

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

TANZİMAT DÖNEMİ YARGI BÜROKRASİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Oğuzhan ASLANTÜRK

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Abdulkadir TOPAL

HAZİRAN - 2010

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

TANZİMAT DÖNEMİ YARGI BÜROKRASİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

OĞUZHAN ASLANTÜRK

HAZİRAN - 2010

TRABZON

ONAY

Oğuzhan ASLANTÜRK tarafından hazırlanan *Tanzimat Dönemi Yargı Bürokrasisi* adlı bu çalışma 30/06/2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda *oybirliği* ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından *Kamu Yönetimi Anabilim* dalında **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Abdulkadir TOPAL (Danışman/Başkan)

Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN

Doç. Dr. Coşkun TOPAL

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım. 30/06/2010

Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Oğuzhan ASLANTÜRK

30.06.2010

ÖNSÖZ

Tez çalışmamda, tezimin oluşup şekillenmesinde bana maddi ve manevi olarak sürekli destek ve yardımcı olan danışmanım Doç. Dr. Abdulkadir TOPAL'a, tecrübelerinden, değerli fikirlerinden yoksun bırakmayan, yönlendiren kısaca hiçbir desteği esirgemeyen Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN'e, tez konumu belirleme aşamasında ve sonrasında yardımlarını esirgemeyen Doç. Dr. B. Berat ÖZİPEK, Doç. Dr. Yusuf TEKİN ve Emekli Piyade Binbaşı Osman DURDAN'a, tez yazımında bana her türlü desteği sağlayan değerli annem ve kardeşlerime, değerli meslek arkadaşlarım Arş. Gör. Vahit GÜNTAY ve Arş. Gör. Nimet KARA'ya, sonsuz saygı, sevgi ve şükranlarımı sunarım.

Haziran, 2010

Oğuzhan ASLANTÜRK

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	III
İÇİNDEKİLER.....	IV
ÖZET.....	VII
ABSTRACT.....	VIII
KISALTMALAR.....	IX
GİRİŞ.....	1-3

BİRİNCİ BÖLÜM

1. BÜROKRASİ KAVRAMI, TARİHİ KÖKENİ, KAYNAKLARI ve

İŞLEVLERİ	3-45
1.1. Bürokrasinin Sözlük Anlamı ve Çeşitli Tanımlar.....	4
1.2. Kavramsal Çerçeve	8
1.2.1. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi.....	9
1.2.2. İdare ve Teşkilatlanma Şeklinde Bürokrasi	9
1.2.3. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi	10
1.3. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi.....	11
1.4. Bürokrasinin İşlevleri	14
1.4.1. Toplumsal Değişmeyi Gerçekleştirme	14
1.4.2. Yasama Meclisini Etkileme ve Politika Önerme	14
1.4.3. Yasaları Yorumlama ve Uygulama	15
1.4.4. Devletin Günlük İşlerini Gerçekleştirme	15
1.5. Bürokrasinin Güç Kaynakları	16
1.5.1. Bilgi ve uzmanlık	16
1.5.2. Karar Verme İktidarı	17
1.5.3. Devamlı ve İstikrarlı Bir Statü	17

1.5.4. Profesyonellik	18
1.5.5. Özerk Yapılı Örgüt Olmaları	18
1.5.6. Planlama ve Bütçeleme	19
1.5.7. Örgüt İdeolojisi	19
1.6. Bürokrasinin Hâkim Olduğu Alanlar	19
1.7. Bürokrasinin Sınıflandırılması	20
1.7.1. Patrimonyal Bürokrasi	21
1.7.2. Hukuki – Rasyonel Bürokrasi	22
1.7.3. Rasyonel Üretken Bürokrasi	22
1.8. Bürokrasi Kuramları	22
1.8.1. Hegelci Bürokrasi Kuramı	23
1.8.2. Marxist Yaklaşımda Bürokrasi Kuramı	24
1.8.2.1. Marx’a Göre Bürokrasi Kuramı	24
1.8.2.2. Lenin’e göre Bürokrasi Kuramı	25
1.8.2.3. Trotsky’ye Göre Bürokrasi Kuramı	25
1.8.3. Weberyen Bürokrasi Kuramı	26
1.8.3.1. Max Weber’de Otorite Tipleri	26
1.8.3.1.1. Geleneksel Otorite	27
1.8.3.1.2. Karizmatik Otorite	28
1.8.3.1.3. Yasal Ussal Otorite	29
1.8.3.1.4. Max Weber’in Bürokrasi Kuramı	30
1.8.3.2. Max Webere’e Göre Bürokrasinin Özellikleri	31
1.8.4. Max Weber’in İdeal Tip Bürokrasine Yöneltilen Eleştiriler	32
1.8.4.1. Parkinson Kanunu	32
1.8.4.2. Peter Prensipleri	34
1.8.5. Elitist Bürokrasi Kuramları	34
1.8.5.1. Robert Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu”	35
1.8.5.2. Bruno Rizzi “Bürokratik Kolektivizm”	36
1.8.5.3. Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi”	37
1.8.5.4. Pareto “Siyasal (Yönetici) Elit”	38
1.8.5.5. Teknokrasi	39

1.8.5.6. Meritokrasi.....	41
1.8.6. Bürokrasi konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar	41
1.8.6.1. James Burnham “Yönetsel Devrim”	41
1.8.6.2. Warren G. Bennis’in Bürokrasi Modeli.....	43
1.8.6.3. Merton, Selznick ve Gouldner Modelleri	44

İKİNCİ BÖLÜM

2. OSMANLI BÜROKRASİSİ ve TANZİMAT DÖNEMİNE KADAR YARGI

BÜROKRASİSİ	45-67
2.1. Osmanlı Bürokrasisi ve Ana unsurları.....	46
2.1.1. Padişahlık Kurumu.....	49
2.1.2. Divan Örgütü.....	50
2.1.2.1. Vezir-i Azamlık	51
2.1.2.2. Defterdarlık	51
2.1.2.3. Şeyhülislamlık	52
2.2. Osmanlı Devleti’nde Hukuksal Yapı.....	53
2.3. Osmanlı Yargı Örgütünün Oluşması	54
2.3.1. Kadılar.....	55
2.3.2. Kadı Yardımcıları.....	55
2.4. Yargı Örgütünün Kurumsallaşması	56
2.5. Osmanlı Yargı Örgütünün Yapısı ve İşleyişi.....	58
2.5.1. Şer’i Yargı Örgütünün Yapısı ve İşleyişi.....	58
2.5.2. Şer’i Yargı Örgütünün Dışındaki Yargı Kurumları	60
2.5.2.1. Divanlar	61
2.5.2.1.1. Divan-ı Hümayun	61
2.5.2.1.2. Vezir Divanları	62
2.5.2.1.2.1. İkinci Divanı.....	62
2.5.2.1.2.2. Cuma Divanı.....	63
2.5.2.1.2.3. Çarşamba Divanı	63
2.5.2.1.3. Kazasker Divanı	64

2.5.2.2. Cemaat Mahkemeleri.....	65
2.5.2.3. Konsolosluk Mahkemeleri.....	66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TANZİMAT DÖNEMİNDE YARGI BÜROKRASİSİNDEKİ GELİŞMELER VE NEDENLERİ	68-90
3.1. Yargı Örgütündeki Gelişmeleri Zorunlu Kılan Nedenler	68
3.1.1. Yeni Koşullar Karşısında Yargı Örgütünün Yetersizliği	69
3.1.2. Eğitim Sisteminin Bozulması.....	70
3.1.3. Hukuk Sisteminin Yetersizliği ve Kanunlaştırma Hareketleri.....	71
3.2. Yargı Örgütündeki Gelişmeler ve Sonuçları	72
3.2.1. Yeni Yargı Kurumlarının Oluşturulması	73
3.2.1.1. Ticaret Mahkemelerinin Kurulması Görev ve Yetkileri.....	76
3.2.1.2. Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşu Görev ve Yetkileri	79
3.2.1.2.1. Üst Organ Divan-ı Âhkam-ı Adliye	83
3.2.1.2.2. Divan-ı Âhkam-ı Adliye'nin Görev ve Yetkileri..	84
3.2.1.3. Nizamiye Mahkemeleri'nin Kuruluşunun Şer'i Mahkemelere Etkisi	85
3.2.1.4. Şuray-ı Devlet'in Kuruluşu Görev ve Yetkileri.....	87
SONUÇ VE ÖNERİLER	91
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	98
ÖZGEÇMİŞ	106

ÖZET

Bu çalışmada, hem genel anlamda bürokrasinin gelişim tarihi hem de Osmanlı bürokrasisinin ve daha özeldede Tanzimat dönemi Osmanlı yargı bürokrasisinin gelişimi ve günümüz yargı bürokrasisine etkileri süreç içerisinde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Türk kamu yönetimi tarihinde Tanzimat döneminden Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar olan dönem içinde yaşanan siyaset ve bürokrasi çekişmesine bakıldığında, bu çekişmenin sonucunda bürokrasinin zaferle ayrıldığı görülmektedir. Osmanlı bürokrasisini miras olarak devralan Türkiye Cumhuriyeti'nde de bu durum gözlenmektedir.

Türkiye'nin devlet anlayışı ve idaresinde modernleşme ve laikleşmenin temeli sayılan Tanzimat dönemi, Türkiye'de sosyal, siyasal, hukuksal, kültürel, ekonomik vb. alanlarda bugün gelinen noktayı anlama ve tahlil etmede kilit bir dönem olarak karşımıza çıkar.

Tanzimat'ı Tanzimat yapan, geleneksel Osmanlı Devleti'yle modern Türkiye Cumhuriyeti arasında köprü olmasıdır. Tanzimat döneminde yeni siyasal, sosyal ve hukuksal durumla kendini gösteren "laiklik" olgusu aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti'nin de laik yapısının oluşumuna zemin hazırlamıştır.

İşte bu çalışmada, kültür tarihimizin hemen her alanında bir dönüm noktası, bir yenilik zamanı ve geniş anlamda bir sosyo-kültürel değişim ve dönüşüm dönemi olarak adlandırılabilen Tanzimat döneminin Osmanlı yargı bürokrasisinde ne gibi bir öneme sahip olduğu ve değişikliklere yol açtığını anlamacı bir yaklaşımla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Tanzimat, Osmanlı, Osmanlı Devleti, Bürokrasi, Yargı, Reform, Laiklik.

ABSTRACT

It is evaluated both development of bureaucracy in general meaning and Ottoman bureaucracy, especially development of Ottoman judgement bureaucracy and its' effects today's judgement bureaucracy within the process.

In Turkish public administration history from Tanzimat Reform Era to collapsing Ottoman State when we evaluate politics and bureaucracy contention, bureaucracy has won the case at the end of contention. This case is observed from Turkish Republic which has taken Ottoman bureaucracy as a heritage.

Tanzimat Reform Era which is the base of secularization and modernization in Turkey's state consideration and administration is seen as a key era of Turkey's social, political, juridical, cultural, economic etc. fields in understanding and entreating.

Tanzimat, with its' manner, is a bridge between traditional Ottoman State and modern Turkish Republic. "Secularization" fact with its' new politics, social and juridical case in Tanzimat era also lead up to basements of Turkish Republic's secular concept. It is possible to evaluate Nizamiye (Regular) Courts as a primary example of secular establishments in Tanzimat Era.

So in our this study, it is presented the sights of changings and importance of Tanzimat Era at privately juridical bureaucracy and Ottoman bureaucracy which could be named changing era, social-cultural changing era in general meaning, modernization time and milestone of our cultural history in all manners.

Keywords: Tanzimat, Ottoman, Ottoman Empire, Bureaucracy, Judgement, Reform, Secularizm.

KISALTMALAR

A.Ü.H.F.	: Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi.
Bkz.	: Bakınız.
c.	: Cilt.
cc.	: Celle celalehu.
Chp	: Cumhuriyet Halk Partisi.
Çev.	: Çeviren.
Der.	: Derleyen.
E.Ü.İ.T.B.F.	: Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi.
H.Ü.	: Hacettepe üniversitesi.
Haz.	: Hazırlayan.
HSYK	: Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu.
Hz.	: Hazreti.
İ.Ü.	: İstanbul üniversitesi.
İ.Ü.S.B.F.	: İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi.
İDT	: İktisadi devlet teşekkülü.
KİT	: Kamu iktisadi teşekkülleri.
Ltd.	: Limited.
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi.
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi.
Şti.	: Şirket.
TDK	: Türk Dil Kurumu.
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

TRT	: Türkiye Radyo Televizyon.
TTK	: Türk Tarih Kurumu.
vb.	: Ve benzerleri.
vd.	: Ve diğerleri.
vs.	: vesaire.
yay.	: Yayıncılık, yayınları.
YÖK	: Yüksek öğretim kurumu.

GİRİŞ

Bürokrasi bütün zamanlarda ve ülkelerde önemini koruyarak siyasal yönetimlerle etkileşim içinde olmuştur. Bürokrasi, bürolarda çalışanların ya da kamu bürokratlarının iktidara sahip oldukları ya da en azından siyasal hayatta önemli rol oynadıkları bir yapıyı ifade etmektedir.

Osmanlı-Türk devlet yapısının işleyişine bakarsak, Osmanlı devletinin kuruluşundan (1299) 1700'lü yıllara kadar askeri bürokrasi devlet yönetiminde etkindi. 1700'lü yıllardan sonra ise askeri bürokrasinin yanında sivil bürokrasi iyice şekillenmiş ve imparatorluğun sonuna doğru etkinliğini arttırarak askeri bürokrasiyi tamamlayan kısmı oluşturmuştur. Osmanlı Devleti yıkılırken Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasına da bu askeri-sivil bürokrasi ittifakı öncülük etmiştir. Böylece bürokrasisi dâhil, yargı ve bürokratik yönetim geleneği Osmanlı Devleti'nden devralınarak Tek Parti döneminde de CHP'nin felsefesi ile bir ölçüde yeniden şekillenerek hayatiyetini korumuştur. Ülkemizde modern anlamda bürokratik yapılanmanın temelini Tanzimat'la atıldığı görülmektedir. Bu arada II. Abdülhamit döneminde yapılan faaliyetlerin de Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasına zemin hazırladığı, birçok düşünür tarafından ifade edilmektedir. Bu yapılanmanın ortaya çıkması ile beraber siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiler çoğu zaman sorun olmuştur. Nitekim bu durum yargı bürokrasisinde de çeşitli şekillerde kendisini göstermiştir.

İnsan sosyal bir varlıktır ve toplu halde yaşamak ister. Toplu yaşam içerisinde bulunan insanlar sürekli birbirleriyle ilişki halindedirler. Bu ilişkiler yumağı içerisinde uyumsuzluklar da vardır. Uyuşmazlıkların tarihi insanlık tarihi kadar eskidir. Çünkü toplu halde yaşayan ve sürekli ilişki halinde bulunan insanlar arasındaki çıkar çatışması da sürekli. Uyuşmazlıklar bu çıkar çatışmasından doğarlar. Toplumda ortaya çıkan ya da çıkabilecek uyumsuzlukların giderilmesi ve bunun bir sisteme bağlanması önemli bir konudur. Uyuşmazlıkların devam etmesi ve çözümsüz kalması toplu yaşam düzenini altüst

eder. İşte bu noktada devletin temel fonksiyonlarından biri olan “yargı” ortaya çıkar. Toplu halde yaşamının gerekleri arttıkça anlaşmazlıklar ölçüsünde de yargıya olan ihtiyaç da artmıştır. Dolayısıyla zaman içerisinde de yargı kendi bürokrasisini oluşturmuştur. Osmanlı’da bu yargı bürokrasisi günümüzdeki laik anlamıyla şekillenmeye Tanzimat Fermanı’yla başlamıştır. Genel anlamada patrimonyal bir bürokratik yapıya sahip olan Osmanlı, Tanzimat’la birlikte bu yapı içerisinde ayrılmış, modern bürokrasiye doğru yol almaya başlamıştır.

Tanzimat dönemi Osmanlı yargısının bürokratik yapısına baktığımızda öz itibariyle günümüzedekine benzer bir yapılanmanın olduğu görülmektedir. Daha doğrusu günümüz devlet bürokrasisinin ve yargı örgütünün temellerinin atıldığı zaman dilimi olarak Tanzimat dönemini gösterebiliriz. Nitekim bu dönemde de yapılan değişiklikler başta Fransa olmak üzere batılı ülkelerden neredeyse birebir çeviri yapılarak meydana getirilmişti. Her ne kadar cumhuriyetin ilan edilmesiyle Osmanlı’yla bağların tamamen özellikle de yargı alanında koptuğu ifade edilse de esasen böyle bir şeyin vuku bulması çok da mümkün değildir. Çünkü Cumhuriyet aydınları bizzat Osmanlı aydınlarından oluşmaktaydı. Dolayısıyla herhangi bir etkileşimin olmadığı iddia edilemez. Buna ek olarak, Tanzimat Dönemi’nde olduğu gibi Cumhuriyet döneminde de örfi hukuk alanında batılı ülkelerin kaynaklarından yararlanılmıştır.

Belli bir büyüklüğe ulaşmış hemen her devlet kurum ve kuruluşunda, varlığından şikâyet edilen bir unsur olarak çıkar karşımıza bürokrasi. Bürokrasiyi oluşturan unsurların başındaki en önemli daha doğrusu belirleyici faktör de elbette insan faktörüdür. Bürokrasinin başındaki bürokrat adı verilen, atanmış olarak da niteleyebileceğimiz bu kişiler, en küçüğünden en büyüğüne kendilerini Osmanlı zamanında padişaha bağlı olarak görüyorlardı. Tabiri caizse de gelecekleri padişahın iki dudağı arasındaydı. Kısaca padişahla iyi geçinmek durumundaydılar. Çünkü meşruiyetlerinin kaynağını padişah oluşturmaktaydı. Bundan çok da fazla haz etmeyen bu kişiler kendilerini daha fazla güvende hissetmek için padişahın yetkilerinin en azından bir kısmının sınırlandırılması gerektiğini biliyorlardı. Ellere geçen her fırsatta da çeşitli düzenlemelerle reformlarla bunun için gerekeni yapmaya çalıştılar. Bu reformlara bir başlangıç noktası bulunacaksa

işte bu nokta Tanzimat'tır. Bürokratlar direkt olarak padişahı karşılarına alamayacak oldukları için çeşitli kavramları kullanmışlardır ki bu kavramların en etkili olanı usulü meşveret yani demokrasidir. Osmanlı bürokratları tüm bunları gerçekleştirmeye çalışırken kendi meşruiyetlerini padişah karşısında sağlamlaştırmak için en elverişli ülke olan Fransa örneğinden yararlanmışlardır. Tabii ki etkilenen diğer batılı ülkeler de vardır ama ilerleyen sayfalarda değinileceği üzere kel olan birisinin eczanesindeki tüy dökücü kremi yerine tüy çıkartıcı kremi alması gayet muhtemeldir. İşte Osmanlı aydınları ve bürokratları da bu zihniyetle başta Fransa örneğinden yararlanmışlardır. Osmanlı yargı sistemi de bundan payına düşeni almıştır ve Tanzimat döneminde Osmanlı yargı bürokrasisinde büyük değişiklikler yaşanmıştır. Şer'i mahkemelerin yanında Nizamiye Mahkemeleri kurulmuştur. Bu mahkemeler her ne kadar cumhuriyet rejimiyle kesintiye uğramış gibi görünse de (Osmanlı da Fransa örneğinden yararlanarak bu mahkemeleri kurmuştur, Cumhuriyet rejimi de) bugünkü anlamdaki mahkemelerin temelini oluşturur.

