

T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ*

XIX. YÜZYIL OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA
MERKEZ ÖRGÜTÜNDE MODERNLEŞMELER

BAB-I ALİ'NİN GELİŞİMİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Meral BAYRAK(FERLİBAŞ)

ESKİŞEHİR, 1991.

ÖNSÖZ

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım "XIX.Yüzyıl Osmanlı İmparatorluğunda Merkez Örgütünde Modernleşmeler 'Bâb-ı Ali' nin Gelişimi" konulu çalışma, her ne kadar tüm, 19.yüzyıla yönelik merkez teşkilatını kapsıyor izlenimi veriyorsa da Birinci Meşrutiyetin ilanına kadar olan süre ile sınırlandırıldı. Ayrıca konuyu dağıtmamak ve sınırlı sürede eksik, yanlış bilgiler vermemek için merkez örgütü içinde yer alan askeri örgüte de değinilmedi. Aslında merkez örgütünde yer alan tüm birimlerin her biri ayrı birer çalışma konusu olmaya değer nitelikte. Ancak zamanımız her birini ayrıntılı bir şekilde incelemeyi mümkün kılmadı.

19.yüzyıldaki farklılaşmayı ve buna temel olan gelişmeleri verebilmek için klasik dönem Osmanlı İmparatorluğu merkez teşkilatına da yer verildi. 19.yüzyılın ilk yarısında geleneksel yönetim birimlerinin yerini alan yönetsel organların kuruluş amaçları ve ne tür örgütlenme biçiminin benimsendiği gibi konulara açıklık getirilmeye çalışıldı. Sözü edilen birimlerin tüm Tanzimat Dönemindeki faaliyetlerinden çok, tezin konusu gereği yönetim mekanizması içindeki yapı ve rollerine yönelik bir çalışma oluşturuldu.

Ulaşabildiğimiz kadarıyla ana kaynaklara dayalı bir çalışma yapıldı. Genellikle farklı bilgiler söz konusu olduğunda

ise dönemin resmi gazetesi özelliğini taşıyan Takvim-i Vekayi esas alındı.

Bu çalışmada, daha başlangıçta konuyu öneren, bu alanda çalışmaya yönlendiren, değerli bilgileriyle tüm çalışma süresince yardımlarını esirgemeyen Sayın Hocam Yard.Doç.Dr.Cahit Yalçın BİLİM'e teşekkür borçluyum. Ayrıca Bölümde bulunan tüm hocalarıma, yakın çevreme ve emeği geçen herkese teşekkürü borç bilirim.

Meral BAYRAK(FERLİBAŞ)

KISALTMALAR

Bkz.	: Bakınız.
<u>CH</u>	: Ceride-i Havadis.
Çev.	: Çeviren.
c.	: Cilt.
<u>EI</u> ²	: Encyclopaedia of Islam, new edition.
IJMES	: International Journal of Middle East Journal.
s.	: Sayfa.
<u>TV</u>	: Takvim-i Vekayi.
vd.	: Ve devamı.
Yay.	: Yayınlayan.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
KISALTMALAR	III

GİRİŞ : XVIII.YÜZYILA KADAR OSMANLI MERKEZ ÖRGÜTÜ

I. Padişah	1
II. Vezir-i Âzam	5
III. Merkezdeki Diğer Görevliler	7
IV. Divan-ı Hümayun ve Diğer Divanlar	14

BİRİNCİ BÖLÜM : MODERN BÜROKRASIYE GEÇİŞ

I. Klasik Osmanlı Bürokrasisinin Karakteri	22
II. Bâb-ı Âfi ve Oluşumu	23
1) XVIII.yüzyıldaki Gelişme	25
2) Sadrazama Bağlı Bürokratlar ve Çalışmaları	26
A. Sadaret Kethüdası (Kâhya Bey)	27
B. Reisülküttap (Reis Efendi)	30
C. Çavuşbaşı	38

İKİNCİ BÖLÜM : XIX.YÜZYILDA OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA YÖNETİM ALANINDA YAPILAN YENİLİK HAREKETLERİ VE MERKEZİ YAPIDAKİ MODERNLEŞME

I. XIX.Yüzyıl Elit Grubunun Modernleşmeye Etkisi	43
II. Yürütme Alanında Yapılan Reformlar	47
1) Sadrazam ve Meclis-i Vükela	48
2) Nezaretlerin Kuruluşları ve İşleyişleri	51

A. Evkaf Nezareti	52
B. Dahiliye Nezareti	57
C. Hariciye Nezareti	61
D. Divan-ı Deavi Nezareti ve Adliye Nezareti	65
E. Maliye Nezareti	73
3) Nezaret Meclisleri ve Diğer Nazırlıklar	80
A. Meclis-i Nafia / Nafia Nezareti	82
B. Meclis-i Ziraat / Sanayi, Ticaret ve Ziraat Nezareti	85
C. Meclis-i Maliye	92
D. Meclis-i Bahriye / Bahriye Nezareti	94
E. Meclis-i Maarif / Maarif-i Umumiye Nezareti	98
III. Yasama Alanında Yapılan Reformlar	102
1) II. Mahmut Dönemi (1808-1839)	104
A. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye	105
B. Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Âli	107
C. Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri	109
2) Tanzimat Dönemi (1839-1876)	111
A. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye	112
B. Meclis-i Âli-i Tanzimat ve Meclis-i Ahkâm-ı Adliye	121
C. Tanzimat Meclisi ile Meclis-i Ahkâm-ı Adliye' nin Birleştirilmesi	127
D. Şûrâ-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye	132
SONUÇ	142
BİBLİYOGRAFYA	145

GİRİŞ : XVIII. YÜZYILA KADAR OSMANLI MERKEZ ÖRGÜTÜ

Osmanlı Devleti güçlü, bir merkezi yönetim biçimine sahipti. Genellikle, devletin yönetimi merkezden düzenlenir, bütün görevliler buradan atanır ve denetim de yine merkez tarafından yürütülürdü. Bu düzenin varlığının ve sürekliliğinin kaynağı, en üst noktası Padişah idi.

I. Padişah

Osmanlı Devletinde egemenlik Padişah'a aitti. İslam devlet anlayışı ile Orta-Asya Türk geleneği özdeşleştirilerek, Osmanlı Devletine has yeni bir egemenlik anlayışı oluşturulmuştu.

İslamiyete göre egemenlik Tanrı'ya aitti. İslami esaslara dayalı olarak devlet başkanı olan Halife, egemenliğin sahibi olmamakla beraber, Tanrı buyrukları doğrultusunda yönetme hakkına sahipti.

Eski Türk geleneğine göre ise egemenlik, Gök Tanrı tarafından bir aileye verilmişti. O aile, mensubu olduğu topluluğu mutlak olarak yönetme hakkına sahipti (1). Her iki anlayışın sentezini yapan Osmanlı Hanedanı meşruluğunu bu şekilde sağlamış ve Osmanlı Padişahı Zıllullah (Tanrı'nın gölgesi) olarak kabul edilmişti.

Aslında güçlü ve mutlak yetkili Osmanlı Padişahlığını yaratan II.Mehmet (1451-1481) olmuştur. II.Mehmet dönemine gelin-

1. Ayrıntılı bilgi için bkz. Coşkun Üçok-Ahmet Mumcu, Türk Hukuk Tarihi, Ankara, 1985, s.194 vd.

ceğe değin, padişahlar Osmanlı tahtına ileri gelen devlet adamları ve söz sahibi beylerin desteği ile seçilirlerdi. Hatta ilk zamanlarda bu seçimlerde Ahi lideri de etkili olmuştu. Bu nedenle padişan olan kişi, bu destekle tahta geçtiğinden, devlet işlerinin yürütülmesinde Türk ricalin etkisi altında kalırdı (2). II.Mehmet, kul sistemini benimseyerek, merkezdeki Türk ricalin gücünü kırdı. Vezir-i âzamlık, vezirlik, beylerbeyilik gibi önemli devlet görevleri aristokrat Türk ailelerinden devşirme kökenli kimselere geçmiş oldu. İstanbul'un fethinden sonra, Roma imparatorluk geleneğinin etkisinde kalan II.Mehmet, saltanat yönetimini kurarak, Osmanlı Padişahını, denetlenmesi ve eleştirilmesi mümkün olmayan bir yapıya kavuşturdu (3). Padişahın bu statüsü halktan giderek uzaklaşmasına da neden oldu. II.Selim'e (1566-1574) kadar Padişahlar devlet idaresiyle bizzat ilgilendikleri ve bu konudaki denetimlerini her alanda sürdürdükleri halde, gün geçtikçe sınırları genişleyen ülkede halk ile olan iletişimleri doğal olarak azaldı. Daha sonraki Padişahların artan devlet işlerinde yetersiz kalmaları merkeziyetçiliğe de darbe indirdi (4).

-
2. İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Osmanlı Devletinin Saray Teşkilâtı, Ankara, 1988, s.43.
 3. Üçok-Mumcu, s.197; Halil İnalcık, "Osmanlı Padişahı", Ank. Üni.SBF.Dergisi, c.XIII/4 (1958), s.68. Osmanlılar'da Padişahlık kuruluş döneminden başlayarak babadan oğula geçmiştir. II.Mehmet, Padişahlığı sırasında tahta geçen hükümdarın "nizam-ı âlem" için kardeşlerini öldürmesini kanun haline getirmiş, ancak saltanatın büyük ya da küçük oğula geçeceğine dair bir açıklama getirmemişti. Buna rağmen genelde I.Ahmet (1603-1617) dönemine kadar, büyük oğulun veliahd olmasına özen gösterilmişti. I.Ahmet döneminden itibaren Padişahlığın Osman oğulları içinden en yaşlısına verilmesi kabul edilmişti. Böylece kardeş katlinin önüne geçilmiş ve bu yöntem İmparatorluğun sonuna kadar geçerli olmuştu. Ayrıntılı bilgi için bkz. Uzunçarşılı, s.45 vd.
 4. Uzunçarşılı, s.44.

XVIII. yüzyılın başlarına kadar Osmanlı yönetiminde inancın düşünceden önce geldiği, düşüncenin doğru olabilmesi için mutlaka Tanrı buyruğuna ve Peygamberin davranışlarına uygun olması gerektiği inancı benimsenmişti (5). Yine bu anlayışa göre Osmanlı hükümdarı, teba için adaleti sağlamak ve refaha eriştirmekle yükümlüydü. Emanete ihanet Tanrı katında büyük suç olduğu için, Tanrının emaneti olduğuna inanılan tebasına zulüm söz konusu olamazdı. Buna karşılık tebanın da kendisini koruyup, gözetecek yöneticisine itaat etmemesi mümkün değildi. Müslüman halk, İslamiyet adına yönetildiğini, bu dünyada ve öbür dünyada mutluluğa ve refaha ulaştırılacağını düşündüğünden, her konuda Padişaha güvenirdi. Padişahın da yine tebasına karşı olumsuz davranmasına, engel olan Tanrı korkusuydu (6).

Osmanlı Padişahı siyasal ve hukuksal tüm güçleri kişiliğinde toplamıştı. Devlet yaşamında ortaya çıkan yeni durumlar, değişik ihtiyaçlar söz konusu olduğundan ve bunlar şer'i hukuk ile çözümlenemeyince, Padişah İslam topluluğu yararına örfi hukuk kuralları koyma yani yasama yetkisine sahipti. Tüm yürütme gücünün en üst noktasında yine Padişah bulunurdu. Savaş ve barışa karar vermekten, en küçük memurun atanmasına kadar tüm yönetim işlerinin yürütücüsü padişah idi. Hatta şer'i hususların yürütülmesinde bile, tek ve son söz yine kendisine aitti. Şer'i

-
5. Enver Ziya Karal, "Gülhane Hatt-ı Hümayununda Batı'nın Etkisi", Belleten, XXVIII/112 (1964), s.584.
 6. İnalçık, s.74 vd; F.Şabanov, "Birinci Meşrutiyete kadar Osmanlı İmparatorluğunda Hükümdarlığın Hukuki Esasları", VI. Türk Tarih Kongresi (1961), Ankara, 1967, s.429.

konulara her ne kadar karışmasa da şeyhülislam ve kazaskerleri de padişahın ataması ve azletmesi bu alanda da yürütücü güç olmasına yol açmıştı. Padişah şer'i yargı işlerine doğrudan karışmazdı. Mahkemelerce şer'i hükümleri uygulayan kadının haksız bir hüküm vermesi durumunda, zarara uğruyanın şikayeti üzerine, davaya kazaskerlerce tekrar bakılır, haksızlık giderilirdi. Kazaskerleri atayan padişah olduğu için şer'i yargı yetkisini dolaylı olarak kullanmış olurdu. Buna karşın şer'i alan dışında padişahın yargı yetkisi sınırsızdı (7).

Padişah, mutlak otorite olarak devlet yönetiminin başında olmasına rağmen uygulamada durum daha farklıydı. Çünkü, İmparatorluğun sahip olduğu topraklar büyüdükçe, egemenliklerine aldıkları ve Osmanlı uyruğu olan dili, dini, gelenekleri vs. farklı olan halklar, sınırları içinde kaldıkça düzen biraz daha karmaşık hale geliyor ve bir tek kişinin tüm ayrıntılar hakkında bilgi sahibi olması, hatta yönetici sınıftan ne isteyeceğini bilmesi ve ne yapıldığını kontrol etmesi olanaksızlaşıyordu (8). Özellikle XVII. yüzyıldan itibaren şehzadelerin vilayetlerde yetişmeleri yerine, sarayda kapalı bir çevrede büyümeleri, devlet işlerinin yürütülmesinde tecrübesiz ve bilgisiz olmaları, tahta çıktıkları zaman çevrelerindeki insanların oyuncağı durumuna gelmelerine de neden oluyordu. Böylece, devlet yönetimi bozuluyor, mutlak otorite sahibi olan padişahın yerini güçsüz, yete-

7. Üçok-Mumcu, s.212 vd.

8. Stanford Shaw, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, Çev. Mehmet Harmancı, İstanbul, 1982, c.I, s.232.

neksiz padişah alıyor ve yine bu durum padişahın denetlenemez ve eleştirilemez oluşuna da bir darbe indiriyordu. Çünkü artık kolayca ulema ve kapı-kulu askerlerinin işbirliğiyle tahttan indirilebiliyordu. Ancak yine de padişahların hukuksal açıdan denetlenebilmeleri devletin son yıllarına kadar mümkün olmadı(9). Ancak, özellikle son yüzyılda devleti kurtarma çabasıyla padişah kendi yetkilerini sınırlayarak, evrensel hukuk kurallarının imparatorlukta benimsenmesi yolunda ilk adımı attı. Ünlü Tanzimat Fermanı bu bakımdan ilk örneği oluşturdu (10).

II. Vezir-i Âzam

Osmanlı Devletinin merkez örgütünde padişahın sonra yer alan en büyük devlet memuru vezir-i Âzamıdır. Devletin kuruluşundan itibaren var olan vezirlik kurumu, imparatorluğun sonuna kadar devam etti. "Vezir" in sözlük anlamı "yardımcı"dır. Aynı zamanda "yük" anlamını da içerir. Bu bakımdan devletin yükünü taşıyan anlamında da kullanılmıştır (11). Başlangıçta bir tane olan vezir sayısı zamanla çoğalınca bunların içinden en kıdem-

-
9. Üçok-Mumcu, s.217 vd.
10. Aslında bu konudaki ilk girişim II.Mahmut'un tahta geçtiği ilk yılda imzaladığı Sened-i İttifak ile olmuştu. Rumeli ayanı, padişahın keyfi yönetimini önlemek için bir fren sisteminin kendileri tarafından sağlanabileceği düşüncesiyle aralarında hazırladıkları ittifaknameyi II.Mahmut'a imzalatmışlardı. Ancak güçlü bir merkeziyetçilikten yana olan Padişah, mutlak otorite ile yönetme isteğinde olduğundan, Sened-i İttifak hükümlerine bağlı kalmak yerine fesh etmeyi tercih etti. Reşat Kaynar, Türkiye'de Hukuk Devleti Kurma Yolundaki Hareketler, İstanbul, 1960, s.2-5'de II.Mahmut'un Sened-i İttifak'ı yürürlükten kaldırmasından dolayı, hukuk devleti olma yolundaki ilk fırsatı kaçırmış olduğundan ve bu nedenle tarihe karşı sorumlu olduğundan söz eder.
11. Mehmet Zeki Pakalın, Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, İstanbul, 1954, c.III, s.590; M.A.Übicini, Türkiye 1850, Çev.Cemal Karaağaçlı, c.I, İstanbul, tarihsiz, s.52.

lisine "ulu vezir, büyük vezir" demek olan vezir-i âzam adı verilmiştir.

Vezirlik kurumunu henüz daha başlangıçta güçlü bir konuma getiren I.Murat'ın (1362-1389) Vezir-i âzamu Çandarlı Kara Halil Hayrettin Paşa oldu. Vezirler önceleri sadece sivil işlerle ilgilenirlerdi. Fakat Çandarlı Kara Halil Hayrettin Paşa, Rumeli'deki fetihlerin öncülüğünü yaptı ve ayrıca askeri örgütün kurucusu olma sıfatına erişti. Bu durum gerek kendi konumunu, gerekse kendinden sonra bu makama gelecekleri, tüm örgütün patişahtan sonraki en yetkili kişisi durumuna getirdi (12).

Pağışah fermanıyla göreve atanan vezir-i âzam, Pağışahın mutlak vekili olarak görevde kalır, görevde olduğu sürece Pağışahın mührü yani mutlak vekillik sembolü vezir-i âzamda kalırdı. Görevden azledileceği zaman bu mühür kendisinden geri alınırdı. Bundan dolayı vezir-i âzamlara "sahib-i mühür" de denilmiştir. Barış zamanlarında yetkileri sınırsız değildi. Buna karşın savaş zamanlarında, özellikle XVI.yüzyıl sonlarından itibaren ordunun başında artık pağışah yerine vezir-i âzamlar sefere çıktıkları için geniş yetkilerle donatılmışlardı. Tam bir pağışah gibi hareket etme serbestisi kendilerine verilmişti. Bundan amaç zafere kazanılmasıydı. Savaş sona erdiğinde vezir-i âzamin da bu olağanüstü durumu sona erer, eğer başarı elde edilememişse görevinden alınırdı. XVII.yüzyıl başlarına kadar vezir-i âzam olacak kimse kubbe vezirleri arasından bu göreve atanırdı. Ancak bu yüzyıldan itibaren valilerden de vezir-i âzam yapılmaya başlandı (13). III.Ahmet (1703-1730) döneminde Kubbe altı vezir-

12. Üçok-Mumcu, s.219.

13. Pakalın, s.594.

liği kaldırıldıktan sonra, vezir-i âzamlık konusundaki düzenleme de ortadan kalktı, vezir-i âzam olacak kimse tamamen Padişahın isteğine göre göreve gelmeye başladı (14).

I.Süleyman'dan (1520-1566) itibaren vezir-i âzam yerine sadr-ı âli, sadâret-penah, sadr-ı âzam ünvanları kullanılır oldu. Ancak sadrazam ünvanı yerleştii. İmparatorluğun sonuna kadar da sadrazam adı vezir-i âzamin yerine kullanıldı (15).

III. Merkezdeki Diğer Görevliler

Vezir-i âzamdaki Osmanlı merkez örgütünde önemli bir yeri işgal eden "şeyhülislamlık makamı", daha önceki İslam devletlerinde olmadığı kadar önemli bir konuma ulaştı. ve bu ünvana sahip olan kişi ulemanın başı olarak kabul edildi. Osmanlılar'a kadar diğer İslam devletlerinde, şeyhülislam sanı sadece bilgi bakımından diğerlerine oranla daha üstün olan din adamlarına verildi. J.H.Kramers; şeyhülislam ünvanının, en parlak devrine, İstanbul müftüsüne bu payenin verilmeye başlandığı zaman ulaştığı düşüncesindedir (16).

Osmanlı Devletinde dini ve siyasi önem kazanan şeyhülislam, padişah tarafından göreve getirilir ve yine onun tarafından azledilirdi. Şeyhülislam olarak atanacak kişinin yargı örgütü içerisinde özellikle de Rumeli Kazaskerliğinden atanması ana ilke idi. Şeyhüliamların idari ve yargı yetkileri olmakla birlikte en önemli görevleri fetva vermektii. Bu fetva ile padişahın işlerindeki meşruluğu onaylayacak, ilan edecek tek kişiydi. Osmanlı devletinde bu bakımdan önemli olan şeyhü-

14. J.Deny, "Sadrazam", İA.

15. Özellikle XIX.yüzyılda sadrazam yerine Padişah tarafından başvekil denilmesi tercih edildiyse de, başvekilin kullanımını fazla uzun sürmedi. Bu konuda ayrıntılı bilgi için aşağıda, II. Bölüme bkz.

16. J.H.Kramers, "Şeyh-ül-İslam", İA.

İslamın, fetva verme etkinlikleri büyük ölçüde artınca bu işle uğraşacak bir daire kurulmuş ve buraya Fetvahane veya Bab-ı fetva adı verilmişti. Bu dairenin başına da ulemadan bir hizmetli getirilmişti. Özel konularda fetva verme işi böylece, Fetva emini denilen dairenin başındaki görevliye bırakılmıştı.

Aslında İslam hukukuna göre bağlayıcı bir niteliği olmayan fetvanın Osmanlı Devletinde özel bir önemi olmuştu. Padişahın eylemlerini şeriata dayandırma gereğini duyması ve bunu da şeyhülislamdan fetva alarak sağlaması (17), Osmanlı Devletinin teokratik bir devlet olarak nitelenmesine yol açmıştır.

Osmanlı Devletinde yargı örgütünün başı olan "Kazaskerlik makamı" ise, kesin tarihi saptanamamakla birlikte I.Murat döneminde kuruldu. Kazaskerin sözlük anlamı asker, ordu kadısı demektir (18). Osmanlılarda da anlamına uygun olarak, askerlerin her türlü yargı işlerini görmekle görevli kılınmıştı. Diğer görevleri arasında tüm kadıları atamak, denetlemek ve hatta Divan'da bir çeşit temyiz görevini yerine getirmek de vardı. Bu görevleri dolayısıyla kazasker diğer kadıların üstünde yer almıştı. Bu bakımdan kazaskere, Fatih Kanunnamesinde belirtildiğine göre, dava hükümlerinde tuğra çekmek yetkisi de verilmişti (19).

Başlangıçta bir tane olan kazasker sayısı, II.Mehmet döneminde Anadolu ve Rumeli olmak üzere ikiye çıkarıldı. Rumeli Kazaskerliği, Anadolu Kazaskerliğine göre daha önemliydi, say-

17. Üçok-Mumcu, s.224; M.A.Ubicini, s.53 vd.

18. Pakalın, s.229.

19. Pakalın, s.231.

gınlığı ve etkinliği Anadolu Kazaskerinden fazlaydı. Divan toplantılarında genellikle davaları Rumeli Kazaskeri dinler ve o karar verirdi. İşlerin fazla olması halinde Vezir-i Âzâmın izniyle Anadolu Kazaskerine de dava dinleme yetkisi verilirdi. Anadolu Kazaskeri yükseldiğinde Rumeli Kazaskeri, Rumeli Kazaskeri yükseldiğinde, Şeyhülislam olurdu. I.Selim (1512-1520) döneminde Diyarbakır merkez olmak üzere Arap ve Acem Kazaskerliği adıyla bir üçüncü kazaskerlik daha oluşturulmuştu, fakat bir kaç yıl sonra tekrar kaldırıldı.

Kazaskerler, vezir-i Âzâm tarafından seçilir ve padişahın onayına sunulurdu. XVII. yüzyıldan itibaren kazaskerler, şeyhülislam tarafından seçilir oldular. Şeyhülislamlar belirledikleri isimleri vezir-i Âzâma bildirirler ve Padişahın onayına sunulmasını sağlarlardı (20). Zaten XVI. yüzyıl sonlarından itibaren, daha önce kazaskerlerin görevi olan yargıçları, müderrisleri, din hizmetlilerini atamak üzere seçmek yetkisi de şeyhülislama verilmişti.

Kazaskerler temyiz görevlerini bir çeşit temyiz mahkemesi niteliğinde olan Huzur Murafaasında yerine getirirlerdi. Vezir-i Âzâmın başkanlığında yapılan toplantı önceleri Cuma günleri olurdu. Daha sonraları toplantı günlerinde değişiklikler yapıldı. Sadrazam dairesinde toplandığı zamanlarda şeyhülislam gözetmen olarak katılırdı. XIX. yüzyılda Huzur Murafaasının, Şeyhülislamın resmi makamında toplanmasına karar verildi. Yanlış, eksik kadı kararlarının bozulduğu yer olan bu mahkemeye başkanlık etme görevi de böylece şeyhülislama geçti. Bu durum, 1883 yılında,

20. Üçük-Mumcu, s.227; Pakalın, s.233.

her davaya ait olduğu mahkemede bakılma kararı verilinceye kadar bu şekilde devam etti.

Merkez örgütünün önemli görevlilerinden biri de maliye teşkilatının sorumlusu olan "Defterdar"dı. Defter tutan anlamına gelen defterdarın önemini Fatih, Kanunnamesinde, "malımın vekili defterdar, malımın gözeticisi vezir-i âzam" diyerek belirtmiş ve defterdara kendi konusuyla ilgili işlerde özgürce davranma yetkisi tanımıştı (21).

XV.yüzyıl sonlarına kadar Osmanlılarda bir başdefterdar ile onun emrinde hazine ve mal defterdarları vardı. II.Bayezid (1481-1512) döneminde, ülkenin genişlemesi ve mali alandaki işlerin artması nedeniyle bir defterdarlık daha oluşturuldu. Baş defterdara Rumeli Defterdarı, Anadoludan sorumlu olana da Anadolu Defterdarı denildi. I.Selim'in Doğu Anadolu ile Suriye fetihlerinin ardından, oralardaki mali işlerden sorumlu olacak ve merkezi Halep'de olan bir üçüncü defterdarlık daha kuruldu, Arap ve Acem Defterdarlığı ismi ile anıldı. Merkeze bağlı olarak Rumeli ve Anadolu defterdarlıklarından başka XVI.yüzyıl ortalarında Rumeli ve Anadolu kıyılarındaki yerler için Şikk-ı sâni defterdarlığı adıyla yeni bir defterdarlık daha kuruldu. Bundan sonra bu alandaki değişiklikler devam etti. Arap ve Acem Defterdarlığı beşe bölünerek, eyalet defterdarlıkları kuruldu. XVIII.yüzyıla gelindiğinde merkezde yine Rumeli, Anadolu ve Şikk-ı sâni olarak adlandırılan, fakat bu yüzyılda şikkı evvel, şikkı

21. İsmail Hakkı Uzunçarşılı, "Defterdar", İA.

sani, şikkı sâlis denilen defterdarlar vardı (22).

Tüm bu defterdarlıkların, dolayısıyla maliye örgütünün başı Rumeli Defterdarı idi. Baş defterdarın görev ve yetkileri diğerlerine oranla çok fazlaydı.

XVII.yüzyıl ortalarına kadar merkezde bulunan üç defterdar her biri kendi dairelerine ait işlerde bağımsız hareket ederler, Bâb-ı Defteri denilen Defterdar Kapısında kurdukları divanda şikayetleri dinleyip karara bağlarlardı. Yani onların mali yargı yetkileri vardı. Her defterdar kendi dairesinden çıkan evrakın, sorumluluğunu kendi taşır, arkasını imzalardı. Ancak XVII.yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu alanda diğer defterdarlara ait sorumluluk kalktı, maliyeden çıkan bütün hükümleri onaylamak yetkisi yalnız baş defterdara bırakıldı. Ayrıca defterdar kapısında sadece baş defterdar divan toplama hakkına sahip oldu. Diğer iki defterdarlık daha yetkisiz hale getirildi (23).

Defterdarın Bâb-ı Defteri denilen resmi dairelerinde pek çok kalemleri vardı. Bunların her biri maliyeye ait ayrı ayrı işlere bakarlardı. Her kalem hoca denilen kalem şefi, katipler ve şakird denilen katip adaylarından oluşurdu. Devletin gelir ve giderlerine ait her türlü evrak bu kalemlerde hazırlanır, diğer tüm mali işlere ait bilgi bu kalemlerde kaydedilerek saklanırdı.

22. Bernard Lewis, "Defterdar", Eİ².

23. İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı, Ankara, 1984, s.329 vd.

Defterdarın yönetimindeki maliye örgütü 1838 yılına kadar bu şekilde devam etti. Bu tarihte defterdarlıklar birleştirilerek Maliye Nezareti kuruldu.

Merkezi örgüt içerisinde durumu diğer görevlilere göre biraz daha farklı olan bir yönetici daha vardır ki, bu da "Kaptan Paşa" ya da "Kaptan-ı derya" denilen, Osmanlı denizciliğinin başındaki görevli ve aynı zamanda donanmanın baş kumandanıydı. Kaptan paşanın farklılığı sık sık donanmanın başında merkezden uzaklaşmasından kaynaklanmakta, Divan-ı Hümayun üyesi olmakla beraber merkezde ise bu toplantılara katılmasıydı(24).

II.Mehmet zamanında oluşmaya başlayan deniz kuvvetleri henüz güçlü bir donanma niteliğinde değildi. Bu bakımdan o sıralarda "Kaptan Paşalık" diye bir memuriyet de yoktu. Bu kuvvetler Gelibolu'da bulunduğu ve tersane de Gelibolu'da olduğu için Gelibolu Sancak beyinin emri altında idi. Daha sonraları Osmanlıların sınırlarını genişletmeleri ve deniz aşırı yerlerin de bu sınırlar içinde kalması, buraları elde tutmak ve merkezin gücünü bu bölgelerde de duyurarak yönetme gereği ortaya çıkardı. Bu durum donanmaya verilen önemi artırdığı gibi başında bulunan kaptanın da gücünü ve önemini artırdı. Kaptan Paşalara Cezayir Beylerbeyi payesi ve daha sonra da vezirlik rütbesi verilmeye başlandı (25).

Kaptan Paşa, her an donanmayı güçlü tutmak zorundaydı.

24. Mumcu, s.54 vd.

25. Pakalın, s.182 vd.; Uzunçarşılı, Merkez, s.414.

Deniz aşırı yerlerdeki eyaletleri ve adaları yönetme hakkına sahipti. Bu nedenle sorumluluğunda bulunan yerleri yönetirken, gerekirse Padişah adına tuğralı buyruklar çıkarırdı. Kaptan Paşa'nın da konusuyla ilgili alanda dava dinleme ve karar verme yetkisi vardı. Aldığı kararı dava nereye ait ise oranın kadısına bildirir ya da henüz çözümlenmeden davayı kadıya havale ederdi (26). Yolculukları sırasında ortaya çıkabilecek yeni durumlar için şer'i konularda hüküm vermek üzere yanında ordu, ya da donanma kadısı denilen bir görevliyi de götürürdü.

Kaptan paşa İstanbul'da olduğu zamanlar Cuma günleri Vezir-i Âzamı ziyaret edip, konusuyla ilgili işlerde bilgi vermek zorunda idi. Aynı şekilde Vezir-i Âzam da tersaneyi sık sık teftiş eder ve işlerin nasıl yürütüldüğü hakkında bizzat kaptan paşa'dan bilgi alırdı (27). Kaptan paşa bu bakımdan vezir-i Âzamin sıkı denetimine tabi idi.

Kaptan Paşa'nın kısaca değindiğimiz bu konumu ve sorumluluğunda olan tüm görevleri 1867'de Bahriye Nezaretinin kuruluşuna kadar devam etti.

Merkezin taşra ile olan bağlantısını sağlayan ve böylece Osmanlı sınırları içerisinde merkeziyetçiliğin ve merkezi yönetimin gücünü taşraya yansıtan, askeri ve mülki yetkilere sahip devlet görevlileri "Beylerbeyleri" idi. Eyalet yönetiminin başında bulunan bu memurlar, yönetimlerinde bulunan yerlerde mer-

26. Uzunçarşılı, Merkez, s.415.

27. Bu ziyaretler sırasındaki teşrifat kuralları, Kaptan Paşaların bu göreve atanmaları sırasında yapılan törenler ve bu göreve gelenlerin gelirleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Uzunçarşılı, Merkez, s.416 vd.

kezi temsil ederler, eyaletin bütün işlerinden sorumlu olurlardı. Bölgelerindeki diğer devlet görevlilerinin tümü onun emri altında çalışırlardı. En yüksek rütbeli olan Rumeli Beylerbeyi İstanbul'da bulunduğu zaman Divan-ı Hümayun toplantılarına katılırdı. Bu bakımdan bir merkez yöneticisi idi. Diğer beyler beyleri de merkezden atandıkları ve azledildikleri için merkezle sıkı ilişki içerisindeydiler, kolay kolay başlarına buyruk hareket edemezlerdi (28).

IV. Divan-ı Hümayun ve Diğer Divanlar

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş dönemlerinden beri varlığını sürdüren ve adı "Divan" olarak geçen kurul, devletin gelişmesi ve buna paralel olarak da merkeziyetçiliğin güçlenmesi sonucu, özellikle XVI. yüzyılda en gelişkin şekline ulaştı. İşte bu döneminden itibaren de Padişahın divanı anlamına gelen "Divan-ı Hümayun" adı kullanılmaya başlandı (29).

Divan-ı Hümayun, Padişah'ta toplanmış olan yasama, yürütme ve yargı güçlerinin uygulamaya dönüştürüldüğü ve Padişah adına kararların alındığı üst düzeydeki bir organdı. Devlet merkezindeki yöneticilerin çalışmalarını düzenler, devlet işlerini kendi başlarına yürütmelerine engel olur, görüşülerek karar alınmasını sağlardı.

İlk dönemlerde Padişahın bizzat başkanlık ettiği Divan-ı Hümayun toplantıları hergün yapılırdı. II. Mehmet, Divan-ı Hümayun'a başkanlık etme görevini vezir-i âzama bıraktı. Ancak bu

28. Merkez yöneticisi olmakla beraber, beylerbeylerinin tüm görevleri taşra ile ilgili olduğu için daha fazla ayrıntıya yer vermedik. Çünkü, biz sadece merkez örgütünü araştırma konusu olarak seçtik.

29. Ahmet Mumcu, Divan-ı Hümayun, Ankara, 1986, s.21 vd.

durum padişahın mutlak vekili durumunda olan vezir-i âzama verilmiş olağanüstü bir yetki değildi. Vezir-i âzam divanda diğer üyelerle birlikte tartışarak karara varacak, alınan kararı arz yoluyla padişaha iletenekti. Vezir-i âzamin yalnız başına, özellikle önemli devlet işleri hakkında karar vermesi söz konusu değildi. Nitekim, II.Mehmet Çandarlı ailesi tarafından güçlü bir konuma ulaştırılan vezir-i âzamlık makamının gücünü, bu aileyi pasifize ederek sağlamış ve divan üzerinde de kesin bir denetim kurmuştu (30).

Divan-ı Hümayun, Sarayın "Kubbe altı" denilen bölümünde toplanırdı. Vezir-i âzam başkanlığında "Kubbealtı Vezirleri, Rumeli ve Anadolu Kazaskerleri, Defterdarlar ve Nişancının" katılmasıyla Padişah adına devlet yönetimini ilgilendiren her konu ve sorun burada görüşülür, tartışılır, sonuçta alınan karar padişaha sunulurdu. Padişah tarafından uygun bulunursa bir ferman olarak yürürlüğe girerdi. Bu kesinleşmiş haliyle mühimme defterlerine kaydedilirdi (31). Merkezde buldukları sürece "Kaptan Paşa ve Rumeli Beylerbeyi" vezir rütbesinde ise "Yeniçeri Ağası'nın"da (32) üye olarak katıldıkları Divan-ı Hümayun çalışmaları, özgürce her üyenin görüşünü açıklayabildiği, özellikle uzmanlık alanlarına ait konularda üyelerin vardığı sonuçlara ve aldıkları kararlara saygı duyulduğu bir ortamda sürmüştür (33). Şeyhülislamın İslam dinini temsil etmesi yanında yö-

30. Mumcu, s.28.

31. İlber Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, Ankara, 1979, s.146.

32. Merkez örgütü içinde yer alan Kapı Kulları'ndan konumuzun sınırları içinde olmamasından dolayı söz edilmedi.

33. Üçok-Mumcu, s.246.

netsel ve yargısal yetkilerinin olmaması, onun Divan-ı Hümayun üyesi olarak divan'a alınmasını engellemiştir. Ancak gerektiğinde bilgi vermek üzere davet edilmişlerdir.

Danışma ve karar organı durumunda bulunan Divan-ı Hümayun hiç bir ayırım gözetmeksizin herkese açıktı. Sabahın erken saatlerinde toplanan divanda öncelikle iç ve dış en önemli devlet işleri görüşülür, sonra ikinci derecede yer alan işlere bakılır ve daha sonra da haksızlığa uğramış kimselerin şikayetleri dinlenir ya da yazılı olarak bildirdikleri sorunları çözümlenmeye çalışılırdı (34). Vezir-i âzam gerekli görürse Divan-ı Hümayunda duruşmada yapılır ve verilen hüküm hemen uygulamaya konulurdu.

Divan-ı Hümayun üyesi olmamakla beraber, toplantıların yürütülmesinde önemli bir yere sahip olan yardımcılar da vardı. Bunların başında "Reisülküttap" gelirdi. Reisülküttap, Divan-ı Hümayun kalemlerinin nişancıdan sonraki şefiydi. Divan-ı Hümayun'da verilen kararları uygulamaya hazırlardı. Ayrıca dış işlerle ilgili olarak nameleri tercüme eder ve belli esaslara göre düzeltmeleri yapardı. Toplantıların belli bir düzen içerisinde yapılmasını sağlamak da yine onun görevi idi.

