

## TÜRKİYE'DE KAZA YÖNETİMİ (1840-1876)

Prof. Dr. MUSA ÇADIRCI

Osmanlı İmparatorluğu'nda 1839'dan hemen sonra ülke yönetiminde önemli yenilikler yapılmaya başlandı. 1840-1842 tarihleri arasında uygulamaya konulan yönetim biçimi beklenileni vermekten uzak kaldı. Bunun üzerine 1842 Martı'ndan itibaren yeni düzenlemeye gidildi. Tanzimat'la birlikte getirilen muhassıllık kurumu kaldırıldı. Muhassıllara yardımcı olmak üzere oluşturulan Muhassıllık Meclisleri ise ad değiştirerek varlıklarını sürdürdü<sup>1</sup>. Bu arada çok önemli bir değişiklik daha yapılarak "Kaza" idare birimi oluşturuldu.

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri "Kaza" adı ile anılan ve başlangıçta idarî-adlî, daha sonraları ise sadece adlî bir birim olarak bu ad ve kavram bulunuyordu. Mahkemenin, kadı veya naibin bulunduğu her yerleşim bölgesi, eyalet merkezi, sancak veya voyvodalıkla yönetilen kasaba ve köyler topluluğu adlî bir birim olarak Tanzimat'ın ilânına kadar kaza adı altında varlığını devam ettirmiştir. Ancak 1842 düzenlemesiyle getirilen kaza kavramının ilkinden oldukça farklı bir anlam taşıdığını vereceğimiz bilgiler ortaya koyacak, isim benzerliğinden öte bir benzerliğin bulunmadığı görülecektir<sup>2</sup>.

1840 yılında vergilerin toplanması ve herkesin gelirine göre yılda bir veya iki defa tek bir vergi ödemesi ilkesi gözönünde tutularak, ülke düzeyinde yeni bir uygulamaya geçilmişti. Bu düzenleme ile köyden sonra yönetim birimi olarak kaza ünitesi oluşturulurken, sancak ve eyalet idaresinde de bazı değişiklikler yapılıyordu. Dönemin tek resmi gazetesi olan Takvim-i Vekayi'nin 14 Şubat 1842 tarih ve 238. def'a'sından edindiğimiz bilgiler, bu yeniliklerin gerekçesini ve niteliğini açıkça ortaya koymaktadır.

<sup>1</sup> Eyalet ve sancak merkezlerinde meclislerin oluşturulması ve ortaya çıkan sorunlar başka bir yazımızda ele alınmış olduğundan burada üzerinde durmuyoruz. Bkz. "Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", *Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, TTK, Ankara 1985, s. 257-277.

<sup>2</sup> Klâsik Osmanlı düzeninde "Kaza"nın niteliği hocam merhum Prof. Dr. Mustafa Akdağ tarafından ele alınarak işlenmiştir. Bkz. *Türkiye'nin İktisadî ve İçtimai Tarihi*, II, Ankara 1971, s. 70-74.

Padişah Abdülmecit'in Hattı-ı Hümayunu'na dayanılarak hazırlandığı belirtilen bu yazıda, hasat döneminde aşarın toplaması için muhassılların çok sayıda kimseyi görevlendirmek zorunda kaldıkları, bunların ücretleriyle sebep oldukları kayıpların devlete ödenen aşarın yarısına yakın olduğu belirtiliyordu. Ayrıca halkın da bu durumdan şikayetçi bulunduğu açıklanıyordu. Aşarı toplamakla görevlendirilen kimseler yüzünden mahsulün zamanında kaldırılmadığı, zarar edildiği vurgulanıyordu. Bunun önlenerek, halkın güvenlik ve refahını sağlamak amacıyla her sancak ve kazada hanedan ve diğer ileri gelen aile mensubu kimselerin aralarından birini kazalarına "Müdür" seçmeleri için yapılan önerinin Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'de tartışılarak oybirliği ile kabul edildiği, Padişahın da bu kararı onayladığı belirtiliyordu.

Meclis-i Vâlâ kararı gereğince, her eyaletin maliye, mülkiye ve zaptiye işleri valiye emaneten havale edilecekti. O'na yardımcı olarak bir defterdar veriliyor, eyalete bağlı sancaklara ise "Kaymakam"lar atanıyordu. Yeni oluşturulan idarî birim olan "Kaza"lara ise "Eşraf-ı hânedandan birer müdür" seçilmesi ön görülüyordu. Böylelikle ülkenin kalkınmasında ve halkın güvenlik içinde geçinip, vergilerini ödemede her hangi bir güçle karşılaşmayacakları varsayımından hareketle, yeni düzenlemenin çok yararlı olacağı kanısına da yer veriliyordu.

1842 yılı Mart'ında itibaren öngörülen yeni yönetim biçimi, Tanzimat'ın uygulandığı bütün eyaletlerde yürürlüğe konmuştur. Meclisi Vâlâ kararı doğrultusunda buralarda yani adli birer ünite olarak zaten varolan her kazada ileri gelenler toplanarak aralarından birisini müdür seçeceklerdi. Seçimde uygulanan kurallar, muhtar seçimi, âyân seçimi gibi geleneksel seçimlerde başvurulan kuralların benzeri olacaktı. İyi huylu olma, halkın ve devletin yararını kollayacak, becerikli, işbilir kimse olmak aranan genel koşullardı.

Müdürlere başlangıçta görecekları hizmet karşılığında maaş ödenmesi düşünülmüşse de kısa süre sonra bundan vazgeçilerek kazanın büyüklüğüne göre halk tarafından karşılanmak koşuluyla bunlara aylık bağlanmıştı. Ayrıca büyük yerlerde müdürlerin tek başlarına bütün işleri yapmalarına olanak bulunmadığı gözönünde tutularak, gerektiğinde hizmetlerinde 200-300 kuruş aylıkla birer kâtip çalışmalarını uygun görmüştü<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Başvekâlet Arşivi, *Aynıyat Defteri* No: 375, s. 75-76.

Müdürlerin yolsuzluk yapmamaları için bir önlem olarak “Kefalet” usulüne başvurulduğunu görüyoruz. Bilindiği gibi öteden beri Osmanlı İmparatorluğu’nda halkla doğrudan doğruya ilişki olan görevlilerin bütününden güvenilir birer “kefil” istemekteydi. Bu kural Tanzimat’tan sonra da uygulamada kalmış, muhtarlarla kaza müdürlerinden kefiller istemiştir. Böylelikle onların zimmeterine devlet gelirlerini geçirmeleri önlenecekti. Geçirdiklerinde de kendileri ödeyemezlerse kefillerinden alınacaktı.

Kaza müdürlerinin yöre ileri gelenlerince seçilmeleri her ne kadar genel kural olarak benimsenmişse de, uygulamada sancak kaymakamları akrabaları olan kimseleri bu göreve getiriyorlardı. Gerçi buna halk tepki göstermekte idi. Ama, sonuç değişmemekteydi. Ayrıca yörede bu görevi yapabilecek nitelikte kimse bulunamazsa ya da halk doğrudan doğruya hükümetin kazalarına müdür atmasını dilerse, merkezden atama yapılabildi<sup>4</sup>.

Valiler gerektiğinde kaza müdürlerinin görevlerine son verebilirlerdi. Ancak, durumu gerekçeli olarak hükümete en kısa zamanda bildirmek zorunda idiler. Özellikle zimmeterine hazine geliri geçiren ve Tanzimat’ın kesinlikle yasakladığı adlarla halktan fazla vergi toplayanların en kısa süre içinde görevden alınmaları gerekiyordu. Böyleleri neden oldukları hazine zararı ile zimmeterine geçirdikleri parayı ödemekle yükümlü bulunuyorlardı. Müdür değişikliği olduğunda, yerine “vekil” getiriliyor, sonra halkın da uygun gördüğü birisi seçimle müdürlüğe atanıyordu.

