

NİZAM ÖNEN - CENK REYHAN  
**Mülkten Ülkeye**

İletişim Yayınları 1661 • Araştırma-İnceleme Dizisi 274

ISBN-13: 978-975-05-0955-1

© 2011 İletişim Yayıncılık A. Ş.

1. BASKI 2011, İstanbul

*EDITÖR* Tanıl Bora

*DIZI KAPAK TASARIMI* Ümit Kıvanç

*KAPAK* Suat Aysu

*KAPAK FOTOĞRAFI* Cumhuriyet'in ilk yıllarında mülki taksimat  
(Kaynak: *Kitaphane-yi Sûdî*, İstanbul, 1927)

*UYGULAMA* Hüsnü Abbas

*DÜZELTİ* Cem Tüzün

*DIZIN* Ekrem Buğra Büte

*BASKI* ve *CILT* Sena Ofset

Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11

Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 03 21

## **İletişim Yayınları**

Binbirdirek Meydanı Sokak İletişim Han No. 7 Çağaloglu 34122 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

NİZAM ÖNEN - CENK REYHAN

# Mülkten Ülkeye

Türkiye’de Taşra İdaresinin  
Dönüşümü (1839-1929)



**NIZAM ÖNEN** İstanbul Kadıköy Anadolu Lisesi mezunu. Üniversite lisans öğrenimini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde tamamladı (1993). Doktora derecesini, "Turancı Hareketler: Macaristan ve Türkiye (1910-1944)" üzerine yaptığı tez ile Ankara Üniversitesi'nden aldı (2003). Türk siyasal ve yönetim hayatı üzerine çalışmaları vardır. Halen Mustafa Kemal Üniversitesi IIBF Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesidir.

Yayımlanmış kitapları: *İki Turan: Macaristan'da ve Türkiye'de Turancılık* (İletişim Yayınları, 2005; 2004 yılı Türk Sosyal Bilimler Derneği'nin Genç Sosyal Bilimci ödülü); *Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi* (Onur Ender Aslan ve Örsan Akbulut ile beraber; TODAİE Yayınları, 2002).

**CENK REYHAN** Ankara Kurtuluş Lisesi mezunu. Lisansını Gazi Üniversitesi'nde tamamladı (1992). Doktora derecesini, Osmanlı'da kapitalizmin kökenleri üzerine hazırladığı tez ile Ankara Üniversitesi'nden aldı (2002). Geç Osmanlı ve erken Türkiye tarihinin çeşitli yönleri üzerine çalışmaları vardır. Çukurova Üniversitesi, IIBF Uluslararası İlişkiler Bölümü ve Mersin Üniversitesi IIBF Uluslararası İlişkiler Bölümü (bölüm başkanı) kurucu öğretim üyelerindedir. Halen Gazi Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü'nde öğretim üyesidir.

Yayımlanmış kitapları: *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri: Kent-Kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-Sosyolojik Bir Çözümleme* (Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008); *Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri: Prens Sabahaddin (1877-1948)* (İmge Yayınları, 2008); *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkezîyetçilik - Adem-i Merkezîyetçilik* (İmge Yayınları, 2007).

*Anneme, babama ve teyzeme:*  
*Nedret-Asım ÖNEN'e ve Ruhat ALKUMRU'ya*  
NIZAM ÖNEN

*Anneme ve babama:*  
*Nihayet-Zafer REYHAN'a*  
CENK REYHAN



## İÇİNDEKİLER

<b>ÖNSÖZ</b> .....	11
--------------------	----

<b>GİRİŞ</b> .....	15
--------------------	----

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### **EYALETLER SİSTEMİNDE MECLİSLER**

<b>(1839-1864)</b> .....	115
Taşrada bir ilk: Muhassıllık meclisleri .....	123
İltizama dönüş ve memleket meclisleri: 1841-1842 düzenlemeleri....	132
Vali devre dışı: 1849 düzenlemeleri .....	137
Valiler yeniden güçleniyor: 1852 düzenlemesi.....	142
Merkeziyetçilik çabaları: Islahat Fermanı ve 1858 düzenlemesi.....	144
Avrupa müdahalesi: Cebel-i Lübnan Nizamnamesi.....	148
Birinci Bölüm'ün değerlendirmesi.....	151

### İKİNCİ BÖLÜM

#### **EYALETTEN VİLAYETE GEÇİŞ**

<b>(1864-1876)</b> .....	155
1864 Vilayet Nizamnamesi.....	156
1864 Vilayet Nizamnamesi'ne göre mülki yapı ve mülki amirler.....	160
1864 Nizamnamesi'nde meclisler sistemi.....	165
1864 Vilayet Nizamnamesi'nde hukuk işleri .....	171