Türkiye Cumhuriyeti kurulurken de görev başında olan Osmanlı aydınları ve bürokratları aynı zihniyetle hareket etmişlerdir. Meşruiyetlerinin kaynağını bizatihi devletin kendisi olarak belirlemişlerdir. Bu sayede elle tutulur gözle görülür hiçbir kimseye karşı sorumlu olmayacaklardır. Bu da kendilerine umulmaz bir serbestiyet taniyacaktır. Konumuzun önemini de bu nokta oluşturmaktadır. Amacımız bugünkü mevcut yargı bürokrasisinin içerisinde bulunduğu yapının kökenlerinin Tanzimat döneminde yapılan değişikliklerle bir ilgisinin olup olmadığıdır. Bu doğrultuda ifade edilmeye çalışılanların doğruluğunu kanıtlama adına, bürokrasi kavramının zihinlerde tam yerleşmesi için birinci bölümde kavrama mümkün olduğu kadar geniş yer verildi. İkinci bölümde ise Osmanlı bürokrasisi ve özelde Tanzimat dönemine kadar Osmanlı'da yargı bürokrasisine yer verilmeye çalışıldı. Üçüncü ve son bölümde ise Tanzimat dönemi Osmanlı yargı bürokrasisinin değişip, gelişmesi ve tüm bunların günümüze nasıl yansıdığı ulaştığı ifade edilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. BÜROKRASİ KAVRAMI, TARİHİ KÖKENİ, KAYNAKLARI ve İŞLEVLERİ

Bu bölümde, bürokrasinin sözlük anlamı, çeşitli tanımları, kavramsal çerçevesi, tarihsel gelişimi, işlevleri, güç kaynakları, hâkim olduğu alanlar, sınıflandırılması ve kuramları hakkında başlıkları altında genel hatlarıyla bilgi verilecektir. Bu sayede asıl konumuzu daha iyi anlamamız kolaylaşacaktır.

1.1. Bürokrasinin Sözlük Anlamı ve Çeşitli Tanımlar

Klasik yönetimin üçüncü yaklaşımı olan, 1900'lerin başlarında Max Weber tarafından geliştirilen bürokrasi, günlük dilde kullandığımız kırtasiyecilik veya yazçizcilik, bugün git yarın gel, işlerin ertelenip yokuşa sürülmesi gibi anlamlarının aksine etkinlik açısından ideal bir organizasyon yapısını ifade etmektedir.

Bir yönetim sistemi olarak bürokrasi, modern toplum düzeninin vazgeçilmez unsuru sayılan devletin halk nazarındaki en somut halidir. Bürokrasinin devlet tarafından yerine getirilen ve getirilmek zorunda olan adaletin sağlanması, güvenliğin tesisi, eğitim, sağlık, istihdam vb konularda devletle halk arasında köprü vazifesi üstlendiğini söyleyebiliriz. Dolayısıyla da bu yönüyle bürokrasinin bir şekilde günlük hayatın merkezinde yer aldığını rahatlıkla söyleyebiliriz.

Bürokrasi terimi için Türk Dil Kurumu'nun resmi sitesinde verilen karşılık "*Devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu*" dur. İkinci karşılık ise "*Devlet kurumlarında kırtasiye işlerini öne sürerek işlemleri zorlaştırma, kırtasiyecilik*" (<http://www.tdk.gov.tr>) olarak yer almaktadır. Yine kurumun sitesinden bürokrat

kelimesinin anlamına baktığımızda karşımıza iki anlam çıkmaktadır, ilki; “*Devlet kurumlarında çalışan üst düzey yönetici*” ikincisi ise “*Devletle ilgili işlerin yürütülmesinde, kırtasiye işlerini öne sürerek işlemleri zorlaştıran, kırtasiyecisi, şekilci, formalist*” (<http://www.tdk.gov.tr>) karşılıkları yer almaktadır.

Tam olarak karşılama da tüm bu anlamlar bize bürokrasi kavramının özü hakkında bir bakış açısı sunmaktadır. Ayrıca sadece bizim ülkemizde bu şekilde anlaşılmamıştır. Diğer yabancı sözlüklere baktığımızda da ülkemizdekiyle benzer bir anlam ifade ettiğini görürüz. Nitekim sözcükle ilgili Fransızca “paperasserie” yani aşırı kâğıt yazışmaları, İngilizcede “red tape” yani kırmızı kurdele ifadeleriyle karşılaşırız (Abadan, 1959: 88). Bürokrasi kelimesi Osmanlı Türkçesine ise ilk defa 1891’de “*memurin-i aklamın galebe-i nüfuzu*” (Abadan, 2002: 894) şeklinde çevrilmiştir. Anlaşıldığı üzere diğerlerinden farklı bir şekilde Osmanlı Türkçesi’nde sözcüğe olumsuz sayılabilecek bir anlam yüklenmemiştir, en azından bunun, ilk başlarda böyle olduğu görülmektedir.

Bürokrasi sözcüğünün ilk defa 1745 yılında Fransa ticaret bakanı, iktisatçı fizyokrat olan Vincent de Gournay tarafından “bürokrat” diye tanımladığı devlet yöneticilerini eleştirme amaçlı kullandığına yönelik fikir birliği bulunmaktadır. Kavram bugün ifade ettiği anlamı, daha sonra Max Weber tarafından geliştirildiğinde bulmaya başlamıştır. Bu bağlamda diyebiliriz ki bürokrasi olgusu anlamını Max Weber’le bulmuştur.

Kelime olarak baktığımızda bürokrasi sözcüğü “Bureau”¹ ve “Cratie”² yani “büro-daire-memurlar” ve “güç-iktidar” kelimelerinden olmak üzere toplamda iki parçadan oluşan, (Tortop ve diğerleri, 1993: 205) ve etimolojik anlamda büroların muayyen bir

¹ Eski Fransızca Bureau’nun karşılığı olan “la bure” kelimesi koyu renk çuha, bir çeşit kumaş manasına gelmektedir. Kelimenin etimolojik gelişimini takip ettiğimizde kamu hizmetlerini yerine getiren devlet memurlarının çalıştıkları masalar bahsi geçen çuha ile kaplanmıştı. Böylece büro terimi başlangıçta devlet işlerinin yapıldığı masalar olarak kullanılırken daha sonra bu masaların bulunduğu daireler anlamında kullanılmıştır.

² Cratie eklentisi ise Eski Yunan’dan gelmekte ve hâkimiyet, iktidar anlamlarında kullanılmaktadır.

hâkimiyete sahip oldukları sistem (Abadan, 1959: 8) anlamında kullanıldığı görülür.

Hangi kaynağa başvurulursa vurulsun, bürokrasi kavramının bir hayli tanımının olduğu göze çarpmaktadır. Ne yazık ki bu da ister istemez bir anlam kargaşasına neden olmaktadır. Bu anlam kargaşalığına çözüm getirmesi amacıyla bu tanımlardan bazılarını aşağıda değinilmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekirse bürokrasi kavramı özel sektör alanında kullanılsa da daha ziyade kamu sektörünü ifade eden bir kavramdır. Bürokrasi memurlardan oluşan bir yönetim biçimini ve dolayısıyla bu memurların bulunmuş oldukları faaliyetler olarak tanımlanır. Memurlarla ilgili faaliyetler ise memurların kendi aralarındaki idari ilişkiler sistemi ve halk tarafından yaygın olarak kullanılan kırtasiyecilik, uzun ve çetrefilli bir ilişkiler yumağı olarak tanımlanır.

Fransız kanyaklı olan bürokrasi kavramı öncelikle bir zümreyi, sınıfı ve bu zümrenin tutum ve davranışlarını hatta zihni analizini ifade eder (Kabaklı, 2002: 9). Bugünkü anlamda bürokrasinin fikir babası sayılan Max Weber'e göre; bürokrasi geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif unsurlara uygun olarak düzenlenmesi sürecinden müteşekkildir (Baransel, 1979: 165). Dolayısıyla bürokrasiyi iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşmuş bir örgüt biçimi olarak ifade edebiliriz (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 60).

Max Weber'den farklı olarak bazı bilim adamları bürokrasiyi “davranış” ve “işleyiş” unsurları açısından tanımlar. Ayrıca bunlardan bazıları örgütlerin olumlu özelliklerini (kesinlik, objektiflik, açıklık, uyum ve istikrar vb.) “bürokrasi” olarak nitelendirirken bazıları da Michel Crozier'in “bürokrasi hastalığı” olarak tanımladığı olumsuz özelliklerini: (kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçınma, yetki devrinde isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık, aşırı gizlilik vb.) bürokrasi olarak tanımlamaktadır. Peter M. Blau'ya göre bürokrasi, etkinliği maksimize etmek amacıyla oluşturulmuş örgütsel amaçları gerçekleştirmek için kolektif faaliyetleri koordine eden ve harekete geçiren formel usuller ya da düzendir (Eryılmaz, 1993: 31).

Bürokrasi sadece devlet ve kamu hizmetlerinden müteşekkil değildir. Yüz yüze temasın ortadan kaybolmaya başladığı ve belirli bir büyüklüğü aşan örgütler bürokrasi özelliğini kazanmaya başlar. Yani bu görüşe göre bürokrasi sadece devlet ve kamu hizmetlerinin yürütüldüğü bir teşkilat değildir. Buradan şunu anlıyoruz ki özel sektörlerde de bürokrasi söz konusu olabilmektedir (Baransel, 1979: 165).

Oysa Niskanen'e göre durum böyle değildir. Niskanen bürokrasiyi, kâr etmek için değil hizmetlerini sayıca artırmak için çalışan kamu kuruluşları olarak ifade eder. Buradan şu anlaşılmaktadır ki kamu kuruluşlarının önceliği kaynaklarını en ekonomik şekilde kullanmak gibi gayretleri yoktur. Dolayısıyla Niskanen, kar amacı güden iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) ile özel sektör kuruluşlarını bürokrasi tanımı dışında tutmuş, bürokrasiyi tanımlarken ekonomi kriterini temel almıştır (Eryılmaz, 1993: 32). Derinlemesine yapılan çalışmaların hemen hepsinde bu görülmektedir.

Baktığımızda Ludwig von Mises'in de Niskanen'in yaklaşımına benzer bir yaklaşım sergilediğini görürüz. Nitekim Mises, bürokrasiden idari hizmetlerin piyasa ölçüsü ile değerlendirilmeyen, para ile ifade edilmeyen, iktisadi hesaba göre kıymetlendirilmeyen, bir idari sistem olarak bahseder ve çalışma alanı ne olursa olsun devlet müdahalesinden uzak, kar amacıyla çalışan özel bir kuruluşun hiçbir zaman kırtasiyeciliğe maruz kalamayacağını ifade eder. Bürokrasi, toplumun iktisadi bünyesinde kâr kavramının oynadığı rolü sınırlamak amacıyla kullanılan hükümet tedbirlerinin bir ürünüdür. Dolayısıyla bürokrasinin iktisadi hayatta kök salması devlet müdahalesinin bir sonucudur (Mises, 2000: 17–44). Bürokratlar her zaman olmasa da genellikle bir savunma mekanizması gibi kendi makam ve mevkilerini her halükarda sağlamlaştırmak isterler dolayısıyla bu da bunun bir yansımasıdır.

Bürokrasi ile ilgili tanımları çoğaltmak mümkündür. Nitekim Martin Albrow bürokrasiyle ilgili yedi tanımdan/anlamdan; (örgütsel verimsizlik, kamu yönetimi, rasyonel örgüt, memurlar tarafından yönetim, örgüt, memurların başında bulunduğu yönetim ve modern toplum) bahsetmiştir (Eryılmaz, 1993: 32). Bu konuda gerçekten de sıkıntı vardır. Sokaktaki vatandaşlara da sorduğumuzda hemen hepsinin bürokrasiyle ilgili doğru yanlış

veya eksik kendilerince bir tanımları vardır. Bürokrasinin net bir tanımının olmaması belki de handikaplarından en önemlisi yahut en başta gelenidir.

Bu tanımlardan hareketle özetle bürokrasi “dar” ve “geniş” anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir. Dar anlamda bürokrasi, kar amacı gütmeyen kamu kurum ve kuruluşları kısaca “kamu yönetimi”, geniş anlamda bürokrasi ise belirli ilkelere, kurallara göre çalışan, iş bölümü, otorite ve hiyerarşinin olduğu profesyonel görevlilerden müteşekkil bir örgüt biçimidir (Eryılmaz, 1993: 34), diyebiliriz. Dolayısıyla ilginç olan nokta organizasyonların bürokratik olma veya olmama şeklinde bir grup içinde değil de yüksek derecede bürokratik yapıdan düşük derecedeki bürokratik yapıya kadar iki uç arasında çeşitli derecelerde bürokratik yapı göstermeleridir (Koçel, 2007: 164- 165). Yani bir bakıma bürokratik olmayan organizasyon veya örgüt olmadığı gibi bir bakış açısı ortaya çıkmaktadır.

1.2. Kavramsal Çerçeve

Bürokrasi kavramıyla ilgili kesin bir tanım olmamakla birlikte yapılan tanımlar genelde; devlet idaresi anlamında, idare ve teşkilatlanma şeklinde bürokrasi ve de kırtasiyecilik anlamında (halk tarafından yaygın olarak kullanılan) olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır. Nitekim Michel Crozier bu durumu şöyle ifade etmektedir:

Başlangıçta sözcük “dairelerle hükmetmeyi yani son derece güçlü bir merkezi otoriteye bağlı, atanmış ve katmanlaşmış memurlardan oluşan devlet örgütleriyle yönetimi anlatmaktaydı. İkinci anlamda bürokrasi, zamanla tüm örgütlere uygulanabilen otoritenin kişilerde özdeşleştirilmekten çıkması ve katmanlaşması gibi özelliklere sahip olan belirli bir hiyerarşik örgüt, yapı tipi anlamına gelmeye başladı. Üçüncü olarak da gündelik dilde sıkça kullanılan kırtasiyecilik, işlerin ağır yürütülmesi, işlerin kolaylaştırılmak yerine zorlaştırılması, insancıl olmama gibi pejoratif³ bir anlam kazandı (Duverger, 1995: 186) ki bu doğrultuda bürokrasi ve de bürokrat kavramlarının halk dilinde hakaret anlamlarında da

³ Olumsuzlayıcı, kötüleyici, küçültücü, aşağılayıcı anlamlarında kullanılmaktadır.

kullanıldığı unutulmamalıdır (Mises, 2000: 5). Buna neden olan da elbette ki bürokrasinin kendisidir.

1.2.1. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi kelimesi genellikle bize özel sektörden/yönetimden farklılığı ifade ederken aynı zamanda da devleti, devlet yönetimini çağırıştırır. Kamu faaliyetlerini yerine getiren tüm topluluğun genel adının bürokrasi olduğunu göz önünde bulundurursak bürokrasi; devletin, daha doğrusu kamu yönetiminin olmazsa olmazı olarak algılanmaktadır. Bunun temelinde de devletin işlemlerinin bürokrasi tarafından yerine getirilmesi vardır (Eryılmaz, 1993: 12) ki bu da haklı bir görüştür.

1.2.2. İdare ve Teşkilatlanma Şeklinde Bürokrasi

Bürokrasinin bu anlamı Weber’le birlikte ortaya çıkmıştır. Weber bürokrasiyi bir örgütlenme biçimi olarak ele almış ve değerlendirmiştir. Weber’e göre, geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanlar belli bir ölçüğü aştıktan sonra ussal ilkelere göre örgütlenilip yönetilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 45).

Weber bürokrasiyi otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, iş bölümü, gayri şahsilik, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan (Gökçe ve diğerleri, 2002: 47) ve diğerlerine nazaran daha üstün bir örgütlenme biçimi olarak ele almıştır.

İdare ve teşkilatlanma anlamındaki bürokrasinin en önemli özelliği büyüklük olduğu tartışma götürmez bir gerçektir. Yüzlerce insan ortak, yöneltici bir otoriteye bağlı olarak belli bir girişimi gerçekleştirmek amacıyla çeşitli eylemlere girişirlerse, bürokratik bir biçimde örgütlenmeleri gerekmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 45). Bu anlamdaki bürokrasiyi W.J. Byrt “ Hiyerarşik olarak örgütlenmiş, etkinlik ve gayri şahsilik ölçütüne göre yönetilen örgüt tipi olarak nitelendirmiştir” (Baransel,1979: 65). Geniş çapta benimsenen bu anlamdaki bürokrasi, ister özel sektörde ister kamu sektöründe olsun belli bir büyüklüğü aşan herhangi bir teşkilattır (Abadan, 1966: 66).

Mises'in ve Niskanen'in aksine Harold J. Laski en fazla gelişmiş bürokrasi tipinin devlet olduğunu belirtmekle birlikte, bu terimin tamamen kamu hizmetine yönelik kullanılmayacağını, kavramın her büyük teşkilatta karşımıza çıkabilecek olduğunu belirtmektedir (Abadan, 1959: 13). Büyüklüğü tayin eden kıstas ise yüz yüze temasın kaybolmasıdır.

1.2.3. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Günlük dilde kırtasiyecilik kelimesi gereksiz görülen, formaliteleri basit evrakların dahi birçok kişi tarafından üstelik biri kurum binasının birisi en üst diğeri en alt veya en azından birbirine uzak sayılabilecek bir mesafede olan, birçok kişilerce mühürlenip imzalanmasını ve bu daireler arasında evrakların gidip geldiğini ifade etmek için kullanılmaktadır. İşte bu anlamda bürokrasi işlerin ağır aksak yürümesi hatta bazen yürümemesi ve de bizatihi yürümemesi için çaba sarf edilmesi, sorumluluktan kaçma, kuralcılık, otoriteye aşırı bağımlılık, yönetimde gizlilik, gereksiz evrak yükü, kırtasiyecilik gibi olumsuz davranış ve de işlemleri ifade etmektedir (Gökçe ve diğerleri, 2002: 47).

Bürokrasinin pejoratif özelliklerini ifade eden ve halk arasında kırtasiyecilik olarak nitelendirilen bu patolojik⁴ durumlara bilimsel lisanda “büropatoloji” ya da “bürokratizm” denmektedir (Baransel, 1979: 165). Kısaca bürokrasiyi ve bürokrasinin beraberinde getirdiği işlem ve faaliyetlerin işlerin yürütülmesi için bir araç olma durumundan çıkıp bizatihi amaç haline gelmesini ifade eder.

Kırtasiyecilik engelleyici kurallar arkasına saklanarak olaylara, işlemlere ilgisiz kalmak, işleri gereksiz yere uzatıp aksatmaktır. Bir kuruluşun yönetiminde yönetimle ilgili faaliyetlerin yerine getirilmesinde usul ve kuralların üzerinde gereğinden fazla durulması ve bunların zorunluluk haline getirilmesi halinde kırtasiyecilik adını alan bir yönetim yapısı, sistemi ortaya çıkar (Tortop ve diğerleri, 1993: 214). Son olarak Warren Bennis, bürokratik yapıların modern topluma uymadığını ve bu tür yapıların sonunun geldiğini

⁴ Normal olmayan, hastalıklı.

ifade etmiştir (Bennis, 1965: 31).