Reisülküttaptan sonraki görevliler, nişancının sekreterliğini yapan "Tezkireciler"di. Tezkireciler, Divan-ı Hümayun toplantılarında vezir-i âzamin iki yanında durup, konuşulacak ve üzerinde karara varılacak konuları hatırlatırlardı.

34. Uzunçarşılı, Merkez, s.13.

Üçüncü yardımcı vezir-i âzama bağlı olan "Çavuşbaşı" idi. Divan-ı Hümayun'un açılış ve kapanışında teşrifat görevlerini emrindeki görevlilerle beraber yerine getirir, toplantıdan önce tezkerecilerle birlikte dava ve yakınma dilekçelerini ayırır, toplantı sırasında da dilekçe sahiplerini sırasıyla düzen içerisinde kurulun önüne çıkarırdı. Alınan kararların içinde cezaların infazı ile ilgili olanları emrindeki hizmetlilere bildirir ve hemen yerine getirilmesini sağlardı (35).

Divan-ı Hümayun'da görüşülecek işleri sıraya koyan, karara bağlandıktan sonra bunları kaydeden, ilgililere bildiren Divan-ı Hümayun'un bürokratik örgütünü oluşturan kalemler de vardı. Bu kalemler, nişancının buyruğunda çalışırlardı. Bunların başkanı da reisülküttap idi. Reisülküttabın yardımcısı ise "Beylik Kalemi"nin başında bulunan "Beylikçi" idi. Divan-ı Hümayun Kalemleri her biri farklı iş yaptıkları için Beylikçi Kalemi, Rüüs Kalemi ve Tahvil Kalemi olarak üçe ayrılmıştı.

Divanda görüşülen konular üzerinde karar verildikten sonra evrak önce Beylikçi Kalemine gelir, buradaki kâtipler tarafından hazırlanır, beylikçinin ya da reisülküttabın kontrolünden geçerek nişancıya gönderilirdi. Nişancı tarafından tuğra çekilerek, kesinleşmiş haliyle mühimme defterine geçirilirdi.

Rüüs kaleminde yüksek rütbeliler dışında kalan devlet görevlilerinin, görevlendirilmelerine ait beratlar yazılır, devlet memuriyetine girenlerin kayıtlarını tutar ve tüm özlük işlerini görürdü.

35. Divan-ı Hümayun yardımcıları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Mumcu, s.58 vd.

Tahvil Kaleminde ise yüksek rütbeli (vezir, beylerbeyi, sancak beylerinin) devlet görevlilerinin beratları hazırlanır, özlük işleri buradan görülürdü. Ayrıca tımar ve zeamet verme işlerine de bu kalem bakardı.

Merkezde padişah divanından başka vezir-i âzamın başkanlığında toplanan üç divan daha vardı. Divan-ı Hümayun'un güçlü olduğu dönemlerde bu alt divanlar merkez örgütünün çalışmasına yardımcı olurlardı. Divan-ı Hümayun XVI. yüzyıl sonlarına kadar hergün toplandığı ve çalışmalarını düzenli bir şekilde sürdürdüğü halde (36) İmparatorluğun çözüm bekleyen bütün işlerini burada görüşüp karara bağlamak mümkün olmuyordu. Bu bakımdan padişahın divanında görüşülecek kadar önemli olmayan işler "İkinci Divan" adı verilen vezir-i âzamın kendi divanında görüşülürdü. Divan-ı Hümayun'un yetkili ve güçlü olduğu dönemlerde İkinci Divan'ın pek de önemli bir fonksiyonu yoktu. Salı ve Perşembe dışında ikindiden sonra toplanan bu divanda vezir-i âzam kendi adına karar verirdi. Divan-ı Hümayun'da padişah adına divana başkanlık yaptığı için sorumluluğu büyüktü. Oysa kendi divanında padişahın denetimi ve korkusu olmadığı için daha rahat ve özgürce hareket ederdi (37). Vezir-i âzam, İkinci Divan'ında dinlediği davalarda, kendisinin kararı yeterli ise hemen kararını bildirir ve hükmün yerine getirilmesini sağlardı. Fakat, kendisinin karar alması uygun değilse veya arza gerek duyarsa Divan-ı Hümayun'a havale ederdi. Bazen de

36. Uzunçarşılı, Merkez, s.3.

37. Mumcu, s.144 vd.

verdiği kararı padişaha telhis yoluyla arz ederek onayını alırdı (38). Eğer dava, şer-i ve hukuki bir konuda ise vezir-i âzamanın yetkisi dışında olduğundan kazaskerlere veya İstanbul kadısına gönderilirdi (39). Divan-ı Hümayun'un güçlü olduğu dönemde vezir-i âzam kendi divanında, daha çok dava dinlemişti ve sadece örfi alanda, karar verme yetkisine sahip olmuştu (40).

Vezir-i âzaman başkanlığında toplanan ikinci divan, kazaskerleri anlatırken kısaca değinilen "Huzur Murafaası" da denilen "Cuma Divanı"dır. Cuma günleri Divan-ı Hümayun toplanmadığı için sabahın erken saatlerinde kazaskerler vezir-i âzaman konağına giderler öğle saatlerine kadar dava dinlerlerdi. Gerekirse öğleden sonra da toplantılarını sürdürürlerdi. Örfi konularda vezir-i âzam karar verirken, şer'i konuların çözümünü kazaskerlere bırakırdı. Bir ölçüde danışma usulünün yer aldığı bu divanda, dava dinleme bakımından Divan-ı Hümayun ile arasında bir yetki sınırı yoktu. Cuma Divanı daha çok Divan-ı Hümayun'u tamamlar nitelikte idi (41). Belki de Divan-ı Hümayunda yetişmeyen, görüşmeye sıra gelmeyen davalara burada bakılıyordu.

Merkezde vezir-i âzaman başkanlığında düzenli olarak toplanan son kurul "Çarşamba Divanı" idi. Her Çarşamba günü İstanbul, Galata, Eyüp ve Üsküdar kadıları toplanıp dava dinlerlerdi. Öğle saatlerine kadar çalışmalarını sürdürürler, daha sonra dağılırlardı.

38. Uzunçarşılı, Saray, s.66.

39. Uzunçarşılı, Merkez, s.138.

40. Mumcu, s.146.

41. Mumcu, s.148.

Çarşamba ve Cuma Divanları az da olsa danışma yöntemini benimsemişlerdi. Bu yönleriyle Divan-ı Hümayun'un çalışma yöntemini esas aldıkları söylenebilir. İkinci Divanı, vezir-i âzam seferde olduğu zamanlar merkezde kurulmazdı. Vezir-i âzamanın vekili olan sadaret kaymakamı, Divan-ı Hümayun'a çarşamba ve cuma divanlarına vezir-i âzam adına başkanlık yapabiliyordu. Ancak her alanda vekilliğini üstlendiği halde vezir-i âzamanın kendi divanı olan, ikinci divanını toplama yetkisine sahip değildi. Vezir-i âzam nerede ise ikinci divanı orada kurulurdu (42).

Merkezde adı divan olan, ancak kurumlaşıp, belli kurallara göre çalışmadığı için divan olarak kabul edilemeyen, sadece olağanüstü durumlarda padişahın başkanlığında yapılan toplantıya "Ayak Divanı" denmişti. Hemen karar verilmesi gerekli durumlarda toplandığı için, anılan kararlar da hemen uygulamaya konulurdu. Bu toplantılara Divan-ı Hümayun üyeleri katıldığı gibi, gerekli görülürse diğer devlet adamları da çağrılırdı. Padişahın önünde oturulamıyacağı için bu adla anılan divanda genellikle verilen kararlar etkili olmamıştı (43).

Konumuz açısından önemli olan vezir-i âzam divanı XVII.yüzyıl ortalarından itibaren Divan-ı Hümayun'un giderek önemini yitirmesiyle güçlenmeye başladı. Divan-ı Hümayun sadece elçilerin kabul edildiği ve yeniçeri maaşlarının dağıtıldığı günlerde toplanacak bir tören aracı haline geldi. Böylece, kuruluştan beri

42. Mumcu, s.149'da Sadaret kaymakamının vezir-i âzamanın yerine ancak, onun adına çarşamba ve cuma divanlarını yönetme hakkına sahip olması nedeniyle, her iki divanın Divan-ı Hümayun'un tamamlayıcısı ve ona bağlı divanlar olduğunu ileri sürer.

43. Üçok-Mumcu, s.249.

varlığını sürdüren bir danışma kurulu olan bu organ yerini "Bâb-ı Asaff" de denilen sadrazam dairesine bıraktı. Bu durum devlet işlerinin görülmesinde sorumluluk duygusunu azalttığı gibi, II.Mehmet'in gücünü kırdığı vezir-i âzamlık kurumunun yine mutlak vekil olarak gücüne güç kattı ve II.Mahmut'un (1808-1839) merkez örgütünü düzenleyen reformlarına kadar sürdü.

BİRİNCİ BÖLÜM : MODERN BÜROKRASIYE GEÇİŞ

I. Klasik Osmanlı Bürokrasisinin Karakteri

Osmanlı Devlet bürokrasisi padişahın mutlakiyetçi yönetiminden kaynaklanan merkeziyetçiliğin sonucu olarak belirmişti (1). Osmanlı Devletinin sınırları genişledikçe ve faaliyetleri de arttıkça Osmanlı Devletinin yönetimine katılanlar arasında bir iş bölümü yapılmış, padişahın hizmetinde ve onun denetiminde görevlerini yerine getirmeleri sağlanmıştı. Buna göre yönetici sınıf askeriye, ilmiye ve kalemiye olarak örgütlenmişti ve bunların çalışmalarını kolaylaştıran her birinin alt bölümleri de vardı. Yönetici sınıfın her kolunda bir hiyerarşi söz konusu idi. Bürokratik açıdan yönetici sınıfın kolları açısından zamanla güç kazanan bölümü kalemiye oldu (2).

Divan-ı Hümayun'un yozlaşarak XVII. yüzyıldan itibaren sadrazam dairesinin önem kazanmasıyla, özellikle reisülküttabın yönetiminde çalışan kalemiye mensupları arttı ve kalemleri de devlet işlerinin yürütülmesinde önemli birimler halini aldı. Hatta bu kalemler memur yetiştiren okul görevini de yerine ge-

-
1. Nermin Abadan, Bürokrasi, Ankara, 1959, s.32.
 2. Carter V. Findley, "19.yy.'da Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Gelişme", Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, Çev.Ahmet Günlük, c.I, s.259.

tirmektedir (3). İşte bu durum, sivil bürokrasinin güçlenmesine ve yönetime egemen olmasına zemin hazırladı.

Tüm Tanzimat Dönemi boyunca, bu dönemin padişahlarının kendilerini yine zıllullah olarak görmelerine rağmen, devlet yönetimi artık sivil bürokrasiye mensup aydınlar tarafından sağlanmaktaydı (4). Bunlar reformları yönlendiren, devlet mekanizmasının Avrupai tarzda işlemesine özen gösteren kimselerdi. Bu bakımdan Osmanlı Devleti açısından bürokrasinin modern çağı XIX.yüzyıl olmuştu.

II. Bâb-ı Âli ve Oluşumu

Bâb-ı Âli "yüksek kapı" anlamına gelir. Arapça kökenli olan bu sözcük Divan-ı Hümayun'un önemini yitirerek, devlet işlerinin sadrazam tarafından ve onun konağında görüşülmeye başlanmasıyla kullanılır olmuştu (5).

Doğu'da devlet işlerinin görüldüğü tüm resmi dairelere "kapı" denmesi bir gelenektir. Doğu kültürünün egemen olduğu Osmanlı Devletinde de bu gelenek sürdürülmüş, Saray ve Divan-ı

-
3. Bâb-ı Âli kalemlerinden başka, sivil bürokrasi için memur yetiştiren okul işlevini gören diğer daireler de vardı. Örneğin Bab-ı Defteri gibi. Osmanlılarda bürokrat yetiştiren bir kurum olmadığından buraya alınan elemanlar, usta-çırak ilişkisi içerisinde otodidakt olarak yetişir ve yetenekli olanlar en üst kademelere kadar çıkarlardı. Osmanlı üst düzey yöneticilerinden bir çoğu bu kalemde yetişmişti. Bu bakımdan kalemlerin Osmanlı bürokrasisinde çok önemli bir yeri vardı. Daha fazla bilgi için bkz. A. Hamdi Tanpınar, XIX. Asır Türk Edebiyatı Tarihi, İstanbul, 1956, s. 113 vd; Osman Ergin, Türkiye Maarif Tarihi, İstanbul, 1977, c. I, s. 63 vd.
 4. İlber Ortaylı, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İstanbul, 1983, s. 77.
 5. Tayyip Gökbilgin, "Bâb-ı Âli", İA.

Hümayun'dan sonra ikinci derecede önemli yeri bulunan sadrazam konağına ya da dairesine "Vezir Kapısı" denmişti (6).

Divan-ı Hümayun danışma ve karar organı olarak tüm fonksiyonlarını yerine getirdiği dönemlerde sadrazam da kendi konağında ikinci divanı adıyla yaptığı toplantılarda padişaha arza gerek olmayan konuları görüşür, çözümlenmeye çalışırdı. İşte bu durum, sadrazamın özel yaşantısını da sürdürdüğü konağına resmîlik kazandırmış, bundan dolayı "Vezir Kapısı, Paşa Kapısı" gibi adlarla anılmasına neden olmuştu! Ayrıca yine bu daireye, sadrazamlar "âsaf" sıfatıyla anıldıkları için "Saray-ı Âsafi, Bâb-ı Âsafi" de denmişti (7).

XVII.yüzyıl ortalarına kadar her sadrazam kendi konağında oturduğu için paşa kapısı da değişik yerlerde olmuştu. Bu durum 1654 yılında IV.Mehmet'in (1648-1687), Topkapı Sarayın'daki Alay Köşkü'nün karşısındaki Halil Paşa Sarayı'nı, Sadrazam Derviş Mehmet Paşa'ya vermesine kadar sürmüştü. Nitekim bundan sonra, sadrazamlık görevini üstlenen kişinin hem oturabileceği hem de devlet işlerini yürütebileceği resmi bir bina paşa kapısı olarak belirlenmişti (8). Binada harem ve selamlık dairelerinden başka büyük mutfaklar, ahırlar, asker koğuşları ve kalemler ile memurların odaları bulunurdu.

6. Pakalın, s.137.

7. J.Deny, "Bâb-ı Âli", EI².

8. Uzunçarşılı, Merkez, s.250; Gökbilgin, "Bâb-ı Âli", İA.

1) XVIII. yüzyıldaki Gelişme

XVII.yüzyıl sonlarından itibaren Divan-ı Hümayun'un yozlaşması ve padişahların devlet yönetebilecek yetenekte olmamaları sadrazamları güçlü bir konuma getirdi. Dolayısıyla sadrazam konağı güçlendi ve yetkileri arttı. Özellikle Sadrazam İbrahim Paşa'nın Pasorofça Andlaşmasından (1718) sonra kendine taraftar kimseleri idari makamlara getirerek yeni ve güçlü paşa kapısını oluşturması, buranın en önemli devlet işlerinin görüşüldüğü resmi daire haline gelmesine yol açtı (9). Bu durum XVIII.yüzyıl boyunca devam etti. Tamamiyle III.Selim'e (1789-1807) kadar danışma yöntemi terk edildiğinden, hemen hemen her konuda karar verme yetkisi, sadrazama bırakıldı (10). Paşa kapısının adında meydana gelen değişim de yine bu zamanlarda oldu. Saray-ı Sadr-ı Âli, Divanhâne-i Bâb-ı Âli ya da kısaca Bâb-ı Âli olarak anılmaya başlandı. I.Abdülhamit (1774-1789) döneminden itibaren vekanüvis tarihlerinde de diğer adlarının yanı sıra paşa kapısı, "Bâb-ı Âli" olarak yer almaya başladı (11). Avrupalılar tarafından Osmanlı Hükümeti anlamında Bâb-ı Âli'nin "Sublime Porte" olarak kullanımı da bu zamanlara rastlar (12).

-
9. Mehmet Süreyya, Sicil-i Osmanî, İstanbul, 1308, c.IV, s.755 vd.
 10. I.Abdülhamit döneminde, Sadrazamın uygunsuz davranışları nedeniyle Bâb-ı Defteri"de çalışan Menzil Halifesini Bursa veya Gelibolu'ya sürmelerinin uygun olacağını belirten arzına I.Abdülhamit'in verdiği yanıt şöyleydi: "Ben seni kendime vezir-i âzam ve bağımsız mutlak vekil yaptım. Hemen hergün devlet düzenime ihtimam ederek uslandırılmaları gerekenlerin lââyık oldukları şekilde terbiye edilmelerini bizzat sana bıraktım." Bkz. Cevdet Türkay: "Osmanlı Saray ve İdare Teşkilâtından Örnekler", Belgelerle Türk Tarih Dergisi, 24(1969), s.4-6.
 11. Uzunçarsılı, Merkez, s.249.
 12. Gökbilgin, "Bâb-ı Âli", İA.

1830'lu yıllara kadar Bâb-ı Âli, sadrazamların özel yaşantılarını da sürdürdükleri devlet dairesi olarak varlığını korudu. Ancak, bu tarihten sonra II.Mahmut'un sadrazamın mutlak vekilliğini kırma yolundaki tutumu ve kabine yönetiminin kabulü (13); Bâb-ı Âli'yi artık paşa kapısının devamı olmaktan çıkararak, yi-ne danışma yönetiminin de esas kılındığı, meclisleri de içine alan bir merkez örgütü, devlet idaresinin merkezi haline dönüş-türüldü (14).

2) Sadrazama Bağlı Bürokratlar ve Çalışmaları

Sadrazama bağlı ilk Bâb-ı Âli ricalini "Sadaret Kethüdası, Reisülküttap, Çavuşbaşı" ve bunların yönetimindeki kalemler ve katipler oluşturmuştu (15). Ayrıca altı müsteşar vardı. Müsteşarlardan; "Kethüda Katibi ve Teşrifatçı, Sadaret Kethüdası'nın, Beylikçi ve Mektupçu Reisülküttab'ın, Büyük ve Küçük Tezkereci-ler de Çavuşbaşı'nın" buyruğu altında çalışırlardı (16).

13. Carter, V.Findley: Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte (1789-1922), New Jersey, 1980, s.142; Richard L.Chambers: "The Civil Bureaucracy: Turkey", Political Modernization in Japon and Turkey, Princeton, 1964, s.319.
14. Tefvik Temelkuran : "Divan-ı Hümayun Mühimme Kalemi", Ist. Üni. Ed.Fak.Tarih Ens.Derg., sayı 6 (İstanbul, 1975), s.131'de 1260/1844'de Bâb-ı Âli teşkilatının kurulmuş olmasından ve merkez idare sisteminde önemli değişikliklere neden olduğundan söz eder. Tanzimat devrine gelinceye değin adı, anlamı ve yapısı değişen bu yönetsel mekanizmanın kesin kuruluş tarihini vermek pek sözkonusu olamamaktadır. Burada söylenecek en doğru söz tarihsel süreç içerisinde gelişmiş olduğudur.
15. Gökbilgin, "Bâb-ı Âli", İA.
16. Josey von Hammer, "XVIII. Asırda Osmanlı İmparatorluğunda Devlet Teşkilâtı ve Bâb-ı Âli", Ist.Üni.Huk.Fak.Mec., Çev.Halit İlteber, c.VII/2-3, s.571.

Bâb-ı Âli'den önce devletin merkez bürokrasisini oluşturan Divan-ı Hümayun kalemleri de Divan-ı Hümayun'un işlevini yitirmesiyle XVIII.yüzyıldan itibaren Bâb-ı Âli'ye geçmiş, ancak eski önemli konumlarını kaybederek, Paşa kapısı ile saray arasındaki yazışmaları düzenlemekle görevlendirilmişlerdi. Bunların görev ve yetkilerini devralan iki yeni birim daha açılmıştı ki, bunlar "Mektubi-i Sadr-i Âli ve Amedi Kalemleri"ydi.

XVIII.yüzyıldaki Bâb-ı Âli bürokrasisinin elemanları ve işlevi şöyleydi (17):

A. Sadaret Kethüdası (Kâhya Bey)

Halk arasında "Kahya" da denilen Kethüda sözcüğü Farsça kökenlidir ve iş gören anlamındadır (18). Önceleri sadrazama bağlı memurlardan biri olan ve resmi hiçbir sıfatı olmayan Kethüdanın bu durumu, Nevşehirli İbrahim Paşa'nın 1718'den sonra yaptığı yeni düzenlemelere kadar devam etti. "Kethüday-ı Sadr-ı Âli" de denilen Sadrazam Kethüdasının, Bâb-ı Âli'ye girip resmi memur olarak kabul edilmesi, İbrahim Paşa'nın sadareti zamanında bu şekilde oldu(19). Zamanla nüfuzu artarak, sadrazamdan sonra en önemli makamı işgal etmeye başladı. Askeri rütbesi olmamakla birlikte her türlü dahili işlerle ilgilendiğinden, tüm işlerin ve görevlilerin en üst kaynağı burası oldu.

-
17. Bâb-ı Âli'de Sadrazamın yönetiminde bulunan tüm görevlilere, kâtiplere "Hademe-i Bâb-ı Âsafi" denilmiştir. Bkz. Uzunçarşılı, Merkez, s.256.
18. Hammer, s.566'da kethüdanın, kaymakam ile karıştırılmamasına dikkat çekmiş, kaymakamın; sadrazamın İstanbul'da olmadığı zamanlarda vekilliğini yaptığını, kethüdanın ise her zaman iş başında olduğunu, Sadrazamın yalnız başına üstesinden gelemeyeceği tüm iç işlerinde yardımcı statüsünde çalıştığını belirtmiştir.
19. Uzunçarşılı, Merkez, s.256.

Bu nedenle saygınlığı da giderek arttı, hatta kethüdalıktan sadrazamlığa yükselenler de oldu (20).

Sadaret Kethüdası'nın kalemiye sınıfına mensup olan kâtiplerle birlikte iç işlerinin yürütüldüğü özel dairesi vardı. Kâtiplerin şefi durumundaki kethüda katibi, emrindeki diğer kâtip ve şakirdlerle kalemin tüm yazı işlerini görürler, sadaret kethüdasının sorumluluğunda olan iç işlerine ait her türlü belgeyi düzenleyip, ne zaman, nereye gönderildiğini defterlere kaydedilirdi. Kethüda Kâtibi, sadaret kethüdasının özel sekreteri de olduğu için, sadrazamın ve sadaret kethüdasının görevlerinin karşılığı olarak aldıkları vergi ve gelirleri tahsil eder ve her ay bu gelire ait hesabı düzenlerdi (21).

Bâb-ı Âli'de, sadaret kethüdasına bağlı olarak görev yapan diğer müsteşar teşrifatçı idi. I. Süleyman tarafından oluşturulan teşrifatçılık, Divan-ı Hümayundaki önemli görevlerden biriydi. Teşrifatçının Bâb-ı Âli'ye girmesi III. Ahmet (1703-1730) zamanında olmuştu. Saraya ve Paşa Kapısına ait tüm törenlerden teşrifatçı sorumlu idi. Teşrifatçıya bağlı bir kalem vardı. Bu kalemin genel olarak görevi saraya ve devlet dairelerine ait tören işleriyle ilgilenmek ve bunları düzenlemektir. Kalemde şef olan teşrifatçıdan sonra yardımcılığını yapan "Teşrifat Kisedarı, Teşrifat Halifesi, Kaftancıbaşı ve Teşrifat Kisedarı Yamağı" bulunurdu. Kaftancıbaşı, padişah ve sadrazamın huzuruna çıkacak

20. Örneğin; Tiryaki Mehmet Paşa, Divittar Mehmet Paşa, Halil Hamit Paşa ve Mehmet Sait Paşa bunlardandır. Bkz., Uzunçarşılı, Merkez, s.257, not, 1.
21. Hammer, s.584.

olanlara giydirilecek kıyafetlerden sorumlu idi. Diğerleri ise saray ve devlet törenlerinin bütün kayıtlarını tutmak ve bunları korumakla görevliydi (22).

Bâb-ı Âli teşkilatını oluşturan, sadaret kethüdasına bağlı, daha alt düzeyde görevliler de vardı. Bunlar Yeniçeri ağasının, sipahi kumandanının, silahdarlar kumandanının, cebecilerin vb. Bâb-ı Âli'deki temsilciliğini yapan görevliler, vekiller, çavuşlardı. Ayrıca kalabalık bir grup oluşturan bu görevliler içinde "Ases başı, Su başı" gibi önemli görevleri yerine getirmekle sorumlu olan kimseler olduğu gibi, sadece resmi törenlerde emrindeki 30 kişiyle yer alan "Deliler Ağası" gibi göstermelik olarak yer alanlar da vardı (23).

Sadaret kethüdaları emrindeki memurlar ve diğer görevlilerle tüm ülkedeki bütün iç işlerinden sorumlu olmakla beraber, Bab-ı Âli'nin güvenliğinden ve asayişinden de sorumluydular. Sadrazamın Bâb-ı Âli'de olmaması halinde; Örneğin Padişahın sarayına gitmiş olduğu zamanlarda, şehirde dolaştığı günlerde veya divan olduğunda Bâb-ı Âli'den ayrılmayarak bir tür bekçilik yapardı (24).

22. Uzunçarşılı, Merkez, s.58 vd.; Temelkuran: s.135.

23. Ases başı, Yeniçeri miralayıdır. Hapishanelerin korunmasından sorumludur. Ayrıca saray veya Bâb-ı Âli'de toplanacak bütün divanlarda bulunmak zorundadır. Su başı ise Yeniçeri Ocağına mensup, güvenlik teşkilatının en üstünde yer alan görevlidir. Ases başı ile birlikte askeri sınıfa mensup olanlar dışındaki suçlulara, verilen cezaların uygulanmasında, özellikle idamlarda hazır bulunmakla yükümlüydü. Deliler Ağası için Hammer, s.570'de cesaretli bir kimseyi kast ettiğini, zaten cesaretli olmak için de biraz deli olmak gerektiğini, adamlarıyla birlikte resmi olaylarda görev aldığı belirtilir. Sadaret Kethüdasına bağlı tüm görevliler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Hammer, s.568-570.

24. Uzunçarşılı, Merkez, s.257 vd.

Ülke yönetiminin sadrazamdan sonra ikinci önemli mevkiinde bulunan sadaret kethüdasının, atanması ve görevden alınması padişaha aitti. Ancak, genelde görevde kalması sadrazama bağlıydı. Çünkü, sadrazamın gözden düşmesi halinde, kethüda da saygınlığını yitirir ve azledilirdi.

B. Reisülküttap (Reis Efendi)

Reisülküttap, Divan-ı Hümayun'da, nişancının yönetiminde sadrazama bağlı yazı işleri ile ilgili kalemlerin ve buralarda görev yapan kâtiplerin çalışmalarından sorumlu daire reisiydi (25). XVIII.yüzyılda Bâb-ı Ali'de yani sadrazam dairesinde önemli bir yere geldi. Zaman içerisinde kendisi ve dairesi diplomatik faaliyetlerin artması nedeniyle daha fazla dikkat çeker oldu ve bir ölçüde hariciye nazırı konumuna yükseldi. Bu önemli değişiklik gerilemekte olan imparatorluğun ayakta kalabilme çabasından doğmuştu. Çünkü artık yabancı devletlerle ilişkilerinde askeri güç yeterli değildi (26). Bütün kurum ve kuruluşlar da yenilik yapılmalıydı. Fakat bunu gerçekleştirebilecek kadro yoktu. Avrupa örnek alınacaktı, ve oradan getirilecek elemanlarla bu işe başlanacaktı. İşte bu yaklaşım, Avrupa ile ilişkileri sürdürecektir Reisülküttap ve dairesini dolayısıyla sivil bürokrasiyi XVIII.yüzyıl sonu ile XIX.yüzyıl başlarında bütün dikkatleri üzerine çeken bir konuma yükseltti. Bununla beraber reisülküttap; vezirler, defterdarlar ve nişancılar gibi devlet erkânı denilen devlet ileri gelenleri arasında sa-

25. Halil İnalçık, "Reisülküttap", İA.

26. Findley, s.67.

yılmayıp, Bâb-ı Âli veya devlet ricali adı verilen devlet adamı sınıfından sayıldı. Buna neden ise Divan-ı Hümayun'da üye olması ve söz hakkına sahip olmayışı idi. Bunun uzantısı olarak, Bâb-ı Âli'de bile görüş bildirme hakkına sahip olamadı (27).

Reisilküttap, XVIII.yüzyıl başlarından itibaren hergün padişaha arzedilmek üzere telhis ve takrirleri hazırlar, sadrazamda bunları bizzat padişaha sunardı. Bu nedenle reisülküttap, devletin bütün iç ve dış işleri hakkında bilgi sahibi idi. Kendi dairesinden çıkan her türlü belgenin ve fermanların üzerine, "görölmüştür, uygundur" anlamında "sah" işaretini koymakla o belgenin ya da fermanın geçerliliğini sağlardı (28). Aslında bu durum nişancının etkinliğini ve eski saygınlığını kaybetmesi demekti. Köprülüler döneminden beri yönetimin artık sadrazam dairesinde ve buradaki görevliler tarafından sağlanması, nişancının bu dairede devlet işlerinin yürütülmesinde yer almaması, reisülküttabı nişancının üzerinde bir konuma getirmişti. Hatta Divan-ı Hümayun'un tüm işlevini yerine getirdiği dönemde çok başarılı olan reisülküttaplar ancak nişancılığa yükselirken 1702'de şeyhülislamın desteğini sağlayarak sadrazam olan ilk reisülküttap Râmi Mehmet olmuştur (29).

Bâb-ı Âli'de, reisülküttabın yönetiminde dört kalem vardı.

27. Uzunçarşılı, Merkez, s.247.

28. Hammer, s.572 vd.; Uzunçarşılı, Merkez, s.245 vd.

29. Reisülküttaplar, kalemiye sınıfından kâtipler arasından bu göreve gelirken, nişancı İlmîyeye mensup ulemadan seçilerek reisülküttabın amiri statüsünde bulunurdu.Bkz., İnalçık: "Reisülküttap", İA.

Bunlardan üçü "Divan-ı Hümayun Kalemleri" olarak tanınan ve yine Bâb-ı Âli döneminde şefleri reisülküttap olmakla beraber beylikçiye bağlı bulunan "Beylik, Tahvil ve Rüus Kalemleri" idi. Dördüncüsü ise, kesin kuruluş tarihi saptanamamış olan, ancak XVIII.yüzyılın ikinci yarısında kurulduğu üzerinde durulan "Amedî Kalemî" idi.

Divan-ı Hümayun kalemlerinin, Bâb-ı Âli'de eski işlevlerini yerine getirmekle beraber önemlerini yitirdiklerinden yukarıda söz edilmişti. Ancak Beylik Kaleminin sözünü ettiğimiz dönemde de özel bir önemi olmuştur. Bunda etken belki de beylik sözcüğünün ifade ettiği anlamdı. Beylik, Osmanlılar'da padişahın şer'i alan dışında kalan örfi hüküm, kanun ve tasarruflarını ifade eden bir sözcüktü (30). Sözcüğün anlamını bir yana bırakırsak kalemî ve başındaki görevliyi asıl önemli kılan gördüğü işti. Beylikçi, reisülküttabın yardımcısı olarak, Divan-ı Hümayun kalemlerindeki kâtiplerin üzerindeki statüsünü Bâb-ı Âli'de sürdürdü. Beylikçinin yönetimindeki "Beylik Kalemî"nde; diğer Divan-ı Hümayun Kalemlerinde yazılan beratlar, fermanlar ve başka tüm yazılı evrak kontrolden geçer, mali işler dışındaki Bâb-ı Âli emirleri burada yazılırdı. Beylikçi tarafından belgeler kontrol edildikten sonra, uygun bulunduğu takdirde "şah" işareti konur ve ancak reisülküttap bundan sonra kendisine ait işareti koyardı. Düzenlenen her türlü belge buradan gönderilir, kalemde yazılan, düzenlenen ve kontrolden geçen belgeler kalem çalışanları tarafından kaydedilirdi (31). Ayrıca yabancı devlet-

30. İnalçık, "Reisülküttap", İA.

31. Hammer, s.571, 583.

lerle yapılmış olan andlaşmalara ait metinler, verilmiş imtiyazlara ait belgeler de burada saklanırdı. XVIII.yüzyıl sonlarına doğru Osmanlı Devleti'nin Avrupa Devletleriyle girdiği ilişki beylikçi kaleminin de bu ilişkiye bağlı olarak dış işlerindeki önemini arttırmıştı.

Bâb-ı Âli'de dördüncü kalem olarak söz edilen Amedî Kalemi, reisülküttabın özel kalemiydi. Amedci de reisülküttabın özel katibiydi. Farsça olan "Amed" sözcüğü "geldi" demektir. Yeni verilen tımar ve zeamet beratlarına ait vergiyi, reisülküttap adına tahsil eden ve bunu da göstermek için amed yani geldi sözcüğünü yazarak belirleyen görevliye ve kaleme adı yaptığı bu işten dolayı verilmişti (32).

Sadrazam tarafından padişaha yazılacak telhis ve takrirler, yabancı devlet yöneticilerine gönderilen mektup müsveddeleri, barış andlaşmaları, sözleşme metinleri, yabancı elçi ve tüccarlarla yapılan tüm yazışmalar, belgeler bu kalemde yazılır ve saklanırdı. Bu nedenle gerek iç işlerinde ve özellikle dış işlerinde en önemli bilgilerden haberdar olan bu makama gelecek kimselerin sır tutan, iyi ahlâklı kimseler olmasına dikkat edilirdi (33).

Bu oda kurulmadan önce beylikçi ve mektubi kalemleri, reisülküttabın bu işlerde baş yardımcılarıydı. Daha sonraları işlerin artması, bu odalara düşen görevin fazlalaşması Amedi Oda-

32. Hammer, s.573; Carter V.Findley, "The Legacy of Tradition to Reform:Origins of the Ottoman Foreign Ministry",International Journal of Middle East Studies, I(1970), s.341.

33. Uzunçarşılı, Merkez, s.55 vd.

sını gündeme getirdi (34). Özellikle III.Selim ile birlikte Avrupa devletleriyle diplomatik ilişkiler kurulması ve bunun giderek artması nedeniyle yaptığı işten dolayı önemli bir yere geldi. Başka bir deyişle reisülküttabın dış işlerinde ilk kişi olması, amedinin de onun yardımcısı sıfatıyla kendisinin ve kaleminin öneminin artmasına yol açtı. Avrupa başkentlerinde Osmanlı sefaretları kurulduktan sonra, Amedi odası bu sefaretlerden gelen raporların kaydıyla da meşgul olmaya, ayrıca Osmanlı elçilerinin isteklerine cevap vermeye başladı. Böylece elçilerle merkez arasındaki ilişkiyi sağlayan tek önemli organ durumuna geldi (35).

Amedi odasının bu denli önemli olmasından önce, reisülkütaplara kaynaklık eden oda mektubî ya da beylikçi kalemleriydi. Yani genellikle "Reis Efendiler" buralardan yükselirdi. Ancak amedi kaleminin öneminin artmasından sonra 1779'da Halil Hamit Paşa ve daha sonra da Mustafa Reşit Paşa amedciliktem reisülküt-tablığı yükseldiler (36). Amedi odasının başlangıçta beş ya da altı kâtibî var iken sonraları bu sayı elliye ulaşmıştı. Mektubî Odası, divan kalemi yani beylikçi odası ve kısmen de mühimme odası, amedi odası için gerekli memurların kaynağını teşkil etmişti. 1830'larda amedi odası terfi zincirinden önemli bir yere gelmiş ve bürokrasi içindeki devlet adamlarının büyük bir bö-

34. Bernard A.Lalor, "Promotion Patterns of Ottoman Bureaucratic Statesmen From the Lale Devri Until the Tanzimat", Güney-Doğu Avrupa Araştırmaları Dergisi, I(İstanbul,1972), s.84.

35. Lalor, s.84 vd.

36. İnalcık, Reisülküttap", IA.

lümü bu kalemde yetişmişti (37).

Yabancı devlet ilişkilerinde ön planda olan bu kalem çalışanları geleneksel devlet yönetiminde bir takım değişikliklere gidilmesinin gerekliliğini görerek yetiştiler. Yönetici kadrolara gelince de reformların öncülüğünü yaparak, uygulanmasını sağladılar.

Bâb-ı Âli'de reisülküttaba bağlı beylikçiden sonraki diğer müsteşar "Mektupçu" idi. "Mektûbî-i Sadr-ı Âli"de denilen sadrazam mektupçusu,sonradan reisülküttabın yönetiminde sayılmıştı. Aslında yaptığı iş gereği; nasıl ki kethüda kâtibi sadaret kethüdasının, amedci reisülküttabın özel kalem müdürleri ise mektupçu da sadrazamın özel kalem müdürü olarak kabul edilmiş, ancak yazı işleri görmesinden dolayı reisülküttaba bağlı kılınmıştı (38).

Mektupçunun yönetiminde bulunan "Mektûbî-i Sadâret Odası" aslında amedi odasından önce kurulmuştu ve XVIII.yüzyıl başlarından itibaren en fazla tanınan kalem de burası olmuştu (39). Mektubi kalemi, sadrazam tarafından ve padişahın fermanıyla birlikte beylerbeylerine ve diğer devlet memurlarına gönderilecek emirleri, buyrukları yazar ve böylece eyaletlerle merkez arasındaki ilişkinin sürmesinde aracı olurdu (40). Ancak yaptığı iş sadece merkezden taşraya yönelik değildi. Mektupçu ve kalem-

37. Lâlor : s.87.

38. Hammer, s.573, 583.

39. Lâlor, s.80.

40. Hammer, s.582; Uzunçarşılı, Merkez, s.260 vd.

deki otuz katibi eyaletlerden ve merkez dışındaki tüm devlet dairelerinin yöneticilerinden gelen evrakı değerlendirir, mektupçu bizzat bunların özetini çıkarıp, raporların özetlerini sadrazamın görüşüne sunar. Bu işi yaparken de belgelerin taşradan gelen orijinal hallerini gereğinde göstermek üzere yanında bulundurmaya zorundaydı. Ancak genellikle mektupçunun özetlerine güvenilir, merkezle taşra arasındaki iletişim onun inisiyatifine bağlı kalırdı.