Ön uygulama: Tuna Vilayeti .....	175
1867 düzenlemesi .....	183
Avrupa müdahalesi ve Girit Vilayeti .....	191
Vilayet yönetiminde 1871 düzenlemesi .....	195
<i>Vilayet memurları</i> .....	197
<i>Vilayetin diğer memurlarının görevleri</i> .....	201
<i>Nahiye yönetimleri</i> .....	205
<i>Nahiye meclisleri</i> .....	211
<i>Uygulamada meclisler düzeni</i> .....	215
Hersek isyanı: Avrupa müdahalesi ve mülki idare düzenlemeleri .....	233
1876 İdare-i Umumiye-i Vilayet hakkında talimat .....	237
<i>Nizamiye mahkemeleri</i> .....	242
<i>İdare meclisleri</i> .....	242
Osmanlı Devleti'nde nahiye meselesi ve İdare-i Nevahi Nizamnamesi .....	242
İkinci Bölüm'ün değerlendirmesi .....	250

#### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### **MEŞRUTİYET, ABDÜLHAMİT VE MÜLKİ DÜZEN**

<b>(1876-1908)</b> .....	253
Kanun-i Esasi ve mülki idare .....	254
Meclis-i Mebusan'da vilayet düzeni tartışmaları .....	258
<i>İdare meclisinin seçimli üyelerinin nitelikleri tartışması</i> .....	259
<i>İdare meclislerinde atanmış üyelerin bulunması tartışması</i> .....	264
<i>İdare meclislerinde din adamlarının yeri tartışması</i> .....	267
<i>Hükümetin görüşleri</i> .....	269
'93 Harbi: Berlin Konferansı ve Avrupa'nın bir kez daha müdahalesi .....	271
<i>Doğu Rumeli Vilayeti teşkilatı</i> .....	274
<i>Ermeni sorunu ve mülki idareye yansımaları</i> .....	277
Mülki yapı ve mülki görevliler ile ilgili düzenlemeler .....	279
Vilayet idaresi üzerine bir layiha .....	282
Osmanlı mülki düzeninde yeni bir kademe daha: Umumi müfettişlik .....	286
Yeniden nahiye meselesi .....	289
Üçüncü Bölüm'ün değerlendirmesi .....	290



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

**İKİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE  
MÜLKİ İDARE DÜZENLEMELERİ**

<b>(1908-1918)</b> .....	<b>293</b>
Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasında Osmanlı aydınları.....	<b>294</b>
Partiler ve mülki idare.....	<b>299</b>
1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu muvakkatine giden yol.....	<b>311</b>
Tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif tartışmaları eşliğinde yeni bir düzenlemeye doğru.....	<b>314</b>
<i>Hükümet'in tasarısı</i> .....	<b>314</b>
<i>Meclis Komisyonu Raporu</i> .....	<b>319</b>
<i>Tasarı'nın yasalaşamaması ve</i> <i>1912 İl Özel İdareleri Kanun-ı Muvakkati</i> .....	<b>328</b>
<i>1913 Tarihli Kanun Hükmünde Kararname metni</i> .....	<b>330</b>
<b>İl Genel İdaresi</b> .....	<b>331</b>
<i>İdare meclisleri</i> .....	<b>334</b>
<i>İl Özel İdaresi</i> .....	<b>335</b>
<i>İl Genel Meclisi</i> .....	<b>335</b>
<i>Encümen-i Vilayet</i> .....	<b>336</b>
<i>İl Genel Meclisi İç Tüzüğü</i> .....	<b>343</b>
<b>Doğu Anadolu, Ermeni meselesi ve umumi müfettişlikler</b> .....	<b>344</b>
<b>İttihatçı iktidarı sırasında merkez-taşra ilişkilerinde yapılmaya çalışılan değişiklikler</b> .....	<b>350</b>
<i>Mülki yapıyı düzenleme çalışmaları</i> .....	<b>350</b>
<i>İkinci Meşrutiyet'te nahiye meselesi</i> .....	<b>359</b>
<b>Dördüncü Bölüm'ün değerlendirilmesi</b> .....	<b>365</b>

BEŞİNCİ BÖLÜM

**KURTULUŞ SAVAŞI SIRASINDA  
MÜLKİ İDARE DÜZENLEMELERİ**

.....	<b>367</b>
Mülki teşkilat düzenlemeleri.....	<b>369</b>
Halkçılık Beyannamesi ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu.....	<b>385</b>
<i>Mustafa Kemal'in Halkçılık Beyannamesi</i> .....	<b>386</b>
<i>Halkçılık Beyannamesi'nin meclis görüşmesi</i> <i>ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu</i> .....	<b>388</b>
Halka doğru gidişte yasalaşamayan kanun tasarıları.....	<b>407</b>
<i>İdare-i Hususiye-i Vilâyat kanun tasarısı</i> .....	<b>408</b>