Diğer seçimlerde raslandığı gibi, müdür seçiminde de halkın iki gruba ayrıldığını görmekteyiz. Ağır basan tarafın seçimleri kazandığı ya da seçilmiş olanın görevine son verdiği sık sık görülen olaylardandı. Ancak, halkın müdür azl ve nasb işlerine karışmasının doğru olmadığı gerekçesiyle, böylesi durumlarda hükümetin doğrudan doğruya işe karışarak, müdür atadığına tanık oluyoruz. Örneğin, Konya’ya bağlı Bozkır kazası müdürü Hacı Hasan Ağa’nın müdürlük görevinde kalmasını istemeyen bir grup, onun alınarak yerine 1200 kuruş aylıkla “hariçten” birinin getirilmesini dilemişlerdi. Verilen cevapta, bu tür işlere karışmamaları hatırlatıldıktan

<sup>4</sup> Örneğin Kütahya’ya bağlı Uşak Kazası müdürü, işleri iyi yürütmediği ve halkın kendisinden hoşnut olmadığı gerekçesiyle görevinden alınarak yerine kaza vergisine ilâve edilmek şartı ile aylık 1500 kuruşla Osman Ağa’nın atanması uygun görülmüştü. *Ayniyat*, 407, s. 97. Maliye Nazarı’na yazılan 11 Ağustos 1847 tarihli Sadrazamlık yazısı. Daha sonra bu tür atamalarla ilgili olarak Eyalet Meclisleri Talimatnamesi’ne hüküm konmuştur.

sonra, müdürün değiştirilerek yerine Hulusi Paşa soyundan Hurşit Ağa'nın atandığını görüyoruz<sup>5</sup>.

Kaza müdürlerinin en önde gelen görevleri, kazalarına bağlı köylerden aşar ve benzeri vergilerin zamanında toplanmasını sağlamak idi. Bunun yanısıra halkın güvenlik içinde geçimlerini sağlamalarına yardımcı olup, Tanzimat'ın öngördüğü yeniliklerin uygulamasını kolaylaştırmak da onlara yönetmeliklerle verilmiş görevlerdi.

Müdürler, kazalarında oluşturacakları küçük meclisler vasıtasıyla, köylerden imam ve muhtarların hazırlayıp gönderecekleri vergi dağıtım cetvellerini inceliyecekler, bir önceki yılın kayıtları ile karşılaştırıp, vergisi azalan veya artan köyler görülürse nedenlerine bakıp yerinde olduğu anlaşılırsa onaylayacak ve kaymakamlara göndereceklerdi. Özellikle, yer değiştirme, göç ve benzeri nedenlerle köyünden ayrılanlara vergi yazılması için gerekli dikkati göstereceklerdi<sup>6</sup>.

Her mali yılın başında kaza müdürleri, sancak merkezine çağrılırlardı. Burada kaymakam başkanlığında oluşan kurulda onların yıllık muhasebeleri yapılırdı. Hazırlanan muhasebe defterleri kaymanlar tarafından vilayet merkezlerindeki defterdarlara gönderilir, gerekli işlemler yapıldıktan sonra Eyalet Meclisleri'ne sunulurdu. Eyalet Meclisleri bu hesapları yeni baştan inceledikten sonra özellikle halk üzerinde vergi kalıp kalmadığına bakarlardı. Kaza müdürlerinin hesaplarında eksiklik ya da yanlış görülürse, muhasebe defterleri imzalanmayarak, soruşturma açılırdı<sup>7</sup>.

Kaza müdürlerinin hazine gelirlerini zamanında eksiksiz olarak toplayıp teslim etmeleri için sıkı önemler alınıyordu. Ancak, vereceğimiz örneklerin de göstereceği üzere, istenilen olumlu sonuç alınmamış, birçok kaza müdürü hazine gelirini zamanında toplamadığı ya da zimmetine geçirdiği, halka zulmettiği gerekçeleriyle cezalandırılmışlardı.

Kazalarda güvenliğin korunması için zaptiye askerinden yeteri sayıda piyade ve süvari görevlendiriliyordu. Ayrıca müdürlerin de bunlara yardımcı olmaları gerektiriyordu. Özellikle, güvenliği korumakla yükümlü askerlerin özel işlerde kullanılmaması için müdürlere ve diğer ilgililere sık sık uyarılar yapıldığını görmekteyiz.

<sup>5</sup> *Aynıyat*, 407, s. 128.

<sup>6</sup> S. Sudi, *Defter-i muktesid*, II, Dersaadet 1307, s. 3.

<sup>7</sup> Eyalet Meclisleri Talimatnamesi (Matbu), 36, 66. maddeler.

Öte yanda müdürlerle halkın ilişkisi bu dönemde hiçte olumlu değildi. Diğer birçok yönetici gibi onlar da çoğu zaman kendi çıkarları doğrultusunda işler yapmışlardır. Sık sık görevden alınmaları veya sürgüne gönderilmeleri istenilen olumlu etkiyi yapmamış, sebep oldukları olaylar aralıksız bir şekilde sürüp gitmiştir. Özellikle hazine adına topladıkları vergileri zamanında teslim etmeyip, kişisel servet gibi değerlendirme veya zimmete geçirme, hemen hemen çoğu müdürün işlediği suç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ankara eyaletine bağlı Yabanabad Kazası Müdürü Mustafa, 1842 yılı vergi gelirlerinin geriye kalanından topladıklarını zimmetine geçirmişti. Halk durumu öğrenince hükümet merkezine başvurmuş, gerekenlerin yapılmasını istemişti. Bunun üzerine başta müdür olmak üzere kaza ileri gelenleri ve muhtarlar Ankara Eyaleti Meclis'ne çağrılarak soruşturma ve yargılama yapılmıştı. Yapılan incelemeler sonunda müdürün 1842 yılı vergisinden bir yük otuz sekiz bin elli dokuz (13805) kuruşu zamanında gerekli yerlere teslim etmediği anlaşılmıştı. Meclis Mustafa Ağa'nın görevden alınarak, zimmetine geçirdiği parayı hazineye iade etmesini kararlaştırmıştı. Kural gereği, karar onaylanmak üzere Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'ye gönderilmişti. Ankara Eyalet Melisi'nin aldığı bu karar onaylanmış, ayrıca adı geçen müdürün altı ay süreyle Tokat'a sürgün edilmesi yerinde görülmüştü<sup>8</sup>.

Konya Eyaleti'ne bağlı Hadım Kazası Müdürü Mehmet Efendi, Tanzimat'ın yasaklandığı adlarla halktan vergi adı altında para topladığı için Konya Meclisi'nde yargılanmıştı. Hesabı görüldüğünde zimmetine toplam on bin üç yüz yetmiş sekiz kuruş geçirdiği ortaya çıkmıştı. Hapsedilen müdürün yerine Eyalet Meclisi'nce başkası getirilmişti<sup>9</sup>.

Menteşe'de müdürlük yapmakta olan Tavashoğlu Osman Ağa, halkı kendi işlerinde ücretsiz çalıştırdığı, karşı koymak isteyenlerden birisini adamlarına öldürttüğü ihbar edildiğinden kovuşturma için İstanbul'dan buraya özel bir görevli mübâşir olarak gönderilmişti<sup>10</sup>.

Çankırı (Kengiri) Sancağı'na bağlı Kalecik Kazası Müdürü Hacı Mustafa Ağa, yine Tanzimat'ın kurallarına uymayan davranışlarından ötürü şikâyet edilmişti. Ankara Meclis'inde yargılandığında doksan bir bin dört

<sup>8</sup> *Aynıyat*, 381, s. 23.

<sup>9</sup> *Aynıyat*, 381, s. 13-14.

<sup>10</sup> *Aynıyat*, 378, s. 44.

yüz kırk yedi kuruş vergiyi zimmetine geçirdiği ortaya çıkmıştı. Görevden alınan Mustafa Ağa'nın yerine halkın isteği ile kaza ileri gelenlerinden Hacı Ahmet Ağa müdür seçilmişti. Mustafa Ağa, yaptığı ek savunmada yetmiş yedi bin dokuz yüz kırk yedi kuruş zimmeti olduğunu arta kalan paranın masraflara gittiğini öne sürmüştü. Bunun üzerine Maliye Nazırına ve Meclis-i Vâlâ'ya durum iletilmiş, yeniden yapılan muhasebesi sonunda suçlu olduğu kesinleşmiş ve kendisinden hazine alacağı tahsil edildikten sonra bir yıl süreyle Amasya'ya sürülmüştü<sup>11</sup>.