1.3. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi

Bilinen en güçlü siyasal yönetim kuramı olan bürokrasinin kökeni ata erkil çağa gitmekle birlikte (Başaran, 1984: 16) bürokrasinin gelişimi ulus devlet(ler)in gelişimi ile birlikte/paralel olmuştur. İkel toplumlara baktığımızda toplum adına işlem yapan bir yapının olmadığı görülür (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 47). İnsanlar yasalardan çok başkalarının buyruklarıyla, geleneklere uyarak hareket etmektedir (Abadan, 1959: 15). Bütün faaliyetler verilen emirlerin bir sonucu gibidir.

Üretim araçlarının gelişmesiyle artan ürünün paylaşılması ihtiyacıyla, maden filizlerinin işlenmesiyle, kullanılabilecek yeni araçların üretilmesi örgütlenmeye hız verdi ve zamanla etkin bir şekilde örgütlenme ihtiyacı doğdu (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 48).

Weber'in de belirttiği gibi tarihteki ilk bürokrasi Mısır bürokrasisidir. Weber, Mısır'ı patrimonyal bürokratik devlet tipinin ilk örneği olarak nitelemiş ve Mısır'ın merkezçiliğe dayanan bu bürokratik yapısının nedenleri olarak ekonomik ve teknik koşulları görmüştür (Abadan, 1959: 17).

Mısır'daki bürokratik yapının gelişmesinde adeta Mısır'ın yaşam ve de geçim kaynağı olan Nil nehrinin yılın belirli zamanlarında taşması büyük rol alır. Öyle ki Mısır'da hayat Nil nehriyle şekillenmektedir. Dolayısıyla nehrin taşma zamanlarının tespit edilmesi, gerekli önlemlerin alınması, bu doğrultuda sulama tesislerinin kurulması, nehrin kontrol altına alınması gibi faaliyetler “kâtip” adı verilen bir memur zümresinin oluşmasına neden olmuştur. İlginç olansa, bu memurlar halkın yerine getirmekle yükümlü oldukları zorunlu çalışmalardan muaf tutulmuşlar aynı zamanda buna ek olarak da maaş yerine geçmek üzere halkın devlete olan borçlarını aynı erzak, eşya vb. şekilde toplama yetkisi verilmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 49). Öyle anlaşılmaktadır ki, bürokratların/bürokrasinin hep şikâyet edilen noktalarından biri olan kendini üstün ayrıcalıklı görmesinin temelleri de yine bürokrasinin icadının yapıldığı ilk yerde olmuştur.

Bürokrasinin tarihsel gelişimi açısından göz ardı edilemeyecek bir unsur da muhakkak Çin olmuştur. Nitekim Çin, bin yıldan fazla ayakta kalmış ve halen de ayakta olan bir devlettir (Abadan, 1959: 18). Çin de Eski Mısır gibi patrimonyal bürokrasinin en saf örneklerindedir. Çin’de bürokrasi, büyük ve yaygın bir devletin olması, kuzeyden gelen akınlara karşı büyük bir ordunun beslemesi, Çin Seddi gibi büyük bayındırlık işlerine girişmesi vb. faktörlerden dolayı ortaya çıkmıştır. Çin hükümdarları derebeyliklerin gelişmesine engel olmak için kısa süreli hizmet memurlarının doğup büyüdüğü yerlerde görev yapmalarının yasaklanması ve memur olabilmek için sınavların yapılması gibi önlemler alınmış, bu önlemler de bürokrasinin gelişmesine katkı sağlamıştır. (Baransel,1979: 161-162).

Yazılı olarak yapılan sınavlar, adayın işe alındıktan sonra işi öğreneceği varsayıldığından bilgiyi ölçmeye yönelik değildi. Nitekim hanedana mensup ailelerin çocukları sınava tabi tutulmadan memur olabilmekteydiler. Dolayısıyla sınav daha ziyade eş dostların işe alınma çabası olarak değerlendirilebilir. Ne yazık ki günümüzde de bu zihniyet hala pek çok gelişmekte olan ülkede ve geri kalmış ülkelerde süregelmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 49). Kaldı ki gelişmiş ülkelerde de olmadığı iddia edilemez.

Bir başka unsur ise Roma’dır. Roma bürokrasinin ortaya çıkışı Sezar’dan sonra daha doğrusu ücretli bir ordunun kuruluşu ile başlar (Abadan, 1959: 22) Bu düzenli bir şekilde örgütlenmiş disiplinli profesyonel ordu kendi başına bir bürokrasi oluşturmuştur. Nitekim ordular modern anlamda bürokratik örgütlenmenin ilk örnekleri olmuştur. Bu askeri yapının yanında Roma’da mevcut olan gelişmiş hukuk sistemi de zamanla eğitim görmüş memurlar/kamu görevlilerini çalıştırmaya ihtiyaç duymuştur (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 50). Çin örneğinde olduğu gibi günümüze kadar bürokratik yapısını sürdüren diğer bir unsur da Katolik kilisesidir (Abadan, 1959: 25). Mevcut yapısı itibarıyla Katolik kilise de bürokratik bir yapıya sahiptir.

Orta Çağ’a özgü idari birimlerin küçük olması ve de birbirlerinin gelişmelerini engellemeye yönelik sürekli çatışmaları nedeniyle bürokrasi gelişmeye çok fazla fırsat bulamamıştır. Bununla birlikte kilise bürokrasisi için aynısını söylemek biraz zordur, hatta

bu doğrultuda en fazla gelişimi kilise bürokrasisi göstermiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 51).

Orta Çağ'dan Yeni Çağ'a geçerken para ekonomisinin yayılması, vergi sistemlerinin değişmesi, serfliğin kaldırılması, ulus devletin ve ordunun gelişmesi,⁵ kentleşmenin başlaması gibi olaylar modern anlamdaki bürokrasinin doğuşunu hızlandırmıştır (Abadan, 1959: 34).

Fransız İhtilali sonrasında yaşanan, başta İnsan Hakları Bildirgesi olmak üzere çeşitli gelişmeler, devlet işlerinin gelişmesinde ve çoğalmasında etkili olmuştur. Buna ek olarak gün geçtikçe halkın istekleri artmıştır. Bu yaşananlar karşısında devletler ya yeni örgütler kurmak ya da mevcut örgütlerini geliştirmek zorunda kalmışlardır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 54).

Şüphesiz bürokrasinin meydana gelişinde ekonomik açıdan güçlü grupların devleti daha etkin biçimde etkilemeye başlamasıyla ve dolayısıyla kapitalizme dayalı bir ekonomik sistemle ona bağlı olan sosyal kümeleşme, şehirleşme, rasyonelleşme, uzmanlaşma ve teşkilatlanma bazında idari görevler en önemli rolü oynamışlardır (Abadan, 1959: 36). Böylece güçlü bir bürokrasinin oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Tarihsel gelişim süreci içerisinde özet halinde bir inceleme yapıldığında bürokrasinin doğuşundaki faktörleri aşağıdaki başlıklar halinde özetleyebiliriz:

Hacim

Özel idari sorunlar ve ihtiyaçlar

Demokratikleşme ve eşitleşme

⁵ Sürekli savaş vb. girişimler orduların profesyonelleştirilip güçlendirilmesi ve örgütlenmesini gerektirmiştir. Feodallerin yıkılmasıyla güçlenen monarklar da emirlerin hızlı bir şekilde yerine getiren güvenilir bürokratik yapılar kurmuşlardır.

Para ekonomisinin ortaya çıkışı

Kapitalist sistem

1.4. Bürokrasinin İşlevleri

Çağdaş toplumda bürokrasi birtakım vazgeçilmez rollere sahiptir. Sayıları arttırılabilmekle birlikte, bu rollerden bazıları şöyle sıralanabilir.

1.4.1. Toplumsal Değişmeyi Gerçekleştirme

Toplumunu değiştirmeye yönelik kamu politikalarının gerçekleştirilmesi bürokrasinin görevidir. Bürokrasi aynı zamanda, yasama, yürütme ve yargı arasındaki bağları sağlayan, güçlendiren sosyal bir araçtır (Kaya, 1994: 10).

1.4.2. Yasama Meclisini Etkileme ve Politika Önerme

Temel kamu politikaları gerçekte bürokratik örgütlerde başlatılır. Gerek yasama organı gerekse yürütme organı kamu politikalarını hazırlamada genellikle üst bürokratlardan gelen taslaklara, önerilere göre hareket eder. Çünkü değişik kamu politikaları özel uzmanlık bilgisi ve sürekli dikkati gerektiren karmaşık tekniksel konulardır. Yasama ve yürütme organının üyelerinin genellikle amatörlerden oluşmasına karşılık, bürokratlar profesyoneldir. Üst düzey bürokratlar bu gibi nedenlerden dolayı kamu politikalarını etkilemede değişik olanaklara sahiptirler. Bürokratların sahip olduğu bu olanaklar şu şekilde sıralanabilir:

Meclis komisyonlarındaki oturumlara katılarak yasa tasarıları hakkında görüş bildirirler,

Bakanlar Kurulu toplantılarına katılıp gerekirse görüş belirtirler,

Yasama ve yürütme organlarında kulis yaparak üyeleri etkilerler,

1.4.3. Yasaları Yorumlama ve Uygulama

Üst düzey bürokratlar yasaları yorumlayarak kamu politikalarını kendi anlayışlarına göre uygularlar. Böylece bürokratlar bir bakıma kural koyma yetkisine sahiptirler.

1.4.4. Devletin Günlük İşlerini Gerçekleştirme

Bürokratlar, hükümetin daha geniş terimle devletin vatandaşlarına hizmet sunmasıyla ilgili tüm yükümlülüklerini yürütürler.

Bürokrasinin başta gelen görevlerinden biri yürürlükteki yasa ve kuralların uygulanmasını sağlamaktır. Siyasal sistemin yetkili kurum ve kurullarınca alınan kararların eyleme dönüştürülmesi, diğer bir deyimle siyasalar izlenmesi bürokrasinin aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Kural uygulaması ile yakından ilişkili diğer bir işlev kural yapımına katkıda bulunmaktır. Yasa tasarıları genellikle siyasal görevlilerin yönergeleri çerçevesinde demokratik kadrolar tarafından oluşturulur. Sözelimi yeni bir verginin konulmasına ilişkin bir yasa taslağının hazırlanmasında Maliye Bakanlığı öncülük etmektedir. İlk taslak diğer bakanlıklara sunularak görüşleri alınır. Gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra tasarı Bakanlar Kurulu'nda görüşülerek yasama kurullarına gönderilir (Turan, 1996: 200).

Siyasal sistemin geliştirdiği siyasal kararlarda bürokrasi çok kritik bir rol oynamakta ve bu kararların formüle edilmesine üç aşamalı bir katkıda bulunmaktadır (Heper, 1973: 95):

Bürokrasi toplumun yeni istemlerinin saptanmasında önemli katkılarda bulunur.

Bürokrasi siyasal kararların alınması sırasında göz önünde tutulması gerekli hususları bu kararları almak durumunda olanların dikkatine sunmak şeklinde kendini gösterir.

Bürokrasinin siyasal kararların oluşmasının son aşamasındaki katkısı, alınan siyasal kararların bizzat kaleme alınıp formüle edilmesidir.

Bürokratların ülke yönetimini elinde bulunduran siyasi kadroların politikaları doğrultusunda görev yapmaları gerekmektedir. Doğal olanı da budur. Ancak bu durum koşulsuz bir şekilde siyasal erke bağlı olmak anlamında değerlendirilmemelidir. Çünkü bürokrasi siyasal erkin talimat ve politikalarına göre görev yapar ama siyasal erkin bir uzantısı, onun bir alt siyasal kadrosu değildir (Özkan, 1999: 126).

1.5. Bürokrasinin Güç Kaynakları

Günümüzde devlet tarafından yürütülen hizmetlerin artmasıyla birlikte kamu örgütleri yapı bakımından büyümüş, işleyişi karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmıştır. Böyle teknik bir yapı içinde görev yapan yöneticilerin siyasal organlara karşı özerkliğinden hatta onları etkileyici rolünden söz edilmektedir. Bürokratlar teknik yapıdan dolayı, önemli bir yönetsel güce sahip olmuşlardır (Eryılmaz, 1997: 148-149).

Bürokrasinin gücü ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre de farklılık göstermektedir. Örneğin demokratik ülkelerde bürokratların kullandıkları oylar sayısal olarak büyük bir kitleyi oluşturduklarından kendilerine siyasal güç sağlamaktadır (Sönmez, 1977: 4). Demokratik olmayan geri kalmış ülkelerde ise tersi bir durum söz konusudur.

Devletin yapı ve işleyişi bakımından büyümesi karar ve uygulama süreçlerinin karmaşıklığı ve işlemlerin uzmanlık ve deneyim gerektirmesi gibi nedenlerle bürokrasinin siyasal kurumlar karşısında önemli bir güç kazandığı gözlemlenmektedir. Bürokrasinin önemli bir güç merkezi olmasını sağlayan çeşitli kaynaklar ve faktörler bulunmaktadır (Gökçe ve diğerleri, 2002: 47).

1.5.1. Bilgi ve Uzmanlık

Bürokrasiyi güçlü kılan en önemli şey, onun sahip olduğu bilgi, belge ve çeşitli veriler ile uzmanlığıdır. Modernleşen yaşamda toplumlar giderek büyümekte ve karmaşılaşmaktadır. Bunu paralelinde kamu hizmetleri de nitelik ve nicelik olarak artmakta ve karmaşılaşmaktadır (Tataroğlu, 1997: 7). Siyasal kurumların ihtiyaç duyduğu bilgi ile onun yorumlanması için gerekli teknik uzmanlık, bürokrasinin elinde bulunmaktadır (Eryılmaz, 2002: 210). Bürokratlar da bunun farkındadırlar ve bu bilinçle

hareket ederler.

Gelişmiş bir bürokrasinin gücü normal olarak hep büyük olmuştur. Siyaset adamları, uzmanların ve idarede yer alan eğitilmiş memurların yanında arka planda kalmaktadır. Siyasilerin yasa önerme, halka dayanma ve bütçe konusunda yetkileri olsa da bu durum güncelliğini korumaktadır (Sönmez, 1977: 4). Görünüşe bakılırsa hemen her zaman da böyle devam edecektir.

Hükümetlerin ihtiyaç duyduğu bilgi ile onun anlaşılması ve yorumlanması için gerekli teknik uzmanlığı her zaman bürokrasi elinde bulundurmuştur. Bürokratlar kendi uzmanlık alanlarına göre yönetim mekanizması içinde yerlerini almışlardır. Bu uzmanlıkları sayesinde politikacılara danışmanlık yapar hatta onlara belli konularda yön verir hale gelmişlerdir (Göküş, 1999: 10). Nitekim bürokratların etkisinden kurtulamayan siyasilerin sayısı hiç de az değildir.

1.5.2. Karar Verme İktidarı

Bürokratlar kararlarında seçmenlerden gelebilecek baskılara karşı fazla duyarlı olmak zorunda değildir (Eryılmaz, 2002: 210). Bürokratlar kendilerini halka karşı değil, atama yetkisi olan siyasi kişi ve hatta daha ziyade kurumlara karşı sorumlu hissederler (Tataroğlu, 1997: 10). İşte bunun için bürokratlar yönetilenlere/halka karşı isteksizce, sorumsuzca, vb. şekilde halkı yok sayarak davranabilmektedir.

Mevzuatlarda tam bir açıklık ve netlik olmadığı için bürokratlar bireysel olarak da pek çok faaliyeti gerçekleştirme imkânına sahiptir. Bu da bazı boşlukların ortaya çıkmasına yol açmaktadır ki bu boşlukları da bürokratlar karar verme güçlerini kullanarak doldurmaktadır (Göküş, 1999: 10).

1.5.3. Devamlı ve İstikrarlı Bir Statü

Devamlı ve istikrarlı bir yapıya sahip olan bürokratik örgüt bu sayede çalışanlarını kolayca motive edip örgüt amaçlarını gerçekleştirebilmektedir, ayrıca bu aynı zamanda bürokratik yapıya kesinlik, devamlılık ve işinde uzmanlık sağlamaktadır (Göküş, 1999:

11). Bu da bürokratların kendilerini güvende hissetmelerine büyük fayda sağlar.

Klasik bir deyişle iktidarlar değişir, ancak bürokrasi her hangi bir aksama olmadan kamu hizmetlerini yürütmeye devam eder. Dolayısıyla bürokratlar çoğu kez seçilmiş amirlerinden daha fazla bilgi ve tecrübe sahibi olmuşlardır. Bununla birlikte memurların sahip olduğu yasal güvenceler görevden alınmalarını zorlaştırdığı için memurlar, onaylamadıkları işlerde, “bekletme” ve geciktirme” stratejisini rahatça uygulayabilmekte (Tataroğlu, 199: 12), faydalı işler yapmak çok da fazla umurlarında olmayabilmektedir.

1.5.4. Profesyonellik

Bürokrasinin dördüncü güç kaynağı profesyonelliktir. Devletin görevlerinin ve hizmet alanlarının genişlemesi, klasik devlet anlayışından “hizmet devleti” anlayışına doğru bir gelişme ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda söz konusu hizmetleri yerine getirecek profesyonel görevlilere ihtiyaç duyulmuştur. Kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve değerlendirilmesinde profesyonel bürokratlar etkin hale gelmişlerdir. Profesyonel bürokrasinin en güçlü yanı ise bürokratların almış oldukları eğitim sayesinde uzmanlık isteyen görevleri etkin bir biçimde yerine getirebilmeleridir (Varoğlu, 1995: 18).

1.5.5. Özerk Yapılı Örgüt Olmaları

Özerk yapılı örgütler hükümet ve bakanlık politikalarından daha az etkilenmekte, kendilerini koruyarak geliştirebilmektedirler. Kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde bakanlık modelinin dışına çıkılması bürokrasiyi güçlendiren başka bir faktördür. Bürokrasinin bu özerk yapısından ötürü, güç siyasetlerle bürokratlar arasında belli ölçüde paylaşılmaktadır. Özerk kurumlar, çağdaş toplumları, teknokrasi olgusuyla karşı karşıya bırakmıştır. Teknisyenlerin oligarşisine benzeyen bu yapı, gittikçe bir feodalite niteliği göstermektedir. Siyasi iktidar karşısında özerk bir yapı ortaya çıktıktan sonra, onu ortadan kaldırmak veya köklü değişiklikler yapmak artık çok zordur. Bütün örgütler gibi özerk idareler de, kendilerini savunmak ve varlıklarını haklı göstermek eğilimindedirler. Türkiye’de KİT, TRT ve YÖK gibi kuruluşlar, bu türe örnek olarak gösterilebilir (Tataroğlu, 1997: 11).