<i>Seçimler</i> .....	414
<i>İdare-i Kura ve Nevahi kanun tasarısı</i> .....	422
<i>Umumi Müfettişlik yasa tasarısı</i> .....	448
<b>Beşinci Bölüm'ün değerlendirmesi</b> .....	<b>454</b>

#### ALTINCI BÖLÜM

<b>CUMHURİYET DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE (1923-1929)</b> .....	<b>457</b>
Birinci Meclis'ten kalan yasaların akibeti.....	458
1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda mülki idare.....	470
Mülki teşkilat düzenlemeleri.....	476
1926 Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu.....	479
İdare meclislerinin yapısının değiştirilmesi.....	487
Tevsi-i Mezuniyet'ten de vazgeçiş.....	502
Maarif teşkilatı ve özel idareler.....	513
Mülki yapıya ilişkin görüşler.....	527
Yeni bir idare birim: Umumi müfettişlik.....	533
1929 Vilayet İdaresi Kanunu.....	535
Altıncı Bölüm'ün değerlendirmesi.....	541

<b>SONUÇ</b> .....	<b>545</b>
--------------------	------------

<b>EKLER</b> .....	<b>551</b>
--------------------	------------

EK I: VİLAYETLERİN İDARE-İ MAHRUSEİ VE NİZAMATIN SUVER-İ İCRAİYESİ HAKKINDA TALİMAT-İ UMUMİYEDİR.....	212
EK II: İDARE-İ HUSUSİYE-İ VİLAYAT KANUNU.....	216
EK III: İDARE-İ HUSUSİYE-İ VİLAYAT KANUNU LAYİHASINA AİT ESBAB-İ MUCİBE SURETİ.....	222
EK IV: KLASİK DÖNEM OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA EYALETLER.....	224
EK V: ONDOKUZUNCU YÜZYIL BAŞLARINDA OSMANLI DEVLETİ'NİN EYALETLERİ.....	225
EK VI: 1831 TARİHİNDE OSMANLI DEVLETİ'NİN İDARİ BİRİMLERİ.....	226
EK VII: ANADOLU EYALETLERİNİN SANCAKLARI.....	230
EK VIII: ONDOKUZUNCU YÜZYILIN ORTALARINDA OSMANLI DEVLETİ'NDE EYALET VE SANCAKLAR.....	232
EK IX: 1876-1897 YILLARI ARASINDA OSMANLI DEVLETİ'NİN MÜLKİ YAPISI'NIN DEĞİŞİMİ.....	235
EK X: 1897 YILINDA OSMANLI DEVLETİ'NDE EYALETLER-SANCAKLAR-KAZALAR.....	241
EK XI: MEŞRUTİYET'İN BAŞINDA OSMANLI VİLAYETLERİ.....	254
EK XII: OSMANLI'DAN CUMHURİYETE MÜLKİ YAPININ DEĞİŞİMİ.....	257

<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>643</b>
-----------------------	------------

<b>DİZİN</b> .....	<b>661</b>
--------------------	------------

## ÖNSÖZ

Türkiye’de ülke yönetimi/mülki idare<sup>1</sup> üzerine 19. yüzyıldan başlayan tartışmalar 21. yüzyıl başında da olanca yoğunluğu ile devam etmektedir. Merkezi devlet yapısının sorunlara çözüm bulmakta zorlandığını; dolayısıyla, yerel yönetimlere daha fazla görev, sorumluluk ve yetki verilmesinin bu sorunların aşılmasında önemli bir unsur olduğunu ve ayrıca bunun daha demokratik bir siyasal düzenin de gereği olduğunu söyleyenlerin karşında, bu tür bir yerele gidişin devletin üniter yapısını bozacağı, demokratikleşme olarak görülen yerelleşme sayesinde emperyalist sömürü mekanizmalarının yerel unsurlar üzerinden daha etkili olacağını ileri sürerek itiraz edenler yer almaktadır. “Merkezden yönetim mi? Yerinden yönetim mi?” biçiminde şekillenen bu tartışmaların yerel yönetimler üzerine yeni düzenlemelerin gündeme geldiği her dönem canlandığı görülmektedir. Bu çalışma da böylesi bir konjonktürde şekillenmeye başladı. Bu bakımdan, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında mülki-idari yapının nasıl ve hangi düşünceler çerçevesinde şekillendirildiğini ortaya koymanın, o dönemde gerçekleşen tartışmaların niteliğinin çözümlenmesinin günümüz aç-