Nevşehir'de müdürlük yaparken uygunsuz tumumu nedeniyle görevden alınan Mehmet Ağa, eski müftü, sandık emini ve kardeşiyle birlikte etrafına topladığı kimselerle yeniden müdür olmak için çaba gösterdiğinden, şer'inin def'i için sürgüne gönderilmeleri Niğde kaymakamı ve Nevşehir Meclisi tarafından Meclis-i Vâlâ'ya önerilmişti. Bunun üzerine Konuya Müşiri'nden soruşturma yapılarak gerçeğin ortaya çıkarılması ve neticesinin bildirilmesi istenmişti<sup>12</sup>.

Edirne Eyaleti'ne bağlı Kızanlık Kazası'nda Tanzimat'tan önce voyvolya yaparken, halktan para aldığı iddia edilen Mehmet Ağa, müdürlük yaparken de aynı suçu işlediği gerekçesiyle görevden alınmıştı. Verilen kararda adı geçen muhasebesinin yapılması için Maliye Nezareti'ne ve Edirne valisine direktif verilmekteydi<sup>13</sup>.

Örnekleri çoğaltabilecek bilgi ve belgeler elimizde bulunmaktadır. 1845 yılında Bozok Eyaleti Valisi Musa Safetti, Kastomonu Valisi Hamdi, Ankara ve Çankırı kaymakamlarına ve buralardaki kaza müdürlerine gönderilen fermanda özetle, 1845'ten itibaren izinli olarak memleketlerine gönderilen askerler geri çağrılmışlarsa da kaza müdürlerinin bu konuda gerekli ciddi önlemleri almadıkları gibi, bazı müdürlerle meclis üyelerinin ve muhtarların askerleri kendi özel işlerinde kullanarak öteye beriye yolladıkları belirtiliyordu. Ayrıca müdürlerin tahrir memurlarına yardımcı olmadıkları, yanlarına asker vermedikleri, izinli gönderilen askerlerden bile sebepsiz yere para aldıklarının anlaşıldığı, bu tür olayların mutlaka önlenmesi gereği emrediliyordu<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Mustafa Ağa'dan hazine alacağı tahsil edildikten sonra Amasya'ya bir yıl süre ile sürülmüştü. Daha sonra cezasının bitimine üçbuçuk ay kala bağışlamasını dilemiş, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye bu isteği uygun bularak serbest bırakılmasına karar vermişti. *Ayniyat*, 381, s. 52.

<sup>12</sup> *Ayniyat*, 387, s. 87-88.

<sup>13</sup> *Ayniyat*, 392, s. 22.

<sup>14</sup> Ankara Etnoğrafya Müzesi, *Çankırı Şer'îye Sicili*, Defter No: 28, s. 1.

Ereğli Kazası'nda müdür iken kardeşiyle birlikte inşa ettikleri kalyon işi ile ilgili olarak sundukları defterde, işçi yevmiyeleriyle kereste ve benzeri konularda fahiş fiatlar gösteren İsmail Ağa'dan kalyonun satın alınması ve olayın soruşturulması için Kaptan Paşa'ya emir verilmişti<sup>15</sup>.

1842-1845 yılları arasında kaza müdürlerinin neden oldukları olaylardan bazılarını aktardık. Onların vergileri zamanında hazineye göndermeyecek, zimmetlerine geçirmeleri ve kişisel servet gibi kullanmalarının önüne geçmek için sık sık sadrazam tarafından yazılar ve emirler çıkarıldığını gördük. Ne var ki geneleksen yollarla yapılan bu tür uyarılar, istenilen sonucu vermekten uzak kalıyordu. Nitekim 1845 yılına ait olup "Ber vech-i maktu" müdürlerin deruhte ettikleri verginin Tanzimat'ın uygulandığı yörelerden toplanarak hazineye göndedilmediği, Maliye Nezareti'nce Meclis-i Vâlâ'ya bildirilmişti. Bunun üzerine sadrazam, 5 Mayıs 1845'te bütün valilere gönderdiği yazıda kaza müdürlerinin hazine gelirlerini en kısa zamanda teslim etmelerini, bunu gerçekleştirmeyenlerin mallarının meclislerce saptanarak satılması elde edilecek gelirin hazine alacağına karşılık olarak gönderilmesi isteniyordu<sup>16</sup>. Ancak bu uyarıya rağmen durumun değişmediğini olaylar göstermektedir.

Çorum Kazası müdürü iken işine son verilen ve muhasebesi yapılan Mehmet Ağa'nın köy ve aşiretler öşrü ile diğer hazine gelirlerinden toplam dört yüz otuz bin kuruşu zimmetine geçirdiği, bunun seksen yedi bin kuruşunun masraflara gittiği, kalanın kendisinden alınarak, süresiz sürgün edilmesi kararlaştırılmıştı<sup>17</sup>.

22 Şubat 1846'da Konya valisine gönderilen sadrazamlık yazısında Gölhisar-ı Hamid kazası müdürü Danabaşoğlu Ahmet Ağa'nın kaza masrafları ve diğer giderler adı altında kırk iki bin beş yüz, Afşar Kazası müdürünün sekiz bin, Eğridir müdürünün on iki bin, Keçiborlu müdürünün ise üç bin beş yüz kuruş parayı kendileri için topladıklarının anlaşıldığı, Gölhisar müftüsünün bu tür şeylerin Padişah buyruğuna aykırı olduğunu belirtmesi üzerine, Müdür Ahmet Ağa'nın onu istifaya zorladığı, bu yüzden müftünün Isparta'ya kaçmak zorunda kaldığı belirtiliyordu<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> *Aynıyat*, 388, s. 3.

<sup>16</sup> Ankara Etnoğraf Müzesi, *Kayseri Şer'îye Sicili*, Defter No: 206, s. 2.

<sup>17</sup> *Ankara Şer'îye Sicili*, 254, belge 130.

<sup>18</sup> *Aynıyat*, 399, s. 63. Konya valisine yazılan 22 Şubat 1846 tarihli yazı.

Karahisar Sancağı'na bağlı Sandıklı Kazası Müdürü Ali Ağa, altmış beş bin yedi yüz seksen yedi buçuk kuruş hazine gelirinden, kırk iki bin yüz seksen buçuk kuruşu ise halktan zorla olarak zimmetine geçirdiği için yargılanmıştı<sup>19</sup>.

Kandıra Kazası müdürü, yapılan şikâyetler üzerine İstanbul'a çağrılarak Meclis-i Vâlâ'da yargılanmış, suçlu görülerek, hakkında gerekenlerin yapılması, ayrıca ondan yana yanlış bilgiler veren üç Meclis üyesinin de diğerlerine örnek olmak üzere ikişer ay süre ile Sinop'a sürgünleri kararlaştırılmıştı<sup>20</sup>.

Kırşehir Kazası müdürü iken halka zulm ederek zimmetine para geçirdiği gerekçesiyle Mehmet Ağa, görevden alınarak yerine Divriği hanedanından Ahmet Bey bin kuruş maaşla atanmıştı<sup>21</sup>.

Turhal Kasabası Müdürü Kasapzade Hacı Ahmet Ağa, hergün köyle-ri dolaşarak, halkı rencide ettiği ve güvenliği sağlamakta başarılı görülmediğinden azledilmişti<sup>22</sup>.

Karesi Sancağına bağlı Bergama Kazası müdürü de uygunsuz davranışlarından ötürü görevden alınmıştı. Meclis üyelerinin de gereği kadar çalışmadıkları, değiştirilmeleri isteniyordu<sup>23</sup>.

Kütahya'nın Dağardı Kazası Müdürü Süleyman Ağa, halktan yirmi yedi bin kuruş cerime aldığı için işine son verilmişti. Vilayet sınırları içinde uygun bir yere sürgün edilecekti<sup>24</sup>.

Milas Kazası Müdürü Ali Çavuoğlu Osman'ın, kardeşleriyle birlikte istenmeyen kimseleri meclis üyeliğine getirterek, halka zulm ettiği, görevinden alınarak yerine kaza halinden anlar birinin atanması için başvuru yapılmıştı. Bunun üzerine durumun araştırılarak sonucun bildirilmesi istenmişti<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> *Ayniyat*, 401, s. 9. Hüdâvendigâr müşirine gönderilen 20 Ekim 1846 tarihli yazı. Ali Ağa'nın hazine ile halkla olan borcunu ödemesi kararlaştırılmıştı.

<sup>20</sup> *Takvim-i Vekayi*, defa 374.