Reisülküttabın yönetiminde sözünü ettiğimiz kalemler ve bunların görevlilerinden başka Divan-ı Hümayun'dan Bâb-ı Âli'ye aktarılan diğer, önemli bir görevli de "Divan-ı Hümayun Tercümanı"'ydı.

Osmanlı Devleti kuruluş döneminden beri Batı'lı devletlerle ilişki içinde olmuştur. Ancak, bu ilişkiyi sürdürebilmek için gerekli Avrupa dillerini öğrenme ihtiyacını Osmanlılar hiç duymamışlardı. İslamdan kaynaklanan Osmanlı geleneğinde sadece Arapça ve Farsçaya eğilim vardı. Çünkü İslam devletleriyle Hristiyan devletleri eşit sayılmazlardı. Osmanlılar kendilerini Hristiyanlara göre üstün görürler, padişahlar ve devlet adamları üstünlük duygusundan dolayı yabancı elçileri bile küçümserlerdi. Aynı nedenle Batı'lı devletlerin başkentlerinde kendileri de elçi bulundurmazlardı. Bu durum III.Selim dönemine gelinceye değin bu şekilde devam etmişti (41).

Osmanlılar, Batı dilleri konusundaki eksikliklerini Divan-ı Hümayun tercümanı aracılığıyla kapatırlardı. II.Mehmet

41. Cahit Bilim, "Tercüme Odası", Ank.Üni.Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, 1(Ankara,1990), s.29.

döneminde ^{kurulmuş} kurulan Divan-ı Hümayun tercümanlığı Osmanlılar'ın imzalanan anlaşmalarında, yabancı devlet elçileriyle görüşme-
de ihtiyacını karşılamaya yetiyordu. XVI.yüzyıl başlarına kadar tercüman olanlar Hristiyandılar. XVI.yüzyıl başlarından itibaren ise Hristiyan kökenli ancak Müslümanlığı kabul etmiş kişiler Divan-ı Hümayun tercümanı olmaya başladılar. Bu durum XVII.yüzyıl ortalarına kadar bu şekilde devam etti. XVII.yüzyıl ortalarından itibaren görev Fenerli Rum ailelerine verilme-ye başlandı (42). Carter V.Findley; Fenerli Rumların bu göreve gelmelerinin nedenini, İstanbul'da bir cins Yunan tüccar aristokrasisinin doğmasına bağlar. Bu aristokratların görevlerinden elde ettikleri geliri, ailelerinin genişlemesi ve zenginleşmesi için kullandıklarını, Yunan kültürünü öğrenme ve güçlendirme ile hem Ortodoks hem de Osmanlı Devletinde güç ve statülerini arttırmayı amaçladıklarını belirtir (43).

XVIII.yüzyıl Bâb-ı Âli'sinde dış işlerini yürüten ve bu alanda üst makamdaki tek sorumlu olan reisülküttabın, yabancı devlet adamlarıyla, elçilerle yapılan görüşmelerde, yazışmalarda yardımcı durumunda bulunan Divan-ı Hümayun tercümanı çok önemli bir konuma sahip olmuştu. Özellikle bu yüzyılda artan dış ilişkiler nedeniyle aracı durumunda bulunan bu tercümanların iki tarafa ne derece doğru bilgiler verdikleri tartışılır; ki bunların içlerinde, yukarıda amaçlarını belirttiğimiz şekilde devletin parçalanması için çalışanlar da olmuştu (44).

42. Bilim, s.31.

43. Findley, Bureaucratic Reform, s.92.

44. Tercümanların XVIII.yüzyıldaki durumları hakkında bkz., Bilim, s.32 vd.

Bu nedenle özellikle XVIII.yüzyıl sonlarından itibaren tercümanların tüm dış ilişkilerde çok etkili olmaları nedeniyle, neredeyse diplomatik ilişkileri zaman zaman yönlendirdikleri bile söylenebilir.

C. Çavuşbaşı

Sadaret kethüdası iç işlerinde, reisülküttap da dış işlerinde sadrazam adına devlet yönetiminden sorumlu olurlardı. Çavuşbaşı ise adliyeye ve güvenlik teşkilâtına ait işlerde sadrazamın vekili gibi hareket ederdi. Devlet adına suçluları cezalandırır, mahkeme kararlarının uygulanmasını sağlardı (45). Bu bakımdan çavuşbaşı için yürütme gücünün infaz şefidir denmişti (46).

Herhangi bir konuda şikayeti olan kimse, başvurusunu önce çavuşbaşına yapardı. Çavuşbaşı, şikayetleri ya bizzat kendisi inceler ya da büyük ve küçük tezkereciler tarafından incelenmesini sağlardı. Daha sonra da davacının yazılı şikayetini görüşülmek üzere ait olduğu mahkemeye, daha doğrusu divana havale ederdi. Dava, burada karara bağlandıktan sonra verilen hükmün yerine getirilmesi yine çavuşbaşı tarafından sağlanırdı. Ancak karar uygulanmadan önce, mahkeme kararının üzerinde, sadrazam tarafından hükme geçerlilik kazandırılan, sadrazamın alınan kararın uygulanmasını onayladığını ifade eden "sah" işaretinin bulunması ve sadrazam tarafından bu işaretin konma-

45. Mahkeme, bugünkü anlamda bağımsız yargı organlarını ifade eden, anlamında anlaşılmalıdır. Merkezdeki divanlarda yapılan duruşmalar kastedilmektedir.

46. Mumcu, s.62.

sı gerekirdi. İşte, o zaman çavuşbaşı hükmü yerine getirmekle görevli olurdu.

Çavuşbaşı, bu alandaki görevlerini sayıları altıyüz otuz bulan ve divan çavuşu olarak adlandırılan çavuşların yardımıyla sürdürürdü. Bu çavuşlar, çavuşbaşının emirlerini yerine getiren mahkeme hizmetlileriydi. Başka yükümlülükleri yoktu.

Çavuşbaşı ayrıca sadaret kethüdasına bağlı olan Muhzır ağa, Ases başı ve su başı aracılığıyla güvenlik teşkilatına ait görevleri de yerine getirirdi. Bu üç görevli tutuklama, müsadere ve idam konularında çavuşbaşına yardım etmekle yükümlüdür.

Çavuşbaşına bağlı, belirttiğimiz görevlerini uygulamada yardımcı olan bir dizi memur daha vardı. Bunlar genellikle çavuşbaşı adına daha alt düzeydeki memurları denetleme, kayıtlarını tutma gibi işlere bakarlar, ayrıca çavuş başına ait tüm belgeleri ve yapılan müracaatları kaydederek korurlardı (47).

Bunlardan başka çavuşbaşına bağlı yüksek rütbeli iki önemli görevli daha vardı ki, bunlar "Büyük ve Küçük Tezkereciler" idi. Bu memurlar sabahtan öğle saatlerine kadar çavuşbaşının yanında bulunarak, davacıların başvurularına cevaplar yazarlar, gerek Bâb-ı Âli'de, gerekse sarayda toplanan divanlarda sadrazamın yakınında durarak, davacıların şikayetlerini okurlar ve verilen karara göre yapılacak işlemi kaydederdiler.

Büyük tezkereci, küçük tezkereciden bir rütbe üstte idi.

47. Bu görevliler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Hammer, s.578 vd.

Büyük tezkereci adedi ağnam adıyla anılan muhasebe kaleminin de şefiydi. Kendi dairesinden çıkan belgeye "sah" işaretini koymakla bu dairede görülen işin sorumluluğunu üstlenir ve bundan dolayı belli miktardaki vergiyi alırdı. Büyük tezkerecinin yönetme hakkına sahip olduğu adedi ağnam kalemine, küçük tezkereci muavin olarak verilir ve büyük tezkereciye yardımcı statüsünde bulunurdu (48).

XVIII.yüzyıl Bâb-ı Âli'sinde sadaret kethüdası, reisülkütap ve çavuşbaşı kendilerine bağlı görevlilerle birlikte, her biri kendi görevli oldukları alanda sadrazamın yürütme gücünü oluşturdular. Yönetimin, saraydan Bâb-ı Âli'ye geçmesiyle birlikte saygınlıkları ve etkinlikleri artan bu görevlilerin yaptıkları işlere uygun olarak adlandırılmaları ancak XIX.yüzyılda kabine sisteminin kabulü ile gerçekleşmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM : XIX. YÜZYILDA OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA
YÖNETİM ALANINDA YAPILAN YENİLİK HAREKETLERİ
VE MERKEZİ YAPIDAKİ MODERNLEŞME

XVIII.yüzyıldan itibaren Osmanlı Devleti yöneticilerinde benimsenmeye başlayan yeni dünya görüşüne göre; devleti kurtarmak için yozlaşmış eski düzenden belli ölçülerde sıyrılmanın gerekliliği ve bazı alanlarda Avrupa'nın üstünlüğü kabul ediliyordu. Ancak bunda başarılı olmak için bir çok faktörün oluşması gerekiyordu (1).

III.Selim bu konuda samimi çabalar gösterdi. Ancak çıkarları zedelenen gruplar tarafından engellendi ve yaşamına son verilerek, reformları durduruldu. Bu konuda III.Selim'den sonra tahta geçen II.Mahmut, daha bilinçli davrandı. Öncelikle reformlarını engelleyecek olan Yeniçeri Ocağını ortadan kaldırdı (1826). Çünkü ordu, siyasete karışmaya başlamış, ülkede yapılan her iş bu ocağın onayından geçer olmuştu (2). Daha sonra da 1830'larda devleti giderek, merkezi ve otokratik yapmaya, mutlakiyetçi monarşi rejimini uygulamaya girişti. Merkezileşmeyi arttırmak için de önce, kendi konumunu güçlendirmeye yöneldi. İki yüz yıldır, sarayın rahat yaşamına dalmış olan padişahlar

-
1. Metin Heper, "Kısmi Batılılaşma" olarak adlandırdığı, batıdan aktarmaların, şeriate bağlılık devam ettiği için bazı yönleriyle taklitçilikten öteye gidemediğini belirtir. Bkz. Metin Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği, Ankara, 1974, s.53 vd.
 2. Yeniçeri Ocağının kaldırılmasıyla ilgili olarak bkz., Niya-zi Berkes, Türkiye'de Çağdaşlaşma, İstanbul, 1978, s.158 vd; Bernard Lewis, Modern Türkiye'nin Doğuşu, Çev. Metin Kıratlı, Ankara, 1984, s.79 vd.

gibi davranmayarak, padişahlığa kendi kişiliğinde devlete hizmet eden bir kimlik kazandırmaya çalıştı (3). Merkezi örgütün yapısında değişiklik yapılmalıydı. Bunu sağlamak için de ilk iş olarak sadrazamın mutlak vekilliğini kaldırmayı planladı(4). II.Mahmut'un istediği, sadece sadrazama bağlı bir yönetim değildi. Bâb-ı Âli'nin batılı modele uygun olarak yeniden düzenlenmesinden yanaydı. Burada yer alan yöneticiler ve kalemiye mensupları yani sivil bürokrasi, askerlerin ve dini sınıfların geleneksel gücünün yerine geçmeliydi (5). Zaten değişen koşullarda artık bunu gerektiriyordu. Osmanlı İmparatorluğunun görkemli dönemlerini canlandırma zamanı çoktan geçmişti. Değişim gerekliydi, fakat bu II.Mahmut'un mutlak otoritesine bağlı olarak sağlanacaktı.

II.Mahmut, yönetim alanındaki düşüncelerini bir ölçüde de olsa uygulama fırsatı buldu. Bütün gücü ele geçirmeye çalışırken, diğer yandan merkezi yapıdaki değişimi gerçekleştirmeye koyuldu. Bâb-ı Âli'yi, sadrazam dairesi olmaktan çıkararak, resmi bir devlet dairesi, devlet yönetiminin merkezi haline getirdi ve resmi bir daire olarak tanıyan ilk padişah da yine kendisi oldu (6). Böylece güçlü merkezileşmenin etkisiyle, ye-

-
3. Kemal Karpat, "The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908", IJMES, 3(1972), s.255.
 4. Carter V.Findley, "The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry.The Beginnings of Bureaucratic Reform under Selim III and Mahmud II", IJMES, 3(1972), s.410.
 5. Stanford J.-Ezel Kural Shaw, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, Çev.Mehmet Harmancı, İstanbul, 1983, c.II, s.66.
 6. Daha önce hiç bir padişah fermanlarında Bâb-ı Âli'den söz etmemişti. İlk kez II.Mahmut, bir yangın sonucu harap olmuş Bâb-ı Âli binasının yeniden yapılması için sadrazam Selim Mehmet Paşaya gönderdiği fermanda "Muhterik olan Bâb-ı Âli-mizin evvel baharda inşasına irademiz taallük etti" diyerek, Bâb-ı Âli'nin devlete ait bir yer olduğunu belirtmişti. Bkz. Pakalın, s.138.

ni bir bürokratik yapı da oluşmaya başladı. Bu bürokratlar sadece akli ölçü olarak alacaklardı. Üstten yönetim geleneğini sürdürecekler, fakat başkaları tarafından alınan kararları uygulama yerine kendileri siyaset yapacaklar, böylece de II.Mahmut'un aydınlıkçı mutlakiyetini gerçekleştireceklerdi (7).

Ancak bu durum sürekli olmadı. II.Mahmut öldüğünde, reformlar durmuş ve Mısır sorunu çözüm bekliyordu. Tahta geçen yeni padişah Abdülmecit (1839-1861), II.Mahmut'a oranla bütün siyasal gücü kendinde toplamaya daha az istekli idi (8). Bu ortamı değerlendiren Tanzimat Dönemi devlet adamları, Bâb-ı Âli'yi Sarayın üzerine çıkararak, yönetimi buradan sağlamaya giriştiler. Ancak bu dönemdeki Bâb-ı Âli daha farklıydı. Kabine yönetimi uygulanmaya devam etti. Bunun yanında, bugünkü anlamda olmamakla ve bir parlamento niteliği taşımamakla birlikte, bir tür yasama meclisleri olarak nitelendirilen, II.Mahmut'un başlattığı meclis uygulamaları da gelişti. Bu gelişme Osmanlı Devletini adım adım "1876 Kanun-i Esasi"'sine, meşruti monarşiye ulaştırdı.

I. XIX.Yüzyıl Elit Grubunun Modernleşmeye Etkisi

XIX.yüzyıl reformlarını yürüten elit grubu oluşturan yönetici kadro, hali vakti yerinde ailelerden gelmişlerdi. Bu grup, sadece kendilerinin devleti yönetebilecek nitelikte olduklarını düşünürlerdi (9). Onların farklılığı; XIX.yüzyıl başla-

7. Heper, s.61.

8. Chambers, s.323 vd.

9. Şerif Mardin, Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler I, Derleyenler, Mümtazer Türköne-Tuncay Onder, İstanbul 1990, s.238.

rından itibaren kurulan lâik niteliğe yakın, Osmanlı Devleti için modern sayılabilecek okullarda eğitim görmelerinden ve de XVIII.yüzyıl sonlarından beri Osmanlı Devletinin dış dünya ile ilişkiye girmesi sonucu, Batılı devletlerle ilişkilerin sürdü-rüldüğü devlet dairelerinden yetişerek gelmelerinden kaynaklan-makta idi. Bu kurumların içinde en önemlisi "Tercüme Odası" ol-du.

Osmanlıların batılı dilleri öğrenme gereğini duymadıklarından söz edilmiş, bu işi imparatorluğun tercümanları aracılığıyla sürdürdükleri, XVII. yüzyıl ortalarından itibaren ise, tercümanlığın Fenerli Rumların tekelinde XIX.yüzyıla kadar sür-düğü belirtilmişti. Yunan isyanının patlak vermesiyle, Osmanlı Devleti aleyhine davranan Tercüman Constantine Mourouzi, 1821 ilkbaharında görevinden uzaklaştırılmış ve yerine Rum kökenli fakat Müslüman olmuş, Bulgarzade Yahya Efendi ile oğlu getiril-miştir. Ancak bunlar yoğun işlerin altından kalkamayınca, Yahya Efendi'nin gözetiminde çalışılması koşuluyla Stavrakı Aristarchi adındaki Rum göreve getirildi. Fakat, bir süre sonra onun da a-leyhte davrandığı saptanınca Bolu'ya sürgün edildi ve bir daha da bu görev Rumlara verilmedi.

Bu alandaki boşluğun doldurulması ve daha sonraki ihtiyaç-ları karşılayabilecek tercümanların yetiştirilmesi için II.Mah-mut, "Tercüme Odası"nın açılacağını duyurdu. Odanın başına yine Yahya Efendi getirildi. 1833'de yeniden düzenleninceye kadar, odada bir yandan diplomasiye ait tercüme yapılırken diğer yan-dan da Bâb-ı Âli'nin çeşitli birimlerinden gelen gençlere dil öğretilirdi. XIX. yüzyılın reformcuları olan bürokratlar, 1833'

den sonra buraya devam ettiler, buradan yetişerek, Tanzimat Döneminin reformcu liderlerini oluşturduklar (10).

XIX.yüzyıla şekil veren bu elit grup, Avrupa başkentlerinde kurulan elçiliklerde ya diplomat ya da tercüman olarak görev aldıklarından, artık dış dünyayı tanıyan, Avrupa'ya karşı ne gibi önlemler alınması gerektiğini bilen kişiler olarak yönetimde egemen olmaya başladılar (11). II.Mahmut'dan sonra devlet yönetiminde Bâb-ı Âli'yi, sadece sadrazamın değil, çevresindeki bürokratik kadronun da yönetime egemen olduğu hükümet merkezi haline getirdiler. Tanzimat Fermanının ilkeleri doğrultusunda mal ve can güvenliklerini de padişahların keyfi yönetimine bağlı olmaktan kurtararak, reformlarını gerçekleştirmek için gerekli zemini hazırladılar (12). Böylece Bâb-ı Âli egemenliği, bürokrasinin modernleştiği, güçlendiği, dolayısıyla modern merkezîyetçiliğin kurulduğu dönem oldu (13). Bu durum, Paşanın Gülhane Hattı ile birlikte zaten sınırlandırılmış olan geleneksel yönetim hakkının, uygulamada da giderek etkinliğini yitirmesine yol açtı (14). İşte bu dönem sadrazamlarının, paşaların ve diğer bürokratların, dönemin padişahlarından çok tanınmaları bundandır (15).

Bu dönem yöneticileri kendilerini padişahın değil, devletin hizmetlisi olarak kabul etmişlerdi (16). İslami kurallar-

10. Daha fazla bilgi için bkz. Bilim, s.34 vd.

11. Ortaylı, En Uzun Yüzyıl, s.90.

12. Selçuk Yalçındağ, "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", Amme İdaresi Derg., c.III/2(1970), s.48.

13. Ortaylı, En Uzun Yüzyıl, s.65.

14. Mardin, s.239.

15. M.Şükrü Hanioglu, "Tanzimat Bürokrasisine Dönüş Arzuları ve Jön Türkler", Türkiye Günlüğü, 8 (Kasım 1989), s.57.

16. Mardin, s.239.

dan uzak, kamu yararına kendileri tarafından geliştirilen siyasetin genel iradeyi en iyi şekilde temsil edeceğini düşünmüşlerdi. Hatta Âli Paşa, başkalarına güvenmediği için yetki devrine gitmediğini açıkça belirtmişti (17). Aslında amaç, bürokrasinin siyasal bağımsızlığının sürdürülmesiydi. Ancak bu şekilde geliştirdikleri modernleşme programlarını sürdürebilirlerdi. Siyasal gücün, Bâb-ı Âli'den tekrar saraya geçmesini engellemekti, amaçları. Bunun için de muhalif çevrelerce Bâb-ı Âli diktatörleri olarak adlandırılan ve eleştirilen Tanzimat Dönemi yöneticileri otoriter yönetim sistemini benimzediler. Böylece yaptıkları reformlarla, sadece devleti değil, zor kazandıkları mevkilerini de koruma çabası içine girdiler (18).

Bu gruba karşı ilk muhalefet, Yeni Osmanlılardan geldi. Bunun yanında, Bâb-ı Âli'nin egemenliğinden önce yönetimde ağırlığı olan askeriye ve ulema da çıkarları zedelendiğinden, yeni yönetime karşı için için düşmanlıklarını sürdürüyorlardı. Bâb-ı Âli bürokratları laik eğitim görmüş yeni nesil ile eski muhafazakarlar arasında kalmıştı. Nitekim, Âli Paşa'nın ölümü, yönetime ağırlığını koymaya çalışan Abdülaziz'in (1861-1876) hemen girişimde bulunmasına neden oldu. Tanzimat reformcularına karşı olan Mahmut Nedim Paşa'yı sadrazam yaparak, sivil bürokrasinin yönetimindeki egemenliğine son verirdi.

17. Heper, s.69.

18. Findley, "Ottoman Foreign Ministry", s.412; Roderic Davison, "The Modernization of Ottoman Diplomacy in the Tanzimat Period", IX.Türk Tarih Kongresi, Ankara, 1981, c.II, s.1142; Heper, s.71.

İmparatorluğun gerek içte, gerekse Hersek ayaklanması nedeniyle dışarıdan yaşadığı karışıklık ortamı, anayasalı rejime söz vererek tahta geçen II.Abdülhamit'e (1876-1909) kadar sürdü. II.Abdülhamit, tahta geçtikten sonra sözünde durdu, fakat kısa sürede meclisi kapatarak, Kanuni Esasi'yi de askıya aldı. Baskıcı ve tutucu bir yönetim sürdürmeye başladı. Böylece Bâb-ı Âli egemenliği sona ererek, siyasal güç el değiştirmiş oldu. II.Abdülhamit, bu tutumu ve yönetimiyle Tanzimat ruhundan oldukça ayrıldı (19).

II. Yürütme Alanında Yapılan Reformlar

II.Mahmut, Yeniçeri Ocağı kaldırıldıktan sonra merkez örgütünün modernleşmesi konusunda ilk adımı yürütme alanında attı. Avrupa örneğine uygun nezaretlerin kurulmasını sağladı. Asıl amacı, çevresindeki memur kadro yardımıyla yönetimde güçlü bir yere gelmiş olan sadrazamın gücünü kırmak ve kendi mutlak otoritesini sağlamaktı. Sadrazamı, "eşitler arasında birinci" düzeyine getirmeyi, diğer alanlarda yönetimi, konularında uzmanlaşmış, saltanat makamına karşı sorumlu nezaretler arasında paylaştırmayı uygun buldu.

Bugünkü modern anlamdaki bakanlıkların işlevlerini yerine getirecek düzeyde gelişkin bir örgütlenme şekli olmamasına rağmen en azından bu alanda bir başlangıçtı. Önceleri sadece şekilde kalmış görünse dahi, artık geleneksel yönetim şeklinin sonuç vermediğinin anlaşılması ve yeni düzen doğrultusunda harekete geçilmiş olması, II.Mahmut'un güçlü bir merkeziyetçi-

19) Bkz. Tayyip Gökbilgin, "Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilâtına Etkileri", Belleten, XXXI /121(1967), s.100.

lik kurma girişimiyle paralel şekillenen bir gelişmeydi.

1) Sadrazam ve Meclis-i Vükela

II.Mahmut, 4 Muharrem 1254/30 Mart 1838'de sadrazamlık makamının geleneksel statüsünde değişikliği gerçekleştirdi. Bu makamın konumunda yaptığı bu düzenlemeyi adında yaptığı değişiklikle de ifade etmeye çalıştı. Sadaret makamının "Başvekalet" adıyla değiştirildiğini, yeni memuriyete Rauf Paşa'nın getirildiğini, ayrıca Dahiliye Nezaretinin de Rauf Paşa'nın üzerinde olduğunu bildirdi. Bu durum, 4 Muharrem Cuma günü bütün vezirlerin ve yüksek memurların huzurunda ilân edildi (20).

Sadrazamın adında ve konumunda yapılan değişimle ilgili olarak yayınlanan hattı hümayunda, gerekçe olarak bir açıklama da getirildi. Buna göre dahiliye nazırı olan Akif Paşa'nın hastalığı nedeniyle görevine devam edemeyeceği, bu nedenle görevinden alındığı, devlet işlerinin artık çeşitli nezaretler tarafından görülmeye başlamasıyla birlikte sadrazamın işinin kalmadığı, fakat bütün vekillerin reisi makamında birisinin bulunmasının doğru olacağı düşüncesiyle adını da başvekil olarak değiştirelerek, bütün vekillerin işlerini takip etme görevinin Rauf Paşa'ya verildiği belirtilmişti (21).

Sadaret makamı bundan böyle bağımsız bir memuriyet olmayacak, ancak sadrazamlarda olduğu gibi, mutlak vekilliğin sembolü olan Padişah mührü başvekil olarak atanan kimseye de veri-

20.TV, 163 (11 Muharrem 1254).

21.TV, 163 (11 Muharrem 1254); Ahmet Lütfi, Tarih-i Lütfi, İstanbul, 1302, c.V, s.113; Bernard Lewis, "Başvekil", El.

lecekti (22).

Başvekalet ünvanı uzun süreli olarak kullanılmadı. II. Mahmut'un ölümünden sonra Abdülmecit'in tahta geçişiyle birlikte Koca Hüseyin Paşa'ya kendi isteği üzerine sadrazam denilmeye başlandı. Bundan sonra ara sıra başvekil ünvanı kullanıldıysa da genellikle kısa sürdü ve tekrar sadrazam ünvanı tercih edildi (23).

Sadrazamlık ünvanı, tekrar kullanılmakla birlikte, eski büyük gücüne sahip olunamadı. Ancak, II. Mahmut'un yetkisizleştirdiği konumda da kalmadı (24).

Başvekil ya da Sadrazam olan kişi, Meclis-i Vükela veya Meclis-i Has olarak adlandırılan, dönemin bir nevi bakanlar kurulu olan heyetine başkanlık etme hakkına sahipti. Nezaretler kurulduktan sonra Bâb-ı Âli'de haftada iki gün Vükela Meclisinin toplanmasına karar verildi (25). Meclisin başlangıçtaki üyeleri; şeyhülislam, serasker, kaptan paşa, dahiliye ve hariciye nazırlarıyla, Dar-ı Şûra-yı Bâb-ı Âli ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye başkanlarıydı (26). Zaman içinde nezaretlerin çoğalması ve başka devlet yöneticilerinin de katılmasıyla üye sayısı arttı. Bu artışla birlikte Meclis-i Vükela,

-
22. Talat Mümtaz Yaman, Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında Bir Kalem Denemesi, İstanbul, 1940, s.77.
23. Başvekil ünvanının ne zaman, kimler tarafından kullanıldığı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Uzunçarşılı, Merkez, s.179.
24. Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku, İstanbul, 1942, c.I, s.594.
25. Abdurrahman Şeref, Tarih-i Devlet-i Osmaniye, İstanbul, 1318, c.II, s.379.
26. Süreyya, s.759.

ara sıra yine değişiklikler olmasıyla birlikte genellikle şu görevlilerden oluşuyordu : Sadrazamın başkanlığında, şeyhülislam, serasker, kaptan paşa, tophane-i amire müşiri, Meclis-i Vâlâ başkanı, Hariciye, Maliye, Evkaf, Ticaret nazırları, Zaptiye Müşiri, sadaret müsteşarı, valide kethüdası ve bazı eski sadrazamlar (27).

Divan-ı Hümayun'da olduğu gibi bu kurul da günün sorumlularını tartışır ve görüşürdü. Ancak Divan-ı Hümayun gibi, atama ve yargıya ait işlerle ilgilenme yetkesine sahip değildi (28). Görevliler, Padişah tarafından atanırlar ve Padişaha karşı sorumlu olurlardı (29). Bu bakımdan ilke olarak sadrazam karşısında bağımsızlardı. Yaptıkları işten kabine olarak sorumluluk duymadıkları için batılı anlamda bir bakanlar kurulu şeklinde algılamak da mümkün değildi. Bunun yanında Mustafa Reşit, Âli ve Fuat Paşaların sadrazamlık yaptıkları dönemde, Meclis-i Vükela, kendilerine taraftar kimselerden oluştuğundan sadrazam azledildiğinde genellikle onların yanında yer alan üyelere azledilirlerdi. Vekiller, sadrazamdan yana çoğunluğu sağlamışlarsa, bu bakımdan uygulamalarından dolayı kurulun heyet olarak sorumluluk taşıdığını söylemek herhalde yanlış olmaz. Çünkü heyet olarak sorumlulukları olmasa, sadrazam görevinden alındığında, Meclis-i Has'daki yandaşları da azledilemezlerdi. En azından sözünü ettiğimiz paşalar zamanında modern bir bakanlar kurulu olarak çalışma fırsatı bulmuştu.

27. Pakalın, s.431.

28. Lewis, Modern, s. 373.

29. Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi, Ankara, 1976, c.VI, s.117.

Kurul, sadrazam ve padişaha yasa tasarısı sunma hakkına sahipti. Ayrıca merkezdeki diğer meclislerden gelen yasa tasarılarında da değişiklik önerebilirdi. Kurulun kararları "müzerat zabıt varakaları" denilen, her biri ayrı konuyu içeren defterlere kaydedilirdi. Her konu için ; önce bir özet daha sonrada lehte ve alâyhteki görüşler yazılırdı. Eğer bir yasa tasarısı söz konusu ise padişah tarafından onaylanarak yürürlüğe girem son şeklide bu varakalara ilave edilirdi (30).

Bu sistem, hemen hemen Tanzimat Dönemi boyunca bu şekilde işledi. Daha sonra yukarıda belirttiğimiz gibi özellikle II.Ab-dülhamit'in tutumu, hem sadrazam hem de padişah gibi davranarak, yönetimde tek söz sahibi olması, Meclis-i Vükela'nın varlık gösterememesine neden oldu.

2) Nezaretlerin Kuruluşları ve İşleyişleri

II.Mahmut'un merkez örgütündeki düzenlemeleri nezaretlerin kuruluşları ile başladı. Bir süredir ordu ve eğitimde devam edegelen yenilik hareketleri böylece merkez örgütüne de yansıdı. II.Mahmut, böyle bir teşkilatlanmayı gerekli görüyordu. Çünkü artık devlet işlerinin yürütülmesi çeşitli alanlarda uzmanlık isteyen dairelere ihtiyaç gösteriyordu. Modern bir organizasyon gerekliydi. Böylece Batılı devletlerin yönetim şekli uygulama alanına konulacağından, hem Avrupalılara hoş görünmek mümkün olacak hem de, onların yönetim alanındaki başarılarının sırrını çözerek, Osmanlı Devleti için de yararlı olması sağlanacaktı (31). İşte bu nedenlerle nazırlıkların kurulması düşüncesi

30. Shaw, c.II, s.115 vd.

31. Lewis, Modern, s.97.

uygulamaya konuldu.

A. Evkaf Nezareti

Osmanlı İmparatorluğunda vakıf, İslami geleneğin etkisiyle oluşturulmuş bir kurumdu. Dini amaçlara hizmet için yapılan bir toprak veya gelirli bir mülk tahsisiydi. Devletin kuruluşundan beri başta padişahlar, vezirler olmak üzere tüm devlet ricali, varlıklı aileler, İmparatorluğun her yanında, halk için yararlı eserler yaptırırlar ve gelirini belirli kurallarla sürekli olarak bir hayır için tahsis ederlerdi. Fakat öncelikle kendi mülkiyetlerinden çıkarmaları gerekliydi.

Zamanla mülklerin çoğu vakıf haline gelmiş, dini mülk olmuşlardı. Bu vakıfların ve gelirlerin denetimi, mülkiyeti hiç bir zaman üzerinde olmamakla birlikte ulema sınıfına mensup ve ulema tarafından atanan kimselerin elindeydi (32). İmparatorlukta mülkiyet güvenliğinin olmaması zaman içinde varlıklı kimseleri vakıf yoluna yöneltmişti. Çünkü vakıf şartlarının, mülkiyetinden vaz geçmekle birlikte kendisi tarafından belirlenebilme avantajı, hali vakti yerinde olanları bu şekilde davranmaya itmişti. Böylece mirasçılarının harcanacak, ayrılacak geliri ve hizmetlilerine verilecek görevleri hayır sahibi kendisi saptar, vakıf işlerini görme, yürütme görevini oğullarına ya da torunlarına bırakma hakkına sahip olurdu (33).

Tüm vakıf malları gruplara ayrılmış olarak mansıb sahibi

32. Lewis, Modern, s.93 vd.

33. Şeref, s.419 vd.

kimselerin nezaretinde idi. Padişahlardan Fatih, Selim ve Süleyman vakıfları sadrazamların, Bayezit vakıfları şeyhülislamların, diğer sultan vakıfları ile nesilleri tükenmiş vezirlerin ve bazı devlet ricalinin vakıfları, padişah tarafından belirlenen kimselerin yönetiminde idi. Diğer bir kısım vakıflar da sadrazam, şeyhülislamın yanı sıra İstanbul kadısı, darüssaade ağaları tarafından yönetilirdi (34). Bu nezaretlerin her birinin birer müfettişi vardı ki, bunlar her yıl hesapları inceleyerek vakfeden kimsenin şartlarına uygun olarak yönetilip yönetilemediğinin de kontrolünü yaparlardı.

1809'da, II.Mahmut, kendi vakıfları ile I.Abdülhamit vakıflarını birleştirerek 1824 yılına kadar buraya bağlanan diğer vakıflarla birlikte sayıları elliyi aşan bir vakıf topluluğu haline gelmesine neden oldu. Ayrıca Yeniçeri Ocağı kaldırıldıktan sonra, Yeniçeri ve Sekbanbaşı ağalarının yönetiminde olan vakıflar da buraya devredildi. Darbhane-i Amire Nezaretiyle birleştirilmiş olan topluluğun yönetiminde aksaklıklar meydana gelmeye başladı.

Diğer vakıfların yönetiminde de zaten var olan karışıklığı gidermek ve hepsini bir merkezden yönetmek amacıyla 12 Rebiülevvel 1242/15 Ekim 1826'da çıkarılan bir fermanla "Darbhane Nezareti"nden ayrı olarak "Evkaf-ı Hümayun Nezareti" kuruldu. Nazırlığına da eski darphane nazırı olan Yusuf Efendi getirildi (35). Evkaf-ı Hümayun hazırlığına darüssaade ağalarının ge-

34. Lütfi, c.I, s.206 vd.

35. İbn'ül-emin Mahmut Kemal-Hüseyin Hüsamettin. "Evkaf-ı Hümayun Nezaretinin Kuruluş Tarihi ve Nazırlarının Hal Tercüme-leri (I)", Vakıflar Derg., Yayınlayan, Nazif Öztürk, Ankara 1982, c.XV, s.96.

tirilmesi de ilke olarak benimsendi. Böylece vakıf yapanların şartları da artık önemsenmeyecek demektir. II.Mahmut'un amacı vakıf gelirlerini doğrudan kendi idarecilerinden alarak, bu alandaki başlı bozukluğu önlemektir. Dini binaların bakım ve onarımı, dini görevlilerin aylıkları ve diğer dini amaçlar için yapılacak harcamaları buradan karşılayıp, artan vakıf gelirlerini de diğer devlet işlerinde kullanmak üzere hazineye toplamaktı. Bu durumdan en çok etkilenen ulema sınıfına mensup kişiler oldu. Kendileri ve dini kurumlar için ekonomik güç oluşturan bu gelirler başka alanlara yöneltilmek üzere ellerinden alındı. Bu andan itibaren etkinliğine ve saygınlığına da darbe yemeğe başlayan ulema, Mekke ve Medine kentlerini desteklemek için kurulan vakıfları denetimleri altında tutmakla, yetinmek zorunda kaldı (36).

Evkaf-ı Hümayun Nezareti, kisedarlık, zimmet halifeliği ve sergi halifeliği denilen üç daireden oluşuyordu ve her daire için ikişer katip ve kesin sayısı belli olmayan yeter miktarda şakird görevlendirilmişti. Bu daireler vakıflara ait tüm yazı işleriyle, geliri ve gideri saptamakla, tahsilatı yapmakla, muhasebe kayıtlarını kontrol etmekle, vakıflarda görevli personelin atanmasına ve bildirilmesine ait görev belgelerinin yazılması ve kayıtlarının tutulması vb.gibi işlerle ilgilenirlerdi. Kısaca tüm nezaretin işleri buradan görülürdü.

1830-31 yıllarında nezarete yeni vakıflar katıldı. Nezaret, ilk kurulduğu zaman, tüm vakıfları kurulduğu andan itibaren bünyesinde toplayamamıştı. Bu, zaman içinde gerçekleşti.

36. Shaw, c.II, s.56; Lewis, Modern, s.94.

Kapıağalarına bağlı olan çoğunun yönetimi, defterdar-ı şıkkı evvel, reisülküttap, İstanbul, Galata, Eyüp, Üsküdar kadıları yönetiminde olan, altı yüz otuz iki vakıf, kaptan paşaya ve çavuşbaşına bağlı diğer vakıflar tümüyle nezarete bağlandı (37). Böylece, II.Mahmut'un, vakıfların yönetimini bir merkezden sağlama düşüncesi başarıya ulaşmaya başladı. Ancak nezaretin yönetimine dahil olan vakıfların sayıları arttıkça, daire işlerine bakan personel ihtiyaca cevap vermemeye başladı. İşler aksamaya, hızlı bir şekilde yürütülmemesi mümkün olmamaya başladı. Bunun üzerine 1831'de "Tahrirat Baş Katibi, Mülhakat Gedikleri Katipliği ve Ruznamecilik" adlarıyla üç memuriyet oluşturuldu. Baş katip kisedara, gedikler katibi zimmet halifesine, yardımcı olacaklar, ruznameci ise bütün cami ve imaret gibi hayır eserlerinin tamir ve düzenlemelerini yapmak üzere gerekli ödemelerde bulunmakla görevliydi. Ayrıca bunların dairelerine de üçer yardımcı atandı.

