa, burada dinlerine ait hükümler nazara alınır; meselâ Müslümanlar için mal teşkil etmeyen şarap, domuz eti,

57 Ömer Lütfi Barkan: "Kanunname", *İslâm Ansiklopedisi*, VI/194.

58 M. Âkif Aydın: "Osmanlı'da Hukuk", *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, Edt. Ekmeleddin İhsanoğlu, İstanbul 1994, 407.

dinleri müsaade ettiği için bunlar için mal kabul edilir ve haksız fiil hâlinde tazmin ettirilirdi. Yüksek rütbeli din adamlarının gerektiğinde muhakemesi Divan-ı Hümayun'da yapılır; kendilerine cezâların infazı hususunda da bazı imtiyazlar tanınırdı. Bundan başka ruhânî reisler, gerek ruhban sınıfı, gerekse halk (laikler) için dinlerin gereği olan aforoz, tel'in gibi cezâları verebilir; infazını da Osmanlı makamları yapardı. Hıristiyan din adamlarının vefatında mal varlığı kiliseye kalırdı. Günümüzde çok hukukluluk olarak adlandırılan bu prensibin bugün de tatbiki, çağdaş devletler tarafından tartışılmaktadır⁵⁹.

14-Osmanlı ülkesinin büyük bir kısmı getirdiği gelirlere göre tımar, zeâmet ve hâs adıyla parçalara ayrılmıştır. Devlet, hizmetlerinden dolayı mükâfatlandırmak istediği şahıslara bunlardan bir tane tahsis ederdi. Kendilerine tımar ve zeâmet tahsis edilenlere sipâhi denirdi. Bunlar, mutasarrıfı buldukları tımar veya zeâmet sınırları içindeki vergileri ve arâzi kirâlarını toplar; bunları merkeze göndermeyip karşılığında asker beslerdi. Hâs, daha ziyâde padişah, hânedan mensupları, vezir, vâli gibi yüksek rütbeli memurlara maaş olarak tahsis edilirdi. Bunlar hâslarına gidip oturamayacakları için, bunu kethüdâ, voyvoda, mütesellim, muhassıl gibi vekiller vâsıtasıyla idare eder ve asker beslemekle mükellef de tutulmazlardı. Görülüyor ki devlet arâzisinin bir kısmı askerî harcamalara tahsis ediliyor; geri kalan kısmından da yüksek memurların maaşı karşılanıyordu. Para ekonomisinin gelişmediği bir zaman için gayet normal olan bu durum, amme gelirlerinin ayrıca toplanıp hazineye aktarılma zorluğunu bertaraf etmektedir. Gerek tımar sisteminin varlığı, gerekse idarî uzuvların buna göre kurulması idarenin kendi içinde bir yerinden idare realitesi teşkil etmiş ve bu da Osmanlı Devletinin katı merkeziyetçi bir yapı sergilemesini engelleyen sebep olmuştur⁶⁰. Tımarlarında asayiş temin eden, bazen vergileri de toplayan sipahiler, merkezî otorite tarafından sıkı bir kontrol altındaydı. Bu tımar ve zeâmetler her eyâlette farklı hususiyetler gösterirdi.

Tanzimat'tan sonra tımar usulü kaldırılarak, toprak kirâları da dâhil olmak üzere çoğu hazine vâridâtının toplanması hükûmete en yüksek bedeli ödeyene ihâle edildi. Buna *iltizam* denir. İltizam daha evvel de müracaat edilen bir usuldü. Aşar, ağnam, gümrük gibi gelirlerin toplanması ihâleye çıkarılır; kefil ve ipotek göstererek devlete en yüksek meblağı ödemeyi vaad eden emin bir kimse iltizâmı alırdı. Mültezim, hükûmete bir mikdar peşin para (muaccele) öderdi. Gerisini (müeccele) meblağı topladıktan sonra öderdi.

59 Macit Kenanoğlu: **Osmanlı Millet Sistemi**, İstanbul 2004, 203 vd; Ekrem Buğra Ekinci: **Osmanlı Hukuku**, İstanbul 2008, 318-319.

60 Nalbant, 116.

Meblağın umulduğu gibi olmadığı zaman mültezim zarar ederdi. Mültezimler, hükûmetçe tesbit edilen ve ellerine verilen resmî belgenin imzâsı kuyruğa benzediği için *kuyruklu sarraf* denilen bankerlerden birini kefil gösterir; ödeme zamanı gelince devlet bu sarraftan alacağını alırdı. Bu sebeple sarraf ve mültezimlerden halka zulmün menbai hâline gelmiş ve Tanzimat ile iltizam lağvolunup merkezden muhassıl (tahsildar) gönderilmiş; ancak bu da yürümeyince iltizam usulüne dönülmüştür⁶¹.

Klasik devirdeki eyâletlerin bazılarında tımar usulü tatbik olunmazdı. Mısır, Bağdad, Habeş, Basra, Yemen, Lahsâ, Tunus, Trablusgarb, Bingazi, Cezâirigarb *sâlyâneli* idi. Bunlara *müstesnâ eyâletler* denirdi. Buradaki arâzi için önceden ne muamele yapılmış ise öylece bırakılmış; ahâlisi de öteden beri ödedikleri vergileri ödemiştir. Hicaz ve Basra öşür, diğerleri haraç arâzisi idi⁶². Bu eyâletlerin çoğunda vâli mahallî beylerin üzerinde Avrupa'daki *kral nâibi* (vice roi) statüsünde idi. Bunlarda ayrıca kâdı, defterdar ve yeniçeri garnizonu da bulunurdu. Vâliler, toplanan vergilerden mahallî harcamaları yapar; kalanını (sâlyâne) merkeze gönderirdi. Tunus gibi bazılarında gelirler giderleri ancak karşıladığından, merkeze pek ödeme yapılmamıştır.

Bir de *serbest eyâletler* vardı ki bunlar *yurtluk*, *yurtluk-ocaklık* ve *hükûmet* olarak idare edilen Doğu Anadolu'daki bazı mahallî beyliklerden müteşekkildi. Tımar ve zeâmetler, yurtlukta beye kayd-ı hayat şartıyla verildi. Yurtluk-ocaklıklarda ise bey ve âilesine ömür boyu ve irsî olarak verildi. Sancak münhal olunca (boşalınca) başkasına verilmez; beyin oğulları, kardeşleri ve yakın akrabasına verildi. Arâziyi satamaz, bağışlayamaz, vakfedemezdi. O yerin örfî vergileri kendisine ait olurdu. Müstakil beylerden zabtedilen yerlerde sadâkatleri görülen bey hânedanlarına verilen yurtluk-ocaklığın tımandan farkı, mutlaka bir hizmet karşılığı olmaması, tevcihin geri alınmaması, sahibinin idarî ve bazı şartlarla bir dereceye kadar kazâî hakları hâiz bulunması idi. Sağman, Kulp, Itak, Tercil, Mihrani, Pertek, Çapakçur, Çermik beylikleri gibi. Hükûmetlerde ise tımar ve zeâmet yoktu. Bunlar bey ve âilesinin mülkü gibi idi. Merkeze muayyen vergi öder ve asker verirdi. Harb esnâsında hangi eyâlette bulunuyorlarsa o eyâletin beylerbeyisi ile harbe giderlerdi. Cizre, Genç, Bitlis, İmâdiye, Mahmudiye, Hakkâri, Eğil, Palu beylikleri ile Çıldır eyâletindeki dört sancak böyleydi. Van, Diyâribekr ve Şehrizor'da da dörtyüz kadar aşiret reisi vardı ki, derece itibarıyla sancakbeyi ile zeâmet sahipleri arasında kabul edilir; sancakbeyi ile harbe gider;

61 Ziya Karamursal: **Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler**, Ankara 1940, 202-203.

62 Karamursal, 173.

vefatlarında dirlikleri oğullarına, yoksa en yakınlarına verilir. Sâlyâneli eyâletler yanında, yurtluk-ocaklık diye bilinen sancakların merkezî hükûmet ile irtibatı, diğerlerine nazaran daha zayıftır.

15-Mâden ocakları, tuzlalar (memlehalar), gümrükler, dalyanlar, darphâneler gibi senelik olarak muayyen nakdî gelir getiren yerlere *mukâtaa* (kesim) denirdi. Mukâtaalar, tıvarda olduğu gibi, bir bedel karşılığında ihâleyle kirâyaya verilir; yani muvakkaten temlik edilirdi. Mukâtaanın getirdiği gelir ile yatırdığı bedel arasındaki mikdar mültezimin kârı idi. XVII. asırdan sonra mukâtaalar kayd-ı hayat şartıyla (mâlikâne) verilmeye başlandı. Bu da taşrada tımarlılardan başka resmî güç ve servet sahibi bir zümrenin türemesine sebep oldu. Tımar kaldırılıp mirî arazinin de iltizama verilmesi, bu zümreyi daha da güçlendirdi⁶³.

16-Âyân, halkın ileri gelenlerine verilen isimdir. Osmanlı Devleti'nde taşrada her şehir ve kasabada ahâli tarafından seçilen âyânlar bulunurdu. Bunlara *şehir kethüdâsı* da denirdi. Kanunî Sultan Süleyman devrinden itibaren, halkın itimad ettiği, servet ve kudret sahibi âyânlar, vergilerin tahsilinde ve memleket masraflarının tevziinde vâli ve kâdılarla halk arasında irtibatı temin eder; ehl-i örf denilen hükûmet memurlarına karşı, halkın koruyucusu mevkiinde bulunurdu. Âyânların vefatından sonra da, hânedanından veya mensuplarından birisi yerine geçerdi. Âyânlar, merkezî hükûmetin zayıflamasıyla güç kazandı. XVIII. asırda vâlilerden beylerbeyi, vezir ve hânedan hâsalarını idare etmek üzere mütesellimlik ve voyvodalık elde ettiler. Boşalan ve yeniden verilmeyen tımarları iltizam yoluyla elde ederek güçlerine güç kattılar. Tımarın kaldırılmasıyla arâzi ve mukâtaaları mültezim sıfatıyla ellerinde toplayan âyânlar, taşrada mühim bir otorite teşkil etmeye başladı. Zamanla da buldukları yerde müstakil hareket etmeye, hükûmetin nüfuzunu hiçe saymaya başladılar. Böylece âyânlar mütegalibeye dönüştü. Bu hâlin feodal bir manzara arzettiğini söyleyenler vardır⁶⁴. Sultan II. Mahmud'un koyu merkezîyetçi tatbikatının arkasında yatan sebeplerden birisi de bunu ortadan kaldırma endişesidir.

17-Osmanlılarda İslâmî telâkkilere uygun olarak devlet iktisadî hayata karışmayarak, ticaret ve sanayi ile uğraşmamış, bu sahayı hususî teşebbüse bırakmıştır. Bu sistem üretimde mümkün olduğunca özel teşebbüsü; millî gelirin ferdlere taksiminde de sosyal adaleti esas almaktadır. İbâdet, maaş, sağlık gibi amme hizmetleri umumiyetle hayırsever şahıslar tarafından

63 Kütükoğlu, 545.

64 Onar, II/662.

yaptırılan vakıflar yoluyla yerine getirilmiştir. Devlet doğrudan bu işe karışmamış; ancak vakıfları desteklemek üzere bazı devlet arâzisinin gelirlerini buraya tahsis etmiştir. Vakıfların idaresi tamamen vakfedenin koştığı şartlar çerçevesinde müteveli tarafından yürütülürdü. Devlet bunlara müdahale etmezdi. Vakıfların devletten ayrı bir hükmî şahsiyete sahip bulunması ve şehirlerdeki dükkânların ekseriyetinin vakıf mülkiyetinde olması, mahallî idarelerde adem-i merkeziyetçi bir havanın varlığına delil sayılmaktadır.

18-Antik Roma ve Bizans'taki gibi kontrollü ekonominin hâkim olduğu Osmanlı Devleti'nde isteyen esnaf, istediği zaman ve yerde dükkân açıp sanat icrâ edemezdi. Kontrollü ekonomide istihsal (üretim), işsizlik, pahalılık ve kıtlığa engel olarak sosyal dengeyi temin endişesiyle, çeşit ve miktar bakımından sınırlandırılmıştır. Üretilen malın kalitesi ve rekabet de kontrol altındadır. Bu kontrolleri temin için de esnaf sıkı bir şekilde teşkilâtlanmıştır. Böylece arzu edilen kontrollü esnaf kendisi temin eder; devlet de bunu denetler. Şehirlerde dükkân ve imâlâthâne sayısı dondurulmuştu. Meselâ İstanbul'da, 200 terlikçinin bulunduğu XVII. asır ortalarında ne yeni bir terlikçi dükkânı açılabilir; ne de dükkânlardan biri kapanabilirdi. Hatta dükkânlar hüviyet değiştiremez; meselâ Çemberlitaş'taki bir terlikçi dükkânı, Çarşıkapı'ya nakle dilemezdi. Bunun için devletin izni aranırdı. Bu sınırlandırmaya *ustalık* veya XVIII. asır başından itibaren *gedik usulü* denilmektedir. Gedik, ticaret ve sanatkârlara devletçe tanınmış bir imtiyaz idi. Esnaftan biri ölünce, dükkânı başında bulunup çalışmak şartıyla evlâdına kalırdı. Evlâdı yoksa veya çocuk baba mesleğini terketmiş ise, o gedik boşalmış sayılır; o işi yapmaya lâıyk bir kalfaya devrolunurdu. Zamanla enfiye, tütün, kuru kahve, alkollü içki satışı, sarraflık, tabiblik, eczacılık, simkeşlik (gümüş işlemeciliği) gibi stratejik görülen mesleklerde devir teslim işleri hükûmetin nezâretinde yapılmaya başlanmış ve bugünkü ruhsatnâmeler gibi resmî senedlere bağlanmıştı. Her esnaf zümresinin gedik sahibi ustalarının kurduğu, *tarık-i fütüvvet* denilen; sonradan da *esnaf loncası* adını alan bir teşkilâtı vardı. Lonca ile hükümet arasında irtibatı esnafın kendi arasından seçtiği kethüdâ (kâhya) temin ederdi. Hükümetçe esnafa yapılacak tenbihler, esnaftan istenecek yardımlar, narhlar, esnafa kethüdâlar tarafından bildirilirdi. Kethüdâ, ayrıca esnafın kanun ve nizamlara, kalite ve narha riayet edip etmediğini de kontrol ederdi. Esnafın istek ve şikâyetlerini hükûmete bildirirdi. Tanzimat'tan sonra liberal ekonomiye geçilince lonca usulü gevşedi. 1909 tarihinde loncalar kaldırıldı. Cumhuriyetten sonra yerlerini esnaf cemiyetleri ve ticaret odaları aldı.

19-Anayollar üzerindeki derbend denilen tehlikeli geçitler, eşkıya ve soyguncuların faaliyeti için elverişli mekânlar olduğu için, Selçuklular

zamanında buralarda yol emniyetini temin maksadıyla küçük karakollar şeklinde *derbend teşkilâtı* kurulmuştu. Derbend, tımar arâzisi veya sahipsiz topraklar üzerinde ise, oraya yakın bir köy halkından bazıları veya hepsi, derbendi muhafazaya memur edilir; karşılığında bir takım vergilerden muaf olurdu. Eğer burada bir eşkiyâlık hâdisesi vuku bulur ve bir yolcunun malı çalınırsa, derbendçiler tazmin ederdi. Bu bir nevi ticaret sigortası idi. Zamanla derbend teşkilâtı yetersiz kaldığı için kaldırılmış; yerini zaptiyeler almıştır.

20-Anayollar üzerine, her bir günlük mesafede (takriben 35 km) *menziller* vardı. Yolcular buradaki vakıf hanlarında geceler, atları yemlenir, ertesi gün yollarına devam ederdi. Vakıf hanı yoksa sivil şahıslar yaptırdıkları ve işlettikleri menzil karşılığında vergiden muaf tutulur, gerekirse tahsisât da alırlardı. Ordu sefere çıktığında, gerekirse bu menzillerde konaklardı. Haber ve mektup götüren ulaklar ve posta tatarları, atlarını bu menzillerde bekleyen mîrî atlarla değiştirip, süratle yollarına devam ederlerdi. Böylece imparatorluğun en uzak mesafelerine kısa bir müddet zarfında haber göndermek mümkün olurdu. Menzillerde devletin tayin ettiği ve vergi muafiyeti karşılığında çalışan hizmetliler ile çevre halkından ücreti mukabilinde çalışan kimseler bulunurdu. 1829'da menziller ilgâ olunup; haberleşme işleri yeni kurulan Posta İdaresi'ne tevdi edildi. Posta işleri gerektiğinde iltizama verilerek yürütülürdü. Bunlar taşıdıkları yük ve mektuplar için alıcıdan ücret alırdı. Ecnebilerle ait postahâneler de vardı. Bunlarla rekabet, resmî posta teşkilatının gelişmesini sağladı.

21-Son zamanlarda bir takım amme hizmetleri (tramvay, demiryolu, şehir suyu, havagazı, elektrik gibi) *imtiyaz* usulü ile hükûmete en yüksek bedeli ödeyen hususî şirketlere ihâle olunarak yerine getirilmeye başlandı. Şirketler bu hizmetler için altyapıyı kurar ve ücret tahsil ederdi. Bu hizmetler, devletçe vergilendirilir; devlet şirketleri kontrol eder, mukaveleye aykırı davranan şirketin imtiyazı fesholunurdu. Bu bakımdan hizmet adem-i merkeziyeti prensibinin tatbikine tesadüf etmek mümkün değildir. Ancak son yıllarda posta ve telgraf gibi nezâretler eliyle yürütülen işlerde, hizmet adem-i merkeziyeti prensibinin izlerini görmek mümkündür. 1922 senesinde o zaman Dârülfünûn adını taşıyan İstanbul Üniversitesi'ne hükmî şahsiyet tanınmıştır. İdarî ve malî muhtariyeti hâiz Dârülfünûn, hizmet adem-i merkeziyeti esasları üzerine faaliyet gösterdikten sonra, 1933 reformu ile muhtariyetini kaybetmiştir⁶⁵.

65 Onar, II/715.

3. Son Asırda Osmanlı Taşra İdaresi

A. Sultan II. Mahmud Devri⁶⁶

Osmanlı idaresinin sıkı merkezîyetçi hususiyetleri zamanla sarsılmaya başladı. Bunun arkasında siyasî ve askerî zaafın yattığı söylenebilir. XVI. asır sonlarından itibaren ateşli silahların yaygınlaşmasıyla eyâlet askerinin ehemmiyeti fevkalâde azalmış, tımar sistemi çöküşe geçmiştir. Vâliler kendi kapılarında maaşlarını kendilerinin verdiği bir ordu beslemeye başlamıştır. Meselâ II. Viyana Kuşatması'nı takip eden bozgunun ardından, artık merkeze güvenemeyen Bosna gibi sınır vilâyetlerinin kendi savunması için teşkilâtlandığı ve kendi mahallî liderlerini çıkardığı görülür. Bir başka deyişle, klasik devlet yapısındaki adem-i merkezîyetçi unsurların varlığı, XVII. asırdan itibaren adem-i merkezîyetin hâkim olduğu bir düzenin kurulmasını kolaylaştırmıştır⁶⁷.

Ekonomik çözülme, mahallî hizmetlerin eskisi gibi yürütülmesini engellemiştir. Artık yeni devlet telâkkisi ve şehir hayatındaki gelişmeler, amme hizmetinin şumulünü genişletmiştir. Modernleşmenin getirdiği yenilikler, amme hizmetinin mahallî çerçevede yürütülmesi imkânını ortadan kaldırmıştır. Bu da merkezîyetçi temayülleri desteklemiştir⁶⁸. Bu sahada Fransa'daki gelişmeler Osmanlı ülkesine de aksetmiştir. Fransa'da eski rejim, Osmanlı Devleti'ne benzer bir adem-i merkezîyetçiliği benimsemişti. İhtilâl ve imparatorluk devrinin devlet telâkkisi ise, devleti fizikötesi bir varlık, bir *entite* olarak görmekte, hâkimiyet ve kudretin tek sahibi kabul etmekteydi. Zamanla işler değişti. Devlet, kişilere yaklaşan, her gün onlarla yüz yüze gelen ve aradaki esrar perdesi kalktığı için de prestijinden biraz kaybeden bir müessesese hâline geldi. Bunun neticesi de tabiatıyla adem-i merkezîyettir. Devlet artık her şeye yetişememektedir. Bazı mahallî ve seçilmiş makamlar, bazı hizmetlerin ayrılmasıyla ortaya çıkan müesseseler tesir kazanmıştır⁶⁹.

XVI. asır sonlarından itibaren vezir rütbelilerin sayısı arttığı halde, eyâlet sayısı sâbit kaldığı için, unvanlarına lâyıf vazife verilemeyince, bazı sancaklar eyâletlerinden ayrılıp *arpalık* olarak bu vezirlere tevcih edildi. Bu vezirler ise sancaklarına bizzat gitmek yerine, *mütesellim* (kaymakam) adıyla

66 Hukuk tarihçileri Tanzimat Devri'ne umumiyetle Sultan II. Mahmud'dan itibar ederlerse de, iki devir arasında taşra idaresi bakımından bazı farklılıklar olduğundan burada ayrı ele alındı.

67 Yücel, 699.

68 Nalbant, 136.

69 Yayla, 56.

vekiler gönderdiler. Sancakların böyle mülhak kazâlarına gönderilenlere de *voyvoda* denirdi. O zamana kadar mütesellim ve voyvodalar sadece beylerbeyi ve sancakbeyi sefere gittiğinde eyâlet ve sancak vâridâtının toplanması hususunda vekâlet icra ederdi. XVIII. asırda böyle sancakların sayısı arttı ve bazıları merkezden tayin edilen mütesellimlerce idare olunur hâle geldi⁷⁰. Zamanla mütesellimler de vazifelerini iltizama vermeye başladı. Önce adli yede tatbik edilen bu usul, taşralarda merkezî otoritenin silinmesinde mühim rol oynamıştır⁷¹. Nitekim mütesellim ve voyvodalık ilk zamanlar çavuş, kethüdâ, silâhşor, mühürdar gibi yakın çevreye yahud akrabaya tevdi edilirken, kendilerine malî vazifeler yüklendiği XVIII. asırdan sonra dergâh-ı âli kapıcıbaşısı gibi mühim rütbede kimselere verilir oldu. Osmanlı sisteminde mülkî vazife alacak kimseler önce sarayda terbiye olunup, sonra saray hizmetinde istihdam edilir; liyakat gösterenler sırasıyla bölük ağalığı, üzengi ağalığı (mirâlemlik), imrahorluk, kapıcılar kethüdâlığı, kapıcıbaşılık gibi mühim vazifelerde bulunduktan sonra taşradaki vezirlerin maiyetine gönderilir; muvaffakiyetleri nisbetinde terfi edilirdi. Sancakların mütesellimlikle idare olunmasıyla, bu pâyelere gelmeyen, âyândan, hatta rastgele kimselere bu vazife verildi. Bu da mülkî idarede bozulmaya yol açtı⁷².