<sup>21</sup> *Ayniyat*, 401, s. 14.

<sup>22</sup> *Ayniyat*, 412, s. 49-50.

<sup>23</sup> *Ayniyat*, 409, s. 130.

<sup>24</sup> *Ayniyat*, 411, s. 95.

<sup>25</sup> *Ayniyat*, 411, s. 114.



Ayvalıdere Kazası Müdürü Ahmet Ağa'nın yönetimde başarısız olduğuna mahkemece karar verildiğinden, görevden alınarak, yerine başkasının atanması gerekmişse de halkın iki gruba bölünmesinden ötürü bunun gerçekleştirmediği birkaç köyden oluşan bu kazanın Hekimhan'a bağlanarak ora müdürünce yönetilmesi vali ve defterdar tarafından istenmişti. Meclis-i Vâlâ durumu bir daha araştırmalarını, bunun mümkün olup olmadığının yeniden bildirilmesine karar vermişti<sup>26</sup>.

Edirne valisine 11 Temmuz 1849'da gönderilen sadrazamlık yazısında, Kırkkilise'ye iki saat uzaklıkta bulunan derbente görevli zaptiye erlerinin fakir fukaraya dağdan ücretsiz odun kestirip naklettirdikleri, Kara Peykâr köyü güvenlik görevlisine aylık ödendiği halde, yem ve yiyecekler diğer giderlerini gezdiği köylerden Tanzimat öncesinde olduğu gibi "bâd-ı hava" olarak aldığı, kaza müdürü İsmail Bey'in de topladığı aşarı halka ücretsiz olarak iskeleye taşıttığı, bölgede zahirenin satış fiyatı en fazla on dört kuruşken, kendininkinin kilesini zorla on sekizer kuruştan sattığı, diğer mültezimlerle de işbirliği yaparak, onların da fazladan vergi almalarına göz yumduğu ayrıca zaptiye erlerini eksik kullanarak, kendi hizmetkârlarını zaptiye görevinde çalıştırmak gibi uygunsuzluklar yaptığının istihbar edildiği, bütün bu hususların soruşturulup, gerekli önlemlerin alınması ve sonucun bildirilmesi isteniyordu<sup>27</sup>. Yine aynı validen eski Aydos müdürü kapıcıbaşı rütbelilerden Şerif Bey'in Padişah'ın Rumeli Seyahati<sup>28</sup> sırasında topladığı tereyağı ve erzakın bedelini halka ödemediği, aşarı beşte ve yedide bir oranında topladığı, kendine ait çiftliklerin ürünlerini karşılığını ödenmeden iskeleye taşıttığı, bu yüzden Vize Meclisi'nde yargılanarak suçlu görüldüğü ve yetmiş sekiz bin kuruşu zimmetine geçirdiğinin anlaşıldığı, ancak bir kere de Edirne Meclisi'nde yargılanarak gerçeğin ortaya çıkarılması öngörülüyordu. Bunun üzerine adı geçen mecliste yapılan soruşturma ve yargılama sonunda, Şerif Bey'in ifadesinde halktan aldığı yağ ve erzakın bedellerini ödemek istediğini fakat verdiği fiyatı halkın az gördüğü, öteden beri halkla bu tür alıp vereceğinin bulunduğu, aşarı ise rıza ve senetleri üzerine topladığını, zimmetine geçirdiği paranın bir kısmı-

<sup>26</sup> *Ayniyat*, 414, s. 116, Harput valisine gönderilen 27 Haziran 1849 tarihli Sadrazamlık yazısı.

<sup>27</sup> *Ayniyat*, 414, s. 74.

<sup>28</sup> Abdülmecid bu vesile ile yayınladığı Hatt-ı Hümayunu'nda halka hiçbir şekilde baskı ve zulm yapılmamasını istediğini, gerçek durumu bizzat görerek, gerekli önlemleri alacağını, halkı daha iyi imkânlarla kavuşturmanın yollarını aradığını dile getiriyordu. Bkz. Rifat Paşa, *Muharrerât-ı Nadire*, C. I., s. 4-5.

nı “poliçe” olarak gönderdiğini, kalanını da sandığa ödeyeceğini açıklamıştı. Edirne Meclisi bu ifadeyi benimsemiş Şerif Bey’i bu kez suçsuz bulmuştu. Durum Meclis-i Vâlâ’ya iletildiğinde bu kararın bir daha gözden geçirilmesi ve şu sorulara cevap aranması istenmişti. Aşar’ın hangi kurala göre onda birden fazla alındığı, halka ücretsiz ya da az ücretle işlerini angarya olarak gördürüp gördürmediği, erzak bedellerini ödememek için gösterdiği nedenlerin yerinde olmadığı, eğer fiat az görülmüşse niçin durumun hükümete iletilmediğinin araştırılarak sonucun bildirilmesi emrediliyordu<sup>29</sup>.

5 Mayıs 1851’de Ankara valisine gönderilen bir başka yazıda ise Kırşehir müdürü iken zimmetine vergiden altı yılda toplam on dört bin kuruştan fazla para geçirdiği anlaşılan Mehmet Ağa’nın görevden alındığı, ancak ayrıca iki yüz on altı bin iki yüz kuruşu da vergi olarak fazladan topladığı, bunun on yedi bin beş yüz kuruşunun nereye harcandığını belirtmediği, kaza işlerine harcadığını söylediği seksen iki bin kuruşla vergi toplayanlara vergi olduğunu ileri sürdüğü yirmi beş bin kuruş ve müfredatı açıklamayan seksen iki bin kuruşun gerçekten kaza işlerine kullandığı anlaşılır ve halk da kabul ederse, kalanının kendisinden tahsili öngörülmüyordu<sup>30</sup>.

Öte yandan Seferihisar Kazası müdürü ile meclis üyeleri ve müdürün kâtabinin vergi alacağı ile ilgili sahte defter ve mazbata tanzim ve takdim ettikleri için görevlerinden alınarak, müdürün Sivas’a sürülmesi isteniyordu<sup>31</sup>. Aynı şekilde Kayseri Sancağı’na bağlı İncesu Kazası müdür, naib, müftü ve meclis üyelerinin uygunsuz tutumlarından ötürü görevlerinden alındıklarını görüyoruz<sup>32</sup>.

Kırşehir Kazası Müdürü Nâsir Bey de hazine gelirinden zimmetine elli dört bin kuruş geçirdiği için azledilmişti<sup>33</sup>. 17 Mayıs 1854 tarihli bir diğer yazı ile Bozok Sancağı’na bağlı Sorgun Kazası Müdürü Ahmet Ağa, belirtilen suçlara benzer suç işlediğinden görevden alınıyordu. Yerine sekiz yüz kuruş aylıkla diğer birisi müdür olarak atanıyordu<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> *Ayniyat*, 414, s. 73-74.

<sup>30</sup> *Ayniyat*, 418, s. 21-22.

<sup>31</sup> *Ayniyat*, 427, s. 82.

<sup>32</sup> *Ayniyat*, 425, s. 40.

<sup>33</sup> *Ayniyat*, 425, s. 107.

<sup>34</sup> *Ayniyat*, 433, s. 77. 17 Mayıs 1854 tarihli yazı.

1842 yılından başlayarak, yeni düzenlemelerin yapıldığı tarihe kadar geçen sürede nerelerde ne şekilde suç işlendiğini açıkca göz önüne sermek amacıyla, müdürlerin adlarını vererek sebep oldukları olayları kronolojik sıraya uygun olarak vermeye çalıştık. Böylece hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde Tanzimat'ın yönetimin bu alt basamağında gerçekleştirmek istediği halktan ve devletten yana yeniliklerin neden başarıya ulaşmadığını da sanırım bir ölçüde kanıtladık. Görüldüğü gibi kaza müdürlerinin başta gelen görevleri vergilerin toplanmasıydı. Bu yüzden onları birer yönetici olarak değil de kaza merkezlerinde sürekli oturan birer tahsildar olarak nitelemek mümkündür. Bunun yanısıra naip ve kazanın ileri gelen kimleriyle birlikte oluşturdukları küçük kurul (meclis) aracılığı ile yönetimi ilgilendiren işlerin de müdürlerce yapıldığını özellikle belirtmek gerekiyor. Tanzimat öncesi kimi yerleşim yerlerinde voyvodaların ve çoğu yerde de âyanların yaptıkları hizmetler, Tanzimat'la birlikte kaza müdürlerine devredilmiştir. Onlar kazalarına bağlı köy muhtarları ve imamlarınının da yardımcılarıyla bölgenin hazineye doğrudan doğruya ödemekle yükümlü olduğu şer'i vergileri toplama işini uzun bir süre yapagelmışlerdir. İç güvenliğinin korunmasında ve benzeri diğer işlerin görülmesinde de müdürlere önemli sorumluluk yüklenmişti. Ancak, uygulamada istenilen başarı sağlanamayınca, yeni önlemler alınmış, ülke yönetiminde arka arkaya yapılan değişikliklerle müdürlük kurumu kaldırılmış, yerine kaza yöneticisi olarak hükümetçe "kaymakam" atanmıştır. bu yeni uygulama ve düzenlemeyi ayrıntularıyla ortaya koymaya çalışacağız.

