

Araştırma Makalesi
Research Article

OSMANLI TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ VE BU ÖRGÜTLERİN ORTAKLIKÇI DEMOKRASİ SİSTEM İLE BENZERLİKLERİ¹

Seda KAYA*

Öz: Batı dünyasında “hak ve özgürlük talepleri”, “parlamentoculuk hareketleri (demokrasi)” temelinde devrimler yaşanırken, Osmanlı İmparatorluğu da 19. yüzyılda, imparatorluğun yapısına uyacak birtakım yenileşme girişimlerinde bulunmuştu. Literatürde Tanzimat dönemi olarak adlandırılan ve geniş radikal reformların yapıldığı bu dönemde, en heyecan verici deneyim taşra örgütlenmelerindeki meclislerin varlığı ve meclis üyelerinin seçildiği sistemin yapısıydı. Makalede, Türk demokrasi tarihinin kristalleşmesine de zemin hazırlayan bu deneyimi açıklarken, 20. Yüzyılın ABD’li siyaset bilimcisi Arend Lijphart’ın literatüre kazandırdığı Ortaklıkçı demokrasi sisteminin Osmanlı’da “meşveret sistemi” yapısı altında kurulmuş olan taşra idare meclisleriyle benzerlikleri açıklanmaya çalışılacaktır. Son olarak çalışmamız, 20. yüzyıldaki bir teoriyi 19. yüzyıldaki bir siyasi deneyim üzerinden açıklamayı değil, farklı yüzyıllarda farklı coğrafyalarda doğup farklı isimlerle adlandırılmış benzer iki sistemi araştırmayı amaç edinmiştir dolayısıyla anakronik bir hataya düştüğümüz düşünülmemelidir.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı İmparatorluğu, Ortaklıkçı Demokrasi, Taşra Meclisleri, Tanzimat, Arend Lijphart.

OTTOMAN LOCAL ASSEMBLIES AND CONSOCIATIONAL DEMOCRACY

Abstract: While revolutions were taking place on the basis of "right and freedom demands", "parliamentary movements (democracy)" in the Western world, the Ottoman Empire so made some reform attempts in the 19th century to fit the structure of the empire. The most exciting experience in this period, called the Tanzimat period in the literature and in the context of the wide spread radical reforms, was the existence of assemblies in the provincial organizations and the structure of the system in which council members were selected. In explaining this experience, which prepared the basis for the crystallization of the history of Turkish democracy, will try to explain the similarities of the system of consociational democracy, which the American political scientist of the 20th century Arend Lijphart earned, and to the provincial administrative councils established under the structure of "Meşveret system" in the Ottoman Empire. Finally, our work does not aim to explain a theory of the 20th century through a political experience of the 19th century. Our basic concern is about of two similar systems, which were born in different times and geographies named with different names, so we should not be thinking of falling into an anachronistic fault.

¹ Bu makale, Uluslararası Multidisipliner Sosyal Bilimler Kongresi’nde “Osmanlı Taşra Örgütlenmesi ve Örgütlerin Ortaklıkçı Demokrasi Sistemi Benzerliği” adıyla özet bildiri olarak sunulmuş, gelen eleştiriler doğrultusunda revize edilip makale olarak düzenlenmiştir.

* Arş. Gör., Bursa Teknik Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü. e-mail: seda.kaya@btu.edu.tr

ORCID: 0000-0002-1383-8414

Keywords: *Ottoman Empire, Consociational Democracy, Provincial Assemblies, Tanzimat Period, Arend Lijhpart.*

I. Giriş

Sultan Abdülmecit döneminde ilan edilen Tanzimat Fermanıyla beraber, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda taahhüt edilen gayrimüslim ve Müslüman eşitliği, İmparatorluğun tebaasını kümelendirdiği din merkezli yaklaşımın sonu demektir. Değişen bu sosyal algının sinyalleri bir önceki padişah II. Mahmut'un "Ben tebaanın Müslüman'ını camide, Hristiyan'ını kilisede, Musevi'sini havada fark ederim. Aralarında başka gûna (türü) bir fark yoktur." (Tanör, 2016: 69) cümlelerinde de verilmişti. Batı'da ortaya çıkan "eşitlik-vatandaşlık" anlayışının bazen dış baskı yoluyla bazen reformcu padişahlar aracılığıyla yavaş yavaş farklı kanallardan imparatorluğa girişi, gayrimüslimlerin statülerini de değiştirmeye başlamış, bu değişim daha sonra kurulacak yerel meclislerin siyasi yapısına da yansımıştı. Siyasal hayattaki bu ilk yansımalar Tanzimat'ın ilanı sonrası ilk yeniliklerin yapılmasına karar verilen taşra meclislerinde görülmeye başlandı. Bu meclisler, 19. yüzyıl içinde "demokrasi" terminolojisi ile henüz tanışmamış merkezîyetçi imparatorluk için ilk kez deneyim edilecek bir uygulama alanıydı. Üstelik sistem içerisinde özellikle gayrimüslim ve Müslüman temsilcilerin kendi cemaatleri içerisinde seçilip, cemaat içi sorunlarını çözmek üzere siyasal düzlemde tanınması, 20. yüzyılda demokrasinin en "demokratik" sistemi olan ortaklıkçı sisteminin temsilde orantısallık ilkesine bazı açılardan denk düşmekteydi. Böylece bu çalışmanın konusuna, Tanzimat'ın taşra bölgelerindeki düzenlemeleri, eyaletlerde oluşturulan meclisleri, bunların işlevlerini ve bu düzenlemeler içinde meclisin ve meclise başkanlık eden valinin konumu dâhil edilirken çalışmada ayrıca bu açıklamaları ortaklıkçı sisteme sık sık vurgu yaparak çalışmanın sonunda öne sürülen benzerlik tezini ortaya koymak hedeflenmiştir.