1.5.6. Planlama ve Bütçeleme

Planlama ve bütçeleme bürokrasiye, siyasi iktidarı etkileyecek teknik araçlar sunmaktadır. Planlama sayesinde bürokrasi birçok konunun yönetimini siyasilerin elinden almaktadır. Bürokrasinin faaliyet gösterdikleri alanlar teknik uzmanlık isteyen alanlardır. Fakat politikacıların her konuda uzman olmaları beklenemez. Politikacıların bu eksiklerini kendi alanlarında uzman olan bürokratlar kapatmaktadırlar. Sonuçta politikacılar bürokratlara teknik konularda bağımlı hale gelmekte ve bürokrasi siyasi iktidar karşısında gücünü artırmaktadır (Göküş, 1999: 11).

Planlama ve bütçeleme büyük ölçüde matematik hesapları ve bilgisayar işlemleri gibi teknik bilgi gerektirmektedir. Bürokratlar bu konuda uzman oldukları için her zaman politikacıları etkileyebilecek güce sahiptirler (Eryılmaz, 2002: 211).

Charles de Gaulle'in ise konuya yaklaşımı oldukça ilginç ve bir o kadar da manidardır. De Gaulle: "Planlama birçok kişi tarafından, harekete geçiş ise bir kişi tarafından yapılır." demiştir.

1.5.7. Örgüt İdeolojisi

Bürokratik örgütler çoğu zaman, ne yapması ya da ne yapmaması gerektiği konusunda çok gelişmiş fikirlere sahiptirler. Ancak bu fikirler, örneğin parti programındaki gibi genel ifadeler değildir. Bunlar daha çok örgütün dar uzmanlık alanıyla sınırlıdır. Örgüt ideolojisi, bir kurumun kendi alanında geliştirdiği program, siyasal düşünce ve anlayışlardan meydana gelir. Bürokrasiler, bu ideolojiyi korumak ve geliştirmek için çalışırken, aynı zamanda yeni politikalar dizisi de empoze etmeye gayret ederler. Bu ideolojiler, kendi faaliyetlerini haklı göstermek için kullanılır (Eryılmaz, 2002: 211).

1.6. Bürokrasinin Hâkim Olduğu Alanlar

Niskanen ve Weber'in konuya yaklaşımı farklı da olsa bir anlamda bürokrasi, bir ulusun sınırları içinde kamu kesiminde ya da özel kesimde uluslararası nitelikte büyük ölçekli bir örgüt ve yönetim demektir. Bu vb. tanımlardan hareketle genel bir hat çizecek

olursak, bürokrasinin hâkim olduğu başlıca alanları aşağıdaki gibi özetleyebilir/sıralayabiliriz (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 47):

Kamu hizmetlerinin ifası için tanınan idari yetkilerin kavradığı bütün konular; yani mali idare, zabıta, mahalli idareler, gümrük işleri vb.

Milli savunma işlerinin paylaştırılıp yürütüldüğü ordu teşkilatı.

Devlet personeline dâhil olmakla birlikte özel bir durum işgal eden öğretmenler topluluğuyla öğretim işlerinin başarılmasını sağlayan müessesler.

Kamu idaresinin tatbikatı ile ilgili bütün resmi makamlar; bakanlıklar, genel müdürlükler ve taşra teşkilatı.

Özel teşebbüs alanında geniş bir teşkilata sahip bütün ticari firmalar ve endüstri işletmeleri.

Menfaat esası üzerine kurulmuş birlikler, sendikalar, mesleki teşekküller, federasyonlar, dernekler vb.

Siyasi partiler.

Kilise, dini cemaat ve buna benzer ruhani oluşumlar/teşkilatlar.

Birleşmiş milletler, Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar

1.7. Bürokrasinin Sınıflandırılması

Bürokrasiyle ilgili çeşitli sınıflandırmalar olmakla birlikte, en yaygın olarak kullanılan sınıflandırma; patrimonyal, hukuki-rasyonel, rasyonel üretken bürokrasidir. Şimdiden ifade etmek gerekirse bizim üzerinde duracak olduğumuz ve yer yer değinecek olduğumuz bürokrasi tipi patrimonyal bürokrasidir.

1.7.1. Patrimonyal Bürokrasi

Max Weber tarafından siyaset bilim terminolojisine kazandırılan kavram geleneksel toplumların belirgin bir özelliği olup, bir egemenlik biçimi olarak tanımlanmaktadır. Liderin mal varlığının artması ve topraklarının genişlemesi ile birlikte, önce ev topluluğu üyelerinden yönetim konularında yararlanma zorunluluğu belirir; daha sonra bölgesel ve merkezi idare örgütleri kurulur. Böylece patrimonyal devlet doğmuş olur.

Başka bir ifadeyle iktidarın geleneklere uygun olarak elde edilip kullanıldığı, merkezi otoritenin paternalist⁶ bir rol üstlendiği ve mülkiyetin egemen gücün kişiliğiyle temsil edildiği merkezîyetçi-bürokratik bir toplumsal-siyasal örgütlenme modelidir. Patrimonyal bürokrasinin ortaya çıkış nedenlerini; otoritenin geleneksel niteliği, katı merkez-kenar karşıtlığı, merkezde liderin ülkenin sahibi veya maliki olarak gözükmesi ve bu doğrultuda adeta bir aile reisi yani baba gibi davranması şeklinde sıralayabiliriz (Heper, 1997: 35). Mısır ve Çin'in yanında patrimonyal bürokrasiye verilebilecek en bilindik örneklerden biri de Osmanlı Devleti'dir.

Patrimonyal bürokraside otoriteri kullanan üst ile astı arasında ilişkinin kişisellik yönü ağır basar. Alt- üst ilişkileri kesin olarak çizilmiş biçimsel bir görev anlayıcından çok astın üste sınırsız bağlılığı üzerine oturtulduğu için, kişisel ilişkiler özellikle önem kazanır. Geleneksel otoriterin sembolik bütünleştirici bir yönü de bulunduğundan ast üst ilişkilerinde, biçimsellik veya resmiyetten ziyade doğallık görülür. Bu özellikler ile astlara güvensizlik ve örgütlerin kurumsallaşmaması arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Çünkü bu tür toplumlarda artı-değer ekonomi dışı yaptırımlarla (hukuk, siyaset, akrabalık bağları, gelenekler) sağlanmaktadır (XIX. yy.'da Osmanlı'da Kayırmacılık, (t.y.), <http://www.genbilim.com>).

⁶ Kısaca aile reisi, baba rolüne bürünen diyebiliriz.

1.7.2. Hukuki – Rasyonel Bürokrasi

Hukuki rasyonel bürokrasiden kasıt biçimsel rasyonaliteye sahip bir bürokratik yapıdır ve bu biçimsellik ilkesi soyut bir takım ilkelerden oluşmuş, kendi içinde tutarlı sistematik hukuk kurallarıdır. Rasyonel idare, somut durumlarda genel kuralları uygularken takdir yetkisine haizdir; ancak bu kuralların dışına çıkılmadan gerçekleştirilmelidir. Kuralların somut duruma uyarlanması, idarenin rasyonalitesine yol açmaktadır. (Heper, 1977: 43). İdari yapıda çalışan herkes bu kurallarla bağlıdır. Her durum için bir kural bulmak mümkündür, yani hemen hiçbir olay kurallar dışında cereyan edemez, vuku bulamaz.

İdare, hiyerarşik bir şekilde örgütlenmiştir. İdari birimin amaçları, yazılı belgelerle yürütülen düzenli ve devamlı faaliyetlerle gerçekleştirilir. Bu şekilde çalışanların kontrol altında tutulması da gerçekleştirilmeye çalışılır.

1.7.3. Rasyonel Üretken Bürokrasi

Rasyonel üretken bürokrasi değişen koşulların ortaya çıkardığı sorunları üst düzeyde teknoloji kullanarak çözen bir kurum olarak karşımıza çıkar ve otoritenin kaynağı bilgidir. Bu doğrultuda örgüt üyelerinden öğrenmeye hevesli ve de istekli olmaları beklenir. Belirgin bir hiyerarşik yapı olduğu pek söylenemez (Heper, 1977: 47). Ast üst ilişkisi yerine daha meslektaş kavramına önem verilir. Ast görevi alırken üst öyle yapılmasını emrettiği için değil o konuda uzman kişi olduğu için görevi alma yetkisine haizdir.

1.8. Bürokrasi Kuramları

Bürokrasi denilince her ne kadar akla ilk gelen, hatta bazen de sadece o gelen isim Weber de olsa, birçok düşünür bürokrasi kavramıyla bir şekilde ilgilenmiştir. Bu isimlerin başında da Hegel gelmektedir. Konuya açıklık getirmesi açısından önemli olduğu için bürokrasi kuramlarına kısaca değinmekte fayda vardır. Bu sayede hangi örgütlerin, kurumların hangi bürokrasi modelini örnek aldıkları daha iyi anlaşılacaktır.

1.8.1. Hegelci Bürokrasi Kuramı

Hegel'in ideal bir devlet ve bürokrasi tanımlaması yapmaya çalıştığı görülmektedir, bunu gerçekleştirirken de Prusya'dan oldukça etkilenmiştir. Hegel'in bürokrasi kuramı anlamını kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden almaktadır. Bürokrasi, toplumun özel menfaatlerini (bu özel menfaatler; meslekler, ticari ortaklıklar ve belediyeler tarafından temsil edilmektedir) devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracıdır. Hegel'e göre devletin temel işlevi, toplumun üyelerinin ortak çıkarlarını savunmaktır. Toplumda "Mutlak ya da evrensel sınıf" ve "ticari sınıf" olmak üzere iki sınıf bulunmaktadır. Hegel'in bahsettiği bu "mutlak" ya da "evrensel sınıf", bürokratlardan oluşmaktadır (Heper, 1977: 292).

Hegel, kamu yönetimini, devletle sivil toplum arasında bir köprü olarak görür. Sivil toplum, çeşitli meslekleri, değişik çıkarları temsil eden şirketleri ve kurumları kapsamakta; özel çıkar, farklılık ve çatışma alanı olmaktadır. Bu çıkarlar sistemini ve alanını düzenleyen bir tarafsız güce ihtiyaç bulunmaktadır. Hegel'e göre tarih böyle bir ihtiyacın karşısına tarafsız bir güç olarak "devlet"i çıkarmıştır. Sivil toplum, tarihsel bakımdan olduğu kadar, kavramsal bakımdan da eksiği olan bir toplum aşamasıdır. İnsan ancak "devlet" biçimi içinde yaşadığı zaman en yüksek amacına ulaşır (Eryılmaz, 2008: 22), rahata kavuşabilir.

Hegel'e devlet sivil toplumun özünde var olan çatışmaları kontrol edebilen, uzlaştıran kuşatıcı bir mimari, bireylerin özel ve ortak menfaatlerini gerçekleştirmede dışsal bir organizasyondur. Hegel'e göre bürokrasi sivil toplumun tam olarak gerçekleştiremediği genel yararın, ortak faydanın savunucusu olmaktadır (Heper, 1977: 22).

Son olarak Hegel aslında bürokrasiye sınırlı bir işlev yüklemiş, bürokrasinin bu sınırlı işlevini aşarak topluma kendi değerlerini yansıtmasına, aşılmasına veyahut da despot bir yapıya bürünmesini onaylamamıştır (Gökçe ve Şahin, 2002: 4).

1.8.2. Marxist Yaklaşımında Bürokrasi Kuramı

Marxist yaklaşımda bürokrasi kuramını incelerken, birçok düşünürün katkısı olduğu yadsınamaz bir gerçektir fakat bunlar arasında Lenin ve Trostky'nin katkıları diğerlerine göre daha fazla önem arz etmektedir.

1.8.2.1. Marx'a Göre Bürokrasi Kuramı

Marx, bürokrasi konusundaki görüşlerini Hegel'in devlet felsefesini inceleyip, eleştirerek geliştirmiştir. Fakat Hegel'e göre bürokrasi anlamını kurumların özel, devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden alırken, Marx'a göre devlet genel menfaatlerin yerine egemen sınıfın menfaatlerini, özel çıkarlarını koruyup gözettiği için bu mücadele anlamsızdır. (Mouzelis, 2003: 10). Dolayısıyla egemen sınıfın çıkarlarıyla bürokrasinin çıkarları arasında her zaman bir paralellik vardır. Bürokrasinin varlığı, toplumun sınıflara bölünmesi ile alakalı ise de, o müstakil sosyal bir sınıf değildir. Açık bir ifade ile bürokrasi, hâkim sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenlik kurmasını sağlayan bir vasıta (Eryılmaz, 2008: 22). Şüphesiz, olaya marxizm açısından bakıldığında bu durum haklı görülmektedir.

Marxist görüşe göre; tüm tarih, egemen gruplar ile buna karşıt olanların çatışmasından ibarettir. Bu çatışmalardan yeni ekonomik, toplumsal ve siyasal sistemler doğmuştur (Gönlübol, 1993: 319) ve sosyal tabakalaşmanın olmadığı bir toplumda bürokrasiye ihtiyaç kalmayacaktır.

Bürokratlar kendi menfaatlerini artırmak ve de konumlarını sağlamlaştırabilmek için baskı fonksiyonları geliştirmeye çalışırlar (Mouzelis, 2003: 12). Kapitalist bir ülkede devlet burjuvazinin kontrolü altındadır (Tortop, 1990: 23). Devlet, egemen sınıfın egemenliğini pekiştiren bir örgüt olarak, bir sınıfın başka sınıflar üzerindeki baskı aracı olarak kullanılmaktadır. Bürokrasi de devletin bu egemenliğini sürdürmek için kullandığı bir araçtır ve toplumsal yapıda organik bir yeri yoktur (Ergun, 2004: 45). Dolayısıyla Marx'a göre sınıfsız bir komünist topluma geçildiğinde devlet ortadan kalkacak ve onun kullandığı araç olan bürokrasiye de gerek kalmayacaktır, fakat bu süreç ani bir şekilde

gerçekleşmeyecektir.

1.8.2.2. Lenin'e göre Bürokrasi Kuramı

Lenin'de, Marx'ın temel görüşlerinin izleri görülmektedir. Daha doğrusu Lenin Marx'ı takip etmiştir denilmektedir. Lenin, bürokrasinin proletarya devriminden sonra bir kalıntı olacağına inanmaktadır.

Lenin'e göre Sovyet devriminin ilk görevi proletaryanın diktatörlüğü gerçekleşir gerçekleşmez bürokrasiyi yavaş yavaş ortadan kaldırmak ve onunla mücadele etmektir. Bunun için de alınacak tedbirler şunlardır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 45):

Tüm sivil memurların seçilebilir ve derhal sözleşmelerinin feshedilebilir olması,

Memur maaşlarıyla işçi maaşlarının eşitlenmesi (memurların maaşının azaltılması),

Kontrol ve muhasebe işlemlerinin herkes tarafından yapılabileceği bir yapının oluşturulması.

Lenin, devrim sonrasında bürokratik aygıtın hiçbir azalma göstermediğini aksine hızlı bir şekilde genişlediğini fark etmiş ve bu durumu "Sosyalizmin Hamlığı"nın bir işareti olarak açıklamıştır. Lenin'e göre bürokrasinin çaresi iktisadi gelişmeyle birlikte gerçekleşecektir. N. Bukharin de kapitalizmden sosyalizme geçiş sürecinin zorluğuyla bürokrasinin ortadan kalkmadığına değinmiş, bu zorlukların hâkim bir bürokratik yapıyı doğurduğunu ifade etmiş fakat Lenin'den farklı olarak kitlelerin bilinçlendirilmesine eğitilmesine ve ekonomik durumlarının iyileştirilmesine bağlı olarak bürokrasinin azalacağını düşünmüştür (Mouzelis, 2003: 14-38). Fakat belirtildiği gibi bu bir düşünceden ibarettir ve tarih ise Lenin'i haklı çıkarır derecededir.

1.8.2.3. Trostky'ye Göre Bürokrasi Kuramı

Trostky, devrimden sonra bürokrasinin azalmak yerine artmasının nedenini devrim sonrasındaki ilk yıllarda arar. Ona göre sosyalizmin bir tarım ülkesinde gelişmesi mümkün değildir. Çünkü böyle bir ülkenin alt yapısı ve sanayileşmesi sosyalist bir yapının

gelişmesine olanak sağlamaz, ancak bununla birlikte bu Sovyet devriminin erken olduğunu değil, devrimin diğer ülkelerde de, ama özellikle de sanayileşmiş ülkelerde sürmesi gerektiğini gösterir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 57).

Trostky'e göre bürokratikleşme probleminin sadece niceliksel değil niteliksel bir yanı da vardır. Lenin yönetiminde bürokrasi halkın hizmetinde olan bir araç özelliğini devam ettirmişken Stalin'in yükselişiyle bu durum değişmeye başlamış parti ve devlet bürokrasisi arasındaki ayırım yok olmuştur. Bütün güç artık Stalin'dedir.

Trostky genel olarak bürokrasinin geleceğiyle ilgili iyimser düşüncelere sahiptir. Fakat ekonominin gelişmesinde bürokrasi her ne kadar etkin rol oynasa da bu gelişme bürokrasiyi zayıflatacaktır. Bürokrasiye karşı kazanılacak zafer için tüm umutlar proleterlerin elindedir. Proleterler iktisadi ve kültürel olarak geliştikçe bürokratik yapıya karşı da bir hoşgörüsüzlük başlayacaktır. İşçiler kendilerini ikinci bir devrime hazırlamalıdır (Mouzeliés, 2003: 15-16). Son olarak diyebiliriz ki hem Lenin hem de Trostky bürokrasiyi marxizmle uyumlu olarak yorumlamaya çalışmışlardır.

1.8.3. Weberyen Bürokrasi Kuramı

Daha önce de ifade edildiği üzere bürokrasi kavramıyla ilgili ilk kapsamlı çalışmayı Weber yapmıştır. Weberin bürokrasi kavramını açıklamadan önce, yine Weber'in üzerinde durduğu ve bürokrasi kavramını açıklarken faydalandığı otorite tiplerine değinmekte fayda vardır.

1.8.3.1. Max Weber'de Otorite Tipleri

Bürokrasi kavramını günümüzdeki anlamıyla sistematik ve de kapsamlı olarak ilk inceleyen Alman, ekonomist ve de sosyolog Max Weber'dir. Weber ismi, bürokrasiyle bütünleşmiştir. Öyle ki çağdaş örgütleri incelemek için başlangıç noktası olarak Weber'in bürokrasi modeli esas alınmaktadır (Eryılmaz, 2008: 45). Weber'in bürokrasi konusundaki görüşlerini daha iyi anlayabilmemiz için kudret (erk, güç) egemenlik ve meşruluk kavramları üzerinde durmamız yararlı olacaktır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 58).

Weber gücü, emirlerin kabul edilmesini sağlamak olarak tanımlar. Meşruluğu da güç kullanımının kabulünü sağlamak olarak tanımlar. Yetki, bu iki unsurun bir bileşimidir. Weber'in yetkiyi sınıflandırması uygulanan güçten ziyade meşru kılma kaynağı ve türüne göre yapılmıştır. Her bir yetki türü, yetkiyi kullanmak için farklı idari araçlar kullanmaktadır (Berkman, 1975: 11). Nitekim her yetkinin beraberinde bir sorumluluk getirmesi gayet normal ve doğaldır.

