

## İdari Reform Bağlamından Osmanlı Devleti'nin Modern Diplomasie Geçiş Süreci

### The Transition of the Ottoman Empire to Modern Diplomacy from the Context of Administrative Reform

Çağrı ÇOLAK\* ve Deniz ÇOLAK\*\*

#### Öz

Uluslararası arenada, devletlerin modern diplomasie geçişi 15. yüzyılla başlamış ve müteakip yüzyıllarda hızla sürmüştür. Osmanlı Devleti'nde ise aynı serüven üç yüz yıl kadar geç yaşanmıştır. Bu çalışmada devletin geleneksel diplomasiden modern diplomasie geçişi, kamu yönetimi literatürünün temel kavramlarından biri olan idari reform bağlamında incelenmektedir. Bu çerçevede ilk olarak idari reformun tanımına, özelliklerine ve hangi faaliyetlerin bu kapsamda değerlendirilebileceğine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. İkinci olarak, Osmanlı Devleti'nde reform faaliyetlerinin gecikmesinde etkili olan faktörlere ve reform ihtiyacını ortaya çıkaran gelişmelere değinilmiştir. Son olarak ise Osmanlı diplomasie geleneğinin dönüşümü ve bunun bürokrasi mekanizmalarına yansımaları ortaya koyulmuştur.

*Anahtar Kelimeler:* İdari Reform, Modern Diplomasie, Osmanlı Devleti.

#### Abstract

In the international arena, the transition of states to modern diplomacy started in the 15<sup>th</sup> century and continued rapidly in the following centuries. The same adventure was experienced three hundred years later in the Ottoman Empire. In this study, the transition of the empire from traditional diplomacy to modern diplomacy is examined from the context of administrative reform, which is one of the basic concepts of public administration literature. In this framework, firstly, the definition of administrative reform, its features and explanations about which activities can be evaluated within this scope are given. Secondly, the factors that were effective in the delay of reform activities in the Ottoman Empire and the developments that revealed the need for reform were mentioned. Finally, the transformation of the Ottoman diplomacy tradition and its reflections on the bureaucracy mechanisms are presented.

*Keywords:* Administrative Reform, Modern Diplomacy, the Ottoman Empire.

#### Giriş

Ünlü düşünür İbn Haldun'un da döngüsel tarih teorisinde belirttiği gibi tarih sahnesinde var olan devletler, tıpkı canlı bir organizma gibi doğar, büyür ve nihayetinde ölürler. Hatta biraz daha detaylandırmak gerekirse, İbn Haldun bu konu ile ilgili olarak beş temel evreden bahsetmektedir. İlki "zafer ve başarı", ikincisi "istibdat", üçüncüsü "rahat ve huzur", dördüncüsü "kanaat ve barış" ve beşincisi "israf ve bozulma" devresidir.<sup>1</sup> Bu sıralamadaki son evre, hastalıklı bir organizmanın teşhis ve onunla bağlantılı tedavi ihtiyacı duyduğu bir dönemi yansıtmaktadır.

Reform ya da Osmanlı literatüründeki tabirle ıslahat hareketleri, tam da bu ihtiyaca yönelik düzenlemeleri konu edinmektedir. Devletlerin ve toplumların yüzleşmekte olduğu sorun ve krizlerin bertaraf edilmesi, gerek devletin bekasını sağlamak gerekse toplumun refah ve güvenliğini temin etmek açısından zaruridir. Söz konusu zaruret; bu yönde atılacak düzeltme, ıslah etme, düzene sokma, yeniden şekillendirme ve yeniden yapılandırma gibi faaliyetlere temel teşkil etmektedir. Bu faaliyetler, birbiriyle ilişkili farklı alanlarda kendisini gösterebilmektedir. Bu bağlamda tarihsel süreçte birçok

\* Dr. Öğr. Üyesi, Trabzon Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Trabzon / Türkiye, [cagricolak@trabzon.edu.tr](mailto:cagricolak@trabzon.edu.tr), ORCID ID: 0000-0001-5806-9084

\*\* Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, Trabzon / Türkiye, [denizkilic@ktu.edu.tr](mailto:denizkilic@ktu.edu.tr), ORCID ID: 0000-0001-5439-4883

<sup>1</sup> İbn Haldun 1986, 444-447'dan aktaran Yakıt 2001, 4-5.

devlet; sosyal, ekonomik, siyasi, askerî ve idari alanlarda reform hamlelerine başvurmuş ve başvurmaya devam etmektedir.

İdari kültüründe Türk, İslam, Anadolu ve Bizans geleneklerinden izler taşıyan Osmanlı Devleti de 18. yüzyıla gelindiğinde, çok çeşitli sorunlarla yüzleşmiş ve bunun sonucunda Batı kaynaklı reform faaliyetlerine girişmek zorunda kalmıştır. İlk olarak askerî boyutla sınırlandırılan bu girişimler, çok geçmeden siyasi, idari ve sosyal alanlara da sirayet etmiştir. Bu kapsamda dış ilişkiler ve diplomasi alanında da çeşitli algı, örgüt ve yapı dönüşümleri söz konusu olmuştur.

Çalışmada devletin geleneksel diplomasiden modern diplomasiye geçişi, kamu yönetimi literatürünün temel kavramlarından biri olan idari reform bağlamından incelenmektedir. Bu çerçevede ilk olarak idari reformun tanımına, özelliklerine ve hangi faaliyetlerin bu kapsamda değerlendirilebileceğine ilişkin açıklamalara yer verilmiş, ardından Osmanlı Devleti'nde reform faaliyetlerinin gecikmesinde etkili olan faktörlere ve reform ihtiyacını ortaya çıkaran gelişmelere değinilmiştir. Son olarak ise Osmanlı diplomasi geleneğinin dönüşümü ve bunun bürokrasi mekanizmalarına yansımaları ortaya koyulmuştur.

### 1. Kavramsal Çerçeve: İdari Reform

Reform kavramı, Latince “bir şeye yeniden şekil verme” anlamına gelen *reformare* ve *reformatio* sözcüklerinden türemiş olup<sup>2</sup>, en yalın anlamıyla toplum hayatının çeşitli alanlarında (siyasi, idari, ekonomik, hukuki vb.) yaşanması gereken değişim ve dönüşümün doğal akışına bırakılmaması ve yapay yollarla mevcut düzendeki gelişmelerin hızlandırılması düşüncesine dayanmaktadır. Batı kökenli bu kavram, İslam dünyasında “düzeltme ve uygun hâle getirme” anlamındaki *slh* kökünden türeyen “ıslahat” terimiyle adlandırılmaktadır. Her iki sözcükte de değişikliklerin; belirli bir yol ve yöntem çerçevesinde yönlendirilmekte, yapay olarak teşvik edilmekte ve hatta topluma iradeleri dışında zorlanmakta olduğu ifade edilmektedir.

Teşhis, söylem veya düşünce, reform yapılması için tek başına yeterli değildir. Tam da bu noktada reform hareketlerinin olmazsa olmaz unsuru ortaya çıkmaktadır: Anamlı eylem. Reformcu; toplumun tepkilerini, alışkanlıklarını, davranış kalıplarını ve inançlarını hesaba katarak, uygulanabilirliği yüksek çözümler formüle etmelidir. Aksi takdirde, ortaya çıkarılan çözümler (eylemler) çeşitli kesimlerin direnciyle karşılaşır ve böyle bir durumda reform hareketinin gücü ve etkisi zayıflayabilir. Buradan hareketle Caiden, başarılı bir reform sürecinin temel dinamiklerini şu şekilde sıralamaktadır:<sup>3</sup>

- Her şey eş zamanlı yapılmamalı ve etkin bir zaman yönetimi oluşturulmalıdır.
- Mükemmellikten kaçınmalıdır.
- Gerekli ara aşamalar atlanmamalıdır.
- Sağlıklı bir reform iklimi oluşturulmalı ve bu yönden yeni düşünce ve davranış biçimlerine yatkınlık geliştirilmelidir.
- Önlenebilir zararlı sonuçlara erken müdahale edilmelidir.
- Mümkünse mevcut kurumlar kullanılmalı, ancak bunların direnç merkezi hâline gelmesi durumunda yeni örgütler oluşturulmalıdır.
- Her ardışık aşamayı planlanmalı ve bir sonraki hamle denenmeden önce bir önceki değerlendirilmelidir.
- Eylemler ilk etapta küçük bir alanla sınırlandırılmalı, diğer bir deyişle pilot uygulamalara yer verilmelidir.
- Eylemler, toplumun aşına olduğu olay ve olgularla özdeşleştirilmeli, böylelikle direncin gücü zayıflatılmalıdır.
- Geri bildirim özellikle dikkat edilmelidir.