II. Osmanlı İmparatorluğu'nun Yerel Meclisleri

Osmanlı İmparatorluğu eyaletlerdeki idari örgütlenmesini klasik dönemlerinde tımar sistemi üzerine inşa etmişti. Bu düzenleme ile sağlanan güçlü merkezi otorite, 16. yüzyılda sarsılmaya başlamış 19. yüzyıla gelindiğinde ise tamamıyla bozulmaya başlamıştı. Mevcut bozulmanın devamında Tanzimat'tan önce merkezi otoritenin zayıflamaya başladığını ve sistemin yarı-feodal bir görünüme dönüştüğünü gören imparatorluk, getirilen yeniliklerde merkezîyetçi yapıyı her daim korumayı gerekli görmüştü. (İnalçık, 1992: 34) Merkezi idaresini taşraya yaymak isteyen Osmanlı'da da taşra örgütlenmelerindeki reformlar bu doğrultuda gerçekleştirilmişti. 1839'da Gülhane'de okunacak olan, Mustafa Reşit Paşa ve ekibi ile beraber hazırlanan Tanzimat Fermanı'nda, Müslüman ve gayr-ı Müslim tüm imparatorluk tebaasının güvenliğinin sağlanması, vergi usullerinin bütün suistimallerinin kaldırılıp tebaanın gelirine göre vergi anlayışı getirmesi, askere alma işlerinin süreklilik esasına dayandırılması ve düzenlenmesi, dini fark etmeden eşityargılamakararı alındı (Torun, 2012: 7). Fermanında yeni kanunların dayandırılacağı bu temel ilkeler belirtilmiş ve yine bu prensipler çerçevesinde uygulamaya geçilmişti. Tanzimat'ın idarede getirdiği reformlardan taşra idaresi ile ilgili olan düzenlemelerden istenilen sonucun elde edilmesi ve etkin bir taşra idaresi oluşturma çabaları, diğer alanlar ile karşılaştırılınca daha kalıcı ve uzun

bir döneme işaret etmekteydi (Yılmaz, 2014: 254). Çünkü Tanzimat fermanı beraberinde yapılan yeniliklerin çoğu ya uygulama alanı bulamamış ya da uygulamada merkezin istediği sonucu vermediği için yürürlükten kaldırılmıştı. Ancak idare meclisleri 1840-1871 dönemi uygulanmış ve daha sonra bu meclisler meşrutiyetin ilanı ile beraber oluşturulan Meclis-i Mebusan'a karakterini vermişti (Tanör, 2016: 156). Tanzimatçıların, azınlık tebaa bahanesiyle imparatorluğu *âdem-i merkeziyetçi* bir yapıya dönüştürmek için müdahalelerde bulunan dış devletlere karşı oturtmaya çalıştıkları merkeziyetçi eyalet yönetimi aslında kısmen Batı kökenli bir reformdu (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 9) Kaynakların bir kısmı Mustafa Reşit Paşa ile beraber Tanzimat'ın hazırlayıcılarının bir süre Paris'te yaşamışlığın sonucu olarak Fransa idare sisteminin bazı özelliklerini taklit ettiğini iddia etmektedir (Engelhardt, 1999:44). Görüldüğü üzere Tanzimatçılar Osmanlı İmparatorluğu'nun durumuna uygun olacak biçimde Avrupa'daki taşra sisteminden esinlenerek bir "Osmanlı İdare Modeli" oluşturmaya çalışmışlardı (Seyitdanlıoğlu, 1999: 26). Dolayısıyla imparatorluğun artık idari alanda yapacağı yeni değişikliklerde kendi yapısından kopmadan Batı'nın siyasal kavramlarıyla tanışmaya başladığını söylemek mümkündür.

Tanzimat fermanını bütün imparatorluğa uygulamak isteyen devlet yöneticileri bu aşamada taşranın görüşüne de başvurmuştu (Yılmaz, 2014: 256). Fermanın uygulanma sürecinde vilayetlerden bilgiler alınacak Tanzimat'ın temsilcilerinin de süreci anlamaları kolaylaştırılacaktı. Böylece bölgelerde çıkması olası kargaşaların önlenmesi hedeflenmekteydi. Tebaa mensupları ise, fermanla beraber sahip oldukları geniş hakların üstünlüklerinden faydalanabilmek için şikâyetlerini dile getirebilecekleri her yerde seslerini duyurmaya çalıştılar (Ronyel, 1989: 368-69). Müslüman ya da gayri Müslim her kesimden gelen bu tepkiler imparatorluk içindeki geleneksel yapılarda değişimlere ve içtimai anlamda bir hareketliliğe neden olmuştur (Avcı, 2010: 62-68). Bu tepkilerin en iyi görüldüğü alanlardan biri de konumuzu oluşturan taşra idaresi ve taşra idare meclislerinin işleyişi olmuştur.

Eski sistemde eyaletlerde vali görevinde geniş yetkilere sahip olan ve merkezi sistemin baş düşmanı ayanların, Tanzimat fermanının ilanı sonrası idari görevlerine son verilmiş, yönetim merkezden atanan valilere devredilerek adem-i merkezi evrilmenin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Böylece yeni idari anlayış, valilerin yetkilerini kısıtlamayı (Shaw ve Shaw, 1983: 117) ve taşra teşkilatının tüm iplerini yeniden merkeze bağlamayı hedeflemekteydi. Çünkü önceki sistemde, iltizam vergisi dolayısıyla ekonomik açıdan ayanların ayrıcalıklı bir konuma gelmelerine ön ayak olunmuştu, ek olarak 1808'de ilan edilen Sened-i İttifak ile siyasal alanda da geniş yetkiler kazanan ayanlar, imparatorluğun yapısını adem-i merkezi bir görünüme büründürmüştü¹ (Özcan, 1999: 174). Valiler bağlı buldukları eyaletlere dair tüm meseleleri yerel idari meclislerle müzakere ederek karar almak zorundaydılar. Esasen bu taşra meclislerinin kuruluş amacı, merkezin eski iltizam sistemindeki görevlilerinin bölgelerde başına buyruk vergi toplayarak vilayetlerde kurmuş oldukları yarı feodal yapıyı kırarak, mali bir düzenleme getirmek ve vergilerin merkeze doğrudan iletimini gerçekleştirmektir.