1833'de henüz merkeze dahil olmayan Mekke ve Medine Vakıfları Evkaf-ı Haremeyn Nezaretinin yönetiminde idi. Nazırlığı 1833'den itibaren darüssaade ağalarına verildi. Ancak, ağaların diğer görevlerinin de yoğunluğu, buradaki fakıf işlerinin ihmaline neden olmaya başladı. Bunun için nazır olarak yine darüssaade ağaları kalmakla beraber 1834 yılında iş bölümüne gidilerek bir müdüriyet oluşturuldu. Fakat bu da çözüm getirmedi. İşlerin farklı ellerden yürütülmesi, yetki kargaşasına, işlerin karışmasına yol açtı. Tekrar iki görev birleştirilerek, şeyhülislamla-

37. Kemal-Hüsamettin, s.97.

rın yönetiminde bulunan vakıflar da buraya bağlandı. Aynı yıl içinde Evkaf-ı Haremeyn Nezareti, merkezdeki evkaf nezaretinin bir şubesi haline getirildi. Fakat hâlâ Evkaf-ı Haremeyn Nezareti bağımsızdı. Bu durum 1838'e kadar devam etti. 1838 yılında Evkaf-ı Hümayun Nezareti'nin Darphane-i Amire'ye bağlanmasından hemen sonra, 10 Rebiülevvel 1254/5 Haziran 1838'de Haremeyn Vakıfları da Evkaf Nezareti'nin yönetimine girdi. Nazırlığına da Mehmet Hasip Paşa getirildi. Evkaf-ı Hümayun Nezareti'nin büyük önem kazanması üzerine bir de müsteşarlık oluşturuldu. Müsteşar olarak Darphane-i Amire'de, sahibi ayar olarak görev yapan Mehmet Şevki Efendi atandı (38). Açıkta kalan Haremeyn nazırı Ethem Efendi, Dâr-ı Şura-yı Bâb-ı Âli'ye memur olarak tayin edildi.

Nezaretin yönetim işlerini gören dairelerinde de tekrar düzenlemeye gidildi. Kisedarlık, başkitabetle birleştirilerek, Yazışma kalemi denildi. Diğer birimlerde değişiklik yapılmadı, hatta bunlara ilave olarak, "Tamirat Müdürlüğü" kuruldu.

Böylece tüm vakıfların yönetimi merkezde toplanarak tüm gelirleri bir bölümde birleştirildi ve devletin ikinci önemli hazinesi oluşturuldu. Nezarete bağlı vakıf eserlerinin giderleri dışında, diğer devlet harcamaları için önemli bir maddi kaynak sağlandı. Bu durumdan dolayı nazırlığına atanan görevliler Meclis-i Vükela'ya da dahil edildiler (39).

38. Lütfi, c.V, s.124; Kemal-Hüsametdin, s.99.
39. Kemal-Hüsametdin, s.99; Şeref, s.421.

B. Dahiliye Nezareti

Bir önceki bölümde sadrazama bağlı olan bürokratları anlatırken, sadaret kethüdasının sadrazam adına iç işleri yürütmekle görevli devlet memuru olduğundan söz etmiştik. II.Mahmut'un düzenlemeleriyle birlikte, sadaret kethüdası sadrazama bağlı olmaktan çıkarak, sadaret kethüdasının makamı 23 Zilkade 1251/12 Mart 1836 tarihli fermanla Mülkiye Nezaretine çevrildi. Bu değişim yapıldığı anda sadaret kethüdası olan Mehmet Sait Pertev Efendi mülkiye nazırı olarak göreve atandı (40). Kendisine vezirlik ve müşirlik verilmesine rağmen eskisi gibi Efendi denilecekti. Paşa ünvanını alması bu makamda bulunanlar için ancak bir çeşit terfi ile gerçekleşecekti (41). Nitekim bir sene sonra Pertev Efendi'ye paşa denmeye başlanacaktı.

Bu değişimden kısa süre sonra nezarete müsteşar tayin edildi ve ilk mülkiye müsteşarı Mektubi Şerif Bey oldu (42). Sadaret Kethüdalığının nezarete çevrilmesinden yaklaşık bir buçuk yıl sonra 1253/1837 yılının cemaziyelahirinde Mülkiye Nazırı olan Pertev Paşa görevinden azledildi. Yerine hariciye nazırı olan Akif Efendi atandı. Akif Efendi'de vezirlik ve müşirlik rütbesi verilerek Paşalık ünvanıyla Mülkiye Nazırı olma-

40. Şeref, s.383; Salname-i Nezaret-i Hariciye, 1302, s.216.

41. Dahiliye ve Hariciye Nezaretlerinin kuruluşuna ve nazırlarına, paşa denilmemekle beraber vezirlik ve müşirlik verilmesine dair hattı hümayun sureti için bkz. Lütfi, c.V, s.29; Ayrıca, mülkiye nazırı olan Pertev Efendi'nin damadı mabeyni hümayun katibi olan Vasıf Efendi'nin hariciye ve mülkiye nazırlarına ait ünvanlar hakkında hariciye nazırı Akif Paşa'ya gönderdiği tezkere sureti için bkz. Lütfi,c.V, s.147.

42. Yaman, s.75.

sı sağlandı (43).

Akif Paşa, nazır olduktan hemen sonra hariciye ile uyum, sağlaması bakımından, mülkiye yerine dahiliye denilmesinin daha uygun olacağını Padişaha bildirmesi üzerine, mülkiye sözcüğü terk edilerek, onun yerine Dahiliye Nezareti kullanılmaya başlandı. Hatta, Akif Paşa sözüne değer verilip, önerisininin hemen gerçekleştirilmesinden dolayı memnuniyetini ifade eden bir tezkereyi de Padişaha gönderdi (44).

Bu değişim, Takvim-i Vekayi'de şu şekilde verildi: Akif Paşa'ya Padişah tarafından müşir rütbesi verildiğinden her konuda sonsuz bir yetkiye sahip olarak görev yapacaktır ve bundan böyle vüzerâ kesimi paşalık ünvanını kullanacaktır ve mülkiye nezareti ünvanı da değiştirilerek Dahiliye Nezareti adını alacaktır (45).

Sadrazamın yetkisizleştirilmesi sırasında yine de diğer bakanların üzerinde bir konumda olmasını sağlamak amacıyla adının başvekile çevrildiğini bildiren 30 Mart 1838 tarihli hattı hümayunda; Dahiliye Nezaretinin sadarete bağlandığı, sadrazam olan kimsenin aynı zamanda iç işlerinin de yürütücüsü olarak

43. 1253 yılının cemaziyelevvel'i mi yoksa cemaziyelahir'i mi olduğu konusunda kaynaklarda farklı bilgi vardır. Abdurrahman Şeref, s.383'de, cemaziyelahir olarak alır. Salname, 1302, s.198'de cemaziyelevvel olarak geçer. 9 Recep 1253 tarihli Takvim-i Vekayi'de bu konuda bilgi vardır, fakat değişimin mutlaka bu tarihten önce olduğu kesindir. Recepten bir önceki ay cemaziyelahir olduğuna göre, Abdurrahman Şeref'in verdiği bilgi daha doğrudur. Eğer, cemaziyel evvel olsa idi Takvim-i Vekayi'deki konu ile ilgili olan bilgi, Recep ayı içinde değil de cemaziyelahir'de ya da aynı ay içinde yayınlanırdı.

44. Lütfi, c.V, s.99.

45. TV, 155(9 Recep 1253); Salname, 1302, s.216.

görev yapacağı belirtilmekteydi(46). Böylece Dahiliye Nezareti sadrazamın kişiliğinde birleşti. İlk başvekil ve Dahiliye nazırı Rauf Paşa oldu. Ancak sadrazam adına, kendi özerk bürokratik yapısı ve sorumlulukları olan dairenin işlerini Abdülmecit döneminden itibaren sadaret müsteşarı yürüttü(47).

Dahiliye Nezaretinin öneminin artması Abdülmecit döneminde oldu. Buna neden, Tanzimatın bu dönemde, vilayetlerde de uygulanmaya başlanması idi.

Nezaret, yeni mülki teşkilat için 7 cemaziyelahir 1281/8 Kasım 1864 ve 29 Şevval 1287/25 Ocak 1871 tarihlerinde iki nizamname yayınladı. Bu nizamnamelerle validen nahiye müdürüne kadar tüm memurun görevleri belirlendi ve yetki alanları belirtildi, kısacası yeni statüleri saptandı. Bu nizamnamelere göre; valiler sadece mülki işlerle ilgilenecekler, savaş zamanında, vilayet askerleriyle birlikte savaşa gitmeyeceklerdi. Vilayet merkezlerine birer mektupçu, defterdar, alay beyi, naib, ceza reisi, savcı, evkaf muhasebecisi, maarif müdürü, ziraat müfettişi, baş mühendis ve nüfus nazırı atanacak vilayetlerin işleri bu görevlilerce yürütülecekti. Ayrıca üyeleri kısmen halk tarafından seçilecek idare meclisleri oluşturulacaktı (48). İşte bu iki nizamname ve uygulanmasına ilişkin denetim Dahiliye Nezaretini, sadrazam bünyesinde olmasına rağmen önemli bir konuma ge-

46. TV, 163(11 Muharrem 1254); Salname, 1302, s.198.

47. Sadrazam müsteşarlığı ünvanı ilk defa Abdülmecit zamanında 22 Cemaziyelahir 1255/5 Eylül 1839 tarihinde dahiliye müsteşarı olan, eski sadrazam İbrahim Sarım Paşa'ya verilmişti. Bkz. Salname, 1302, s.222.

48. Şeref, s.384 vd.

tirdi.

Diğer görevleri arasında valilerden en küçük memura kadar merkez dışındaki tüm bürokratların atanması, terfileri ya da cezalandırılmaları da yer alıyordu. Nezaret fonksiyonlarını yerine getirebilmek için dairelere bölünmüştü. Vilayet memurlarını denetleyen ve izleyecekleri yol ve yöntemi gösteren müsteşarlık dairesi, memur seçimini yapan, bunların atanması, rütbe ve terfi kayıtlarını tutan ve emeklilik fonlarını yürüten daireler vardı. Ayrıca nüfus sayımı, basının denetlenmesi, mültecilerin iskan sorunları ile ilgili daireler de bulunuyordu. Vilayetlerin merkezle olan ilişkilerini sağlayan, dahiliye nezaretinde valileri temsil eden kapı kethüdaları da bu geniş teşkilat içinde yer alan görevliler arasındaydılar. Bunlardan başka, imparatorlukta işlerin yürütülmesine ait denetimi yapan Anadolu, Rumeli ve Arap müfettişleri de yine merkez taşra ilişkisini sürdüren, merkezdeki otoriteyi çevrede hissettiren devlet memurlarıydı. Bu organizasyon içinde, ayrıca sağlık ve temizlik işleri ile ilgili özel komiteler de bulunmaktaydı.

Dahiliye Nezaretinin, sadrazama bağlı olarak görev yapması, Tanzimat reformlarının mimarlarından olan Fuat Paşa'nın ölümüne kadar sürdü. 18 Şubat 1869'da Ali Paşa Dahiliye Nezaretini, imparatorluğun sonuna dek sürecek bağımsızlığına kavuşturdu (49).

49. Shaw, c.II, s.105 vd. Dahiliye Nezaretinin I.Meşrutiyetten sonraki teşkilâtına ait bilgi için bkz., Vecihi Tönük, Türkiye'de İdare Teşkilatı'nın Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu, Ankara, 1945, s.5 vd.

C. Hariciye Nezareti

Sadaret kethüdalığının "Umur-ı Mülkiye Nezareti"ne çevrilmesi hakkında yayınlanan hattı hümayunda, aynı zamanda hizmet ve memuriyetlerinin öneminin artması, tüm dış işleriyle ilgilenmesi nedeniyle reisülküttaplık makamının "Hariciye Nezareti"ne çevrildiği konusu da yer aldı. Bundan böyle reisülküttap ünvanı yerine hariciye nazırı denileceği ve bu makama gelen kişiye vezaret rütbesiyle müşirlik verileceği 23 Zilkade 1251/12 Mart 1836'da ilân edildi (50). Böylece I.Süleyman döneminden beri devam eden ve özellikle XVIII.yüzyılda önemli bürokratlardan biri olarak dış işlerine ait devlet yönetiminde etkili olmaya başlayan reisülküttaplık, yerini hariciye nezaretine ve nazırına bıraktı. Bu değişiklikten dolayı son reisülküttap olan Yozgatlı Mehmet Akif Efendi vezirlik rütbesi ve müşirlik payesi ile hariciye nazırı olarak görevlendirildi (51).

Fermanla bu değişikliğin sadece ünvan değişikliğinden ibaret olmadığına dikkat çekilerek, bir vekalet olarak etkinliğinin ve saygınlığının her konuda süreceği de belirtildi. Ancak başlangıçta yapılan, sadece reisülküttabın nazır olarak statüsünün belirlenmesinden ibaret kaldı. Diğer kurumsal ögelerin nezarete dahil edilmesi daha sonra oldu. II.Mahmut, ölümüne kadar gerçek bir dış işleri bakanlığının temel ögelerini kurdu. 1836 yılının Kasım ayında müsteşarlık oluşturuldu. Yaklaşık bir

50. Şeref, s.417; Salname, 1302, s.162 vd.

51. Salname, 1302, s.217.

yıl sonra da amedi ve mektubinin memuriyetleri ilgili nezaretlerin otoritesi altında iç ve dış ilişkiler şeklinde alt bölümlere ayrıldı (52).

1837 yılına kadar hariciye ve dahiliyeye ait işler Bâb-ı Âli'de aynı memurlar tarafından görülürdü. Fakat, harici işlerin ve dış politikanın önem arzemesi üzerine hariciye memurlarının diğer kalem memurlarından ayrılmasına gerek duyuldu. Bu memurlar iç işleri ve dış işlerine bakmak üzere ikiye ayrıldı. Önceki gibi yazışmalar artık bir makamdan olmayacaktı. Her iki grup için de bir başkatip atanacaktı. Amedi Odası bu bölümden dolayı ikiye ayrılarak, birine maruzat-ı dahiliye, diğerine maruzat-ı hariciye odası adı verildi. Dahiliye odasına Amedci Şekip Efendi, hariciyeye eski takvimhane nazırı Mahir Bey, maruzat-ı dahiliye ve maruzat-ı hariciye başkatipleri ünvanlarıyla memur oldular. Her iki oda için de başkatiplerin yönetiminde çalışacak daha alt düzeyde memurlar atandılar. Gerek dahiliye ve gerekse hariciyede çalışacak olan memurların görevleri, 24 Zilhicce 1252/3 Nisan 1837'de Bâb-ı Âli'de yapılan bir törenle kendilerine bildirildi, buna göre; her iki gruba ait olan katipler üç sınıfa ayrılarak, her sınıf için rütbe ve nişanları belirlendi (53).

Hariciye Nezaretine devlet içinde üstün bir yer sağlayan Mustafa Reşit Paşa oldu. Önce, amedilikten elçiliğe yükseldi.

52. Findley, "Ottoman Foreign Ministry", s.408.

53. TV, 163(11. Muharrem 1254); Lütfi, c.V, s.108.

1836'da hariciye nezareti müsteşarı ve 1837'de Hariciye Nazırı oldu. Mustafa Reşit Paşa'nın, nezaretin kendi alanı ile ilgili işlerin yanında, diğer nezaretlerin çalışma alanlarına giren konularda da faaliyet göstermesi, Hariciye Nezaretine, diğer nezaretler üzerinde üstünlük sağladığı gibi, hariciye nazırını da sadrazamdan sonra ikinci önemli kişi durumuna getirdi.

1837 yılında hariciye nezaretinin uygulamada bir varlık gösteremediği ve bundan dolayı sözde kaldığı belirtilir. Buna gerekçe olarak da, bu dönemde nazır olan Mustafa Reşit Paşa'nın Paris elçiliğine atanması, nezaret müsteşarı Nuri Efendi'nin İstanbul'da olmaması ve ayrıca Beylikçi ve Amedinin de yurt dışında bulunmaları gösterilmiştir (54). Ancak, unutulmamalıdır ki, Mustafa Reşit'in Paris elçiliğine atanmasından sonra, bu karardan vazgeçilmiş, Bâb-ı Âli'de kalmasıyla daha çok yararlı olacağı düşünülmüştür. Dolayısıyla elçilik görevi iptal edilmiştir ve hemen bu ilk nazırlığında bile reform hareketlerine yönelmiştir. Hariciye müsteşarı olan Nuri Efendi'nin başkanlığında ziraat, sanayi ve ticaret alanlarında sözüne güvenilir bilgili beş kişiden oluşan bir heyetten, ekonomiyi geliştirmek ve daha iyi düzeye getirmek için ne gibi önlemlerin alınması gerektiği konusunda görüş bildirmelerini istemişti (55).

Ayrıca yine dış ilişkilerin çalışma alanı içinde olmayan iç reform yasalarının çıkartılması, imparatorlukta gayri müslimlerin durumları ve bu konuda gerekli tüzüklerin hazırlanarak

54. Findley, "Ottoman Foreign Ministry", s.408.

55. Reşat Kaynar, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, Ankara, 1985, s.97 vd; TV, 167(14 Rebiülahir 1254).

uygulanmasını sağlaması dış ilişkiler ve dış ticaret gibi konularda da ağırlığını hissettirmişti (56).

Hariciye nezareti, daha sonraki yıllarda özellikle Tanzimat Döneminde teşkilatını genişletti. Hemen hemen her alanda çalışan ayrı daireler oluşturuldu. Mustafa Reşit Paşa'nın iç işlerine ait konularda da faaliyet göstermesi üzerine, İmparatorluğun sonuna kadar bir kısım iç işlerinin hariciye nezaretinin bünyesinde kalmasına neden oldu. Dış işlerine bakan bölümlerde, dış ticaret, yabancı temsilcileri ağırlama, dostluk ilişkilerinin sürdürülmesi ve yabancı basını denetleme kalemleri bulunuyordu. İç işlerine bakan ikinci bölümde ise Padişahın fermanını yayınlayıp kayıtlarını tutan, padişahın yabancı hükümdarlara ve devlet adamlarına mektuplarını yazan, yabancı devletlerle yapılan antlaşmaları, memurların atanma yada azil beratlarını, yurtdışına gönderilen elçilerin kayıtlarını tutan katipler vardı. Ayrıca Osmanlı azınlıklarının uluslararası bir sorun haline gelmesi sonucu "Mezahib-i Gayri Müslim" dairesi kurulmuştu. ki bu da Hariciye Nezaretinin iç işlerine bakan bölümünde yer almaktaydı. Bu dairenin her dini topluluk için alt bölümleri oluşturulmuştu. Gerek dış işleri, gerekse diğer nezaretlerden gayri müslimlerle ilgili olarak çıkan emirlerin yayınlanması ve duyurulması ile görevliydi (57).

Yine Hariciye Nezaretinin bünyesinde olan "Tercüme Odası" diplomat yetiştirmeye devam etti. Buraya devam eden elit grup

56. Shaw, c.II, s.106.

57. Ortaylı, İdare Tarihi, s.271 vd; Shaw, s.106 vd.

için övgü kaynağı oluyordu. Yabancı dil bilenler toplumda entellektüel olarak algılanıp, belli bir saygınlık ve yüksek mevkilerde memuriyet kazanıyorlardı. Bu nedenle memuriyette yükselmenin yolu da buradan geçiyordu. Bunun için, Tanzimat Döneminde tercüme odasının önemi büyüktü. Nezarete ayrıca "Hariciye Evrak Odası" adıyla bir bölüm daha oluşturulmuştu. Bu girişim de modernleşme açısından önemliydi. Çünkü daha önceki dönemde kalemlerde görev alan katipler gizli olan ya da olmayan devlet yönetimine ait, gerek iç gerekse dış işleriyle ilişkili her türlü belgeyi oturdukları masanın hemen üzerinde duvarlarda asılı bulunan torbalara koyarlardı. Kalem görevlilerinin tüm arşivleri bunlardı (58). Bu nedenle Hariciye Evrak Odası bu komudaki vurdum duymazlığı ortadan kaldıran bir girişimdi. Burası daha sonra tüm Bâb-ı Âli'nin arşiv odası oldu.

Hariciye Nezareti diğer nezaretlerde olduğu gibi Avrupa-î etki ile bu tür örgütlenmişti. Gerçekten önemli işlerde görülmüştü. Ancak nitelikli eleman eksikliği her alanda olduğu gibi dış işlerinin, hatta bünyesinde yer aldığı için bazı iç işlerinin yürütülmesinde tam verim alınmasını engellemişti.

D. Divan-ı Deavi Nezareti ve Adliye Nezareti

Osmanlı Devletinde yargı örgütünün başında kazaskerler vardı. Şer'i konulara ait davaların görülmesi ve kararın verilmesi merkezde kazaskerler tarafından, taşrada ise merkezden a-

58. Katipler, bugünkü gibi masalarda çalışmazlardı. Dizleri üzerinde yerde oturarak, "rahle" denilen ahşap, basit küçük masacıklarda yazı işlerini yürütürlerdi.

tanan kadılar tarafından sağlanırdı. Örfi konularda ise hemen hemen merkez yöneticilerinin tümü, kendi dairelerinde ya da divanda konularıyla ilgili davalara bakma ve hüküm verme yetkisine sahipti. Merkez mahkemelerinde daha doğrusu, divanlarında görülen davaya ait verilen kararın uygulanması da çavuşbaşı tarafından gerçekleştirildi. Bunun yanında gayri müslimlerin özel hukuk alanındaki bazı işlerini gören, kendi kiliseleri içinde çalışan mahkemeler ve kapitülasyonlar gereği çalışan konsolosluk mahkemeleri de vardı. Genellikle yargıya ait işler bu şekilde yürütülürdü.

XIX. yüzyıla gelindiğinde, II.Mahmut, yönetimi nezaretler arasında bölme sürecini başlattığında çavuşbaşılık yerine 1252/1836'da "Divan-ı Deavi Nezareti"ni kurdu. İki yıl sonra da büyük ve küçük tezkereciler Deavi Nezareti muavinliğine atandı. 1287/1870 yılında Adliye Nezaretinin kuruluşu ile, Deavi Nezareti ortadan kaldırıldı (59).

Adliye Nezaretinin kuruluşuna kadar, İmparatorluktaki yargı işleri çok karışık bir görünüm içindeydi. Tüm sınırlar içinde standartlaşmış ve merkez tarafından denetimi sağlanmış bir sistem yoktu.

Şeyhülislam bu dönemde Anadolu ve Rumeli kazaskerlerince yürütülen tüm yargı işlerinin başına getirildi. Bab-ı Meşihat Şer'i yargı örgütünün merkezi haline geldi; Nezaret-i De-

59. Şeref, s.410. Çavuşbaşılığın Deavi Nezaretine çevrilmesi, ilk deavi nazırının ve tezkerecilerin kimler olduğu ve çalışmaları hakkında yararlandığımız kaynaklarda yeterli bilgi yoktur.

avi de laik mahkeme düzenini geliştirmek amacıyla kurulmuştu (60). Zaten Avrupa ile artan ticaret sayesinde bu alanda yani şer'i hukuk dışında yeni uygulamalar da başlamıştı. Tüccarlar aralarında çıkan anlaşmazlıkları şer'i hukuk'a baş vurarak değil de bizzat aralarından seştikleri hakemler aracılığıyla çözüme kavuşturmayı yeğlemeye başlamışlardı. Bu durum şer'i hukuk'a da uygundu (61).

Tanzimat fermanının yürürlüğe girmesi ile fermanda yer alan; can, mal ve namus güvenliğinin keyfi yönetim yerine, evrensel hukuk kurallarına dayalı olarak devlet güvencesinde olması adliye örgütünde düzenlemelerin gerekli olduğu konusunu gündeme getirdi. Davaların kanun gereği yürütülmesi görüşü, Tanzimatçıların ilke olarak benimsedikleri düşünceyi ifade ediyordu. Bu nedenle, Tanzimat dönemini şekillendirenler, adliye örgütünü laikleştirmek ve modernleştirmek için deavi nezaretini kuran II. Mahmut'un yolunda ilerlemelerini sürdürdüler.

Aslında, yine bu dönemde II.Mahmut'un başlattığı yasamaya yönelik reformlar içinde yer alan "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye" adliye örgütünün kendisini meydana getirmekte idi. Fakat şer'i alan dışındaki kararların, hükmün neye göre verileceği konusu, ortadaydı. Çünkü sistemleşmiş hukuk kuralları ve kanunlar yoktu. İşte bu nedenle Tanzimatçılar din dışı alanda, bu konudaki eksikliği gidermek için çalışmalara başladılar.

60. Shaw, c.II, s.109.

61. Mustafa Reşit Belgesoy, "Tanzimat ve Adliye Teşkilâtı", Tanzimat, İstanbul, 1940, s.213.

Öncelikle, yukarıda sözü edilen, ticari anlaşmazlıkları gidermek için oluşturulan özel mahkemelere resmi bir nitelik kazandırmak için, 1840 yılı 'nda Ticaret Nezaretine bağlı olarak çalışacak olan "Ticaret Mahkemesi" kuruldu. Yine aynı yıl, sarraflar arasındaki sorunları çözmek için, Maliye Nezaretine bağlı "Meclis-i Muhasebe" ve deniz ticaretinden doğan anlaşmazlıkları gidermek için de liman işletmesinden yüksek mevkiide bulunan bir görevlinin başkanlığında özel bir meclis oluşturuldu. Merkezdeki ticari davaları görmek üzere oluşturulan bu özel meclisler yedi yıl sonra taşrada da örgütlenmeye başlandı. Bu tür mahkemeler, şer'i hukuk esas alınarak çalışan diğer geleneksel yargı organlarının yanında yer aldı. Yargı örgütü ve adliye teşkilâtı modernleştirilmeye çalışılıyordu, ancak bu girişim şeriat kurallarına göre karar veren kadı kararlarının geçediliğini ortadan kaldırmaya yönelik değildi. Eski düzeni modernleştirip, laikleştirmek yerine, Tanzimatçılar eskinin yanında yeni kurulan teşkilatın şer'i hukuka ters düşmemesine dikkat etmişlerdi. Zaten yeni oluşturulan özel ticaret mahkemelerinde de şer'i hukuka aykırı olan karar verilmesi mümkün değildi. Bu nedenle, şer'i hukukun uygulanması gerekli durumlarda meclis, "Umuru Nafia Müftüsü"ne danışmak zorundaydı.

Davayı açacak kimsenin sorununu çözdürmek üzere yeni oluşturulan bu özel meclislere ya da mahkemelere mi yoksa geleneksel mahkemelere mi başvuracağı konusu, davacının özel isteğine bağlıydı. Eğer, yeni ticaret mahkemelerinde sorunun çözülmesini dilerse önce ticaret nezaretine başvuracak, nezaretin havalesiyle oluşturulan mahkemede davasına bakılacaktı. Bu mah-

kemelerin başında karar mekanizmasını yürüten görevliler, devlet yönetimi ile ilgili memurlardı.

Ticaret mahkemelerine yönelik ilk düzenleme 1276/1860'da ticaret kanununa eklenen bir madde ile yapıldı ve bu maddeye göre, bundan böyle ticari mahkemeler bir düzen dahilinde çalışacaklardı. İki yıl sonra yapılan 1278/1862 tarihli "Usulü Muhakeme-i Ticaret Nizamnamesi" ise bu mahkemelerin davalara nasıl bakacaklarını sistemleştirmeye yönelikti.

İstanbul ticaret mahkemesi üç daireye ayrılmıştı. Birinci daire yabancılarla Osmanlılar arasındaki kara ticaretini ilgilendiren davalara, ikinci daire sadece Osmanlılara ait olan anlaşmazlıklara, üçüncü daire ise deniz ticaretinden kaynaklanan davalara bakmakla yükümlüydü (62). Ticaret mahkemeleri bu şekilde çalışmalarına, Adliye Nezaretinin kuruluşuna kadar devam etti.

II.Mahmut, saltanatının son yıllarında sadece memurlar ve ulema için bir ceza kanunu kabul etmişti ve bu kanun yürürlükteydi. Tanzimatın ilanından hemen sonra, bu alandaki eşitsizliği gidermek ve fermanın ilkeleri doğrultusunda hareket etmek için ceza kanunu kabul edildi. Bu kanun ayrıcalıksız olarak tüm halkı kapsıyordu. 1851'de yeni bir ceza kanunu yapılarak eskisinin yerine yürürlüğe girdi. Ancak bunun da ömrü kısa oldu. Çünkü 1858'de yeni bir ceza kanunnamesi hazırlandı.

62. Ticaret Mahkemeleriyle ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz.Belgesoy, s.214 vd.

Fransız ceza kanununa göre hazırlanan bu yasa ile modern anlamda ceza hukuku Osmanlı Devleti'ne girmiş oldu (63).

1865 yılında bu alandaki modernleştirme girişimlerine bir yenisi eklendi. Yapılan bir nizamname ile her kaza merkezinde bir "Deavi Meclisi", sancak merkezlerinde biri hukuk, diğeri ceza işlerine bakmak üzere "Meclis-i Temyiz-i Hukuk" ve "Meclis-i Cinayet" kuruldu. Vilayetlerde ise "Meclis-i Temyiz-i Hukuk" ve "Meclis-i Kebiri Cinayet" adı verilen istinaf mahkemeleri oluşturuldu. Bir süre sonra vilayet merkezlerinde bulunan iki mahkeme birleştirildi ve "Divan-ı Temyiz" adı verildi. Tüm bu mahkemeler devlet tarafından atanacak üyeler ile halkın seçtiği üyelerden oluşuyor ve bunların başkanlığını da kadılar yapıyordu. Meclis-i Deavi'nin dört üyesi, Divan-ı Temyiz'in ise altı üyesi vardı. Bunların yarısı müslüman yarısı da gayrimüslümler arasından seçilirdi (64).

1868 yılında İstanbul'da tüm nizami mahkemelerin üzerinde olan "Divan-ı Ahkâm-ı Adliye" oluşturuldu. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin bir dairesi, bütün mahkemelerden verilen kararların en üst düzeyde incelendiği tek yer idi.

Divan-ı Ahkâm-ı Adliye başkanlığı, Ahmet Cevdet Paşa'ya verildi. Cevdet Paşa göreve geldikten sonra adliye teşkilatını düzenlemeye girişti. Nizami mahkemelerin ve divanın teşkilat ve

63. Daha fazla bilgi için bkz. Üçok-Mumcu, s.321 vd.

64. Şeref, s.412; Belgesoy, s.215.

yetkilerini tesbit eden bir dahili nizamname yaptı (65). Bu nizamnameye göre, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, biri temyiz mahkemesi, diğeri sonradan istinaf mahkemesi haline getirilen geniş yetkili yüksek bir mahkeme olmak üzere ikiye ayrılıyordu (66).

Bu gelişmeler üzerine iki yıl sonra Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, nezarete çevrildi ve 1870 yılında Adliye Nezareti kurulmuş oldu. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye başkanı olan kimse bundan böyle nazır olacaktı. Henüz nezarete çevrilmeden önce de başkan olan görevli Meclis-i Vükela'ya katılma hakkına sahipti.

Nezaretin kuruluşundan sonra, yukarıda belirtilen geniş yetkili yüksek mahkeme "İstinaf Mahkemesi" adını aldı ve ayrıca bir de "Bidayet Mahkemesi" oluşturuldu (67). Kurulan bu yeni, nizamiye denilen ve kanunlara dayalı olarak kararlarının verildiği mahkemeler, din hukukunun alanına giren konularda karar verme yetkisine sahip değildi. Böyle durumlarda Müslümanlar şeriat mahkemelerine, gayri müslümler ise dini başkanları tarafından seçilen hakimlere başvururlar ve onların verdikleri karar geçerli olurdu. Bu nedenle, İstanbul'da kurulan " Meclis-i Tetkikat-ı Şer'iyeye " ve " Fetvahane " kadılar tarafın-

65. Cevdet Paşa, "bunca şer'iyeye mahkemeleri var iken, nizamiye mahkemelerine ne gerek vardı" diyenlere Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin genel toplantısında, gereğini Celaleddin Devvani adlı ünlü bir kişinin bu konudaki risalesini okuyarak açıkladığını, bundan sonra karşı çıkanların düşüncelerinin değiştiğini ve kendisini desteklediklerini bildirir. Bkz. Ahmet Cevdet, Tezakir, Yay. Cavid Baysun, Ankara, 1986, c.IV, s.85. Nizamiye mahkemeleri hakkında ayrıca bkz. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", Tanzimat, İstanbul, 1940, s.203.

66. Ali Ölmezoğlu, "Cevdet Paşa", İA.

67. Ahmet Cevdet, Ma'ruzat, Yay. Yusuf Halaçoğlu, İstanbul, 1980, s.199.

dan islam hukukuna göre verilen kararlar için, temyiz mahkemeleri olarak düzenlendiler (68). Yarı laik yargı kuruluşları olan nizamiye mahkemelerinin yargıçları artık hukuk okullarında, şer'i yargıçlar ise medreset-ul kuzzat denilen, özel kadılık medreselerinde eğitim görüyorlardı (69).

Adliye teşkilatında ve yargı örgütündeki modernleşmeler, nezaretin kurulmasıyla daha da bilinçli olarak yürütülmeye başlandı. 1872'de bugünkü medeni kanunun konularını, bazı alanlarda şer'i hukuk dışında düzenleyen Cevdet Paşa başkanlığında hazırlanan "Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye" tamamlandı ve uygulama alanına kondu. 1877 yılına kadar Hariciye Nezaretine bağlı olan Mezahip işleri, bu tarihten sonra Adliye Nezaretine bağlandı ve böylece nezaretin adı Adliye ve Mezahip Nezareti olarak değiştirildi (70).

Bütün bu gelişme ve değişimlere rağmen Tanzimat Döneminde yargı alanında tam anlamıyla ne birlik ne de laiklik sağlanamadı. Kanuna dayalı yargı anlayışı yanında, gayri müslimlerin cemaat mahkemeleri ve şer'i mahkemeler, alanları daralmakla beraber yer aldı. Hatta öyle ki, islami kurallara dayalı yargı örgütünde bile yenileşme hareketlerine girişildi. Yukarıda sözü edilen "Meclis-i Tetkikat-ı Şeriye" kadılar tarafından verilen kararlar için temyiz mahkemesi niteliğinde idi. Oysa islami ge-

68. Belgesoy, s.215; Şeref, s.412.

69. Ortaylı, İdare Tarihi, s.274 vd.

70. "Adliye Nezareti", Türk Ansiklopedisi; Nezaretin teşkilatı ve 1295 tarihli nizamnamesi için bkz. Düster, I.tertip, c.IV, s.125 vd.

leneğe göre kadının verdiği karar kesindi, bir üst mercide görüşülmesi söz konusu değildi. Bu bakımdan iki alanda da yenilik hareketleri devam etti. Ancak tek bir düzen ve çalışma sistemi benimsenmedi.

E. Maliye Nezareti

II.Mahmut döneminde kurulan nezaretlerden biri de Maliye Nezareti idi. II.Mahmut, henüz maliye nezareti kurulmadan önce bu alandaki düzenlemelerini başlatmıştı. 1825 yılında daha, Yeniçeri Ocağı bile kaldırılmadan, sonradan "Mansure Hazinesi" adını alacak olan "Mukataat Hazinesi" kurulmuştu. Yeniçeri Ocağı kaldırılmadan bir yıl önce bazı mukataatlar daphaneden ayrılarak "Hazine-i Amire"ye bağlanmış ve şikk-ı Evvel(başdefterdar) defterdarının emrinde hazine-i amirenin bir şubesini oluşturmuştu (71).

Mukataat hazinesinin resmîlik kazanması ancak Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılıp, yerine "Asakir-i Mansure" ordusunun kuruluşu ile oldu. Yeni orduya asker yazımı başlayınca Mukataalar, eklenen diğer gelir kalemleri ile birlikte yeni ordunun giderlerini karşılamak üzere başdefterdarın emrine verildi. Henüz bağımsız olmamakla birlikte, mukataaların haricinde cihad vergilerinin, yeniçerilere ve taraftarlarına ait olan, ocağın kaldırılmasından sonra el konulan mallarının ve tımarların bu yeni hazineye bağlanması gün geçtikçe büyümesine neden oldu (72).

71. Yavuz Cezar, Osmanlı Maliyesi'nde Bunalım ve Değişim Dönemi, İstanbul, 1986, s.252 vd.

72. Shaw, c.II, s.72.

Bu durum, başdefterdarın işlerinin giderek artmasına ve birtakım aksamalara yol açtı. Bunun üzerine 3 Şubat 1827'de Asakir-i Mansure'nin finansmanını karşılamak üzere buraya bağlanan tüm gelirlerin yönetimi "Mukataat Nezareti" adıyla oluşturulan yeni birime verildi ve bundan sonra da "Evkaf Nezareti" gibi bağımsız olma ilkesi getirildi. Nazırlığına da Es'ad Efendi atandı (73). Gelirleri arasına yenileri eklendi; İhtisap resmi adıyla alınan vergiler doğrudan mukataat hazinesine aktarılmaya başlandı. Devletin önemli gelir kaynaklarından biri olan pamuk ve pamuklu ürünlerden alınan vergiler ve bazı kaza ve livalardan toplanan ağnam resmi de mukataat nezaretine bağlandı. Yeni gelir kaynaklarının hazineye aktarılması büyüyen ve yaygınlaşan bir ordu için gerekli olmakla birlikte, zamanla nezaret yöneticileri, bu kaynakların yönetiminde ve vergilerin alınmasında yetersiz kalmaya başladı. Bunun üzerine nezaretin kuruluşundan 3 yıl sonra Aralık 1829'da yeni bir düzenlemeye gidildi ve hazine giderleriyle ilgili işleri yürütmek amacıyla ayrı bir "Masarifat Nazırlığı" kuruldu. Başına da Saib İbrahim Efendi getirildi. Hazine gelirlerinin yönetimi ise mukataat nezaretinde bırakıldı, nazırlığına da Abdurrahman Nafiz Efendi getirildi (74).