<sup>2</sup> Vaardenburg 2007, 530.

<sup>3</sup> Caiden 1968, 354.

- Kurgu, eylemlerin bir süre sonra kendi kendine devam edeceği şekilde oluşturulmalıdır
- Esnek planlarla hareket edilmeli ve krizlere göre mikro ölçekte eylem değişikliklerine gidilmelidir.
- Reformu gerçekleştiren örgüt tarafından güvenilir bir yönetim kurulmalıdır.
- Hem kazanç hem de kayıp olarak mikro ve makro sonuçlar dengelenmelidir.

Ünlü elit teorisyeni Wilfredo Pareto'nun meşhur özdeyişine<sup>4</sup> benzer şekilde, tarihin aynı zamanda bir reformlar mezarlığı olduğu iddia edilebilir. Kaldı ki, belirli bir zaman diliminde evrensel bir deva olarak kabul edilen eylem formları; bir süre sonra beklentileri boşa çıkaran, hayal kırıklığına yol açan ve yerini başka bir model aldığı hızla gözden düşen demode kalıplara dönüşebilmektedir. Bu açıdan reformlar; devrimci itibarla başlayan, zaman karşısında yıpranan ve gerici olarak sona eren kendine özgü bir döngüden geçmektedir.<sup>5</sup> Tıpkı Robert Michels'in ünlü özdeyişindeki gibi: “*Düünün devrimcileri, bugünün muhafazakârlarıdır*”.

Birçok alan gibi kamu yönetimi ve bürokrasi alanı da güncel koşullar çerçevesinde periyodik olarak yeniden biçimlendirilmeye mahkûmdur. Bu yönde atılan adımlar ise genel olarak idari reform terimiyle adlandırılmaktadır. Kamu yönetimi literatüründe her ne kadar İkinci Dünya Savaşı'nın sonrasında araştırılmaya başlandıysa da idari reform olgusu, aslında yönetimin kendisi kadar eskidir ve kökeni *homo sapiens*<sup>6</sup>'in daha iyi bir alternatif için statükoyu ilk kez reddettiği zamana kadar uzanmaktadır.<sup>7</sup>

İdari reform teriminin üzerinde mutabakat sağlanmış bir tanım bulunmamaktadır. Üstelik literatürde “ıslahat”, “reorganizasyon”, “rasyonalizasyon”, “modernizasyon”, “yeniden yapılanma” gibi kavramların sık sık idari reform anlamında kullandığına tanıklık edilmektedir. Genellikle kapsam açısından ayrılan bu kavramların, bürokrasi ve kamu yönetiminin çağın koşullarına uyarlanması ve böylece karşılaşılan sorunların çözülmesi bağlamında benzeştiği öne sürülebilir.<sup>8</sup> Nihayetinde modern kamu kuruluşlarında iyileştirme, yeniden yapılanma, yeniden yönlendirme ve dönüşüm sıradan bir uğraş ve bu durum, kamu kuruluşlarının teorik bir boşlukta var olmadığı gerçeğine dayanmaktadır. Bürokrasi ve kamu yönetimi, belirli bir bağlamda var olur ve sonuç olarak hem iç hem de dış ortamlardan kaynaklanan taleplere, baskılara ve uyarılara yanıt vermek zorunda kalır. Zaten idari reform da iyileştirme, yeniden yapılanma, yeniden yönlendirme ve dönüşüm girişimlerini kapsayan bu yanıtlar bütünüdür. Diğer bir deyişle, sorunlar karşısında mevcut süreçleri iyileştirme amacı taşıyan tepkilerdir.

Kamu yönetimi literatüründe idari reforma ilişkin birçok tanımlama mevcuttur. Bunların birinde Sürgit, idari reformu; “idarenin, ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını, böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü”<sup>9</sup> olarak tasvir etmektedir. Şüphesiz, bu tanım modern dönemdeki kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerini temel almaktadır. Diğer yandan, devlet yapılanması ve kamu kurumlarını referans alan tanımlara rastlamak da mümkündür. Örneğin; Altunok, idari reformu, “hükümet kurumlarının işleyişlerini daha fazla verimle sağlamak için hükümetlerin örgütsel modellerinde ve süreçlerinde değişiklikler yapılması”<sup>10</sup> şeklinde tanımlamaktadır.

İdari reforma ilişkin en kapsayıcı ve popüler tanım ise Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1972 yılında yayımlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda yer almaktadır. Söz konusu raporda idari reform; “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki

<sup>4</sup> “*Tarih, bir aristokratlar mezarlığıdır*”.

<sup>5</sup> Caiden 1968, 348.

<sup>6</sup> Caiden 1968, 347.

<sup>7</sup> İki buçuk milyon yıl önce yaşayan insan türü.

<sup>8</sup> Çolak 2016, 400.

<sup>9</sup> Sürgit 1972, 10

<sup>10</sup> Altunok 2018, 370.

düzenlemelerin tümü”<sup>11</sup> olarak açıklanmaktadır. Ayrıca bu düzenlemelerin kapsamı, idari reform teriminin dar ve geniş anlamlar kazanmasında belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu yönden geniş anlamda idari reform, devletin niteliği, işlevi ve rolünün yeniden belirlenmesine yönelik köklü düzenlemeleri belirtmekteyken; dar anlamda idari reform, siyasi, idari ve mali yapılarda, yöntemlerde, hizmet ve kaynak dağılımında ve personel rejiminde birtakım yeni düzenlemeler yapılmasını ifade etmektedir.<sup>12</sup>

İdari reform düzenlemeleri; ihtiyacın belirlenmesi, amaç, hedef, strateji ve taktiklerin formüle edilmesi, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşan döngüsel bir süreci ihtiva etmektedir.<sup>13</sup> Her ne kadar siyasi ve idari boyutları ön plana çıksa da, bu süreçte sosyal faktörler de önemli bir yer tutmaktadır. Hatta Şaylan, idari reform tanımında söz konusu faktörlere de yer vererek, onu “toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişim ihtiyacı”<sup>14</sup> olarak tanımlamaktadır. Yayman da idari reform hareketlerinin toplumsal değişimle yakından ilişkili olduğuna ek olarak, bunların planlı ve sistemli bir değiştirme çabası olduğunu ve ilke olarak kökten ve radikal değişiklikleri içerdiğini vurgulamaktadır.<sup>15</sup> Payaslıoğlu ise bununla bağlantılı olarak, bir örgüt ve idare düzeninde bilinçli değişiklikler yapmak istenildiği zaman başlıca hangi unsurların değiştirilebileceğini şu şekilde sırlamaktadır: İnsanlar, maddi olanaklar, yöntemler, teknikler, örgütsel yapı ve görevler.<sup>16</sup>

Bunların ışığında genel bir tanımlama yapılacak olursa, bir ülkenin bürokratik sisteminde, mevcut ve yerleşik uygulamaları, davranışları ve yapıları değiştirmeyi amaçlayan çabalar idari reform terimiyle adlandırılmaktadır. Bir değişimin idari reform hareketi olarak nitelendirilebilmesi için ise o eylemin planlı, bilinçli ve sistemli bir müdahale sonucu oluşması gerekmektedir. Dolayısıyla zamanla, kendiliğinden oluşan ve öznesi belli olmayan değişimler idari reform kapsamına girmemektedir.<sup>17</sup> Her devlette olduğu gibi Osmanlı’da da özellikle 18. yüzyıldan sonra idari reform hareketleri görülmeye başlanmış ve bu kapsamdaki düzenlemelerin adlandırılmasında ıslahat terimi tercih edilmiştir.