Bu meclislerde, vergileri tahsil eden görevlilerin yönetiminde iki kâtip, hâkim, müftü, asker zabiti ve bölge ileri gelenlerinden dört kişi bulunacaktı. Bu

meclise, gayrimüslim nüfus bulunan yerlerde ruhani veya dini görevliler ile iki kocabaşlar (hristiyan ileri gelenler) da dahildi (Çadircı, 1985: 263). Fakat meclisin bu renkli yapısı bazı problemler doğurmuştu. Öncelikle gayrimüslimlerin bu meclislerde temsili konusunda karışıklık çıktı. Mesela Hristiyanların nüfus olarak çoğunlukta olduğu yerlerde dahi Müslüman üyelerin gayrimüslimlerden fazla olması (İnalçık, 1976: 624-690) veya ikiden fazla gayrimüslim topluluğun bulunduğu yerde meclislere katılımın nasıl olacağı konusunda sorunlar ortaya çıkmıştı. Bu sorun biraz da prosedürdeki eksikliklerden kaynaklanmaktaydı; yönetmelikte iki ayrı cemaatin varlığı göz önünde bulundurulmamış, Müslüman olmayanlardan iki kişinin üye olarak meclise katılmaları uygun görülmemişti. Yani ikiden fazla gayrimüslim cemaatin olduğu bölgeler dikkate alınmamıştı. Bu sorunu aşmak için uygulamada, her cemaatten, cemaati temsilen seçilecek bir üye mecliste yer almaya başlamıştı. Uygulamada gayrimüslimler aleyhine çıkan diğer bir sorun, kararların alınacağı toplantılara gayrimüslim üyelerin katılımının engellenmesiydi. Genellikle meclislerden geçen kararlar bu üyelerin evlerine gönderilip zorla imzalatılıyordu (Ortaylı, 2000: 36). Dolayısıyla Hristiyan halk sancak meclislerinde yeterince temsil edilmediklerinden şikâyet etmişlerdi.

Bunun yanında üyelerinin seçimi konusu da karmaşıktı. Yönetmelikte şart koşulan özellikte olan kişiler mahkemeye gidip isimlerini deftere yazdıracaklar, köy halkı toplanarak aralarından beş kişiyi Kur'a ile seçip sancak merkezine gönderecekti. Kaza bölgelerinin ise kendi aralarında emlak sahibi ve iktidar erbabından olanların aynı şekilde toplanarak büyük şehirlerden 50; orta büyüklükteki yerlerden 30; küçük yerlerden ise 20 seçmen belirlenecekti. Kur'a ile tayin edilen bütün köy ve kasabalı seçmenler bir araya toplanır, meclis üyeliğine adaylığını koyanları seçmeye başlarlar. Adaylar birer birer seçmen topluluğunun önüne çıkar, aday isteyenler bir tarafa istemeyenler öbür tarafa geçerlerdi. Özetle açık oy, açık tasniften oluşan bir seçim sistemi görülmekteydi (Ortaylı, 2000: 36). Demokrasilerde seçim ilkelerinden en önemlileri, kapalı oy açık sayım ilkesidir (Dahl, 1993: 34). Burada açık oy uygulaması, oy verme aşamasında seçmen davranışını doğrudan etkiler. Oysa taahhüt edildiği üzere, seçim sırasında hiç kimseden çekinilmeyecek herkes kimi isterse ona oyunu verecek, seçmenlere seçimden önce veya sonra baskı yapılmayacaktı (Çadircı, 1985: 264). Ancak görüldüğü gibi bu taahhüdün, seçimlerde gizlilik ilkesinin ihlali nedeniyle uygulanamadığını söylemek mümkün. Ancak yine de Ortaylı, o çağlarda böyle ilkel seçimlerin sadece Osmanlı'ya özgü olmadığını, çok sonraları Rus çarlığında yerel seçimlerde aynı yöntemin uygulandığı görüldüğünü söyler (Ortaylı, 2000: 37).

Belirlenen bu seçmenler arasından yine kur'a ile meclis üyeleri saptamaları gerekiyordu. Ancak bazı yerlerde seçim yapılmadığı için, üyelerin tayin edildiği de oluyordu (Shaw ve Shaw, 1983: 121). Aslında meclistikiler açısından bakıldığında, seçilen üyelerin Tanzimat'tan öncesinin taşradaki ileri gelenlerinden başka kişiler olduğunu düşünmek yanlıgı olur. Zaten üyelerin taşra idaresindeki bölge ileri gelenleri olan eski âyânlar; Hristiyanlardan ise çorbacılar ve kocabaşlar olduğu görülmektedir (Özcan, 2004: 139-154). Seçilerek meclise girenler ise, çoğu Tanzimat öncesinde yönetimde çalışmış kişilerdi. Zaten seçim yönetmeliği de bunu zorunlu kılmıştı. Üye olabilmenin şartları içinde akıllı ve seçkinlerden olmakriteri, taşradaki ekonomik anlamda