XVIII. asırdan itibaren Divan-ı Hümâyun fonksiyonunu tamamen kaybetmiş; sadrâzam, vazife sahası belirsiz genişlikte olduğu için giderek güçlenmişti. Merkezîyetçi idareyi tekrar tesis etme endişesini taşıyan Sultan II. Mahmud, 1838'de bunun yerine mevzuat hazırlama ve memurları muhakeme etmek üzere Meclis-i Vâlâ'yı kurdu. Kabine usulünü getirdi. Sadrâzam artık Avrupa'daki başbakanlar gibi çalışacaktı. Eski yüksek rütbeli memurluklar sadrâzama bağlı birer nâzırlığa dönüştürüldü. Şeyhülislâm da artık müstakil bir istişare mercii olmaktan çıkarılıp kabineye dâhil edildi. Böylece siyasî darbelerde aktif rol oynamaya müsait ilmiye sınıfı da tamamen merkezî idarenin kontrolüne alındı.

Sultan II. Mahmud tahta çıkar çıkmaz, âyânlar ile bir sulh yapmaya mecbur kaldı. Sened-i İttifak adı verilen bu musâlahadan kısa bir müddet sonra, padişah âyânların nüfuzunu kırmaya ve merkezî idareyi tekrar tesise de muvaffak oldu. Ölen âyânların yerine vârisinin geçmesine engel olarak, merkezden adam tayin etti. Bazı âyânların üzerine ordu gönderip ele geçirilenleri

70 Talât Mümtaz Yaman: “Osmanlı İmparatorluğu Teşkilâtında Mütesellimlik Müessesesine Dair”, Türk Hukuk Tarihi Dergisi I, 1944, 79-80.

71 Musa Çadırcı: “Tanzimat Döneminde Türkiye’de Yönetim”, Belleten, C: LII, Ağustos 1988, S: 203, s. 1216.

72 Yaman, 80-81.

sürgüne yolladı. Güçlü âyânları da birbirine düşürerek saf dışı etti. Âyânlık yerine de 1833'den itibaren köy ve mahallelerde muhtarlıklar teşkil edildi. Mamafih âyânların çoğu, muhtarlık, voyvodalık, mütesellimlik gibi memuriyetleri elde ederek veya mültezimlik yaparak sosyal ve ekonomik nüfuzlarını kısmen korumaya muvaffak olmuştur. Sultan II. Mahmud'un ıslahatı, klasik devrin tevsi-i mezuniyetçi telâkkisine bir reaksiyon olarak doğmuş; böylece vâlilerin güçlenerek merkezle bağlarını koparmasının önüne geçmeye çalışılmıştır⁷³. Bu da kırtasiyecilik gibi merkezîleşmenin tabii neticelerini doğurarak başka problemlere yol açmıştır.

Merkezî hükûmetin müstakil ve serbest hareketini engelleyen Yeniçeri Ocağı kaldırılarak mecburî ve gönüllü askerliğe dayalı muntazam ve merkezî bir ordu kuruldu. Bu da vâlilerin merkezin emirlerine tamamıyla uymalarını temin ederek mülkî idare ıslâhatını kolaylaştırdı. Eyâletlerin başına *müşirler* tayin edilerek, eyâletin mülkî, askerî ve malî işleri bunların uhdesinde birleştirildi. Böylece merkeziyetçilik mahdut bir şekilde tatbik edildi ve masraflara karşılıklar bulunarak halkın üzerindeki yük hafifletildi ise de, bu usulden de beklenen fayda elde edilemedi. Eyâlet vâridâtı iltizam usulüyle toplanırdı. Böylece iktisadî hayat tamamen müşirlerin inhisarına girdi. İltizam miktarları zamanla arttırılarak halk tekrar ağır yükün altına girdi. Malî bakımdan güç elde eden müşirler tekrar müstakil birer hükümdar hâline geldi⁷⁴.

B. Tanzimat Devri

a. Merkezî otorite güçlendiriliyor

1839 tarihli Gülhâne Hatt-ı Hümayunu'ndan sonra taşra idaresinde mühim değişiklikler olmuştur. Tımar usulü ve mütesellimlik lağvedilerek, taşra vâridâtını toplamak üzere 1840 tarihinde eyâletlere merkeze bağlı *muhassıllar* gönderilmiştir. Böylece vâli ve sancakbeyinin salâhiyetleri daraltılmış oluyordu. Muhassıllar, taşralardaki meclislerin de reisi idi. Ancak iki sene sonra muhassıllıklar kaldırıldı. Taşra vâridâtını toplama işi mültezimlere verildi. Vâli ve sancakbeylerine eski salâhiyetleri tanındı.

Vâli veya sancakbeyi riyâsetindeki paşa divanları, 1840 yılında memleket meclislerine dönüştürüldü. Defterdar, mektupçu, müftü, gayrimüslim ruhânîleri ile ve halkın seçtiği yarısı gayrimüslim dört kişiden teşekkül

73 Onar, II/704.

74 Yaman, 84 vd; Vecihi Tönük: **Türkiyede İdare Teşkilâtının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durum**, Ankara 1945, 92 vd.

eden bu meclislerde, yol ve resmî binâların inşa ve tamiri, ziraat ve ticaret işlerine dair müracaatlar, vergilerin tahsili ile alâkalı meseleler gibi vilâyet ve sancağın her türlü işleri müzâkere edilirdi. Ayrıca yeni çıkarılan cezâ kanunları çerçevesinde beldedeki suçları takip edip mesullerine cezâ vermeye de salâhiyetliydi. Meclisler aldıkları kararı mazbata hâlinde vâliye arzeder; vâli bunları merkeze gönderip irade-i seniyye elde ederek tatbika koyardı. Demokrasinin, hele mahallî demokrasinin, pek çok Avrupa ülkesinden önce Osmanlı ülkesinde tatbik olunması dikkat çekicidir. Bu âzâlar 1876'da toplanan Meclis-i Meb'usan'ı teşkil etmiştir.

Kazâlarda, kâdîların mülkî, beledî ve askerî salâhiyetleri kaldırılarak bunlarda sadece adlî işler bırakıldı ve Meşîhat'e (Şeyhülislâmlığa) bağlandı. 1268/1851 yılında *Eyâlet Meclisleri Tâlimatnâmesi* çıkarılıp eyâletlere gönderildi. 1269/1852 yılında da vaktiyle mülkî âmirlerin yetkilerine getirilen sınırlamaları biraz gevşetildi. Vâlilere emri altındaki memurları azil salâhiyeti verildi⁷⁵. 1858 tarihli tâlimatnâme ile ülke eyâlet, livâ, kazâ ve karyelere ayrılmaktaydı⁷⁶. Vilâyetler vâli, doğrudan merkeze bağlı livâlar (elviye-i müstakille) vâli salâhiyetlerini hâiz mutasarrıf, vilâyetlere bağlı livâlar (elviye-i mülhaka) kaymakam ve kazâlar da müdürlerin idaresine verilmişti. O zamana kadar berat-ı âli ile merkezden tayin edilmiş imam-hatipler vâsıtasıyla idare olunan köylerde Sultan II. Mahmud zamanında muhtarlık teşkilâtı kurulmuştur.

Ülkenin en hassas mıntıklarından birisi olan Lübnan'da, çıkan karışıklıklar ve Avrupa'nın müdahalesi yüzünden 1861 tarihli nizamnâme ile imtiyazlı bir idare kuruldu. Bu, adem-i merkeziyetçiliğe gidişin ilk işareti sayıldı. Bir yandan da hükûmet buna karşı tedbir alma ihtiyacı hissetti. Avrupa'nın büyük devletleri şüphesiz bütün Osmanlı vilâyetlerinde aynı statüyü görmek isterdi⁷⁷. Osmanlı hükûmeti, Avrupa'nın bu husustaki baskılarına zamanla telâfi edebileceğini düşündüğü tavizleri verir; telâfi edemeyeceği tavizlerden ise mümkün mertebe kaçınır ve direnirdi. İlk zamanlar statüsü tamamen iç hukuka dâhil olan mümtaz eyâletler, XIX. asırda milletlerarası münasebetlere mevzu teşkil edince, Osmanlı Devleti bu statüye kerhen yaklaşmaya ve adem-i merkeziyete dair çağrışımlara endişe ile bakmaya başlamıştır. Meselâ Girit'te mahallî zâbitler istihdamında bazı mahzurlar ortaya çıkmış;

75 Tönük, 112-113; Roderic Davison: **Osmanlı İmparatorluğunda Reform**, 2 C, Trc. O. Akınhay, İstanbul 1997, I/56; Moshe Maoz: **Ottoman Reform in Syria and Palestine 1840-1861**, Oxford 1968, 36; Edouard Engelhardt: **Tanzimat**, Trc. A. Düz, İstanbul 1976, 74-76.

76 Düstur (1282), I/1/559; Takvim-i Vekayi', S: 566, 26 Safer 1289.

77 Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, 39.

Sisam'da bayrak ve inzibat üzerine yanlış anlamaların önüne geçmek için yeni bir ferman neşredilmiştir⁷⁸.

Osmanlı geleneğinde yeniliklerin hep büyük bir temkinle pilot bölgelerde uygulanması esas olduğundan, taşra idaresi reformlarının da öncelikle az evvel bir ısyana sahne olan Niş, Vidin ve Silistre vilâyetleri birleştirilerek, Tuna Vilâyeti adıyla yeni teşkil edilen bir Rumeli vilâyetinde uygulanması kararlaştırılmıştır. Bunun için 1281/1864 tarihinde *Tuna Vilâyeti nâmiyle bu kere teşkil olunan dâirenin idare-i umumiyye ve hususiyyesine ve ta'yin olunacak memurların suver-i intihablariyle vezâif-i dâimesine dâir nizamnâme* çıkarılmıştır. Bu nizamnâme kısaca *Tuna Vilâyeti Nizamnâmesi* olarak bilinir⁷⁹. Buradaki hükümler peş peşe Tuna, Erzurum, Edirne ve Trablusgarb vilâyetlerinde tatbik olundu. Müsbet neticeler verdiği görüldü. Ertesi sene bu nizamnâmelere benzer şekilde 1281/1865 tarihli *Bosna Vilâyeti Nizamnâmesi*⁸⁰ ve 1282/1865 tarihli *Haleb Vilâyeti Nizamnâmesi*⁸¹ çıkarıldı. Bunun üzerine söz konusu nizamnâmenin adı *Teşkilât-ı Vilâyât Nizamnâmesi*'ne çevrilerek 1284/1867'de, Hicaz, Yemen, Mısır, Girit gibi mümtaz eyâletler ile Sisam Emâreti, Cebel-i Lübnan Sancağı ve İstanbul dışına hemen bütün ülkede uygulanmaya başlandı⁸².

Bu düzenlemelere göre eyâletlere vilâyet ve beylerbeyine vâli; sancaklara livâ ve sancakbeyine de mutasarrıf denilmeye başlandı. Mamafih sancak ismi de kullanılmıştır. Vilâyetler sancaklara, sancaklar kazâlara, kazâlar da karyelere taksim olunuyordu. Zamanla hiçbir eyâlete bağlı olmayıp, doğrudan merkeze bağlı bulunan *elviye-i müstakille* (müstakil sancaklar) teşekkül etmiştir. Livâlarda merkezî kontrol nisbeten zayıf olduğu için, pozisyonu hassas livâlarda memurların halkla içli-dışlı olmaları gibi mahzurları bertaraf etmek istenmiştir. Vilâyetlere bağlı sancaklara da *elviye-i mülhaka* (bağlı sancaklar) denilmiştir. Yurtluk, yurtluk-ocaklık ve hükümetler de lağvolunarak sıradan sancaklara dönüştürülmüş; başındakilere de tekâüt maaşı bağlanmıştır. Bu devirde vâlinin maiyeti doğrudan merkez tarafından tayin edilen maaşlı memurlardan teşekkül etmiştir. Meclis-i memleketlerin yerini de mahkeme-i nizamiye ile meclis-i idareler almıştır.

78 İsmail Hakkı: **Hukuk-ı İdare**, İstanbul 1328, 370-371.

79 Düstur-ı Atık: (1282), s: 517 vd; Takvim-i Vekayi', no: 773, t: 7 Cemâzilâhir 1281; Serkiz Karakoç: **Külliyât-ı Kavânîn**, 2174.

80 Takvim-i Vekayi': 7 Muharrem 1282 (1865), No: 802; 6 Safer 1282 (1865), No: 806; Külliyât-ı Kavânîn, 2191.

81 Külliyât-ı Kavânîn, 2192.

82 Düstur: I/1/608-624; Külliyât-ı Kavânîn, 5087.

Görülüyor ki 1281/1864 nizamnâmesi, öteden beri câri olduğu kabul edilen “tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif” prensibinin yerine “tahdid-i mezuniyet ve cem-i vezâif” esaslarına dayanıyordu. Ortaylı der ki: “Âli Paşa'nın mutlakiyetçiliği ile Cevdet Paşa'nın ihtiyatlı tutuculuğu, her şeye rağmen daha otonom bir mahallî idare statüsüne müsaade edemezdi”⁸³. İyi de, Girit'e imtiyazlı statü tanıyan ve bu sebeple ölene kadar kınanan Âli Paşa değil midir?⁸⁴

b. Rota adem-i merkezîyetçiliğe kaydırılıyor

1281/1864 Vilâyât Nizamnâmesi, taşrada hem adliye ve hem de idare müesseselerini tanzim ederken; Fransız *department* sistemini model almış ve merkezîyetçilikle adem-i merkezîyetçiliği bir denge içinde tutmayı hedef edinmişti. Mamafih Tuna Vilâyeti'nin memurları bakımından bir emârete dönüştüğü kanaati bile uyanmıştır. Hatta Rumeli şehirlerinde yeni düzenlemelerden dolayı memnuniyet sebebiyle kandiller yakılması üzerine, Rus Sefirî İgnatîyef, Midhat Paşa'nın Tuna'da visruvalığını (vice roi=kral nâibi) ilan etmiş olduğunu söyleyerek Sultan Aziz'i tedirgin etmeye kalkışmıştır⁸⁵. Bu devirde büyük devletlerin, bilhassa İngiltere'nin siyaseti Osmanlı ülkesinin nüfusça karışık vilâyetlerine siyasî muhtariyet tanınması istikametinde cereyan etmiştir⁸⁶. Nitekim Cebel-i Lübnan, Girit, Şarkî Rumeli, Sırbistan, Karadağ ve Memleketeyn gibi düzenlemeler, bu çabalamaların muvaffakiyete ulaştığını doğrular mahiyettedir.

1287/1871 yılında *İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Nizamnâmesi*⁸⁷ bundan farklı olarak adliye ile idarenin arasını iyice ayırmış; mutedil de olsa yeniden tevs-i mezuniyete doğru bir yol açmıştır⁸⁸. Zaten 1868 tarihinde o zamana kadar adli ve idarî işlerde en üst merci olan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûrâ-yı Devlet olmak üzere ikiye ayrılmıştı. Sonradan bi-

83 Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, 41.

84 Âli Paşa'nın amansız muhaliflerinden Ziya Paşa buna dair şu beyiti düzmüştür:

“Kapıcızâde ile Köprülü'nün farkı budur:

Birisi aldı Girit'i, birisi verdi bugün!”

(Burada Girit Fatihî Köprülüzâde Fâzıl Ahmed Paşa'ya ve Âli Paşa'nın babasının Mısır çarşısında kapıcılık yapmasına telmih vardır.) Abdurrahman Şeref: **Tarih Musahabeleri**, Ankara 1985, 72.

85 İbnülemin Mahmut Kemal İnal: **Son Sadrazamlar**, 3.b, İstanbul 1982, I/320.

86 Stefanos Yerasimos: **Azgelmişlik Sürecinde Türkiye**, Trc. Babür Kuzucu, İstanbul 1987, II/190-191.

87 Düstur: I/1/625-651.

88 Onar, II/706.

rincisi Yargıtay, ikincisi Danıştay adını almıştır. 1287/1871'den itibaren taşra meclislerinin fonksiyonu genişletilerek, yol, köprü, kanal inşâna, ticaret, sanayi ve ziraatın terakkisine, tohum ve hayvan cinsi ıslahına, vergilerin taksim ve tadiline, umumî menfaate hizmet eden mülklerin alınması, satılması veya değiştirilmesine, umumî menfaate dair taahhüt ve mukaveleler ile masraflarına dair işleri müzâkereye salâhiyetli kılındı. Vilâyetlerin hükmî şahsiyeti bulunmamak ve bu meclislerin icraî karar alma hakkı olmamakla beraber, bu tatbikat Tanzimat'ın ikinci yarısında tekrar adem-i merkeziyetçiliğe temâyülü göstermesi bakımından dikkate değerdir.

Tanzimat'tan sonra gerek merkezde, gerekse taşradaki memurların sayısı hızla arttı. Memurlara maaş verilmeye başlandı; tekâüt imkânı tanındı. Memuriyetten alınmaları istifa veya suç işlemelerine bağlandı. Sicil mecburiyeti getirildi. Memuriyete girmek için başta Mekteb-i Mülkiye olmak üzere devletin bu iş için açtığı çeşitli mekteplerden mezun olma şartı aranmaya başladı. Bu mekteplerden mezun olmayıp da devlet hizmetine girmek isteyenlerin mesleğin en alt kademesinde vazifeye başlamaları esası konuldu. En az iki sene hizmetten sonra terfi imkânı getirildi.

Vâlinin maiyyeti doğrudan merkez tarafından tayin edilen memurlardan teşekkül etmeye başladı. Merkezdeki kabinenin küçük bir nümunesini teşkil eden bu memurlar vâli muavinleri, defterdar, yazı işlerine bakan mektupçu, umûr-ı ecnebiyye müdürü, ziraat ve ticaret müdürü, orman müdürü, sıhhiye müdürü, maarif müdürü, tarîk (yol) emini, defter-i hâkânî (tapu) müdürü, nüfus müdürü, evkaf müdürü ve alaybeyi (zaptiye âmiri) idi. Vilâyet meclisleri de meclis-i idare ile mahkeme-i nizâmîyye olmak üzere ikiye ayrıldı. Livâlarda da mutasarrıfın maiyetinde muhasebeci, tahrirat müdürü, defter-i hâkânî memuru ve zaptiye âmiri bulunurdu. Sancak ve kazâ meclisleri de livâ ve kazâ meclis-i idaresi hâline getirildi. Kâdı (nâip) ve sandık emini (mal müdürü) bu meclislerin değişmez âzâlığı statüsünü muhafaza etti. Vilâyet Nizamnâmesi ile idare ve kazâ kesin hatlarla birbirinden ayrıldı; vâli ve mutasarrıflarla idare meclislerinin kazâ salâhiyeti, nizâmîye mahkemelerine verildi.

c. Mümtaz eyâletlerin statüsü

Osmanlı Devleti'nin eski gücünü mühim ölçüde kaybettiği XIX. asra gelindiğinde Kırım, Dobrovenedik, Cezayir gibi mümtaz eyâletlerin bir kısmı elden çıkmışsa da, Mısır, Lübnan gibi eski eyâletlerden bazıları mümtaz statü kazanmış; Memleketeyn gibi bazılarının da statüsü değişmiştir. Dolayısıyla

devletin sonuna kadar mümtaz eyâletler mevcut olmuştur. Bunlar hâlâ birbirinden çok farklı statü ve hususiyetlere sahiptir. Bu asrın sonlarında Mısır ve Sisam idarî muhtariyete, Girit, Lübnan, Tunus ve Şarkî Rumeli siyasî muhtariyete yakınken; Bulgaristan artık neredeyse müstakil bir devlettir⁸⁹.

Tanzimat sonrası merkezîyetçi temâyüllere rağmen mümtaz eyâletlerin sayısındaki bu artış veya satütülerindeki değişikliğin sebebi tamamen siyasîdir. Artık merkezî hükûmet eski askerî gücünü kaybetmiş; uzak eyâletleri elinde tutabilmek için bu yolu seçmişti. Bunun Sultan II. Mahmud'un sıkı merkezîyetçi tatbikatından sonra bir kırılma teşkil ettiğine şüphe yoktur. Halbuki klasik devirde mümtaz eyâletlerin varlığı, bunlardaki an'anevî sistemler büyük ölçüde idare kolaylığı sağladığı için ve merkezî hükûmetin ihtiyarı ileler. Son asırdaki mümtaz eyâletler ise gayrimüslimlerin istiklâl heveslerini bastırmak veya ecnebi baskılarını teskin etmek maksadıyla kerhen kurulmuştur.

1876 tarihli Kanun-ı Esasî'nin ilk maddesi "Devlet-i Osmaniyye, memâlik ve kıta'ât-ı hâzırayı ve eyâlât-ı mümtâzeyi muhtevî ve yekvücûd olmakla hiç bir zamanda hiç bir sebeple tefrik kabul etmez" şeklindedir⁹⁰. Padişahın haklarını tanzim eden 7. madde de "..eyâlâtı mümtâzenin şerâit-i imtiyâzîlerine tevfikân icrâ-yı tevcihatı... hukûk-ı mukaddese-i pâdişâhî cümlesindedir" der. Böylece mümtaz eyâletlerin statüsü anayasal zemine oturtulmuştur. Eyâlât-ı mümtâzenin müstemleke olmadığı ve her birinin farklı statü ile yönetileceği bu maddelerden de anlaşılmaktadır⁹¹.

Bu devirdeki imtiyazlı statüler, ecnebi müdahaleye yatkın, merkezle bağı gevşek eyâletlerde yaygınlaştı ve statüleri haricî tesirle hazırlandı. Yine de bu devirde mümtaz eyâlet statüsü hâlâ bir iç hukuk düzenlemesidir. Kanun-ı Esasî, mümtaz eyâletleri, devlet ile ülkenin birliği çerçevesinde mütalaa etmektedir. Bulgaristan gibi bazıları müstakil bir devlet gibi görünse de hukuken Osmanlı hükûmetine tâbidir. Bu statüyü İstanbul bahşetmekte; başlarındaki idareci de buradan tayin edilmektedir. Üstelik merkezî Osmanlı mercilerine bir iştiraki bahis mevzuu olmadığından Bulgaristan federe bir devlet de sayılmaz. Fakat mümtaz eyâletlerinin hemen hepsinde nizamnâme adıyla bir anayasal bir metin vardır. Bunlar mahallî idare uzuvları değildir. Mahallî idareler, mahallî hizmetlerin yürütülmesi için kurulmuştur. Halbuki

89 Yayla, 105-106.

90 Eyâlât-ı mümtâze için Kanun-ı Esasî'nin Fransızca tercümesinde *provinces privilégiées*; İngilizce tercümesinde ise *privileged provinces* veya *semi-dependent provinces* tabirleri kullanılmıştır.