Weber bu yöntemden hareketle meşruluğun üç kaynaktan doğabileceğini ileri sürmüştür. Dayandıkları meşruluk temeline göre “geleneksel”, “hukuki” ve “karizmatik” olmak üzere başlıca üç otorite tipi mevcuttur (Kapani, 2001: 89). Bunların hepsi, belli bir siyasî meşruiyet kaynağı ve dolayısıyla insanların bir rejime itaat etmelerini sağlayan farklı nedenler tarafından karakterize edilir. Bu süreç içinde Weber, nispeten daha basit yapıda olan geleneksel toplumlardaki ve sanayileşmiş ve oldukça kapsamlı bir bürokratik yapılanmaya sahip toplumlardaki tahakküm sistemlerini karşılaştırmak suretiyle toplumun dönüşümünü anlamaya çalışmıştır. Bu tiplerin hiçbiri saf olarak mevcut değildir.

1.8.3.1.1. Geleneksel Otorite

Weber'in bu ilk siyasî meşruiyet tipi, uzun zaman önce inşa edilmiş gelenek ve görenekler üzerine temellenir. Aslında geleneksel otorite “her zaman var olduğu” için meşru kabul edilir. Önceki nesiller bunu kabul ettiği için tarih tarafından kutsallaştırılmıştır. Tipik olarak bu otorite biçimi, somut kurallardan oluşan bir yapıya göre çalışır. Bu yapı içinde bir takım şeylerin bugüne kadar nasıl olageldiğini yansıttığı için haklılaştırılmasına gerek duyulmayan, değişmez ve sorgulanamaz gelenekler mevcuttur. Geleneksel otoritenin en açık örneği, patriarkalizm⁷ ve gerontokrasi⁸ biçiminde kabileler veya küçük gruplar arasında mevcuttur. Geleneksel otorite, meselâ Suudi Arabistan, Kuveyt ve Fas'ta mevcut olan hanedanlık yönetiminde görüldüğü gibi, güç ve imtiyazın kalıtımsal sistemleriyle yakından ilişkilidir. İleri sanayileşmiş ülkelerde pek az öneme

⁷ Aile içinde erkeğin, babanın veya köleleri üzerinde "efendi"nin hâkimiyetini ifade eder.

⁸ Yaşlıların yönetimi, genellikle bir köydeki yaşlıların otoritesi şeklinde görülür.

sahip olmasına rağmen monarşinin anayasal biçimde olsa da İngiltere, Belçika, Hollanda ve İspanya'da varlığını devam ettirmesi; meselâ itaat, saygı ve görev sorumluluğu gibi değerlerin canlı tutmak suretiyle, siyasî kültürün şekillenmesine yardımcı olur. (Heywood, 2006: 306).

Geleneksel otoritede iş bölümü ve farklılaşma gelişmemiştir. İşler amire bağlı olarak alışlagelen yöntemlerle yürütülür. Bağlılık kişisel bir bağlılık olmasına rağmen sınırsız değildir, geleneklerle sınırlıdır (Yılmaz, 1993: 397). Siyasal kontrolü sağlayan otoritenin yasallığı, idare edilenlerin çok eskiden beri süregelen kurallara ve siyasal güçlere bir tür kutsallık ve dokunulmazlık atfetmeleri sonucu ortaya çıkıyorsa, söz konusu otorite geleneksel otoritedir denilebilir.

1.8.3.1.2. Karizmatik Otorite

Bu otorite biçimi, bireyin kişiliğinde mevcut olan güce, yani “karizma”sına dayanır. Karizmatik otorite, bir kişiye karşı güvene, onun kahramanlığına veya üstün niteliklerine duyulan inançtan kaynaklanan otorite biçimidir. Bu otorite, geleneklere tamamen zıt bir doğrultuda gelişebilir. Önemli olan kişinin, sihir, kahramanlık ya da diğer olağanüstü yetenekleri ile karizmaya (tanrı vergisi kişiliğe) sahip olduğu hakkında bir “inanç” uyandırmasıdır. Karizmatik otoritenin meşruluğu, bu inanç temeline dayanmaktadır. (Eryılmaz, 2008: 53). Ömrü de bu inanç doğrultusunda ve bu inanca paraleldir.

Weber'e göre bu egemenlik biçiminin yönetsel ifadesi kural olarak gevşek ve yetersizdir. Başka bir deyişle, egemenliğe karşı itaat ve kabullenme duygusu oluşturması, hem önderin kişisel çaba ve çekiciliğine, hem de önderin yakın yardımcılarını yönetenle yönetilen arasında “köprü” kurabilme yeteneklerine bağlıdır (Fişek, 1979: 68).

Karizma sahibi kişinin gerçekten bu nitelikleri taşıması gerekmez. Egemenliğe uyan kişilerin onu böyle görmesi yeterlidir. Uyma kurala değil, kişiye yöneliktir (Oktay, 1983: 33). Bu tür yönetimler, tamamıyla önderin kişiliğine özgü özellikler gösterir, başka bir deyişle kişisel ve keyfi bir yönetimdir.

Karizmatik liderler, bir toplumda tarihi, sosyal ve psikolojik şartların yarattığı belli bir ortamda, genel olarak bunalım dönemlerinde ortaya çıkarlar. Bunlara örnek olarak Hz. Musa, Hz. İsa, Hz. Muhammed gibi peygamberler, Napoleon Atatürk, Lenin, Mahatma Gandhi, de Gaulle, Hitler, Mao ve Castro gibi liderler gösterilebilir.

1.8.3.1.3. Yasal Ussal Otorite

Yasal-rasyonel otorite, otoriteyi açıkça yasal olarak tanımlanmış kurallarla ilişkilendirir. Weber'in görüşüne göre, yasal-rasyonel otorite, modern devletlerde görülen otorite biçimidir. (Heywood, 2006: 309). Weber bu otorite tipine bir de "rasyonellik" eklemiştir. Emretme gücünü kullananlar rasyonel ve yasal kurallara uygun davrandıkları sürece meşrudurlar (Arslan, 2005: 248).

Geleneksel ve karizmatik yetki tipinden farklı olarak, ussal-yasal yetki kişisel değildir. Yetkiyi elinde bulunduranlar, bu yetkiyi seçimle kazanırlar, seçimleri de ussal kaidelere dayanır. Ussal - yasal yetki tipinde, emirler herkesi bağlayıcı kaide ve normlara dayanır ve ussaldır. Yetkiyi elinde bulunduranlar da, kaide ve nizamla uyum zorundadırlar. Emirlerle geleneklere uyduğu veya önderin arzusu olduğu için değil, yasaya uygun ussal kaidelere uyduğu için riayet edilir.

Weber, bürokrasinin, ussal - yasal otoriteye dayandığını ya da bürokratik örgüt tipi için en uygun yetki türünün ussal - yasal otorite olduğunu ifade etmiş; nedenlerini, aşağıdaki hususlarla açıklamıştır (Weber 1986: 193).

Yönetimde devamlılığı sağlaması,

Yönetsel pozisyonları işgal edenlerin yeteneklerine göre ve ussal olarak seçilmesi,

Üstlere yetkilerini kullanmaları için yasal olanak ve araçlar sağlanması,

Yetkinin mahiyet ve sınırlarının açık ve seçik olarak belirlenmesi.

1.8.3.1.4. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı

Weber'in bürokrasi analizi de R. Michels, G. Mosca ve Karl Marx gibi düşünürlerin görüşlerinden etkilenecek ortaya çıkmıştır. Burada Weber'i diğer düşünürlerden ayıran özellik, bürokrasiyi sistematik ve kapsamlı bir şekilde ilk defa inceleyen bilim adamı olmasıdır.

Bürokrasi olgusunu, toplum içi güç ilişkilerinden ve toplumun genel siyasal yapısından çıkararak açıkladığı için Marxçı yaklaşımla yöntemde benzeşen, ama gerek sorunu yerleştirdiği genel düşünsel çerçeve, gerekse sorunlara getirdiği çözümler açısından onunla temelde ayrılan Weberci bürokrasi görüşü, çağdaş devletin siyasal rejimi ne olursa olsun, hangi siyasal ve toplumsal değişimlere uğrarsa uğrarsın, bürokrasinin toplum ve devlet hayatında gitmemecesine kök saldığı varsayımına dayanmaktadır (Fişek, 1979: 72). Yani Marx'ın görüşüne zıt bir görüşe sahiptir.

Max Weber biçimsel örgütleri, “meşru sosyal kontrol sistemlerinin” bir parçası olarak incelemiş, bürokratik örgütü, yetkinin ortaya çıkış biçimi olarak tasarlamıştır. Weber, kuvvet ve ikna gibi diğer sosyal etkileme biçimlerinden ayırdığı yetkiyi, “belli bir grubun belli bir kaynaktan çıkan emirlere itaat etme olasılığı” şeklinde tanımlarken; (Baransel, 1979: 168) gücü ise, emirlerin kabul edilmesini sağlamak şeklinde tanımlamıştır. Ayrıca Weber meşruluğu da güç kullanımının kabulünü sağlamak olarak tanımlamaktadır. Yetki, bu iki unsurun (güç ve meşruluk) bir bileşimidir. Weber'in yetkiyi sınıflandırması, uygulanan güçten ziyade meşru kılma kaynağı ve türüne göre yapılmıştır. Weber'e göre her bir yetki türü, yetkiyi kullanmak için farklı idari araçlar kullanmaktadır (Berkman, 1975: 11). Daha önce ifade edildiği gibi bu da beraberinde bir sorumluluk getirir.

Weber “ideal tip” kavramını geliştirmiş ve “ideal tip”i soyut zihinsel bir tasarım olarak ele almıştır. Gerçekte karşılığı olmamakla beraber, tasarlanan bu idealleşen çerçeveye en yakın tip hangisi ise, onun önemsenmesi gerektiği yönünde çıkarımlar yapmıştır. Örneğin Weber, “Olgular dünyasına, ancak belirli oranlarda nüfuz etmeyi sağlayacak kavramlar yaparak eğilebilir olanağına sahibizdir ve bu kavramlar hiçbir

zaman bize gerçekiğin tümü hakkında bir bilgi, bir evrensel bilgi sağlayamaz” demektir. Bu saptaması da “ideal tip”le olgular dünyasına yaklaşmaya çalışmakta, ancak, gerçekiğin anlaşılmasında yeterli olamayacağına işaret etmektedir (Özlem, 1990: 106). Önemli olan ideal düzenin ne olduğu değil bizzat ideal düzen düşüncesinin kendisidir. Çünkü her ideal düzen a-priori bir tasarımın ürünüdür ve kaçınılmaz olarak toplumsal mühendisliği gerektirir.

Weber, kendi bürokrasi modelini “ideal tip” olarak nitelendirmiştir. Weber’e göre ideal tip bürokraside örgütlü bürolar sıradüzenli bir yapı oluştururlar. Sıradüzeni, ast-üst ilişkilerine dayanan basamaklı bir düzenin varlığını anlatır. Bu sıradüzeni içinde yukarıdaki sırada bulunanlar aşağıdakiler üzerinde denetleme yetkisine sahiptir, başka bir deyişle, sıradüzenli bir yapıda yukarıya doğru çıkıldıkça yetkinin sınırı genişler ya da aşağıya doğru inildikçe yetkinin sınırı daralır. Böyle bir yapıda yetkisinin sınırı en geniş olan kişi en üstteki kişidir. Bu yapı aşağıya doğru genişleyerek bir piramide benzer. Piramidin en altındaki geniş tabanda bulunanlar yetkilerinin sınırı en dar olan, buyurma ve denetleme yetkisine sahip olmayan, yalnız verilen buyrukları yerine getiren kişiler olmaktadır. Böyle bir sıradüzenli yapılanma içinde iş bölümüne dayanan birimler oluşur. Her birimin ve bu birimlerde görev yapan insanların bu iş bölümü sonucunda uzmanlaşmaları beklenmektedir. Uzmanlaşma, iş bölümüne dayanan görev alanlarına atama yapılırken teknik bilgi ve becerinin ön plana çıkması sonucunu doğurmaktadır (Ergun, 2004: 39). Weber’in ideal tip bürokrasisinde işlevlerin yerine getirilmesinde her şey kurallara bağlanmıştır ve yazılı bir iletişim, kırtasiyecilik söz konusudur.

1.8.3.2. Max Webere’e Göre Bürokrasinin Özellikleri

Max Weber bürokrasinin özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamıştır:

Bürokraside genellikle kurallar, yani mevzuat dediğimiz kanun, tüzük ve yönetmelikler geçerlidir (Weber, 1986: 193).

Görev hiyerarşisi ve kademedeki yetki düzeylerine ilişkin ilkelere göre alt kademedeki görevliler üst kademedeki görevlilerce hiyerarşik olarak

denetlenirler (Baransel,1979: 35).

Çağdaş bürokrasinin yönetimi çeşitli şekillerde saklanan yazılı belgelere dayanır. Bu yazılı belgeler, daire veya büro denen yerlerde saklanır ve memurlar buralarda bulunurlar (Weber, 1986: 193).

Astlar, üstlerin emirlerine, işgal ettikleri makamın temsil ettiği gayri şahsi ve yasal yetkiye dayandığı için uyarlar (Baransel, 1979: 171).

Görevler, önceden saptanmış ve yazılı olarak örgüte dağıtılmış olan yönetmelik veya tüzüklere göre yerine getirilir (Eren, 1991: 21).

Daire ve büro yönetimi, yani uzmanlık isteyen tüm çağdaş iş yönetimi esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirmektedir (Weber, 1986: 193).

İşyerinin yönetimi belirli bir istikrarı ve kapsamı olan, öğretilbilir genel kurallara bağlıdır ve bu kurallar hukuk, kamu yönetimi ve iş idaresini kapsamaktadır (Weber, 1986: 194).

1.8.4. Max Weber'in İdeal Tip Bürokrasine Yöneltilen Eleştiriler

Weber'in bürokrasi kavramının faydalarının yanında birçok dezavantajı da vardır ve bu yüzden sert eleştirilere maruz kalmıştır, ancak biz bu eleştirileri derinlemesine incelemek yerine sadece Parkinson Kanunu ve Peter Prensipleri'ne değineceğiz.

1.8.4.1. Parkinson Kanunu

Örgütlerin büyümesi ve personel sayısının artışı konusunda C. Northcote Parkinson ilginç, etkileyici ve bir o kadarda yerinde görüşler ileri sürmüştür. Bu nedenle Parkinson'un görüşlerine kendi ismi verilerek "Parkinson Kanunu" denilmektedir (Koçel, 2007: 165). Kanun, esas olarak, yetki sahibi kişilerin işin gereklerine bakmaksızın kendi önemlerini arttırmak amacıyla memur kadrosunu şişirmelerine, fazla mesai almak için ast memurların işi alabildiğine uzatma eğilimleri üzerinde durmaktadır.

Parkinson, yönetimin işleyiş kanunlarını mizahi biçimde ortaya koymaya çalışırken bürokratik personelin sayısı ile yapılacak iş sayısı ters orantılıdır, yani yapılacak iş azaldıkça personel sayısı artar önermesinden yola çıkar. Ne yazık ki bu pek çok ülke için oldukça gerçek bir önermedir.

Memurlar, terfi etmede rakiplerinin yerine astlarının sayılarının artmasını isterler ve memurlar birbirleri için daha çok iş oluştururlar (Şimşek, 1954: 55). Memurlar çalıştıkları bölümlerdeki işleri ancak ve bizzat kendilerinin geliştirmek zorunda olduklarını düşünürler (Tortop ve diğerleri: 208). Böylece yönetimin temel işleyiş kanununu, yapılacak herhangi bir işin hacim ve süresi artsa da azalsa da veyahut aynı kalsa da bu işi yapacak olanların sayısı sürekli artar (Fişek, 1972: 16-17) şeklinde tanımlar. Nitekim belediyelerle ilgili yapılan bir araştırmada belediye başkanları, çalışmalarını daha verimli bir şekilde yapabilmemiz için gerekli olanlar nelerdir sorusuna belediye başkanlarının tamamına yakını daha çok çalışan ve de para yanıtını vermişlerdir.⁹

Yine Parkinson'a göre bir komitenin önemi, üye sayısı ile ters orantılıdır. Günümüz siyasilerinin seçim yatırımları nedeniyle birçok kurumu arpalık durumuna getirdikleri göz ardı edilemez bir gerçektir.

Komitelerde kararlar ilgisizlerin oylarıyla alınır. Konuyu bir anekdotla anlatacak olursak; iktidar partisi milletvekillerine: "...kararları nasıl bu kadar hızlı alıp oylamaya katılıyorsunuz ?" diye sorarlar, onlar da: "...çok basit grup başkanı ne yaparsa onu yapıyoruz." derler. Bu sefer aynı soruyu muhalefet partisinin milletvekillerine sorarlar onlar da: "çok basit iktidar partisi grup başkanvekili ne yaparsa tersini yapıyoruz." cevabını veririler. Durum demokrasi tarihi açısından acı da olsa konumuza açıklık getirmesi açısından oldukça ilginçtir.

⁹ Detaylı bilgi için bkz. Fatih Yüksel, 2004, "Çağdaş Kent Yönetimi ve Yönetici Vizyonu", 1. Baskı, Ankara, Detay Yayınları.

Yine Parkinson'a göre konunun önemiyle tartışma süresi ters orantılıdır. Yani komite gündeminde olan bir madde görüşülürken ki geçen süre, gündem maddesinin önemiyle ters orantıdadır (Şimşek, 1954: 68). Bu önermeye her zaman katılmak mümkün değilse de ne yazık ki kararların büyük çoğunluğunun da bu şekilde alındığı gözden kaçmamalıdır.

1.8.4.2. Peter Prensipleri

Peter İlkeleri, Laurence Peter'a göre, Parkinson Kanunu'nun ve bu kanunda görülen tüm sınırlılıkların aşılması olayıdır ve Peter'ın kendi tanımıyla ilke, yönetimin evrenselliğinin en somut ifadesi, hatta kendisidir (Fişek, 1972: 21). Yine Peter'a göre yöneticiler Parkinson Kanunu'nda sanıldığı kadar akıllı ve bilinçli olarak hareket eden, geleceği düşünüp planlama yeteneği olan kimseler olsaydılar, zaten bürokrasi böylesine kötü durumda olmazdı (Kaya, 1994: 277). Nitekim Peter Prensipleri'nin özünü, bürokratik yapılarda kişilerin gerekli yeteneklere sahip olmadıkları yani hak etmedikleri kademelere kadar yükselmeleri oluşturur.

Peter ilkelerine göre, tüm bürokratik sorunların temelinde, bürokratik örgütlerin yetmezlik düzeyine gelmiş kişilerin yönetiminde bulunması yatmaktadır ve yetmezlik düzeyine gelmiş olan bu yöneticiler, Parkinson Kanunu'nda ileri sürüldüğü gibi, örgütte çeşitli entrikalar çevirecek kadar akıllı ve de bilinçli değillerdir. Aksine bu gibi yöneticiler kendilerini ve ailelerini bile güçlkle yönetirler. Kamu bürokrasisinin gevşek oluşunun asıl nedeni de budur.