nüfuzlu kimselerin seçilmelerinin önünü açmaktaydı (Yılmaz, 2014: 265). Ek olarak üye adaylarının bürokrasi işlerinden anlamaları ve bilgili kimseler olmaları da şart koşulmuştu. Ek koşullardan biri de devlete doğrudan vergi ödüyor olmaları. Sistem kadınlara, köylülere ve diğer yoksul kesimlere kapalıydı ama kadınların siyasal hakları o tarihlerde başka ülkelerde de tanınmış değildi (Tanör, 2016: 129). Dolayısıyla bir seçimin varlığından söz edebilmek de uygulamada sadece eski âyân, şehir kethüdası ve bölgenin zengin ileri gelenleri meclislere dâhil olabiliyorlardı (İnalçık, 1976: 624-690). Yerel halkın yönetime kısmi de olsa katılması ve bir “temsil” durumu söz konusu olsa da tam anlamıyla bir temsiliyet yoktu. Çünkü eski dönemlerdeki güçlerini yeni meclislerde de devam ettirmek isteyen üyeler bölge halkının çıkarına çalışmaktan ziyade kendi çıkarlarını temsil ediyordu. Sonuç olarak meclisler ilk aşamada beklenen sonucu vermemişti. Dolayısıyla taşradaki merkezîyetçi mali düzenlemeler için oluşturulmuş meclislerin mali işlevine son verilmiş ancak meclislerin yapısı ve işleyişi isim değiştirilerek aynen devam etmişti. Bu da taşra idaresinde, meşveret ilkesiⁱⁱⁱ çevresindeki siyasî alışkanlığını sürdürdüğünü göstermektedir.

Taşra örgütlenmelerinde reform politikalarının uygulanabilirliğini arttırmaya yönelik pek çok girişimden sonra 1856 yılına gelindiğinde, Batı devletlerinin gayrimüslim tebaanın Osmanlı İmparatorluğu’ndaki durumlarına yönelik devamlı taleplerinin önünü kesebilmek ve ıslahatlara bir temel teşkil edeceği düşünülerek Islahat Fermanı ilan edildi. Yabancı devletlerin Tanzimat Fermanı’nda geçen din ve mezhep hürriyeti konusundaki hükümlerinin yeterli olmadığı, Müslim-gayrimüslim eşitliğini yeterince sağlamadığı ve yeni bir takım reformların yürürlüğe girmesine yönelik istekleri doğrultusunda oluşan bu fermanla gayrimüslimlerin durumu ile ilgili birçok noktaya değinildiği gibi taşra idaresindeki katılımlarına da atıfta bulunuluyordu (Engelhardt, 1999: 137-140). Özellikle de gayrimüslimlere taşra idare meclislerinde tatmin edici temsilin sağlanmadığı iddia ediliyor ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gibi bir üst idari kurumlarda da gayrimüslimlere siyasî haklar talep ediliyordu (Yılmaz, 2014: 268). Aslında Islahat Fermanı sonrası Batı’nın Osmanlı için öngörmüş olduğu adem-i merkezîyetçi yapının en güzel örneği Lübnan’dı. Taşra idare meclislerinde ön görülen yapı da Batı tarafından doğrudan Lübnan örnek alınarak dizayn edilmek isteniyordu. Lübnan’da Dürziler ve Maruniler arasındaki anlaşmazlık orada farklı bir meclis yapısı ortaya koymuş, iki kaymakamlık denilen bu yapı anlaşmazlıkları daha arttırarak başarısız olmuştu. Devam eden bu anlaşmazlıklar sonrası Avrupalılar olaya doğrudan müdahale ettiler ve Lübnan’da, aslında tüm Osmanlı’da görmek istedikleri türden bir âdem-i merkezîyetçi yapı oluşturarak, Lübnan’ın merkezle idari alandaki ilişkisinin özerk bir statüde devamını sağladılar (Ortaylı, 2016: 49; Gökbilgin, 1946: 641-703). Buna karşın Lübnan türü bir sistem, tüm eyaletlerinde merkeze bağlı bir idari yapılanma öngören Osmanlı için yapılacak reformların doğrultusuna uymamaktaydı. Osmanlı her ne olursa olsun merkezîyetçi yapısını yeniden tesis etmekte ısrarcıydı.

Taşra yönetiminde devam eden karışıklıklar sonrası, yeni bir kanunname hazırlandı. 1864’te uygulayıcı olarak seçilen Mithat Paşa önderliğinde, Vilayet nizamnamesi ilan edildi. Bu nizamname ile taşra yönetimindeki mevcut aksamalar giderilmeye çalışıldı. En önemli gelişme

nizamname ile taahhüt edilen vilayet idare meclisleriydi. Daha önceki meclisler aynı zamanda yargı meclisi olarak da görev yapmaktaydılar. Fakat Vilayet İdare Meclislerinin artık adli işlere karışmayacağı ifade edildi. Meclisinin mülki, mali, ticari ve zirai konular dışında hukuki sorunlara karışmaması ilkesine birçok yerde uyulmadı. Bununla birlikte özel hukuka ve şer’i mahkemelere ait işlere karışma yetkisi de yoktu. Vilayetin adli işleri başında kadının bulunduğu Şeriat Mahkemesi, üç Müslüman ve üç gayrimüslim üyeden oluşan ve başında müfettiş yargıcın bulunduğu ceza mahkemesi, karma üyelerden oluşan ticaret mahkemesi, yine üç Müslüman ve üç gayrimüslim üyeden oluşan ve başında şeyhülislamın atadığı bir müfettiş-i hükkâmın bulunduğu istinaf mahkemesi tarafından yürütülüyordu. Aslında, taşra meclislerinde idari ve yürütme organlarının yargı gücünden ayrılmasından dolayı prosedürde bir ilerleme görülmüştü (Davison, 2005: 45-47). Bu ilerleme, karar organlarının birbirinden ayrılmasıyla kurumsallaşmaya başlaması demektir. Ayrıca bu sürecin, demokrasilerde güçler ayrılığı ilkesini çağrıştırdığını söylemek mümkün.