## 2. Osmanlı İdari Reformunun Temel Dinamikleri

Osmanlı Devleti, iki rakip din ve uygarlığın ortak sınırlarında bir gaza devleti olarak doğmuş ve bu konumu bir yandan savaşa yatkın bir devlet hâline gelmesine, diğer yandan ise siyasi kültürünün şekillenmesine aracılık etmiştir.<sup>18</sup> Klasik dönemde fetihlerden ganimet elde etme, ticaret yollarına egemen olma ve savaş meydanındaki başarılar; devletin siyasi anlamda da rakiplerinden üstün bir konuma gelmesine imkân sağlamıştır. Ancak 17. yüzyılla birlikte, coğrafi keşifler sonucu mevcut ticaret yollarına alternatifler bulunması, Avrupa’da düzenli orduların kurulması, teknolojik gelişmeler ve sanayileşme hareketleri; Osmanlı’nın Batı karşısında zayıf düşmesine ve bu durumun kısa sürede devletin bütün alanlarına yansımaya yol açmıştır. Özellikle Batı’ya karşı alınan askerî mağlubiyetler ile devletin karşı karşıya kaldığı idari, mali ve sosyal sıkıntıların sürdürülemez hâle gelmesinin eş zamanlı olması<sup>19</sup>, reform çabalarının devlet kademelerinde ciddi olarak tartışılmasına zemin hazırlamıştır.

Bu çabalar Osmanlı Devleti’nde “ıslahat” terimiyle adlandırılmaktadır. Islahat, bozulan kurumları çağdaş ihtiyaçlara göre eski hâline getirme ve yenileme anlamına gelmektedir.<sup>20</sup> Literatürde ıslahat kavramının, yerine kullanıldığı idari reformdan kısmen farklı olduğuna ilişkin görüşler de mevcuttur. Örneğin; Savcı, idari reform ile ıslahat arasındaki nüansı Osmanlı’nın modernleşme serüveni üzerinden şu cümlelerle açıklamaktadır:

“Osmanlıların yaptıkları genel çizgileri ile ancak kısmen reformlardır. Çünkü bir üstün fikre göre eskileri tümüyle tasfiye edemese de, gene de bir yeni görüşe göre yeni müesseseler getirmektedir. Ve

<sup>11</sup> TODAİE 1972, 7.

<sup>12</sup> Tutum 2014, 105.

<sup>13</sup> Caiden 1968, 350-353.

<sup>14</sup> Şaylan 1973, 16-17.

<sup>15</sup> Yayman 2005, 40.

<sup>16</sup> Payaslıoğlu 1971, 14.

<sup>17</sup> Çolak 2016, 401.

<sup>18</sup> İnalçık 1955, 222.

<sup>19</sup> Terzi 2015, 195.

<sup>20</sup> İpşirli 1999, 170.

fakat bunlar, asli çizgileri ile daha çok ıslahatlardan ibarettir. Çünkü ıslahatın getirdiği bu yeni müesseselerin yanında, eski felsefenin hayat görüşünün kurumları da sürmektedir. Bu ıslahat, hayatı topyekûn değiştirmenin ameliyeleri olarak kullanılamaz. Bu nedenle de daha çok, askerlik, fen ve bazı idare alanlarına ait kalmaktadır.”<sup>21</sup>

Bu dönemde atılan adımlara bakıldığında, asli amacın bozulan devlet düzeninin tekrar tesis edilmesi, diğer bir deyişle devletin kurtarılması olduğu görülmektedir. Buradan hareketle sorunların kaynağı, devletin gücünün artmasına aracılık eden savaş galibiyetlerinin yeniden yaşanmaması şeklinde teşhis edilmiş; tedavi ise Batı modeli bir askerî sistem kurulması olarak formüle edilmiştir. Yani tüm olumsuzlukların arka planında askerî yetersizliklerin olduğuna inanılmıştır. Bunun yanı sıra reform alanının ilk etapta orduyla sınırlı kalmasında Osmanlı'nın Batı'ya karşı sahip olduğu bakış açısının da önemli bir rolü bulunmaktadır. Osmanlı devlet erkânının nazarında Batı, ruhları karanlıkta kalmış gayrimüslimlerden oluşan bir toplumlar birliğidir ve dolayısıyla oradaki fikirler İslam Devleti halkı için bir değer taşımamaktadır.<sup>22</sup> Bu bakış açısı, zamanla yumuşasa da, bazı askerî ve teknolojik unsurların dışındaki diğer alanlarda (siyasi, idari veya sosyal) transferlerin gerçekleşmesini belirli bir süre engellemiştir. Devletin karşılaştığı ve üstesinden gelemediği sorunların yalnızca askerî başarısızlıklara bağlanması, reform çalışmalarının da ilk önce bu alanda yoğunlaşmasına yol açmıştır.<sup>23</sup>

Planlı, bilinçli ve sürekli olması bağlamında Osmanlı idari reformunun miladı, III. Selim (1787-1808) dönemidir.<sup>24</sup> III. Selim'in Batı'yı model alarak kurmuş olduğu Nizam-ı Cedid ordusu, bu ordunun finansmanını sağlamak için oluşturduğu İrad-ı Cedid hazinesi ve kara kuvvetlerinin subay ihtiyacını karşılamak amacıyla açtığı Mühendishane-i Berr-i Hümayun adlı okul, askerî reformlar olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak bunun yanında ilk devlet matbaası olan Matbaa-ı Amire'yi kuran, askerî okullarda Fransızca'yı zorunlu yabancı dil yapan ve Avrupa'da daimi elçilikler açtıran da III. Selim'dir.<sup>25</sup> Çünkü III. Selim yalnızca askerî alanda değil toplumun her alanında bir bozulmanın olduğunu, eski kurumların yeniden düzenlenmesinin ötesinde Batı'dan yeni kurumların alınıp benimsenmesi gerektiğine inanmıştır.<sup>26</sup> Bu yönüyle onun dönemi, yalnızca geleneksel devlet anlayışında kapsamlı bir dönüşüm değil, aynı zamanda Osmanlı modernleşmesinin başlangıç noktası olarak da kabul edilmektedir.<sup>27</sup>

III. Selim'in reformlarına değinmeden önce, 18. yüzyılın sonlarına doğru Osmanlı'nın idari ve siyasi durumunun tasvir edilmesinde yarar vardır. Söz konusu durum aynı zamanda devlet erkânının idari reformlara neden yöneldiğini de gözler önüne sermektedir. Hanioglu, dönemin koşullarını şu cümlelerle aktarmaktadır:

“Osmanlı Sultanı kendisini geniş bir alana yayılmış farklı toplulukların tek egemen gücü olarak görmekten gurur duysa da, işin aslına bakılırsa hâkimiyet alanı Anadolu ve Rumeli'nin sınırlarını pek fazla aşamıyor ve bu sınırlar giderek daralmaya devam ediyordu. Akışkan sınırlar, çevrenin doğu ve güney bölümlerindeki aşiret sadakatiyle birlikte sürekli değişiyordu. Bu yüzden, Osmanlı İmparatorluğu 1789'da modern Avrupa'daki benzerlerine değil de, çok büyümüş ve merkezlesmiş Orta Çağ imparatorluklarına benziyordu. Miadını doldurduğu hızla belli olmaya başladı. İmparatorluğun iç idari sistemi bölgesel gelenek ve göreneklerden oluşan bir yamalı bohçayı andırıyordu ve büyük ölçüde yerel liderlere bağımlıydı.”<sup>28</sup>

Yukarıda bahsedilen tablo, Osmanlı Devleti'nin bürokratik açıdan da yenileşmeyi gerektirecek bir duruma geldiğini göstermektedir. Devletin 15. ve 16. yüzyıllarda oldukça hızlı büyümesi, iş hacminin

<sup>21</sup> Savcı 1965, 109

<sup>22</sup> Savcı 1965, 108.

<sup>23</sup> Çolak 2016, 403.

<sup>24</sup> Findley 2012, 210. Aslında Lale Devri'nde de Batı'nın taklidi yoluyla düzenin iyileştirilmesinin mümkün olup olmadığı düşünülmüş (Şahin 2007, 56) ve bu yönde adımlar atılmış; ancak gerek ıslahatların ve reform ikliminin sürekli ve uzun ömürlü olamaması gerekse yeniliklerin askerî ve idari alanları yeterince içermemesi nedeniyle bu dönem genellikle istisna kabul edilmektedir.