Kırım Savaşı'nın bitiminde Paris Barış Antlaşması'nın imzalanmasından altı hafta önce ilân edilen Islahat Fermanı'nda umumun can, mal, ırz ve namus emniyetinin sağlanacağı, vergilerin eşitlik ilkesine göre alınacağı, iltizam usulünün son bulacağı, karma mahkemelerin kurulacağı yinelenmekteydi. Özellikle ülke yönetiminde bu arada kaza idaresinde de düzenlemeler yapılacağı belirtiliyordu. Tanzimat Fermanı'nın ilkelerini daha kapsamlı olarak tekrarlayan bu Ferman, Paris Antlaşması'na katılan devletlerin baskısıyla hazırlanmıştı. Taşra yönetiminde mahalli meclis ve kullarda azınlıkların hak ve statülerinin sağlanması için bu devletler istemekte idiler.

Gerek Tanzimat'ın ilânından beri uygulamada ortaya çıkan sorunlar gerekse dış baskılar, Osmanlı yönetimini taşra idaresine yeni baştan düzenlemek zorunda bırakmıştı. Nitekim ilk önemli düzenleme 22 Eylül 1858'de yayınlanan "Vülât-ı İ'zâm ve mutasarrıfın-i kirâm ile Kayma-

kamların ve müdürlerin vezâifini şâmil talimat” ile yapıyordu. Bu talimatta, eyalet, sancak ve kaza yöneticilerinin görevleriyle, güvenlik ve adalet işlerinin nasıl yürütüleceği belirleniyordu. Yönetmeliğin dördüncü bâbı kaza yönetimine ayrılmıştı.

Kazanın mülkiye, maliye, zaptiye ve diğer işlerinden müdür sorumlu tutuluyor, göreceği işler: Güvenliğin sağlanması, Kaza merkezinde bakılacak dava ve anlaşmazlıkların kaza meclisinde şeriat ve kanunlara uygun olarak adalet ve hakkaniyet üzere görülmesi, Hazineye (Devlete) ait gelirlerin kurallar çerçevesinde zamanında toplanarak ilgili yerlere teslim edilmesi, her sınıf teb'a hakkında eşit muamele yapılarak kimsenin haksızlığa uğramaması, korunması şeklinde belirlenmişti. Ayrıca eyalet merkezlerine doğrudan bağlı kazaların müdürleri, valilerin, sancaklara bağlı bulunanların ise kaymakamların maiyetinde olduklarından gerek bunların ve gerekse devletin vereceği görev ve emirleri yerine getirmekle yükümlü tutuluyorlardı. Müdürler gerek gördüklerinde sancak merkezine başvurup bilgi ve yardım isteyebileceklerdi<sup>35</sup>.

Kaza merkezlerinde görülerek davaların adalet ve hakkaniyet üzere sonuçlandırılarak kimsenin zulm görmemesine dikkat edecekler, sancak veya eyalet merkezinde çözümlenmesi gerekli suç ve cinayet davalarında, olayın geçtiği yerde ilk soruşturmayı yaparak tutanağı ile birlikte hemen sancak merkezine göndereceklerdi. Suçluları getirip götürürken yolda firar etmelerine imkân verilmeyecekti.

Memur oldukları kazanın, kasaba, köy, saha gibi bütün kesimlerinde güvenliğin sağlanarak, can, ırz, dokunulmazlığının korunmasına, gidip gelenlerin durumlarının araştırılarak, kuralların bütünüyle uygulanmasına, zaptiye neferleriyle diğer görevlilerin kimseden karşılıksız yiyecek ve yem almamalarına dikkat edeceklerdi.

Zaptiye hizmetinde çalıştıracakları kimseleri, güvenilir, dürüst kimseler arasında seçecekler, bunları uşak gibi kendi hizmetlerinde kullanmayacak-

<sup>35</sup> Bu talimat, evahir-i Şaban 1279 (Şubat 1862)'de basılan "Düster'un 352-365. Sayfalarında yer almaktadır. Mukadidime, me'murinin vezâyif-i umumiyesi, Bâb-ı Evvel: Vülât-izâmî'n vezâifi, Bâb-ı sani: Mutasarrıfın-ı Kirâm'ın vezâifi; Bâb-ı salis: Kaimekamların vezâifi; Bâb-ı Râbi: Kaza Müdürlerinin vezâifi (37-46. maddeler) gibi kısımlardan oluşmaktadır. Her nedense Tanzimat döneminde ülke yönetiminde yapılan düzenlemeleri sözkonusu edenler, bu talimattan habersiz görünmektedirler. Bu durum son yıllarda yapılan araştırmalarda da göze çarpmaktadır. Bkz. İ. Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1876)*, Ankara 1974; Roderic H. Davison, *Reform In The Ottoman Empire (1856-1878)* Princeton University Press, 1963.

lardı. Sınırları dahilinde yol kesilmesi, baskın ve soygun düzenlemesi gibi eşkiyalık görüldüğünde, mevcut zaptiye ile derhal müdahale edecekler, ellerindeki güç yeterli değilse, takviye edebileceklerdi. Gerekirse Nizâmiye askerinden ve civar kaza güvenlik kuvvetlerinden yardım isteyebileceklerdi. Bunu sağlayamazlarsa ya da yeterli olmasa Eyalet merkezine haber salıp, yardım çağırabileceklerdi.

Devlet gelirlerinin, şunun bunun üzerinde bakaya olarak kalmamasına, zamanında toplanarak hazineye teslim edilmesine özen göstereceklerdi. Vergiler eşitlik ilkesi gözünde tutularak dağıtılacak, kimseden fazla bir şey istenmeyecekti. Mültezimler, ellerindeki yetki belgesine göre çalışmalarını sürdürecekler, kimseye haksızlık etmeyeceklerdi. Hazine gelirlerinin toplanmasında gecikme ve aksama olursa, müdürler durumu anında kaymakamlara bildireceklerdi.

Sandık eminleri de kendilerine teslim edilen gelirleri derhal sancak merkezine göndermekle yükümlü idiler. Ziraat ve ticaretin ilerlemesi, bayındırlık işlerine gerekli önemin verilmesi de müdürlerin görevleri arasında sayılmakta idi.

Kaza müdürleri, sancak merkezine bildirecekleri konuları, ola geldiği gibi "Kaza meclisi"nde görüştürüp, karara bağlayacaklar, tutanağı ile birlikte sunacaklardı. Gerek gördüklerinde doğrudan doğruya ilgililere başvuruda bulunabileceklerdi.

22 Eylül 1858 tarihli talimatın 21. maddesi, kaza müdürlerinin görevden alınmaları ve yerlerine yenilerinin atanması ile ilgilidir. Buna göre, görevlerinde kusur etmeleri veya kötü yönetimleri yüzünden azlı icabedenlerin yerlerine, mesuliyeti kendi üzerinde olmak şartı ile vali yenisini atayıp, durumu hükümete bildirmekle yükümlü idi. Şayet güveneceği adam bulamazsa, İstanbul'dan müdür isteyecekti. Olageldiği üzere valiler tarafından seçilen müdürler, zimmetlerine para geçirdiklerinde, Ceza Kanununun öngördüğü cezaya çarptırılacakları gibi, devlet alacağı kendilerinden veya kefillerinden alınmazsa ilgili valilerden tahsil edilecekti<sup>36</sup>.