Özetle, halkın kendi bölgelerinin yönetiminde söz sahibi olması amacıyla açılan Tanzimat meclisleri gibi yerel meclislerle Eyalet İdare Meclislerinin zemini oluşturulmaya çalışılmıştı. Böylece daha sonra sırasıyla 1871 Vilayet Nizamnamesiyle tüm vilayetlerde örgütlenmeye gidilmiş, meclislerin oluşumunda dinsel toplulukların temsilcilerinin yer alması gerçekleştirilmişti. Temel amacı, kendisine karşı gerçekleşecek olası bir isyanı, gayrimüslimlere siyasal sistemde verdiği temsil hakkı ile engellemek olan Bab-ı Âli, kurduğu sistemi işletememiş, gayrimüslimleri imparatorluk içinde tutamamıştı.

III. Ortaklıkçı Sistem

ABD’li siyaset bilimci Arendt Lijhart tarafından literatüre kazandırılan ortaklıkçı demokrasi sistemi, esasen ait oldukları kimlikler ekseninde birbirinden ayrılmış toplumların “istikrarlı bir demokrasi” içerisinde demokratik barışın devamını sağlamak amacıyla inşa edilen uzlaşmacı bir çatışma yöntemi modelidir (Erkem Gülboy, 2015: 92). Çoğunluğun egemenliği yerine siyasal kararların farklı toplumsal segmentlerin ortak bir müzakere süreciyle alındığı bu sistem, 19. Yüzyılda Osmanlı’nın bölgesel meselelerin çözümü için öngördüğü taşra vilayetlerindeki il meclislerinin işleyişine benzemektedir. Meclislere seçimle gelen üyelerin bir kısmının Müslüman yarısının gayrimüslim olması 19. yüzyıl’da Osmanlıya özel birçok seslilikti. Ortaylı’ya göre (2000: 39) bu durum dini kompartımanlara göre yönetilen bir imparatorluğun, 19. yüzyıl eşitlikçiliğine uyum sağlamak için geliştirmiş olduğu bir tedbirdir. Özetle o çağda hiçbir imparatorlukta azınlıklara böyle haklar tanınmazdı ancak Osmanlı İmparatorluğu’nda bu haklar tanınmak zorundaydı. Bu zorunluluk kısmen dış baskı sonucu olsa da, artık padişah da azınlıkları tanımak zorunda olduğunun bilincindeydi. Meclislerin kurulmasının sebebi siyasal mali ve ekonomik konularla ilgilenen, tartışmaya ve dayanışmaya dayanan bir organın oluşturulmasıydı. Vilayet ve sancak meclislerinde iki Müslüman ve iki gayrimüslim seçilmiş üye bulunması taahhüt edilmişti. Bu meclislerde dört üyenin seçimle gelmesi tarla ahalisinin idareye katılması açısından önemli bir değişiklikti. Özellikle bu seçim uygulamada nüfusun etnik dinsel ve mezhepsel nüfusuna oranla kısmi de olsa bir temsiliyet sağlaması açısından ortaklıkçı

modelin önemli bir özelliğini yansıtmaktaydı. Gerçi bu il meclislerinde merkezden atanan bir vali ve seçimle gelmeyen doğal üyeler de bulunmaktaydı. Bu unsurların yanında seçilmiş organ her ne kadar sadece danışma görevi görse de, bağlı olduğu cemaatin şikâyetlerini ve isteklerini dile getirebildiği, ortaklaşa kararların görüşülüp sonuca bağlanabildiği bir siyasal düzlemin varlığı, bir İmparatorluk için demokrasiye açılan ilk pencereydi. Arendt Lijphart ortaklıkçı sistemini, bölünmelerin kültürel, ideolojik, hukuki, eğitim gibi bütün sosyal alanlarda gerçekleştiği toplumlar için öngörmüştü.

Lijphart'ın bölünmüş toplumu, tebaasını kısaca millet sistemi olarak kristalleştirerek dini farklılıklara göre oluşturulmuş cemaatlere göre bölüp yöneten Osmanlı İmparatorluğu ile benzer bir toplum oluşturmaktaydı. Ancak Osmanlı'da dini-senkretik bölünmelerin olduğu cemaatler arası ilişkiler, Lijphart'ın tanımladığı modern döneme özgü olan segmentler arası kin ve sataşmanınⁱⁱⁱ olmadığı, daha yumuşak sınırlar çerçevesinde şekillenmiştir. Dolayısıyla Osmanlı, toplumların birbirlerini tehdit olarak gördüğü 20. yüzyıl modern toplumlarından farklı bir toplum yapısı resmetmektedir.

Lijphart ortaklıkçı demokrasiyi dört karakter üzerinden tanımlamıştır (Lijphart, 1977: 25). Buna göre, sisteminin işleme için, otonomi, azınlık veto hakkı, büyük koalisyon ve temsilde orantısallık temel ilkelerinin uygulamada sağlanmasını öngörmüştür (Erkem Gülboy, 2015: 90). Otonomi, grubun kendisini ilgilendiren meselelerde tek söz sahibi olmasıdır. Osmanlı için ise taşra meclislerinin oluşum amaçlarından biri, halkın meclise gönderdiği temsilciler aracılığıyla kendi bölgelerinin yönetiminde söz sahibi olmalarını sağlamaktır. Esasında merkezîyetçi patrimonyal bir imparatorluk için Lijphart'ın öngördüğü özerklikte bir otonomi söz konusu değildir. Bu meclisler daha çok şimdiki belediyeler statüsünde görevlendirilen ve merkezin yerel bölgelerde kendi temsilcilerini de göndererek hâkimiyetini arttırmaya yönelik oluşumlardır.