<sup>25</sup> Kuran 1988, 13; Bal ve Çolak 2017, 427.

<sup>26</sup> Sencer 1984, 39.

<sup>27</sup> Öztürk ve Bayram 2015, 153.

<sup>28</sup> Hanioglu 2016, 17.

artmasına ve bununla paralel olarak yeni bürokratik birim ve nitelikli personel ihtiyacına yol neden olmuştur. Bu ihtiyacın adam kayırma, rüşvet ve iltimas gibi yollarla giderilmesi, liyakat sahibi olmayan kişilerin göreve atanabilmesine kapı aralamıştır. Bu bağlamda Terzi, yüksek dereceli bir idarecinin istediği memuru mevki olarak bir anda yükseltip/indirebildiğini ve bunun da Osmanlı bürokrasisinin en büyük açmazlarından biri olduğunu iddia etmektedir.<sup>29</sup> Eryılmaz ise III. Selim'in rüşvet, kayırmacılık, yöneticilerin halka baskısı gibi kamu yönetimi alanıyla ilgili aksaklıkların farkına varmış ilk padişah olduğunu öne sürerek, saltanatının ilk yıllarından itibaren toplumdaki ve yönetim sistemindeki sorunların nedenlerini ve çözüm yollarını araştırmaya yöneldiğini belirtmektedir.<sup>30</sup>

Genel olarak, Osmanlı idari reform vizyonunu yansıtan temel yargının, “Batı kurumlarının işleyiş ve verimliliğine öykünme” olduğu öne sürülebilir.<sup>31</sup> Bununla birlikte, yapılan reformlarda çoğu zaman idari konuların çok yönlü karakteri ve aksaklıkların kökünün aslında derinlere inen sosyal, tarihî ve iktisadi nedenlere dayandığı gerçeği göz ardı edilmiş, kısa vadede sihirli sonuçlar beklenmiş, sorunların hemen çözülebileceği umulmuştur.<sup>32</sup> Oysa Osmanlı Devleti, kapitalizm ve sekülerizm süreçlerini yaşamamış ve bunlardan kaynaklanan bilimsel ve toplumsal dönüşümden de yoksun kalmıştır. Osmanlı toplum hayatında Batı’dakine benzer bir sanayileşme, ticarileşme ve bunun yarattığı liberal burjuva sınıfları mevcut olmamıştır. Dolayısıyla bu sınıfların haklarını koruyan ve onların egemenliği altında işleyen bir demokrasinin ön ayak olduğu modern kurumlar da ortaya çıkmamıştır.

18. yüzyılın en önemli gelişmelerinden biri, birçok alanda olduğu gibi diplomasi alanında da birtakım reform adımlarının atılmasıdır. Savaş kayıpları ve mali bozulmalar sonucunda Osmanlı Devleti’nin barışçıl ve reformcu bir politikaya yönelmesi, diplomasiye büyük önem verilmesine ve sivil bürokrasinin devlet idaresinde daha önemli bir yer tutmaya başlamasına zemin hazırlamıştır.<sup>33</sup> Nitekim daha önce ordu mensuplarının atandığı sadaret makamına, artık sivil bürokratların da atanması bu durumu kanıtlar niteliktedir. Çünkü askerî mağlubiyetler sonucunda yapılan antlaşmalar, diplomasi alanında maharetli ve siyasi kazanımlara aracılık edebilecek profesyonellerin yetiştirilmesi gerektiğini acı bir şekilde göstermiştir.

### 3. Diplomasi ve Osmanlı Devleti’nin Modern Diplomasiye Geçiş Süreci

Diplomasi teriminin kökeni, Yunanca “iki kat, çift” anlamındaki *diplos* ve “ikiye katlamak” manası taşıyan *diploma* sözcüklerine dayanmaktadır. Diploma sözcüğü, zamanla “resmî bir iş için verilen izin belgesinin ismi” anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Diplomasi terimi de bu anlam üzerinden türeyerek, popüler bir kavram hâline gelmiş ve onunla ilgili oldukça geniş bir tanım külliyatı ortaya çıkmıştır.<sup>34</sup>

Ünlü İngiliz diplomat Harold Nicolson, “Diplomasi” adlı kitabında Oxford İngilizce Sözlüğü’nün tanımlarına yer vermektedir:

“Diplomasi;

- (1) Uluslararası ilişkilerin müzakereler yoluyla yönetilmesi;
- (2) Bu ilişkilerin büyükelçiler ve elçiler yoluyla ayarlanması ve yürütülmesinde başvurulan yöntemler;
- (3) Diplomatlık işi ya da sanattır.”<sup>35</sup>

Diplomasi kavramının *diplos*’tan başlayan serüveninin yukarıdaki tanımlara ulaşmasında, Edmund Burke’un önemli bir rolü bulunmaktadır. Burke, 1796’da bu sözcüğü arşivdeki belgelerden farklı

<sup>29</sup> Terzi 2015, 196.

<sup>30</sup> Eryılmaz 1992, 37-38.

<sup>31</sup> Çolak 2016, 403.

<sup>32</sup> Coşkun 2005, 13.

<sup>33</sup> Heper 2015, 71.

<sup>34</sup> Tanımlar için bkz. Nicolson 1970, 17-18; İskit 2020, 3-4. Sözcüğün detaylı etimolojik incelemesi için bkz. Kınılı 2006, 58-60.

<sup>35</sup> “Diplomacy is the management of international relations by negotiation; the method by which these relations are adjusted and managed by ambassadors and envoys; the business or art of the diplomatist.” (Nicolson 1942, 15).

olarak “uluslararası ilişkilerin yürütülmesi” anlamında kullanan ilk kişidir.<sup>36</sup> Reel siyasette de diplomasi teriminin, uluslararası ilişkiler boyutuna ulaşması çok sürmemiş ve 1815 Viyana Kongresi ile başlayarak bugüne gelmiştir.

### 3.1. Osmanlı Diplomasi Geleneğinin Dönüşümü: Ad-Hoc'dan Modern Diplomasiye

Devletlerarası ilişkilerde “modern diplomasi” olarak da adlandırılan daimi/yerleşik elçiliklerin oluşturulması, 15. yüzyılda İtalyan Yarımadası'ndaki şehir devletlerinin gerek siyasi gerek ticari çıkar ve imtiyazlarını korumak için Avrupa ve Akdeniz kıyılarında daimi olarak elçi bulundurmasıyla başlamıştır.<sup>37</sup> Ardından İspanya'nın Roma ve Venedik'e daimi elçi göndermesiyle bu uygulama yayılmıştır. İngiltere ilk büyükelçiliğini 1505'te İspanya'da açarak bu akıma uyumuş, sonrasında Venedik ve Hollanda'da da daimi elçilerini Avrupa'nın çeşitli başkent ve ticari merkezlerinde görevlendirmiştir. 16. yüzyılın önemli siyasi ve askerî gücü olan Fransa ise 1521'de İsviçre'de bir büyükelçilik ihdas etmiş, ardından Lizbon, Londra ve Kopenhag'da daimi elçilikler açmıştır.<sup>38</sup>