91 Yayla, 102.

mümtaz eyâletlere hem mahallî ve hem de umumî hizmetler bakımından salâhiyet tanınmıştır. Üstelik bu salâhiyetler zaman zaman siyasî mahiyettedir. O halde bunlar siyasî bölgeye yakın bir statüdedir⁹².

1893-1898 yılları arasında İstanbul'da bulunan İngiliz diplomat Sir Charles Eliot, hatıralarında eski bazı mümtaz eyâletlerin normal vilâyet hâline dönüştürülmesini anlatırken, “Fakat bir bütün olarak bakacak olursak, eski sistem daha iyiydi. Şüphesiz beyler asıp kesmekten hoşlanırdı ama hiç olmazsa bölge halkının menfaatlerini düşünerek İstanbul'a mümkün olduğu kadar az para göndermenin çarelerini ararlardı. Eskiden derebeyi bir merkez kadar kuvvetliydi. Halbuki şimdi vâliler merkeze yakınlaşmışlardır, yani merkezî hükûmetten yanadırlar” diyor⁹³. Büyükelçinin bu sözlerinde İngiltere'nin bu asırda Osmanlı Devleti için öngördüğü siyasî adem-i merkeziyetçiliğin işaretlerini görmek mümkündür.

1906 tarihli devlet salnâmesinde mümtaz eyâletler olarak Mısır, Tunus, Bosna-Hersek, Kıbrıs, Bulgaristan, Adakale, Şarkî Rumeli ve Sisam zikredilmiştir. Şu kadar ki o tarihte Cebeli Lübnan ve Girit de mümtaz eyâlet idi. Mamafih bunlardan Bulgaristan gibi bazıları mümtaz eyâlet statüsünden ötede, muhtar veya kısmen müstakil hâle gelmişti. Kıbrıs, Bosna, Mısır ve Tunus gibileri ecnebi işgaline uğradığından, İstanbul'un nüfuzundan fiilen çıkmış idi⁹⁴. O devre ait farklı resmî metinlerde, mümtaz eyâletler hakkında bir birlik yoktur. Birinde zikredilen, diğesinde zikredilmemiştir.

Mümtaz eyâlet ahali Osmanlı teb'ası sayılmakla beraber, buralara yerleşmek izne tâbi olup, pasaport almak mecburiyeti vardı. Gayrimüslimlerden, imtiyazlı havasından faydalanma hevesiyle mümtaz eyâletlere yerleşmek isteyenlere kolaylık gösterilmemiştir. Tedavi, ticaret, ziyaret, tahsil, zenaat ve sair sebeplerle mümtaz eyâletlere gitmek isteyenlerin, ecnebi memleketler için olduğu üzere hususî bir komisyona müracaat ederek izin alması esasî câriydi. Bir vilâyetten diğesine gitmek üzere mürur tezkeresi alıp, mümtaz eyâlete firar eden Ermenilerin vaziyetinden rahatsızlık duyulduğu resmî vesikalardan anlaşılmaktadır⁹⁵.

Mısır, Girit, Kıbrıs, Cebeli Lübnan, Tunus, Rumeli-i Şarkî, Bulgaristan, Bosna-Hersek ve Sisam gibi mümtaz ve muhtar eyâlet ahâlisinden olup daimî veya muvakkaten İstanbul'da bulunan müslüman veya gayrimüslimlere

92 Nalbant, 146.

93 **Avrupa'daki Türkiye**, Trc. Adnan Sınar/Ş. Serdar Türet, I/170.

94 Heidborn, 23 (Nkl. Nalbant, 143.)

95 DH. TMİK. M. 7 Z 1316, 68/72.

talepleri hâlinde Osmanlı nüfus tezkeresi verilir verilmemesi mesele olmuştur. Tahrir-i nüfus hakkındaki talimatnâmenin 15. maddesinde ticaret sebebiyle İstanbul'da bulunan bu gibilerin yabancılar defterine kaydedileceği bildirilmekle beraber nüfus tezkeresi verilmesi hakkında bir sarahat bulunmaması 1303/1885 tarihinde bir takım yazışmalara mevzu teşkil etmiştir⁹⁶. Bilahare Şûrâ-yı Devlet mümtaz eyâlet ahâlisinden olup diğer Osmanlı vilâyetlerinden birinde ikamet edenlere talep vukuunda nüfus tezkeresi verilmesini kararlaştırmıştır⁹⁷. Mümtaz eyâlet ahâlisinden olanlara Osmanlı nüfus tezkiresi, pasaport, pasavan ve mürur tezkiresi vermek meşru olmadığı halde, bunlardan Osmanlı memleketinin diğer kıtalarından birine yerleşenlere, talep ettikleri takdirde doğum yerleri yazılmak üzere bu gibi evrakın verilebileceğine dair Sadâret'in 1316/1899 tarihli bir tezkiresi vardır⁹⁸.

Mümtaz eyâlet ahâlisinden diğer Osmanlı vilâyetlerine geldiği halde nakl ve hicretleri tahakkuk etmemiş olanlara nüfus tezkiresi verilmekten sarfı nazar edilmesi, memleketlerine dönüşlerinde taşıdıkları pasaport ve pasavanlarının vizesiyle iktifâ olunması ve kendilerine mürur tezkiresi verilmemesi Şûrâ-yı Devlet tarafından kararlaştırılmış; keyfiyet 1898 tarihli bir tezkire-i sâmiye ile tamim edilmiştir. Bununla beraber Mısır, Bosna-Hersek ve Kıbrıs ahâlisinden olup bazı mücbir sebeplerden dolayı memleketiyle alâkalarını kesememiş bulunan ve Osmanlı vatandaşlığını iddia edenlerin vaziyeti mesele teşkil etmiştir. Bunlar emlak alım satımı ve başka muamelelerde bulunabilmek için nüfus tezkiresi istemiş; ayrıca pasaport ve pasavanı olmayanlar da mürur tezkiresi talep etmiştir. 1315/1898 tarihinde, bu hususun defalarca istizan edildiği halde, bir cevap alınmadığından yakınılmıştır⁹⁹. Dâhiliye Nezâreti 1315/1897 tarihinde bu muamelelerin sıhhati için nüfus tezkeresi ibrazı gerekmediği için taraflardan böyle bir talepte bulunulmaması gerektiğini beyan ederek meseleyi çözmeye çalışmıştır¹⁰⁰.

Mümtaz eyâlet ahâlisinden olup diğer Osmanlı vilâyetlerinde herhangi bir sebeple bulunanlar bedel-i askeriye ile mükellef değildi. Ancak "nakl-i hâne" edenler askerlik kanunu gereğince askerlik veya bedel-i askerî ile mükellef tutulurdu¹⁰¹. Tamamen hicret etmeyip tahsil gibi sebeplerle Osmanlı memleketinde bulunan eyâlet-i mümtâze sâkinleri askerlikten muaf

96 ŞD 14/R/1303. 2503/20.

97 A.MTZ.(4) 26 Ra 1315, 47/72.

98 DH. MKT. 24 B 1316, 2145/78.

99 DH. MKT. 26 Ra 1315, 47/72.

100A.MTZ.(4) 26 Ra 1315, 47/72.

101ŞD 4 L 1314, 2665/9.

tutulurdu. Bu mealde 1308/1890 tarihinde Seraskerlik'ten nüfus idarelerine tezkere yazılmıştır¹⁰². Bedel-i askerînin tenzili maksadıyla Mısır ve Cebel-i Lübnan gibi eyâlet-i mümtâzeye yerleşen gayrimüslimlerin nüfus sicillerinden kaydının silinip silinmeyeceği 1306/1888 tarihinde Suriye Vilâyeti tarafından merkezden sorulmuştur¹⁰³.

Eyâlet-i mümtâzeye yerleşip burada askerlik yaptıktan sonra tekrar Osmanlı vilâyetlerine dönenlerin bu hâli vatandaşlıktan ıskatı gerektirmediği gibi, kendilerine nüfus tezkiresi verilmesinde de bir mâni görülmemiştir. Nitekim Bulgaristan'a gidip burada askerlik yapıp on beş sene sonra tekrar memleketine dönen Rum milletinden birisinin vaziyeti hakkında Edirne Vilâyeti'nden yazılan tahrirata Dâhiliye Nezâreti bu yolda cevap vermiştir¹⁰⁴.

Ecnebi devletlerde olduğu gibi, mümtaz eyâletlerde çalışan Osmanlı memurlarına da maaş farkı ödenirdi. Osmanlı resmî makamlarından verilmiş ihtirâ beratı gibi vesikalar, mümtaz eyâletlerde de muteber tutulurdu.

Mümtâz eyâletlerin, diğer vilâyetler gibi merkezdeki muamelelerini yürütmek üzere *kapı kethüdâları* bulunurdu. Bu mümtâz eyâletlere de merkezden *komiserler* tayin edilirdi. Meselâ Gazi Ahmed Muhtar Paşa senelerce Mısır'da komiserlik yapmıştır. Bu kapı kethüdâları pekiyi nâm bırakmamış olmakla beraber, komiserler buldukları eyâletlerde hem olup-bitene nezâret edip merkeze bildirmek, hem de yerli halktan ileri gelenlerin kalblerini celbederek merkeze bağlamak hususunda umumiyetle müspet rol oynardı.

Mümtaz eyâletlere dair işler Tanzimat Devri'nde Bâbîâlî'de *Eyâlât-ı Mümtâze Kalemî Müdiriyeti* tarafından görülürdü. Yazışmalar bu kalem vasıtasıyla yürütülürdü. Evrak doğrudan buraya havâle olunur; iş sahipleri doğrudan buraya müracaat ederdi. Gerekli tedkikat bu kalem tarafından yapılır; havâle olunan evrak veya yapılan müracaat üzerine ne lâzım geldiği yazılır; icabında müsteşarlık veya Sadâret'ten istizan olunarak (sorularak) gereği icrâ edilirdi.

Osmanlı makamlarınca verilen resmî evrak eyâlât-ı mümtâze kalemî tarafından tasdik edildikten sonra mümtaz eyâletlerde kabule şâyân tutulurdu. Böyle iken Bulgaristan Emâreti, ecnebi devlet teb'ası için olduğu gibi Umûr-ı Hukukiyye-i Muhtelita kalemince tasdik olunmadıkça kabul etmemeye başlamıştır. Osmanlı teb'asının Bulgaristan'daki mesâlihi (işleri), Bulgaristan

102DH. MKT. 3 R 1308, 1781/72.

103DH. MKT. 15 Ş 1306, 1616/118.

104DH. MKT. 23 L 1323, 1034/37.

teb'asının Osmanlı memleketindeki mesâlihinden daha fazla olduğundan dolayı müteakabiliyete müracaattan kaçınılmıştır. Dikkate değen husus şudur ki, bir mümtaz eyâlet olmasına rağmen müstakil gibi hareket eden Bulgaristan'a karşı Bâbîâli müessir bir tedbir alamamış; buna dair 1320/1902 tarihli yazısıyla Dâhiliye Nezâreti'ne idare-i maslahat edilmesini tavsiye etmekten öte bir şey yapamamıştır¹⁰⁵.

Artık mümtaz eyâlet sayısı çok azaldığı için olsa gerek, Eyâlât-ı Mümtâze Kalemî Birinci Cihan Harbi sırasında lağvedilmiştir¹⁰⁶. Mümtaz eyâletler ile haberleşme Sadâret tarafından yürütüldüğü için, bu hususta Hâriciye Nezâreti'ne değil, doğrudan Sadâret'e müracaat edilmesi hususunda Dâhiliye Nezâreti'nin 1326/1911 tarihli bir tahriratı vardır¹⁰⁷.

C. Meşrutiyet Devri

I. Meşrutiyet'in fiyaskoyla bitişi (1878), merkezîyetçiliğin güçlenmesi ve Sultan II. Abdülhamid'in o zamanki başka musibetlerin de tesiriyle dedesi Sultan II. Mahmud gibi ipleri saraya almasına sebebiyet vermişti. Rejimi devlet ricâline itimatsızlık üzerine kurulmuş bu devirde çoğalan vilâyetlerin başına tecrübeli vâli bulmak zorlaştı. Vâlilerin salâhiyetleri eskiye göre daraltılmıştı. Vâliler vaktiyle (1839-1877 arasında) kaymakamları merkeze sormadan, mutasarrıfları ise Bâbîâli'nin izniyle seçebilir; malî ve adlî işlerle nâfia (bayındırlık) hizmetlerine nezâret ederdi¹⁰⁸. Vilâyetlerde irade-i seniyye (padişah fermanı) nâdir işitilir; bunlar da fevkalâde ıslahat veya devletçe mühim görülen bazı muamelelere dair olurdu. Artık bir belediye âzâsı, bir zâbıta çavuşu, bir polis neferi için merkezden, hatta padişah'tan emir verilmekte; en küçük memur merkezden tayin edilmektedir. Vâlilere soran yoktur. Bu da memurların hâmilelerine güvenerek taşradaki âmirlerini takmamalarına ve suiistimallerin artmasına müncer olmuştur. Bu ölçüde bir merkezîyet, haberleşmede ileri bir seviyeyi gerektirdiği için, idarî işlerde tıkanmalar artmıştır. İttihatçılar, bu usulü değiştirme va'diyle başa geçmiş; ancak kendileri de benzer şekilde davranmayı tercih etmiştir. Bunun altında idarî adem-i merkezîyetin, siyasî adem-i merkezîyete varma korkusu yatmaktadır¹⁰⁹.

105DH. MKT. 28/C/1320, 587/2.

106Biyograf İbnülemin Mahmud Kemal İnal eyâlât-ı mümtâze kalemî müdürlüğünde bulunmuştur.

107DH. MKT. 24 B 1316, 2145/78.

108Ahmed Vefik Paşa'nın bu yoldaki hareketi Bursa Vâliliği'nden azil sebeplerinden birini teşkil etmiştir. İnal, II/687.

109Yayla, 76-77.

1908'den sonra müstakil livâların sayısı artmıştır. Bunun altında İttihad ve Terakki hükûmetinin merkezîleşmesi arttırma ve klasik vilâyet düzenini değiştirerek parti vâsıtasıyla kontrolü arttırmak arzusu yatmaktaydı. 1877'de Cebel-i Lübnan, Beyrut, Kudüs-i Şerif ve Canik (Samsun) müstakil sancak (livâ) iken; 1918'de bunlardan başka Şehrîzor, Asîr, Medine, Urfa, İzmit, İçil (Mersin), Eskişehir, Bolu, Teke (Antalya), Çatalca, Karesi (Balıkesir), Kalei-sultaniye (Çanakkale), Kayseri, Karahisarısâhib (Afyon), Kütahya, Menteşe (Muğla), Maraş ve Niğde de müstakil livâ hâline gelmişti. Cumhuriyetten sonra vilâyetler kaldırılarak, sancaklara vilâyet ve mutasarrıfa da vâli adı verilmiş; başında kaymakamın bulunduğu kazâ teşkilâtı muhafaza edilmiştir.

Kanun-ı Esasî'nin 108. maddesi vilâyet idaresinin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif kâidesi üzerine kurulduğunu söyler. Böylece merkezî ve mahallî idareler bakımından temel anayasal prensipler konulmuş oluyordu¹¹⁰. Bu maddede geçen tefrik-i vezâif tabiri umumiyetle hükûmetin umumî vazifelerinden siyasî olanların merkez; bunun dışında kalanların mahallî idarelerce yürütüleceği şeklinde anlaşılmıştır¹¹¹. Kanun-ı Esasî vilâyet idaresinde tefrik-i vezâif usulünü va'dettiği halde, vilâyet umumî meclislerinin vazife ve intihablarına dair kanun yapılmadığı gibi, Meclis-i Meb'usan'ın feshinden sonra zaten salâhiyetleri mahdut olan bu meclislerin toplanması da mümkün olmamıştır. Ancak bu devirde birer idarî adem-i merkezîyet müessesesi olarak belediyeler ve belediye meclisleri faaliyetlerini yürütmüş; halk bu vasıta ile belde idaresinde söz sahibi olmuştur¹¹².

1331/1913 senesinde *İdare-i umumiye-i vilâyât kanun-ı muvakkati* neşredildi¹¹³. Kanunun Meclis-i Meb'usan'daki hususî encümünde hazırlanan mazbatasında tefrik-i vezâif ve tevsi-i mezuniyet uzun uzadıya tarif edildikten sonra, merkezîleşmenin ancak mutlakiyete yaraşır bir idare tarzı olduğu; meşrutiyette ise idare tarzının tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif esaslarına göre kurulduğu ifade edilmektedir. Merkezîleşme usulünün verdiği zararlar sayılmaktadır. Siyasî ve idarî adem-i merkezîleşmenin karıştırılmaması gerektiği ve arzulanan şeyin ikincisi olduğu vurgulanmaktadır. Kanuna göre bir bakıma merkezî idarenin bir uzvu olan vilâyetlerde maarif, nâfia, ziraat gibi her nezâretin bir şubesi vardır. Bu teşkilatın üzerinde icraî karar alma hakkını hâiz vâli bulunur. Vilâyetlere 75. madde ile açıkça hükûmî şahsiyet (şahs-ı manevî) tanınmıştır. Vilâyet bütçesini hazırlayıp bu çerçevede icraî karar alma salâhiyetiyle donatılmış olan meclis-i umumî halk tarafından seçilir;

110 Nalbant, 136.

111 Onar, II/707, Tönük, 224.

112 Âdil, Mukayeseli Hukuk-ı İdare, 218-219.

113 Düstur: II/5/186.

bunun tayin ettiği âzâlardan mürekkep encümen-i vilâyet ise meclis nâmına iş görür. Vilâyet şahs-ı manevîsinin mümessili vâlidir. Meclis kararları idarî vesayete tâbi olup vâlinin tasdiğiyle icrâ edilir. Vâli tasdik etmediği kararlara bir ay içinde Şûrâ-yı Devlet nezdinde itiraz hakkını hâizdir. Bu kanunla taşra idaresinde adem-i merkeziyet prensibi resmen kabul edilmiş olmaktadır ki cumhuriyet devrinde de bu esaslar meriyetini sürdürmüştür.

Bu devirde annesi yoluyla hanedana mensup olduğu için Avrupalılardan *ca prens* diye tanınan, fakat rejim muhalifi bir sosyolog olan Sabahaddin Bey (1878-1948), İngiltere-Amerika örneğine benzer adem-i merkeziyetçi bir idarenin kurulmasına dair bir görüş taraftarıydı. Böylece devletin sosyal ve ekonomik nizama müdahalesi asgariye inecek, bu da cemiyetin kalkınma ve gelişmesine imkân sağlayacaktı. Prens Sabahaddin'in temsil ettiği bu görüşe göre, seçimle gelecek belediye meclisi âzâları idarede rol sahibi olacak; vilâyet meclislerinde ve jandarma birliklerinde her milletten nüfus nisbetinde mümessiller bulunacak; ülkede imtiyazlı hiçbir grup olmayacak; ancak vâli, mutasarrıf, defterdar, hâkim ve savcılar merkezden tayin olunacaktı¹¹⁴.

Prens, cemiyetin geri kalış sebeplerinden birisi olarak gördüğü kolektivist yapının derhal terk edilip ferdiyetçiliğin benimsenmesi gerektiğini her fırsatta tekrarlamıştır. Bu bakımdan Tanzimat Fermanı, ülke gelirlerini tek bir hazinede toplayıp, maaş bakımından bu hazineye bağladığı bütün memurları hazineyi elinde tutan güce bağlamaktan, bir başka deyişle merkeziyetçiliği güçlendirmekten başka bir yenilik getirmemiş; bu da büyük bir siyasi çekişme ve ahlâk düşüklüğüne yol açmıştır¹¹⁵. Ona göre adem-i merkeziyetçilik biricik kurtuluş yoludur. “Yemen ve Selânik vilâyetleri sâkinlerinin tarz-ı maişetleri birbirinden çok farklıdır. Buraların meselelerini, çok uzakdaki İstanbul'da yaşayan memurlar değil, Yemen ve Selânik'te yaşayanlar bilir. O halde yapılacak iş, vâli ve vilâyet memurlarının salâhiyetlerini genişletmek, meclis-i umumî açmak, belde halkına ödedikleri vergilerin harcandıkları yerleri tayin ve teftiş hakkı vermek olmalıdır. Merkeziyetçilik devam ettiği müddetçe fikrî teşebbüsün ilerlemesi mümkün olamaz. Bu olmadan da vilâyetler imar edilemez”¹¹⁶.

114 Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin Programı (1906), **Prens Sabahaddin-Gönüllü Sürgünden Zorunlu Sürgüne-Bütün Eserleri**, Haz. Mehmet Alkan, İstanbul 2007, 144-145.

115 **Türkiye Nasıl Kurtulabilir?**, Haz. Şazi Kösemihal, İstanbul 1965, 56.

116 İkdâm, 19 Ekim 1908'dan nakleden Bayram Bayraktar: **Günümüzde Yeniden Değerlendirilmesi Gereken Bir Düşünür: Prens Sabahattin Bey**, Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi, Sayı 6, DEÜ, İzmir 1997, 56.

Prens Sabahaddin, Hicaz Demiryolu meselesinde ihtilâs ile itham edilip 1899'da Avrupa'ya kaçan babası Mahmud Celâleddin Paşa ile Fransa'da yaşadı ve *Jön Türkler* denilen muhalefet teşkilâtına katıldı. *Science Social* ekolünün kurucusu Edmond Demolins'in tesiri altında kaldı. Dedesi Sultan II. Mahmud gibi merkezîyetçiğin yeniden tesis edilerek memleketin çöküşten kurtarılabilceğine inanan dayısı Sultan II. Abdülhamid'in politikasına bir reaksiyon geliştirdi. Paris'te 1902 tarihli Jön Türk Kongresi'nde fikirlerini ortaya koyması ve İngiliz yanlısı bir darbe savunması üzerine hareket ikiye bölündü. Bir taraf, sonraları Âyân Reisi olan Ahmed Rıza'nın yanında yer aldı, Prens'in etrafında toplananlar da *Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti*'ni kurdu¹¹⁷.

İngiltere'nin de o yıllarda Osmanlı İmparatorluğu hakkında buna paralel bir politika izlediği anlaşılmaktadır. Bu görüşler öncelikle Prens'in mensup olduğu İttihad ve Terakki Fırkası içinde menfi reaksiyonla karşılaştı. Bu fikrin itibar görmemesinin en mühim sebebi de Türk olmayan unsurların ayrılma taleplerine elverişli zemin hazırlayacağı endişesidir. Bunda biraz da parti idaresinde Germanofillerin söz sahibi olmasının rolü vardır. Prens, parti içindeki *Anglofil* kanada mensuptu. Anglo-Saksonların o zamanki yükselişinde adem-i merkezîyetçi geleneklerinin büyük rolü olduğunu ileri sürüyor; Osmanlı gayrimüslimlerinin kültürel ve malî vaziyetlerindeki ilerlemeyi de olabildiğince adem-i merkezîyetten istifadelerine bağlıyordu.