Lijphart'ın ortaklıkçı sistem içerisinde saydığı diğer bir önkoşul olan büyük konsey (koalisyon) ise, toplumdaki bütün farklı grupların siyasal alanda temsiline işaret etmektedir. Bu açıdan baktığımızda Osmanlı'nın taşra meclislerinde, Müslüman ve Müslüman olmayan diye gruplandığı dört üyenin tam anlamıyla toplumdaki tüm grupları temsil ettiğini söyleyemeyiz. Çünkü iki gayrimüslim kontenjanı içerisinde seçimle gelen iki kişi de Hristiyan olabilir bu durumda örneğin Musevilerin yönetimde yer alamaması, farklı din mensuplarının temsil edilebildiği bir meclisten söz edilmesini güç kılmaktadır. Başka bir temsil sorunu ise siyasal alanda sadece din merkeze alınarak belirlenmiş kontenjanlardır. Bu dönemde tebaasını temelde Müslüman ve Müslüman olmayan şeklinde gruplandırmış Osmanlı, imparatorlukları paramparça eden ulusçuluk akımının kendi topraklarına sızramasının önüne geçmeye çalışıyordu. Bu konjunktürde elbette halka bu meclislerde etnik farklılıklara göre gruplandırmış temsil hakları vermiş olması beklenmemelidir. Zaten toplumsal alanda gayrimüslimleri Müslümanların her daim gerisinde tutan bir imparatorluk için tüm tebaasını eşit kılmak ve mecliste yer vermek büyük bir adımdı. O dönem içerisinde Osmanlı'da etnik çok seslilik aramak, anakronik bir hata olurdu. Dolayısıyla tam anlamıyla bir koalisyon süreci göremesek dahi, gayrimüslimlerin meclislerde söz sahibi olmaya başlamaları ve kararların bu gruplar arasında müzakere ederek alınması nedeniyle, taşra meclislerinde ortak bir paydada buluşmaya çalışıldığını söylemek yanlış olmaz.

Ortaklıkçı demokrasinin diğer önkoşullarından biri de azınlık vetosudur. Sistem, çoğunlukçu yapının azınlık haklarını geri planda bırakma tehlikesine karşın, azınlıkların özellikle kendileri ile ilgili kararları veto ederek yasa yapım sürecinde karar verici bir rol alabilmesini öngörmüştür. Oysa idari statüsü çoğunlukla danışma organı olan taşra meclislerinin, kararların alınıp uygulandığı son karar mercileri olmaktan ziyade, idari olarak bölünmüş imparatorluğun hiyerarşik konumu gereği daha üst kademede olan meclislerin onayından geçmek zorunda olan kararlar alabilmekteydi. İdare meclislerindeki görevliler, idari hiyerarşiye bağlıydılar (Tanör, 2016: 79). Dolayısıyla bunlardan siyasal bir seçimin gerektirdiği bağımsız ve özgür davranışlarda bulunabilmeleri de beklenemezdi (Kubalı, 1969: 66-97). Bu yönüyle kendisi bile merkezden bağımsız karar alamayan taşra meclislerinin, bünyesindeki azınlıkların meclis kararlarına doğrudan itiraz haklarının olduğunu söyleyemeyiz. Daha açık bir ifadeyle, mecliste gayrimüslim kontenjanı altında temsil edilen azınlıkların, kendileriyle ilgili bölgesel kararlar da dâhil olmak üzere, herhangi bir karar alındıktan sonra itiraz hakları hem Islahat Fermanı'nda hem de Tanzimat Fermanı'nda merkeze yazılı itiraz şeklinde bulunmaktadır. Ancak bu yasal güvence, uygulamada karşılık bulmadığı gibi hem de merkeze gitmeden doğrudan mecliste veto şeklinde gerçekleşen bir itiraz örneği ile karşılaşmamaktayız. Lijphart'ın sisteme getirdiği son önkoşul ise, temsilde orantısallıktır. Kavram her grubun kendi nüfusuna oranla temsilci çıkarabilmesi üzerinde durmaktadır. Osmanlı taşra meclislerinde bu açıdan da aksamalar bulmaktayız. Daha önce belirttiğimiz üzere, seçimli üyelere ayrılmış dört kişilik kontenjan iki Müslüman iki gayrimüslimden oluşmaktaydı. Ve bu karar imparatorluğun her bir yanında aynen bu tebliğname ile karara bağlanmıştı. Oysa seçilmiş üyelerin sayısı dört olarak belirtilse de bu kota vilayetten vilayete, kazadan kazaya değişmekteydi. Ayrıca nizamnamede belirtilen yarı yarıya temsil şartı da bazen Müslümanlar lehine bozulmaktaydı. Özellikle gayrimüslim nüfusun Müslüman nüfusa oranla çok az olduğu Anadolu ve Arap topraklarında gayrimüslim üye ya bir tane olmuş ya da hiç olmamıştır. Yasayla düzenlenmiş bir alanda özellikle gayrimüslimlere yönelik yasal prosedürün daha fazla ihmal edilmiş olduğunu söylemek mümkün. Aslında ne İmparatorluk ne de diğer Müslüman yöneticiler gayrimüslimlerin mecliste yer alması konusunda pek istekli değillerdi (Ortaylı, 2018: 59). Ayrıca seçime aday olabilmek için getirilmiş, vergi ödemek, erkek olmak, emlak sahibi olmak gibi ön koşullar vardı dolayısıyla herkes başvuramıyordu. Gayrimüslimlerin çoğunluk olduğu veya yok denecek kadar az sayıda Müslümanın olduğu bölgelerde iki Müslüman temsilci nüfus oranında temsiliyet ilkesini yerine getirmemekteydi.