16. yüzyılda tüm Avrupa'ya yayılan modern diplomatik sistemin Osmanlı Devleti'nde kendine yer bulması yaklaşık üç yüz yıl sonra olabilmıştır. Bunun temel iki nedeninden söz edilebilir: Birincisi, Osmanlı Devleti'nin İslam dinine dayanan dış politikasıdır. İstanbul'un fethini izleyen yıllarda Osmanlılar, yeni başkentlerinde daimi elçilikler kurulmasına izin vermelerine rağmen, kendileri herhangi bir ülkede elçilik kurmamıştır. Bunun arka planında İslam devlet geleneğinin gayr-i Müslim devletlere bakışı yer almaktadır. İslam devlet geleneği, dünyayı “Darü'l- İslam” ve “Darü'l-Harb” olmak üzere temel olarak ikiye ayırmaktadır. Buradan hareketle Müslüman bir idarecisi olan Darü'l-İslam devleti, gayr-i Müslim hükümdarın buyruğundaki Darü'l-Harb ile ülkesini fethedinceye dek savaş hâlinde olmalıdır. Bu anlayış uyarınca Osmanlılar da gayr-i Müslim ülkeler üzerine savaşlar açmış ve birçok Darü'l-Harb'ı kontrolü altına almıştır. Çünkü bir İslam devleti, tüm dünya Darü'l-İslam olana dek gayr-i Müslim bir devletle daimi ya da uzun süreli barış hâlinde bulunamazdı. Hatta barışın limiti çoğunlukla Hudeybiye Antlaşması temel alınarak on yıl olarak kabul edilmiştir.<sup>39</sup> Zaten bu da barıştan ziyade uzun süreli bir ateşkes olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla Osmanlı, geçici bir barış anlayışı içinde olduğu gayr-i Müslim devletlerle daimi bir diplomatik ilişki kurmayı gerekli görmemiştir. Nitekim gerekliliğin ihtiyaçlar çerçevesinde doğduğu göz önüne alındığında, uzun süre daimi diplomatik temsilciye ihtiyaç duymadığı da açıktır. Zaten erken dönemlerde Avrupa diplomasisi İstanbul merkezli şekillenmiştir. Kaldı ki, diplomatik misyonların en önemli işlevlerinden biri olan diğer devletler hakkında bilgi ve veri toplama işi de İstanbul'da bulunan yabancı elçilikler ve sınır yöneticileri aracılığıyla sağlanmıştır.

Öte yandan Osmanlı bu süreçte Müslüman ülke topraklarında da daimi bir elçilik açmamıştır. Hatta ilk elçiliklerin kurulduğu 18. yüzyılın sonunda bile öncelikli olarak gayr-i Müslim Avrupa başkentlerine kalıcı diplomatik temsilcilikler atanmış, İslam devletleri ikinci planda kalmıştır. Bu durum modern diplomasiye geçişin gecikmesi noktasında ikinci bir faktörün de etkili olduğunu göstermektedir: 18. yüzyılın sonuna kadar devlet erkânının zihninde süregelen üstünlük duygusu. Osmanlı, uzun bir süre kendini hem İslam hem de diğer dinlere mensup devletlerden güçlü ve üstün olarak görmüştür. Böylece daimi bir fetih ve büyüme politikası içerisinde olan Osmanlı, askerî gücünün ona verdiği güvenle birlikte diğer ülkelere karşı üstün bir tavır içinde olmuş ve büyük toprak kayıpları ile yüzleşinceye değin yerleşik bir diplomasi kurumuna ihtiyaç duymamıştır.<sup>40</sup> Sonuç olarak, gerek gaza ve cihat anlayışına dayanılarak yayılcı bir politika izlenmesi gerekse kökü geçmiş yüzyıllardaki askerî başarılarla dayanan üstünlük duygusu, devletin modern diplomasiye entegre olması sürecini geciktirmiştir. Buradan hareketle, Osmanlı Devleti'nin dış temsilciliklere ihtiyaç duyduğu anda bunu hayata geçirme yolunu seçtiği söylenebilir.

<sup>36</sup> Kınılı 2006, 60.

<sup>37</sup> Venedik ve Ceneviz ve hemen ardından Floransa, İstanbul'un Fatih Sultan Mehmed tarafından fethini izleyen dönemde hemen buradaki mevcut diplomatik oluşumlarını koruyarak yeni oluşuma entegre etmiş ve ilk imtiyazlarını almayı başarmışlardır (Pedani 2010, 80; Acıpinar 2016, 32).

<sup>38</sup> İskit 2020, 78.

<sup>39</sup> İnalçık 2015, 190. Bununla birlikte Osmanlı Devleti'nde “on yıllık ateşkes” yaklaşımı Zitvatoruk Antlaşması (1606) ile değişmiştir. Bâbüali Karlofça Antlaşmasını (1699) yirmi beş yıllığına, Pasarofça Antlaşması (1718) yirmi dört yıllığına ve Belgrad Antlaşması (1739) otuz yedi yıllığına imzalamıştır (Işksel 2010, 325).

<sup>40</sup> Bu görüşü destekleyen araştırmacıların küçük bir kısmı: Yurdusev 2005, 6; Akyılmaz 2002, 292-293; Naff 1963, 295.

Osmanlı Devleti'nde diplomasi kurumunun tarihsel süreci kabaca üç döneme ayrılabilir. İlk dönem, kuruluşun Karlofça Antlaşmasının (1699) imzalanmasına kadar süren ve tek taraflı (*ad-hoc*) olarak adlandırılan evredir. Bu dönemin “ad-hoc” (tek taraflı, bir kerelik) olarak adlandırılması, diplomatik ilişkilerin söz edildiği şekilde kurulmasından kaynaklanmaktadır. Bu dönemde modern diplomasiyi temeli olan yerleşik elçilikler Osmanlı tarafından tek taraflı olarak kabul edilir ve karşı tarafa Osmanlı elçileri ancak bazı özel nedenlerle ve kısa süreliğine gönderilirdi. Osmanlı Devleti'nin modern diplomasiye tek taraflı katılımı yani yerleşik elçileri kabul etmesi, İstanbul'un fethinin ardından olmuştur. 1454 yılında Venedik, Osmanlı nezdinde ilk yerleşik elçiliği kurmuştur. Venedik'in ardından 1535'te Fransa, 1578'de Kutsal Roma-Germen İmparatorluğu, 1583'te İngiltere ve 1612'de Hollanda elçilik konutlarını İstanbul'da oluşturarak daimi elçilerini buraya göndermiştir. Rusya ve İsveç gibi devletler, Bâbîâli nezdindeki elçiliklerini 18. yüzyılda ihdas etmiştir.<sup>41</sup> Polonya ise ancak Türkiye Cumhuriyeti döneminde daimi elçilik açabilmiştir.<sup>42</sup>

Diplomasi kurumunun ikinci dönemi, 1699-1793 arasındaki geçiş sürecini; üçüncü dönemi ise 1793'ten sonraki modern diplomasi araçlarının benimsenerek söz konusu sistemin bir parçası olmaya başladığı evreyi ifade etmektedir.<sup>43</sup> Osmanlı Devleti 18. yüzyılın sonuna değin yabancı devletlerde yerleşik temsilcilikler oluşturmamış ve ilişkilerini geçici elçiler gönderme yoluyla devam ettirmiştir. Savaş ilanları, cülusların duyurulması, yabancı ülkelerdeki taç törenlerine iştirak edilmesi gibi konularla ilgili gerek Avrupa gerek İslam ülkelerine kısa süreler için elçiler göndermiştir. Bu elçilerin niteliklerine bakıldığında ise 1699 yılında imzalanan Karlofça Antlaşması müzakerelerine kadar, Batı'ya genellikle askerî kökenli görevlilerin gönderildiği, İslam ülkelerinde ise ulema sınıfından seçilen elçilerin görevlendirildiği görülmektedir. Özetle, bu elçilerden Batı'ya gönderdiklerini seyfiye, Doğu'ya gönderdiklerini ise ilmiye sınıfından seçmiştir.<sup>44</sup> Buradan hareketle, Osmanlı Devleti'nin yine bilinçli bir yöntem izleyerek dost-düşman ayırımına göre görevli seçtiği öne sürülebilir.

Diplomatik görevlilerin eğitimine ilişkin kurumlara 19. yüzyıla değin gerek Avrupa'da gerekse Osmanlı idari sisteminde rastlanmamaktadır. Çağdaş Avrupalı diplomatlara bakıldığında, onların sistem içinde yetişen ve yüksek eğitilmiş sivillerden seçildiği görülmektedir. Bunun tersi olarak Osmanlı Devleti'nde 1699 tarihine kadar diplomatlar, genellikle askerler arasından seçilmektedir. Ancak bu tarihten sonra Osmanlı diplomatları, Avrupa'dakine benzer şekilde kalem erbabı olarak da adlandırılan bürokratlar arasından seçilerek aslında modern diplomasiye geçişin ilk hazırlıkları başlamıştır.