1834 yılına kadar gelir ve giderlerle ilgilenen ayrı nazırların yönetiminde, mukataat hazinesi yönetildi. 1 Ağustos 1834'de mukataat nezaretine ait işlerin fazlalaştığı ve daha da artacağı gerekçesiyle yeniden bir düzenlemeye gidildi ve nezaret defter-

73. Cezar, s.254.

74. Shaw, c.II, s.72; Cezar, s.256; Şeref, s.396.

darlığa dönüştürüldü. Mukataat nezareti ve hazinesi deyiminin yerine "Asakir-i Mansure-i Muhammediye Hazinesi Defterdarlığı"nın kullanılacağı bildirildi. Bundan sonra mukataat hazinesi yaptığı işe uygun olarak kısaca "Mansure Hazinesi" olarak adlandırıldı. Defterdar olarak da yine Nafiz Efendi görevine devam etti. Birinci sınıf rütbede devlet memuru statüsüne erişen defterdar, başdefterdar ile aynı konuma ulaştı. Defterdarlık ünvanının verilmesinden önce mukataat hazinesi ile ilgili nazırlar ikinci sınıf devlet memuru sayılıyordu ve bu nedenle hazine ile ilgili tüm kararlar başdefterdarın onayına sunulurdu. Bu değişikliklerle birlikte, bu durum ortadan kalktığı gibi mansure defterdarı ayrıca masarifat nazırının da amiri durumuna geldi (75).

O sıralarda mansure hazinesi ile birlikte başdefterdarın yönetimindeki hazine-i amire'den başka bir de nazır yönetiminde darphane hazinesi vardı. Mansure hazinesi, devletin en önemli gelirlerinin buraya kayması nedeniyle en büyük hazine idi. Hazine-i amire ile darphane hazinesi arasında da mali işler nedeniyle bir anlaşmazlık sürüp gidiyordu. Bu anlaşmazlığı ortadan kaldırmak için 1835 Eylülünde hazine-i amire ile darphane-i amire birleştirildi. Şıkkı evvel defterdarlığı kaldırıldı. Baş defterdarlığın kaldırılmasıyla birlikte darphane nazırlığı ve de şıkkı sani ve salis defterdarlıklarının da görevine son verildi. Böylece yeni oluşturulan hazineye "Darphane-i Amire Hazinesi" adı verildiği gibi, Ali Rıza Efendi defterdar ünvanıyla

75. Cezar, s.259 vd. Shaw, c.II, s.72'de Masarifat Nezaretinin amirine defterdar ünvanının verildiğinden söz eder.

la yeni hazinenin başına getirildi (76). Bu birleşmeye neden, hazine-i amirenin, mansure hazinesinin güçlenmesiyle gerilemesi ve yardımsız ayakta kalamaz hale gelmesiydi. Bundan dolayı devlet hazinesi olma vasfını da yitirmişti. Darphanenin hazine-i amireye destek olmasına rağmen, gün geçtikçe durumu daha da bozuldu. Başdefterdar sürekli olarak darphaneden para çekmeye başladı. Bu durum iki hazine yöneticileri ve memurları arasında anlaşmazlıkların doğmasına neden olduğundan, birleşme bir yerde kaçınılmaz olmuştu. Çünkü bu sırada; darphane hazinesi de, daha mansure hazinesi kurulurken kendi bünyesinde olan mukataaları buraya devrettiğinden ve evkaf nezaretine de daphaneye bağlı vakıfların yönetimini bırakmış olduğundan eski gücünü kaybetmişti. Bu bakımdan özellikle hazine-i amirenin bunu görmezlikten gelerek, buradan gelir sağlaması anlaşmazlıklara yol açmıştı. İşte bütün bunları engellemek ve iki hazineyi birleştirmek tek çözüm idi (77).

"Darphane-i Amire Defterdarlığı", birleşik olarak faaliyetlerini, 3 Zilhicce 1253/28 Şubat 1838'e kadar sürdürdü. Hazine-i amire ile darphanenin yönetimleri birbirlerinden ayrıldı ve hazine-i amire bu defa mansure hazinesi ile birleştirildi. Defterdar ünvanı da kaldırılarak, bu birleşme ile oluşan yeni teşkilata "Maliye Nezareti" adı verildi. Nazır olacak kimselere vezaret rütbesi ile paşalık ünvanının verileceği de bildirildi. Böylece ilk nazır mansure defterdarlığı yapan Nafiz Efendi oldu.

76. Cezar, s.262; Uzunçarşılı, Merkez, s.374; TV, 162(22 Zilhicce 1253).

77. Cezar, s.263 vd.

arasında iş bölümünün yapılması gereği doğunca ve iltizam da kaldırıldığı için mukataat teriminin kullanılması uygun görül-
meyerek, 15 Zilkade 1255/20 Ocak 1840'da iki hazine tekrar bir-
leştirildi ve "Hazain-i Amire" adı verildi. Musa Efendi, bu ye-
ni teşkilatın başına defterdar olarak, eski mali düzenin yürü-
tülmesi ile, Saib Efendi ise Tanzimatın uygulanmasıyla ortaya
çıkacak olan gelir ve gider ile ilgilenmek ve yeni düzenin mali
işlerini görmek üzere maliye nazırı ünvanıyla görevlendiler (82).

Böylece, Tanzimatın uygulandığı bölgelerde görevli muhas-
sıllarca merkeze gönderilen vergi gelirlerinden oluşan yeni bir
hazine oluşmaya başladı ve buraya "Maliye Hazinesi" adı verildi.
Padişahın özel gelirlerinin, giderlerini karşılayamadığının far-
kedilmesi üzerine, padişahın özel gelir kaynakları da maliye ha-
zinesine katıldı ve padişaha bu hazineden giderlerini karşılaya-
cak düzeyde maaş bağlandı. Böylece, padişaha 1256 yılı Muharrem/
1840 yılı Mart ayından itibaren maaş ödenmeye başlandı. Aynı yıl
içinde 23 Rebiülevvel 1256/25 Mayıs 1840'da merkezdeki diğer ha-
zinelerinde tekrar maliye hazinesi ile birleşmesine karar veril-
di. Artık bütün gelir ve giderin tek sorumlusu maliye nazırının
yönetimindeki nezaret olacaktı. Aynı zamanda hazineler arasında-
ki gelir ve gider nedeniyle ortaya çıkan anlaşmazlıklar önlene-
cek, yetki kargaşası sona erdirilecek, tüm gelir ve giderlerin
kaynağı maliye hazinesi olacaktı (83).

82. TV, 191(17 Zilkade 1255).

83. Çezar, s.289 vd.

1842 Haziran'ında, nezaret müsteşarlığı kaldırıldı. Onun yerine haziniye kaynak olacak vergi ve diğer gelirleri toplamak üzere iki defterdar atandı. Nezaret, muhasebe ve hazine kalemleri olmak üzere birbirinden bağımsız iki daireden oluşuyordu. Bu yapı Kırım savaşına kadar bu şekilde devam etti. Daha sonraları devletin gelir ve giderlerini incelemek, nezaret ve nezarete bağlı dairelerin hesaplarını kontrol etmek, taşra yönetimindeki mali işleri ve hesapları denetlemek üzere "Divan-ı Muhasebat" adıyla nezarete yeni bir birim oluşturuldu (84). Merkez dışındaki mali denetimlerini müfettişler yardımıyla gerçekleştirecekti. Ayrıca mali yıl başlamadan önce bir bütçe hazırlayacak, çeşitli dairelerin önerilerini alacak ve bunları devletin geliri ile karşılaştıracak, sonucu maliye nazırına bildirecekti. Nazır da meclisde görüşülmesini sağlayacak, Meclis-i Vükela'ya gönderecekti. Kabul edilmesi halinde padişah onayı ile birlikte yürürlüğe girecekti.

Divan-ı Muhasebat bir başkan ve yedi üyeden oluşuyordu. Ayrıca on adet katip görevlendirilmişti. Daha sonraki yıllarda katiplerin sayısında artma görüldü ve katip sayısı yirmibir oldu. Ancak yine de bütün imparatorluğun mali işlerinin kontrol mekanizması durumunda olan bu kurul, yeterli olmamaya başladı. Vilayet teşkilatı kurulduktan sonra vilayet merkezlerine birer defterdar, liva merkezlerine birer muhasebeci ve kaza merkezle-

84. Shaw, c.II, s.107; Şeref, s.399. Divan-ı Muhasebatın kuruluşuna ve görevlerine ait nizamname için bkz. Düstur, I. tertip, c.I, s.503 vd. 3 Zilhicce 1281/1865 tarihli teşkilatı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Düstur, I. tertip, c.1, s.512 vd.

rine de birer mal müdürü tayin edildi ve bunlar aracılığıyla merkezin kontrolü sağlanmaya, vergiler maliye hazinesinde toplanmaya çalışıldı (85). Kaldırılan nezaret müsteşarlığı tekrar kuruldu. Nezaret, nazırdan sonra müsteşarın sorumluluğunda örgütlendi. Bu istikrarsız yapı bu şekilde devam etti. Tanzimatın esaslarından biri olan her türlü gelirin doğrudan doğruya devlet hazinesine gelip, yine bütün harcamalar için yapılacak masrafların hazinece karşılanması ilkesi uygulanmaya çalışıldı. Böylece çoklu hazine sistemine ve yarattığı karışıklığa son verildi. Ancak, gelirlerde görülen artışla birlikte, giderlerin de bir misli artması gelirle giderin dengelenememesiyle sonuçlandı. Bu açığı kapatacak yeni gelir kaynaklarının tesbitini ve daha sonra da denetimini yapacak bilinçli bürokrat eksikliği de, hem mali merkezîyetçiliği hem de güçlü bir hazineyi mümkün kılmadı. Aksine, yöneticileri borç para almaya, halk tarafından rağbet görmeyen ve Osmanlı Devletinde ilk kez uygulanan kâğıt para gibi çarelere yöneltti. Fakat yine de İmparatorluk iflasın eşiğine gelmekten kurtulamadı (86).

3) Nezaret Meclisleri ve Diğer Nazırlıklar

II. Mahmut döneminden itibaren nezaretlerin kurulmasıyla birlikte yürütme alanındaki uygulamaların hemen hemen her nezaretin kendi bünyesinde görüşülüp karara bağlandığı birer danışma kurulu vardı. Nezaret meclisleri olarak adlandırılan bu kuru-

85. Şeref, s.399.

86. Kâğıt para hakkında daha fazla bilgi için bkz. Meral Ferlibeş, Tanzimat Devri Mali Politikasındaki İki Yeni Uygulama: Kâğıt Para (Kaime) ve Bankalar (1839-1876), Eskişehir, 1987, (Basılmamış Lisans Tezi).

luşlar reformları planlar ve eğer uygun görülürse bir dizi görüşme ve onaydan sonra yasalaşmasında ve yürürlüğe girmesinde etken olabilirlerdi. Bu bakımdan sadece yürütme alanında etkili ve önemli olduklarını söylemek yetersiz kalır.

Nezaret meclisleri genellikle; emekli, devlet yönetiminde tecrübeli memurlardan, kıdemli katiplerden oluşurdu. Bu meclislerin bir kısmı var olan nezaretin bünyesinde kurulduğu ve işlerinin yürütülmesinde yardımcı olduğu gibi, bir kısmı da öncelikle küçük danışma kurulları olarak ortaya çıkmış ve sonradan nezaret halini almıştı (87). Özellikle Tanzimat Döneminde, genellikle ekonomik ve sosyal konularla ilgilenmek üzere oluşturulan bu meclislerin hemen hemen hepsi uzun süreli olmayarak, değişime uğramışlar ya da faaliyetlerini durdurmuşlardı. Buna rağmen gerek yürütme alanında, gerekse dolaylı da olsa yasamaya etki ederek, yönetimde danışma yönteminin yerleşmesinde ve meclislerle çalışma alışkanlığı kazandırmada önemli rol oynamışlardı.

Meclisi olan nezaretlerde bütün işler ve yapılması düşünülen tüm yenilikler, önce mecliste gündeme gelirdi. Burada görüşüldükten sonra, nezaretin diğer memurlarından bilgi toplanır ve bu bilgiler yazıya dökülerek "meclis mazbatası" adıyla nazıra sunulurdu. Nazır, bu mazbatayı, açıklayıcı bilgi ile birlikte sadarete gönderir, sadrazam da mazbatayı nezaretten gelen haliyle, değiştirmeden dönemin yasama organına havale ederdi. Mazbata mecliste tüm yönleriyle incelenir, değiştirilmesi, eklenme-

87. Shaw, c.II, s.107.

formları da yürütmekle görevlendirilmişti (90).

Altı kişiden oluşan bu meclisin başkanı hariciye nezareti müsteşarı olan Nuri Efendi idi. Eğitim alanındaki çağdaşlaşma girişimlerinde ilk defa faaliyet gösteren meclis 1839'da bu konuyla ilgili olarak bir layiha yayınladı. Bu layihada, eğitimin; sanat, ticaret ve sanayiın gelişmesindeki önemi belirtildikten sonra, Osmanlıların yeni gelişmelere ayak uyduramadığı, eğitimin kalitesiz ve kontrolsüz olduğu üzerinde durulmuş ve bu alandaki aksaklıkların giderilmemesi halinde ziraat, ticaret, ve sanayi'inde gelişemeyeceğine dikkat çekilmişti (91).

İlk öğretimin düzenlenmesi teklifiyle işe başlayan meclis, beş-altı yaşına gelen her çocuğun mutlaka okula gönderilmesi gereği üzerinde de durarak "Rüştiye" mekteplerinin kurulmasını önermiş ve kabul ettirmişti. Böylece daha önce açılmış olan yüksek okullara devam edebilecek nitelikte öğrenci yetiştirilmesi amacına uygun hareket edilmişti. Nafia meclisinin bağımsız bir maarif teşkilatının kurulması da önerilerinden biriydi (92). Asıl konusu eğitim olan bir kuruluşun oluşmasına kadar, öğretmenlerin denetlenmesi, okul çağındaki çocukların okula alınması, fakir ve kimsesizler için yeni okulların açılması gibi işleri de üzerine alan nafia meclisi tüm projelerini gerçekleştirilmeden aynı yıl içinde yeni kurulan "Ticaret ve Ziraat Nezareti"'ne

90. Shaw, c.II, s.67.

91. TV, 176(21 Zilkade 1254).

92. Cahit Yalçın Bilim, Tanzimat Devri'nde Türk Eğitiminde Çağdaşlaşma (1839-1876), Eskişehir, 1984, s.18; Kenan Akyüz, Ercümeni Danış, Ankara, 1975, s.9.

bağlandı, nezaretin bünyesinde varlık gösteremeyerek önemini yitirdi (93).

Ülkenin her alanda kalkınmasının, halkın refah düzeyinin yükselmesinin ancak, eğitim ile mümkün olabileceği görüşünü savunan nafia meclisi, 1275/1859'da mali sıkıntı nedeniyle tamamen kaldırıldı (94). Ancak, 1868'de "Şûra-yı Devlet"'e bağlı olarak, ülkenin ziraat, sanayi ve ticaret işlerini yürütmek üzere "Nafia Dairesi" adıyla kuruldu. Şûra-yı Devlet nizamnamesinin üçüncü maddesinde, dördüncü daire olarak yer alan nafia dairesinin görevleri arasında ziraatin geliştirilmesi konusunda her türlü önlemi alması, iç ve dış ticaretle ilgilenmesi de yer almaktaydı (95). Daire sadece dört yıl faaliyetlerini sürdürebildi. Çünkü, 1872'de Şûra-yı Devlet'in bünyesindeki "Dahiliye Dairesi" ile birleştirildi. Şûra-yı Devlete bağlı olan nafia dairesinin işlevi nafia meclisinden farklıydı. Nafia dairesi Şûra-yı Devletin bir bütün olarak işlerini kolaylaştırmak amacıyla bünyesinde oluşturulan çeşitli dairelerden birisiydi. Oysa, nafia meclisi faaliyetlerini uzun yıllar sürdürememiş olsa da başlı başına bayındırlık ile ilgili konularda yeni reform projelerini oluşturmakla görevliydi.

Nafia meclisi bir kez daha "Nafia Nezareti"'nin kuruluşu ile birlikte, nezaretin içinde yer aldı. Nafia nezareti 1 Zil-

93. Rifat Önsoy, Tanzimat Dönemi Osmanlı Sanayii ve Sanayileşme Politikası, Ankara, 1988, s.39.

94. Cevdet, Tezâkir, s.62.

95. TV, 963 (13 Zilhicce 1284).

kade 1286/3 Şubat 1870'de kuruldu. Kara ve deniz yollarını ıslah etmek, yenilerini yapmak, iskeleler, limanlar, rıhtımlar inşa etmek, bataklıkları kurutmak gibi bayındırlık işlerini yürütmek üzere kurulan nezaret bir nazır yönetiminde, müsteşar, mektupçu, muhasebeci, baş mühendis ve birkaç fabrika memurundan oluşuyordu. Tüm memurların görevleri hakkında ayrıntılı bilgiyi içeren nezaret nizamnamesi, üçüncü maddesinde de müsteşarın başkanlığında toplanacak olan nafia meclisinden söz etmekteydi. Ayrıca nezaretin yönetiminde ülkenin kalkınmasında ihtiyaç duyulan teknik eleman eksikliğini gidermek amacıyla "Hendese-i Mülkiye ve Kondüktör Okulları" da bulunacaktı (96).

Nafia nezareti, adınının da ifade ettiği gibi genel olarak ülkenin bayındır olması amacıyla kurulmuştu. Ancak çok çeşitli alanlarda hizmet sunmanın, çok yönlü çalışmanın altından kalkamadı. Bunun için ne ekonomik durum olanaklıydı ne de çalışma kapsamına aldığı konularda nitelikli, yetişmiş eleman vardı. Bu nedenle nezaretin yaşamı uzun sürmedi ve "Nezaret-i Nafia ve Ticaret" adıyla 1872'de Ticaret ve Ziraat nezareti ile birleştirildi (97).

B. Meclis-i Ziraat ve Sanayi/Ticaret ve Ziraat Nezareti

Osmanlı İmparatorluğunda II.Mahmut döneminde yapılan yeniliklerden biri de 1838 yılında "Ziraat ve Sanayi Meclisi"'nin kurulmasıydı. XIX.yüzyıl devlet adamlarının Avrupa'daki gelişmeleri, yakından inceleme fırsatı bulmaları, onlarda güçlü bir devlet için güçlü bir ekonominin şart olduğu düşüncesini uyan-

96. Nafia Nezareti nizamnamesi için bkz. Düstur, I.tertip, c.IV, s.480 vd.

97. Nafia nazırının, diğer görevlilerinin kimler olduğu hakkında yararlandığımız kaynaklarda yeterli bilgi yoktur.

dırdı. Bu nedenle, hariciye nezaretine bağılı bir ziraat ve sanayi meclisinin kurulmasıyla ilk adım atıldı.

Ülkenin o sıradaki gelirleri giderlerini karşılayamaz hale gelmişti. Giderler artmasına rağmen gelirlerde de düşüş belirmeye başlamıştı. Devletin gelirlerini arttırabilmek amacıyla ziraat, sanayi ve ticaret alanlarında yeni gelir kaynaklarının tesbiti ve bu alanlarda üretimi arttırmanın çarelerini aramak düşüncesiyle oluşturulan meclis çalışmalarına başladı(98). Meclisin başkanlığına; Paris ve Londra'da elçilik yapmış olan ve bu devletlerin, ekonomisini inceleyen, o ülkeleri güçlü kılan yapının Osmanlı Devleti için de uygulanmasına çaba gösteren Nuri Efendi getirildi. Müsteşar olarak ziraat alanında bilgili bir İngiliz, çevirmen olarak da Tercüme Odasına mensup Fuat Efendi atandı; ayrıca beş kişi üye olarak görevlendirildi (99). Meclis, belirtilen amaca ulaşmak, devletin her yönden ekonomisini güçlü kılmak için yerli ve yabancı uzmanlardan yararlanarak hazırladığı raporları sadarete sunacaktı. 1838'de kurulmuş olan meclis kısa bir süre çalışmalarını sürdürdü. Ancak, eğitim ve öğretimin de çalışma alanlarına dahil edilmesiyle "Meclis-i Umur-ı Nafia" adını aldı. Bir yıl sonra da, 1839'da tarım, sanayi ve ticaretin geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları yürütmek üzere "Umur-ı Ticaret ve Ziraat Nezareti" kurulunca, meclis hariciye nezaretinden alınarak bu nezarete bağlandı (100).

II.Mahmut'un yabancı tüccarlar karşısında yerli tüccarın

98. Karal, c.VI, s.221.

99. Lütü, c.V, s.124. Fuad Efendi Tanzimatın Ünlü, Hariciye Nazırı ve Sadrazamı Fuad Paşadır.

100. Önsoy, s.39.

güçlendirilmesi amacıyla, "Hayriye Tüccarı" adıyla bir teşkilat kurması, önemli ithalat ve ihracat limanlarında da o bölgenin tüccar başlarına yerli ve yabancı tüccarlar arasındaki ilişkileri düzenleme yetkisi vererek, şehbender ünvanıyla devlet memuru olarak görevlendirmesi yine de yerli tüccarın Avrupa'lı tüccar karşısındaki durumunu düzeltmeye yeterli olmamıştı. Çalışma süreleri çok kısa bir zaman devam ettiği için her iki meclis de ticari alanda kayda değer bir faaliyet gösterememişlerdi. Bunun üzerine dış ülkelerle olan ticari ilişkilerin düzenlenmesi işiyle de ilgilenecek olan "Ticaret ve Ziraat Nezareti" kurulmasına karar verilmişti. Nezaret, ticaret ve ziraat, muhasebe ve istatistik dairelerinden oluşuyordu. Yirmi bir kişilik kadro ile çalışmalarına başladı (101). Başlıca görevi iç ticaretin geliştirilmesi idi (102). Avrupa ve hayriye tüccarları ile ilgilenmek ve aralarındaki anlaşmazlıkları çözmek de meclisin görevleri arasındaydı.

Bu arada ilan edilmiş olan, Gülhane Hattı Hümayununda ülkenin bayındır, halkın refahlı bir duruma getirilmesi temel ilke olarak yer almıştı. Tanzimat Dönemi yöneticileri ise bunun ancak ziraatin geliştirilmesiyle mümkün olabileceği düşüncesini benimsemişlerdi. Yabancıların, Osmanlı ülkesini kendi pazar-

101. İsmet Parmaksızoğlu, "Ticaret ve Nafia Nezareti", Türk Ansiklopedisi.

102. Lütfi, c.VI, s.28'de 1839'da ticaret nezaretinin kuruluşu hakkında bilgi verirken, hiç bir zaman sadece ziraat alanında yapılan çalışmalar ve bundan elde edilen gelir ile ülkenin kalkınmayacağıının anlaşılması üzerine eski serasker Halil Paşanın başkanlığında, ticaretin geliştirilmesi amacıyla, nezaretin kurulduğundan söz eder.

ları haline getirmeleri, ticaretin ekonomiyi güçlendirecek temel öge olmasını ortadan kaldırdığını düşünen yöneticiler, bütün ümitlerini ziraate bağladılar (103). Bunun üzerine "Ziraat Meclisi" tekrar, 1843'de maliye nezaretine bağlı olarak kuruldu. Meclis, ülkenin zirai üretimini, dolayısıyla halkın gelirini artırabilmek için inceleme ve araştırmalar yapacaktı. Bir başkan ve beş üyeden oluşacak, ayrıca yeteri kadar da kâtip alınacaktı. Üyeler, her gün toplantıya gelmek zorunda olmayacaklardı. Fakat, bu durum meclisin işleri artmaya başlayınca değişti, üyeler her gün toplanmaya başladılar, hatta zaman içinde memur sayısında da artış görüldü.

Meclis, ilk iş olarak eyaletlere birer yazı göndererek; halkın geçimini ne ile sağladığı, bölgelerinde ne çeşit ürünün ne miktarda yettiği, bataklık veya ekilemeyen toprakların verimli hale getirilmesi konusunda ne gibi önlemlerin alınması gerektiği, halkın verimi arttırmasını sağlamak amacıyla ne çeşit araç gerece ihtiyacı olduğu veya ne kadar kredi verilmesi gerektiği, yaşadıkları yörelerde ticarete konu olan ürünlerin olup olmadığı, varsa nakliyatın hangi yolla yapıldığı gibi konular hakkında meclisin bilgilendirilmesini istedi (104). Meclis ayrıca ülke çapında teşkilatlanıp, hizmet verebilmek için de her eyalet ve sancağa birer ziraat müdürü, kaza ve na-

103. Karal, c.VI, s.221; Karal, c.VII, s.248.

104. Önsoy, s.40.

hiyelere de ziraat müdür vekili atanmasını sağladı. Bu görevlilere ait olmak üzere bir de yönetmelik yayınladı. Yönetmeliğe göre, ziraat müdürleri ve vekilleri yaşadıkları yörenin ekonomik bakımdan güçlü aileleri arasından, mahalli meclis ve halk tarafından seçilecek, İstanbul'daki ziraat meclisinin onayı ile görevine başlayacaktı. Görevine karşılık maaş bağlanmayacağı ve hizmetinin bedeli olarak maddi hiç bir şeye sahip olmayacağı için, hali vakti yerinde olanlar arasından seçilmesi uygun görülmüştü. Vekiller, ticaret ve sanayiın gelişmesi, halkın refah düzeyinin artması için ne gibi önlemlerin gerektiği konusunda, ziraat müdürleri aracılığıyla, ziraat meclisine araştırmalarının sonucunu rapor edeceklerdi. İhtiyacı olanlara düşük faizle kredi verilecek, ancak bu borcun sadece tarım ve sanayi için kullanılmasına özen gösterilecekti. Bölgenin yapısı uygunsa, alışılmış tarım ürünleri haricinde, ipek, pamuk, üzüm, pirinç gibi ürünlerin yetiştirilmesi teşvik edilecek, büyük ve küçük hayvan yetiştiriciliğinin önemi kavratılarak, hayvancılığa karşı ilgi uyandırılacaktı (105).

Meclis, bir yandan bu yeniliklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla çalışırken, diğer yandan da taşradan İstanbul'a bölgelerinin zirai yapısı hakkında bilgi vermek üzere yetkililer davet etti. Bütün bu girişimlerle yetinmeyerek, üçer kişiden oluşan komisyonları "imar meclisleri" adıyla ülkenin çeşitli yörelerine gönderdi. Tüm araştırmalara rağmen; konusunda yetersiz ziraat müdürlerinin görevlendirilmesi, ilgisizlik nedeniyle merkeze gerçek araştırma sonuçlarının iletilmemesi ve en önemlisi

gerekli alt yapının oluşturulması için ekonomik durumun giderleri karşılamaya elverişli olmaması, ziraat meclisininin bu alandaki çabalarını karşılıksız bıraktı. Bu nedenle 1845'de maliye nezaretinden alınarak, işlerinin ilgisi nedeniyle ticaret nezaretine bağlandı. Bir yıl kadar sonra, 1846'da ticaret nezaretinden ayrılarak bağımsız bir "Ziraat Nezareti" kuruldu. Nazırlığına da eski Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye Başkanı Arif Paşa atandı (106). Fakat durum öncekilerden farklı olmadı. Ortada ne uygulanacak bir ziraat programı ne de yeterli harcama yapabilecek dolu bir hazine vardı. Bu bakımdan dört ay sonra ziraat nezareti tekrar ticaret nezareti ile birleştirildi. 1850 yılında nezaretin adında bir değişiklik yapılarak, "Ticaret ve Umur-ı Nafia Nezareti" olarak düzenlendi. Nezaretin bünyesinde bir de ziraat meclisi oluşturuldu. Meclis sadece bir yıl için varlığını korudu ve tekrar dağıldı. 1869 yılına kadar herhangi bir değişiklik olmadan nezaret bu adla faaliyetini sürdürdü ve 1869'da yine "Ticaret ve Ziraat Nezareti" olarak düzenlendi. 1872'de ise "Ticaret ve Nafia Nezareti" adını aldı (107). Üç yıl sonra 1875'de bu kez "Meclis-i Ticaret ve Ziraat" kuruldu. Meclisin görevlerini düzenleyen kararname üç bölümden oluşmaktaydı. Birinci bölüm meclisin ziraate ait görevlerini, ikinci bölüm ise sanayie ait görevlerini içermekteydi. Üçüncü bölümde de ticarete ait görevleri yer almaktaydı. Meclis, sadece bu işlerle geçimini sağlayanlara yardım etmek dışında, bu kez bu alanda okulların açılmasını sağlayarak, bu işlere gönül verenlerin tek-

106. Salname, 1302, s.220.

107. Karar, c.VII, s.248.

nik bilgiyle yetiştirilmelerini de programına dahil etmişti. Ayrıca geleneksel yöntemlerle toprağı ekip biçen kesimi, bilinçlendirmek bilgi sahibi yapmak için de imparatorluğun her yerine dağıtılacak olan gazete yayıncılığına başlamıştı. Hatta her çeşit tarım araç gereci icad ve ıslah edenlere bröve verileceğı duyurulmuştu. Ekime uygun olmayan yerlerin nafia nezareti ile işbirliğı sonucu, verimli hale getirilmesi için çalışılacağı bildirilmişti. Yine sanayi ve ticarete ait konularda da okulların açılması ve gazetelerin çıkarılması meclisin ilk görevleri arasındaydı (108). Her üç alanda da daha kapsamlı bir programla çalışmalarını sürdüreceğ olan meclis, yine ticaret, ziraat ve sanayi konularında halkı bilinçlendirmek, teşvik etmek, karşılaştıkları güçlükler için pratik bilgiler sunmak daha da önemlisi bu alanlarda da eğitim kurumlarına yönelmek dolayısıyla köklü çözümler için zemin hazırlamakla görevliydi. Asıl amaç tabii ki ülkenin bayındır, halkının yaşam standartlarının yüksek, bu alandan devlet hazinesine gelen gelirin fazla olması idi. Zaten tüm Tanzimat Döneminde aynı amaca hizmet için uğraşılmıştı. Ancak, halkın ilgisizliğı, bildiğinden vazgeçmemesi, devletin bu alana müdahalesinden duyduğu endişe, devlet bütçesinden yeterli payın bu alanda gerekli önlemleri almaya yetecek ölçüde ayrılmaması ve de çok sık olarak ticaret ve ziraat işleriyle görevli üst düzey yöneticileri ile kurumlarının değışmesi, izlenen politikada istikrar sağlanamaması, beklenenin gerçekleşmesine engel olmuştu.

108. Meclisin görevleri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Düştur, I.tertip, c.III, s.473 vd.

C. Meclis-i Maliye

Maliye nezaretinin danışma organı olarak 1840 yılında sonradan "Meclis-i Maliye" olarak anılan "Meclis-i Muhasebe-i Maliye" adıyla bir meclis kuruldu (109). Merkezde mali konuları denetlemek ve karar verip sonuca bağlamak üzere oluşturulan meclisin başkanlığına eski defterdar ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye üyesi olan Ethem Efendi getirildi. Meclisi oluşturan üye sayısı ise altı idi. Ayrıca yazı işlerini görmek üzere de üç kâtip görevlendirildi (110).

Meclisin hangi işlerle ilgileneceği konusunda bir yönetmelik olmadığı için maliyeyi ilgilendiren her olay ve sorun ile ilgilenmek zorunda kaldı. Fakat, asıl üzerinde durduğu, çalıştığı konu; Tanzimat fermanında belirttiği gibi herkesin gelir durumuna göre vergi alınacağı ilkesinin uygulanması idi. Bunun için Tanzimatın uygulandığı bölgelerde vergilerin halkın durumuna göre yeniden belirlenmesi ile uğraştı. Yeni düzenlemeye göre; muhassıl ve defterdarlarca belirlenip sonra da tahsil edilen vergilerin merkeze gönderilmesi sağlanacak ve böylece bu alanda ortaya çıkan yolsuzluklar ve anlaşmazlıklar önlenecekti. Daha da önemlisi halkın üzerindeki büyük yük hafifletilecekti(111).

Meclis bunun yanında tüccar arasındaki anlaşmazlıklar, hazineye ait sorunlar gibi, çözüm bekleyen bu tür konularla da ilgilenirdi. Bu sorunlar, toplantı sırasında tartışılır, mazbata ile diğer üst makamlarca görüşülüp, padişaha ulaşması, ona-

109. Şeref, s.399.

110. Lütfi, c.VI, s.125 vd.

111. Cezar, s.286.

yına sunulması sağlanırdı. Zamanla maliye meclisi Tanzimatın uygulanmadığı müstesna mahallerdeki mali sorunlarla da ilgilenmeye başladı. Oysa buraların, bu alandaki görevlileri vezirlerin kapı kethüdaları idi. Dolayısıyla kendi sorumluluğunda olmayan bölgelere ve görevlilere müdahale etmeye başladı. Bunun yanında, pilot bölge olarak adlandırılan Tanzimatın uygulandığı merkezlerde mali işleri yürütmekle görevli olarak oluşturulan maliye bürolarının yöneticileri olan muhasebeciler arasında bir eş görev anlayışı geliştirilememişti. Bunların her biri kendi yetki ve sorumluluklarına dayalı olarak serbestçe hareket etmeye başlamışlardı. Bu nedenle 1843 yılında yeni bir düzenlemeye gidildi. Düzenleme sonucunda meclis üyeleri arasına muhasebeciler ile kapı kethüdaları da alındı. Böylece meclisin yapısı ve üye sayısı değişmekle birlikte merkezleşme de sağlanmaya başladı. Gelir ve gider muhasebecileri ile yeni görevlendirilen Anadolu ve Rumeli defterdarları, kendilerini ilgilendiren konular olduğunda meclise katılacaklar, bunun dışındaki muhasebeciler ise daimi meclis üyesi olacaklardı (112). Ayrıca pilot bölgeler dışında kalan yerler için de bu yörelerin mali işlerini yürütmekle görevli vezir kapı kethüdaları arasından seçilen üç temsilci haftada iki gün meclis görüşmelerine katılacaktı (113).

Böylece mali merkeziyetçilik sağlanmış olacak ve ilk etapta, sadece belirli yerlerde ekonomik alanda yapılan düzenleme-

112. Maliye nezaretine bağlı olan diğer muhasebeler ve görevleri hakkında bilgi için bkz. Karal, c.VI, s.200 vd.

113. Cezar, s.287.

ler Tanzimat Döneminde, kısa sürede diğer bölgelerde de uygulanmaya başlayacaktı. Bu durum da, eski ve yeniye ait iki uygulamadan doğan eşitsizliği ortadan kaldırmış olacaktı.

D. Meclis-i Bahriye/Bahriye Nezareti

Tanzimat Fermanının ilanından sonra yenileşme hareketleri askeri alanda da devam etti. Osmanlı Devletinin denizlerdeki üstünlüğünü yeniden sağlamak amacıyla III.Selim'den itibaren bir takım düzenlemelere girişilmişti, ancak yeterli değildi. Tanzimatın ilanıyla birlikte kara kuvvetleri alanında yapılan modernleşme çalışmaları, denizcilik alanında da ağırlığını hissettirmeye başladı.

Bu sırada Osmanlı donanmasının komutanı yine kaptan-ı derya idi ve işlerini Kasımpaşa'daki Tersane-i Amire'den yürütmekteydi (114). Reform projelerini hazırlamak üzere önce bir meclis oluşturulması uygun görüldü ve 20 Zilkade 1255/25 Ocak 1840'da ilk "Bahriye Meclisi" kuruldu. Bir başkan ve dört üyeden oluşan meclis için bir kâtip bir de müftü atandı. Müftü dışındaki meclisi oluşturan görevlilerin tümü eski deniz subayları ve denizcilik işleriyle ilgili memurlardı (115).

Bahriye meclisi tersanenin tüm düzeninden sorumlu idi. Her türlü alım satım ve imalat işleriyle ilgilenirdi. Hatta denizcilik okulunun öğretmen ve öğrencileriyle ilgilenmek, ders programlarını düzenlemek meclisin sorumluluğunda idi. Mecliste

114. Shaw, c.II, s.109.

115. Ali İhsan Gençer, "Bahriye Meclisinin Kuruluşu ve Önemi", Birinci Askeri Tarih Semineri Bildiriler II, Ankara, 1983, s.238.

tartışılan ve bir karara bağlanan bu işler bir mazbata ile kaptan paşaya iletilirdi. Nezaret meclislerinin çalışmasına ait bölümde de belirtildiği üzere, bir dizi onay ve görüşmeye sunulurdu. Sonuçta padişah iradesi ile yürürlüğe girerdi. Diğer nezaret meclislerindeki görevlilerin tümüyle nazıra bağlı olmaları gibi bahriye meclisi görevlilerinin hepsi de kaptan paşaya bağlı bulunmaktaydı.