Hüseyin Cahid başta olmak üzere hayli kimse kendisini tenkid için yazılar yazıp, Prens'in fikirlerinin Osmanlı milletini bölüp ülkeyi parçalayacağını söyledi. Prens de usanmadan bunlara cevap verdi. Arzuladığı idare tarzının kasıtlı olarak siyasî adem-i merkezîyet, yani federalizm olarak algılanıp lanse edilmesine de karşı çıktı. Siyasî değil, idarî adem-i merkezîyete taraftar olduğunu, bunun da Kanun-ı Esasî ve İttihat ve Terakki Cemiyeti programında yazan tevsi-i mezuniyetten başka bir şey olmadığını söyledi¹¹⁸. Cezâir-i Bahr-i Sefid Akdeniz Adaları) dışında her yerde gayrimüslimlerin ekalliyetle olduğunu ileri sürerek adem-i merkezîyetçiliğin imparatorluğun dağılmasına sebebiyet vereceği iddiasının doğru olmadığına dikkat çekti¹¹⁹. Bütün bunlar, cumhuriyet sonrası üniterizm-federalizm meyanındaki siyasî-idarî

117 Bemard Lewis: **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, Trc. M. Kıratlı, Ankara 1970, 199-201.

118 Mamafih Osmanlı ülkesindeki gayrimüslimler adem-i merkezîyetten istifade ettiği halde, Müslümanların merkezîyetçilik sebebiyle geri kaldığını söylemesi, Prens'in aslında adem-i merkezîyetten kasdının idarî değil, siyasî olduğu şeklinde de anlaşılabilir.

119 İkdâm, 18 Ekim 1908'den nakleden Bayraktar, 55. Ayrıca bkz. Nezahet Nurettin Ege: **Prens Sabahaddin. Hayatı ve İlmi Müdafaları**, İstanbul 1977, 33.

münakaşaların da zeminini teşkil etmiştir.¹²⁰

Prens'in yazılarında ısrarla idarî adem-i merkeziyetin tevsi-i mezuniyet ile aynı şey olduğunu söylemesi dikkat çekicidir. Bunların birbirinden farklı olduğunu bilmez değildi. Muhtemelen acımasız tenkidleri yumuşatmak için böyle davranmıştır. Anlaşılan odur ki, zamanında politik ve kültürel hayatta söz sahibi çok kimseler de bu ayırmadan habersizdir. Mamafih adem-i merkeziyet veya merkeziyet ile tevsi-i mezuniyeti irtibatlandıran, öte yandan adem-i merkeziyet ile tefrik-i vezâifin aynı olmadığı yönünde çeşitli görüşler vardır¹²¹.

Bazılarına göre Kanun-ı Esasî'de idarî prensipler olarak zikredilen tevsi-i mezuniyet ile tefrik-i vezâif, münhasıran adem-i merkeziyeti ifade eder¹²². Hatta Kanun-ı Esasî'nin idarede tevsi-i mezuniyet ile tefrik-i vezâifi emreden maddesi yanında idarî vesayetden hiç söz etmemesini adem-i merkeziyet lehine tefsir edenler olmuşsa da tatbikat bunun hilâfına cereyan etmiştir¹²³.

Prens Sabahaddin bu ikisini tefrik yapmadan bir arada ele alanlardandır. Ahmed Nazif Bey de Prens'in yolundan giderek adem-i merkeziyeti siyasî ve idarî olarak ikiye ayırdığını söyledikten sonra, siyasî adem-i merkeziyetin memleketi parçalanmaya götüreceği için tehlikeli bulmakta, idarî adem-i merkeziyetin ise tevsi-i mezuniyetten başka bir şey olmadığını kaydeder¹²⁴. Müellif idarî adem-i merkeziyetin ifrat ve tefritlerine dikkat çeker. Mısır Hıdivliği'ne verilen idarî adem-i merkeziyetin ifrata vardırılabilmektedir, adeta istiklâl derecesinde tevsi-i mezuniyetler verildiği için istibdat ve keyfî idarenin doğduğunu; idarî adem-i merkeziyetçiliğin tefrit kısmı da merkeziyetçilik olup en ziyade Sultan Hamid'in 30 senelik saltanatı zamanında hüküm sürdüğünü söyler¹²⁵. Demek ki Ahmed Nazif'e göre tevsi-i mezuniyet adem-i merkeziyettir, bunun aşırı tatbikatı olabilir. Kanun-ı Esasî'nin 108. maddesi

120 Cenk Reyhan: **Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare**, Ankara 2007, 88.

121 Yayla, 95-98.

122 G. C. Scalieri: **Le Régénération Constitutionnelle-La Décentralisation et La Réforme Administrative**, Constantinople 1911, 62-63 (Nkl. Yayla, 81).

123 Yayla, 83.

124 Yayla, 87-88. Müellif bu malumatı Suriye-Beyrut adliye müfettişi, Burdur, Kastamonu, Antalya mutasarrıflığı yapmış olan Ahmed Nazif Bey'in **Usûl-i Aşâir** adlı eserinden naklediyor (Derseadet 1331, s. 5-6). Ne var ki adı geçen kitap adından da anlaşılacağı gibi bambaşka mevzulara dairdir. Müellif bunları başka bir eserde görüp, sehven Ahmed Nazif Bey'in Usûl-i Aşâir'ini referans göstermiş olsa gerek.

125 Ahmed Nazif, 12 (Nkl. Yayla 88).

böyle aşırı tatbikata yol açabilecek mahiyettedir.¹²⁶

Musliheddin Âdil de tevsi-i mezuniyet ile adem-i merkeziyeti bir görenlerdendir. Mahallî işlerin doğrudan hükümet tarafından yapıldığı mutlak bir merkeziyete meşrutiyette izin verilemeyeceğini söyler. Burada adem-i merkeziyetin (décentralisation) tatbik edileceğini kaydettikten sonra, bunun da mutlak surette kullanılmasının siyasî adem-i merkeziyete yol açacağından bahisle, bu şekle tevsi-i mezuniyet denilmesini münasip görmekte, Kanun-ı Esasî'nin de bunu kabul ettiğini beyan etmektedir. Tam bir idarî adem-i merkeziyet, bütün mahallî memurların oradaki halk tarafından seçilmesini gerektirir. Bu ise bizde kabul edilmemiştir. Tevsi-i mezuniyette mahallî memurların salâhiyetleri genişletilmiştir. Ahali, kendileri tarafından seçilen vilâyet meclisi vâsıtasıyla idare işlerine karışabilmektedir. Tevsi-i mezuniyetin adem-i temerküz (déconcentration) ile bir tutulması yanlıştır. Adem-i temerküz, tevsi-i mezuniyetin bir derece aşağısı, yani merkeziyete yaklaşanıdır. Tevsi-i mezuniyet adem-i temerküzü gerektirir; ama adem-i temerküz tevsi-i mezuniyeti icab ettirmez. Adem-i temerküzde, mahallî işler mahallî memurlarca görülür ama âzâlarını halkın seçtiği meclislerden bahsedilemez¹²⁷. Görülüyor ki Prens Sabahaddin “adem-i merkeziyet tevsi-i mezuniyettir, yani taşra memurlarının salâhiyetlerinin genişletilmesinden ibarettir” derken, Musliheddin Âdil bunu adem-i temerküz olarak görmekte ve tevsi-i mezuniyetten ayırmaktadır. Ona göre tevsi-i mezuniyet adem-i merkeziyetin daha mahdut bir şeklidir.

Musliheddin Âdil der ki: İdarî adem-i merkeziyetin tezahür ettiği mahallî idarelerde bazı hizmetler yine merkezce görüldüğü için bunların gecikmesine fırsat vermek için mahallî merkez memurlarına kâfi salâhiyetin tanınması gerekir. İşte merkeze ait hak ve salâhiyetlerden bazısının yine merkeze bağlı mahallî memurlara veren ve bunların salâhiyetini genişleterek kendilerine resen karar alma hakkı bahşeden sisteme tevsi-i mezuniyet (déconcentration) denir. Tevsi-i mezuniyet memuriyet bakımından bir adem-i merkeziyettir. Bunun idarî adem-i merkeziyetle karıştırılmaması gerekir. Tevsi-i mezuniyet merkezî idare ile onun memurları arasındaki münasebetlere; idarî adem-i merkeziyet ise, merkezî idare ile mahallî menfaaları idare eden uzuv ve heyetler arasındaki münasebetlere mütealliktir¹²⁸. Kanun-ı Esasî ve Teşkilât-ı Esasiyye Kanunu idarî adem-i merkeziyet yerine tefrik-i vezâif tabirini kullanmış ise de, idarî adem-i merkeziyet merkezle

126 Yayla, 90.

127 Âdil, Hukuk-ı İdare Dersleri, 337-341 (Nkl. Yayla, 89-90).

128 Âdil, Mukayeseli Hukuk-ı İdare, 211.

mahallî teşkilât arasında hizmet ve vazifelerin ayrılmasını gerektirdiği için tefrik-i vezâif tabiri de şüphesiz aynı mânâyı ifade eder¹²⁹.

Mustafa Şeref, Kanun-ı Esasî'nin 108. maddesindeki tevsi-i mezuniyet prensibini, merkeziyetin ılımlı bir şekli olarak vasıflandırır ve der ki: Adem-i merkeziyette amme hizmetleri, ahâlinin seçtiği memurlarca yerine getirilir. Bu memurlara mücerret ve bağlayıcı kararlar alma imkânı tanınır ve bir de kolluk vazifesini görmek üzere az-çok bir silahlı kuvvete de sahip olunursa federalizm ortaya çıkar. İdarî adem-i merkeziyetin tabii neticesi budur¹³⁰. Merkezce tayin olunan memurların reislerinin karar alma ve icra hususundaki salâhiyetleri genişletilir ve bunların yanına karar esaslarını hazırlamakla mükellef ilmî ve fennî bir meclis katılırsa, buna déconcentration denir ki adem-i cem'-i merkeziyettir. Memleketimiz için hayırlı olan da budur”¹³¹. İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Kanun lâyihasını hazırlayan encümen mazbatasında, “Tevsi-i mezuniyet, merkezî dairelerin karar ve icrâ kudretinin bir kısmının maiyet memurlarına devredilmesi demektir” diyor¹³².

Kanun-ı Esasî'nin 108. maddesinde geçen tefrik-i vezâif tabiri de münakaşa mevzuudur. Yukarıda zikredilen encümen mazbatasında diyor ki: “Devletin siyâsî ve idarî vazifeleri birbirinden ayrıdır. Siyasette merkeziyet şarttır. İdarede ise tefrik-i vezâif gereklidir. Hariciye, harbiye, bahriye, adliye, maliye ve zabıta işleri siyâsî; nâfia, maarif, ziraat, ticaret, sanayi, belediye ve hayır işleri idarîdir ve idarî merkeziyetten zarar görebilecek mahallî menfaatlere dair işlerdir. Şu halde tefrik-i vezâif adem-i merkeziyettir. Aşırı tatbikatı siyâsî adem-i merkeziyete sebebiyet verebilir. Siyâsî adem-i merkeziyete yol açabilecek vazifeler merkezde toplanır diğerleri mahallî idarelere bırakılır”. Buna mukabil Maarif Nâzırı Emrullah Efendi der ki: “Bir memleketi idare etmek için, idare içinde de teşri, icrâ, kazâ tefrikine benzer bir tefrike ihtiyaç vardır: İcrâ, müzâkere, kazâ. Bu üç vazife bir elde toplanabileceği gibi, tamamen veya kısmen tefrik edilerek aynı mercilere de tevdi edilebilir. İşte tefrik-i vezâif budur”¹³³. Yayla, “Eyâlât-ı mümtâze tatbikatı yanında tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif usulü ya pek cılız kalır; ya çok zorlanıp şişer, ya da hiç yan yana getirilmez. Bizce sağlıklı olan sonuncusudur” diyor¹³⁴.

129 Âdil, Mukayeseli Hukuku İdare, 218.

130 Mustafa Şeref, 27.

131 Mustafa Şeref, 29.

132 Bu ehemmiyetli mazbata için bkz. Görelî, 10-16.

133 Emrullah: **Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti'nin 1327 senesi 4. Konferansında tanzim olunan programa dair izahnâme**, Kostantiniyye 1330, 62-64 (Nkl. Yayla, 97).

134 Yayla, 108.

Dârülfünun Hukuk Mektebi profesörlerinden İsmail Hakkı Bey merkeziyet ve adem-i merkeziyeti birbirinden ayrı iki sistem olarak ortaya koyduktan sonra, adem-i merkeziyetten beklenen faydaları mümkün mertebe temine hizmet etmek için, adem-i merkeziyetle aynı şey olmamakla beraber merkeziyet esasından tamamen ayrılmamak üzere tevsi-i mezuniyet (déconcentration) usulünü öne sürmektedir¹³⁵. İsmail Hakkı Bey tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaifi modern idare hukukçuları tarzında ayrı yerlerde mütalaa etmektedir. Tevsi-i mezuniyet, merkezî dairelere ait karar ve icra kudretinden bir kısmını maiyet memurlarına tevdi eylemektir. Meselâ merkeziyet usulünde ancak bir nâzırın halledebileceği maddelerden bir kısmını kanunun hususî müsaadesiyle vâli veya mutasarrıfın salahiyet dairesine dâhil etmek tevsi-i mezuniyet demektir. Bu takdirde tevsi-i mezuniyet ancak memurlar hakkında kabil-i tatbiktir. Tefrik-i vezâif ciheti ise bilakis ahaliye taalluk eder. Tefrik-i vezaif, bir devlette hükümetin deruhde ettiği vazifeleri ehemmiyetine göre taksim etmek, bunlardan bir kısmını merkezî hükümete tahsis ile geri kalan kısımlarını lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilâyetlere ve belediyelere tevdi ve tahmil eylemektir. Burada nazara alınması gereken husus, devlet vazifelerinden siyasî olanlarla idarî bulunanların yekdiğerinden tefrikidir (ayrılmasıdır). Burada mevzubahis olan tabiatıyla münhasıran mahallî menfaatlara müteallik bulunan idarî vazifelerin kısımlarıdır ki burada tefrik-i vezaif tatbik olunabilir¹³⁶.

1908'den sonra ülkeye dönen Prens Sabahaddin hayranı gençler *Nesl-i Cedid* adlı bir cemiyet kurdular. Fikren ters düştüğü İttihat ve Terakki Cemiyeti'nden ayrılan Prens, *Ahrâr Fırkası*'nda yer aldı ise de seçimlerde muvaffakiyet gösteremeyince, *Hürriyet ve İtilâf Fırkası*'na geçti. 1913'de tekrar sürgüne çıkmak zorunda kaldı. 31 Mart Vak'ası'nın tertipçilerinden olduğu söylenir.

Bu fikirleriyle Prens Sabahaddin, Hilmi Ziya Ülken tarafından sosyal bir devrimci olarak görülmüş¹³⁷; Niyazi Berkes tarafından da İngiliz devlet adamlarına, Avrupalılara, Hıristiyan unsurlara ve bazı Arnavut politikacılara âlet olmakla itham edilmiştir¹³⁸. Bernard Lewis ise, "Zaman Prens'in görüşlerinin, ayrılıkçı milliyetçiliğin ve yabancı emperyalizmin tehdit ettiği imparatorluğun bütünlüğü için tehlikeli bir formül olduğunu göstermiştir" diyor¹³⁹.

135 İsmail Hakkı, 81.

136 İsmail Hakkı, 288-289.

137 Hilmi Ziya Ülken: **Türkiye 'de Çağdaş Düşünce Tarihi**, İstanbul, 1979, 326-335.

138 Niyazi Berkes: **100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi**, İstanbul, 1975, 342-343.

139 Lewis, 202.

Bir başka açıdan bakılacak olursa, ayrılıkçı milliyetçiliğin ve yabancı emperyalizmin önlenemez güçte olduğu bir zamanda, Prens'in görüşleri tatbik edileseydi, belki imparatorluğun felâket dolu malum çöküşü yaşamayacağı, farklı din ve ırkların yaşadığı beldelerin müstakil olsa bile gevşek bağlarla merkeze bağlı kalmaya devam edeceği de söylenebilir. Nitekim fiilen istiklâlini elde etmiş milletleri bünyesinde barındıran Osmanlı Devleti'nin, kendisini çetrefil durumdan kurtarıp İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth) gibi bir birlik kuramaması bir hayal kırıklığı olarak görülmüştür¹⁴⁰.

Bir tarafta Prens Sabahaddin'in adem-i merkezîyetçi, diğer tarafta Ahmed Rıza'nın merkezîyetçi fikirleri İttihad ve Terakki Cemiyeti'nde iki klik meydana getirdi. Cemiyetin hâkimleri ikincisinde karar kıldılar.

1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, güçlü bir adem-i merkezîyetçiliğe zemin teşkil etmiştir. Merkezîyetçilik sınırlı ve istisnâdır. Adem-i merkezîyet ise aslî ve umumî bir prensip olarak kanunda yer almıştır. "Hususî hayatında muhtariyeti hâiz bir manevî şahsiyet" teşkil eden nâhiyenin başında seçilmiş müdür ve yanında seçilmiş bir meclis bulunmaktadır¹⁴¹. Cumhuriyetten sonra 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile idarede Kanun-ı Esasî'dekine benzer şekilde tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif prensibi kabul edilmiştir¹⁴².

II. İMTİYAZLI OSMANLI EYÂLETLERİ

1. Memleketeyn (Eflâk ve Boğdan) Beyliği (Romanya)

Eflâk (Vlahya, Ulahlar ülkesi), bugünkü Romanya'nın Dobruca ve Transilvanya hâricindeki topraklarını; Boğdan ise Moldavya'yı ifade eder ki bugün yarısı Romanya'nın elindedir. Eflâk, Yıldırım Sultan Bayezid ve Voyvoda Mircea zamanında 1396'da Osmanlı hâkimiyetini tanıyıp haraç ödemeye başladı. Segedin Muahedesi ile Eflâk Voyvodası'nın Macar Kralı'na tâbi olmakla beraber, Osmanlı Devleti'ne haraç ödemesi kabul edildi. Boyarlar (asilzâdeler) Osmanlı tarafını tuttu ise de Kazıklı Voyvoda diye bilinen Vlad Tepeş'in Osmanlı aleyhdarı politikası üzerine, Fatih Sultan Mehmed Eflâk'ı fethetti. Boğdan'ın Osmanlı hâkimiyetine girişi Eflâk'tan sonradır. 1455 senesinde 2000 altın haraç ödemek üzere İstanbul ile anlaşmıştı. Bir müddet sonra

140Türk Zafer Tunaya: **Hürriyetin İlanı**, İstanbul 1959, 29-30- 79-80.

141 Yayla, 130.

142Doğu Anadolu'daki Ermeni taleplerine karşı Kürtleri yanına almak isteyen Ankara hükümetinin 1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nda mahallî idarelere muhtariyet tanıyan bu maddeleri sevkettiği; Lozan Muâhedesi ile Ermeni talepleri bertaraf edildikten sonra, 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile bu maddelerin kaldırıldığı anlaşılmaktadır.

vergisini ödemekten kaçınması sebebiyle 1475'den itibaren Osmanlı ülkesine ilhak edildi. Osmanlılar Eflâk ve Boğdan'a iki prenslik mânâsına *Memleketeyn* adını vermişti. Dobrovenedik sayılmazsa, Eflâk, Kırım ile beraber Osmanlı Devleti'nin ilk imtiyazlı eyâletidir. Zaten Eflâk'ın fethinde Osmanlı ülkesinde Rumeli ve Anadolu olmak üzere yalnızca iki normal eyâlet vardı.

Toprak sahibi Müslümanların yaşamadığı, ancak ticaret için girip çıktığı Eflâk ve Boğdan'ın iç imtiyazları çok azdı. İbrâil şehrindeki kâdî, Müslüman tacirlerin kendi aralarında veya halk ile cereyan eden dâvâlarına bakardı. Osmanlı hâkimiyetinin, Romen kültürünün yaşamasına katkıda bulunduğu söylenebilir¹⁴³.

Eflâk ve Boğdan önceleri mahallî beyler tarafından idare olunurdu. İlk zamanlarda Eflâk voyvodasını seçme hakkı, *boyar* denilen asilzâdelerle pis-koposlara aitti. Seçilen namzet İstanbul tarafından tayin olunup, kendisine berat, tuğ, sancak, serpuş ve hil'at verilirdi. Boğdan voyvodasının seçimi ve tayini de buna benzerdi. Tayin merasimi İstanbul'da olurdu. Voyvodanın divanı vardı. Sikke kesmeye değil, ama bakır para basmaya hak sahibi idi. Ayrı bayrakları vardı. Muhaberelerini sadrâzamlı yapardı. Senelik vergi ve gerektiğinde asker verirdi. Kale inşâ edilemezdi. Slavca *gospodar* (veya *hospodar*) da denilen voyvodalar, beylerbeyi rütbesinde ve birbirlerine eşit idi. Ancak Boğdan voyvodası protokolde önce gelirdi.

Zamanla bunların zulüm ve hıyânetleri gerekçesiyle 1711'den itibaren İstanbul'dan tayin edilen ve Fenerli Beyler denilen İstanbul Rumlarından birer Ortodoks *voyvoda* tarafından idare olunmaya başlandı. Bunlar üç seneliğine tayin olunuyordu. Böylece İstanbul ülkede Slav nüfuzunu kırmak istemiştir. Bu devirde kölelik kaldırılarak Memleketeyn birçok bakımdan terakki göstermişse de, Rumların hâkimiyeti zulümleri sebebiyle Romenler arasında her zaman nefretle anılır olmuştur. Bu arada Memleketeyn'i kendisine bağlamak isteyen Rusya'nın faaliyetleri giderek artıyordu. Besarabya denilen Bender, Akkerman, Kili tarafları 1812'de Rusya'nın eline geçti. Yunan ve Sırp isyanından sonra 1822'den itibaren voyvodalar artık Fenerli Rumlardan değil, boyarlardan (Romen asilzâdeleri) tayin edilmeye başladı. 1826 tarihinde Ruslarla imzalanan Akkerman Muahedesi ile voyvodaların vazife müddeti yedi yıl olacaktı.

1828 tarihli Edirne Muahedesi ile Eflak-Boğdan voyvodalarının kaydı hayat şartıyla tayin edilmesi; burada Osmanlı askerinin bulunmaması ve mevcut kalelerin yıkılması kabul edilmiş; böylece eyâletlerin muhtariyeti genişlemiştir.

143 Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, 189.