1.8.5. Elitist Bürokrasi Kuramları

Seçkin ve elit kavramlarını ilk kullananlar Mosca ve Pareto olmuşlardır. Kavramlar toplumun bir azınlık grup tarafından yönetildiğini ifade etme amaçlıdır. Bu doğrultuda Elitist bürokrasi kuramlarını genel olarak altı başlık altında inceleyebiliriz.

1.8.5.1. Robert Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu”

Seçkin bürokrasi kuramının en önde gelen isimlerinden olan ve bürokratik örgütlerin toplum yapısına etkilerini inceleyen A. R. Michels, diğerlerinden farklı olarak ilgisini büyük çapta örgütlerin iç sorunlarına yöneltmiş ve bu yönüyle, bir bakıma, çözümlenmelerini Weber’in bıraktığı yerden başlatmıştır (Fişek, 1979: 78). Çağdaş toplumlarda giderek artan bürokratikleşmeyi Michels demokrasinin gerçekleşmesini önleyici bir etmen olarak görmüştür. Bu bulgu günümüz Türkiye’si için de oldukça geçerli sayılabilir.

Michels’in, Avrupa ve özellikle de Almanya’daki sosyalist partiler üzerindeki incelemelerine dayanarak, 1911’de geliştirdiği “Oligarşinin Tunç Kanunu” adlı teoriyi kısaca özetleyecek olursak; parti organlarının üyesi ve önderleri partide tam gün çalışarak maaşlı görevliler istihdam edilmesini isterler. Bu görevliler parti organlarında çalışmaya başladıktan sonra belirli dallarda uzmanlaşırlar. Örgüt önderleri de zamanla, yaptıkları işte uzmanlaşırlar ve profesyonel önderliğe sahip olurlar. Bu yöneticiler sosyal kökenlerini unutup bir çeşit zümre haline gelirler (Toker, 1976: 140). Bu zümre haline gelen, iktidarını sürdürme eğiliminde olan değişik kademelerdeki yöneticiler, öncelikle her ne olursa olsun kendi iktidarlarını sürdürmeye çalışırlar, bunun olmayacağını anladıklarında ise kendilerinden sonra gelecek olanları bir şekilde belirlemeye çalışır hatta belirler. İşte örgütler, en demokratik olanları bile bu şekilde yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren (Duverger, 1995: 176) “tunçtan bir kanuna” tabi olurlar. Günümüzde yüksek yargı mevkilerine atanma koşulları dikkate alındığında benzer bir durumla karşı karşıya olunduğu gözle görülür niteliktedir.

Michels’e göre, büyük çapta örgütler, bir yandan seçkin egemenliğini yansıtırken, diğer yandan örgüt içi demokrasiye doğaları gereği son verirler. Michels’in “Oligarşinin Tunç Kanunu” dediği bu durumu zorunlu ve kaçınılmaz kılan üç temel etken vardır. İlk olarak, örgüt içi otorite hiyerarşik bir biçimde örgütlenmekte ve tüm yönetim araçları bu hiyerarşinin en üst basamağında toplanmaktadır. Bu durumda, hiyerarşinin en üst basamağında yer alan ve yönetim araçlarını tekelinde toplayan kişinin otoritesi giderek

“mutlakçı” bir niteliğe bürünmektedir.

İkinci olarak, gerçek demokrasi, o demokrasinin yürürlükte olacağı yapıdaki tüm bireylerin kendilerini ilgilendiren kararların (yani tüm örgütsel kararların) alınmasına katılmalarını gerektirir. Oysa örgütün büyümesi örgütte çalışanların sayıca artmaları anlamına gelmekte tüm çalışanları kapsayacak zaman yitirici bir karar verme mekanizması da oluşturulamayacağına göre örgüt hacmindeki her artış örgüt içi demokraside eş ölçüde bir azalmaya yol açmaktadır.

Üçüncü ve son olarak, örgüt yapısının karmaşıklaşmasına bağlı biçimde, çözülmesi gereken örgütsel sorunlar da karmaşıklaşmaktadır. Bu durumda, örgütsel sorunların anlaşılıp çözülmesi her şeyden önce özel bilgi ve yetişkinlik istemekte, bu bilgi ve yetişkinlik düzeyinde olmayanlar da ister istemez ilgili karar verme sürecinin ve dolayısıyla örgüt içi demokrasinin dışında kalmaktadırlar (Fişek, 1979: 79). Michels tunç kanunu önermesiyle bu oligarşik eğilimin demokratik olmayan örgütlerde daha da güçlü olduğunu nerdeyse unutturmuştur veya unutturmaya çalışmıştır.

1.8.5.2. Bruno Rizzi “Bürokratik Kolektivizm”

Bruno Rizzi, sosyalist düşünceden etkilenen, hatta kendisini Marksist sayan, ama son tahlilde bundan vazgeçerek seçkin akım içinde yer alan yazarlardan biri olarak (Fişek, 1979: 80) karşımıza çıkar.

Rizzi’ye göre Sovyet sisteminde bürokrasinin “organik” bir yeri vardır. Mevcut Sovyet bürokrasisi aynen kapitalistlerin yaptığı gibi işçilerin sömürülmesine ve ezilmesine sebep olmaktadır. Bunun sebebi de bürokrasinin tüm üretim araçlarını elinde tutmasıdır. Sovyetlerde üretim araçları toplumsallaştırılmamış, aksine sadece devletleştirilmiştir. Bu durumda kapitalist sistemle arasındaki tek ayrım sömürünün ferdi değil kolektif olmasıdır. Bu sömürü türünde devlet egemen sınıfın aracı değil kendisidir (Ergun, 2004: 39). Bu durum sınıfsız topluma geçilmeden gerçekleştirilecek ve proletarya devrimi ile komünist topluma geçilecektir.

Rizzi'ye göre Sovyetler Birliği'nde üretim araçları toplumsallaştırılmayıp sadece devletleştirilmiştir. Dolayısıyla üretim araçları halka değil devlete ve nihayetinde devletin sahibi olan bürokrasiye aittir. Nihayetinde bürokrasinin bir kısmı proletaryayı sömürür ve kolektif bir şekilde artı emeği çalar (Fişek, 1979: 79). Üstelik bunu son derece yasal¹⁰ bir biçimde gerçekleştirirler.

Yukarıda kısaca ifade etmeye çalıştığımız, Rizzi'nin “Bürokratik Kollektivizm” adını verdiği yeni bir rejimin temel nitelikleridir. Rizzi, bu sömürü türünün, “Bürokratik Kolektivizmin” Sovyetler Birliği ile sınırlı olmayıp, faşist ve kapitalist rejimlerde de uygulandığını düşünmektedir. Rizzi'ye göre bu bürokratik sömürü türünde devlet Marx'ın da ifade ettiğinin aksine, egemen sınıfın aracı değil, egemen sınıfın kendisidir.

1.8.5.3. Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi”

İtalyan bir düşünür olan Gaetano Mosca, “elit” terimini kullanmamakla beraber elit kitle ayrımını ilk defa sistemleştiren siyasal bilimci sayılmaktadır. Mosca'nın kullandığı terim “yönetici sınıf”tır. Mosca, bütün düzenli toplumlarda “hükümet” denilen bir otoritenin var olduğunu belirterek, toplumu “yönetici sınıf ve yönetilen sınıf” olarak ikiye ayırmaktadır (Kapani, 2001: 90). Mosca, yönetici sınıfı iktidarın nimetlerinden yararlanan, güç tekeline elinde tutan bütün siyasi fonksiyonları icra eden ve sayıca daima az olan grup olarak nitelendirmektedir. Yönetilen sınıf ise, az ya da çok keyfi muameleye muhatap olan ve zor kullanılmak suretiyle birinciler yani yönetici sınıf tarafından yönetilen ve sayıca çok olan gruptur.

Mosca'ya göre, yönetici sınıfın sürekli azınlıkta olmasının sebebi azınlığın örgütlenmiş olmasıdır ve tek bir güdüyle hareket eden örgütlenmiş azınlığın, örgütlenmemiş bir çoğunluğa hükmetmesi kaçınılmazdır (Kapani, 2001: 113). Genel olarak bakıldığında zaten yönetici sınıfın üstün yetenekli kişilerden oluştuğu görülür. Bununla birlikte, Mosca daha sonra, yöneticilerin kitlelerden gelecek baskılara açık

¹⁰ Burada yasallıkla meşruluğun farklı şeyler olduğu hatırlanmalıdır.

bulduğunu ister istemez bunların etkisi altında kalacağını kabul etmiştir.

1.8.5.4. Pareto “Siyasal (Yönetici) Elit”

İtalyan sosyolog, Vilfredo Pareto, “elit” yani “seçkin”ler terimini siyasal bilime ilk sokanlardan birisidir. Pareto’nun büyük ölçüde Mosca’nın etkisinde kaldığı söylenebilir. Pareto, Mosca’nın “yönetici sınıf” kavramını işlemiş, geliştirmiş ve bunu daha geniş bir sosyolojik temele oturtmaya çalışmış (Kapani, 2001: 115), bu doğrultuda da “elit” kavramını kullanmıştır.

Pareto, “Genel Sosyoloji” adlı eserinde seçkinleri, ilk önce olağanüstü nitelikleri bulunan ve hangi alanda, hangi faaliyet dalında olursa olsun, büyük yetenekleri olduğunu ortaya koyan insanların tümü olarak tanımlar ve teorisini şöyle açıklar; “İnsan faaliyetlerinin her dalında bireylere, her birinin yeteneğini gösteren, okullarda, okutulan derslerin sınavlarında verilen notlar gibi numara verildiğini düşünelim ve mesleğinde en başarılı olana 10, tek bir müşteri bile tutmayı başaramayana 1 numara verdiğimizizi kabul edelim; 0’ı ise gerçekten budala olan bir kişiye verelim. Milyonlar kazanmayı başaran birine bunu ister iyi, ister kötü bir yoldan kazanmış olsun 10 numara; birkaç frank kazanabilene 6 numara, ancak açlıktan ölmeyecek kadar para kazanabilene 1 numara ve düşkünler evinde barınan birine ise 0 numara vereceğiz. Bu durumda insan faaliyetlerinin hepsinde aynı değerlendirmeyi yaptığımızı düşünelim, kendi faaliyet dallarında en yüksek numaralara sahip olanları bir araya getirelim ve onlardan bir sınıf oluşturalım, işte bu sınıfa verilecek ad, “seçkinlerdir” (Pareto 1919’dan aktaran: Duverger, 1998: 161). Pareto bu haliyle en geniş ve en genel anlamıyla elit kavramını tanımlamış olur.

Pareto bütün toplumların, a) elit, b) elit olmayan diye iki ana sınıfa veya tabakaya ayrıldıklarını, elit tabakasının da kendi içinde aa) yönetici elit, ab) yönetici olmayan elit olmak üzere iki kısma ayrıldıklarını ifade eder. Yönetici elit, toplumun yönetiminde doğrudan doğruya veya dolaylı olarak önemli bir rol oynayan, siyasal iktidar üzerinde etki sahibi olan kişilerden meydana gelir. Asıl üzerinde durulması gereken grup da bu gruptur. Toplumun bu yüksek ve seçkin tabakasına (Pareto bunu bazen “aristokrasi” olarak da adlandırır) çeşitli sosyal gruplar dâhil olabilir. Böylece bir askeri elitten (veya

aristokrasiden), bir yargı elitinden, bir din adamları elitinden, bir işadamları elitinden, bir aydınlar elitinden, söz etmek mümkündür. Yönetici elite dahil olan sosyal grupların hepsi de siyasal iktidarın kullanılmasında aynı derecede etki sahibi değildirler. Bu bakımdan yönetici elit de, doğrudan doğruya siyasal iktidarı kullanan bir “iç grup” (siyasal elit) ve iktidar üzerinde etkide bulunan bir” dış grup” olarak ikiye ayrılabilir (Duverger, 1998: 161).

Mosca'nın yönetici sınıfı gibi, Pareto'nun yönetici veya siyasal eliti de değişmez, kalıcı ve sürekli değildir. “Tarih bir aristokrasiler mezarlığıdır” diyen Pareto, bu sözüyle bütün toplumlarda elit tabakasının zamanla değiştiğini ve eski elitlerin (aristokrasilerin) yerlerini daima yenilerine bıraktığını ifade etmek istemiştir. Ona göre toplumun tabakaları arasında aşağıdan yukarıya doğru devamlı bir hareket, bir dolaşım vardır. Bu devamlı hareket elit tabakasının içyapısını değiştirmesi sonucunu doğurur (Kapani, 2001: 115-116). Pareto'nun “Seçkin Dolaşımı” olarak nitelendirdiği kavram siyaset teorisinin en önemli yönlerinden birini oluşturur.

Seçkinler grubuna katılma, bireysel niteliklere bağlı olduğundan, ilke olarak, soydan geçimli değildir; çünkü bir dönem Osmanlı İmparatorluğu'nda da uygulama alanı bulan “Beşik Uleması” gibi bir durumun aksine çocuklar mutlaka ana ve babalarının yeteneklerine sahip olarak doğmazlar. Dolayısıyla eski seçkinlerin yerini, hiç durmadan, halkın daha aşağı düzeylerinden gelen yeni seçkinler alır. Pareto, “İki grup arasındaki, seçkinlerle, halkın geri kalanı arasındaki dolaşımın bu olduğunu söyler (Duverger, 1995: 162). Pareto'ya göre, hükümet sınıfı, sadece sayıca değil, nitelik yönünden de, daha aşağı sınıflardan gelen aileler tarafından beslenir, yukarı tabakada, seçkinlerden arta kalanlarsa aşağı sınıflarda yükselen bir dalganın gelip kendisini güçlendirmesine kadar giderek zayıflar.

Elit dolaşımının yavaşlatılmak veya durdurulmak istenmesi halinde meydana gelebilecek tıkanıklık ani ve şiddetli bir tepki oluşturur, bunun sonucunda da yerleşmiş elit toplu olarak yerini bir “karşı-elit”e bırakmak zorunda kalır (Kapani, 2001: 116) Ancak, ilginç ve önemli olan nokta, niteliği ne olursa olsun toplumda her zaman ve mutlaka bir

yönetici elitin mevcut olacağıdır. Güney Afrika'daki beyazların yönetimi bunun en bariz örneğidir.

1.8.5.5. Teknokrasi

Teknokrasi, eski Yunancada uzmanlık ve beceriklilik anlamına gelen, tekne ve teknikos sözcüğü ile yetki ve otorite anlamına gelen kratos sözcüğünün birleşmesinden meydana gelmiştir. Teknokrasi, teknokratların yönetimi anlamına gelmektedir (Tortop ve diğerleri, 1999: 210). Teknokrat ise, yüksek kademede bulunan siyasi güç sahibi teknisyenleri ifade eder (Karayalçın, 1973: 12). Teknisyen denilen uzmanlar çalıştıkları alanda geniş ve derinlemesine bir bilgi sahibi olan kişilerdir.

Teknokrasi, idarenin siyasal iktidara olan bağımlılığını azaltan, onun karşısında özerkleşmesine olanak sağlayan bir olgu olarak ifade edilmektedir (Örnek, 1992: 30). Günümüzde bilimsel ve teknik yöntemler devlet yönetiminin kaçınılmaz ögesi olmuştur. Devlet yönetimine ilişkin kararlar alınırken karara dayanak olarak, teknik, ekonomik, sosyal, mali ve hukuksal veriler toplanır değerlendirilir ve bilgiler sentez edilir (Emre, 2003: 190) ve bu doğrultuda kararlar alınır.

Çağımızda modern devletlerin görevleri gittikçe artmakta ve çok daha müdahaleci duruma gelmektedirler. Gerek yapı, gerekse görev bakımından çok karmaşık olan devlet sisteminin bugünkü durumunu almasında birbirini tamamlayan çeşitli gelişmeler etkili olmuştur. Devlet bir yandan polis, adalet ve savunma görevlerini nicelik ve nitelik bakımından daha etkili bir duruma getirirken, öte yandan yönetilenlere bir takım hizmetler sağlayan ve onların yaşantılarının kolaylaştırmak amacına yönelmiş ekonomik ve teknik görevler yüklenmiştir. Bu koşullar içinde yönetim mekanizması, yerine getirmek zorunda olduğu hizmetlerde meydana gelen nicelik ve nitelik değişmelerine uygun olarak fonksiyonel ve yapısal değişmelere uğramıştır (Kazancı, 1972: 14-15). İşte bu fonksiyonel değişimin bir sonucu olarak karşımıza teknokrat çıkar ve teknokrat, bürokrat-yöneticinin tersine kısmen dışa dönüktür. Yani örgüt içi ilişkilere ilgisiz kalabilirler.

1.8.5.6. Meritokrasi

Meritokrasi kavramının 1990'lı ve 2000'li yıllarda yeni yeni kullanılmaya başladığı, İngiltere ve Amerika gibi ülkelerde birçok yazılarda, aydınlar çevresinde ve eğitim siyaseti ile ilgili yazılarda kullanıldığı görülmektedir (Tortop ve diğerleri, 1999: 213). Kısaca yeni sayılabilecek bir kavramdır.

Meritokrasi, merit ve krali kelimelerinden oluşmaktadır. Merit, yeterlik ve değer anlamına, krali ise güç, etki ve kuvvet anlamına gelmektedir. Toplumda değerlilerin, seçkinlerin güçlü ve etkili olmasını savunan bir görüş (Karayalçın, 1973: 10) olan meritokrasi, personel istihdamında liyakat sisteminin esas alınması anlamında kullanılan bir kavram olup, kamu yönetimi açısından ise liyakata dayalı yönetim sistemini ifade eder (Aktan, 1997: 35). Haliyle üst kademelerde çalışanların zekâ, çalışkanlık ve diğer mesleki hüneler bakımından kaliteli kişiler olmasını ifade eder. Bunlarla birlikte meritokrasi bir bakıma değerler aristokrasisi, başka bir deyişle de en değerli olanların gücü, etkisi anlamlarına da geldiği söylenmektedir.

1.8.6. Bürokrasi konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar

Çağdaş bürokrasi yaklaşımlarını James Burnham, Warren G. Bennis, Merton, Selznick ve Gouldner Modeller başlıkları altında inceleyebiliriz.

1.8.6.1. James Burnham “Yönetimsel Devrim”

Amerikalı düşünür James Burnham'ın “yönetimsel devrim kuramı”, öz itibarıyla, Rizzi'nin görüşlerinin geliştirilmiş biçimi sayılabilir. Önemli ölçüde esinlendiği Rizzi'den farklı olarak genel yöneticiyi, yani bürokratu fizik ve mühendislik bilimlerinde uzmanlaşmış yöneticilerden yani teknokratlardan ayıran Burnham'a göre, teknolojik gelişme, büyük kapitalistleri üretimin her yanını denetleyebilme yeteneğinden hızla yoksun bırakmakta ve mal sahipliğiyle yöneticilik işlevlerinin giderek ayrıştıkları bir genel süreç içinde bu büyük kapitalistleri “toplumsal egemenliğin kumanda odası olan üretim araçları” bütününden koparmaktadır. Üretimi kim denetliyorsa toplumu da o denetleyecek ve yöneticiliği meslek edinmiş dar bir seçkinler topluluğu, dev sanayi imparatorluklarından

sonra devlet yönetimine de el koyacaktır. O'na göre, teknolojinin gelişmesi ve hem ekonomik hem de siyasal bürokrasinin çok büyümesi sonucunda eski kapitalist sınıf, üretim araçlarını denetleyemez olmuştur. Ekonominin ve siyasal iktidarın denetimi, uygulamada yöneticilere, yani üretim etkinliğinin ve devlet bürokrasinin üst kademelerindekilere geçmiştir (Fişek, 1979: 79). Burnham'a göre dünyamız bir toplum türünden (kapitalist ya da burjuva) başka bir toplum türüne geçiş dönemindedir.