Osmanlı idari yapısı açısından 18 yüzyıl, diplomatik gelişim için bir geçiş süreci olarak kabul edilebilir.<sup>45</sup> Karlofça Antlaşması'nın imza edilmesiyle birlikte diplomasi alanında dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Nitekim bu anlaşmanın görüşmeleri için de ilk defa bürokrat kökenli bir memur, Reisülküttab Mehmed Rami Paşa görevlendirilmiştir. Bu durum yüzyıl boyunca etkisini sürdürmüştür. 1768-1774 Osmanlı-Rus Savaşı'nın ardından da müzakereci olarak gönderilen Reisülküttab Ahmed Resmî Efendi Küçük Kaynarca Antlaşması'nı imza ettirmiştir. 1787-1792 Osmanlı-Rus ve Avusturya Savaşlarını sona erdiren Zıştovi (Ağustos 1791) ve Yaş (Ocak 1792) antlaşmalarının imzası için de yine kalemîyeden görevliler<sup>46</sup> gönderilmiştir.

Bunun yanında, 18. yüzyılda Osmanlı diplomasi alanında değişen bir diğer anlayış ise ittifaklar sistemidir. Aslında müttefik olma ve ittifak kurma, Osmanlılar için pek yeni bir kavram sayılmamaktadır. Daha beylik dönemlerinde Osman Gazi'nin çevre yönetim erkleri ile ortak çıkarlar

<sup>41</sup> Hitzel 2010, 243. Topaktaş 2014, 109-110.

<sup>42</sup> Topaktaş 2014, 112.

<sup>43</sup> Kılıç 2017, 97. Osmanlı diplomasi tarihi başka yazarlar tarafından da benzer şekilde dönemlere ayrılarak tanımlanır. En bilinen örneklerinden Hurewitz, Osmanlı diplomasi tarihini dört bölümde incelemiştir. Buna göre ilk bölümü (1453-1699 tarih aralığını kastederek) ad-hoc olarak isimlendirmiştir. İkinci bölüm 1699- 1793 yılları arasındaki müzakereler dönemidir. 1793-1821 arasını “karşılıklı diplomasi” olarak kabul etmiş ve dördüncü bölüm olan uyum (*integration*) dönemini 1821'den başlatmıştır (Hurewitz 1961, 460-461).

<sup>44</sup> İpşirli 1995, 9.

<sup>45</sup> Topaktaş 2015, 2-6.

<sup>46</sup> Birinci Murahhas Reisülküttab Abdullah Birri Efendi, ikinci murahhas İbrahim İsmet Bey ve üçüncü murahhas Mektubü Mehmed Dürri Efendi'dir. Bir ve üçüncü murahhaslar kalemîyeden, ikinci murahhas Molla İbrahim İsmet Bey ise ulemadandır (Çolak 2020, 263).

çerçevesinde siyasi ittifaklar oluşturduğu bilinmektedir.<sup>47</sup> Bununla birlikte Osmanlı siyasi tarihinde bilinen en ünlü ittifak Kanuni Sultan Süleyman ile Fransa kralı I. Fransuva (François) arasında yapılandır. Bu açıdan 18. yüzyılla birlikte değişen ise bu ittifakların kullanım amacıdır. Kuruluş ve yükselme devirlerindeki örneklerde birtakım kazanımlara rağmen Osmanlı'nın bahşeden ve yardım eden bir konumda bulunduğu aşikârdır. 18. yüzyılın ikinci yarısından sonra akdedilen ittifaklar ise öncekilerden farklı olarak ya eşit ihtiyaçlar doğrultusunda ya da Osmanlı ihtiyaçları nazarında inşa edilmiştir.

### 3.2. Diplomasie Alanındaki Dönüşümün Bürokratik Yansımaları

Osmanlı Devleti, 18. yüzyıl boyunca, geleneksel diplomasie anlayışında değişikliklere gitmiştir. Yüzyılın sonunda ilk daimi elçiliğin 1793 yılının sonlarında Londra'da açılmasıyla birlikte modern diplomatik sisteme katılımını gerçekleştirmiştir. Bu yönden söz konusu tarih, Osmanlı modern diplomasie anlayışının miladı sayılmakla birlikte, uygulamada beklenen etkiyi gösterememiştir. Kaldı ki, Fransa'da görevli olarak bulunan Morali Es-seyyid Ali Efendi'nin Fransız dış ilişkiler bakanı Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord tarafından gördüğü muamele<sup>48</sup> göz önünde tutulursa, III. Selim'in saltanatı döneminde bile elçilerin tam anlamıyla başarı gösterdikleri söylenemez. Çünkü o dönemde diplomatik eğitim ve tecrübeye sahip olmayan bürokratlar görevlendirilmiş ve dil bilmeyen diplomatik personel de tercümanlarına güvenmek zorunda kalmıştır.<sup>49</sup> Bunun yanı sıra görevlilerin başkentleri ile aralarındaki iletişim zorlukları da ilk kurulan elçiliklerden beklenen verimin alınmamasına yol açan faktörlerden biridir.<sup>50</sup>

Ancak Findley'in de belirttiği gibi bu bir oryantasyon dönemi olarak ikinci ve üçüncü kuşak diplomatların yetişmesine zemin hazırlamıştır.<sup>51</sup> Bunun üzerine, 1811 yılından sonra Avrupa başkentlerindeki Osmanlı büyükelçiliklerine yeni elçiler atanmamış, maslahatgüzarlık seviyesinde temsil devam ettirilmiştir. 1821 yılında Yunan İsyanının başlamasıyla birlikte ise temsil tamamen durdurulmuştur.<sup>52</sup> Henüz rasyonel bir diplomatik sistemin yerleşmediği Osmanlı devlet siyasetinde aslında bu durum çok da anormal değildir. Ayrıca bu noktada 1811'de III. Selim'in tahttan indirilmesiyle diplomatik yeniliklerin de yer aldığı Nizam-ı Cedid reformlarının kesintiye uğraması da gözden kaçırılmamalıdır.

Ad-hoc diplomasie anlayışı, III. Selim'in 1793 yılında Kalyonlar Kâtibi Yusuf Ağâh Efendi'yi Londra'ya ilk daimi elçi olarak<sup>53</sup> atamasıyla birlikte tamamen miadını doldurmuştu. Nizam-ı Cedid için gerekli bilgi ve tecrübelerin Avrupa ile kurulacak yakın diplomatik temaslarla elde edileceği inancıyla gönderilen büyükelçilerin yanlarına, zadedândan gençler de yetiştirilmek üzere gönderilmiştir.<sup>54</sup> Gençlerin de bu heyetlerde bulunmasına önem verilmesi, planlı ve bilinçli bir reform girişiminin emareleridir. Bir diğer emare ise 1821'de kurulan Tercüme Odası/Ofisi'dir. Osmanlı dış ilişkilerinin modernleştirilmesi bağlamında son derece önemli olan Tercüme Odası'nın oluşumunda, 1821'de yaşanan Yunan İsyanı etkili olmuştur. İsyan süreciyle birlikte bu döneme kadar Divan-ı Hümayun tercümanı olarak görev yapan Rumların sadakatlerinden şüphe edilmeye başlanmış ve hatta devrim hazırlıklarına yardım ettiği gerekçesiyle Divan-ı Hümayun tercümanı Constantine Mourouzi 1821 yılında görevinden azledilerek idam edilmiştir.<sup>55</sup>

<sup>47</sup> Osman Gazi'nin Evrenos ve Köse Mihal ile yaptığı ittifaklar, Şeyh Edebali'nin kızıyla evlenerek ahilerin desteğini kazanması ya da Orhan Bey'in Bizans İmparatoru Kantakuzen'in kızı ile evliliği bu ittifaklara birer örnektir (Barkey 2013, 75-77).

<sup>48</sup> Fransa'nın Mısır Seferi (1798) öncesi yapılan hazırlıklar ve sefer planlarından haberdar olmamış ve konu ile ilgili dışişleri bakanı Talleyrand ile görüşme taleplerinde ciddiye alınmamıştır. Konu ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Kuran 1988, 29-33; Herbet 1997. Bununla birlikte Devrim Fransası'nın değişken siyasi zemini dikkate alındığında başka ülke elçileri de benzer tutumla karşılaşmıştır.

<sup>49</sup> Findley 2014, 150-151.

<sup>50</sup> Yalçınkaya 2010a, 181.

<sup>51</sup> Findley 1972, 399.