Gospodar, artık boyarlar tarafından seçiliyor; Bâbîâli bunu tasdik ediyordu. Memleketeyn 1834'e kadar Rus işgali altında kaldı ve Ruslar 1830'da meriyete girmek üzere *regulamentul organik* denen bir anayasa metni neşrettiler. Gospodarı seçip mevzuatı hazırlamak üzere köylüler hariç tutulmak şartıyla 132 kişilik bir meclis teşkil edildi. Bu devir, Slav denizi içinde Lâtin asıllı bir halk olan Romenlerin işgalcilerin farklı bir kültüre mensup olduğunu anlayarak kendi benliklerine sarılmalarına yardımcı oldu. 1848'te Rusların bu nizamnâme-yi kullanarak Memleketeyn işlerine karışması üzerine halk ayaklanması koptu. 1849 tarihinde Ruslarla imzalanan Baltalimanı Muahedesi ile gospodardların memuriyeti yedi yılla tahdid edildi ve iki meclisin yerine tek bir meclis aldı.

1856 Paris Muahedesi sırasında iki voyvodalığın birleştirilmesi konuşuldu ise de Osmanlı Devleti ile Avusturya karşı çıktı. Sadece adli ve askerî işlerle gümrükler birleştirildi. 24 Şubat 1859'da Eflak ve Boğdan'ın başına eski boyarlardan Albay Aleksandru Cuza voyvoda seçildi. Böylece iki voyvodalık aynı voyvodanın ismi altında iki ayrı divanla idare olunmaya başlandı. (Bu tarih Romen millî günüdür.) 1861'de ikisi birleştirilerek Romanya adıyla İstanbul'a bağlı bir prenslik oldu. Cuza Bey de prens adını aldı. 1866 darbesiyle prens tahttan indirilerek, Romanya meclisinin kararıyla bir Alman prensi, Belçika Kralı'nın kardeşi Leopold Romanya tahtına seçildi. Fakat prens tacı kabul etmedi. Bu sefer Alman Hohenzollern hânedanından Prens Karl, plebisit yoluyla tahta geçirildi. Karol adını alan yeni prens İstanbul'a gelerek padişaha bağlılıklarını sununca, Bâbîâli bu emrivâkiyi kabul etmek zorunda kaldı. Romanya Osmanlı hâkimiyetini tanıyor; 30 bin kişiden fazla ordu tutmamayı, İstanbul'a maktu vergi ödemeyi ve Bâbîâli'nin yaptığı milletlerarası anlaşmaları muteber saymayı kabul ediyordu. Prenslik, irsî olarak Karol'un âilesine intikal edecekti. Romanya, 1878 Berlin Muahedesi ile istiklâlini kazandı. Balkan Harbi ile sınırlarını genişletti. Birinci Cihan Harbi'nde Osmanlılardan Dobruca'yı, Avusturya'dan da Transilvanya (Erdel) ve Banat'ı ele geçirdi. Mafih Besarabya'yı Ruslar işgal ederek Moldavya Cumhuriyeti'ni kurdular.

Tuna nehri üzerinde bir ada olan Adakale'ye fetihten sonra bir kale yapıp Türkler yerleştirilmişti. 93 Harbi neticesinde imzalanan Ayastefanos Anlaşması ile Adakale'nin boşaltılması kararlaştırılmışken, bu anlaşmanın hükümlerini hafifletmek üzere 1878'de imzalanan Berlin Anlaşması'nda adanın statüsü unutuldu. Osmanlı Devleti Adakale'ye hükmetmeye devam etti. Burada İstanbulca doğrudan tayin olunan bir nahiye müdürü ve kâdi bulunuyordu. Cihan Harbi neticesinde Trianon Anlaşması ile Adakale Romanya'ya verildi ise de, Osmanlı hükümeti anlaşmaya taraf olmadığı için bunu tanımadı. 1923 Lozan Muahedesi ile bu kayıp kabul edildi.

2. Dobrovenedik Beyliği

Dobrovenedik (Ragusa, Dubrovnik), resmî adıyla *Communita di Ragusi*, Dalmaçya sahilinde ticarete öne çıkmış 150 millik arâzisi olan küçük bir knezlik (beylik) idi. Slavların, müstakil prens veya dükalarına *knez* denirdi. Daha Sultan Orhan Gazi zamanında Osmanlı hâkimiyetine girmiş; Osmanlılar, beyliğin idaresine karışmamıştır. Sultan I. Murad 1365 tarihli bir emannâme ile 500 altın haraç karşılığında ülkeye ticarî ve siyasî imtiyaz tanıdı. Yıldırım Sultan Bayezid (1390), Emir Süleyman (1408), Çelebi Sultan Mehmed (1414) ve Sultan II. Murad (1442) zamanında bu imtiyazlar teyid edildi. Buna göre Osmanlı ülkesinde mallarını satan Dobrovenedikli tacirlerin % 2 gümrük ödemesi; Osmanlı memleketinde vefat eden Dobrovenediklilere miras hakkının tanınması; kendi aralarındaki ihtilâflara müdahale edilmemesi; Müslümanlarla olan ihtilâflarına kâdıların bakması esasa bağlandı. Haraç da 1000 altına çıkarıldı. Beyliğin 1444 Varna Harbi'nde Haçlılara yardım etmesine rağmen ahidnâme aynı şartlarla yenilendi. Fatih Sultan Mehmed zamanında Arnavutluk ısyanına yardım etmeleri sebebiyle 1459'da haraçları 1500 altına yükseltildi.

Dobrovenedik öncelere çok fakirken, Osmanlı hâkimiyetine girdikten sonra Venedik mallarının geçiş yeri hâline gelerek çok zenginleşti. Senelik vergisi arttırılarak 1478'de 12500 altın oldu ise de Dobrovenediklilere gümrük muafiyeti getirildi. Yavuz Sultan Selim zamanında bu muafiyet kaldırılarak eskiye dönüldü. İki Dobrovenedik sefiri her sene [daha sonraları üç sene de bir] Hersekli çavuşlar refakatinde İstanbul'a gelir; vergi ve hediyeleri takdim eder; padişah tarafından kabul olunup kendilerine hil'at giydirilir; ertesi sene yeni sefir gelene kadar burada misafir edilirdi. Zaman zaman verginin Dobrovenedik'e uğrayan yüksek memurlara bizzat ödendiği de vâkidir.

Şehri 12 kişilik bir meclis idare eder; Dobrovenedik knezlerini, bu meclis kendi arasından seçerdi. XVII. asır sonlarında İstanbul'daki İngiliz sefâret heyetinde bulunan Ricaut'nun anlattığına göre knez seçimleri çok entere-sandır: "Bu seçimler dünyada benzeri olmayacak kadar itimatsızlık üzerine kurulmuştur. Knez bir aylığına, diğer yüksek memurlar bir haftalığına seçilir. Kale kumandanı ise her akşam değişir. Senato, akşam önceden haberi olmadan meselâ sokaktan geçen bir adamı kumandan tayin eder. Gözüne bir mendil bağlanıp, muhafız nezâretine kaleye getirilir. Hiç kimse o akşam kimin kumandan olacağını bilemez. Bu sayede şehri düşmana teslim etmek üzere ter-tiplenen komplolar suya düşer"¹⁴⁴.

144 Ricaut: *Türklerin Siyasi Düsturları*, Haz. Reşat Uzmen, (yy, tsz) 115.

Ahâlisi Hırvat ve Katolik olan ülkede Osmanlı askeri bulunmazdı. Aynı zamanda Osmanlı Devleti lehinde istihbarat ve casusluk faaliyetlerinin merkezi olan Dobrovenedik, Osmanlı Devleti ile sadece vergi ödemekten ibaret bir münasebet içinde olduğundan dolayı, aslında mümtaz bir eyâletten çok, tâbi bir memleket manzarası arz etmektedir. Ancak cizye ödemesi ve Osmanlı adli otoritesini kabul etmesi hasebiyle, Osmanlı eyâletlerinden sayılması hukukî açıdan daha doğrudur.

1699 tarihli Karlofça Muahedesi ile Avusturya Dalmaçya'yı işgal edince, Dobrovenedik iki ülke arasında kaldı. Napoléon Bonaparte kumandasındaki Fransızlar Dalmaçya'ya çıkıp 1797 tarihli Compo Formio Muahedesi ile buraya yerleşti. 1806 senesinde Fransızlar bu tarihi beyliği ortadan kaldırdı. Dobrovenedik 1815 Viyana Konferansı neticesinde Avusturya tarafından ilhak edilerek otonomisi kaldırıldı. 1918'de Yugoslavya'ya verildi.

3. Kırım Hanlığı

Altınordu Devleti'nin Emir Timur tarafından yıkılması üzerine ortaya çıkan Kırım Hanlığı önceleri müstakil idi. Sonraları çeşitli defalar başka devletlerin tâbiyetine girdi. Sultan Fatih zamanında Gedik Ahmed Paşa kumandasındaki Osmanlı donanmasının Kırım açıklarına gelmesi ile devrin Kırım Hanı Osmanlı Devleti'ni metbu tanıdı. Hanlığın statüsü, 1 Haziran 1475 tarihinde bir muahede (anlaşma) ile tanzim olundu. Böylece ülkede taht kavgaları son buldu. Osmanlı saray teşrifatı, bürokrasi gelenekleri, ilmiye ve kazâ teşkilâtı benimsendi. Çerkezlerden kapıkulu askeri teşkil edildi. Göçebe hayat tedricen terk edildi. Böylece Kırım'da Osmanlı siyâsî ve içtimaî kültürünün nüfuzu pekişmiş oldu.

Kırım'ın başında Cengiz Han soyundan eski Altınordu hânedanına mensup bir *han* bulunurdu. Hanlık ailesi erkeklerine *giray* denir. Han, önceleri *mirza* denilen Kırım asilzâdeleri ile seyyidlerin katıldığı bir meclis tarafından ittifakla ile seçilip, İstanbul tarafından tayin olunurdu. Kırım *ulus* denilen beyliklere ayrılmıştı. Her ulusun başında bir mirza bulunurdu. Hanlık memurları ulus topraklarına müdahale edemezdi. Harb esnasında her mirza kendi askerleri ile hanlık ordusuna iltihak ederdi¹⁴⁵.

XVII. asırdan itibaren hanların seçim, tayin ve azilleri İstanbul tarafından yapılmaya başlanmıştır¹⁴⁶. Hutbede padişahın sonra hanın adı zikredi-

145 Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, 191.

146 XVII. asır ortalarında Koçi Bey'in Tatar Hanları hakkındaki mütâlaaları dikkat çekicidir:

“Han ölüp yeri boşalınca, mübarek katınıza hangisi önce yüz sürerse o han yapılır. Pek

lir ve nâmına sikke kesilirdi. Han'ın divanları ve teşkilâtı bulunuyordu. Başka ülkelerle elçi teâti edebilirdi. Han, vezir rütbesinde olup, 5 tuğ taşıma hakkı verilerek protokolde sadrâzam ile eşit seviyede sayıldı. Han ile sadrâzâm arasındaki münasebetin belirsizliği bazı siyasî meselelere yol açmıştır¹⁴⁷.

Hanlığın resmen tayin edilen *kalgay* adında birinci veliahdı, 1584 yılında ihdas edilen *nureddin* adında da ikinci veliahdı vardır. Kalgay Akmescid'de oturur. Nureddin Bahçesaray'ın yakın bir köyünde oturur. Kalgay ve nureddini, giraylar arasından İstanbul'da Divan-ı Hümâyün seçip padişah fermanıyla tayin olunur. Hanın tayin veya azil hususunda salâhiyeti yoktur. Bir han vefat ettiğinde İstanbul, kalgay veya nureddini han tayin etmek zorunda değildir. Her biri bulunduğu yerde müstakil yazışma yapabilen, vezir ve defterdar sahibi vâlilerdir. Merkezî hükûmetten sâlyâneleri (maaş) vardır¹⁴⁸.

Kırım'ın merkezi Kırkyer, sonraları Bahçesaray olmuştur. Hanlığın Azak yarımadasına bakan stratejik kısmı, Kefe Sancağı ise doğrudan İstanbul'a bağlanarak bir nevi kontrol merkezi vazifesi görürdü. Kefe Sancakbeyi'ne doğrudan sınırdaş ülkelerle yazışma ve bunlarla bazı küçük meseleleri bizzat halledebilme salâhiyeti tanınmıştı. Kırım'ın etrafı deniz olmasına rağmen ne donanması, ne de piyade ordusu vardı. Osmanlı hâkimiyetinden sonra da güçlü süvari ordusu ile Doğu Avrupa'nın en güçlü devletlerinden birisi olarak Ukrayna ve Kuzey Kafkasya'yı elinde tuttu. Polonya ve Rusya üzerinde de vergi alarak nüfuz kurdu. Polonya Kralı ve Rus Çarı ile eşit seviyede diplomatik münasebet yürüttü. İstanbul, çarı ancak 1739 tarihindeki Belgrad Muahedesi ile muhatap almaya başladı.

Kendisine en ileri seviyede otonomi tanınan Kırım Hanlığı'nın statüsü, XVII. asır başlarından itibaren değişmeye başlamış; neredeyse sıradan eyâletlerden birisi, han da bu eyâletin irsî vâlisi hâline gelmiştir. Han, 5 tuğdan, önce 4, sonra 3 tuğlu vezir rütbesine indirilmiştir. Bunda şüphesiz Rusya'nın büyümesinden çekinen İstanbul'un merkeziyetçi endişelerinin büyük payı vardı. Ancak bir fayda sağlamak şöyle dursun; hanedanın gücünü ve merkeze bağlılığını kaybetmesine, sonra da Kırım'ın elden çıkmasına yol açmıştır.

lüzum olmadıkça bunları değiştirmemek lâzımdır. Kırım beter ve yaban memlektidir. Urus, Moskof ve Leh komşudur. Kâfir ağızdır. Serhad beklerler. Başka ellerinden iş gelmez. Bazen zararları da görülür. Lütuf buyurmalıdır." **Koçi Bey Risâlesi**, Haz. Z. Danişman, Ankara 1985, 145-146, 148.

147 Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, 191.

148 Hezarfen, 170-171.

Kırım Hanlığı, Osmanlı ordusuna gerektiğinde yüz bin asker çıkarırdı. Ukrayna Kazak Hetmanlığı ve bir ara Kiev ve Moskova Knezleri Kırım Hanı'na, dolayısıyla Osmanlı Devleti'ne tâbi idi. Hatta bir ara Zaporog Kazaklarının hetmanları, İstanbul'dan verilen beratlarla tayin edilmiştir. Bunlar istiklâlini kazandıktan sonra 1736'ya kadar diplomatik olarak Osmanlı Sultanı'nın değil, Kırım Hanı'nın muhatabı olarak görülmüştür. Kırım, 1774'de müstakil olmuş; 1783 senesinde Rusya tarafından işgal ve ilhak edilmiştir. Aynalıkavak Tenkihnâmesi ile Kırım Müslümanları üzerinde Osmanlı Padişahı'nın halifelik sıfatının devamı Rusya tarafından tanınmıştır.

4. Karadağ Vladikalığı

1478 senesinde fethedilen Karadağ (Montenegro) Knezliği (dükalığı), mevkiinin sarp ve gelirinin de ehemmiyetsiz oluşu sebebiyle maktu bir vergi karşılığında İşkodra Sancağı'na bağlanarak iç işlerinde muhtar bırakıldı. 1499 senesinde Arnavut asıllı Karadağ Knezi idareyi Çetine'de oturan ve *vladika* denen Ortodoks Sırp râhibine bıraktı. Vladika, Fener Patriği'ne bağlıydı. Böylece Osmanlı Devleti'ne bağlı otonom ve teokratik Karadağ Vladikalığı kurulmuş oldu. Ülkeyi aynı âileden gelen vladikalar yönetti. 1852'den itibaren vladikalar piskopos sıfatını bırakarak yalnızca prens olarak anıldılar. 1878'de Berlin Muahedesi ile istiklâlini kazanarak Karadağ Krallığı kuruldu. Balkan Harbi'nde Osmanlılara karşı savaşarak sınırlarını genişletti ise de, 1919'da Sırbistan Krallığı ile birleşti.

5. Erdel Beyliği

Erdel (Transilvanya), Romanya'nın kuzeybatısında Romen, Macar ve Saksonların yaşadığı bir memlekettir. 1526'da Macar Kralı ölüp, Avusturya İmparatoru Macar tahtı üzerinde hak iddia edince, Erdel asillerinden Zapoşo Yanoş Macar ve Erdel Kralı ilan olundu ve Osmanlı hâkimiyetini tanıdı. Erdel, 1541 senesinde İstanbul'a haraç ödeyen bir eyâlet statüsüne girdi. Müslüman yaşamayan memleketteki halklardan Macarlar Katolikti. Romenler, Ortodoks sıfatıyla İstanbul Patriği'ne bağlı idi. Bu arada Hıristiyanlığın Lüteryen ve Kalvinist mezhepleri ülkede yayıldı. Teslisi reddeden Unitarist mezhebi Osmanlı tesâmuhu sayesinde Erdel'de tutunabildi. Erdelliler 1557 senesinde bu mezheplerin eşitliği hususunda aralarında anlaşmaya vardı.

Erdel'in muhtariyeti, Eflâk ve Boğdan'dan daha fazla idi. Nitekim başındaki prens, İstanbul tarafından Macar asilzâdeleri arasından tayin olunurdu.

Prens, vezir rütbesinde idi. Sadrâzamlâ muhabere ederdi. Senelik vergi ve gerektiğinde asker verirdi. Bu mikdar 10 bin altın iken, XVII. asırda 40 bin altına çıktı. Prens Bathory Zsigmond'un yanlış siyaseti sebebiyle bir ara (1601-1602) Avusturya hâkimiyetine giren Erdel, biraz da Protestan asilzâdelerinin Katolik Avusturya'ya karşı Osmanlı idaresini tercih etmeleri sayesinde tekrar geri alınmış ve İstanbul'a daha sıkı bağlarla bağlanmıştı. Protestan bir Erdel asilzâdesi olan Tököli İmre Orta Macar Kralı ilan edilmiştir. Böylece Erdelliler Alman nüfuzuna karşı Macar kimliğini muhafaza edebilmiştir¹⁴⁹.

Erdel 1697 senesinde Avusturya işgaline uğradı ve 1699 Karlofça Muahedesi ile bu ülkeye bırakıldı. Tököli İmre Osmanlılara sığınıp İzmit'te yaşadı. Erdel'in bugün bir kısmı Macaristan, büyük bir kısmı da Romanya'ya aittir.

6. Kaptan Paşa Eyâleti

İlk Osmanlı fetihlerinden olan Gelibolu Sancağı önceleri kaptan-ı deryâ tarafından kendine has bir biçimde idare olunurdu. 1533'te bu sancağa Paşaeli, Sığıla, Biga, Eğriboz, İnebahtı, Mizistre, Karlıeli ve Midilli de bağlanarak *Kaptan Paşa Eyâleti* meydana getirildi. XVII. asırda Kıbrıs ve Cezâir-i Bahr-i Sefid denilen Akdeniz adaları da buraya bağlandı. Bu eyâlet sancaklarının başında sancakbeyi değil, *deryabeyi* adındaki denizci yöneticiler bulunurdu. Deniz seferlerinde bu eyâlet halkının bazı hizmet ve mükellefiyetleri vardı. Ada gençleri denizci yazılır; adalar donanmaya su ve yiyecek temin ederdi. XVII. asırda Ege adalarının neredeyse tamamı bu eyâlete dâhil idi. 1867 yılında bu eyâletin klasik statüsü kaldırılarak merkezi Kal'a-i Sultaniyye (Çanak-kale) olmak üzere yedi sancaklı (Kıbrıs, Sakız, Midilli, Sisam, İstanköy, Rodos ve Biga) sıradan bir vilâyete dönüştü. 1876'da Biga Bursa'ya bağlanarak vilâyet merkezi Sakız, 1892'de de Rodos'a taşındı.

7. Nakşa Dükâlığı

1537'de Venediklilerden alınan Akdeniz'deki Naksos (Nakşa) ile civarındaki Şira, Milo ve Değirmenlik adaları, İstanbul'a tâbi imtiyazlı bir dükâlık olarak idare olunmuştur. Cizye veren reayadan başka kimsenin adaya alınması; İstanbul'a düşman devletleri desteklememesi; korsan gemilerini adaya kabul etmemesi; ada halkının dâvâlarına mahallî mercilerde mahallî kanunlara göre bakılması; ada halkından vârissiz ölenlerin terikesine Osmanlı

149 Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, 189.

beytülmalinin el koymaması ve adanın iç işlerine kimsenin müdahale etmesi, bu muhtariyetin esaslarındandı. İlk önce Venedik asilzâdelerinden biri tarafından idare edilen dükalık, sonra Portekiz Yahûdîsi Yasef Nassî'ye, 1583'ten sonra da Müslüman veya zimmî teb'adan herhangi bir kimseye verilmıştır. Dükalık, 1830'de Yunanistan'a iltihak etmiştir.

8.Hicaz Eyâleti

Hicaz'ı Abbasîler zamanından beri Mekke-i Mükerrerme'de oturan ve Hazret-i Peygamber soyundan gelme şerîfler *Emîr-i Mekke-i Mükerrerme* unvanıyla idare ederdi. Hicaz bilahare Mısır'daki Memlûk idaresine bağlanmış; sonra da Osmanlı hâkimiyetine geçmişti. Osmanlılar burada eski düzeni devam ettirdiler. Hicaz kâdıları merkezden tayin edilmekle beraber, Mekke-i Mükerrerme şehri, vezir rütbesindeki şerîfler tarafından idare olunurdu. Mekke kışlık, Tâif yazlık merkez idi. Vefat veya istifâ ile boşalan Şerâfet-i Mekke'ye (Mekke Şerîflîği'ne) Mekke Kâdısı ile Mısır, Şam ve Cidde Vâlîleri'nin arzı üzerine padişah tarafından aynı âileden bir tayin yapılırdı. Hicaz gelir getirmeyen, fakat masrafi çok bir eyâletti. Mısır gelirlerinin büyük bir kısmı Hicaz Eyâleti'ne tahsis edilirdi. Hicaz'a verilen ehemmiyet ve muhtariyet, halîfelik statüsünün bir neticesi ve devletin itibarının bir göstergesi idi. Ayrıca Mısır'a bağlı Cidde Sancakbeyliği vardı. Bazı defalar eyâlete çevrilen bu sancakbeyliği, Mekke şerîfleri üzerinde murâkabe makamı idi. Medine-i Münevvere'ye de mâzul (emekli) dârüssaade ağalarından *şeyhülhare* tayin olunurdu.