Günümüzün modern toplumu kapitalist dediğimiz bir dizi temel ekonomik, toplumsal ve politik kurumlar aracılığıyla örgütlenmiş olup belirli toplumsal inançlar ve ideolojiler içermektedir. Bu toplumsal yapıda belirli bir grup ya da sınıfın (kapitalistlerin ya da burjuvazilerin) topluma egemen olduğu görülmektedir. Günümüzde bu toplum ve inançlar hızlı bir dönüşüm süreci içerisindeyler. Bu dönüşüm döneminin sonunda çok farklı ekonomik toplumsal ve politik kurumların yer aldığı ve farklı toplumsal inanç ve ideolojiler gösteren yeni bir toplum oluşacaktır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 66). Bu yeni yapı içinde de farklı bir toplumsal grubun, sınıfın ya da yöneticilerin egemenliği söz konusu olacaktır.

Teknolojik gelişim, siyasi alanda olduğu gibi ekonomide de büyük çaplı örgütlerin gelişimi sonucu kapitalistleri (eski yönetim sınıfını) üretim araçlarını denetleme bakımından yetersiz kılar (Mouzelies, 2003: 32). Çünkü çağdaş üretim teknolojisi böyle bir denetim için üstün bir uzmanlık bilgisi gerektirmektedir. Kapitalistlerin üretimi denetleme yeteneğini giderek yitirmesi sonucu (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 67) mal sahipliğiyle yöneticilik işlevlerinin giderek ayrıştıkları bir genel süreç içinde bu büyük kapitalistleri “toplumsal egemenliğin kumanda odası olan üretim araçları” bütününden koparmaktadır. Üretimi kim denetliyorsa toplumu da o denetleyecek ve yöneticiliği meslek edinmiş dar bir seçkinler topluluğu dev sanayi imparatorluklarından sonra devlet yönetimine de el koyacaktır. Yönetim uzmanlarını ince teknik bilginin, sonra da dev sanayi tekellerinin ve oradan giderek devletin üyesi durumuna getiren bu tarihsel gelişme sürecinin son evresinde üretim araçları üstündeki her türlü özel mülkiyet kalkacak ve onun yerini alacak devlet mülkiyetiyle durumları pekleşen yöneticilerin “çağdaş sanayi toplumlarını ve dünyayı yönetmek” (Fişek, 1979: 80) şeklinde özetlenebilecek olan kaderleri, gerçeklik

bulabilecektir.

1.8.6.2. Warren G. Bennis'in Bürokrasi Modeli

Bennis'in, bürokrasinin anatomisini tanımlarken Weber'in geliştirdiği bürokrasi modelini benimsediği görülmektedir. Bennis'in bürokrasisinin anatomisi ise aşağıdaki öğelerden oluşur (Ergun ve Polatoğlu, 1997: 67):

Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanan işbölümü,

Çok iyi tanımlanmış bir otorite hiyerarşisi,

İş görenlerin haklarını ve görevlerini kapsayan bir kurallar sistemi,

Kişisel etmenlere dayanmayan beşeri ilişkiler,

Teknik yeterliğe dayanan seçme ve terfi sistemi.

Weber'in insan ögesinden bahsetmeyi ihmal etmesine rağmen Bennis'e göre Weber'in geliştirdiği bu bürokratik model XX. yüzyıl şartlarına ayak uyduramamaktır. Bürokrasinin rutin ve kestirilebilir beşeri olayları yönetmede bir üstünlüğü vardır. Ancak günümüzdeki nüfus ve bilgi patlaması karşısında bürokrasinin belirtilen üstünlüğünün geçerliliği konusunda kuşkulardır. İşte bunun için bürokrasi teknolojinin geliştirdiği yeni durumlara kendisini uydurmak zorundadır. Oysa bürokrasi kesin ve kati kuralları ile çevrenin kendisinden beklediği değişime ayak uyduramamakta ve daha da kötüsü ayak uydurmayı çok da fazla istememektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1997: 69). Bilimsel ve teknolojik gelişmeler bilinen yaygın anlamdaki bürokrasinin geleceğini tehdit etmektedir.

Öte yandan Weber'in bürokrasi modeli kişisel ihtiyaçlar ile yönetim araçları arasındaki uyumsuzluğu da çözmede yetersiz kalmaktadır. Bennis'e göre, bürokrasinin üstünlüğü, rutin olayları idare etme yeteneğinden kaynaklanmaktadır. Önceden kuralları ve amaçları tespit edilen örgütler, kolayca olayların üstesinden gelebilirler. Weber'in geliştirdiği bu model Bennis'e göre, çağın koşullarına ayak uyduramamaktadır.

Bennis, Weber’i mekanik bürokrasi modelinde insanı basit bir mekanik araç gibi görmesinden dolayı eleştirmiştir. Bu modelin, örgütte çalışanlar ile örgüt amaçlarını bütünleştiremediğini belirtmiştir. Aşırı basitleştirilmiş, saf mekanik insan anlayışının yerine karmaşık ve değişen ihtiyaçlar konusunda daha çok bilgiye dayanan yeni bir insan anlayışının geliştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bunun yanında zorlama ve tehdide dayanan güç modeli yerine mantık ve işbirliğine dayanan yeni bir güç anlayışının yerleştirilmesi gerektiği (Ergun ve Polatoğlu, 1997: 70) fikrini ileri sürdüğü görülmektedir.

1.8.6.3. Merton, Selznick ve Gouldner Modelleri

Merton, bürokratik sistemlerde örgüt üyelerinin beklenmeyen olumsuz davranışlarını ve bürokrasinin beklenmeyen sonuçlarını bir önermeler sistemi geliştirerek açıklamaya çalışmıştır. Merton’un önermeler sistemi hiyerarşinin üst kademesinden gelen kontrol gereği ile başlamaktadır.

Memurun saptanmış davranış biçimlerine uyması için geliştirilen, disiplini sağlayıcı kurallar örgütsel etkinliğe ulaşmada birer araçtır. Ancak disiplin sağlayıcı kurallar araç olmaktan çıkarak amaç olmaya başlarlar ve memurlar kurallara aşırı uyum göstererek tepkiler yaratırlar ve bürokratik katılığı oluşturarak etkinsizliğe neden olurlar. Amaçlardan ayrılmaları kontrol etmek için yeni kurallar geliştirilir (Baransel, 1979: 179) ve böylece bir kısır döngüye girilmiş olur. Merton modeli kısaca bu durumdan ibarettir.

Selznick de Merton gibi kontrol tekniğinin kullanılmasının ne gibi beklenmeyen sonuçlar oluşturacağı üzerinde çalışmış ancak bağımsız değişken olarak yetki devrinin kullanılmasının nasıl bir dizi önceden tahmin edilemeyen sonuçlar meydana getirdiğini göstermeyi amaçlamıştır (Yılmaz ve Tütek, 1991: 112). Yetki devri yapıldığında, ya alt birimlerde uzmanlaşma gereği arttığını ve olumlu bir durum ortaya çıktığını ya da alt birimlerin örgüt amaçlarından çok kendi amaçlarına daha fazla öncelik vermeleri gibi olumsuz bir sonuç doğurduğunu ifade eder.

Gouldner da Merton ve Selznick gibi bir alt sistemin dengesini sağlamak amacıyla kullanılan tekniklerin bir üst sistemi bozduğunu vurgulamış ve bunun tekrar alt sistem

üzerindeki etkisi incelenmiştir. Gouldner, çalışma usullerini düzenleyen genel ve gayri şahsi kuralların kullanımının yarattığı davranışsal etkileri inceler. Gouldner'e göre modeli uygulanan genel ve gayrişahsî kurallar nedeniyle ve eşitlik ilkesi gereğince kontrol ve gözetim fonksiyonu daha fazla meşruluk kazanır (Baransel, 1979: 182-184). Bu meşruluk hiyerarşik yapılanma nedeniyle ortaya çıkan belirsizliği azaltır ve bireyler arası gerginlik seviyesi düşer.

Ancak konulan kural ve kaideler kabul edilmemiş davranışları da belirleyerek asgari davranış standartlarının belirlenmesine yol açar. Üyeler kapasiteleri oranında değil de bu belirlenen standartlara göre davranmaya başlarlar ve hedeflenen örgüt amaçlarıyla gerçekleştirenler arasındaki fark giderek artar. Bunun üzerine daha fazla gözetim ve kontrol için kurallar uygulanmaya başlar (Ataman, 2001: 104). Bu durumda başlangıçta kaidelerin yerleşmesiyle kurulan düzen, sistem dengesi bozulur.

Buraya kadar bürokrasi kavramı hakkında genel hatlarıyla bilgi verilmeye çalışıldı. İlerleyen bölümde de daha iyi anlaşılacağı üzere Osmanlı bürokrasisi patrimonyal bir bürokratik yapıya sahiptir. Fakat bu yapı Tanzimat'la birlikte değişmeye başlayacaktır. İkinci bölümde ise Osmanlı Devletinde bürokrasi ve Tanzimat dönemi öncesi yargı bürokrasisi incelenmeye çalışılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. OSMANLI BÜROKRASİSİ ve TANZİMAT DÖNEMİNE KADAR YARGI BÜROKRASİSİ

Osmanlı bürokrasisine bakıldığında, Tanzimat dönemine kadar katı bir şekilde patrimonyal bir bürokrasi anlayışının hâkim olduğu görülür. Fakat Tanzimat'la birlikte bu yapıdan bu bölümde değinecek olduğumuz çeşitli nedenlerle yavaş yavaş vazgeçilmeye başlanmış modern anlamda sayılabilecek bürokrasi olgusuna göre örgütlenmeye gidilmiştir. Bu anlayış Osmanlı idari yapısının hemen her alanında kendisini gösterir. Yargı örgütü de bu değişim rüzgârından payını düşeni alır. Gerek batılı ülkelerin kanunlarından ki başta Fransa gelir, direkt veya dolaylı olarak yapılan çevirilerle bir yapı değişikliğine gidilmiştir. Tanzimat döneminde bu değişikliği yapan Osmanlı bürokratları ve de aydınları çok daha sonra yani cumhuriyet rejimi kurulduğunda, bu anlayışla Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısını da şekillendirmişlerdir.

2.1. Osmanlı Bürokrasisi ve Ana unsurları

Osmanlı bürokrasisi de tıpkı kendinden önceki devletlerin bürokrasilerindeki gibi “yürütme, yargı ve maliye” olmak üzere üçlü bir yönetim yapısına sahiptir. Güvenlik, posta, genel düzen, tecim, örgütlenme gibi işler üst yönetimce, maliyeyle ilgili işler vergi toplama harcama işlerini yürüten memurlar tarafından, yargılama işleri ise yargı için atanan kadılar tarafından yapılmaktaydı (Başaran, 1984: 16-17). Bu üçlü yapının eski bürokratik yapıların tümünde görüldüğü ve örgütlenmenin de temeli olduğu söylenmektedir.

Osmanlı'yı tek bir modelle kavramlaştırmak kuşkusuz mümkün değildir, fakat Osmanlı'nın toplumsal özelliklerini iyi ifade eden bir tür olarak daha önce de kısaca

değindiğimiz patrimonyal bürokrasi kavramı karşımıza çıkar.

Patrimonyal yönetimlerde meşruiyeti, hükümdar temsil eder. Hükümdar, otoritesini, ülke düzeyine dağılmış, oldukça özerk bir feodal sınıf yoluyla değil, geleceklere (nerdeyse her şeyleri de denilebilir) kendine bağlı bir “patrimonyal bürokrat” sınıf aracılığıyla sağlar. Bu sınıfın Osmanlı Devleti’nde belirgin iki kolu vardır. Biri askeri güçlerden, ötekisi de sivil memurlardan oluşmaktadır, bunlara ek olarak yargıdan da sorumlu olup, devlet emrinde olan ulema denilen din adamları da vardır.

Patrimonyal yönetim, herhangi bir kümelenmeye göz yumduğu anda kolayca yara alabileceği için, çabalarını topluluk üstündeki denetimini korumaya çevirmiştir. Rejimin parolası, sosyal hareketleri denetim altında tutmak, sosyal kümeleri izlemek ve topluluğa sürekli olarak düzen vermeye çalışmaktır. Osmanlı Devleti toplum içindeki grupları tasnif etmiş, her birine kendi biçtiği bir rol tanımıştır.¹¹ Bu grupların önderlerini topluluğun hareketleri açısından kendine karşı sorumlu tutar; grupları ve kişileri kendine göre biçtiği bir toplumsal yapı planına yerleştirmiştir (Mardin, 1994: 208) ki bu düzenin temel taşı ifade eder.

Osmanlı merkezi gücünün toplumu egemenliği altında tutmak, üretim güçlerini kontrol etmek, fetih savaşlarını sürdürmek, toplumda adalet ve eşitliği sağlamak için kurduğu düzen, bazı temel kurumlara dayanmaktadır. Osmanlı bürokratik yapısının ana çerçevesini meydana getiren bu kurumlar tımar sistemi, kul sistemi ve ulemadan oluşur.

Tımar sistemi: Miri topraklardan birisi olan ve geliri 3.000 ile 20.000 akçe arasında olan topraklara tımar denir ve tımar askeri açıdan başarılı olan kişilere bırakılan topraklardır. Osmanlı’nın temel direği olan toprak düzeninde tımar sistemi, üretimin denetlenmesi, her an savaşa hazır askerlerin olması, yurdun en ücra köşelerine kolayca ulaşılabilmeyi (Kongar, 1993: 57) sağlaması¹² gibi faydaların yanı sıra Osmanlı

¹¹Belirtmekte fayda var. Nicos Poulantzas da devletin işlevlerini “organization, disorganization, regrouping” olarak ifade etmektedir.

¹² Bu faydalar daha da uzatılabilir.

bürokrasinin gelişmesine büyük oranda katkı sağlamıştır.

Kul sistemi: Kölelerin özel bir eğitime tabi tutularak yönetimde ve orduda sadık ve yetenekli elemanlar olmak üzere yerleştirilmesine ve kullanılmasına “kul sistemi” (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 71) denir. Kullar; saray erkanını, bürokrasiyi, orduyu ve tımarlı sipahileri oluştururlar. Kul zümresi adeta köklerinden kopmuş, devlet ile özdeşleşmiş bir insan külesidir (Divitçioğlu, 1981: 65) de denilebilir. Bir kulun en büyük özelliği padişaha olan mutlak sadakatiydi. Kul sistemine girenler için hiçbir zaman tam bir güvence yoktur. Yaşadığı sürece malı, mülkü ve saygınlığı padişahın istek ve arzusuna bağlıydı (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 71). Anlaşıldığı üzere kullar hem ordu için hem de saray için önemli bir unsurdur.

Ulema: Kadılar, müftüler ve müderrislerden oluşan adeta bir din adamları grubudur. Ulema bir taraftan şeriat kurallarını topluma açıklayarak toplumun İslam ilkelerine göre yaşamasını aynı zamanda hükümdarlara mutlak itaatlerini sağlarken, diğer taraftan hükümdarın da şeriat kurallarına uygun hareket etmesini, bir bakıma denetlemekteydi. Fakat padişahla fikir ayrılıkları söz konusu olduğunda, “Her maslahatın vec-hi şer’i-si bittahari bulunabilir”¹³ kaidelerinden hareketle padişahın dileği doğrultusunda hareket edilmekteydi. Ulemanın başında Şeyhülislam bulunurdu.

Osmanlı’da yöneticiler “mülkiye, kalemiye, seyfiye ve ilmiye sınıfı olmak üzere dört sınıfa ayrılır:

Mülkiye sınıfı: Mülkiye sınıfında vezirler, beylerbeyleri ve yüksek kumandanlar gibi sivil ve askeri yüksek yöneticiler vardır. Bunlar Enderun okullarında yetiştirilen devşirmelerden oluşmaktadır.

Kalemiye sınıfı: Kâtiplik hizmetleri veren, kayıtlarını tutan ve haberleşmeleri idare eden bürokratlardır (Abadan, 1959: 31). Tahmin edileceği üzere en belirgin özellikleri

¹³ Yani, özünde dini kurallara aykırı olsa da bir şekilde dini kurallara uygun hale getirilir.

kırtasiyeciler¹⁴ oluşları ve inisiyatif eksikleriydi. Evraklar her dairenin kendi arşivinde saklanmakta, belgeler ve defterler sistematik bir şekilde arşivlenmekteydi. Osmanlı'da tutulan kayıtlara büyük önem verilirdi.

Seyfiye sınıfı: Askerleri ifade eder. Kelime anlamı “kılıç, kılıç sahibi”dir. Yeniçeriler, sipahiler ve kapıkullarından oluşur (Tortop, 1994: 101) . Kısaca kumanda heyeti dışındaki askerler bu sınıf içerisinde değerlendirilebilir.

İlmiye sınıfı: Din, yargı ve eğitim işleriyle uğraşan sınıftır. Osmanlı bürokrasisinde askeri ve dini olmak üzere iki ayrı bürokratik örgütlenme vardır. “Devşirme kul bürokrasisi” askeri ve idari hizmetleri, ulemanın temsil ettiği “Din bürokrasisi” de hukuki, dini ve kültürel hizmetleri yürütmüştür. Kadılar, müftüler, kazaskerler, imamlar, müezzinler, müderrisler bu sınıfa girer (Dursun, 1992: 145). Kadılar aynı zamanda bugünkü anlamda belediye işlerine de bakmaktaydılar. İlmiye sınıfında bulunmanın tek yolu da medreselerden geçmektedir.

Osmanlı bürokratlarına (büro âmirlerine) *Hâcegân* adı verilirdi. Hâcegânlıklar kendi aralarında, önemlerine göre, birkaç sınıfa ayrılmıştır. *Hâcegân-ı divân-ı Hümayûn* denilen bu memurlar, maiyetlerindeki *şakird* ve *mülâzım* denilen gençlere âdeta hocalık etmekteydiler (Ergin, 1977: 65). Osmanlı bürokrasisinde çalışan memurlara da genelde *kâtip* denilmekteydi. Bunlara yardımcı olan ve *şakird* adı verilen görevliler de vardı. Bürolar aynı zamanda kendi memurunu yetiştiren birer okul durumundaydılar. Bu bilgilerden sonra şimdi de Osmanlı bürokrasisinin ana unsurlarını ele alalım.

2.1.1. Padişahlık Kurumu

Osmanlı Devleti'nde padişah, tek ve mutlak kişisel otoritedir ve devletin de başıdır. Tüm kamu güçleri ve egemenlik yetkileri padişahın toplanmıştır. Padişahlık, önce babadan oğla sonra ise hanedanın en yaşlı erkeğine geçmiştir. Padişahın görevi, şeriatın gereklerine uymak ve İslam dininin ilkelerini hâkim kılmaktır. Padişahın yetkisi kurumsal olarak

¹⁴ Günümüzdeki kırtasiyecilikte kıyaslandığında hiç de yavaş olmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz.

tanrıdan gelirken uygulamada ise “kulların” oluşturduğu bürokrasiye dayanmaktadır (Kongar, 1993: 56). Padişah hem yürütme hem de yasama yetkisinin sahibidir ve din kurallarına uygun olduğu durumlarda padişahın sözünün yasal bir geçerliliği vardır.