<sup>52</sup> Findley 1972, 398.

<sup>53</sup> Daha detaylı çalışmalar için bkz. Kuran 1988; Yalçınkaya 2010b.

<sup>54</sup> Yalçınkaya 2010c, 597.

<sup>55</sup> Bâbiâli, tercüman Mourouzi'den Rum ileri gelenlerine isyandan vazgeçmeleri için bir mektup yazmasını istemiş, ancak Mourouzi bunun aksini yaparak ayaklanmayı özendirici yazılar yazmıştır (Bilim 1990, 34).

Bu gelişmenin ardından tercümanlık görevi için yeni bir planlamaya gidilmiştir. Devlet kadrolarında Avrupa dillerine hâkim yetenekli bir Müslüman Türk bulunamayınca mühendishane hocalarından Bulgar asıllı Yahya Efendi ve oğlu hem gerekli tercümelemlerin yapılması hem de Türk gençlerini bu alanda yetiştirmeleri için Bâbiâli'ye getirilmiştir.<sup>56</sup>

Tercüme Odası, bünyesinde yabancı (Rum hariç) personel de bulundurarak 1830'lara kadar küçük bir ofis olarak varlığını sürdürmüştür. Rusya'yla yapılan 1833'deki Hünkâr İskeleyi Antlaşması gibi diplomatik olaylar sayesinde ön plana çıkan Tercüme Odası, sonraki dönemde Osmanlı dış ilişkilerini inşa edecek devlet erkânı için hem bir okul hem de kariyerleri açısından sıçrama tahtası olarak işlev görmüştür. Gerçekten de sonraki dönemde hariciye nazırlığı, hatta sadrazamlık yapan birçok isim bu ofisten yetişmiştir. Âli ve Safvet Paşalar, Keçecizade Fuad ve Yahya Bey'in torunu Ahmed Vefik Paşalar bu isimler arasında yer almaktadır.<sup>57</sup>

Osmanlı Devleti'nin son iki yüz yılına bakıldığında, bilinçli ve planlı reform girişimlerinin öncüsünün III. Selim, tamamlayıcısının II. Mahmud (1808-1839) olduğu iddia edilebilir. Bu iki padişah, geleneksel yapılarla mücadele ederek, diplomasi alanında modern kurumlar ortaya çıkarmanın formüllerine odaklanmıştır. Bu dönemde Reisülküttaba bağlı Divân, Amedî ve Mektubî kalemlerindeki bazı eksiklikler ve yetersizlikler bulunmaktaydı. Örneğin; devletin gizli meselelerinin, Avrupa'nın İstanbul'da yer alan mukim elçiliklerinde görev yapan dragomanların/tercümanların devamlı girip çıktığı bu ofislerde ele alınması, eksiklik ve yetersizliğin de ötesinde ciddi istihbari sorunlara davetiye çıkarmaktaydı. Bunun üzerine özellikle önemli ve gizli devlet meseleleri için Divan-ı Hümayun Mühimme Odası ihdas edilmiştir.<sup>58</sup> Daha sonra Tercüme Odası ile birlikte Osmanlı dışişleri bakanlığının çekirdeği oluşturulmaya başlanmıştır.

Mısır Krizi'nin yarattığı siyasi ortam sonucunda II. Mahmud tekrar daimi elçiler göndermeye başlamış, Mehmed Namık Paşa'yı 1832'de Londra'ya, Mustafa Reşid Efendi'yi (Paşa) 1834'te Paris'e ve Ahmed Fethi Bey'i 1835'te Viyana'ya göndermiştir. Bunun devamında II. Mahmud, 1836 Mart'ında reisülküttaplığı "Hariciye Nezareti"ne dönüştürmüştür. İlk etapta gerekli bürokratik dönüşüm hemen sağlanamadığı için bu bir isim değişikliği ile sınırlı kalsa da, sonraki dönemlerde nezarete bağlı müsteşarlığın ihdası, amedî ve mektubî kalemlerinin ve de Tercüme Odası'nın dış ilişkiler sorumluluklarının belirlenerek nezarete bağlanması ve ihtiyaç duyulan ofislerin oluşturulması ile Hariciye Nezareti büyük oranda meydana getirilmiştir.<sup>59</sup>

## Sonuç

İdari reform, modernleşme ve Batılılaşma denildiğinde genel olarak akıllara Tanzimat dönemi gelse de, III. Selim ve II. Mahmud'un ıslahatları da bu bağlamda çok büyük önem arz etmektedir. Çünkü diplomasi alanında olduğu gibi bu dönemdeki ıslahatların birçoğu ihtiyaç üzerine gündeme gelen, bilinçli ve planlı bir şekilde formüle edilip uygulanan ve birçok yönden Tanzimat reformlarına temel teşkil eden uygulamalardır. Söz konusu uygulamalarla birlikte bir yandan idari yapı ve işleyişin aksayan veya bozulan unsurları düzeltilmeye (ıslah edilmeye) çalışılmış, diğer yandan ise uluslararası arenada devletin gücü ve prestijini yeniden artıracak girişimlerde bulunulmuştur.

Osmanlı Devleti'nin gerileme dönemindeki reform faaliyetleri bütüncül bir bakış açısıyla ele alındığında, "devleti kurtarmak" ülküsünün temel gaye olarak belirlendiği ifade edilebilir. Nitekim reform süreçlerinden sosyal boyutun dışlanması ya da modernleşme hamlelerinin toplum tabanına incek şekilde bütünsel bir içeriğe sahip olmaması bu iddiaya kanıt olarak gösterilebilir. İslahatlar, her ne kadar kamu kurumlarının etkinliği ve verimliliği gibi amaçlara da yönelse, asıl itibarıyla devletin ömrünü uzatmak ve onu modern Batılı devletlerle rekabet edebilir hâle getirmek hedefi çerçevesinde kurgulanmıştır.

Modern diplomasiye geçiş sürecinde de Osmanlı Devleti'nin temel endişesi devleti kurtarmaktır. 18. yüzyıla değin savaş meydanlarındaki başarının da etkisiyle diplomasi alanında avantajlı bir pozisyonda olan devletin, bu yüzyılın ardından gerilemeye ve savaş mağlubiyetleri almaya başlaması,

<sup>56</sup> Findley 2014, 155.

<sup>57</sup> Findley 2014, 157.

<sup>58</sup> Findley 1972, 389-390.

<sup>59</sup> Findley 2014, 162.

diplomasi alanının önemini gözler önüne sermiştir. Bu mağlubiyetlere ek olarak, mevcut diplomasi geleneğinin de yetersiz kalması, antlaşmalarda hedeflenen kazanımların elde edilememesine yol açarak devleti uluslararası arenada zor duruma düşürmüştür. III. Selim, bu durumun tespitini yaparak, diplomasi yapı ve süreçlerinin modernize edilmesi yönünde ilk adımları atmıştır. Bu açıdan gerek daimi elçiliklerin kurulması gerekse diplomasi alanında uzmanlaşmış sivil kadroların yer alması, önemli idari reform hareketleri olarak dikkat çekmektedir. Çünkü bu hareketler hem bir ihtiyaçtan doğmakta, hem de söz konusu ihtiyaca yönelik bilinçli, planlı ve programlı girişimleri içermektedir.

Sonrasında II. Mahmud döneminde Tercüme Odası'nın kurulması ve ikamet elçiliklerin yeniden açılmasına ilaveten bakanlık tipi örgütlenmeye gidilerek Hariciye Nezareti'nin oluşturulması, yine diplomasi alanındaki idari reform hareketlerinin ürünüdür. Sonuç olarak, ilgili dönemdeki modernleşme felsefesi ve Batı modelli uygulamalar, idari reformlar olarak günümüzdeki diplomasi yapı ve metotlarının kökenini oluşturmuş ve birçok radikal ve kökten değişikliğin ilk adımları olarak tarih sahnesindeki yerini almıştır.

### Kaynakça

Acıpinar, M., *Osmanlı İmparatorluğu ve Floransa Akdeniz'de Diplomasi, Ticaret ve Korsanlık 1453-1599*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2016.

Akyılmaz, G., "Osmanlı Hariciye Nezareti'nin Doğuşu", XIII. Türk Tarih Kongresi Kongreye Sunulan Bildiriler, C.3, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları (2002), 289-311.