Sultan Abdülaziz zamanında Cidde Livâsı ile Mekke-i Mükerrerme Şeyhülharemlîği birleştirilerek bu makama merkezden bir vâlî tayin edilmiş; 1882'den itibaren Cidde Vâlîliği yerine Hicaz Vâlîliği denilmiştir. Hicaz Vâlîsi artık Mekke'de oturmaya başlamıştır. Mekke şerîfinde yalnızca Hazret-i Peygamber soyundan gelenlerin işleri ile bedevî aşiretlerin idaresi kalmıştır. Cidde'de vâlî kaymakamı bırakılmış, bilahare bu unvan Cidde Mutasarrıflığı'na çevrilmiştir. Medine-i Münevvere'nin mülki ve askerî işleri de *Medine-i Münevvere Muhafızı* unvanını taşıyan ve merkezden tayin edilen bir zâta bırakılmış; ayrıca şeyhülhare de varlığını devam ettirmiştir. Mekke 1916, Medine 1918'de Osmanlı hâkimiyetinden çıkmıştır. Son Mekke Şerîfi Hüseyin Paşa, İngilizler tarafından 1926'da sürgüne gönderilmişse de, 1908 Osmanlı parlamentosunda mebus olan iki oğlundan Abdullah Ürdün, Faysal da önce Suriye, sonra Irak meliki yapılmıştır. Hicaz, İngiliz desteğiyle kurulan Suudî Arabistan Krallığı tarafından işgal ve ilhak edilmiştir.

9. Arap Şeyhlikleri

Arabistan'ın 1516 yılında Osmanlı hâkimiyetine girişinden sonra, yarımada'daki mahallî şeyh ve sultanların yarı muhtar otoritesi Osmanlı hükûmetince tanınmış; böylece kıtanın daha iyi idare olunması ve yerli halkın daha kolay kontrol altında tutulması gaye edinilmiştir. Bu mahallî otoriteler şunlardı: Yemenle Arabistan arasında bulunan Asîr'deki İdrisîler; Cebe-lü Şemmer'de Reşidîler; Müntefik'de Şebibîler; Ahsâ'da Hâlidîler, Lahsâ'da Cebrîler. Ayrıca Güney Suriye'de Atraşlar da böyle idi.

10. Mısır Eyâleti

1516 senesinde Memlûklerden fethedilen Mısır, bir Osmanlı eyâletine dönüştürüldü. İdaresini tanzim etmek üzere Mısır Kanunnâmesi neşrolundu. İstanbul'dan gönderilen vezir rütbesindeki vâli geniş bir coğrafyada hüküm sürerdi. Divanda görüşülmesine gerek olmayan malî işlere *nâzirü'l-emvâl* (defterdar) bakardı. İcabında vâliye vekâlet de eden nâzırın ayrı meclisi vardı. Mısır çeşitli sancaklara ayrılmıştı. İskenderiye, Dimyat, Cidde, Süveyş ve Said dışındaki sancaklara vâli tarafından Memlûk asıllı *kâşif* ve *şeyhûlarab* idareci tayin olunurdu. Sonradan kâşiflikler kapıkullarına tevcih edilir oldu. XVII. asırdan itibaren Mısır'da vâlilik ve kâdılık dışındaki makamlar Memlûk beylerinin eline geçti. Böylece merkezî otoritenin gücü zayıflamaya yüz tuttu. Eyâlet vâridâtı fevkalâde düştü. Halk büyük huzursuzluğa duçar oldu.

Mısır Eyâleti, 1798 senesinde Fransızlar tarafından işgal edilmişse de bu işgal İngilizlerin yardımıyla son bulmuş; bu defa eyâlette İstanbul'un nüfuzu iyice zaafa uğramıştı. İşgal zamanında gönüllü olarak Kavala'dan gelip, zekâ ve becerisiyle yükselen Mehmed Ali Paşa ve soyundan gelen vâliler tarafından 1805 senesinden itibaren idare olunmuş; bu vâlilere kral nâibi (vice roi) mânâsına gelen *hıdîv* unvanı verilmiştir. Bu devirde Balkanlardaki bazı vilâyetlerde de mahallî hükümdarlar kral nâibi statüsüyle Bâbîâlî'ye bağlı olarak hüküm sürmekteydi. 1256/1840 ve 1257/1841 tarihli fermânlarla Mısır imtiyazlı bir statüye kavuşmuş; 1283/1866, 1284/1867 ve 1290/1873 tarihli fermânlarla bu imtiyazlı vaziyet daha güçlenmiş ve genişlemiş; 1296/1879 tarihli fermânla da bu hükümler teyid edilmişti. Bahis mevzuu fermânlar Mısır Hıdîvliği'nin babadan oğula geçmesini öngörüyor; hıdîve her çeşit kanunî tanzimde bulunma, ordu kurma, miralaya kadar rütbe tevcih etme, ecnebîlerle yazışma ve dışarıdan borç alma imkânını bahşediyordu. Kâhire Kâdısı gibi yüksek memurlar Bâbîâlî'ce tayin edilecek; hutbe padişah adına

okunacak; para padişah adına basılacaktı. Bu tarihten sonra yapılan Osmanlı kanunları, ezcümle Mecelle, Mısır ve Garp Ocakları'nda tatbik olunmamıştır. Ege Denizi'ndeki Taşoz Adası da Yunan İsyanı'ndaki yardımı sebebiyle Sultan Mahmud tarafından Mehmed Ali Paşa'ya bırakılmış; bundan sonra adanın idarecileri hıdiv tarafından seçilmiştir. Mısır 1841'den itibaren her sene vâridatının dörtte biri olan 60 bin keseyi maliye hazinesine vergi olarak öderdi. Sonra bu vergi hıdivlik arâzisindeki bazı genişlemelere paralel olarak artmış, 1866'dan sonra 153 bin keseye çıkmıştır¹⁵⁰.

İngiltere, Hindistan yolu üzerinde fevkalâde zengin ve stratejik bir vilâyet olan Mısır'ı 1881 tarihinde işgal, Bâbıâli'nin Birinci Cihan Harbi'ne girişi üzerine 1914 tarihinde ilhak etmiş; hıdiv unvanı da, *melik* (kral) unvanına çevrilmiştir. Bu ilhak ancak 1923'de Lozan Muahedesi ile tanınmıştır.

11. Garp Ocakları

a. Cezayir

Endülüs'ün yeniden fethinin ardından İspanyollar Kuzey Afrika'ya yönelmiş ve buraya asker çıkarmıştı. Cezayirliler, Osmanlı denizcilerinden Oruç ve Hızır Reis'ten yardım istedi. Oruç Reis Cezayir Sultanı ilân oldu ise de muharebede şehid düştü. Yerine geçen ve 1519'da Yavuz Sultan Selim'in desteğini alan Hızır Reis İspanyolları yendi. Padişah kendisini Cezayir Hâkimi olarak tanıdı. Birlik ve mühimmat göndererek, Anadolu'dan gönüllü asker yazma imtiyazı verdi. Cezayir'de hutbe padişah adına okunmaya başladı. Sonraları Barbaros Hayreddin Paşa diye tanınan Hızır Reis, Kanuni Sultan Süleyman zamanında Cezayir Beylerbeyi tayin olundu. Zamanla İspanyollar Afrika'dan tamamen çıkarıldı. 1551'de Libya, 1574'de Tunus fethedildi.

Garp Ocakları da denilen Cezâyir, Tunus ve Trablusgarb'da vaktiyle beylerbeylerinin maiyetinde Anadolu'dan devşirilmiş askerler ve İstanbul'dan getirilen yeniçeriler bulunmaktaydı. Yeniçerilerin başında ağa bulunurdu. Bir de *mehâzin* adı verilen yerli askerler vardı. Askerlerin kontrolü beylerbeyi için hayli zor olmaktaydı. Nitekim zamanla eyâlet idaresine karışmaya, giderek de söz sahibi olmaya başladılar. Beylerbeyi merkezden tayin olunmakla beraber, Garp Ocakları'nın merkezle bağları gevşekti. İstanbul, burayı imtiyazlı bir şekilde idare etmeyi tercih etmiştir. Çünkü Cezayir kendi rızasıyla

150 Bir kese o zamanlar 500 kuruş idi. Ayrıca Mısır'dan senede 40 bin kıyye şeker, 36 bin kile pirinç ile muayyen miktarda biber ve karanfil gönderilirdi. Karamursal, 160, 173.

Osmanlı Devleti'ne bağlanmıştı. Üstelik merkeze çok uzaktı. Akdeniz'de Osmanlı hâkimiyeti Cezayir'in desteği ile uzun müddet devam edebilmiştir.

Cezayir 1587'ye kadar beylerbeyiler; 1659'a kadar paşalar; 1671'e kadar ağalar ve 1830'a kadar da dayılar tarafından idare olundu ki her devrin ayrı hususiyetleri vardır. Kılıç Ali Paşa'nın beylerbeyiliğini takiben 1587 senesinden itibaren Cezayir Vâilileri üç seneliğine tayin olunmaya başlandı. Ancak bunlar neredeyse sembolik mevkide olup, idare sayıları 20 bini bulan yeniçerilerin elinde idi. 1659 senesinde zamanın Cezayir Vâlisi otoriteyi eline almak isteyince İstanbul'a gönderildi ve idare Ağa'nın eline geçti. İstanbul, Cezayir'e ambargo koyarak, gemilerin artık Osmanlı limanlarına yanaşamayacağını bildirdi. Bunun üzerine Ağa af diledi ise de kabul olunmadı. Köprülü Fâzıl Ahmed Paşa sadrâzam olunca Cezayir'e vâli tayin etti. Ancak ağalar padişahın mümessili olarak gördükleri vâliyi işe karıştırmadı. Bâbîâli bu emrivâkiyi kabullenmek zorunda kaldı. 1671'den itibaren eyâlet idaresi denizcilerin seçtiği dayılar elinde kaldı. Sonraları dayıyı ocak ağaları seçmeye başladı. Cezayir Dayısı'nın maiyetinde ordu, donanma, maliye, asayiş ve adliye işlerine bakan beş âzâlî bir *divan-ı güzâf* vardı. Merkezde Hanefî ve Mâlikî Müftüleri adli işleri yürütürdü. Dayı'nın ecnebi devletlerle müzâkere salâhiyeti vardı. Cezayir'in geliri denizcilik üzerine kurulduğu için, Akdeniz'in Fransız ve İngiliz kontrolüne geçmesi üzerine düştü. Nüfus azaldı. Bu da huzursuzluğa sebep oldu. Sık sık darbelerle dayılar öldürüldü veya azledildi.

1711'de dayılıkla vâlilik birleştirildi. Dayılar ömür boyu vâlilik makamında kalmaya başladılar. Osmanlı hükûmeti, mesâfenin uzaklığı ve başka gâileler sebebiyle bu emrivâkileri tanımak mecburiyetinde kaldı. Böylece Garb Ocakları, idarî ve malî bakımdan muhtar birer eyâlet oldu. Bu devirde Avrupa'daki hâkimiyeti gerileyen Osmanlı hükûmeti Garp Ocakları'na emir göndererek Avrupa Devletleri ile yaptığı muahedelere riayet etmesini istedi. Tunus ve Libya'nın uyduğu emri Cezayir kabul etmedi. Bunun üzerine Cezayir gemilerine ambargo kondu. Buna rağmen Cezayir Dayısı, harb ilân etmek ve barış yapmak gibi hususlarda bile neredeyse tamamen müstakil bir hükümdar gibi hareket etmeye başladı. 1815 Viyana Kongresi ile korsanlık yasaklanınca, Cezayir çok müşkül vaziyette kaldı. Dayı'nın, Cezâyir'den borç alıp ödemeyen Fransa'nın elçisini tokat atarak tahkiri, Fransa'nın Cezâyir'i 1830 yılında işgal etmesiyle neticelendi. Avrupa devletleri, Cezâyir'in müstakil bir devlet olduğunu; dolayısıyla Fransa'nın burayı işgâlinin Osmanlı Devleti'ne karşı bir tecâvüz sayılamayacağını söylemişti. 1828 senesinde Ruslara mağlup olan Osmanlı Devleti, işgali protesto ile iktifâ etmek zorunda kaldı. 1847 senesinde de işgali kabullendi.

b. Libya

Trablus, Bingazi ve Fizan adında üç mıntıkadan teşekkül eden Libya, İstanbul'dan gönderilen Trablusgarb Beylerbeyi tarafından idare olunurdu. Libya'da İstanbul'dan üç seneliğine gönderilen beylerbeyi ile ocaklıların mümessili olan dayı arasında zamanla bir muvazene teşekkül etti. Beylerbeyiler 1603 yılından itibaren idareye karışmamaya (veya karıştırılmamaya) başladı. Trablusgarb, 1711'de Türk asıllı Karamanlı hânedanının elinde irsî bir beylik hâline geldi. Gerektiğinde donanmasıyla Osmanlı Devleti'ne yardım ediyor; askerlerini Ege sahillerinden devşiriyordu. Ecnebilerle görüşüp muahede yapma salâhiyetini hâizdi. Zamanla malî bakımdan zayıfladı. Hânedan içi mücadeleler de buna eklenince, ecnebiler Libya'nın iç işlerine müdahaleye teşebbüs ettiler.

Fransa'nın 1830 yılında Cezâyir'i işgâli üzerine Osmanlı hükûmeti Tunus ve Trablusgarb'ın akıbetinden endişelendi. 1835'de Trablusgarb ve Tunus'a bir donanma göndererek imtiyazlarını kaldırdı ve doğrudan merkeze bağlamaya teşebbüs etti. Libya'da Karamanlı hânedanının hâkimiyetini lağvederek, burayı tekrar sıradan bir vilâyet hâline getirdi. Bu hâdise, sıranın kendisine geleceğini anlayan Mısır vâlisi Mehmed Ali Paşa'nın ısyanına yol açtı.

Libya 1911'de İtalyanlarca işgal edildi. Osmanlı hükûmeti, 1912 Uşi Muahedesi ile vezirlerden bir saltanat nâibi tayin etmek şartıyla Libya'daki hâkimiyetini İtalya'ya bıraktı. Türkiye, Libya üzerindeki haklarından 1923'de Lozan Muahedesi ile vazgeçti.

c. Tunus

Önceleri beylerbeyi tarafından idare olunan Tunus'ta 1591 senesinde ocaklılar ayaklanarak kendi aralarından seçtikleri bir ağayı *dayı* adıyla Tunus'un başına geçirip beylerbeyini kovdular. Bundan sonra İstanbul'dan gönderilen beylerbeyiler sembolik bir mevkide kaldı. XVII. asırda eyâlet idaresi dayı ile *emîrûlevtan* denilen bir bey sülâlesi elinde paylaşıldı. XVII. asır başlarında Trablusgarb Beyi'nin elinden alınan Cerbe'de ise hâkim hânedanlar, Tunus Beyi'ne bağlı olarak adayı idare ettiler. Tunus'a 1631'de Muradî, 1705'de de Hüseyinî hânedanı hâkim oldu. Hüseyinî âilesinin nesebi İsfendiyar oğullarına kadar ulaşır. 1710 yılında dayılık makamı lağvedilerek Hüseyin Paşa, vezir rütbesiyle Tunus Beyi olunca, artık İstanbul'dan beylerbeyi gönderilmemeye başlandı. Hüseyinî hânedanı mensupları sırasıyla Tunus Beyi oldular.

1839 senesinde Tanzimat Fermânı ilân edilince, zamanın beyi bunu Tunus'ta meriyete koymadı. Bunun üzerine 1274/1857 yılında Tanzimat ve Islahat fermânlarının karışımı mahiyetinde *Ahdü'l-Emân* diye bilinen fermân eyâlete gönderildi. 1277/1861 yılında *Kanunü'd-Devle* adı verilen bir fermân ilân olundu. Bu fermân ile Tunus'un imtiyazlı eyâlet hüviyeti resmîyet kazandı. 13 bölüm ve 114 maddelik bu fermânda bey yerine *melik*; eyâlet yerine *memleket* tabirleri kullanılmış; Hüseyinî hânedanı tescil edilerek, beyin salâhiyetleri tesbit olunmuştu. Hatta 60 âzâlık bir teşrîi meclis kurulmuştu. Ancak Tunus'un Osmanlı hükûmeti ile münasebetine hiç değinilmemişti. 1864 yılındaki bir ısyan sebebiyle bu fermân askıya alındı. 1288/1871 yılında Sadık Paşa, beyliğin kendi âilesine verâsetle verilmesi hususunda bir fermân istedi. Tunus'a ecnebî devletlerin alâkasının artması üzerine İstanbul bunu vermeye mecbur kaldı¹⁵¹. Buna göre Tunus her sene muntazam vergisini ödeyecek; padişahın adı hutbelerde zikredilecek; paralarda padişahın tuğrası bulunacak; göndere Osmanlı bayrağı çekilecek; Tunus harb sırasında Osmanlı ordusuna asker verecekti. Bunun karşılığında Tunus beyi mülkî, askerî ve adlî memurları tayin ve azletmek, dost devletlerle siyâsî muahedeler yapmak hakkını hâiz olacak; ancak harb ve sınırlara müteallik milletlerarası muahedeler yapamayacaktı. Tunus'a gönderilecek ecnebî konsoloslar için İstanbul'dan izin alınacaktı.

Deniz korsanlığının yasaklanması üzerine Tunus'un malî vaziyeti giderek kötüleşti. Bu vesileyle müdahalelerde bulunan Fransız ve İtalyan konsoloslarının ihtilafını bahane eden Fransa, 1881 senesinde Tunus ve Cerbe'yi işgal ederek bir himaye idaresi kurdu. Tunus Beyi, salâhiyetlerinden mahrum bir şekilde yerinde bırakıldı. Bâbîâlî tabiatıyla bu işgale karşı çıkarak Tunus'a eskiden olduğu üzere mümtaz eyâlet statüsünün tatbik olunacağını vurguladı. Tunus'un işgali ancak 1923'de Lozan Muahedesi ile tanındı.

12. Doğu Anadolu Beylikleri

Doğu Anadolu 1514 tarihinde Osmanlı hâkimiyetine geçtiğinde, burada irili ufaklı Türkmen, Kürd veya Arab beylikleri hüküm sürmekte; şehir ve köylerde de mühim Ermenî ve Süryânî nüfus yaşamaktaydı. Kürdistan'ın Anadolu'daki yegâne parçası Hakkâri idi. Ancak Türklerin Anadolu'ya gelişiyle bu dağlık mıntıkada yaşayan Kürdler Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya yayılıp yerleşmeye başladı. Havalide yine de Türkmenler ekseriyette idi. Osmanlılar,

151 *Tunus eyâleti imtiyâzâtı hakkında emr-i âlî*, Düstur: I/4/839 vd (tab-1 evvel), I/4/789 vd (tab-1 sâni).

gerçekte birer kazâ veya nahiyede hüküm süren bu mahallî beyleri memnun etmek, bu vesileyle göçebeler üzerinde bir otorite sağlamak için onları sancakbeyi olarak kabul etmiştir. Gerçekte bu sancaklar, idarî teşkilâtta asıl Osmanlı sancakları gibi değildir. Yurtluk-ocaklık adıyla da bilinir. Bitlis gibi bir ikisi dışında hepsi aşiretlere dayanan küçük toprak parçalarıydı.

Bu sancakbeylerinin en meşhurları Bitlis'te Şerefhan, Cizre'de Bedirhanî, Süleymaniye'de Baban, Hakkâri'de İrisan beyleriydi. Sason ve Hazro Beyleri, İmâdiye ve Zaho Beyleri, Ardelan ve Şehrizer Beyleri, Hızan Beyleri, Şirvan Beyleri, Çemişgezek'te Melkişiler, Kilis'te Canbolad oğulları, Zırkan'da Ezrakiler, Çapakçur'da Süveydiler, Silvan'da Süleymaniler, Sohran Beyleri, Musul'da Abdülcemizadeler, Eğil'de Mirdasiler, Hoşab'da Mahmudiler bu beyliklerdendi. İrisan Beyleri gibi bazısı Abbasî soyundan geliyordu. Melkişiler Selçuklu hânedanından inme Kürdleşmiş bir âile idi. Reisleri Arap veya Türk asıllı olsa bile, aşiretlerin çoğu Kürd veya Kürdleşmiş, ekserisi de Sünnî-Şâfiî idi. Şii veya Yezidî olanlar da vardı. Bu beyliklerin hepsi, topraklarının bulunduğu eyâletin vâlisine tâbi idi. Aşiretleri vâli namına idare eder; merkezî emirleri tebliğ eder; mahallî vergileri toplar; gerektiğinde asker verirdi. Bazen bizzat bunlara da beylerbeyilik veya sancakbeyilik tevcih edildiği olmuştur. 1578'de fethedilen Çıldır Eyâleti de diğer eyâletlerden farklı olarak irsî vâliler tarafından idare olunurdu. Bayezid'deki meşhur sarayı yaptıran İshak Paşa bu vâlilerden idi. Tanzimat'tan sonra bu bölgede idarî tanzimler yapılarak beyliklerin imtiyazlı statüsü kaldırıldı. Bunlar doğrudan merkeze bağlı sıradan vilâyet ve sancaklara raptedildi. Geniş topraklara sahip bu âileler, bu sefer havâlide mülkî âmirlikleri veya mültezimlikleri elde ederek nüfuzlarını sürdürdüler. Yalnızca Cizre Beyi Mir Bedirhan 1843 senesinde ayaklanıp istiklâlini ilân ettiyse de, üzerine gönderilen orduya yenilip 1847'de teslim oldu ve sürgüne gönderildi.

13. Gürcistan ve Dağıstan

Birkaç prensliğe ayrılmış olan Gürcistan, XVI. asır sonlarından itibaren Osmanlı hâkimiyetine girmişti. Osmanlı Hükûmeti, burada birkaç beylerbeyilik kurup, idaresini eski hânedanlara verdi. Birkaç sene sonra bunlar lağvedilerek, Gürcistan mahallî beylikler şeklinde idare olunmaya başlandı. Doğudaki Kartli Beyliği'nin merkezi Tiflis idi. Bir de Zegem Beyliği vardı. Kartli ve Zegem XVII. asırdan itibaren zaman zaman İran hâkimiyetine düşmüştür. Kaynaklar, Gürcistan çok zengin bulunmadığı için, bazılarının senelik vergisinin yedisi genç erkek ve yedisi genç kız köleden ibaret olduğunu; bazen

tersâne için ketenden dokunmuş seksen bin arşın bez verdiklerini, hatta bazen vergiden affedildiklerini yazıyor¹⁵².

Batı Gürcistan'daki, İmeretiya (Açıkbaş), Mingreliya (Dadyan) ve Gorya (Göri) adlı üç prenslik de Osmanlı Hükûmeti'ne tâbi olup vergi verirdi. Vergilerini Çıldır Vâlisi vasıtasıyla gönderirlerdi. Aralarındaki ihtilâfları da Çıldır Vâlisi çözmeye salâhiyetliydi. İçişlerinde müstakil olup, beylerin vefatı üzerine inhâ edilen isimler, İstanbul tarafından bey olarak tayin olunurdu. Burada Osmanlı hâkimiyeti XIX. asır başlarındaki Rus işgaline kadar devam etti.