Müdürlüğe atanacaklar için tavsiye mektubu yazmak yasaklanmakla birlikte gerek görüldüğünde sadrazamın emri ile öneride bulunmaları istendiğinde vükela ve diğerleri tavsiyede bulunabileceklerdi. Bu mektuplar

<sup>36</sup> Düstur (1862), s. 356-357.

valiler tarafından doğrudan doğruya sadrazama iletilecek başka bir işlem yapılmayacaktı<sup>37</sup>.

1858'den sorda yönetimle ilgili bazı düzenlemeler sürmüştür. Örneğin 20 Şubat 1860 tarihli "Talimat-ı umumiye"nin 16. bendi, kazalarda maliye işlerinin nasıl yapılacağına ayrılmıştı. Buna göre, yıl bitiminde, meclisler kazalarında gelir gider hesaplarını yapacaklar, düzenleyecekleri defterleri sancak yöneticisine sunacaklardı. Burada bütün kazalardan gelen hesapların yıllık muhasebeleri (Sal muhasebesi defteri) yapılacak, hazırlanan defterlerden birisi hazineye gönderilecek, diğeri de mahallinde saklanacaktı. Bu defterler imzalanıp mühürlendikten sonra müdürlere geri verilecekti. Ayrıca sandık emînleriyle de yıllık muhasebe yapılacaktı. Bunların mal katipleriyle birlikte verdikleri aylık gelir-gider ilmuhaberleri saklanacak, ayrıca bütün gelir-giderleri gösteren "Müfredat İlmuhaberî" tanzim ve muhasebeci ile mal kâtipleri tarafından imzalanarak onaylanacaktı.

12 Mart 1862'de yapılan bir düzenleme ile de kaza müdürlerinin resmi günlerde üniforma giymeleri konusuna açıklık getiriliyordu. buna göre gerek Mekteb-i Mülkiye'den mezun olmuş gerekse dışardan müdür olacak dereceye gelmiş olanlar, resmi günlerde rütbelerine uygun üniforma giyeceklerdi. Bu seviyede olmayan müdürler ise yalnız memuriyetlerine mahsus bulunmak üzere "Kapıcıbaşılık" üniforması giyebileceklerdi<sup>38</sup>.

8 Kasım 1864 (7 Cemaziyelahir 1281) tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren "Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi", taşra yönetimini yeni baştan düzenlemiştir<sup>39</sup>. Bu Nizâmnamede kaza yönetimi ile ilgili olarak yapılan değişiklikler şöyledir:

Her sancak, kazaların birleştirilmesinden oluşmakta ve "...her bir kaza dahi bir müdürlük" olarak değerlendirilmektedir. Her kaza bölgesinin baş kasabası müdürün oturacağı yerleşim birimidir.

Kaza, köylere bölünmüş olup, her köy "bir idare-i belediye" olacaktır. Bazı köylerin birleştirilmesiyle oluşan küçük daireler mevkileri itibariyle

<sup>37</sup> Bkz. Ek.

<sup>38</sup> *Düstur*, I, (1289) s. 761. Kaza kaymakamlarının üniformalarına dair Fıkra-i Nizamiye.

<sup>39</sup> "Tuna vilâyeti nâmiyle bu kere teşkil olunan dairenin idare-i umumiye ve hususiyesine ve ta'yin olunacak me'murların suret-i intihableriyle vezâif-i dâimesine dair nizâmname" başlığı altında 7 Cemaziyelahir 1281 (8 Kasım 1864) tarihinde yayınlanan bu nizâmname "Düstur-i Atik" adı altında basılan *Düstur*'ün 517-536 sayfalarında yer almaktadır. Ayrıca *Takvim-i Vekayi*'de yayınlanmıştır.

kaza olmayıp, diğer bir kazaya bağlanarak yönetilecek ve buralar "Nahiye" itibar olunacaktı. Kasaba ve şehirlerde elli hane bir mahalle sayılacak ve köy hükmünde bulunacaktı<sup>40</sup>.

Her kazada mülkiye, maliye ve zaptiye işlerine bakmak üzere devletçe görevlendirilen bir müdür bulunacak, bunun birinci derecede amiri liva kaymakamı olacaktı. Hükümetin, vali ve kaymakamın yapılmasını isteyecekleri bütün işleri yapmakla yükümlü oldukları gibi, sınırları içerisindeki dahili işleri de göreceklerdi.

Kazanın mali işleri, devlet gelirlerinin toplanması ve liva merkezine gönderilmesi müdürün vazifeleri arasında sayılmıştı. Bu işleri görebilmesi için bir, icabına göre iki kaza kâtibi kendisine yardım edecekti.

Müdür başkanlığında bir "İdare Meclisi" oluşturulacak, merkez kazanın hakimi, müftüsü ile müslüman olmayanların "Reis-i Ruhanileri", kaza kâtibi ve dört üye bu kurulu oluşturacaktı. Dört üyenin ikisi müslüman olmayan toplulukları temsilen seçilerek görevlendirilecekti.

Kaza idare meclisi, mülkiye, maliye, zaptiye, tahsiliye, nafia tapu ve ziraate dair işlerin yürütülmesiyle görevlendiriliyordu. Hukuk işlerine karışmayacaktı. Çalışma biçimi ve kararlarının uygulanması özel bir yönetmelikle ayrıca belirlenecekti.

Kazada bulunacak zaptiye askerinin amiri kaza müdürü idi. Sancak kaymakamından alacağı emre göre ve zaptiye nizamnamesindeki kurallara uygun olarak bunlara hizmet yaptıracaktı.

Kazada hukuk işleri, hâkimin başkanlığında oluşturulan kurula "Meclis-i Deavi"ye bırakılmakla birlikte, şeriat mahkemesi de varlığını sürdürmekteydi. Müslümanlar doğrudan şeriatı ilgilendiren hukuk işlerini burada halledeceklerdi. Müslüman olmayanların bu tür sorunları da olduğu gibi kendi cemaatleri içinde çözümlenecekti. Meclis-i Deavi, hâkim ve ikisi müslüman diğer ikisi müslüman olmayan dört "Mümeyyiz"den oluşmaktaydı. Üyeler, kazalarda yapılacak genel seçimlerle belirleneceklerdi<sup>41</sup>. Bunun için özel bir kurul niteliği taşıyan Meclis-i Deavi bütün davalara bakmakla yükümlü değildi. Bu kurul şer'i ve ruhani davalarla cinayet

<sup>40</sup> *Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi* adı altında kısaltarak verdiğimiz, nizamnamenin 4. ve 5. maddeleri.

<sup>41</sup> *Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi*, s. 568-569, Kaza'nın Umur-ı Hukukîyesi, 54-57. maddeler.

ve ticaret davaları dışındaki anlaşmazlıkları görüşüp karara bağlamakla görevli tutulmuştu. Burada alınan kararlar müdür'e bildirilecek, müdür yetkisinde olanları uygulamaya koyacak, diğerlerini de kaymakama arzedecekti.

Tuna Vilâyeti Nizâmnamesinin 71. maddesi, kaza'da seçimlerin nasıl yapılacağını hükme bağlıyordu. Her kaza merkezinde iki yılda bir seçim kurulu (Cemiyet-i tefrik) oluşturulacaktı. Bu kurula kaza müdürü, hâkim, müftü, müslüman olmayan toplulukların reis ve ruhanileriyle kaza kâtipleri gireceklerdi. Cemiyet-i tefrik, gerek kaza merkezi halkından gerekse köylerde oturanlardan yılda 150 kuruş vergi ödeyen 30 yaşını tamamlamış Osmanlı uyruğu, mümkün mertebe okur-yazar olmak koşuluyla önce kaza idare meclisi için seçilecek kimselerin üç misline eşit, yarısı müslüman diğer yarısı müslüman olmayan kimselerden ilk senede 12 ve sonraları altışar kişiyi belirleyecekti. Daha sonra aynı yöntemle Meclis-i Deavi için seçileceklerin üç misline eşit, yarısı müslüman kalanı müslüman olmayanlardan ilk yıl için oniki, sonraları altışar müslüman olmayanlardan ilk yıl için oniki, sonraları altışar kimseyi ayıracaktı. Böylece belirlenen isimler tutunağa geçirilecek, köylere gönderilecekti. Köy ihtiyar meclisleri toplanarak, idare meclisi ve mümeyyizlik için seçilecek kimselerin iki misli aday belirleyecekti. Yani oniki kişilik listeden sekiz kişiyi saptayıp tutanakla bunların adlarını tekrar kaza merkezine bildireceklerdi. Bütün köylerden gelen listeler, seçim kurulunca her köy bir oy kabul edilerek tasnife tabi tutulacak, iki misli aday belirlenerek liva merkezine kaymakam'a sunulacaktı.