Altunok, M., "İdari Reform", Kamu Yönetimi Ansiklopedisi, eds. Yasemin Mamur Işıkcı ve Esmeray Alacadağlı, Ankara: Astana Yayınları (2018), 369-375.

Bal, H. ve Çolak, Ç.. "Türk Modernleşmesini 'Devletin Bekası' Kavramı Üzerinden Okumak", Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 35 (2017), 421-442.

Barkey, K., *Farklılıklar İmparatorluğu Osmanlılar: Bir Karşılaştırmalı Tarih Perspektifi*, İstanbul: Versus. 2013

Bilim, C., "Tercüme Odası", *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 1/1 (1990), 29-43.

Caiden, G., "Administrative Reform", *International Review of Administrative Sciences*, 34/4 (1968), 347-354.

Coşkun, B., "Türkiye'de Kamu Yönetimi'nde Yeniden Yapılanma: Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, 448 (2005), 13-47.

Çolak, Ç., "Osmanlı İmparatorluğu'ndaki İdari Reform Hareketleri Üzerine Bir Değerlendirme", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi* 4/23 (2016), 397-416.

Çolak, D., "Müzakere'nin Diplomatik Dili: Zıstovi Antlaşması'nda (1791) Teşrifat Uygulamaları", *Osmanlı Diplomasi Tarihi Makaleler I*, eds. Uğur Kurtaran ve M. Alaaddin Yalçınkaya, Ankara: Altınordu Yayınları (2020), 259-285.

Eryılmaz, B., *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, Ankara: İşaret Yayınları. 1992.

Findley, C. V., "The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry", *International Journal of Middle East Studies*, 3/4 (1972), 368-416.

Findley, C. V., *Dünya Tarihinde Türkler: Asya'nın Bozkırlarından Avrupa'nın İçlerine*, çev. Ayşen Anadol, İstanbul: Timaş Yayınları, 2012.

Findley, C. V., *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform Bâbîâli (1789-1922)*, çev. Ercan Ertürk, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2014.

Hanioğlu, Ş., "Modern Osmanlı Dönemi", *Dünden Bugüne Türkiye: Tarih, Politika, Toplum ve Kültür*, eds. Metin Heper ve Sabri Sayarı, çev. Kıvanç Tanrıyar, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları (2016), 17-32.

Heper, M., *Türkiye'de Devlet Geleneği*, çev. Nalan Soyarık, İstanbul: Timaş Yayınları, 2015.

Herbette, M., *Moralı Esseyit Ali Efendi 1797-1802 Fransa'da İlk Daimi Türk Elçisi*, çev. Erol Üyepazarıcı, İstanbul: Pera Turizm Yayınları, 1997.

Hitzel, F., "Diplomatik Armağanlar: Osmanlı İmparatorluğu ile Batı Avrupa Ülkeleri Arasında Modern Çağda Yapılan Kültürel Değiş-Tokuş", *Harp ve Sulh Avrupa ve Osmanlılar*, ed. Dejanirah Couto, çev. Şirin Tekeli, İstanbul: Kitap Yayınevi (2010), 243-257.

Hurewitz, J. C., "The Europeanization of Ottoman Diplomacy: The Conversation from Unilateralism to Reciprocity in the Nineteenth Century", *Türk Tarih Kurumu Belleten* 25/99 (1961), 455-469.

Işıkse, G., "II. Selim'den III. Selim'e Osmanlı Diplomasisi: Birkaç Saptama", *Selim III and His Era from Anicen Régime to New Order*, ed. Seyfi Kenan, İstanbul: İslam Araştırmaları Merkezi Yayınları (2010), 315-338.

İnalçık, H., "Land Problems in Turkish History", *The Muslim World* 45/3 (1955), 221-228.

İnalçık, H., *Kuruluş ve İmparatorluk Sürecinde Osmanlı: Devlet, Kanun, Diplomasi*, İstanbul: Timaş Yayınları, 2015.

İpşirli, M., "Elçi", *TDV İslam Ansiklopedisi*, 11, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı Yayınları (1995), 3-15.

İpşirli, M., "İslahat", *TDV İslam Ansiklopedisi*, 19, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı Yayınları (1999), 170-174.

İskit, T., *Diplomasi Tarihi, Teorisi, Kurumları ve Uygulaması*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020.

Kılıç, D., "Ziştovi ve Yaş Görüşmeleri Örneği Üzerinden Osmanlı Diplomasisini Okumak", *Cihannüma Tarih ve Coğrafya Araştırmaları Dergisi*, 3 (2017), 95-107.

Kınlı, O., *Osmanlı'da Modernleşme ve Diplomasi*, Ankara: İmge Kitapevi, 2006.

Kuran, E., *Avrupa'da Osmanlı İkamet Elçiliklerinin Kuruluşu ve İlk Elçilerin Siyasi Faaliyetleri 1793-1821*, Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, 1988.

Naff, T., "Reform and the Conduct of Ottoman Diplomacy in the Reign of Selim III, 1789-1807", *Journal of the American Oriental Society*, 83/3 (1963), 295-315.

Nicolson, H., *Diplomacy*, London: Oxford University Press, 1942.

Nicolson, H., *Diplomasi*, İstanbul: Altın Kitaplar, 1970.

Öztürk, N. K. ve Bayram, P., "Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi İdari Reformlarının XIX. Yüzyıl Romanlarına Yansımaları", *Türk İdare Dergisi*, 480 (2015), 149-178.

Payashoğlu, A. T., "İdari Reformun Sınırlılıkları", *Amme İdaresi Dergisi* 4/2 (1971), 14-23.

Pedani, M. P., *Venezia Porta D'Oriente*, Bologna: Il Mulino, 2010.

Savcı, B., "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Analizi", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 20/4 (1965), 105-123.

Sencer, M., "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", *Amme İdaresi Dergisi*, 1/2 (1984), 21-44.

Sürgit, K., *Türkiye'de İdari Reform*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1972.

Şahin, A., "Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi", *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 7/14 (2007), 47-76.

Şaylan, G., "Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform", *Amme İdaresi Dergisi* 6/2 (1973), 15-28.

Terzi, M. A., *Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi*, İstanbul: Bilge Kültür Sanat, 2015.

TODAİE, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1972.

- Topaktaş, H., “Polonya'nın Türkiye'deki İlk Daimi Elçiliğinin Kurulma Süreci: Tarihsel Dinamikler”, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 11/43 (2014), 105-125.
- Topaktaş, H., *Lehistan'da Bir Osmanlı Sefiri, Zıstovili Hacı Ali Ağa'nın Lehistan Elçiliği ve Sefaretnamesi (1755)*, Ankara: Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2015.
- Tutum, C., “İdari Reform”, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları (2014), 104-105.
- Vaardenburg, J., “Reform”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C.34, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı Yayınları (2007), 530-533.
- Yakıt, İ., “İbn Haldun'a Göre Devletlerin Ömrü ve Osmanlı İmparatorluğu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 8 (2001),1-15.
- Yalçınkaya, M. A., “II. Mahmud Dönemi Osmanlı Diplomasisi”, *II. Mahmud: Yeniden Yapılanma Sürecinde İstanbul*, ed. Çoşkun Yılmaz, İstanbul: İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti (2010a), 179-190.
- Yalçınkaya, M. A., *First Permanent Ottoman Embassy in Europe The Embassy of Yusuf Agah Efendi to London (1793-1797)*, İstanbul: The Isis Press, 2010b.
- Yalçınkaya, M. A., “III. Selim Döneminde Dış Temsilciliklerin Kurulması”, *Nizâm-ı Kadîm'den Nizâm-ı Cedîd'e III. Selim ve Dönemi*, ed. Seyfi Kenan, İstanbul: İslam Araştırmaları Merkezi Yayınları (2010c), 593-623.
- Yayman, H., *Türkiye'nin İdari Reform Politikası*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, 2005.
- Yurdusev, A. N., “The Ottoman Attitude toward Diplomacy”, *Ottoman Diplomacy Conventional or Unconventional?*, ed. A. Nuri Yurdusev, Chippenham: Palgrave Macmillan (2005), 5-35.