Dağistan'da bulunan beylikler XVI. asır sonlarından itibaren ilk önce-leri beylerbeyilik; sonraları ise bazen tâbi devlet, bazen imtiyazlı bir eyâlet olarak Osmanlı hâkimiyetinde yaşamıştır. XVIII. asır sonlarında Rus ve İran harbleri sebebiyle buradaki Osmanlı güçleri geri çekilmiştir.

14. Sisam Emâreti

XV. asırda Cenevizlilerden fetholunarak Arnavutların iskân edildiği Sisam Adası Mora İsyanı'nı müteakip 1247/1832 tarihli bir nota ile imtiyazlı bir statü kazanmıştı. Ada, halkın seçtiği bir Ortodoks Bey ile mahallî bir meclis tarafından idare olunurdu. Ada beyi, adada ikâmet edecek ecnebîlere pasaport vermeye mezundu. Adada asker bulundurulmaz; sadece âsâyişi temin için bölükbaşı idaresinde 100 zabtiye vazife yapardı. Gümrük ve aşar hâsılâtını kendi toplayan Sisam Emâreti, İstanbul'a senelik 400 bin kuruş maktu vergi öderdi¹⁵³. Bu imtiyazlar 1851 ve 1861 senelerinde teyid edildi. 1296/1878 tarihinde Sisam Ceziresi ahâlisine bazı imtiyazlar tanındığına dair Sisam Beyi'ne emirname gönderildi¹⁵⁴. Sisam, 1913 Balkan Harbi neticesinde Yunanistan'a geçti.

15. Yunan Adaları

Cezâir-i Seb'a-ı Müctemia-i Yunaniyye denilen Yedi Adalar Cumhuriyeti de bir ara Osmanlı Devleti'ne bağlı eyâletlendendi. Korfu, Paşot, Ayamavri, İtaki, Kefalonya, Zanta ve Çuha adaları, 1797 yılında Venedik Devleti'nin yıkılması üzerine Fransızlarca işgal edilmişti. 1800 yılında Osmanlı-Rus

152 Ricaut, 115-116; İsmail Hakkı Uzunçarşılı: **Osmanlı Tarihi**, Ankara 1982, III/106.

153 Karamursal, 174.

154 Düstur: I/4/855 (tab-1 evvel), 803 (tab-1 sâni).

müttefik donanmasının yardımıyla Fransız işgali sona ermiş; burada Osmanlı Devleti'nin himâyesinde ve Rusya'nın kefâletinde Yedi Ada Devleti kurulmuştur. Osmanlı Hükûmeti buraya Dobrovenedik'e benzer şekilde muhtar bir statü vermişti. Karşılığında üç yılda bir Osmanlı Devleti'ne 75 bin kuruş cizye ödeyecekti. 1815'te adalar İngilizler tarafından işgal edildi. 1863 senesinde de Yunanistan'a devredildi. 1865 yılında Osmanlı Devleti bunu tanımak zorunda kaldı.

16. Lübnan Sancağı

Cebel-i Lübnan, ahâlisinin yarısı gayrimüslim olan ve çok çeşitli milletlerin yaşadığı bir sancaktı. 1516'dan beri Ma'n ve Şihâb oğulları adındaki iki Dürzî emîr âilesi burada yarı muhtar otorite idi. Bunlara Osmanlı protokolünde sancakbeyi muamelesi yapılırdı. İki âile de Fransız desteğine nâil olabilmek için XVII. asırda Katolikliğe geçmişti. XIX. asırda bölgede çıkan ısyanlar ve Avrupa'nın baskısı yüzünden 1861 tarihli nizamnâme ile Lübnan'a idarî, adlî ve malî imtiyaz tanındı. Sancak, İstanbul'un tayin edeceği Hıristiyan bir mutasarrıf tarafından idare olunmaya başlandı. Her cemaati temsilen halkın seçtiği ikişer kişiden müteşekkil bir meclisi vardı. Bu arada İngiltere, Cebel-i Lübnan'da Suriye ve Filistin'i de ihtivâ eden bir hıdivlik kurulmasını ve başına da Fuad Paşa'nın geçirilmesini düşünmüş; bu yolda Düvel-i Muazzama'nın Beyrut'taki komiserlerinden İngiltere murahhası Lord Dofrin tarafından bir rapor hazırlanmıştı. Bâbîâlî'ye arzedilen bu rapor ülkeyi bölmek mânâsına geleceği gerekçesiyle reddedilmiş¹⁵⁵. Adem-i merkeziyete gidişin bir işareti sayılan Lübnan imtiyazı üzerine Bâbîâlî telâşlanarak ülkede taşra idaresini yeni baştan tanzim etmek üzere Vilâyet Nizamnâmesi'ni neşretti. Lübnan, 1918'de Fransızlarca işgal edildi.

17. Girit Vilâyeti

XVII. asırda uzun süren harbler neticesinde Venediklilerden fethedilen Girit, ahâlisinin yarıdan fazlasını Ortodoks Rumların teşkil ettiği bir vilâyetti. Adaya müslüman nüfus yerleştirilmemiş; ancak sâkinlerin mühim kısmı ihtidâ etmiş ve Müslüman nüfus ekseriyete geçmişti. Arazinin ekersisi de Müslümanlarda idi. Osmanlılar fethettikten sonra adayı umumî idareden farklı şekilde teşkilatlandırmıştır. Girit'in mülkiyet, bürokrasi, toprak rejimi gibi hemen her hususta dâima kendisine has idare tarzı olmuştur.

155 İnal, I/164.

Ada, Yunan İsyanı üzerine Mısır Vâlisi Mehmed Ali Paşa'nın idaresine verildi ve fiilen muhtar bir idareye büründü. On sene kadar böyle idare olundu. 1840 tarihli Londra Muahedesi ile İstanbul'a iade edilerek eski hâle dönüldü. Ada muhafızı Mustafa Nâilî Paşa kaydı hayat şartıyla Girit Vâlisi tayin edildi. Yıllar sonra adada çıkan ısyân neticesinde 1868 yılında idarî, adli ve malî bakımdan imtiyazlı eyâlet statüsü kazandı. Girit Vilâyet Nizamnâmesi neşredildi¹⁵⁶. Vâlinin, biri Müslüman ve diğeri Hıristiyan olmak üzere iki yardımcısı olacaktı. Mutasarrıf ve kaymakamlar yerli halkın ekseriyetinin dininden tayin edilecekti. Adanın her türlü işlerine yılda bir toplanan meclis-i umumî karar verecek; bu işlerin tatbikinde Bâbîâlî'nin tasvibi aranacak; Girit'ten toplanan vergiler, eskiden olduğu gibi Bâbîâlî'ye ödenecekti. Yazışmalar iki lisanda yapılacaktı¹⁵⁷.

Adadaki mahkemeler (deâvi meclisleri) hükûmetçe seçilmiş bir reis ile halkın karışık olduğu yerlerde her iki din mensuplarının, halkın sırf Hıristiyan olduğu yerlerde yalnız bunların bir yılığına seçeceği dört âzâdan teşekkül edecekti. Girit'in her köyünde ve mutasarrıflık merkezlerinde sulh mahkemesi ve belediye meclisi vazifesi yapmak üzere Müslüman ve Hıristiyanlar için ayrı ayrı birer ihtiyar meclisi (*dimoyrondiya*) vardı. Dimoyrondiya, Sakız, Kıbrıs gibi Rumların yaşadığı Osmanlı beldelerinde öteden beri faaliyette olan bir müessesedir. Şehirlerdeki dimoyrandiyalar, köylerden farklı olarak vakıflar ve yetim malları gibi hususlarda salâhiyetlidir. Bu gibi beldeler kaybedildikten sonra, burada yaşayan Müslümanlar da dimoyrandiya sistemine benzer *Cemaat-i İslâmiyeler* kurmak suretiyle teşkilatlanmıştır.

Adada binâ ve arâzi vergisi olarak öteden beri bir şey alınmamış olduğundan o zamanki bütçelere de maktu vergi olarak bir şey konulmamıştır¹⁵⁸. Fetihden sonra kısa bir müddet tatbik edilen tımar rejimi 1703 tarihinde kaldırılmıştı. Devletin diğerk beldelerinde toplanan temettuat ve emlâk vergisi gibi vergilerden ada halkı öteden beri muaf idi. Yalnızca aşar, müs-kirat, tuz, tütün ve gümrük resmi öderdi. Girit halkı fiilî ve bedelî askerlikten de muaftı¹⁵⁹. 1878 tarihli *Halepa Mukavelesi* ile adanın iktisadî muhtariyeti nihaî noktaya gelmiş; aşar vâridatı tamamen ada bütçesine terk edilmiştir¹⁶⁰. Halepa Mukavelesi adanın idaresinde yeni bir safha başlatmış;

156 Düsrrur: I/1/652-678.

157 İsmail Hâmi Danişmend: **İzahlı Osmanlı Tarihi Kronolojisi**, İstanbul 1955, IV/224-225.

Ayrıca bkz. Ayşe Nükhet Adıyeke/Nuri Adıyeke: **Fethinden Kaybına Girit**, İstanbul 2006.

158 Karamursal, 174.

159 Adıyeke/Adıyeke, 147.

160 Düstur: I/4/859-863.

ada meclisindeki Müslüman âzâların sayısı azalan nüfus nisbetinde düşürülmüştü. 1307/1889 tarihli fermanla bu muhtariyet biraz tahdid edilerek, nüfus sayımının âdil yapılmadığı gerekçesiyle Girit Meclisi fesholundu. Örfî idare mânâsına gelen bu ferman meseleyi çözmek şöyle dursun, Girit Buhranı'na yol açarak adanın kaybına giden safahatı başlattı¹⁶¹. Adadaki Müslüman nüfus her geçen yıl eridi.

1896'da adalı Rumların başlattığı ısyan ve kargaşa bahanesiyle Yunanistan işgale kalkıştı. Buna mukabil Düvel-i Muazzama (İngiltere, Fransa, Avusturya, Almanya, İtalya, Rusya gibi büyük devletler) adaya asker çıkarak ilhakı önledi ise de Girit'te Osmanlı idaresi fiilen tahdid edildi ve adanın muhtariyeti genişletilmiş oldu. Almanya ve Avusturya buna karşı çıktı ama tesiri olmadı. Ertesi sene Bâbîâli Yunanistan ile harbe tutuştu. Harb kazanıldı; fakat bu adayı elde tutmaya yaramadı. Düvel-i Muazzama adanın yeni statüsünü ilân etti. Buna göre ada, Osmanlı hâkimiyetinde bîtaraf ve muhtar bir vilâyet olarak beş sene için Düvel-i Muazzama'nın muvafakatiyle Bâbîâli'nin tayin edeceği bir vâli tarafından idare olunacak; İstanbul'a senelik maktu vergi ödenecek; Osmanlı askeri peyderpey adadan çekilecekti. Böylece Girit meselesi, Osmanlı Devleti aleyhine ve tuhaf bir şekilde mağlup Yunanistan lehine çözülmüş oluyordu. Adaya padişahı metbu tanımayı taahhüd eden Yunan Prensi Yorgi komiser tayin edildi¹⁶². İstanbul'dan gönderilen vâliler, aslında bir nevi vâli vekili derekesine düştü. 1899'da adalı Rum milliyetçilerinin ilân ettiği Girit Kanun-ı Esasîsi ile Prense'e para ve pul basma, nişan verme, muahede yapabilme, bayrak edinme salâhiyeti tanındı. Müslümanlar için de *Girit Ahâli-i İslâmiyyesi Nizamnâmesi* çıkarıldı. Bâbîâli bunların hiç birini tanımadı ise de, elinden de bir şey gelmedi¹⁶³. Kanun-ı Esasî, kâdılarını tayin salâhiyetini Prens'e veriyor, adadaki bütün memurların Prens'e sadakat yemini ederek vazifeye başlamasını hükme bağlıyordu. Bu ise büyük reaksiyon doğurdu. 1910 senesinde İstanbul'ca tayin edilen Kandiye Kâdısı vazifeye başlatılmadı. Düvel-i Muazzama, kâdılarının ehil kimseler arasından ada Müslümanlarınca seçilmesini Girit hükûmetine kabul ettirdi¹⁶⁴.

Prens'in milliyetçiliğinden şüphe duyan adalı bazı Rumlar, 1905'de meşhur politikacı Venizelos'un liderliğinde ayaklandı. Prens adayı terk etti. Yerine başka bir komiser vazifelendirildi. 1910 tarihinde toplanan Girit Meclisi'nin Yunan Kralı adına yemin etmesi tabiatıyla fırtınalar kopardı.

161 Adıyeke/Adıyeke, 149-150.

162 Danişmend, IV, 341.

163 Adıyeke/Adıyeke, 182, 247.

164 Adıyeke/Adıyeke, 286.

Müslüman mebuslar yemine yanaşmayınca meclis 4 ay tatil edildi. Sonra yemin etmeksizin meclise kabul edildiler. İstanbul'un karşı çıkmasına rağmen meclis bir yandan da Atina'daki Yunan millî meclisine temsilci gönderiyordu. 1908'de Girit Meclisi Yunanistan'a ilhak kararı aldı ise de İngiltere mâni oldu. Balkan Bozgunu ardından 1913'te imzalanan Londra ve Atina Muahedeleri ile Girit Yunanistan tarafından ilhak edildi. Müslümanların din ve vakıf işleriyle meşgul olmak üzere Hanya, Kandiyе ve Resmo'da müftü riyâsetindeki Cemaat-i İslâmiyeler salâhiyetli kılındı. Kâdı mahkemeleri de varlığını devam ettirdi. 1923 tarihli Lozan Muahedesi akabinde Yunanistan Müslümanları ile Türkiye Ortodoksları (İstanbul ve Garbî Trakya müstesna olmak üzere) mübadele edildi.

18. Sırbistan Emâreti

Sırbistan Bizans'a bağlı muhtar bir krallık iken, ilk Osmanlı fetihleri arasında yer aldı. Dört asır süren hâkimiyetten sonra 1804 yılında başlayan Sırp İsyanı neticesinde 1812 tarihli Bükreş Muahedesi imzalandı ve Sırbistan'a kısmî muhtariyet verildi. Bilahare Sırp lar bu muhtariyetin genişletilmesini istediler. Rusya'nın müdahalesinden çekinen Bâbiâli, Skopçina (Sırp millî Meclisi) tarafından başknez (prens) seçilen Miloş Obrenoviç'i Sırbistan prensi tanıdı. Böylece Sırbistan da imtiyazlı bir eyâlet hâline geldi. Halk tarafından seçilen 12 knez (dük), diğer knezleri seçecek, bunlar adaleti yerine getirecek ve vergileri toplayacaktı. 1826 tarihli Akkerman Mukâvelesi ve bunu teyiden 1829 tarihli Edirne Muahedesi ile bu muhtariyet arttırıldı. İstanbul'a vergi ödemek karşılığında küçük bir ordu teşkiline izin verildi. 1246/1830 ve 1249/1833 tarihli fermanlarla Sırbistan'ın hazineye iki taksitle 2 milyon 300 bin kuruş maktu vergi ödemesi kararlaştırılmıştır. 1856 tarihli Paris Muahedesi, emâretin iç işleri, dinî işler, ticaret ve seyrüsefâin serbestîsi bakımından imtiyazlı hâlini ve Osmanlı Hükûmeti'nin burada bir garnizon bulundurma hakkını muhafaza ediyordu. 1878 Berlin Muahedesi ile Sırbistan Emâreti (prensliği), Karadağ ve Romanya prenslikleri gibi tam müstakil oldu. Balkan Harbi'nde ahâlisinin ekseriyeti Müslüman olan Yenipazar, Kosova ve Makedonya'yı Osmanlılardan aldı. Birinci Cihan Harbi'ni müteakip, Avusturya'dan Hırvatistan, Slovenya, Bosna ve Macarların yaşadığı Voyvodina'yı da alarak fevkalâde sınırlara erişti. 1919'da Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı, on yıl kadar sonra da Yugoslavya Krallığı adını aldı.¹⁶⁵

165 Yugoslavya, Güney İslavları ülkesi demektir.

19. Yunanistan Emâreti

Yunanistan Bizans'tan elde edilen ilk Osmanlı topraklarından'dır. Dört asırdan fazla bir hâkimiyetten sonra 1821 tarihinde başlayan Yunan İsyanı'nın muvaffakiyete ulaşması üzerine 1829'da Londra Muahedesi imzâlandı. Bununla Bâbiâli, Mora ve Kiklad adalarında İstanbul'a bağlı ve yıllık vergi ödeyen bir Yunanistan Emâreti'nin varlığını tanıdı. Ertesi sene tam müstakil Yunan Krallığı kuruldu. Balkan Harbi'nden sonra (1913) Yunanistan, ahâlisinin ekseriyeti Müslüman olan Yanya ve Tesalya ile Girit ve Ege adalarını Osmanlılardan, Batı Trakya'yı da Bulgarlardan alarak genişledi. 1911 Trablusgarb Harbi esnasında İtalyanlarca işgal edilen Rodos ve Oniki ada ise Uşi Muahedesi gereği boşaltılacakken Balkan Harbi çıkınca İtalya sözünde durmadı. 1923 Lozan Muahedesi bazı şartlarla bu işgali tanıdı. İkinci Cihan Harbi esnâsında Almanların işgal ettiği adalar, harb neticesinde Yunanistan'a geçti.

20. Bulgaristan Emâreti

Bulgaristan Bizans'tan elde edilen ilk Osmanlı topraklarından'dır. Beş asırlık bir hâkimiyetten sonra 1878 Berlin Muahedesi ile Bulgaristan'ın kuzeydoğu topraklarında Bâbiâli'ye bağlı bir Bulgaristan Emâreti (prensliği) kurulması kararlaştırılmıştı. Rusların işgal ettiği Bulgaristan'daki Rus Komiseri tarafından eski başşehir Tırnova'da toplanan Sobranya adlı millî meclis, Sırbistan modeli bir anayasa kabul ederek Alman Battenberg hânedanından ve Rus çarının yeğeni Prens Aleksander'i Bulgaristan Prensi seçti. Sofya, prensliğin merkezi oldu. Bu arada Berlin Muahedesi gereği, Osmanlı Devleti'nin güneydoğu Bulgaristan'daki toprakları üzerinde de merkezi Filibe olan muhtar Şarkî Rumeli Vilâyeti kuruldu. Şarkî Rumeli komisyonunun hazırladığı *Rumeli-i Şarkî Nizamnâme-i Dâhilisi ve zeyli* 1296/1879 tarihinde ilân edildi¹⁶⁶. Padişahın siyasî ve askerî hâkimiyetindeki bu vilâyete beş yıl için Bulgar bir vâli tayin edilecek; vilâyetin âsâyişi milislerce temin olunacaktı. Rumeli-i Şarkî maktu vergisi vâridatın onda üçü olup, bu mikdar ilk sene 240 bin Osmanlı altını idi ve vâridat arttıkça artacaktı¹⁶⁷. 1878 yılında kurulan bu muhtar vilâyet, 1885 yılında Bulgar milislerin ısyanı neticesinde Bulgaristan Emâreti ile birleşti. Bâbiâli, Prens Aleksander'in Şarkî Rumeli Vâlisi de olduğunu ilân ederek, bu emrivâkiyi kabule mecbur kaldı. Ertesi sene Avusturya destekli bir darbe üzerine Prens Aleksander tahttan indirildi. Yerine Alman Sachsen-Cobourg-Gotha hânedanından Prens Fer-

166 Düstur: I/4/813-1047.

167 Karamursal, 174.

dinand Bulgar tahtına geçirildi. Bâbîâli, kendisini ancak 1896 yılında tanıdı. Bu devrede Bulgaristan müstakil bir devlet gibi görünse de hukuken Osmanlı hükûmetine tâbiydi. Statüsünü ve idarecisini hâlâ İstanbul tayin etmekteydi. 1908 yılında Meşrutiyet'in hemen ardından Bulgaristan istiklâlini ilan ederek Ferdinand çar (kral) unvanını aldı. Vaktiyle Rumeli'deki kuvvetlerini takviye etmekte gaflet gösteren Bâbîâli bu emrivâki karşısında bir şey yapamadı. Bulgaristan'daki arazi-i mîriyye karşılığı 82,5 milyondan yukarısı Rusya tarafından ödenmek üzere 125 milyon frank tazminat taahhüdünü kabul etti¹⁶⁸.

21. Kıbrıs Sancağı

1571'de Venediklilerden alınan Kıbrıs, 1877-1878 Osmanlı-Rus harbi mağlubiyetinden asgarî zararlarla kurtulmak isteyen Osmanlı hükûmetine Berlin Muahedesi'nin imzalanmasında destek olması karşılığında ve hukuk-ı şâhâneye (padişahın hâkimiyetine) halel gelmemek şartıyla, geçici olarak İngiltere idaresine bırakılmıştı. Buna dair 4 Haziran 1878 tarihli anlaşmaya göre, adada padişahın adına hutbe okunacak; adanın kâdı ve müftüsü İstanbul tarafından tayin edilecek; adadaki vakıf malları İngiltere ve Osmanlı hükûmetlerince tayin edilecek birer memur tarafından müştereken görülecekti. Adanın gelirlerinden, idarî masraflar çıkarıldıktan sonra kalan kısım İstanbul'a verilecekti¹⁶⁹. Devlete ve padişaha ait mallar, Osmanlı hükûmeti tarafından işletilecekti. Adada Osmanlı kanunları muteberiyetini devam ettirecekti.

İngiltere, adaya İngiliz kaymakamlar tayin etti. Resmî lisan olarak İngilizce, Türkçe ve Rumcaya itibar edileceği beyan olundu. 1882 tarihli krallık emirname-i ile Kıbrıs'taki şer'iyeye mahkemelerin salâhiyetleri kısıtlanarak, yalnızca Müslümanların ahvâl-i şahsiye dâvâlarına bakacakları deklare edildi. Kilisenin âile hukukuna dair salâhiyetleri devam edecekti. Adadaki mahkemelerde, dâvâlarının Osmanlı vatandaşı olduğu hallerde Osmanlı kanunları; diğer hallerde İngiliz kanunları cârî idi. İngiltere'nin adada hâkimiyetini kökleştirmek istemesi, Osmanlı hükûmeti ve İngiltere arasında devamlı ihtilaf çıkardı. Vakıf ve padişah mallarına taarruz edilmesi, hatta bunların

168 Sultan Hamid'in 1908'deki cülûs sene-i devriyesi münasebetiyle hâriciye nezâretinde kordiplomatiğe verilen ziyafete Bulgaristan kapı kethüdâsı Geşof teâmül hilâfına davet edilmemişti. Buna gerekçe olarak da Bulgaristan'ın tâbi emâret oluşu gösterildi. İnfiale uğrayan Geşof İstanbul'u terk etti ve bu hâdise vesilesiyle Bulgaristan istiklâlini ilân etti. İnal, 1393 vd.