---

1 Bundan sonra taşıdıkları anlam aynı olmak üzere, cümlelerin gidişine göre iki tamlamadan birini kullanacağız.

sından da faydalı olabileceği düşünöldü. Cumhuriyet dönemi- nin başlangıcı olarak belirlenen çalışmanın tarihi sınırı kaçınılmaz bir şekilde giderek genişledi. Önce Ulusal Savaş sırasındaki gelişmelere de bakalım denildi, sonrasında İkinci Meşrutiyet'i anlamadan Cumhuriyet'i anlayamayacağımız noktasına gelindi, en sonunda bir bütün olarak Tanzimat Dönemin-den beri ülke yönetiminin geçirdiği dönüşümü izleme yaklaşımı benimsendi. Hal böyle olunca beş-altı ayda bitirilmesi planlanan çalışmanın sonuçlanması da epeyce uzadı. Tabii, yazarların ayrı kentlerde çalışıyor olması ve süreç içinde başka akademik ve idari işleri de yürütme sorumlulukları gibi birtakım nedenler ve bu süreçte incelemenin rafa kaldırılması incelemenin sonuçlanmasını kaçınılmaz olarak geciktirdi. Buna iki yazarlı bir incelemede anlatım bütünlüğünü sağlamanın zorluğu da eklenince incelemenin sonuçlanması öngöröülenden oldukça uzak bir zamana sarktı. Çalışmanın ön taslakları *Yönetim İlkelerinin Gelişimi Araştırması* veya *Doksan Yıllık Büyük Kavga, 1839-1929* gibi adlarla tarafımızdan çoğaltıldığı için değişik yazarlar tarafından bu adlarla referans gösterilmişlerdir. Birinci bölümün erken sonuçları *Kök Dergisi*'nde (2009/11-1), beşinci bölümün erken sonuçları *Amme İdaresi Dergisi*'nde (2009/42-4) yayımlandı.

İnceleme tarihsel kesit olarak yaklaşık yüz senelik bir zaman dilimini kapsamaktadır. Bundan dolayıdır ki, incelememi- zi, mikro düzeyde belli bir zaman, mekân ve belge koleksiyonu örnekleme üzerinden değil, daha çok belli başlı yasal düzenlemeler, vilayet nizamnameleri vb. üzerinden yürüttük. Bu yönü ile, mesela belediyelerin gelişiminin ayrıntılı incelenmemesi gibi, birtakım eksikliklerin oluşma riski elbette ki mevcuttur;<sup>2</sup> ve fakat, yine de bu inceleme ile Türkiye'de ülke yönetimi üzerine çalışacak olanlara elimizden geldiğince derli toplu bir eser hazırladığımızı, sonraki daha detaylı incelemeler için bir kılavuz hazırlayabildiğimizi düşünüyoruz. Bütün hata ve eksikliklerimizi şimdiden kabul ediyor ve incelememizde eksik kalan

2 Bununla birlikte nizamnameler, talimatlar vb. belgelerde dile geldiği şekli ile bu konuyu dolaylı olarak irdeledik.

konuların diğerk araştırmacılar tarafından doldurulacağını ümit ediyoruz.

Bizi bu incelemeye yönlendiren, oldukça uzun bir zaman dilimine yayılan çalışma sırasında bizi sürekli destekleyen, yol ve yöntem konusunda aydınlatıcı düşüncelerini bizimle paylaşan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, bu çalışmanın ortaya çıkmasının başlıca unsuru olarak bir teşekkürden daha fazlasını hak etmektedir. Çalışmanın değişik zamanlarında değerli vakitlerinden çalarak okuyan, düzeltmeler öneren, AÜ SBF'den Doç. Dr. Fethi Açıkel; Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF öğretim üyeleri Yrd. Doç. Dr. Murat Tek, Doç. Dr. Muharrem Güneř, Yrd. Doç. Dr. Cem Dođan, Yrd. Doç. Dr. şenol Adıgüzel, öğretim görevlisi Hakan Cořkun, araştırma görevlisi Sonyel Oflazođlu; Mersin Üniversitesi İİBF öğretim üyesi Doç. Dr. Atilla Güney'e; İstanbul'daki bazı kaynakları büyük bir fedakârlıkla bize ulaştıran Maltepe Üniversitesi öğretim üyesi Yrd. Doç. Dr. Bahadır Apaydın'a da teşekkürlerimizi sunarız.

Ayrıca, bazı kütüphane çalışanlarına da bu incelememiz süresince gösterdikleri kolaylıklardan dolayı teşekkür etmeliyiz: TTK, Milli Kütüphane, TODAİE, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi ve AÜ Hukuk Fakültesi kütüphane personelleri.

NİZAM ÖNEN - CENK REYHAN  
*Antakya/Ankara, 2011*