Denizcilik işlerini görmek üzere, bu alanda ilk kez oluşturulan bu meclis, modernleşmeye yönelik köklü ve kalıcı projeler hazırlayıp, uygulayamadığı ve bir varlık gösteremediği için 1841'de çalışmalarının durdurulması uygun bulundu. Meclisin işlerini, tersane ve donanmanın mali işlerinde söz sahibi olan tersane müsteşarı üstlendi. Müsteşar, tersane ve donanmanın yenileştirilmesi ile ilgili önemli kararlar vereceği zaman üst düzey görevlilerini toplar ve konu hakkındaki düşüncelerini alırdı. Bu tür toplantılara da "Meclis-i Adiyeye" denirdi (116). Ancak böyle düzenli olmayan danışma yöntemiyle ve hatta bir tek kişinin vereceği kararlarla bu alanda bir ilerleme kaydedilemeyeceği üzerinde ısrarla duran Meclis-i Has üyeleri, yönetiminde etkili olan, diğer alanlarda kurulmuş bulunan meclislerin yararlılıklarından söz ederek, denizcilik işleriyle de ilgilenmek üzere bir meclisin kurulmasının gerekli olduğunu belirtiyorlardı. Bu nedenle 1845 yılında ikinci kez bir meclisin oluşturulması çalışmalarına başlandı. Daha önce altı kez kaptan-ı deryalık yapmış olan

116. Gençler, "Bahriye", s.239.

Mehmet Ali Paşa yine kaptan paşa olarak atandı ve tersanede onun tarafından bir meclisin oluşturulması uygun görüldü. Böylece 6 Ramazan 1261/8 Eylül 1845'de "Daimi Bahriye ve Tersane Meclisi" kuruldu. Meclis, bir başkan, bir müftü, dört üye ve iki katipten oluştu (117). Bu meclisin görevleri hemen hemen birinci ile aynı idi. Dolayısıyla Abdülmecit döneminde denizcilik alanında kayda değer bir ilerleme sağlanamadı.

III.Selim'in bu alanda yapmayı planladığı fakat uygulama fırsatı bulamadığı projeleri bile bu dönemdeki faaliyetlerden daha ileri düzeydeydi. En azından III.Selim, Osmanlı deniz kuvvetlerini dönemin güçlü donanmalarından biri haline getirmeyi başarmıştı ve Tersane-i Amire yerine Bahriye Nezareti'nin kurulması gereği üzerinde durulmuştu. II.Mahmut, zamanında denizcilik ile ilgili bir girişimde bulunulmadığı gibi, Abdülmecit döneminde de yapılanlar yeterli olmadı. Hatta elde bulunan mevcutlarda ihmal edildi. 1853'de Rusların deniz kuvvetleri tarafından Osmanlı donanması büyük bir yenilgiye uğradı ve 1856'daki Paris anlaşmasıyla, Karadeniz'in tarafsız hale getirilmesiyle, Osmanlılar'ın Karadeniz filosu da önemini yitirdi (118).

Deniz kuvvetlerinin güçlendirilmesi konusunda önemli girişimler Abdülaziz zamanında oldu. Abdülaziz'in denizciliğe olan ilgisi onu, donanmayı modernleştirme çabasına yöneltti. Sonuçta Osmanlı deniz gücünü dönemin üçüncü büyük filosu haline getirmeyi de başardı. Fakat bu başarı sadece Abdülaziz'in değildi. An-

117. Gençer, "Bahriye", s.242.

118. Karal, c.VII, s.190.

cak onun işi sıkı tutarak, bu işe gönül vermesi sonucun başarılı olmasında en büyük etkendi. Bu arada 1866 yılındaki Girit isyanı sırasında Osmanlı deniz kuvvetlerinin yenilgiye uğraması da Osmanlı denizciliğinin hangi aşamada olduğunu gözler önüne sererek, yenileşmenin kaçınılmaz olduğu düşüncesini güçlendirdi.

Konuyla ilgili faaliyetleri yürütmek üzere 1283 Zilhicce/1867 Nisan'da "Bahriye Nezareti" kuruldu. Nezaret, denizciliğe ait yönetim ve mali işlerden sorumlu olacak, kaptan-ı derya da sadece donanma komutanı olarak görevine devam edecekti. O sırada kaptan-ı derya olan Mehmet Ali Paşa bu durumdan rahatsız oldu ve istifa etti. Bir hafta sonra da kaptan-ı deryalık kaldırıldı ve nezaretin başında yer alan görevliye nazır denmeye başlandı (119).1876'da Kayserili Ahmet Paşanın ikinci defaki bahriye nazırlığında kaptan-ı deryalık yeniden kullanılmaya başlandı, fakat aynı yıl içinde yine bahriye nezaretine çevrildi.

Osmanlı Devletinin ekonomik durumu denizciliğe yönelik modernleşme girişimlerine uygun değildi. Hatta Abdülaziz 1863-64 yılı bütçesinden kendisi için ayrılan payın yarısını denizcilik işleri için tahsis etti. Ancak tabii ki böyle büyük bir girişim için yeterli değildi. Üstelik Avrupa ülkelerinde ahşap gemilerin çağı çoktan geçmişti. Oldukça pahalıya mal olan zırhlı yapımına başlanmıştı. Zırhlı gemi inşası için Osmanlı Devletinde ne düzenek ne de yeterince para vardı. Bunun için İngiltere'ye borçlanarak zırhlılar getirtildi, yelkenliler buharlı gemilere dönüş-

türüldü ve sonuçta Amiral Hobart başkanlığındaki İngiliz denizci heyetinin teknik yardımlarıyla ve yine borçlanmak suretiyle modern bir filo hazırlandı (120). Ancak, Osmanlı deniz kuvvetlerinde yer alan tüm subaylar, erler ve diğer görevliler bilgi ve tecrübe yönünden çok gerilerdeydi. Bu nedenle bu pahalı ve büyük güç için asıl önemli olan da Osmanlı gemicilerinin eğitilmeleri, modern filoya kumanda edebilecek duruma getirilmeleri idi.

E. Meclis-i Maarif/Maarif-i Umumiye Nezareti

Eğitim alanındaki reformlar, II.Mahmut döneminde laik okulların kurulması doğrultusunda başladı. Bu iş için reform projelerini hazırlayıp sunma görevi "Ziraat ve Sanayi Meclisi"ne verildi. Çalışma alanları içine eğitim de alınarak adına "Meclis-i Nafia" denildi.

Nafia Meclisi, hemen bir layiha hazırladı. Bu layihada, Osmanlı ülkesindeki mevcut okulların çağın gereklerini karşılayacak düzeyde olmadığına değinerek, ayrı bir eğitim teşkilatının kurulmasından söz edilmekteydi(121).Nafia meclisinin bu önerisi uygun görülerek, "Mekatib-i Rüştîye Nezareti" kuruldu. Nazır olarak da ulemadan Esad Efendi görevlendirildi. Bu ilk eğitim teşkilatı mevcut okullarda yani sadece "Mekteb-i Maarif-i Adlî", ile "Sıbyan" mekteplerinde çocuklara yine dini bilgiler vermekle yetindi ve 1846'ya "Mekatib-i Umumiye Nezareti"nin kuruluşuna kadar görevini sürdürdü. Yeni nezaretin kurulmasıyla görevi

120. Shaw, c.II, s.109.

121. Şeref, s.403.

buraya devredildi (122).

Tanzimat fermanı, eğitimde reform yapılmasına yönelik bir hükmü içermemekteydi. Bu alandaki ilk büyük girişim, Abdülmecit' in 11 Muharrem 1261/10 Ocak 1845'de yayınladığı hattı hümayun ile oldu. Ferman gereğince ülkenin ne gibi reformlara ihtiyacı olduğu konusunda araştırma yapılması sonucunda eğitim alanında da nasıl bir yol izleneceği belirdi. Böylece, "İlim ve fennin yaygınlaştırılması ve eğitim işlerinin bir düzene konması" için 3 Rebiülahir 1261/11 Nisan 1845'de ilmiye, kalemiye ve seyfiye sınıfından seçilenlerden oluşan "Meclis-i Maarif-i Muvakkat" kuruldu. Başkanlığına Melekpaşazade Abdülkadir Bey getirildi. Meclis, Bâb-ı Âli'de haftada iki gün toplanarak çalışmalarını sürdürecekti (123).

Yaklaşık bir buçuk yıl çalıştıktan sonra, meclis; sıbyan ve rüştiye mekteplerinin ıslah edilmeleri gerektiğini, İstanbul'da herkese açık ve bütün bilimlerin öğretileceği Dârülfünûn kurulmasının uygun olacağını ve eğitim işlerini yürütmek için daimi bir maarif meclisinin kurulmasını içeren raporlarını 1846 yılı Temmuz ayında Meclis-i Vâlâ'ya sundu (124). Meclisin daimi bir maarif meclisinin kurulmasına ait önerisi uygun görülerek, 23 Recep 1262/17 Temmuz 1846'da bir irade ile "Meclis-i Maarif-i Umumiye" kuruldu. Başkanlığına, Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri Reisi Ferik

122. Bilim, Tanzimat, s.19; Mahmud Cevad, Maarif-i Umumiye Nezaret-i Tarihçe-i Teşkilat ve İcraatı, İstanbul, 1338, s.27.

123. Bilim, Tanzimat, s.21; Cevad, s.28 vd.

124. Bilim, Tanzimat, s.22; Lewis, Modern, s.113; Cevad, s.30.

Emin Paşa getirildi. Böylece Emin Paşa iki meclis başkanlığı-
nı birlikte yürütecekti. Meclis, başkan dışında altı üye ve
bir kâtipten oluşturuldu (125). Ülkenin eğitimle ilgili bütün
işlerini görüşüp, gerekli kararları almakla yetkili kılındı.
Ancak alınan kararların uygulanmasını sağlayacak bir üst yü-
rütme kurulunun olması gerektiği konusundaki düşüncesini, yet-
kili makamlara iletti. Öneri uygun bulunarak, 19 Zilkade 1262/
8 Kasım 1846'da "Mekatib-i Umumiye Nezareti" kuruldu. Nazır
olarak Vakanüvis Esad Efendi, muavin olarak da Mektubi Sadaret
Mümeyyizi ve Farisi çevirmeni Kemal Efendi görevlendirildi (126).

Nezaretin görevi sıbyan mekteplerinin ıslahı ve rüştiye-
lerin çoğaltılması idi. Bu alandaki çalışmaları sonunda, İstan-
bul'da Mekteb-i Adli'den başka beş tane daha rüştiye açıldı.
Nezaret, sıbyan mektepleri konusunda ilgilenemedi. Çünkü sıb-
yan mektepleri ulemanın yetki alanı içinde yer almakta idi(127).

1845'den itibaren sürdürülen eğitim reformlarının temel
amacı, yeni eğitim kurumları açarak, cehaleti ortadan kaldır-
mak ve devleti modernleştirmektir. Bu doğrultuda sürdürülen po-
litika ulemanın muhalefeti, halka benimsetilememesi gibi neden-
lerle pek rağbet görmüyordu. 1851 yılına kadar bu alanda yapı-
lanlar çok sınırlı kaldı. 1851 yılında "Encümen-i Daniş"'in
kuruluşu ileri bir adımdır. İleride kurulacak Dârülfünûn için

125. Cevdet, Tezakir, s.11; Şeref, s.404; Bilim, Tanzimat, s.22.

126. Bilim, Tanzimat, s.23; Cevad, s.34'de Mekatib-i Umumiye
Nezareti'nin 1263 senesi Muharrem'inde kurulduğundan söz
eder.

127. Bilim, Tanzimat, s.23.

Avrupa eğitiminden yararlanmak, bir takım eserleri tercüme etmek, kısacası Dârülfünûn'a zemin hazırlamak için bir gelişmeydi, fakat varlık gösteremeyerek kısa süre sonra kapandı.

Islahat Fermanına kadar eğitim alanında pek bir şey yapılmadı. Islahat fermanında Gayri Müslümlere eğitim alanında ayrıcalıkların tanınması üzerine, eğitim işlerinin Meclis-i Vükela'ya dahil bir nazır tarafından yürütülmesinin uygun olacağı düşünüldü ve 5 Ramazan 1273/29 Nisan 1857'de "Maarif-i Umumiye Nezareti" kuruldu. Nazırlığına Sami Abdurrahman Paşa, müsteşarlığına Hayrullah Efendi getirildi, katip olarak da Raşit Efendi atandı(128). Böylece, artık eğitim politikası devlet tarafından belirlenecek, eğitim işleri devletin resmi kuruluşları tarafından ve devletin resmi politikası doğrultusunda gerçekleştirilecekti.

Tanzimatın ilanından sonraki dönemde, eğitim reformlarında kendilerine Fransa'yı örnek alan Osmanlı liderleri, nezaretin

128. Maarif-i Umumiye Nezareti'nin kuruluş tarihi hakkında çeşitli kaynaklarda farklı bilgiler vardır. Cevad, s.66; Bilim, Tanzimat, s.26; Şeref, s.404'de 1273 yılında kurulduğundan söz ederler ve TV, 564(7 Safer 1275) nüshasını kaynak olarak gösterirler. Kenan Akyüz, Encümen-i Danış, s.17, dipnot 25'de birtakım belgelere dayanarak Maarif-i Umumiye Nezareti'nin 1263/1847'de bile var olduğunu, ilk nazırın ise Vakanüvis Esad Efendi olduğunu belirtir. Kenan Akyüz'ün bu dipnotta gösterdiği belgelerde Maarif-i Umumiye olarak sözü edilen; Bilim'in, Tanzimat, s.23, dipnot 15'de de belirttiği Lütfi, c.VII, s.132'de görüleceği gibi Mekatib-i Umumiye Nezareti'dir. Mekatib nezaretinin ilk nazırı Esad Efendi'dir. 1857'de kurulmuş olan Maarif nezaretinin ilk nazırı Sami Paşa'dır. Ayrıca bkz. Salname, 1302, s.221. Bunların haricinde bir başka farklı tarih daha vardır; Ortaylı, İdare Tarihi, s.273'de, şaw, c.II, s.142'de, maarif nezaretinin 1866'da kurulduğundan söz ederler.

kuruluşundan sonra da aynı doğrultuda hareket ettiler. 1869 nizamnamesi olarak tanınan, Fransız eğitim politikası yanlısı Maarif Nazırı Safvet Paşanın başkanlığındaki bir heyet tarafından hazırlanıp yayınlanan, "Maarif-i Umumiye Nizamnamesi" ile de, eğitime yeni bir sistem getirildi. Böylece, o güne kadar parça parça yapılan reform hareketleri yerine, eğitim reformu bir bütün olarak ele alındı ve nizamname, az çok değişikliklerle ikinci meşrutiyetin sonuna kadar yürürlükte kaldı (129).

III. Yasama Alanında Yapılan Reformlar

Osmanlı İmparatorluğunda XV.yüzyıldan beri önemli kararların alınması gerektiğinde yapılagelen "meşveret" toplantıları, Divan-ı Hümayun'un XVII.yüzyıl sonlarına doğru yozlaşmasıyla daha da önem kazanmıştı. Danışma anlamına gelen meşveret meclislerinde genellikle savaş ve barışa karar verilir ya da önemli iç işlerin planlanıp, karara bağlanması sağlanırdı.

Meşveret meclisleri, Divan-ı Hümayun gibi sürekli ve düzenli bir danışma ve karar organı olmamasına rağmen, özellikle XVIII.yüzyıl sonlarına doğru, sadrazamların ya da padişahların bizzat başvurdukları bir yöntem oldu. Bu bakımdan XVIII.yüzyıl sonları ile XIX.yüzyılın ilk çeyreğinde bir ölçüde kurumlaştı. Özellikle XVIII.yüzyıl sonlarında toplanan meşveretlerde herkesin özgürce düşüncelerini söylemesi, dışarıda konuşmak yerine kendilerine fırsat verildiği o ortamda, düşüncelerini dile getirmeleri şart koşulurdu. Hatta padişah meşveret meclisine ka-

129. Nizamnamenin tam metni için bkz. Cevad, s.469; Düstur, I. tertip, c.II, s.184 vd. Nizamnamenin içeriği ve maddelerin kritiği için bkz.Sadrettin Celal Antel, "Tanzimat Maarifi", Tanzimat, İstanbul, 1940, s.450 vd; Bilim, Tanzimat, s.32 vd.

tılanların kendisinden çekinerek, rahat konuşamayacaklarını düşünerek zaman zaman toplantılara katılmaz ve meşveretin sadrazam başkanlığında gerçekleşmesini sağlardı (130).

Genellikle, Divan-ı Hümayun'a katılan üyelerden başka her kesimden saygın kimselerin katıldığı meşveret meclislerinin toplanma buyruğu, padişahın bir hattı hümayunu sadrazama göndermesiyle verilirdi. Bu fermanda padişah hangi konunun görüşüleceğini de bildirir, meşveretin sadrazam tarafından düzenlenmesini sağlar, bazen kendisi bazen de sadrazamın başkanlığında toplanırdı (131).

III.Selim, tahta çıktıktan yaklaşık bir ay sonra 14 Mayıs 1789'da bir meşveret meclisinin toplanması için yazdığı hattı hümayunda devletin içinde bulunduğu durumu belirterek, çözüm aranması için devlet ileri gelenlerinin tümünün görüşlerini almak istediğini bildirdi. Üç gün sonra Revan Köşkü'nde toplanan meşverete iki yüzün üzerinde devlet adamı katıldı (132). Amaç, her birinin imparatorluğun eski gücüne kavuşması, halkın daha fazla ezilmemesi için düşüncelerini almak ve ona göre bir yol çizmekti.

III.Selim, bundan sonra da çok önemli konularda, danışma gereği duyduğu anlarda meşveret meclislerini toplamaya devam etti. Ondan sonra tahta geçen II.Mahmut da aynı yöntemi izledi.

-
130. Ahmet Mumcu, "Osmanlı Devletinde Meşveret Yöntemi Demokratik Bir Gelişme Sağlayabilir miydi?", H.Ü.Ed.Fak.Derg.Türkiye'de Demokrasi Hareketleri Konferansı IV/1(1985), s.4 vd.
131. Mumcu, Divan-ı Hümayun, s.157.
132. Ahmet Cevdet, Tarih-i Cevdet, İstanbul, 1309, c.IV, s.289 vd.

Devlet ileri gelenleriyle sık sık toplantılar yapmaya, özellikle Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra yapılacak yeni düzenlemeler için danışma yöntemine başvurmaya başladı (133).

Meclis-i meşveretin düzenli ve sürekli bir yapısı yoktu. Sadece gerektiğinde, genellikle değişik yerlerde toplanıyordu. Toplantıya kimlerin katılacağı konusu da belirlenmiş ve açık değildi. Kısacası varlığı bir düzene ve belli bir yönetmeliğe dayanmıyordu. Oysa II.Mahmut'un tasarladığı reformları için sistemleşmiş, üyeleri belirli ve sürekli olarak toplanacak olan bir danışma kuruluna ihtiyacı vardı. Çünkü meşveret meclisine katılanların devlet memuru olarak diğer görevleri vardı. Toplantılara katılmaları halinde o görevleri aksıyordu (134). Artık, meşveret meclisi ihtiyaca cevap vermekte yetersiz kalmaya başlamıştı. İşte bu nedenle reformları kararlaştırıp yürütecek, düzenli ve belli kurallara göre çalışacak bir meclisin artık devlet yönetiminde yerini alma zamanı gelmişti.

1) II.Mahmut Dönemi (1808-1839)

II.Mahmut bu alandaki boşluğu doldurmak ve devletin ihtiyaç duyduğu nizamnameler ile kanun tasarılarını hazırlamak için "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye" ile "Dâr-ı Şürâ-yı Bâb-ı Âli" isimli danışma kurullarını kurdu. Alınacak kararların bu meclisler tarafından görüşülmeden yürürlüğe girmeyeceğini, bu meclislerin kuruluşunu bildiren hattı hümayunda duyurdu (135).

133. II.Mahmut döneminde "Meclis-i Meşveret" veya "Meclis-i Şûrâ" adlarıyla toplanan bu meclisler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Şanizade Mehmet Ataullah, Şanizade Tarihi, İstanbul, 1299, c.III, s.198 vd, c.IV, s.2 vd, 37 vd, 201.

134. TV, 163 (11 Muharrem 1254).

135. Lütfi, c.V, s.106.

Böylece Osmanlı Devlet yönetiminde, meclisli yeni bir sistem doğdu. Meclisler, temsil niteliği taşımadıkları için bir meşruti monarşi sistemini değil, üyeleri ve başkanı padişah tarafından atanıp azledilen monark bir yönetimin meclisi özelliğini taşıyorlardı. Ancak 1876 Kanun-i Esasi'sine kadar sürecek bir meclis geleneğini de başlatmış oluyorlardı.

A. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye 27 Zilhicce 1253/24 Mart 1838'de yeni düzenlemeleri yapmak ve bir reform meclisi görevini yerine getirmek üzere kuruldu. Bir hafta sonra da 5 Muharrem 1254/31 Mart 1838'de ilk toplantısını yaparak çalışmalarına başladı (136).

Bizzat padişaha danışmanlık yapmak için, Topkapı Sarayı'nın Gülhane Köşkü'nde toplanan meclisin başkanlığına eski serasker Hüsrev Paşa getirildi. Ayrıca beş üye ve iki katip atandı. Meclisin ilk üyeleri olan bu görevliler şunlardı: Eminbeyzade Abdülkadir Bey, Evkaf nazırı Ziver Efendi, Eski Defter Emni Said Muhib Efendi, Tütün Gümrük Emni Mustafa Kâni Bey, birinci katip Takvim-i Vekayi nazırı Çavuşzade Atıf Bey, ikinci katip kapı ket-hüdalarından Muhsin Efendi (137).

Meclis, çalışmalarını pazartesi, salı, çarşamba ve cumartesi olmak üzere haftada dört gün toplanarak sürdürecekti (138). Meclis üyeleri hem diğer görevlerini yürütecekler hem de amacı

136. TV, 163 (11 Muharrem 1254).

137. Lütfi, c.V, s.106.

138. Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin Kuruluşu (1838-1840)", Sultan II.Mahmud ve Reformları Semineri (Haziran 1989), İstanbul, 1990, s.132.

ve çalışma alanı "Tanzimat-ı Hayriye" olarak belirlenmiş olan meclis toplantılarına katılacaklardı. Bu ilk meclis üyeleri uzmanlardan seçilmişti. Meclis başkanı askeriyeden, bir üye ilmiyeden, diğer üyeler ihtisap ve maliyeden seçilmişlerdi. Dolayısıyla aralarında rütbe farkı vardı. Alt rütbede bulunanlar mecliste görüşmeler sırasında özgürce konuşamıyorlar ya da görüşlerini üst rütbede bulunanlara kabul ettiremiyorlardı. Böylece meclis, kuruluş amacından sapıyor, yararlı olma durumu en aza iniyordu. Ayrıca, meclis üyeleri zaman içinde, diğer memuriyetlerini yapmayı yeğliyerek, toplantılara da düzenli olarak gelmemeye başladılar ve Meclis-i Vâlâ üyesi olmalarından kaynaklanan nüfuzlarını, çalıştıkları dairelerin çıkarlarını gözetmek için kullanır oldular.

Bunları önlemek ve meclisin daha verimli hale getirilmesini sağlamak için, 11 Safer 1254/6 Mayıs 1838'de meclis üyelerinin, meclis dışındaki görevlerine son verildi. Maddi bakımdan tatmin edilerek, sadece mecliste çalışmalarını sağlandı (139). Üyelerin eşit söz hakkına sahip ve özgürce düşüncelerini açıklayabilecekleri bir konuma getirilmeleri için de bir çözüm getirildi ve meclis üyelerinin eski konumları ve rütbeleri ne olursa olsun, hepsinin rütbelерinin eşit olması sağlandı ve ayrıca özel nişanlar da verilerek, diğer Osmanlı memurlarından farklı bir statü kazandırıldı (140). Ancak, meclisin çalışmasından beklenen verim yine alınamadı. Çünkü meclisin çalışmalarını

139. Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", Tarih ve Toplum Derg., 76 (Nisan 1990), s.204; Seyitdanlioğlu, "Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları", s.132 vd.

140. TV, 166(22 Rebiülevvel 1254).

sınırlayacak bir yönetmelik yoktu. Bunun için de Meclis-i Vâlâ önemli gördüğü her konu hakkında görüş bildirmeğe, yasa tasarıları hazırlamaya başladı. Bu durum, diğer yönetici kadroların yani nezaretlerin ve bunlara ait meclislerin alanlarına müdahale edildiği düşüncesini uyandırdığından, hoşnutsuzluk yaratmaya başladı. Hazırlanan tasarılar, bunun üzerine Meclis-i Vükelâ'dan geri çevrilir oldular veya hiç işlem görmediler (141).

İşte tüm bu nedenler ilk Meclis-i Vâlâ'dan beklenen verimin alınmasını engelledi. Buna rağmen, müsaderenin kaldırılmasını sağladı. Rüşvetin önlenmesi, vergi reformu gibi konularda çalışmalar yaptı (142) ve en azından Tanzimat Dönemi'nde yönetimde üstleneceği aktif rol için zemin hazırlandı, deneyim kazanıldı.

B. Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Âli

Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Âli, sadrazama, nazırlara ve dönemin nezaret meclislerine danışmanlık etmek ve bir yasama organı olarak çalışmak için kuruldu. Meclis-i Vâlâ'nın kurulduğunu bildiren 27 Zilhicce 1253/24 Mart 1838 tarihli ferman, Şûrâ-yı Bâb-ı Âli'nin kuruluşunu da açıkladı. Çalışmalarını Bâb-ı Âli'de sürdürecektir olan Şûrâ, Meclis-i Vâlâ'nın altında bir statüye sahip olarak kuruldu. Bu konumu bağımsız olarak varlık göstermesine engel olduğundan, çalışma süresi de pek uzun olmadı. Bir yıl kadar süren bir çalışma süresinden sonra Meclis-i Vâlâ

141. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri", s.205.

142. Seyitdanlioğlu, "Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları", s.133.

ile birleştirildi (143).

Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Âli, bir başkan, altı üye ve iki katipten oluşuyordu. Şûra başkanı eski Bağdat Valisi Davud Paşa, üyeler; eski Erzurum Müşiri Esad Paşa, Çerkeşli Mehmet Efendi, eski tophane nazırı Arif Bey, Tenkih defterleri memuru Ali Raif Efendi, eski ruznamçe Salih Efendi ve eski ipek nazırı Lebib Efendi idi. Birinci katip olarak eski mektubi Nasır Efendi, ikinci katipliğe ise eski Dahiliye katibi Akif Efendi atanmıştı (144).

Şûrâ-yı Bâb-ı Âli de, Meclis-i Vâlâ gibi kuruluşundan bir hafta sonra çalışmalarına başladı. Ancak, Meclis-i Vâlâ ile aralarında bir iş bölümü yapılmadığı için her ikisi de aynı sorunlarla ilgilenmeye başladılar. Böylece bir yetki karışıklığının yaratılmasına ve boşa zaman kaybına neden oldular. Dâr-ı Şûrâ'da görüşülen konular, önce Meclis-i Vâlâ'ya gelir, burada incelendikten sonra hazırlanan mazbata sadrazama sunulurdu. Fakat, Şûrâ-yı Bâb-ı Âli'ye göre bir üst kuruluş olan Meclis-i Vâlâ genellikle kendi çalışmalarının yasalaşmasına çalışıyor, Dâr-ı Şûrâ'nın çalışmaları ve tasarıları ise ikinci planda kalıyordu. Bu durum, Dâr-ı Şûrâ'nın, giderek Meclis-i Vâlâ'nın gölgesinde kalmasına, varlık gösterememesine yol açtı. Ayrıca, toplantıları sırasında, Meclis-i Vâlâ'da da var olan, alt rütbedekilerin üst rütbedekilere oranla konuşma, do-

143. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri", s.204; Mehmet Seyitdanoğlu, "Parlamento Geleneğimiz Çerçevesinde Tanzimat Meclisleri", Türkiye Günlüğü, 8(Kasım 1989), s.61.

144. TV, 163(11 Muharrem 1254); Lütfi, c.V, s.107.

layısıyla düşüncelerini kabul ettirme özgürlüklerinin kısıtlı oluşu da çalışmalarına engel oluşturdu. Aslında bu durum, Meclis-i Vâlâ için belirlenen rütbe eşitlemesi Dâr-ı Şûrâ için de sağlanarak önlemeye çalışıldı (145). Ancak bu kez de Dâr-ı Şûrâ'nın üzerinde yer alan Meclis-i Vâlâ'yı aşması ve önerilerini onun görüşmesinden geçirerek, diğer üst makamlarca da onaylanıp, yürürlüğe girmesini sağlaması yine de güçtü. Bundan dolayı, işlevi, çalışmaları belirlenmeden, iki meclisin de çalışma alanları birbirine karıştırılarak, kısa bir süre resmen varlığını korudu ve sonra Meclis-i Vâlâ'nın bünyesinde yer aldı.

C. Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî

Merkezde askeri işlerin görülmesi ve yürütülmesi için Bâb-ı Seraskeri'de kurulan bir başka danışma kurulu da "Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî" idi (146).

Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî 1253 Muharrem/1837 Nisan'da kuruldu(147) İstanbul'da görevli olan Manastırlı Ferik Selim Satı Paşa tarafından Şûrâ-yı askerîye'ye ait nizamname düzenledi. Askeri iş-

145. TV, 166(22 Rebiülevvel 1254).

146. Lütfi, c.V, s.70.

147. Tayyarzade Ahmet Ata, Tarih-i Ata, İstanbul, 1291, c.III, s.137'de, II.Mahmut döneminden ve reformlarından söz ettiği bölümde; "Asr-ı hümayunlarına değin devlet-i âliyenin hiç bir cihetinde bir meclis-i resmisi yok iken ibtida tensikat ve tanzimatı askeriyeyi müzakere etmek için 52 Zilhiccesinde daire ve memurları bittesviye serasker esbak Damad Halil Refet Paşa mübaşeretıyla 53 Muharreminde Dâr-ı Şûrâ-yı Askerîye'yi teşkil ve ..." diyerek, öncelikle Dâr-ı Şûrâ-yı Askerîye'nin kurulduğunu belirtir. Oysa, Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları", s.129'da Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî'nin de diğer iki meclis gibi 27 Zilhicce 1253/24 Mart 1838'de kurulduğundan söz eder ve TV, 163 (11 Muharrem 1254)'ü dipnot olarak verir. Fakat TV'nin bu nüshasında sadece Meclis-i Vâlâ ve Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Ali'nin 27 Zilhicce 1253'de kurulduğuna dair bilgi vardır.

lerin yürütülmesine ait en ufak ayrıntıların bile yer aldığı bu yönetmeliğe göre, askeri işler; kişilerle, levazımla ve maliye ile ilgili olmak üzere üç bölüme ayrılmıştı. Şûrâ-yı Askerî muvazzafların askere alınmaları, orduya katılmaları, askerliklerini bitirdikten sonraki işleri, eğitilmeleri, barındırılmaları, giydirilmeleri ile ilgileneceği gibi, askerliği kendilerine meslek edinenlerin durumlarını da yakından izleyecek, görevlerini yapmayanların askerlikten uzaklaştırılmalarını da sağlayacaktı. Askerlikle ilgili mali konularda sözleşmeler, anlaşmalar yapacak, askeriyede maddiyata dayanan imarların, tadilatların kanunlara uygun olarak yürütülmelerine dikkat edecekti. Şûrâ'ya başkanlık etmek üzere seçilecek olan kişi, askeri sınıfa mensup seçkin bir kişi olacaktı. Şûrâ'da alınan kararların şer'i yönlerden İslamiyete uygun olup olmadığını incelemek üzere ayrıca, konusunda uzman bir müftü de bulunacaktı.

Askerî Şûrâ, Bâb-ı Seraskeri'de bağımsız bir dairede çalışacak ve bu dairenin çeşitli bölümleri Şûrâ'nın işlerini yürütecek görevlilere ayrılacaktı. Bu çalışanların yapmakla yükümlü oldukları tüm görevlerini ayrı ayrı belirleyen nizamname, Şûrâ'nın toplantısı sırasında çevrede gürültü yapılmasını, sigara, kahve içimini yasaklayan hükümleri de içermekteydi. Ayrıca Şûrâ dairesinin kutsal bir yer olduğundan söz edilerek kimsenin el etek öpmesinin, kısacası dalkavukluk yapmasının hoş karşılanmayacağı da belirtilmekteydi. Nizamname Şûrâ'nın çalışma yöntemi hakkında da düzenlemeler getirmişti. Buna göre toplantı başladığında, Şûrâ başkanı gündemde hangi konular varsa onları yazdıracak, konular sırasıyla ele alınacaktı. Görüşlerini bildirmek isteyenler dinlenecek, tartışmaların sonunda çoğunluğun görüşü

doğrultusunda alınan karar, karar defterine yazılacaktı. Toplantı sırasında görüş bildiren herkesin tek tek söyledikleri zabıtlara geçirilecek, kararların özetleri ayrıca çıkarılıp kaydedilecekti. Sonuç şûrâ üyelerince tek tek onaylandıktan sonra, gerekli dairelere yazılı olarak bildirilecekti (148).

Nizamname hazırlandıktan sonra çalışmalarına başlayan Askeri şûrâ Mirliwa Hayrettin Paşa başkanlığında bir katip ve on beş üyeden oluşuyordu. Üyelerinin hemen hemen hepsi askeri sınıfa mensup kimselerdi. Bunların içinde sadece bir müftü ve bir de mülkiye sınıfından bir kişi vardı (149).

Öncelikle askerlik süresinin kısaltılması ile ilgili bir düzenlemeyi gündemine alan şûrâ'nın yönetmelikleri yeni düzenlenmiş Prusya ve Fransa'dan yararlanmak ve bu ülkelerin yönetmeliklerini gerektikçe Osmanlı yönetmeliğine aktarmak için, bünyesinde bir de Tercüme Odası kuruldu(150). Böylece Batılı orduların nizamname ve teşkilatları hakkında bilgi edinilerek, askeri alandaki reform hareketlerine bu doğrultuda şekil verelmeye çalışıldı (151).

2) Tanzimat Dönemi (1839-1876)

II.Mahmut döneminde Osmanlı Devletinde ilk kez uygulanan sürekli danışma kurulları veya meclisler aracılığıyla devlet

-
148. Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî nizamnamesi hakkında daha fazla bilgi için bkz. Ata, c.III, s.294-301.
 149. Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî üyelerinin ve diğer görevlilerinin kimlikleri hakkında bkz. Ata, c.III, s.121 vd.
 150. Ata, c.III, s.122; Karal, c.VI, s.120.
 151. Bu çalışmanın konusu sadece sivil alanı kapsadığı halde Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî'ye bütünlüğü bozmamak için değinilmiştir.

yönetimi, bazı aksaklıklara rağmen yine de benimsenmiş, zaman içinde sistemin bir parçası olmuştu. Bu meclislerin içinde uzun yıllar faaliyetini sürdüren ve asıl gücünü Tanzimat Fermanından alan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye idi. Çünkü ferman, reform prensiplerini gerçekleştirmek için yeni kanunlar çıkarılacağından ve bu kanunlarında Meclis-i Vâlâ tarafından hazırlanacağından söz etmekteydi. Böylece bir reform ve bir ölçüde de olsa yasama meclisi olma özelliğini kazanan Meclis-i Vâlâ, Tanzimat Döneminde reformların hazırlanmasında, en üst makamı oluşturdu.

A. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye

Tanzimat Fermanının ilanından bir ay sonra Mustafa Reşit Paşa Meclis-i Vâlâ'nın yeniden düzenlenmesi işini üzerine alarak iki nizamname taslağı hazırladı. Bunlardan biri meclis için üye seçimine ait idi; diğeri de çalışma şeklini düzenliyordu(152). Bu taslaklar bazı değişikliklerle 1 Şevval 1255/8 Aralık 1839'da kabul edildi. (153). Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Âli feshedilerek, Meclis-i Vâlâ ile birleştirildi. Ayrıca Meclis-i Vâlâ'nın bütün üyeleri, nazırlar ve önde gelen devlet adamlarından oluşan "Meclis-i Hass-ı Umumi" isimli bir meclis kuruldu. Pazar ve Çarşamba günleri olmak üzere haftada iki gün ve gerekli görüldüğünde toplanacak olan bu meclis, Meclis-i Vâlâ'da görüşülen yasa ta-

152. Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları", s.134. Kaynar, Mustafa Reşit Paşa, s.199'da, Reşit Paşa'nın özel evrakı arasında Meclis-i Vâlâ'nın kuruluşuna ait meclisi oluşturan başkanın, üyelerin ve katiplerin seçimine ait 11 maddeden oluşan nizamnamenin varlığından ve bu nizamnamenin yasalaşıp yasalaşmadığına dair bir belge elde edemediğinden söz eder ve nizamname taslağının tam metnini s.200 ve devamında verir.

153. Nizamnamenin tam metni için bkz. TV, 188(18 Şevval 1255); Kaynar, Mustafa Reşit Paşa, s.206 vd.

sarılarını Padişahın onayına sunmakla görevli kılındı (154).

Yeni düzenlenen Meclis-i Vâlâ'nın sürekli üye sayısı artırıldı ve on olarak belirlendi. Üyeler bir yıl için her yılın Muharrem ayında meclis başkanı tarafından seçileceklerdi. Meclis başkanının belirlediği isimler hakkında sadrazamın görüşü alınacak daha sonra Meclis-i Umumi'de üyelikleri hakkındaki görüşmeden sonra kararın olumlu olması halinde padişahın onayına başvurulacak ve böylece üyelikleri başlayacaktı (155). Yüksek maaşlar bağlanan Meclis-i Vâlâ'nın, Tanzimat dönemindeki ilk başkanı Rauf Paşa idi. Üyeleri ise Paris Elçisi Fethi Paşa, Sudurdan Melekzâde Kadri Bey, Abdülkadir Bey ve Arif Hikmet Bey, Vakavüs Esad Efendi, Ziver Efendi, Nafi Efendi, Atıf Bey, Akif Efendi, Ali Raif Efendi, birinci kâtip Nasır Efendi, ikinci kâtip Muhsin Efendi idi. Ayrıca bunların dışında sürekli üye olmamakla beraber Meclis-i Umumi toplandığı zaman katılanlar da vardı. Yine yeni düzenlenen Meclis-i Vâlâ'da bu statüde bulunanlar ise şunlardı : Sadrazam Hüsrev Paşa, Şeyhülislam Mekki Zade Asım, Serasker Halil Paşa, Ticaret Nazırı Said Paşa, Darphane Müşiri Ali Necip Paşa, Hariciye Nazırı Reşid Paşa, Mabeyni Hümayun Müşiri Rıza Paşa, Nafia Meclisinden Çerkeşli Mehmed Efendi. Bâb-ı Âli'den katılanlar ise Sadaret Müsteşarı Hazine-i Amire Defterdarı, Deavi Nazırı, Harbiye Nazırı, Evkaf Nazırı, Asakir-i Muntazama Müsteşarı, Hariciye, Bahriye, Ticaret müsteşarları, Amedci, Sadaret mektupçusu,

154. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri", s.205.

155. Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları", s.135.

Divan Tercümanı, Deavi Nezareti muavini idi (156).

Meclis-i Vâlâ'nın çalışmasını düzenleyen nizamname, mecliste bir kanunun kabulü veya reddi konusunda bazı üyelerin görüşlerini bildirirken bazılarının da hiç konuşmadıklarına dikkat çekerek bir kanunun kabul edilip yürürlüğe konmasından sonra bazı üyelerin karar aleyhine dışarda konuştukları duyulduğu için; bu durumu ortadan kaldırmak amacıyla herkesin düşüncelerini lehte ya da aleyhte, oturum sırasında dile getirmeleri esasını getirmekteydi. Bunun için de Meclis-i Vâlâ'da görüşülecek konuların bir suretleri birkaç gün önceden üyelere verilecek, oturuma hazırlıklı gelerek olumlu olumsuz tüm düşüncelerini mecliste dile getirmeleri sağlanacaktı. Ayrıca gündemde yer alan konular hakkında konuşacak olanlar Meclis başkanına isimlerini yazdırıp, mecliste bu sıraya göre söz hakkı verilecek, böylece rütbeleri ne olursa olsun bu sıra dahilinde özgürce konuşma hakkına sahip olacaklardı. Konuşan üye sözünü tamamlamadan hiç bir şekilde müdahale edilmeyecekti. Üyelerden birine ya da bir gruba soru sorulacak olursa, bu hak meclis başkanından istenecek ve soruyu soran ya da soranlar, tatmin oluncaya yani gerçek ortaya çıkıncaya kadar cevap vermekle yükümlü kişi yeterli açıklamayı yapacaktı. Her oturumda görüşmeler hızlı yazabilen kâtipler tarafından kaydedilecek ve bu kayıtlar toplantı sonrasında konuşmacılara dağıtılacak, yanlışlıklar varsa dü-

156. TV, 188(18 Şevval 1255); Enver Behnan Şapolya, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat Devri Tarihi, İstanbul, 1945, s.81.

zeldilmesi sağlanacak ve daha sonra da Meclis zabıtlarına geçilecekti. Oturumlar sonunda alınan karar yarıdan bir fazla oyun alınmasıyla geçerli olacak ve daha sonra padişah onayına sunulacaktı. Eğer kabul ya da red oyları birbirine eşit olursa, Padişahın kararı geçerli olacaktı. Görüşülen konu birden fazla maddeyi içeriyorsa oylama her madde için ayrı ayrı yapılacaktı. Oy çokluğuyla alınacak olan karar aleyhinde dışarıda yine konuşan üyeler olursa, bunlar mecliste açık olarak yargılandıktan sonra azledileceklerdi. Eğer bu tür davranışta bulunanlar meclis dışından ise kanunlar gereği cezalandırılacaklardı (157).

Bu esaslar dahilinde çalışmaya başlayacak olan Meclis-i Valâ için Bâb-ı Âli'de yeni bir meclis yapımına başlandı. Kısa sürede tamamlanan Meclis binası hakkında Takvim-i Vekayi'de şu şekilde bilgi verilmekteydi : "Devlet ve millet işlerinin yolunda gitmesi ve mevzuatın dürüşçe yürütülmesi için vekiller arası kurulmuş olan Meclis-i Ahkâmı Adliye'de İslamın hürriyeti içinde insanlığa hakkıyla hizmet etmek, hak ve adalete uymak konularında fikir tartışmaları yapılan bir mecliste, meclis üyelerinin çoğalması nedeniyle çalışma yerlerinin genişletilmesi düşünülerek yeniden böyle bir müessesenin kurulmasına başlanmış ve bitirilmiştir". Yeni yılın girmesiyle 4 Muharrem 1256/8 Mart 1840 Pazar günü padişahın da teşrifiyle resmi açılış yapılmıştır. Vezirler, vekiller, ulema ve meclisin diğer üyeleri birbir-

157. TV,188(18 Şevval 1255); Kaynar, Mustafa Reşit Paşa, s.206 vd.

lerini kutlamışlar, padişaha saygılarını sunmuşlardır. Padişah adına konuşmayı Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa yapmıştır (158). Mustafa Reşit Paşa tarafından okunan Abdülmecit'in nutkunda; "Meclis-i Vâlâ'da bulunan vezirler, vekiller, ulema ve tüm diğer üyelere Gülhanede okunan Hattı Hümayunda ülke yönetimine ait alınan kararların uygulanması sizlerin insiyatifinize bırakıldı. Doğrusu şu yüce meclisin faaliyete geçmesiyle herşeyin hakkaniyet ve nizami şekilde yürüdüğünü görmekten bahtiyarım. Tanzimat-ı Hayriye'nin bu seneden itibaren gereğinin yapılmasına başlanması vilayet ve kazaların maliye işlerinde ve her konuda görüşülecek işleri için danışma meclisleri hemen çalışmalarına başlamışlar ve faydalı işler görmüşlerdir. Görülüyor ki her yere liyakatlı adamlar atanmıştır. Bu işlerin yolunda gittiğini halk tarafından takdir edildiğini, memnuniyetle görmekte ve iştihetmekteyim. Bütün bunlar beni ancak sevindirir ve mutlu eder. Daha pekçok eksiklerimiz olmakla beraber ilgililerin titizlikle çalışmaları sayesinde yavaş yavaş hepsi yoluna girecektir. Sonuç olarak herşeyin en iyi şekilde bitmesini umarım. Tebam içinde herkesin en iyi şekilde ve emin bir şekilde yaşamasını dilerim. İşler Tanzimat Fermanı doğrultusunda yolunda gitmektedir" denilmekteydi (159). Padişahın bu nutkuna karşılık Meclis-i Vâ-

158. TV, 195(11 Muharrem 1256); Lütfi, c.VI, s.92.

159. Abdülmecit'in açılış nutkunun tam metni için bkz. TV . 195 (11 Muharrem 1256); Lütfi, c.VI, s.92 vd; Şapolyo, s.82 vd.

lâ'da bir teşekkür mazbatası hazırlayarak Padişaha sundu (160). Abdülmecit ise her yıl başında yapılması gereken işler hakkında düşüncelerini açıklamak üzere Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'ye geleceğini belirtti (161). Bu yönüyle parlamenter sistemdeki bir devlet başkanı izlenimi uyandıran Padişah, üyelerin bir yıllığına seçilmelerine rağmen memnun kalmadıklarını görevlerinden azletme yetkisine sahip olduğu ve üyeler yine padişah onayı ile atandıkları için bu yönleriyle de tam aksini düşündürüyordu. Her ne kadar cezalandırma ya da rütbe yitirme korkusu duymadan görüşlerini serbestçe dile getirmelerini emretmişse de tüm yönetimde tek söz sahibi Padişah idi. Ayrıca temsili bir organ olmaması da bir parlamento özelliğini göstermesini engelliyordu. Buna rağmen II.Mahmut'un attığı adımla önemli bir gelişme kaydedilmişti. Tanzimatın ilk yıllarında padişahın da arzu ettiği reformları gerçekleştirmek, halkın mutluluğunu sağlamak için meclis bütün gayretiyle çalışmaya koyuldu.

Meclis önceleri haftada dört gün toplanırken, işlerinin artması nedeniyle Bâb-ı Âli'nin tatil günü olan Perşembe hariç her gün toplanmaya başladı. Artan işlere paralel olarak yazı işlerini görmek üzere birinci ve ikinci kâtiplerin yönetiminde bir de bürokratik birim oluşturuldu. "Meclis-i Vâlâ Tahrirat Odası" adı verilen bu daireden emrindeki on iki memur ile bir-

160. Lütfi, c.VI, s.94 vd; Şapolyo, s.83 vd.

161 Recai G.Okandan, Amme Hukukumuzun Anahatları, İstanbul, 1977, Birinci Kitap, s.102, Abdülmecit'in teşekkür mazbatası üzerine yazdığı metin için bkz. Kaynar, Mustafa Reşit Paşa, s.213; Lütfi, c.VI, s.95 vd.

likte ser-halife sorumlu idi (162).

Meclis-i Vâlâ Tanzimatın uygulayıcısı olmakla beraber yasaları çiğnemekle suçlanan tüm yöneticileri veya devlet adamlarını yargılamakla da görevliydi. Ayrıca "Meclis-i Tahkikat" adlı ceza mahkemesinden gelen ölüm cezasına ait hükümleri bir üst merci olarak incelemek de görevleri arasındaydı (163).

Meclis-i Vâlâ üyeleri meclisin nizamnamesine rağmen, Meclis-i Vâlâ üyeliklerinden önceki görevlerine tekrar devam etmeye başlayınca meclisin başlangıçtaki verimi düştü. Bu görevlerinden dolayı düzenli olarak oturumlara katılmadıkları gibi bazen de Meclis-i Vâlâ'da bulunma ve oylama yetkisi olmayan vekillerini gönderir oldular. Toplantılar artık gittikçe azalan üye ile yapılmaya başlandı. Bunun için de karar alınamıyor ve toplantı yeterli üye olmadığı için erteleniyordu. Ayrıca üst düzeydeki üyeler görüş ayrılığına düşünce meclisteki oturumlarda tartışmalar büyüyor, meclisin düzeni bozuluyor, bu da yine oy çokluğuyla karar alınmasını olumsuz yönde etkiliyor ve reform projelerinin bir an önce uygulamaya konulmasını engelliyordu(164).

Bu aksaklıkları gidermek için Meclis-i Vâlâ çalışmasını yeniden düzenlemek üzere 27 Cemaziyevvel 1257/18 Temmuz 1841'de bir nizamname yayınlayarak, üyelerin sadece üyeliklerini yapmak ü-

162. Bu oda ve görevlileri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları", s.137 vd.

163. Üçok-Mumcu, s.332.Meclis-i Vâlâ'nın yargıya ait yetkileri ve uygulamaları hakkında bkz. Halil İnalcık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", Belleten, XXVIII/112. (1964), s.636 vd.

164. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri", s.206.

zere mecliste görevli olacaklarını duyurdu. İdari görevlerini bırakmak istemeyenler ise Meclis-i Vâlâ üyesi olmayacaklardı. Rütbeden kaynaklanan, meclisin karar almasını güçleştiren sorunu çözmek için de üyeler rütbe bakımından eşitlenerek tümünün 1.rütbe, 2. sınıfta yer almaları sağlandı (165). Meclis başkanının dışında üye sayısı on olarak saptandı. Üyelerin bazıları bu rütbeye sahip olarak meclisteki görevlerine devam etmekle birlikte, bazıları da diğer üst düzey idare görevlerine döndü(166). Yeni düzenlemeye göre görüşmeler sırasında herkes birbirinin görüşlerine saygılı olacak, böylece kararların daha hızlı bir şekilde alınması sağlanacaktı. Bu şekilde davranmayanlar cezalandırılacaklardı. Üyeler, genel kurulda karar aşamasına gelmeden önce önerilerini inceleyecek uzmanlık komiteleri oluşturacaklardı. Önemli konular Meclis-i Vükelanın ve diğer üst düzey yöneticilerinin katılmasını sağlamak amacıyla Cumartesi günleri görüşülecekti, böylece Meclis-i Vükela o gün kendi işlerini tatil edecek ve Meclis-i Vâlâ'ya katılacaktı. Ayrıca Meclis-i Vâlâ sadece diğer kurumlar tarafından hazırlanan yasa tasarılarını görüşmeyecek, kendisi de "Tezakir" denilen yasa taslakları hazırlayacaktı. Meclis üyeliğini daimi hale getirmek ve üyelerinin itibarını arttırmak için maaşları % 50 oranında arttırıldı. Yeni düzenleme ile birlikte Meclis-i Vâlâ daha iyi çalışmaya başladı. Danışma organı olarak başlayan meclis, kendisi de yasa tasarıları önerme hakkına sahip olmakla yasama organı niteliğine

165. TV, 230(27 Cemaziyelahir 1257).

166. Üyelikleri devam eden, yeni atanan ve de üyelikten azledilerek kendilerine başka görevler verilenlerin kimlikleri hakkında bkz. TV, 229 (15 Cemaziyelahir 1257); Lütfi, c.VII, s.16.

büründü ve otokratik yöneticiler tarafından bu özelliği iyi değerlendirilerek Meclis Başkanlığı ve yardımcılığı elde tutulmaya çalışılarak, Tanzimat döneminin reformları gerçekleştirilmeye çalışıldı. Bu nedenle genellikle üyeler ve başkan sadrazam yanlısı kimselerden oluşuyordu. Yeni hazırlanan yasalar ve nizamnameler daha hızlı bir şekilde görüşülerek, büyük bir çoğunluğu değiştirilmeden yürürlüğe giriyordu (167). Meclis Padişah tarafından her yıl Muharrem ayında ziyaret ediliyordu. Meclisin bir yıllık çalışması hakkında bilgi aldıktan sonra, kendisi de gelecek yıl yapılması gerekenleri önerirdi. Önemli konuların görüşüldüğü Cumartesi günleri yapılan toplantılara da katılan padişah, "Meclis-i Umumi" adı verilen bu toplantıların Pazar günü yapılmasını uygun bularak, tüm nazırların sadrazamın ve genel kurulu oluşturan diğer üst düzey görevlilerinin de haftada bir düzenli olarak katıldıkları Meclis-i Vâlâ'nın toplantı günü de değiştirildi (168). Bu şekilde 1854 yılına kadar çalışmalarına devam eden Meclis-i Vâlâ, Padişaha bağımlı olduğu ve denetimi altında bulunduğu için aslında hazırladığı yasa tasarılarının % 90'ını Padişahın da onayından geçmekle beraber yine de bağımsız bir yasama organı durumuna gelemedi. Yasama ve Yargıya ait yetkilerini Padişah adına kullanan bir kurul olması danışma meclisi özelliğini yok edemedi.

167. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri", s.206.

168. TV, 264(22 Zilhicce 1259).

B. Meclis-i Âli-i Tanzimat ve Meclis-i Ahkâm-ı Adliye

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin yasa hazırlama görevinde başarılı olması her alanda çalışmasını, araştırmasını sürdürmesi giderek tüm bu işlere yetişememesine neden oldu. Bu durum Tanzimat hareketini oldukça yavaşlattı. Bâb-ı Âli, Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Vükela 1854 yılı ortalarında bu aksama çözümler için bir dizi toplantı yaptılar. Bu toplantılar sırasında, Mustafa Reşit Paşa tarafından yetiştirilen ve tamamen II.Mahmut döneminde temelleri atılan modern sivil eğitim sisteminde eğitim gören Âli ve Fuat Paşalar, Meclis-i Vâlâ'nın çalışmalarını oldukça yavaş bulduklarını, oysa düzenlemelerin daha hızlı ve yaygın olması gerektiğini belirttiler.

İşte hem Meclis-i Vâlâ'nın artık yeterli olmaması hem de yeni kuşağın iş başına gelme gayretleri Meclis-i Vâlâ'nın yasa- ma ve yargıya ait görevlerinin birbirinden ayrılmasına neden oldu (169). Böylece 3 Muharrem 1271/26 Eylül 1854 tarihinde yasa tasarıları ve nizamnameleri hazırlama görevi "Meclis-i Âli-i Tanzimat" adı ile kurulan yeni meclise verildi (170). Bu organ halk için gerekli olan yenilikleri bir an önce gerçekleştirmek ve halkın refah düzeyini yükseltmek için çalışacaktı. Bu nedenle mecliste tam anlamıyla verim alınması için üyelerin kanun ve nizamları bilen iç ve dış işlerde bilgili olmaları şartı aranacak böylece, meclisin her alanda etkin olması, Tanzimat reform-

169. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri", s.207.

170. Musa Çadırcı, "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)", Bellekten, LII/203(1988), s.610.

larının hızlı bir şekilde tamamlanarak yaygınlaştırılması sağlanacaktı. Mecliste rütbeden kaynaklanan söz eşitsizliğine de fırsat vermemek için daha başlangıçta tüm üyeler üst rütbedeki devlet adamları arasından seçilecekti. Üyelerin seçimine ait bu şartlar göz önünde bulundurularak Meclis-i Tanzimat da denilen Meclis-i Âli-i Tanzimat başkanlığına Âli Paşa atandı. Meclis-i Vâlâ'daki üyeler görevlerinden uzaklaştırılarak yerlerine Âli ve Fuat Paşalar tarafından temsil edilen yeni bürokratlar getirildi. İlk toplantısını 15 Muharrem 1271/7 Ekim 1854'de yaptı. Öncelikle kendi iç tüzüğünü hazırlamaya koyuldu. 29 Muharrem 1271/22 Ekim 1854'de ise bu tüzük yayınlandı. Buna göre Meclis-i Tanzimat'ın asıl amacı, Tanzimat reformlarını tamamlamak ve geliştirmektir (171). Bunun için Tanzimat Meclisi'nin konumu Meclis-i Vâlâ'ya göre daha da güçlendirildi. Uygun gördüğü her konuda yasa çıkarmak, Osmanlı memurları ve imparatorlukta diğer bilgili kişilerin önerilerini de değerlendirmek hakkı tanındı. Böylece bakanlar kurulu ile eşit güce sahip kılındı. Meclis başkanına doğrudan padişahla görüşme hakkı tanındı. Bu bakımdan, hatta diğer nazırların üzerinde bir statüye sahip oldu (172). Yasama organı yürütmenin üzerinde bağımsız bir kurul olarak düzenlendi. Meclis-i Vâlâ, yeni yasa tasarılarını da hazırlamakla beraber, yasalaşma aşamasında önemli bir fonksiyonu yoktu. Fakat, Meclis-i Tanzimat bu durumu değiştirerek kendisi tarafından tartışılma-

171. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri", s.207.

172. Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838-1876)", Türk Kültürü Araştırmaları, XXVII/1-2 (Ankara, 1989), s.271; Ersin Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, İstanbul, 1986, s.18.

dan ve Meclis-i Vükela tarafından da onaylanmadan hiç bir tasarru-
rının kabul edilemeyeceği ilkesini getirdi. Aslında Meclis-i
Vâlâ'da hazırlanan, görüşülen tasarıların büyük bir çoğunluğu
genellikle değişmeden yürürlüğe girmekteydi ve bu özelliğiyle
de Tanzimat Meclisi'nin resmileştirdiği bu ilkeyi Meclis-i Vâ-
lâ uygulamada zaten sağlamıştı. Ancak, tabii ki, Meclis-i Tan-
zimat gibi Meclis-i Vükela'nın üzerinde değildi. Yürütmenin de-
netlenmesi yasamaya ait değildi. Sadece uygulamadaki başarısı,
kendi bünyesinde şekillenmeden tasarıların yasalaşmadığı düşün-
cesini uyandırmakta idi.

21 Safer 1271/ 14 Kasım 1854'de Tanzimat Meclisi'nin yet-
ki ve görevlerini kapsayan bir nizamname yayınlandı (173). Buna
göre devlet işlerini düzene koymak ve başarıyı artıracak yeni gi-
rişimlerde bulunarak, bunları tartışıp, incelemek başlıca görevi
idi. Bunun için yürürlükteki kanunlarda değişiklik yapabileceği
gibi yeni hazırlanan yasalar bunların yerini alabilecekti. Ayırı-
ca nezaretler, nezaret meclisleri, daireler, okullar ve diğer
devlet kuruluşlarına ilişkin yürürlükteki nizamnameleri incele-
yecek, gerekirse yeni nizamnameler düzenleyecekti. Her nezaret
ve daire kendine ait yönetmelikler düzenleme hakkına sahip ol-
makla beraber bunlar ancak Meclis-i Tanzimat'ın onayından geç-
tikten sonra yürürlüğe girecekti. Meclis, herhangi bir konu ü-
zerinde görüşürken gerektiğinde onu hazırlayan dairenin memur-
larını gerekirse nazırını davet edip açıklamada bulunmasını is-
teyebilecekti. Meclis-i Tanzimat'ın incelediği ve kabul ettiği
layihalar, Meclis-i Vükela'ya gönderilecek ve burada görüşüldük-

173. TV, 519(14 Cemaziyelahir 1271).

ten sonra da padişahın onayına sunulacaktı. Ancak padişah'ın kabulüyle yürürlüğe girebilecekti. Yürürlükte olan hiç bir kanun rastgele kaldırılmayacak, tekrar düzenlenmesi gereği ortaya çıktığında yine aynı yolla görüşülüp onaylanmasından sonra padişahın kararı ile yürürlükte kalacak ya da kaldıracaktı. Görevini yerine getirmeyen ya da mevcut kanunlara aykırı harekette bulunan memurların yargılamaları belirlenen nizamiye mahkemelerinde görülebilecek, ancak vükeladan birinin bu tür hareketi karşısında muhakemesi Meclis-i Tanzimat'da görülecekti. Sonuç Meclis-i Vükela'da yeniden gözden geçirilecek, son kararı ise padişah verecekti (174). Böylece yasama ve yürütme arasında bir denge oluşturulmuştu. Vükela heyetine yasa tasarılarını onaylayıp onaylamama serbestisi tanınırken Meclis-i Tanzimat'a da vükeladan suçlu olduğu belirlenen birini yargılama görevi verilmişti. Meclis-i Tanzimat'ın çalışmasına ilişkin ve üyelerin meclis toplantıları sırasında uymaları gerekli hükümleri içeren hükümleri içeren dahili nizamnamede yine meclisin görev ve yetkilerinin belirlendiği nizamname ile birlikte yayınlanmış ve otuz bir maddeden oluşmuştu (175).

Meclis-i Vâlâ'da olduğu gibi Meclis-i Tanzimat'ta da üyeler düşüncelerini özgürce ifade edebileceklerdi. Hatta buna teşvik ediliyorlardı. Tasarı öncelikle genel olarak tartışılacak

-
174. 17 maddeden oluşan bu nizamname lahiyasının tam metni için bkz. TV, 519(14 Cemaziyelahir 1271); CH, 731(20 Cemaziyelahir 1271). Ayrıca latin harfleriyle tüm maddeleri içeren metin için bkz. Yaman, s.131 vd.
175. Meclis-i Tanzimat'ın dahili nizamnamesi için bkz. TV, 519 (14 Cemaziyelahir 1271); CH, 732(28 Cemaziyelahir 1271).

daha sonra tek tek maddelerin oylanmasına geçilecekti. Daha sonraki yıllarda meclis çalışmalarını sürdürürken, çalışma yöntemleri de geliştirildi. Bir başkan ve altı üyeden oluşan mecliste oy çokluğunu sağlayabilmek için oturumlarda üçte iki çoğunluğun hazır bulunması esası getirildi (176).

Yasama işlevini Meclis-i Tanzimat yerine getirirken 1854 yılındaki düzenlemeyle Meclis-i Vâlâ yargıya ait işleri yürütmekle görevli kılındı. Ancak, Meclis-i Vâlâ sadece yargı göreviyle yetinmedi. Yine kanunları araştırmak ve yürürlüğe koymak işlevini de sürdürdü. Zaten Tanzimat Meclisi de vekilleri yargılamakla görevli kılınmıştı. Bu nedenle ikisi arasında kesin bir ayırım uygulamada söz konusu olmadı. Hatta zamanla Meclis-i Vâlâ tekrar eski gücüne ulaştı. İşlerinin artması nedeniyle kendi bünyesinde her biri üç üyeden oluşan beş bölüme ayrıldı. Bu komiteler teklifleri, raporları ayrı ayrı değerlendiriyorlar ve inceledikleri her konuda bir rapor oluşturarak Meclis-i Vâlâ'nın tüm üyelerinin görüşüne sunuyorlardı. Meclis-i Vâlâ'da onaylanması halinde Tanzimat Meclisi'nin önerileri gibi bu kez de Meclis-i Vükela'da görüşülmesi sağlanıyordu.

Meclis-i Vâlâ haftada bir gün temyiz mahkemesi görevini yerine getirirdi. Alt düzeydeki bölgesel mahkemelerden gelen kararları en üst mercii olarak incelerdi. Yerel yöneticilerin atamalarındaki onay işi ile de görevliydi. Dört yıl kadar bu sta-

176. Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri II", Tarih ve Toplum Derg., Çev. Püren Özgören, 77 (Mayıs 1990), s.296.

tüde çalışan Meclis-i Vâlâ 1854'den önceki sorunlarla yine karşı karşıya geldi. Üye sayısı otuz sekize ulaştı. Üyeler arasındaki anlaşmazlık oy çokluğu ile karar alınmasını engellemeye, dolayısıyla da meclis görevlerini yerine getirememeye başladı. Bunun üzerine 20 Safer 1275/29 Eylül 1858'de Meclis-i Vâlâ yeniden düzenlendi ve üye sayısı on dörde indirilerek, üyelerin özel izin almadan toplantıda bulunmamları yasaklandı. Kurallara uymayanların meclisten uzaklaştırılacakları da bir yaptırım olarak belirtildi. Komitelerin sayısı ikiye indirildi. Bir tanesine kanunları hazırlama görevi verildi ki buna "Cemiyet-i Tatbik-i Kavanin", diğerine de "Cemiyet-i Hükm" adı verilerek adaletten sorumlu kılındı. Ancak bu yeni düzenleme de soruna çözüm sağlayamadı. Asıl sorunun Tanzimat Meclisi ile Meclis-i Vâlâ'nın birbirlerinin çalışma alanlarına ait konulara eğilmelerinden kaynaklandığı ileri sürülür oldu. Üst düzeyde meydana gelen bu tıkanıklık, Tanzimat Meclisini de altı yıl sonra başladığı noktaya döndürdü. İmparatorluktaki yasama organı yeniden bir düzenlemeye tabi tutulmalıydı (177).

1854 yılındaki düzenlemeden sonra, Meclis-i Tanzimat'ın görüşerek düzenleyeceği nizamname lahiyelerini bir üst makam olarak görüşmek üzere bir de "Meclis-i Âli-i Umumi" adıyla bir meclis oluşturulmuştu. 15 Rebiülahir 1271/8 Ocak 1855'de görevlerine ait bir nizamname yayınlayarak, bu meclisi oluşturacak üyelerin Meclis-i Vükela ve memurları, Meclis-i Tanzimat ve Meclis-i Ahkâm-ı Adliye üyeleri, Bâb-ı Âli'de bulunan devlet

177. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri II", s.298; İsmail Hakkı Göreli, Devlet Şurası, Ankara, 1953, s.4.

ricali olduğu belirtilmişti. Gerektiğinde sadrazamın başkanlığında Tanzimat Meclisi'nden çıkan nizamname layihalarının görüşülmesi için toplanacağı duyurulmuştu (178). Burada görüşülen nizamname layihaları veya yasa tasarıları da yine padişahın onayına sunulmadan ve bir ferman olarak yayınlamadan yürürlüğe girmeyecekti.

Meclis-i Âli-i Tanzimat ve Meclis-i Âli-i Umumi, Islahat Fermanında da vaad edilen reformları gerçekleştirmek için hemen hemen her alanda bir çok nizamnamenin hazırlanarak yürürlüğe girmesini sağladılar. Meclis-i Tanzimat genellikle idari kurumların örgütlenmesi ve işlemesine yönelik tüzük ve yönetmelikler hazırlarken, Meclis-i Vâlâ'da yine kanun yapmaya devam edip, adli konularla da ilgilendi. Fakat yukarıda da belirtildiği gibi bir süre sonra bu iki meclis ile yenilik hareketlerinin gerçekleştirilmesinin zorlaşması, iki meclisin tekrar birleşik olarak faaliyetlerini sürdürme kararının alınmasına neden oldu (179).

C. Tanzimat Meclisi ile Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin Birleştirilmesi

Meclis-i Âli-i Tanzimat ile Meclis-i Vâlâ'nın gerek ihtiyaca cevap vermemesi, gerekse İngiltere'nin İstanbul büyük elçisi aracılığıyla Bâb-ı Âli'ye verdiği muhtıra tekrar birleşmelerini sağladı.

178. Karal, c.VI, s.122; Meclis-i Âli-i Umumi nizamnamesinin tam metni için bkz. CH, 733 (6 Recep 1271); CH, 734(11 Recep 1271).

179. Meclis-i Âli-i Tanzimat'ın 1856-1861 yılları arasında başkan ve üyelerinin kimlikleri hakkında bkz. Yaman, s.136, not,1.

İngiltere elçisininin verdiği bu muhtıraya göre; Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliye ile Meclis-i Tanzimat'ın yerine, danışma yönteminin esas kılındığı yasama ve yargı yetkilerine sahip özellikle reformları uygulayacak bir meclisin kurulması gerekliydi. Bu meclis en yüksek mevkilerde bulunan memurlar arasından beş sene için seçilmeli ve aralarında Hristiyan da bulunmalı ve bunlar on iki kişi olmalıydı. Meclis üyelerinden bir kısmı hükümetçe olağanüstü komiser sıfatıyla vilayetlerde bulundurulmalı geniş yetkilerle donatılmış olan bu üyelerden her biri belirli bir alana nezaret etmeli idi. Diğre üyeler de İstanbul'da oturmalı, taşralardaki arkadaşları tarafından bildirilecek bütün işler hakkında görüş bildirmeli, sefarethaneler de şikayet ettikleri memurların yargılanma işlerini bu meclise havale etmeli idi. Meclis, gerekli gördüğünde soruşturma sırasında, sefaret tercümanlarını da kullanabilmeli idi (180).

İşte bu teklif nedeniyle de hiç olmazsa bir kısmının uygulandığı imajını uyandırabilmek için 4 Rebiülevvel 1278/9 Eylül 1861'de iki meclis birleştirildi ve gerekçe olarak Hattı Humayunda, artık yeterli olmadığı bunun ise bazı zorluklara ve geçikmeye neden olduğu, bu nedenle de bu konuda bir ıslahat yapmanın kaçınılmaz olduğu, iki meclisin bir başkan altında çalışacağı ve Ahkâm-ı Adliye adıyla anılacağı belirtildi (181).

180. Yaman, s.136, not, 2.

181. Göreli, s.4. Ahmet Rasim, İstibdattan Hakimiyeti Milliye, İstanbul, 1925, c.II, s.62'de; Lütfi'nin tarihinde Tanzimat Meclisi'nin Damat Mehmet Ali Paşa ile Sarraf Cezayirlioğlu Mıgırdıç arasında anlaşmazlık konusu olan para meselesinden dolayı meydana getirildiğini bu sorun çözümlenince de Tanzimat Meclisi'nin kaldırıldığından söz ettiğini belirtir.

Yeni meclisin nizamnamesi Ahmet Cevdet Paşa tarafından hazırlandı (182). Buna göre, meclis üç bölüme ayrıldı. Cevdet Paşa Meclis-i Tanzimat'ın üç görevi olduğundan hareketle, bu görevlerini ayrı dairelerin yönetiminde ancak bir başkan altında paylaştırdı. Meclis-i Tanzimat'ın yasa ve nizamname layihalarını hazırlama görevi "Kavanin ve Nizamât Dairesi"ne verildi. İkinci daire dahili işleri görüşen ve uygulatan "Umûr'u İdare-i Mülkiye Dairesi", üçüncüsü ise yüksek bir mahkeme olarak çalışacak olan "Muhakemat Dairesi" idi (183). Kavanin ve nizamât dairesi temel yasama görevini üstlenerek, tasarıları kabul edecek, bunları görüşecek, ayrıca kendisi de özel yasa ve nizamname layihaları hazırlayacaktı. İkinci daire hükümetin ülke yönetimine ait yasa tasarıları hazırlayabilecek, ayrıca yürürlükte olanlarda da değişiklik önerebilecekti. Muhakemat dairesi ise "Divan-ı İstinaf" olarak yerel mahkemelerden gelen davalara temyiz mahkemesi olarak bakaçak, birinci mahkeme sıfatıyla yasaları çiğneyen merkezi hükümet memurlarının davalarına bakacaktı. Tüm bu daireler kendileri yasa tasarıları hazırlayabilecekleri gibi, dışarıdan yapılan önerileri de değerlendirmeye alacaklardı. Meclis önemli sorunlara ya da konulara ait karar alırken gizli oylama yapabilecekti. Ayrıca yasa çıkarmada önemlilerin haricinde salt çoğunluk yeterli olacaktı. Gündemde görüşülecek olan konular, meclise iletilen sırasına göre değil de önemine göre

182. Ölmezoğlu, "Cevdet Paşa", IA ; Cevdet, Marûzat, s.34.

183. 9 Safer 1278/17 Ağustos 1861 tarihli nizamnamenin tam metni için bkz. Düştur, I.tertip, c.I, s.495-502.

sıralanacaktı (184).

Meclis-i Ahkâm-ı Adliye başkanlığına, yeni meclis ve daireselerini kurmak amacıyla Fuat Paşa atandı. Üyeler bakanlar kurulu tarafından atanacaktı. Bu yönüyle Tanzimat Meclisi'ne göre geri bir adımdı. Tanzimat Meclisi yürürlükte bulunan yasa ve yönetmeliklerin uygulanmasında, yolunda gitmeyen, süistimal edilen durumlar söz konusu olduğunda Meclis-i Vükela'yı uyarır ya da vekillerden suçlu olan varsa o vekili yargıladı. Ancak, Meclis-i Vâlâ'yı Ahkâm-ı Adliye'nin üyelerinin Meclis-i Vükela tarafından seçilir olması, meclisin vekilleri soruşturma hakkını resmen olmasa da uygulamada tamamen ortadan kaldırdı (185). Ancak bir yasama organı olarak daha önceki meclislerle aynı konumdaydı.

1862-63 yıllarında Meclis-i Vâlâ'da, "Cemiyet-i Tefrikiye" adıyla yeni bir alt komite kuruldu. Bu komite, meclise gelen tüm yazışma önerileri almak ve bunları ilgili dairelere iletmekle görevliydi. Ayrıca ve daha önemli olan bir görevi ise her daire için işlerini kolaylaştıracak yasa ve yönetmelik tasarıları veya diğer yukarıda açıklanan görevleri için bilgi toplamaktı. Böylece daireler zaman kazanıyorlar, araştırma ile kaybedecekleri zamanı, kendi görevlerine ayırabiliyorlardı (186).

184. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri II", s.298.

185. Cevdet, Marûzât, s.34'de, Tanzimat Meclisi'nin bu yetkisinin kaldırıldığını, bir daha da bir meclise böyle bir yetki verilmediğini belirtir.

186. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri II", s.298.

Ahkâm-ı Adliye Meclisi bu şekilde 1868'e kadar yapısını ve çalışmalarını sürdürdü. Önemli faaliyetlerde bulundu, zamanla etkinliği de arttı (187). Ancak, bu durum çeşitli çevrelerce eleştirilmesini engellemedi. Meclisin yapısının değiştirilmesi gereğini savunanların başında Genç Osmanlılar geliyordu. Bu grup, merkezîyetçi ve otoriter bir yönetim yerine daha liberal bir sistemi savunuyor ve Tanzimat'ın başarılarının, temsil ilkesinin kabul edilmemesiyle geçersiz olduğunu ileri sürüyordu. Genç Osmanlılardan başka meclisin yapısına yönelik eleştirilerin oluşmasına neden olan diğer bir etken de Osmanlı İmparatorluğunda yaşayan Hıristiyan unsurun temsil edilmemesi idi. Bu durumdan hoşnut olmayan Batı'lı diplomatlar, konsololar, tüccarlar vb. gibi Avrupa kökenli kimseler de Tanzimat otokrasisini eleştirmektedir. Bu sırada 1867'de Fransa'da III.Napolyon'un liberalleşme doğrultusundaki girişimi Bâb-ı Âli'de de kısa sürede etkisini gösterdi. Fransanın İstanbul'da bulunan elçisi Monsieur Bourée'un Hıristiyan ve Müslüman tebanı birlikte temsil edileceği bir meclis kurulması doğrultusundaki önerisi, diğer eleştirilerle birleşince bu alanda yeni bir düzenleme yapmanın kaçınılmaz olduğu gerçeğini ortaya çıkardı. Zaten Âli Paşa'da, Fransız etkisiyle böyle bir modelin uygulanması taraftarı idi (188).

Yine 1867 yılında İngiltere, Avusturya, Fransa ve Rusya devletleri, Osmanlı Devletinde vaad edilen reform hareketlerinin

187. Meclisin faaliyetleri, yürürlüğe giren yasa ve yönetmelikleri ve baktığı davalar için bkz. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri II", s.298 vd.

188. Karal, c.VII, s.145 vd; Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri II", s.299; Seyitdanlıoğlu, "Meclis-i Valâ", s.273.

ne derece gerçekleştiğini saptamak üzere bir dizi araştırma yaptılar. Sonuçta belirledikleri eksikler olduğu gibi özellikle adalet alanında gerçekleştirilen yenileşme hareketlerini oldukça yetersiz bulduklarını açıkladılar. Laik nizami mahkemelerin geliştirilmesini belirttiler (189).