Ortaklıkçı sistemin öngörülen biçimde işleme için, çatışmalı grupların elitlerinin rolüne birincil önem verilmektedir. Lijphart'ın ortaklıkçı demokrasiye getirdiği yan koşullardan biri olan, elitler arası işbirliği ve uzlaşma geleneği (Erkem Gülboy, 2015: 113). Osmanlı taşra meclislerinde, Müslüman temsilcilerin karar alım süreçlerinde gayrimüslim temsilcilere yönelik dışlayıcı ve onların taleplerini geri planda tutan siyasal tavırlarıyla örtüşmemektedir. Zaten meclisin ilerleyişinden hiçbir şekilde memnun olmayan gayrimüslim temsilciler, temsiliyette adaletin sağlanmadığını merkeze sık sık bildirmiş ancak kalıcı bir çözüm elde edememişlerdir. İmparatorluğun, kendi vilayetlerinde uzlaşma geleneğine dayalı bir meclis yapısı taahhüdü uygulamada bir çıkar

çatışmasına dönüşmüş, ortak karar vermek daha da zor bir hale gelmiştir. McRae'nin belirttiği gibi ortaklıkçı sistem elitlerin "iyi niyetine" dayanmaktadır (Erkem Gülboy, 2015: 114). Bu açıdan bakıldığında, kendi cemaatinin taleplerini dile getirmekten çok, daha önceki çıkarlarını korumak amacıyla mecliste bulunan cemaat ileri gelenlerinin bu tavrı, uzlaşa sisteminin işlemlerini zorlaştıran en önemli etkenlerdendir.

IV. Sonuç

Her ne kadar son karar mercileri olmasa da bu meclislerde karar alım süreçleri seçimle gelen gayrimüslim üyelerin de dâhil olduğu bir müzakere sürecinde gerçekleşmekteydi. O yüzyılda farklı sesleri siyasal düzlemde tanıyan başka bir imparatorluk olmadığını düşündüğümüzde, Osmanlı'nın bu deneyimi demokrasiye doğru atılan son derece heyecan verici bir adımdı. Azınlıkların, Lijphart'ın koalisyon süreci şeklinde öngörmüş olduğu bir siyasal sistem içerisinde seçimli Müslümanlar ve merkezden atanan doğal üyelerle fikir beyan edebilmesi, çoğu zaman onlara karşı çıkabilmesi ve sistemin yarattığı bu tartışma ortamı, ortaklıkçı demokrasi sisteminin şart koştuğu karar alımında koalisyon şartını yerine getirmekteydi. Azınlıkların doğrudan veto hakkı olmasa da, yasal düzenlemede alınmış olan bir kararı merkeze yazılı dilekçe şeklinde itiraz haklarının saklı tutulması, sistemin çoğunluğun kararı doğrultusunda kesin bir şekilde işlemediğini gösteren önemli bir ayrıntıydı.

Osmanlı Taşra meclislerinin en karakteristik özelliği artık tek bir kişiye dayalı karar organlarına, karar alım süreçlerinde meclise danışma zorunluluğunun getirilmesiydi. Bu danışma organlarında, imparatorluğun dönemin konjonktüründe popüler olan eşitlikçi anlayışa ayak uydurma amacıyla gayrimüslimlere de yer vereceği bir sistem öngörülmüştü. Osmanlı tebaasında artık eşit derecede tebaa anlayışıyla, yönetimin Müslümanlara özgü bir siyasal alan olmaktan çıkıp, gayrimüslimlere de açıldığını görmekteyiz. Demokrasinin bu ilk girişimi, taşra idare meclislerinde deneyim edilmişti. Taşra idare meclisleri çoğunlukla merkezden atanan üyelerden oluşmaktaydı. Özellikle her kararda merkezin müdahalesi olması, bu organları ve seçilen üyelerini sadece danışma görevi gören bir role büründürmüştü. Dolayısıyla hedeflenen işlevselliğe ulaşamamıştı. Ancak demokrasi açısından bu olumsuzluklarına rağmen meclisin yapısı ve seçimlerin rengi Türk demokrasisine de karakteristiğini veren bir siyasi müzakere yeriydi. Meclisin danışma organı olması ve kısmen müzakereye dayalı olması, 20. yüzyılın çok kültürlü, çok sesli demokratik sistemi ortaklıkçı sistem ile benzeşmekteydi.

Daha sonra oluşturulan Meclis-i Mebusan, farklı dinden ve kültürden gelen kişilerden oluşmasıyla taşra idare meclislerinin daha gelişmiş versiyonuydu. İmparatorluğun çok kültürlü yapısının siyasi arenadaki ilk yansıması olan idare meclisleri, yönetimin artık Müslümanlara özgü bir mevki olmaktan kurtulup diğer milletlerden kişilerin de katılabildiği bir siyasi süreç haline getirmişti. Böylece hukuki anlamda şeriatın da uzaklaşmaya başlandığı yorumu bu süreç için yapılabilmekteydi. Osmanlı İmparatorluğu'nu 19. yüzyılda yabancı ülkelerdeki parlamentolarla kıyasladığımızda, 1848'den sonra halk sınıflarının temsiline gidilirken Osmanlı meclisleri dini grupların temsiline dayalı bir renklilik göstermekteydi. Monarşi sisteminin hâkim olduğu bir imparatorluk olan Osmanlı İmparatorluğu için, mecliste azınlıkların yüksek

oranlarda temsil edilmesi, meşruti bir monarşi örneğini gözler önüne sermekteydi. Osmanlı İmparatorluğu'nda azınlıkların ulusçu taleplerinin diğer çok uluslu imparatorluklarla kıyaslandığında daha geç bir dönemde başlaması, meclis yapısının bir ürünü olarak değerlendirilebilmektedir.