169 Bu miktar başta 130 bin lira olarak takdir edilmekle beraber, sonradan bazı ihtilaflar çıktığı için 102.596 lira olarak tesbit olunmuştur. Karamursal, 174.

Rumlarca sahiplenilmesi, Osmanlı hukukunun tatbikinin sınırlandırılması huzursuzluğu arttırdı.

İngiltere, Birinci Cihan Harbi'nin kopması üzerine 1914 yılında adayı geri vermek yerine ilhak ettiğini açıkladı. 1923 Lozan Muahedesi ile bu ilhak resmen tanındı. 1925 yılından itibaren 1960 yılındaki bağımsızlığa kadar Kıbrıs'a İngiliz tacına bağlı bir müstemele statüsü tatbik olundu. 1960 senesinde İngiltere'nin çekildiği adada Kıbrıs Cumhuriyeti kuruldu.

22. Yemen Vilâyeti

Yemen, 1516'dan itibaren Osmanlı hâkimiyetine girmiş ve sıradan bir vilâyet olarak idare olunmuştur. Ancak gerek kuzeydeki Zeydî imam-ları, gerekse güneydeki Aden'de Abdelî Emirleri ile Hadramut'taki Vâhidî Sultanları'nın yarı muhtar otoriteleri tanınmıştı. Son zamanlara doğru merkezle bağları iyice zayıflayan Yemen'in dağlık kısmında İngilizlerin de teşvik ve yardımıyla pek çok ısyan vuku' bulmuştu. Zamanın hükûmeti bu ısyanları tam manasıyla bastırmaya muvaffak olamadı. 27 Şevvâl 1329/1911 tarihinde âsilerin başı Zeydî İmamı Yahya ile bir anlaşmaya varıldı. Kuzey Yemen'deki Zeydî İmamların uzun bir müddet devam eden ısyanı neticesinde, Bâbîâli buraya muhtariyet tanıdı. İmam Yahya ile Yemen umumî kuvvetler kumandanı İzzet Paşa arasında imzâlanan itilafnâmeye göre, Yemen'in dağlık bölge-sinin idarî taksimatı yeniden belirleniyordu. San'a Sancağı ile Umran, Hac-ce, Kevkeban, Sa'fan ile Ben Mukatil dışında Harraz, Anes, Zemmar, Yerim ve Rüda' Kazâları İmam'ın hâkimiyetine veriliyordu. Burada şer'î hâkimleri İmam Yahya tayin edecek veya değiştirecek; bunlar Şiîliğin bir kolu olan Zeydiyye mezhebine göre karar verecekti. Hâkimlerin hoş görülme-yen hal-leri ortaya çıkarsa, değiştirilmesini Vilâyet İmam'dan isteyebilecek ve o da değiştirecekti. Bu vilâyette bulunan Hanefiler arasında hükmetmek üzere hükûmet bu mezhepten kâdılar tâyin etmeyi sürdürecekti. Taraflardan biri-nin Zeydî ve diğerinin bu mezhep dışından birisi olduğu durumlarda Hanefî ve Zeydî kâdılarında müteşekkil bir mahkeme-i muhtelitaya (karma mah-keme) gidilebilecek; bu mahkeme hükmün verilmesinde tereddüt ettiğinde dâvâlinın mezhebine göre karar verecekti. Vakıf ve vesâyet işleri ile uğraş-mak salâhiyeti de İmam'a âitti. Yemen, bunlar dışında kalan hususlarda diğer vilâyetlerle aynı idarî esaslara tâbi olacaktı¹⁷⁰. Yemen, 1918 yılında Osmanlı hâkimiyetinden çıkmıştır.

170 İsmail Hakkı, 333-335.

23. Aynaroz

Aynaroz, Sultan I. Murad zamanında 1374 senesinde fethedildi. Burada çeşitli Ortodoks Manastırları bulunmaktadır. Bu hususiyetinden dolayı bostancıbaşına bağlanmıştır. Bostancı hasekilerinden birisi buraya idareci olarak tayin edilirdi. Aynaroz halkı dinle meşgul olduğu için sadece yıllık bir vergi öderdi. Buna *Aynaroz Vergisi* denirdi. Buna dair ferman Sultan II. Selim zamanında 1569 senesinde tecdid edildi. Aynaroz, 1821 senesindeki Mora İsyanı'na iştirak etmişti. İsyanın hüsrarla neticelenmesi üzerine buradaki papazlar ellerindeki mühimmatı sancakbeyine teslim ederek af diletti ve talepleri kabul edildi. Aynaroz, Selânik Vilâyeti'ne bağlı bir sancak iken, 1864 tarihli tanzimlerle merkez-i vilâyete bağlı bir kazâ hâline getirildi. 1866 tarihli *Aynaroz Nizamnâmesi* ile kazânın *lonca* adında bir heyet tarafından idare olunması esasa bağlandı. 1285/1868 tarihinde Aynaroz Manastırları'na merbût çiftlikâttan arâzî-yi emîriye ve mevkûfenin tevsi-i intikâlâtından dolayı istihsâli mukarrer bir buçuk uşrun alınmaması hakkında irâde-i seniyye neşrolundu¹⁷¹.

Kazâdaki manastırların idaresi 1294/1877 tarihli bir nizamnâme ile yeniden tanzim edildi¹⁷². Osmanlı hükûmeti burada bir kaymakamla temsil olunurdu. Ruhânîler dışındakilerin giriş çıkışının mahdud olduğu mıntıka dinî hiyerarşiye tâbi bir heyet tarafından idare olunurdu. Manastırlar tarafından bir yıllığına seçilen üç kişilik nâzırlar heyeti Aynaroz'u idare eder; mevcut 20 manastırdan birer temsilcinin bulunduğu heyet de idareyi kontrol ederdi. Balkan Harbi neticesinde 1913 senesinde Aynaroz da Selânik ile beraber elden çıktı. Ancak Aynaroz ruhânî bakımdan İstanbul'daki Fener Patrikhânesi'ne bağlı kalmayı sürdürdü. Bugün de Yunanistan içinde bu imtiyazlı statüsünü 1877 nizamı çerçevesinde sürdürmektedir.

24. Arnavutluk

Fatih Sultan Mehmed devrinde fethedilen Arnavutluk öteden beri mahallî beylerce idare olunmaktaydı. Sultan II. Mahmud zamanında 1831'de bu muhtariyet kaldırıldı. Arnavutlar buna büyük reaksiyon gösterdi. Bu sefer Arnavutluk halkın birbiriyle kaynaşarak ayaklanmasına müsaade

171 Külliyyât-ı Kavânin, no: 4327. Aynaroz'daki keşişlerden oradaki çiftlik, bağ ve bahçeler hâsılatına karşılık olarak 40.263 kuruş maktu vergi alınırdı. Bu meblağ Selânik'le Kesendire arasında Aynaroz'a bağlı 58 çiftliğin âşarıyla beraber 1256/1840'ta 100.263 kuruşa çıkarılmış ise de, sonra 72.760 kuruşa indirilmiştir. Karamursal, 174.

172 Düstur: I/Zeyl2/224.

etmeyecek şekilde İşkodra, Yanya, Manastır ve Kosova adında dört vilâyete bölündü. Arnavutların ekseriyeti teşkil etmediği Niş, Yenipazar ve Larissa'nın Arnavutluk'a eklenmesi ayrı mahzurlar doğurdu. Peşpeşe ayaklanmalar Bâbîâli'yi çok uğraştırdı. 93 Harbi neticesinde imzâlanan 1878 Ayastefanos Muahedesi, Bulgaristan Emâreti'nin sınırlarını Ohri'ye kadar genişletiyor ve Arnavutluk'un bir kısmını Karadağ'a, bir kısmını da Sırbistan'a veriyordu. Bunun üzerine teşekkül eden Arnavut Ligi, Prizren'de Bâbîâli'nin el altından desteklediği bir ısyan başlattı. 1878 Berlin Muahedesi ile bu mesele çözüldü. Bâbîâli Arnavutluk'ta idarî ıslâhat yapmayı kabul etti. 1880'de Rumeli Komisyonu kurulup projeler hazırlandı. İslahat yine merkezîyetçi esaslar üzerine bina edildi ise de, mahallî meclislerin salâhiyetleri genişletildi ve karma mahallî emniyet güçleri kuruldu¹⁷³.

Fransa merkezî otoriteye kolay boyun eğmeyen İşkodra'da muhtariyetten merkezîyete geçişi kolaylaştıracak bir sistem teklif etti. Ahalisinin ekseriyeti Katolik olan bu dağlık mıntıkada arazi vergisi ve iltizam kaldırılacak; mecburî askerlik yerine seferberlik zamanında gönüllü toplanacaktı. Ceza ve medenî hukuk sahasında mahallî örfler tatbik olunacaktı. Hıristiyan Mirditlerin başında irsî bir lider bulunacaktı. İşkodra Vâlisi'nden başka *başkaptan* denilen ve aşiret reisleri arasından seçilen bir vâli muavini vazife yapacaktı. Bunun yanında Müslüman ve Hıristiyanlardan yarı yarıya seçilecek 12 kişilik bir de meclis olacaktı. Belde her birinin başında *kaptan* veya *bölükbaşı* denilen bir aşiret reisinin bulunduğu dört kısma taksim olunacaktı. Altta aşiretlerin ihtiyar meclisleri vardı. Bunlar gerektiğinde bir umumî heyet hâlinde toplanarak kaptan nezdindeki delegeyi (bayraktar) seçecekti. Her sene başkaptan riyasetinde büyük meclis toplanacaktı. Aşiretler buraya ikişer delege seçecekti. Büyük meclis, vâli muavini yanındaki 12 kişilik meclisin âzâlarını tesbit edecekti. Komisyondaki Rus delegesi bu imtiyazları İşkodra'dan başka beldelerin de iseteyebileceği, Malisorların da buna ön ayak olacağı gerekçeyle teklifi reddetti¹⁷⁴.

Mamafih bu teklif Osmanlı hükûmeti tarafından hayat geçirildi. Buna göre İşkodra Vâlisi riyâsetinde bellibaşlı aşiretlerden seçilmiş delegelerden kurulu aşiret meclisi toplanır. Meclisin tasdikinden geçmedikçe hiçbir hüküm tatbik olunamaz. Her aşiret delegesine *bayraktar* denir. Aşiret meselelerini aşiretin ihtiyarlarından müteşekkil bir heyet bakar. Mecburî değil, gönüllü askerlik vardır. Köylüler öşür dışında vergi ödemez. Kıyas ile miras ve

173 Engelhardt, 319 vd.

174 Engelhardt, 328 vd.

aile dâvâlarını kendi aralarında görür; ancak hırsızlık gibi dâvâlar Osmanlı mahkemesine intikal ettirilir. İşkodra hâricindeki Arnavut vilâyetleri sıradan Osmanlı vilâyetleri gibi idare olunur.

Arnavutlar Geg ve Tosk olmak üzere iki kısımdır. Bunlar adeta ayrı millet gibi birbirinden farklılıklar gösterir. Gegler İşkodra ile Kosova'da İpek, Prizren, Priştine; Manastır'da Debre ve Elbasan'da yaşayan dağlılardır. Devamlı ihtilaf hâlinde birçok kabilelere bölünmüştür. Ekseriya şehirliler Müslüman, köylüler Hıristiyan-Katoliktir. Ekseri güneyde yaşayan Tosklar daha uysaldır. Hıristiyanları Ortodokstur ve Yunan kültürünün tesiri altındadır. Kabilelere ayrılmış değildir. Bu sebeple bunların yaşadığı vilâyetler normal rejimle idare olunur. Askerlik ve vergi mükellefi olup Osmanlı kanunlarına tâbidir. Osmanlı Hükûmeti'nce tanınmış beylerin idaresi altındadırlar. Aile reisi olan beyler nahiyeye müdürü veya kaymakamın nezâreti altındadır. Bazılarına paşa ünvanı verilmiştir. Büyük şehirlerde beye rastlanmaz.

1902 tarihinde Rumeli'deki Selânik, Manastır, Kosova, Yanya, İşkodra ve Edirne Vilâyetleri'nde yeni bir idarî statü denendi. Umumî müfettişlik kuruldu. Gayrimüslimlerden de kolluk kuvvetlerine adam alındı. Ertesi sene üç Rumeli vilâyetinin vâlisi umumî müfettişliğe bağlanarak, yanına Avusturya ve Rusya'dan mümessil verildi¹⁷⁵. 1910 senesinde kendilerinden haksız yere vergi alındığı gerekçesiyle Arnavutluk'ta büyük bir ısyan çıktı. O zamana kadar hep sulh yoluyla tesviye olunmasına rağmen, İttihatçı hükûmet tenkil yolunu seçti. İsyancılar Arnavutluk'un istiklâlini ilan ettiler. Hükûmet âciz kalınca ısyan muvaffakiyete ulaştı ve 1912'de Arnavutluk kuruldu.

25. Bosna ve Hersek

1428 senesinde Osmanlı nüfuzuna giren, kralı 1463'te cizye ödemeyi reddedip Sırplarla işbirliği yaptığı için işgal edilen Bosna'nın tamamı 1528'den sonra sıradan bir Osmanlı eyâleti hâline gelmiş; ahali de tedricen Müslüman olmuştur. 1281/1864 tarihinde çıkarılan Tuna Vilâyeti Nizamnâmesi¹⁷⁶ peş peşe diğer vilâyetlere teşmil edilerek ismi 1284/1867 senesinde Teşkilât-ı Vilâyât Nizamnâmesi'ne çevrilmiştir¹⁷⁷. Bu nizamnâme Hicaz, Yemen, Mısır,

175 Nalbant, 142.

176 Ahmed Midhat: **Üss-i İnkılâb**: İstanbul 1294, 103; Engelhardt, 127. Nizamnâme metni için bkz. Düstur-ı atik: (1282), s: 517 vd; Takvim-i Vekayi', no: 773, t: 7 Cemâzilâhir 1281; Külliyyât-ı Kavânîn, 2174.

177 Ahmed Midhat, Üss-i İnkılâb, 106; İsmail Hakkı, 332; Tönük, 146; Davison, I/178; Ortaylı, Mahalli İdareler, 41, 48. Reformların memlekete teşmili maksadıyla 1284/1867 tarihinde

Girit, Bosna, Sisam, Cebel-i Lübnan ve İstanbul dışında hemen bütün memleketlerde tatbik olunmuştur. Ertesi sene bu düzenlemelerin paralelinde ve esasen bundan çok büyük farkı bulunmayan 29 Zilhicce 1281 tarihli Bosna Vilâyeti Nizamnâmesi¹⁷⁸ çıkarılmıştır. Böylece sık sık Hıristiyanların ısyanına ve bu vesileyle ecnebi müdahalesine sahne olan Bosna-Hersek imtiyazlı bir statüye kavuşmuş oluyordu. Az zaman sonra 1878'de Bosna-Hersek Avusturya tarafından işgal ve 1908'de de ilhak edildi. Bu zaman zarfında Bâbîâli tarafından eyâlet-i muhtâre muamelesi gördü. Bâbîâli, Yenipazar'ın tahliyesi, def'aten 2,5 milyon lira itası, gümrük resminin arttırılması, kapitülasyonların lağvı ve ecnebi postanelerin kaldırılması gibi bir takım siyasî tavizler karşılığında bunu kabul etti¹⁷⁹.

26. İstanbul

İstanbul, *makarr-ı hükûmet* (taht merkezi) olmakla beraber, diğer vilâyetlerden ayrı bir şekilde idare olunurdu. İstanbul'da öteden beri vâli bulunmazdı¹⁸⁰. Doğrudan hükûmetçe yönetilirdi. Tanzimat'tan sonra da bu farklı statüsü devam etmiş; mahallî meclisler açılmamış; dolayısıyla seçim yapılmamış; halkı da askerlikten muaf tutulmuştur. İstanbul'a gelmek ve yerleşmek de izne tâbiydi. 1286/1870 tarihinde çıkarılan *Derseadet ve Mülhakatı*

Tuna Vilâyeti Nizamnâmesi esas alınmak suretiyle neşredilen Vilâyet Nizamnâmesi metni için bkz. Düstur: I/1/608-624; Külliyyât-ı Kavânin, 5087. Külliyyât-ı Kavânin'de diyor ki: "7 Cemâzilâhîr 1281 tarihli Tuna ve 26 Zilhicce 1281 tarihli Bosna ve 19 Şevval 1282 tarihli Halep Vilâyetleri nizamnâmelerinin meclis-i cinâyete mütedâir ve 3 maddeyi hâvî olan fasl-ı tâsîsini 2 maddeye tenzil ve elviye mecâlis-i cinâiyyesine dâir olan 44 ve 45 nci maddelerini hazf ile mevadd-ı umumeyi 78 maddeye tenzil ve meclis-i temyiz tâbirini divan-ı temyize tebdil ve vilâyâtda muhasebeci ve elviyede kâimmakam ve mal müdiri ve kazâlarda müdir bulunacağına mütedâir olan fıkârâtı tâdil ve intihâsındaki ilâvâtı tashihan madde-i mahsusa ile mezc ve cihât-ı mefsuhiyyet-i sâiresi dahi mevadd-ı âidesi zirlerinde şerh ve tenmik kılınmıştır". Fihrist-i Tarihî, Cild: 3, s. 496.

178 Takvim-i Vekayî: 7 Muharrem 1282 (1865), No: 802; 6 Safer 1282 (1865), No: 806; Külliyyât-ı Kavânin, 2191.

179 Bâbîâli'de Osmanlı matbuatı tarafından Osmanlı mülkü olan Bosna ve Hersek'i ne hakla işgal ve ilhak ettikleri sorulan Avusturya'nın İstanbul sefiri Marki Pallavicini "Haklıyız, çünkü kuvvetliyiz" cevabını vermişti. İnal, 1398.

180 Roma'da da imparatorluk devrinde Roma şehrinin ayrı bir belediye teşkilâtı ve müstakil bir idaresi yoktu. Senato Roma şehir üzerine salâhiyetli değildi. Augustus, İskenderiye'yi örnek alarak Roma'nın muhtariyetini kaldırmış; eskiden *aedil* denilen ve pleb meclisince seçilen yüksek rütbeli senatörlerin gördüğü şehre ait bütün işler (suyolları, itfaiye, zabıta gibi) imparatora geçmişti. Arsal, 370.

*İdare-i Zâbta ve Mülkiye ve Mehâkim-i Nizâmiyesine Dâir Nizamnâme*¹⁸¹ ile İstanbul'un idarî ve adlî statüsü tesbit olundu. 1876 tarihli Kanun-ı Esasî'nin 2. maddesi, "Devlet-i Osmâniyye'nin pâyitahtı İstanbul şehridir ve şehir-i mezkûrun sâir Bilâd-ı Osmaniyye'den ayrı olarak bir gûna imtiyaz ve muafiyeti yoktur" demekle İstanbul'un bu statüsünü resmen kaldırırsa da fiilî vaziyet devam etti. 1909 tarihinde bu statü tamamen kaldırılarak İstanbul ahâlisi ilk defa askere alındı¹⁸².

SON SÖZ

Osmanlı Devleti tipik bir merkeziyetçi imparatorluk idi. Ancak zamanın icapları adem-i merkeziyetçi bir takım tatbikatı ortaya çıkarmıştır. Mülkî taksimata esas olan eyâletlerin bir kısmı birbirine benzer esaslara göre idare edilmiş; bir kısmı ise o eyâletin tarihî, siyasî, iktisadî ve içtimâî farklılıkları sebebiyle ayrı bir idare tarzına sahip olmuştur. Normal eyâletlerin bile idaresi aynı değildir. Bir de idaresi tamamen farklı mümtaz (imtiyazlı) eyâletler vardır. Bunlardan Eflâk-Boğdan gibi bazıları merkeze daha sıkı bağlarla bağlıdır; Dobrovenedik gibi bazılarında ise bağlar daha gevşektir. Kimi merkeze maktu vergi verir; kiminde vergi münferiden toplanır. Bir kısmı orduya asker verir. Çeşitli zamanlarda sayısı yirmiyi bulan mümtaz eyâletlerin, Avusturya, Moskova gibi bağlı devletlerden farkı şudur ki, bunlarda idareciler İstanbul tarafından seçilir veya tayin edilir veya seçim tasdik edilir. Bağlı devletler ise sadece haraç ve asker verir. Bunlar bir nevi siyasî himâye ve askerî ittifak anlaşmasıdır.

Modern idare hukukçularının tevsi-i mezuniyet (déconcentration) olarak izah ettikleri Osmanlı idarî sistemi, yalnızca normal eyâletler için bahis mevzuu idi. Mümtaz eyâletlerde idarî, hatta bazen siyasî adem-i merkeziyetçiliğe (décentralisation) varan bir hava hâkim olmuştur. Adem-i merkeziyetçi tatbikat, geniş sınırlara sahip ve farklı ırk ve dinlere mensup halkların yaşadığı imparatorluğun daha kolay idaresine imkan vermiş; mümtaz eyâletler bu sayede uzun müddet bağlılığını devam ettirmiştir. Ayrıca demokrasi geleceği bakımından da mühim bir merhale teşkil eden bu kendine has idare tarzı

181 Düstur: I/1/688-706.

182 Fransa'da hükümet merkezi olan ve tarihte hep siyasî hareket ve ihtilâllerin patlak verdiği Paris'i diğer Fransız şehirleriyle aynı statüye tâbi tutmak tehlikeli görülmüş; idaresi üzerinde sıkı bir kontrol tercih edilmişti. 1871 tarihli kanun çerçevesinde Paris merkezinde belediye reisi yoktu. Seçilmiş âzâlardan mürekkep belediye meclisinin kararları da merkezî hükümetin tasdikine bağlıydı. Bkz. Rolland, 171-172.

Osmanlı Devleti'nin son asra kadar daha az patırtıyla karşılaşmasına ve uzun bir ömür sürmesine yardımcı olmuştur denilebilir.

Taşra idarecilerinin giderek müstakil bir statü kazanmaları üzerine Sultan II. Mahmud'dan itibaren merkezî otoriteyi güçlendirici tedbirler alınmış; bazı eyâletlerin imtiyazlı statüsü kaldırılmıştır. Bununla beraber siyasî zaruretler daha başka mümtaz eyâlet ve sancaklar doğurmuş; bunlar devletin sonuna kadar varlığını sürdürmüştür. Tanzimat Fermanı'nın ilânından sonra taşra idaresinde tekrar hâkim olan adem-i merkezîyetçi hava, II. Meşrutiyet'ten sonra kendisini daha bâriz göstermiş ve devletin çöküşünü önleyecek bir tedbir olarak görülmüşse de tam mânâsıyla tatbiki mümkün olamamıştır.