İşte bu dış etkilerle, bunların haricinde ise Vilayet nizamnamesi ile uygulamaya konulan vilayet, liva, kaza ve karyelerin yönetiminde gerçekleştirilen temsil ilkesine dayalı yönetim ve yargı birimlerinin oluşturulması merkezde de böyle bir teşkilatlanmanın gereğinin anlaşılması, yasama ve yargının birbirinden ayrıldığı yeni bir sistemin uygulanmasına neden oldu (190). Böylece, temsil niteliği taşıyan 1876-78 parlamentosuna ilk adım atıldı(191).

D. Şûrâ-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye

Şûra-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye 8 Zilhicce 1284/2 Nisan 1868'de kuruldu. Her iki meclisin nizamnameleri ve kuruluşlarını bildiren hatt-ı hümayun Takvim-i Vekayi'de yayınlandı(192). Meclislerin kuruluşları ile ilgili olarak yapılan

-
189. Karal, c.VII, s.166; Cevdet, Ma'rûzât, s.198'de bu durumu şöyle açıklar: "Paris Konferansında Âli Paşaya, siz mahkemelerinizi emniyet bahş olacak bir hale getirdiğiniz gibi biz de ecnebi tercümanların umûr-ı mehâkime müdahalesini ilga ederiz demişler iken, ol vakitten beri ıslâh-ı mehakim hakkında bir şey yapılamadığından, Fransa usulüne muvafık surette mahkemeler küşâdına ve umur-ı hukukiyenin hükümet-i icraiyyeden külliyyen tefrikine devletçe karar verilmekle...",
190. Tarık Zafer Tunaya, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batıllaşma Hareketleri, İstanbul, 1960, s.40 vd; Yaman, s.193 vd; Ed. Engelhardt, Tanzimat, Çev.Ayda Düz, İstanbul, 1976, s.179.
191. Ahmet Rasim, s.61.
192. TV, 963(2 Muharrem 1285).

açıklamada; "iki şeyin önemli olduğu, bunlardan biri devletin her alandaki işleriyle ilgili olan yasaların ve yönetmeliklerin hazırlanması, diğeri de herkesin can, mal ve namusuna ait hakların yasalarla güvence altına alınmasıdır. Bu iki husus yasalar devamlı uygulandığı takdirde emniyette olacaktır. Zaman değişmesiyle bazı yasaların zamana uydurulması gerekecektir. Bundan önce Tanzimat-ı Hayriye gereği düzenlemeler yapılmış ve bir çok yeni kurumlar oluşturulmuştu. Yasalar ve Yönetmelikler uygulanmış, her iki önemli husus birbirinden ayrılmayarak hem devlet işleri hem de şahısları ilgilendiren hukuk işleri beraber yürütülmüştü. Fakat bundan böyle taşrada gerçekleştirilmiş olan uygulama merkezde de gerçekleştirilecek yasama ve adalet işleri birbirinden ayrılacak bağımsız meclisler oluşturulacaktı." Bu şekilde reformun amacı açıklandıktan sonra bugünkü Danıştay'ın kurulmasında başlangıç olarak kabul edilen ondört maddeden oluşan Şûrâ-yı Devlet nizamnamesi yer almaktaydı (193). Nizamnamenin ikinci maddesinde görevleri ayrıntılı olarak belirtildi. Buna göre Şûrâ-yı Devlet, genel yönetim sorunlarını tartışacak ve yasaları çıkaracak merkezi bir devlet kurumu idi. Bütün yasa ve nizamname tasarılarını inceleyecek ve hazırlayacaktı. Her türlü mülki işler hakkında yetkileri dahilinde karar verecek, yasama, idari, adli organlar içinde veya birbirleri arasında çıkan tartışmaları çözümlenecek, yürürlükteki yasa ve nizamlara ilişkin devlet dairelerinden gelen rapor ve belgelere

193. TV, 963(2Muharrem 1285). Şûrâ-yı Devlet nizamnamesi için ayrıca bkz. Düstur, I.tertip, c.I, s.703-707.

ait görüş bildirecek, suistimal ile suçlanan devlet memurlarını yargılayacak, padişah ve nazırlar tarafından, kendisine danışılan her türlü konuda görüş bildirecek, vilayet meclislerinin aldıkları kararları inceleyerek, kabul edilebilir nitelikte ise yasalaşmasını sağlayacaktı (194).

Bu görevleri yerine getirecek olan Şûrâ-yı Devlet, her biri On'ar üyelik beş bölüme ayrıldı. Birinci daire, Mülkiye ve Harbiye dairesi, ikinci Maliye ve Evkaf dairesi, üçüncü Kanun dairesi, dördüncü Nafia, Ticaret ve Ziraat dairesi, beşinci Maarif dairesi idi. Her konu hangi dairenin kapsamında yer alıyorsa önce o dairelerde görüşülecek daha sonra Şûrâ'nın Heyet-i Umumi'sinde görüşülerek, karara varılacaktı (195). Bunun yanında daha önemsiz konularda dairelere, önerilerini, Bakanlar Kurulu'na doğrudan sunma hakkı da verilmiş, hatta bu durum teşvik bile edilmişti. Bütün üyeler yine Padişah tarafından atanacaktı. Bütün görüşmeler kayıtlara geçirilecek, kararlar ittifak ya da oy çokluğu ile alınacaktı. Yine burada da tüm üyeler eşit konumda ve eşit söz hakkına sahip olacaklar, bir başkanın yönetimi, altında bulunacaklardı. Maliye Nezareti'nin hazırladığı yıllık bütçeler, Şûrâ-yı Devlet daire başkanlarının ve her daireden bir üyenin katılmasıyla oluşacak mecliste her yıl diğer bakanların ve ileri gelenlerin de yer aldığı özel bir toplantıda incelenecekti (196).

194. Orhan Özdeş, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, s.66.

195. TV, 963(2 Muharrem 1285); Düştur, I.tertip, c.I, s.704 vd; Dairelerin görevleri hakkında ayrıca bkz.Görelî, s.10.

196. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri II", s.300; Görelî, s.11 vd.

İlk Şûrâ-yı Devlet'in üye sayısı kırk bir idi. Mithat Paşa'nın başkanlığında yirmi yedi Müslüman, on dört Gayri-Müslüm üyeden oluşmaktaydı. Ayrıca yirmi dört katip bulunmaktaydı. Bunların da on altısı Müslüman, diğerleri Ermeni, Rum ve Musevi idi (197).

Şûrâ-yı Devlet 17 Muharrem 1285/10 Mayıs 1868'de Bâb-ı Âli'de Abdülaziz adına sadrazam tarafından yapılan konuşma ile resmen açıldı. Bu konuşma ile Divan-ı Ahkâm-ı Adliye de resmen hizmete sokuldu. Abdülaziz'in, henüz Fransa'dan dönmüş olmasının etkisiyle de yapılan bu konuşmanın metni şöyleydi (198): "Her şeyden önce bir hükümetin görevi milletin özgürlüğünü sağlamak ve emniyet altında bulundurmaktır. Millete zorla istenileni yaptırmak haksızlıktır. Bir hükümet istediklerini baskı yaparak uygularsa bu zulmün icrası demek olduğundan hiç bir zaman buna izin verilmemelidir. Ama söz konusu olan hürriyet insanların davranışlarında ve yaşayışlarında istediği gibi hareket etmesi demek değildir. Böyle olsa bir kişinin işlediği suç ötekisinin menfaatlerini zedelemiş olacağından zalimlerin elinde mazlumlar ezilir. Herkes kendi hak ve hukukunu ve menfaatlerini yasalara dayanarak aramak zorundadır. Bu şekilde yönetimi sağlayan devletler hakkıyla görevlerini yapmış olurlar. Çünkü bütün güçsüzlerin ve haksızlığa uğrayanların başvuracağı ve dayanacağı yer ancak ve ancak adalet kapısıdır, yoksa Bâb-ı Hükümet değildir. Bu konuda en çok gerekli olan hükümetin kuvvetli olması-

197. Şûrâ-yı Devlet üyelerinin kimlikleri hakkında bkz. Özdeş, s.63 vd.

198. Hayrettin, Vesâik-i Tarihiye ve Siyasiye, İstanbul, 1326, c.V, s.82-85; Okandan, s.79, not 37.

dır ki, devamında onun haklıların hakkını koruması yatmaktadır. Böylece bir memleket halkının emniyet altında yaşaması, memleketin imarı, o ahalinin kişisel hukuku ve bütün malları her türlü kötülük düşünenlerin ve zalimlerin kötülüklerinden ve zulümlerinden hakkıyla muhafaza edilmeli, Memleket idaresinde izlenecek yol ve meşrutiyet kanunlarının memleket ve milletin hayrına kullanılması ve uygulanması esas kaide olmalıdır. Yoksa kişisel haklar ve tasarruflara karşı bilmeyerek de olsa emirlerin yanlış şekilde uygulanması asla caiz ve lâayık olmayıp, bu türlü hareketler asrımızda affedilmeyecek yöntemlerdir. Ancak yukarıda da belirttiğim gibi kanun ve usullerle hareket ettiğimiz ölçüde bugünkü medeni Avrupa ülkeleri arasında yer alabiliriz. İlgili, icra kolları ve kuvvetleri, ahalinin her türlü hareketlerinde dürüst olmaları, ticaret erbabının maddi bakımdan gelişmeleri, fakir fukaranın haksızlığa uğratılmaması kanunların güzel uygulanmasına bağlıdır. İşte ahalinin ve tebamın hak ve hukukunu devletin her türlü gelişmesini sağlayacak, milletin top yekün kalkınmasını düşünecek ve bu yolda kararlar alacak yepyeni bir müessese olan Şûrâ-yı Devleti kurmuş bulunuyoruz. Ve bir de herkesin hukukunu, ırz ve namusunu, mallarını, mülklerini muhafaza etmek emeliyle Divân-ı Ahkâm-ı Adliye adıyla bir müstakil meclis daha meydana getirildi.

Tebamız altında bulunan her türlü insan bundan böyle hukuken bu müesseselerin adli hükümlerinin icraatları altında emin yaşayacaklardır. Arzu edilir ki ahalinin refahı ve beldelerin mamuriyeti ve yine ilim ve maarif alanında ilerlemeler hasıl olsun. Ve herkes diniyle inancıyla serbest olsun. Ve hangi mezhepten ve dinden olursa olsun madem ki bir toplum halinde yaşamak-

tayız kimse kimsenin inancına karışmadan, karşı tarafı küçümsemeden, birbirlerine düşman olmadan yaşamaları gerekmektedir.

Bütün bunlardan çıkarılacak ana fikir şudur ki, zamanın icaplarına göre nizamların ve kanunların tadili gerekecektir. Avrupa ahalisinin dahi ilerlemeleri benim anlattıklarımın bir delilidir. Herkesin bu konuda vazifesini yapması, memleket hayrına çalışması, kanun ve nizamlara uyması lazımdır ki ilerleme kaydedilmiş olsun".

Bu doğrultuda çalışacak olan meclis çok sınırlı da olsa çeşitli gruplara temsil olanağı sağlayan nitelikte idi. Üyelik için adaylar valilerden ve belediye yetkililerinden isteniyordu. Bunlar da adayları danışma meclisleri, millet ve lonca başkanlarına danışarak seçiyorlardı. Sonuçta üyeler Bakanlar Kurulu tarafından, her eyaletten gelen çeşitli grupların listeleri arasından seçilmekteydi. Böylece imparatorluk sınırları içinde yaşayan tüm halkın çıkarları temsil edilmekte ve bu temsilciler merkezi düzeyde yasama sürecine halkın bir tür katkısını sağlamaktaydı (199).

Şûrâ-yı Devlet'e bir ölçüde Parlamento izlenimi veren özelliği, doğrudan halk tarafından seçilmiş temsilciler olmamasına rağmen temsil niteliğini benimsemesi ve de vilayet meclislerinin uygulayacakları reformlara dair her yıl isteyecekleri mazbataların hazırlanması işinin bu meclisten gelecek üç-dört temsilcinin de katılmasıyla saptanması idi (200).

199. Shaw, c.II, s.114.

200. Tunaya, s.41; Yaman, s.194.

Padişahın mutlak yetkileri karşısında ise bağımsız bir yasama organı niteliğini taşımamaktaydı.

Kuruluşunun ilk yıllarında oldukça başarılı faaliyetlerde bulunan Şûrâ-yı Devlet'in başlıca yasama organı olarak hazırladığı taslaklar oldukça az değişikliklerle yasalaşmaktaydı. Zamanla kazanılan deneyim ile kendi bünyesinde değişiklikler de yapıldı. 20 Zilhicce 1285/6 Mayıs 1869'da dahili nizamnamesini yayınladı. Buna göre Maarif ve Mülkiye daireleri birleştirildi, Dahiliye ve Maarif dairesi adı verildi. Ayrıca bazı adli görevleri kendinde toplayacak bir girişimde de bulundu ve bunları yürütecek bir Muhakemat dairesi kuruldu. Böylece, şahıslar ve yönetim arasındaki uyuşmazlıkları da çözümleyen başlangıçta beş olan idari daireler dörde indirildi ve idari uyuşmazlıkları çözümlene görevi bu dairelerden alındı (201). Yargı işlerini tekrar bünyesinde toplayan Şûrâ-yı Devlet; adli ve idari memurlar arasındaki anlaşmazlıklara, vilayetlerdeki meclis ve mahkemelelerin karara bağladığı bireysel idari hukuk davalarının temyiz başvurularına bakmaya başladı. Ayrıca yerel meclislerin suçluluğu saptanan memurları azletme ya da para cezasına çarptırma gibi adli kararlarını onaylama yetkisine sahip oldu. Çalışması denetlenen her idari daireye, duruşmalarda bir memur veya temsilci bulundurma hakkı tanındı. Hukuk davalarında kararlar çoğunluk oyu ile alınırken, ceza davalarında daire ve Şûrâ-yı

201. Özdeş, s.71 vd; Göreli, s.14 vd.

Devlet'in ittifakla alınan kararı geçerli olmaktadır (202).

Şûrâ-yı Devlet'in yapısında bundan sonra da değişiklikler oldu. 1872'de Mahmut Nedim Paşa tarafından daire sayısı üçe indirildi. 1875'de ise sadece yasama yetkileri Şûrâ-yı Devlet'de bırakıldı (203). Meşrutiyetin ilanına değin başlıca yasama organı olarak görevine devam etti (204).

8 Zilhicce 1284/2 Nisan 1868 tarihli hatt-ı hümayunla kurulan bir başka organ Divan-ı Ahkâm-ı Adliye idi. Yüksek adli mahkeme durumuna getirilen Divan, nizamiye mahkemelerinin en üst organı olarak kuruldu. On maddeden oluşan nizamnamesine göre Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Şer'i mahkemeler ve gayri-müslim mahkemeleri dışında kalan hukuk ve cinayet davalarına bakmakla görevliydi. Ayrıca, diğer mahkemelerde görülen davalar da bir temyiz mahkemesi işlevini yerine getirecekti (205). Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Temyiz ve İstinaf Mahkemeleri adıyla iki bölümden oluşacaktı. Her iki bölümünde kendi başkanları olacağı gibi Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin heyet-i umumisinde bir başkanın yönetiminde olacaklardı. Daha üst konumda olan temyiz bölümü hukuk ve ceza bölümlerine ayrılacak, istinaf bölümü ise ceza, hukuk ve ticaret dairelerinden oluşacaktı (206).

202. Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri II", s.301.

203. Şûrâ-yı Devlet'in yapısında meydana gelen bu değişiklikler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.Görelî, s.23 vd; Onar, s.626.

204. Şûrâ-yı Devlet'in yapısı iktidara gelen devlet adamlarının tutumları doğrultusunda şekillenmişti. Birbirine muhalif grupların kişisel çıkarlarının merkezi olmuştu. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.Shaw, "Merkezi Yasama Meclisleri II", s.301 vd.

205. TV, 963(2 Muharrem 1285); Düstur, I.tertip, c.I, s.325 vd.

206. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin dahili nizamnamesi için bkz. Düstur, I.tertip, c.I, s.328 vd.

Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Başkanlığına Ahmet Cevdet Paşa atandı. Üyeleri arasında Müslümanların yanında Gayri-müslimler de vardı. Üyeler bir mahkeme kararı olmadıkça azledilemezlerdi. Ayrıca padişah ile vekiller ne mahkeme yöntemlerine ne de verilen karara müdahale etme hakkına sahip değillerdi (207). Bu ilkeler yargının bağımsızlığı doğrultusunda atılmış ileri adımlardı. Üyelerin azledilme korkusu olmadan özgürce çalışabilmeleri bile büyük gelişmeydi. Daha da önemlisi şer'iyeye mahkemelerinin dışında laik ve yasalarla düzenlenmiş bir yargı sisteminin kurulmaya çalışılmasıydı. Nizamiye mahkemeleri bu dönem için büyük bir yenilik oldu. Kadının verdiği kararın son söz olması böylelikle engellendi. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye bu sorumluluğu üyeleri aracılığıyla paylaştı ve kararın son şekli olmasında artık asıl son söz bu üst organa tanındı (208).

Divan-ı Ahkâm-ı Adliye başkanı Meclis-i Vükela'nın da üyesi idi. 1870 yılında adli işlerin bakanlık düzeyinde bir nazır tarafından yürütülmesi uygun görüldü ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye başkanlığı nezarete çevrilerek Adliye Nezareti kuruldu. Daha sonra Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin istinaf bölümünde gerek olmadığı düşünülerek kaldırıldı. Sadece temyiz bölümü faaliyetlerini sürdürdü.

Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye parlamenter sisteme geçişte Osmanlı Devleti için deneyim kazandıran uygulamalar oldu. Tüm Tanzimat Dönemi boyunca bağımsız bir yasama or-

207. Karal, c.VII, s.167.

208. Üçok-Mumcu, s.334.

gani oluşturma çabası gler ayrılığına doğru bir gelişme ile sonuçlandı. Bu iki kuruluş Cumhuriyet döneminde de daha farklı konumlarda olarak şûrâ-ı Devlet, Danıştay'ın Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ise temyiz görevini yerine getirmesinden dolayı, Yargıtay'ın ilk çekirdeklerini oluşturdular.

SONUÇ

Osmanlı Devletinden modern anlamda yasama, yürütme ve yargıya ait güçlerin ayrılığı ilkesinden söz etmek mümkün değildir. Bunları kişiliğinde toplayan padişah, devleti mutlak bir otorite ile yönetir. Bu yönetim şekli Osmanlı Devletini özellikle 16.yüzyıl sonlarına kadar ulaştığı noktada bıraktı. Gelişen ve değişen Avrupa Devletleri'nin çok gerisinde kalmasına neden oldu. Osmanlı Devleti baştan sona her yönden bir Ortaçağ Devleti durumunda kaldı. Devleti bu durumdan kurtarma çabasına yönelik ilk girişimler de yine tüm yönetimden sorumlu padişahın kendisinden geldi. Zaten yönetim şekli gereği, tabandan böyle bir hareket gelmesi mümkün değildi.

III.Selim'in uygulamaya başladığı reform programı ulema-ordu işbirliğiyle durduruldu. Ancak geri dönülmez bir noktaya gelinmişti. Ya geleneksel yönetim şekli sürecektir ya da devletin varlığını sürdürebilmesi için çağa ayak uydurması gerekecekti. III.Selim'den sonra tahta geçen padişah II.Mahmut ilerici, reform yanlısı bir kişi idi ve bu özelliğini yönetimine de yansıttı. Öncelikle geleneksel merkez örgütündeki Yeniçeri Ocağını saf dışı etmesi gerekiyordu. Nitekim II.Mahmut tahta çıktıktan sonra bu ocağı ortadan kaldırmadan hiç bir girişimde bulunamadı. Ocak kaldırıldıktan sonra II.Mahmut, mutlak otorite ile yönetilen merkeziyetçi bir devlet kurma yolunda ilk adımı attı. Devletin en uzak yerlerinde bile gücünü, varlığını hissettirebilmesi için merkezileşmenin gereğine, güçlü bir merkezi devletin ise Batılı modelde düzenlenmesine bağlı olduğuna

inanıyordu. Bu nedenle öncelikle geleneksel yönetim şeklinin değiştirilmesi ve merkez örgütünün modernleştirilmesi ile işe başladı. Çünkü II.Mahmut, daha sonra tüm ülkede uygulanacak reformları, bu düzenleme ile gerçekleştirmenin ve yaygınlık kazandırmanın daha kolay olacağını düşünüyordu. Bunun için yönetimi, nezaretler kurarak nazırlar arasında paylaştırdı. Sadrazamı, bunların içinde sadece, nazırların başkanı durumuna getirdi. Böylece bugünkü bakanlıkların ve yürütme organının ilk temeli atıldı. Reformların gerçekleştirilebilmesi için bu nezaretlerin danışma yöntemini benimsemeleri sağlanarak her nezaretin alanına giren konularda görüşülerek karar alınmasını ön gören küçük danışma meclisleri oluşturuldu. Ayrıca o zamanki yapısı çok basit de olsa önemli, ileri bir adım da yasama alanında atıldı. Tanzimat Döneminde gelişimini sürdüren meclisler, meclisli yasama geleneğini başlattı. 1876'da Kanuni Esasi'nin ilanı ile sonuçlanacak parlamenter sisteme geçişe zemin hazırladı.

Aslında Meşrutiyetin ilanı Tanzimat Dönemi devlet adamlarına karşı doğan muhalefetin sonucu idi. Çünkü özellikle Âli ve Fuat Paşalar yönetimden sadece kendilerinin söz sahibi olabileceği, otokratik bir yönetim şeklini benimsemişlerdi. Bu paşalar reformları kendilerinin gerçekleştirebileceği inancında idiler ve bu görevi kimseye bırakmaya da niyetli değildiler. Bâb-ı Âli'yi yönetimin merkezi haline getirmişlerdi. Saray, yönetimdeki etkinliğini kaybetmiş ve bütün güç Bâb-ı Âli'ye geçmişti. Her alanda reform hareketleri devam etmekteydi ve oldukça da başarılı bir şekilde ilerliyordu. Ancak Bâb-ı Âli bürokratları güçlenen muhalefetin etkinliğini azaltacak, özgürlüklerini kısıtlaya-

cak önlemler almaktan kaçınmıyorlardı. Oysa, muhalefeti oluşturanlar Tanzimat Devri yöneticilerine göre daha modern eğitim kurumlarında yetişmişlerdi. Sonuçta, Tanzimat bürokratlarına göre daha ilerici görüşte ve düşüncede olan bu grup galip gelmiş, ülkede anayasalı rejime, mutlakiyetten meşruti monarşiye geçilmişti. Bunda Tanzimat Dönemi boyunca bağımsız bir yasama organı oluşturma çabasının da rolü büyüktü. En azından padişahın kişiliğinde toplanan güçlerin, ayrılığı ilkesine yönelik bir gelişme için de temel oluşturmuştu. Dolayısıyla bu deneyimlerin sonucunda Kanun-i Esasi'ye ulaşılmıştı.

Tüm Tanzimat Döneminde, hemen hemen her alanda, II.Mahmut döneminde oluşturulan ve daha sonra gelişimini sürdüren merkezdeki birimlerce yenilik hareketleri devam etmekte, Batılı devletlerce kabul edilme çabası sürmekteydi. Fakat tüm faaliyetleri sürdüren yasama ve yürütme alanındaki organlara padişahın müdahalesi söz konusu idi. Dolayısıyla sonuçta, her birim padişaha karşı sorumluydu. İşte merkez örgütü ancak bu düzeye gelinceye dek modernlik kazanabilmişti. Fakat en azından, eskinin yöneticilerinin yerine elit grup, laik okullardan yetişen bürokratlar almıştı. Daha sonraki gelişimi sağlayacak olan da yine bu laik düşünüşe sahip bürokratlardı. Bu nedenle her alanda modernleşmenin ön koşulu laiklik idi. Teokratik bir devlet modernleşme yolunda her ne kadar Batılı modele uygun düzenlense de sadece bu kadar ilerleyebildi.

BİBLİYOGRAFYA

Gazeteler ve Diğer Kaynaklar

Salname-i Nezareti Hariciye, İstanbul, 1302.

Düstur, I.Tertip, İstanbul, 1279-1302, c.I, III, IV, Zeyl I.

Ceride-i Havadis : 731 (20 Cemaziyel ahir 1271).

732 (28 Cemaziyel ahir 1271).

733 (6 Recep 1271).

734 (11 Recep 1271).

Takvim-i Vekayi : 155 (9 Recep 1253).

162 (22 Zilhicce 1253).

163 (11 Muharrem 1254).

166 (22 Rebiülevvel 1254).

167 (14 Rebiülahir 1254).

170 (13 Cemaziyelahir 1254).

176 (21 Zilkade 1254).

188 (18 Şevval 1255).

191 (17 Zilkade 1255).

195 (11 Muharrem 1256).

229 (15 Cemaziyelahir 1257).

230 (27 Cemaziyelahir 1257).

237 (26 Zilhicce 1257).

264 (22 Zilhicce 1259).

265 (14 Muharrem 1260).

478 (25 Safer 1269).

519 (14 Cemaziyelahir 1271).

963 (13 Zilhicce 1284).

Kitaplar ve Makaleler

- ABADAN, Nermin, Bürokrasi, Ankara, 1959.
- AKYÜZ, Kenan, Encümeni Daniş, Ankara, 1975.
- ANTEL, Sadrettin Celâl, "Tanzimat Maarifi", Tanzimat, İstanbul, 1940, ss.441-462.
- ARMAĞAN, Servet, "Memleketimizde İlk Parlamento Seçimleri" Ka-nun-i Esasi'nin 100.yılı Armağanı, Ankara, 1978, ss.148-168.
- ATA, Tayyarzade Ahmet, Tarihi Ata, İstanbul, 1291, c.III.
- ATAULLAH, Şanizade Mehmet, Şanizade Tarihi, İstanbul, 1299, c.III-IV.
- BELGESOY, Mustafa Reşat, "Tanzimat ve Adliye Teşkilâtı", Tan-zimat, İstanbul, 1940, ss.211-220.
- BERKES, Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, İstanbul, 1978.
- BİLİM, Cahit, "Tercüme Odası" Ank.Üni.Osmanlı Tarih Araştırma ve Uygulama Merkezi Derg., 1/1(Ankara, 1990), ss.29-43.
- _____, Tanzimat Devrinde Türk Eğitiminde Çağdaşlaşma, (1839-1876), Eskişehir, 1984.
- CEVAT, Mahmut, Maarif-i Umumiye Nezareti Tarihçe-i Teşkilâtı ve İcraatı, İstanbul, 1910.
- CEVDET, Ahmet, Tarih-i Cevdet, İstanbul, 1309, c.IV.
- _____, Marûzât, Yay.Yusuf Halaçoğlu, İstanbul, 1980.
- _____, Tezakir, Yay.Cavit Baysun, Ankara, 1986, 4 cilt.
- CEZAR, Yavuz, Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII.yy.dan Tanzimat'a Mali Tarih), İstanbul, 1986.
- CHAMBERS, Richard L., "The Civil Bureaucracy:Turkey", Political Modernization in Japon and Turkey, Princeton, 1964, ss.301-327.

- ÇADIRCI, Musa, "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)", Belleten, L11/203 (1988), ss.601-626.
- _____, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Ülke Yönetimi (1839-1876)", IX.Türk Tarih Kong.Ankara, 1981, c.II, ss.1153-1161.
- ÇORBACIOĞLU, Mesude, "Osmanlı Devlet Teşkilatında Mevcut Kalem-ler ve Görevleri", Tarih Boyunca Paleografya ve Diplomatik Semineri, 1986 Bildiriler, İstanbul, 1988, ss.71-84.
- DAVISON, Roderic, "The Modernization of Ottoman Diplomacy in the Tanzimat Period", IX.Türk Tarih Kong., Ankara, 1981, c.II, ss.1141-1151.
- DENY, Jean, "Bâb-ı Âli", EI².
- _____, "Sadrazam" IA.
- ENGELHARDT, Ed., Tanzimat, Çev. Ayda Düz, İstanbul, 1976.
- ERGİN, Osman, Türkiye Maarif Tarihi, c.I, İstanbul, 1977.
- FERLİBAŞ, Meral, Tanzimat Devri Malî Politikasındaki İki Yeni Uygulama: Kâğıt Para(Kaime) ve Bankalar(1839-1876), Eskişehir, 1987, (Basılmamış Lisans Tezi).
- FINDLEY, Carter V., "The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry The Beginnings of Bureaucratic Reform under Selim III and Mahmud II", International Journal of Middle East Studies, 3(1972), ss.388-416.
- _____, Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte(1789-1922), New Jersey, 1980.
- _____, "The Legacy of Tradition to Reform: Origins of the Ottoman Foreign Ministry", International Journal of Middle East Studies, I(1970), ss.334-357.

- _____, "19.yy'da Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Gelişme", Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, Çev.Ahmet Günlük, c.I, ss.259-262.
- GENÇER, Ali İhsan, "Nezaret Meclislerinin Osmanlı Diplomatasındaki Yeri ve Önemi", Tarih Boyunca Paleografya ve Diplomatik Semineri, 1986 Bildiriler, İstanbul, 1988, ss.141-144.
- _____, "Encümen-i Danış ve Mustafa Reşit Paşa", Mustafa Reşit Paşa ve Dönemi Semineri, Bildiriler, Ankara, 1985, ss.31-37.
- _____, "Bahriye Meclisi'nin Kuruluşu ve Önemi", Birinci Askeri Tarih Semineri, Bildiriler II, Ankara, 1983, ss.235-245.
- GÖLBİLGİN, Tayyip, "Bâb-ı Âli", İA.
- _____, "Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri", Bellekten, XXXI/121(1967), ss.93-111.
- GÖRELİ, İsmail Hakkı, Devlet Şurası (Şûrayı Devlet)-(Danıştay), Ankara, 1953.
- HALAÇOĞLU, Yusuf, "Ma'rûzât ve Tezâkir' de Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat Erkânı" Mustafa Reşit Paşa ve Dönemi Semineri, Bildiriler, Ankara, 1985, ss.25-29.
- HAMMER, Josef von, "XVIII.Asırda Osmanlı İmparatorluğunda Devlet Teşkilâtı ve Bâb-ı Âli", İst.Üni.Huk.Fak.Mec., Çev.Halit İlteber, İstanbul, 1941, c.VII/2-3, ss.564-586.
- HANIOĞLU, Şükrü, "Tanzimat Bürokrasisine Dönüş Arzuları ve Jön Türkler", Türkiye Günlüğü, 8(Kasım 1989), ss.56-58.

- HEPER, Metin, Bürokratik Yönetim Geleneği Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği, Ankara, 1974.
- _____, Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, İstanbul, 1977.
- IMBERT, Paul, Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri, Türkiye'nin Meseleleri, Çev.Adnan Cemgil, İstanbul, 1981.
- İNALCIK, Halil, "Osmanlı Padişahı", Ank.Üni.S.B.F.Derg., XIII/4 (Aralık 1958), ss.68-79.
- _____, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", Belleten, XXVIII/112(1964), ss.623-690.
- _____, "Reis-ül-Küttab", İA.
- KALAYCIOĞLU, Ersin-Ali Yaşar Sarıbay, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, İstanbul, 1986.
- KARAL, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, Ankara, 1988, c.V,VI,VII.
- _____, "Gülhane Hattı Hümayununda Batının Etkisi", Belleten, XXVIII/112 (1964), ss.581-601.
- KARPAT, Kemal, "The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908", International Journal of Middle East Studies, 3(1972), ss.243-281.
- KAYNAR, Reşat, Türkiye'de Hukuk Devleti Kurma Yolundaki Hareketler, İstanbul, 1960.
- _____, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, Ankara, 1985.
- KEMAL, Mahmut-Hüseyin Hüsamettin, "Evkaf-ı Hümayun Nezaretinin Kuruluş Tarihi ve Nazırlarının Hal Tercümelere(1)", Vakıflar Dergisi, Yay.Nazif Öztürk, Ankara, 1982, c.XV, ss.89-99.
- KRAMERS, J.H., "Şeyh-ül İslam", İA.

- LALOR, A.Bernard, "Promotion Patterns of Ottoman Bureaucratic Statesmen from the Lale Devri until the Tanzimat", Güney-Doğu Avrupa Araştırmaları Derg., I(İstanbul, 1972), ss.77-92.
- LEWIS, Bernard, Modern Türkiye'nin Doğusu, Çev.Metin Kıratlı, Ankara, 1984.
- _____, "Divan-ı Hümayun", EI².
- _____, "Başvekil", EI².
- _____, "Defterdar", EI².
- LÜTFİ, Ahmet, Tarih-i Lütfi, İstanbul, 1302, c.I,V,VI,VII.
- MARDİN, Şerif, Türkiye'de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1, Derleyenler, Mümtaz'er Türköne-Tuncay Önder, İstanbul, 1990.
- _____, "Yeni Osmanlıların Hakiki Hüviyeti Tanzimat Bürokrasisi", Forum, c.VII/79, 80, 83(Temmuz, Eylül, 1957) ss. 11-12, 8,9-10.
- MUMCU, Ahmet, Divan-ı Hümayun, Ankara, 1986.
- _____, "Osmanlı Devletinde Meşveret Yöntemi Demokratik Bir Gelişme Sağlayabilir miydi ?", H.Ü.Ed.Fak.Derg. Türkiye'de Demokrasi Hareketleri Konferansı, IV/1(1985), ss.3-10.
- NURİ, Mustafa, Netayic ül-Vukuat Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi, Yay.Neşet Çağatay, Ankara, 1987, c.III-IV.
- OKANDAN, Recai Galip, Amme Hukukumuzun Anahatları, İstanbul 1977, Birinci Kitap.
- _____, "Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri", Tanzimat, İstanbul, 1940, ss.97-128.
- ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukuku, İstanbul, 1942, c.I.
- ORTAYLI, İlber, Türkiye İdare Tarihi, Ankara, 1979.

- _____, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İstanbul, 1983.
- _____, "İlk Osmanlı Parlamentosu ve Osmanlı Milletlerinin Temsili", Kanun-i Esasi'nin 100.Yılı Armağanı, Ankara, 1978, ss.169-182.
- ÖLMEZOĞLU, Ali, "Cevdet Paşa", İA.
- ÖNSOY, Rıfat, Tanzimat Dönemi Osmanlı Sanayii ve Sanayileşme Politikası, Ankara, 1988.
- ÖZDEŞ, Orhan, Danıştay'ın Tarihçesi Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Ankara, 1968.
- PAKALIN, Mehmet Zeki, Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, İstanbul, 1946-1954, 3 cilt.
- PARMAKSIZOĞLU, İsmet, "Ticaret ve Nafia Nezareti", Türk Ansiklopedisi.
- RASİM, Ahmet, İstibdattan Hakimiyeti Milliye, İstanbul, 1925, c.II.
- SENCER, Muzaffer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, İstanbul, 1986.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye(1838-1876)", Türk Kültürü Araştırmaları, XXVII/1-2 (Ankara, 1989), ss.265-276.
- _____, "Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin Kuruluşu (1838-1840)", Sultan II.Mahmud ve Reformları Semineri, (Haziran 1989), İstanbul, 1990, ss.127-145.
- _____, "Parlamento Geleneğimiz Çerçevesinde Tanzimat Meclisleri", Türkiye Günlüğü, 8(Kasım 1989), ss.60-64.
- SHAW, Stanford-Ezel Kural Shaw, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, Çev.Mehmet Harmanlı, İstanbul, 1983, 2 cilt.

- SHAW, Stanford J., "19.yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", Tarih ve Toplum Derg., Çev.Püren Özgören, 76-77(Nisan-Mayıs 1990), ss.203-208, 296-303.
- SİVRİKAYA, İbrahim, "Osmanlı Devletinde Hukuk Kaidelerinin Gelişimi ve Tanzimat'dan Sonraki Uygulanaşı", Güney-Doğu Avrupa Araştırmaları Derg., I(İstanbul, 1972), ss.139-146.
- SÜREYYA, Mehmet, Sicil-i Osmanî, İstanbul, 1308, c.IV.
- ŞABANOV, F., "Osmanlı İmparatorluğunda Hükümdarlığın Hukuki Esasları", VI.Türk Tarih Kong., (Ekim 1961), Ankara, 1967, ss.428-430.
- ŞAPOLYO, Enver Behnan, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat Devri Tarihi, İstanbul, 1945.
- ŞEREF, Abdurrahman, Tarih-i Devlet-i Osmaniye, İstanbul, 1318, c.II.
- TANPINAR, Ahmet Hamdi, XIX.Asır Türk Edebiyatı Tarihi, İstanbul, 1956.
- TEMEIKURAN, Tevfik, "Divan-ı Hümayun Mühimme Kalemi", İst.Üni. Ed.Fak. Tarih Ens.Derg., 6(Ekim 1975), ss.129-175.
- TÖNÜK, Vecihi, Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu, Ankara, 1945.
- TUNAYA, Tarık Zafer, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılama Hareketleri, İstanbul, 1960.
- TÜRKAY, Cevdet, "Osmanlı Saray ve İdare Teşkilatından Örnekler", Belgelerle Türk Tarih Derg., 24(1969), ss.3-10.
- UBICINI, M.A., Türkiye 1850, Çev.Cemal Karaağaçlı, İstanbul, tarihsiz, c.I.

- UNAT, Faik Reşit, Hicrî Tarihleri Milâdi Tarihe Çevirme Kılavuzu, Ankara, 1984.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, Osmanlı Devletinin Saray Teşkilatı, Ankara, 1988.
- _____, Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, Ankara, 1984.
- _____, "Defterdar", İA.
- ÜÇOK, Coşkun-Ahmet Mumcu, Türk Hukuk Tarihi, Ankara, 1985.
- Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", Tanzimat, İstanbul, 1940, ss.139-209.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", Amme İdaresi Derg., III/2(1970).
- YAMAN, Talât Mümtaz, Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında Bir Kalem Denemesi, İstanbul, 1947.
- YAVUZ, Hulusi, "Ahmet Cevdet Paşa and the Ulema of his time", İslam Tetkikleri Enstitüsü Derg., İstanbul, 1979, c.VII, ss.177-198.