Kaynakça

- Akyıldız, A. (1993) “*Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform (1836-1856)*”, Eren Yayınları, İstanbul.
- Avcı, Y. (2010) “*Bir Osmanlı Anadolu Kentinde Tanzimat Reformları ve Kentsel Dönüşüm: Denizli (1839-1908)*”, Yeditepe Yayınevi, İstanbul.
- Çadırcı, M. (2007) “*Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler*”, Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi, Ed. İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 287-301.
- Çadırcı, M. (2007) “*Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)*”, Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi, Ed. İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 259-285.
- Çadırcı, M. (2007) “*Tanzimat*”, Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi”, Ed. İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Çadırcı M. “*Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke yönetimi*”, Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s.210 - 230.
- Dahl, R. A. “*Demokrasi ve Eleştirileri*” yetkin yay. der. Levent Köker Türk Siyasi İlimler Derneği- Türk Demokrasi Vakfı 1993.
- Davison, R. H. (2005). “*Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876)*”, Çev. Osman Akınhay, Agora Kitaplığı, İstanbul.
- Engelhardt, E. P. (1999). “*Tanzimat ve Türkiye*”, Çev. Ali Reşad, Kaknüs Yayınları, İstanbul.
- Erkem G. P. (2015). “*Sömürgeci Ulus Devlete Çok Etnikli Coğrafyalarda Ortak Yaşam*” Çev. Canan Kaplan, Kalkedon.
- İnalcık, H. (1992), “*Tanzimat ve Bulgar Meselesi*”, Eren Yayıncılık, İstanbul.
- İnalcık, H. (1976) “*Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler*”, Belleten Dergisi, 624-690.
- İnalcık, H. (1996) “*Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-i Hümayûnu*”, Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi, Eren Yayıncılık, İstanbul, 343-359.
- Karal, E. Z. (1998), “*Osmanlı Tarihi*”, C. V, TTK, Ankara.
- Kubalı, H. N. (1969), “*Türk Esas Teşkilat Tarihi*”, İstanbul.
- Lijphart, A. (1977). “*Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation*”, YALE University.
- Mert Ö. (2004) “*Tanzimat Döneminde Çeşme Kocabaşları (1839-1876)*”, Tarih Araştırmaları Dergisi, c. 22. 139-154.
- Ortaylı, İ. “*İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*”, İletişim Yayınları, İstanbul 1995.
- _____, (2000) “*Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*” TTK, Ankara.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1999) “*Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*”, TTK, Ankara.
- Shaw, S.-Ezel K. SHAW,(1983),“*Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*”, II, Çev. Mehmet Harmancı, E Yayınları, İstanbul.

- Tanör, B. (2016) “*Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri 1789-1980*” ,YKY Yayınları.
- Tekeli, İ. Ortaylı, İ. (1978) “*Türk Belediyeciliğinin Evrimi*”, Türk İdareciler Derneğı Yayınları, Ankara.
- Torun, F. S. (2012) , “*Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876)*”, Karadeniz Araştırmaları, 81-97.
- Yılmaz, Ö. (2014), “*Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri (1840-1871)*”, Gümüşhane Üniversitesi, History Stuedies, Volume 6, Issue 6, December, p. 253-280.

ⁱ XVII. yüzyılda ortaya çıkan Celali isyanları ve tımar sisteminin bozulması ile köylülerin terk ettiğı boş kalan arsalar iltizama verilince, âyanlar adeta köylüye hakim ol-muş ve çiftçi ve leventlerin kendilerine sığınmaları ile çalışan-savaşan nüfus bakımından da kuvvet kazanmış-lardır.12 Yine XVII. yüzyılda merkezi hükümetin, eyaletlerdeki beylerbeyi ve sancakbeylerinin yetkilerini daraltarak önlemler almaya başlaması, yine aynı tarihte yerli âyanların voyvoda ve mütesellim olarak tayin edilmesi ve asker toplama ve askeri komutanlık yetkilerinin verilme-siyle âyanlar elde ettikleri ictimai, mali ve askeri güçleriyle birlikte adeta buldukları bölgede derebeyi durumuna gelmişlerdir.” Ayrıntılı bilgi için bkz ; Özcan Mert, “Osmanlı Devleti Tarihinde Âyanlık Dönemi”, Osmanlı Ansiklopedisi, Ankara 1999, c. VI. S. 174. İlber Ortaylı, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara 2012, s. 357.

ⁱⁱ Meşveret Usulü; İslam’da yöneticinin bir karar alacağı zaman başkalarına danışması ve fikir alışverişinde bulunması ilkesidir. Osmanlı Padişahları çoğunlukla Divan-ı Hümayun denilen toplantıların yapıldığı “kurum”larda meşveret usulünün gereğı olarak vezirazamına ve paşalarına danışmaktaydı. Dolayısıyla sistem bir danışma organı oluşturmuştu ancak bu sistemin padişahça bir bağlayıcılığı bulunmamaktaydı.

ⁱⁱⁱ Modern dönemle başlayan bireyselleşme, bireyin ferdi hayatını öncelemesi yine bireyin var oluşunu her alanda sürekli kılma ve diğer bireylere karşı koruma içgüdüsünü kamçılamıştı. Buna bağlı olarak modern birey, kendisini oluşturan bütün kimliklerine her zamankinden fazla sahip çıkmaya başlamış, diğer toplumsal kimlikleri ise kendi kimliğine tehdit olarak görmüşü.