Kaymakam kazalardan gelen isimler arasında uygun gördüklerini "Meclis-i İdare Azalığı"na ve "Meclis-i Deavi Mümeyyizliği"ne getirecekti. İsimleri kaza müdürlerine kaymakam yazısı "Buyruldu"su ile bildirilecekti. Bu arada kaymakam gerek görürse liva idare meclisinin oyuna da başvurabilecekti.

Görüldü gibi Tuna Vilâyeti Nizâmnamesiyle kaza yönetiminde önceki döneme oranla önemli bazı yenilikler yapılmıştır. Yönetici olarak müdür aynı unvanla iş başında kalmış olmakla birlikte, yargı işleri, yönetiminden tamamen ayrı bir meclise bırakılmıştı. Tek meclis yerine iki ayrı kurul oluşturulmakta, idare meclisinin başkanlığı müdüre, yargı kurulununki ise hâkime bırakılmaktadır.

Müdür, kaza idare meclisiyle birlikte, yönetim, maliye ve güvenlik işlerini yürütmekle yükümlü tutulmaktadır. Bu süregelen uygulamaya uy-



gun bir düzenlemedir. Öte yanda idare meclisi ile dava meclisinin üyelerinden bir kısmı, karmaşık bir seçim sistemiyle belirlenmektedir. Bu seçimin nasıl yapılacağı ayrıntılarıyla nizamnamede yer almış bulunmaktadır.

Tuna Vilâyeti Nizamnamesi'nin geliştirilip bütün İmparatorlukta uygulanmaya konulmasından sonra da kaza yönetiminde önemli bir değişikliğe gidilmemiştir. Kaza müdürü yerine bu göreve hükümetçe atanan kimseye "Kaymakam" unvanı verilmiş, sancak idaresi ise "Mutasarrıf"a devredilmiştir. Meclislerin seçilecek üyelerinin sayıları ise dörtten üçe indirilmiştir. Bu değişiklikler 1867'de yayınlanan "Vilâyet Nizâmnamesi"yle gerçekleştirilmiştir<sup>42</sup>. Daha sonra 22 Ocak 1871'de çıkarılan "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizâmnamesi"nde de aynen benimsenerek İmparatorluğun dağılışına kadar yürürlükte kalmıştır. Şu farkla ki İdare Meclisinin görevleri daha ayrıntılı olarak bu son Nizâmnamede yer almış bulunmaktadır. Kazaların maliye işleri "Kaza mal müdürleri"ne bırakılmış, bunların maliye nizâmnamesindeki hükümlere göre çalışmaları öngörülmüştür. Kaza kâtiplerinin dışında yine ilk kez emlak ve nüfus memurları görevlendiriliyor, bunların bakacakları işler sıralanıyordu. Güvenliği sağlamakla görevli zaptiye askeri için de yeni bir düzenleme yapılıyor, bu işte görevli olanların en yüksek rütbeli olanı sorumlu tutularak kaymakamın denetimine veriliyordu<sup>43</sup>.

Öte yanda köyle kaza arasında "Nahiye" idari bir birim olarak oluşturuluyor, yönetimi ayrıntılarıyla belirleniyordu Nahiye müdürlerinin denetimleri de kaymakamlara veriliyordu<sup>44</sup>.

**Sonuç :** Osmanlı İmparatorluğu'nda ülke yönetiminde Tanzimat'la birlikte başlayan düzenleme çabalarının "Kaza" birimine ilişkin olanlarını genel çizgileriyle belgelere, yasa ve yönetmeliklere dayanarak ortaya koymaya, karşılaşılan sorunları belirtmeye çalıştık. Diğer yönetim birimleri için de aynı yöntemi uygulayarak, ayrıntılı bilgileri ortaya koyduktan sonra genel bir değerlendirmeye gitmek gerekir. Köy-nahiye-sancak ve vilâyet düzeyinde yapılan düzenlemelerle birlikte kaza yönetimini değerlendirdiğimizde, Tanzimat'ın bu düzeyde başarılı sonuçlar elde ettiğini vurgulamak

<sup>42</sup> Bu nizamname, Matbaa-i Amire'de 23 Rebiyülevvel 1284'te basılan ve yasa-yönetmelikleri kapsayan kitabın 19-44. sayfalarında yer almaktadır.

<sup>43</sup> *Düstur*, I, s. 608 vd.

<sup>44</sup> 1871 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizâmnamesi"nin ayrıntıları için Bkz. İ. Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, s. 48. vd.

yerinde olacaktır. Ancak, yeterli bilgili eleman olmayışı, İmparatorluğun çeşitli iç ve dış etkenlerden ötürü dağılma dönemine girmiş olması, ardi arkası kesilmeyen savaşlar ve iç karışıklıklar, ister istemez yönetime de yansımış, bundan kaza idaresi de payını almıştır. Özellikle edindikleri kimi kötü alışkanlıkları terk etmek istemeyen, yöre ileri gelenlerinin köy, nahiye ve kaza idarelerini ellerinde bulundurmaları, hükümet merkezinden atanan vali ve kaymakamların bunlarla işbirliği yapmadan bölgelerinde etkin olmamaları, istenilen otoritenin sağlanmasını zorlaştırmış, derebeyleşme eğiliminde olan aileler uzun süre yönetimin bu kademelerinde etkinliğini devam ettirmişlerdir.

Kaza idare meclislerine üye olanlar, bunların seçilmelerinde uygulanan karmaşık usuller, sık sık yasa ve yönetmelik değişiklikleri yapılması düzenleme girişimlerinin başarısını azaltan etkenler olarak bu dönemde de karşımıza çıkmaktadır. Bu olumsuzluklara karşın, devleti ayakta tutabilmek için ellerindeki olanakları sonuna kadar kullanmaktan geri kalmayan dönem yöneticilerinin çabalarını da yabana atmamak gerekir. Avrupa ülkelerinde yüzyıllar süren çabalar sonunda varılan ve elde edilen kimi değerlere Osmanlının çok zor koşullarda kısa sürede erişmesi mümkün olmamıştır.

### *Seçilmiş Bibliyografya*

#### *A – Arşiv Malzemesi*

- 1—Başvekalet Arşivi, *Aynıyat Defterleri*, No: 375, 378, 381, 387, 388, 392, 399, 401, 412, 409, 411, 414, 418, 427, 425, 433.
- 2—Ankara Etnoğrafya Müzesi, *Ankara Ser'ıye Sicilleri*, Defter No: 254. *Kayseri Şer'ıye Sicilleri* Defter No: 206. Çankırı Şer'ıye sicilleri Defter No: 28.
- 3—*Takvim-i Vekayi*, Def'a : 374.
- 4—Düstur (Evahiri Şaban 1279'da basılan ve cildi belirlenmeyen nüsha).
- 5—Düstur, I. Tertip, C.I.
- 6—Düstur-i Atik.
- 7—Eyalet Meclisleri Talimatnamesi (Bu def'a sâye-i şevket-vâye-i cenab-ı mülk-daride tertip ve teşkil olunmuş olan eyalet meclislerine verilecek talimat-ı seniyyedir) adı altında "Gülhane Hatt-ı Hümayunu ve Onu Takiben Neşrolunan Nizâmname ve Talimatnameler" başlıklı matbu kitap.

## B— Araştırma ve İncelemeler

- AKDAĞ, PROF. DR. MUSTAFA; *Türkiye'nin İktisadî ve İctimaî Tarihi*, C.II, DTCF Yayını, Ankara 1971.
- ÇADIRCI, DOÇ. DR. MUSA; "Tanzimat'ın İlânı Sıralarında Türkiye'de Yönetim 1826-1839", *Bellelen* LI/201, 1215-1240.
- ÇADIRCI, DOÇ. DR. MUSA; "Tanzimat' Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)" *Bellelen* LII/203, 601-626.
- ÇADIRCI, DOÇ. DR. MUSA; "Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması" *Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, TTK, Ankara 1985, s. 257-277.
- ORTAYLI, DOÇ. DR. İLBER; *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1876)*, Ankara 1974.
- RODERİC, H. DAVISON; *Reform In The Ottoman Empire (1856-1876)*, Princeton Universty Press, 1963.
- RİFAT PAŞA; *Muharrerat-ı Nadire*, C.I.
- SÜLEYMAN SUDİ, *Defter-i Muktesit II*, Dersaadet 1307.

## — EK —

22 Eylül 1858 tarihli "Vülât-ı 'izâm ve mutasarrıfın-i kirâm ile kâimekâmların ve müdürlerin vezâyifini şâmil talimat"ın kaza müdürlerine ilişkin hükümleri:

**Bâb-ı râbi'**

## Kazâ Müdürlerinin vezâyifi

**Otuz yedinci madde:** Kazânın kâfe-i umur-i mülkiyye ve mâliyye ve zaptiyye ve sâ'iresi müdür bulunan zâta muhavvel olduğundan kazâ müdürlerinin esâs me'muriyyet ve hulâsa-i vazife-i zimmetleri me'mur oldukları kazâlar dahilinde evvelâ umur-ı zapt ve rabtın tamamıyla icrâsıyla asâyiş ve emniyet kazıyye-i mühimmesinin muhâfazası ve sâniyen re's-i kazâda rüyet ve tesviye olunacak deavi ve nizâların usul-i mukarreresi vec-hile meclisde şer'an veya kanunen adl ve hakkaniyyet üzere görülmesine dikkat ve ihtimâm olunması, sâlisen emvâl-ı miriyyenin usul-ı muayyene ve vakt ve zamaniyle tahsiliyle mahalline isâl ve teslim kılınması, râbi'en her sınıf teb'a hakkında muamele-i bi'l-mücâmele icrâ olunub bigayr-ı hak kimsenin ta'zîr ve tekdiri ve kesr-i hatırı tecviz olunmayıb her-

kesin hükümet tarafından muhtaç olacağı mu'âvenet ve müzâheretin icrâsiyle cümle tarafından cânib-i maalinâkib-i hazret-i padişahî için da'vet-i hayriye isticlâb olunması kaziyeleridir.

**Otuz sekizinci madde:** Kürsi-yi eyâletten biz-zât idare olunan livâ dahilindeki kazâ müdürleri vali-i eyâlet bulunan zâtın ve mülhak livalar dahilindeki kazâ müdürleri dahi mensub oldukları sancak vali ve kaymakamları haklarında daima levazım-ı mütâv'atkârinin icrasına dikkatle beraber idaresine me'mur oldukları kazada kavanin ve nizâmat ve evâmir ve tenbihât-ı devlet-i â'liyyeye ve vali veya kaymakam tarafından varid olacak evamir ve iş'aratu icraya ve mevâd-ı lazimedede kürsi-i livâyâ müracaate me'murdurlar.

**Otuz dokuzuncu madde:** Nizâmen re's-i kazâde rü'yet olunacak davaların adl ve hakkaniyyet üzere fasl olunmasına ve kimsenin gadr ve zülm görmemesine dikkat ve i'tina etmek ve re's-i livâyâ veyahud kürsü-i eyâlete ait olan cünhâ ve cinâyet davalarında mücrimini tahkikât-ı mahalliye ve istintâk-namesiyle beraber bilâ imhâl re's-i livâyâ göndermek ve müteheyymîninin yanına zabtiye neferâtı terfikiyle yolda firâr edememesi esbâbına dikkat etmek kazâ müdürlerinin vazife-i me'muriyetleridir.

**Kırkıncı madde:** Kazâ müdürleri me'mur oldukları kazânın kasaba ve kurâ ve sahrâ ve bi'l-cümle mevâki' ve inhasında umur-ı zabt ve rabt'ın lâyikiyle icra olunmasına ve ahallî ve sekenenin bilâ istisna husûl-ı istirahat ve asâyiş ile mal ve can ve ırz ve nâmuslarının muhâfaza kılınmasına ve dâhil-i kazâyâ gelip gidenlerin tahkik-i ahvâline ve mürur ve u'bur nizâmının tamamıyla icrâsına ve zabtiye neferâtının ve sairenin kimseden meccanen yem ve yiyecek almamalarına ve resmi mu'taddan fazla kimse-den bir şey alınmamasına dikkat ve ihtimâm edeceklerdir.

**Kırk birinci madde:** Kazâ müdürleri ma'iyetlerinde bulunan zabtiye ve zâbitân ehl-i ırz ve işe yarar adamlardan olmasını kemâliyle iltizâm ederek içlerinde uygunsuz ve zabtiye hizmetine el vermez adamlar bulunduğu halde usulü veçhile tebdil ettirecek ve zabtiye neferatını uşak gibi kendi hizmetlerine almaktan be-gayet mücânebet eyleyeceklerdir.

**Kırk ikinci madde:** Kazânın bir mahallinde sânk ve katta<sup>c</sup>-ı tarik eseri zuhur ettikde kazâ müdürü vakit fevt etmeyerek derhal iyecabı mikdâr zabtiye me'muru isrâ ederek lüzüm görür ise bizzat kendisi dahi giderek o makule eshâb-ı şekâvetin ahz ve giriftine yahut def ve te'dibine bez-i mâhsıl-ı iktidâr edecektir. Ve eğer eşkiya külliyyetlûce olub da kazâdan

cem' edeceği zabtîyeler def'lerine kâfi olmaz ise civârında asakir-i nizâmiye bulunduğu halde on dördüncü ve otuzuncu maddelerde beyan olunan suretle kaza meclisinden mazbata verilerek cünub muntazama sevkiyle ve lede'l-iktizâ civar kazalar asakir-i zabtîyesinden muavenet talebi ile ol hadisenin def'i çaresine müsaraaat ve bir taraftan dahi sancak başına ihbâr-ı keyfiyet eyleyecektir. Ve ber minvâl-ı sâbık bir kazadan muavenet talep olundukda ol kazâ müdürü dahi muavenet-i mukteziyeyi ifâya me'murdur. Ve eğer yakın yerlerde asâkir-i nizâmiye bulunmaz ve civar kazalardan dahi zabtîye askeri celbi mümkün olmaz ise ol halde mevcut olan esbâb ile umur-ı muhafazaya iktizâ ile beraber keyfiyeti seriyen kürsü-i livâya inhâ ile isti'ane edeceklerdir.

**Kırk üçüncü madde:** Emvâl-ı mirîyeyi teleften vikâye etmek ve tahsilâtta te'hîrât vukua getirilmemek ve bakâyadır deyu şunun bunun uhdesinde mâl-ı mirî geçirülmemek ve verginin hakkaniyet üzere tevzi'yle kim-seden fazla bir şey alınmamak ve mültezimlerin yedindeki fermân-ı âli ahkâmının icrasiyle beraber ve vesile ile kimseye gadr ve ta'addi olunmamak ve tahsilâtta bir güne te'hîr vuku' bulur ise seri'en sancak başına iş'ar olunmak kazâ müdürlerinin vezife-i zimmetleridir.

**Kırk dördüncü madde:** Sandık eminleri emvâl-ı mirîyyesi kabz ve teslim ettikçe kazâ müdürüne bildirib o dahi sandıka terâküm eden emvâl-ı mirîyeyi vakt ve zemaniyle re's-i livâya göndermeye me'murdur.

**Kırk beşinci madde:** Kazâ müdürleri ziraat ve ticaretin ilerulemesi ve esbâb-ı ma'muriyyet ve asâyiş-i kazânını terakkisi hususunda mahallince mümkün olan tedâbir ve ikdâmatı icrâ edüb vali ve kaymakamların tedâbirine muhtaç olan derecelerini dahi re's-i livâya tahrir ve inhâ edeceklerdir.

**Kırk altıncı madde:** Kazâ müdürleri kürsü-i livâya bildirilmesi içcab eden hususâtı ber-mutad kaza meclislerinde tedkik ve müzakere ile ba mazbata inhâ edecekleri misillü sıfat-ı memuriyetleri iktizasiyle lede'l-hâce bazı mesâlihi tahrirât-ı mahsusalarıyla dahi re's-i livâya arz ve iş'ar etmeye selâhiyetleri olacaktır. Fi 13 S sene 1275.