İslam dininin; kamu hukuku, özellikle de kamu yönetimi alanında ayrıntılı hüküm getirmemiş olması, Osmanlı sultanlarına bu alanda çeşitli kural ve yasalar koyma olanağı vermiştir. Şer’i konular dışındaki durumlarda padişah fermanları doğrudan geçerli olmuşlardır. Merkezde vezir-i azam ve kazaskerlerin, taşrada beylerbeylerinin padişah temsilcileri olarak onun adına yüksek yargı yetkisine sahip olmaları özellikle şer’i yargı işlerine bakan kadı ve müftülerin merkezden atanan birer görevli durumunda bulunmaları, nedeniyle rahatlıkla yargı organı da padişahın istemine bağlıdır diyebiliriz. Baktığımızda kuvvetler ayrılığının olmadığını kolaylıkla söyleyebiliriz; fakat yine de Osmanlı hükümdarlarının keyfi yönetimlerinden söz edilemez.

2.1.2. Divan Örgütü

Osmanlı’da birçok divan bulunmakla birlikte bunlardan en önemlisi ve bizim de üzerinde duracak olduğumuz divan “Divan-ı Hümayun”dur. Divan Osmanlı’nın ilk ve orta dönemlerinde oldukça önemli bir kurum olup siyasi, askeri, idari, örfi-şeri, adli ve mali işlerle şikâyet ve davalar burada görüşülüp karara bağlanmaktaydı ve divan ayırım gözetmeksizin herkese açıktı (Uzunçarşılı, 1984:1-3). Divan-ı Hümayun’da sadrazamın yetkisini aşan işlemler görüşülüp karara bağlanır ve devletin üst siyaseti belirlenirdi. Alınan kararlar; Divan, Tahvil, Ruus, ve Amedi kalemleri olmak üzere dört ana büroda işlem görmekteydi.

Divan-ı Hümayun vezir-i azam, nişancı, kubbe vezirleri, kazaskerler, deftardarlar, çağırıldığı zaman yeniçeri ağası ve şeyhülislamdan oluşmaktadır. Divanların nitelikleri ne olursa olsun halka direkt olarak ulaşmayı ve meşvereti sağlamaları açısından önemlidirler. Bununla birlikte XVII. yy.’dan sonra Divan-ı Hümayun’un fonksiyonları giderek azalmıştır.

2.1.2.1. Vezir-i Azamlık

Padişaha mutlak vekâlet eden, tek olduğu zaman “vezir”, çok sayıda olduklarında ise “vezir-i azam” denilen, devlet ileri gelenlerinin başı ve hepsinin ulusu olup sözleri ve yazıları padişahın iradesi ve fermanı anlamına gelmekteydi (Uzunçarşılı, 1988: 111-120). Son zamanlarda vezi-ri azam kavramı yerine sadrazam kavramının daha çok kullanıldığı görülmektedir.

Sadrazam, padişahın mutlak vekili olmasına rağmen sadrazamın padişah karşısında hiçbir otonomisi yoktu ve hatta sadrazamın hayatının dahi padişahın keyfine bağlı olduğu söylenmektedir (Heper, 1977: 60). Bununla birlikte Osmanlı padişahlarının vezirlerin güçlenmemesi için önlem aldıklarını da belirtmekte fayda vardır. Bunun en belirgin örneği ise Fatih Sultan Mehmet’in Çandarlı Halil Paşa’ya olan tutumu ile ifade edilebilir.

Osmanlı kanunnamelerine göre; ilmi, idari, askeri gibi pek çok alanda atama, tayin, terfi ve katiller sadrazamın emriyle gerçekleşmekteydi (Uzunçarşılı, 1988: 116), fakat vezir, kazasker, şeyhülislam hakkında sefer zamanları hariç padişahın izin almak zorundaydı. Padişah sadrazamı azl ve katl edebilir, ama genelde isteklerini geri çevirmezlerdi. Sadrazamlar ordunun başında sefere çıktıklarında “Serdar-ı Ekrem” unvanını alır ve yetkileri mutlak dereceye çıkarılırdı (Sertoğlu, 1986: 288). Ayrıca Divan-ı Hümayun’a padişah adına sadrazam katılmaktaydı.

2.1.2.2. Defterdarlık

Devlet maliyesinin başı ve padişah hazinesinin yöneticisi olarak XIV. yüzyılda kurumlaşarak merkez örgütünde yer almaya başlayan defterdar, İlhanlı kökenlidir (Karatepe, 1993: 105). Osmanlılar, devletin malî işlerinde birinci derecede sorumlu olan şahsa defterdar demişlerdir. Osmanlı Devlet teşkilâtında defterdarlığın XIV. yy.’da kurulduğu söylenebilir. Başlangıçta sadece bir defterdar varken devletin büyüyüp gelişmesiyle birlikte malî işlerin çoğalması defterdar sayısının artırılmasını gerektirmiştir. Önceleri; Rumeli ve Anadolu olmak üzere ikiye çıkarılmış daha sonra bunlara ülke topraklarının genişlemesiyle birlikte yenileri eklenmiştir.

Defterdar maliyeye ilgili davaları dinlemekte, maliyeye ilgili işleri yürütmektedir. Defterdarlıkta çalışan memurlar çeşitli bürolarda uzmanlaşmışlardır. Her kalemin/büronun başında bir “efendi”, bir alt kademedede ise “hace” bulunur. Diğer memurlar ise “halifeler”, “ketebeler”, “şakirdler”, “kisedar” ve “odacı”lardan oluşmuştur. Tüm bu memurların görevi kendi bürolarıyla ilgili defterleri tutmak, yazışmaları yürütmek ve de sorulduğunda bilgi vermektir (Cezar, 1993: 130). Günümüzde yapısı değişik olsa da defterdarlık kurumu hala varlığını sürdürmektedir ve her ilde maliye bakanlığına bağlı olmak üzere defterdarlıklar bulunmaktadır.

2.1.2.3. Şeyhülislamlık

Osmanlı Devleti’nde padişah ve sadrazamdan sonra en yüksek makamlardan birisi de dini mübinin direği olan şeyhülislamlık makamıdır. Bununla birlikte bazen bu iki makamı da geçerek en yetkili olduğu durumlar da olabilmektedir, fakat bu pek sık rastlanan bir durum değildir. Çünkü daha önce de belirttiğimiz gibi şeyhüislamlar daha çok Ulul Emr’in buyruklarına uygun bir yorumla fetva vermişlerdir. Şeyhülislam, padişahın ve Yavuz Sultan Selim’den sonra aynı zamanda da halifenin din işlerinde yardımcısı, şeriatın koruyucusu ve de yorumlayıcısıdır. Şeyhülislam padişah tarafından atanır ve fetvalarıyla devlet işlerinin din ilkelerine uygun olarak yürütülmesinden sorumludur.

İstanbul’da bulunup en yüksek fetva makamını temsil eden şeyhülislam aynı zamanda Müftülenam¹⁵ olarak da adlandırılmıştır. Şeyhüislamların görevlerini genel olarak: Başında bulunduğu dini bürokrasinin yönetimiyle ilgili olan; kadı, müftü ve müderrislerin atamalarıyla terfi işlemleri ve dini ve siyasi içerikli fetva verme (Fedai, 1999: 448) olarak ifade edebiliriz.

¹⁵ Bütün insanların müftüsü.

Osmanlı şehirlerinin yönetim ve yargıyla ilgili işlerinden ilmiye sınıfından olan kadılar sorumlu tutulmaktadır. Merkez bürokrasisinin üyesi olan, bir süreliğine¹⁶ tayin edildiği bölgede yargının kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusu, aynı zamanda da güvenlik amiri ve vakıfların da denetçisiydi. Kadılar derece itibariyle mevleviyet/büyük kadılıklar (Rumeli ve Anadolu Kazaskerlikleri, İstanbul, Haremeyn, Bilad-ı Hamse, Mahreç Mevleviyeti, Devriye Mevleviyeti ve Paye-i Mücerrede sahipleri, Kaza Kadılıkları) ve kaza kadılıkları (askeri olmayan, şer'i ve hukukî hususlardan sorumlu tutulan) (Yerlikaya, 1999: 130-131) olmak üzere ikiye ayrılmaktaydı. Bu konu daha sonra etraflıca işlenecek olduğundan burada kısaca değinmeye çalıştık.

2.2. Osmanlı Devleti'nde Hukuksal Yapı

Osmanlı Devleti, İslami meşruluk temeline dayanan, monarşik bir yapıya sahip, dinsel temeller üzerinde kurulmuş ve bütün erk'lerin padişahıta toplandığı bir yönetim şekliyle yönetilmekteydi. Osmanlı Devleti'nde de kendinden önceki Türk İslam devletlerinde olduğu gibi hukuk sistemi İslam hukukundan meydana gelmiştir.

Osmanlı hukuku ise “şer'i ve örfi hukuk” olmak üzere iki ayrı hukuk alanında oluşmaktaydı ve devletin temel yasasını da şer'i hukuk oluşturmaktaydı (Ortaylı, 1982: 498). İslam dinini kabul eden devletler bu dinin gereği olarak İslam hukukunu da benimsemişlerdir. Dolayısıyla Osmanlı Devleti de bu şekilde hareket etmiş ve İslam hukukunu benimsemiştir. Bununla birlikte Osmanlı padişahları İslam hukukunu uygularken gereken düzenlemeleri yapmış, devletin çıkarlarının söz konusu olduğunda, İslam hukukuna aykırı olmamak kaydıyla, çeşitli düzenlemeler yapılmıştır ki bu suretle doğan hukuka da örfi hukuk adı verilmiştir. Dolayısıyla örfi hukuk şer'i hukuktan ayrı bir hukuk alanı değildir (Cin, 1990: 190). Padişah örfi hukuku yetkisini kullanırken İslam

¹⁶ Bir kadının bir yerdeki görev süresi 20 ayı geçmezdi. Bunun sebebi, terfi imkânlarının tıkanmaması ve ahalî ile yakınlık kurmasını önlemektir. Bkz. İlhan Şahin, "XV ve XVI. Yüzyıllarda Osmanlı Taşra Teşkilâtının Özellikleri" , XV ve XVI. Asırları Türk Asrı Yapan Değerler, İstanbul, 1997, s. 245.

hukukunu kendisine tanımış olduğu sınırlar çerçevesinde hareket eder. Bu arada örfi hukuk kurallarının bağlayıcılığı yeni gelen padişaha kadar geçerlidir (Aydın, 1995: 89). Padişah bu kuralların geçerli kalmasını istiyorsa bu kuralların yürürlükte olduğuna dair açıklama yapmalıdır. Dolayısıyla örfi hukuk kurallarının bağlayıcılığı kuralları koyan otoritenin gücünden kaynaklanmaktadır.

Tüm bunlarla birlikte Osmanlı Devleti, şer’i hukuk anlayışını aşan bir hukuk düzenine sahiptir ve bu da örfi hukuktan kaynaklanır. Burada asıl önemli olan padişahın kanun koyarken “kamu yararı ve adalet” ilkelerine uygun hareket etmesidir. Yani şer’i hukukun düzenlemediği alanlarda ve şer’i hukuka aykırı olmamak kaydıyla, kamu yararını korumak ve adaleti gerçekleştirmek için örfi yolla kural konulabilir (İnalçık, 1958: 1). Nitekim bu hususta “Her maslahatın vech-i şer’isi bittahari bulunabilir. İlkesiyle hareket edildiği söylenebilir. Fakat yukarıda da belirtildiği üzere İslam hukukuna kesin bir şekilde aykırı olmamalıdır.

Şer’i ve örfi hukukun sahalarını, birbirinden kesin çizgilerle ayırmak zordur. Zira şer’i hukukun düzenlediği alanlarda da bazen örfi düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir (Aydın,1995: 97). Ancak yine de, şer’i ve örfi hukukun esaslarının hâkim olduğu sahalar birbirinden ayrıdır. Mesela özel hukuk alanında daha çok şer’i hukuk esasları hâkim olmuştur.

2.3. Osmanlı Yargı Örgütünün Oluşması

Osmanlı Devleti; yargı örgütünü oluştururken, kendinden önceki İslam devletlerinin yargı sistemini örnek almıştır. İslam’ın ilk dönemlerinden itibaren ortaya çıkan ve de gelişerek çeşitli İslam devletlerinde kurumlaşan İslam yargı örgütü, doğal olarak Osmanlı yargı örgütünün oluşumuna da kaynaklık etmiştir.

Geleneksel İslam yargı sisteminde olduğu gibi, Osmanlı Devleti’nde de yargı örgütünün temel taşı kadılar yani yargıçlardır. İfade etmek gerekir ki bir devletin kuruluşu demek yargı örgütünün de doğuşunu bir nebze olsun ifade eder, çünkü kayda değer bir faaliyet gösterebilmek için yaptırım gücünün olması gerekir ve bu yaptırımı da meşru güç

kullanma tekeline sahip devlet sağlamaktadır.

Osmanlı Devleti, fethettikleri yerlere bir an önce kadı atayarak, o yerde Osmanlı Devleti'nin ve İslam dininin egemen olduğunu gösteriyorlardı. Kadılar, kendi baktıkları yargı çevresi içerisinde yani bulunduğu kazada; şer'i veya örfi bütün konularda uyuşmazlıkları çözmekle görevli ve de yetkiliydiler. Bununla birlikte Bursa'nın fethine kadar yargı örgütüyle ilgili olarak herhangi bir hiyerarşik yapılanma yoktur (Kazıcı, 1996: 124). Bursa'nın fethinden itibaren Osmanlı gelişmeye başlamış devletleşme süreci hızlanmış bu doğrultuda da yargı alanında da gelişmeler yaşanmıştır.

2.3.1. Kadılar

Bilecik'in fethiyle 1299 tarihinde Anadolu Selçukluları'ndan bağımsızlık nişanesi alan Osmanlılar, bağımsız hale geldikten sonra Tursun Fakih'i ilk kadı olarak Karaca Hisar'a tayin ettiler (Halaçoğlu, 1995: 124). Tursun Fakih Osmanlı'nın bilinen ilk veya en eski kadısıdır. Daha sonra Çandarlı Kara Halil Bilecik kadılığına buradan İznik kadılığına buradan da Bursa kadılığına getirilmiştir. Bu arada belirtmek gerekir ki başkent olan Bursa'nın kadısı diğer kadılardan üstün olup, diğer kadılar üzerinde de tasarruf hakkına sahip bir konumda olmuştur.

2.3.2. Kadı Yardımcıları

İslam hukukunda mahkeme kuralı olarak bir kişiden yani sadece kadıdan oluşur (Aydın, 1995: 98), fakat kadıya yargılama işlerinde yardım eden yardımcıları da vardır ve hatırı sayılır sayıdadırlar.

Kadı yardımcılarının en önemlisi kadı adına yetki kullanan "naib" isimli görevlilerdir. Naibler kadı tarafından belirli işler için ve belirli süreliğine atanırlar. İş için atananlar keşif gibi herhangi bir görevi yerine getirirken belirli süreliğine atanan naibler kadılara vekâlet ederler (Uzunçarşılı, 1988: 117). Kadılar için olması gereken şartlar naibler için de geçerlidir.

Diğer bir kurum ise tanık heyeti gibi çalışan “şuhûdü’l-hal veya udûlü’l-müslimin” isimli kurumdur. Kurum, yörenin saygın beş, altı bazen de daha fazla kişiden oluşan, yargılama sürecini ve kadının tarafsız hareket edip etmediğini gözlemlerdi (Aslan, 1999: 25-34). Bu kurumun günümüzde batıdaki jüri sistemine benzediği rahatlıkla göze çarpmaktadır, fakat batıdaki jürinin tersine bu kurumun kadının kararlarına herhangi bir etkisi olamaz.

Diğer bir yardımcı ise “müftü”dür. Nitekim müftü bulunduğu yerdeki İslam hukukunun temsilcisi konumundadır. Müftü, mahkemede bizzat bulunmaz ve kararlara da doğrudan müdahale etmeye yetkili değildir. Müftü; yargı kararlarının şer’i hukuka uygun olması bakımından yargıca yol gösteren, yardımcı olan bir nevi danışmandır. Müftü, yargıya intikal etmiş bir konuyu; ilgili tarafların kendisine başvurması halinde, şer’i şerife göre inceler ve haklı bulunduğu tarafa bir fetva verir ve fetvayı alan, bunu mahkemeye sunarak, kararın kendi lehine olmasını talep ederdi (Kazıcı, 1996: 129). Bu durumda ise kadı müftünün vermiş olduğu fetvayla çelişmeyen bir karar verir. Nitekim müftü din işlerine bakarken kadı yargı işine bakardı ve yargı dine göre şekillenmekteydi. Dolayısıyla asıl kararı zaten müftü vermiş, kadı ise tasdik merci konumunda olmuştur. Burada rahatlıkla söyleyebiliriz ki yargı örgütü genişledikçe, büyüdükçe bürokrasiyi de beraberinde getirmeye başlamıştır.

Bir diğer yardımcı ise miras konusunda kadıya yardımcı olan “kassam” adı verilen görevlilerdir. Kassamlar da kendi arasında, kamu görevlilerinin miras taksimlerini yapan “kazasker kassamları” ve ikincisi ise her yargı bölgesinde şer’i mahkemelerde bulunan kassamlar olmak üzere ikiye ayrılır (Uzunçarşılı, 1988: 121). Tüm bu yardımcıların yanında kâtip, mübaşir, tercüman gibi görevliler de, kadıya yardımcı olan görevlilerdir.

2.4. Yargı Örgütünün Kurumsallaşması

Bursa’nın fethi yargı alanında kurumsallaşmayı da beraberinde getirmiştir. Osmanlı’da askerliğin çok önemli bir örgüt ve de devlet yönetiminde önemli bir unsur

olması hasebiyle “kazaskerlik kurumu”¹⁷ oluşturulmuş (Üçok ve diğerleri, 1996: 197) ve “kazaskerlik” yaklaşık olarak 1363 yılında I. Murat zamanında oluşturulmuştur (Kazıcı, 1996: 131). Askeri sınıfın devlet içerisindeki önemi; kazaskeri, diğer yargıçların üstünde bir konuma getirmiş, “kazasker” giderek; yargıçları denetleyen, atayan ve divan toplantılarında yanlış veya eksik olan yargıç kararlarını düzelten (Üçok ve diğerleri: 1996: 198), yargı örgütünün başı ve temyiz görevi yapan bir kişi durumuna gelmiştir. Kazaskerlik kurumunun oluşturulması ile Osmanlı yargısı kurumsal bir yapıya kavuşmuştur.

Fatih Sultan Mehmet döneminde sadece bir tane kazasker bulunurken 1480 yılından itibaren sınırların genişlemesi ve işlerin çoğalmasıyla birlikte kazaskerlik sayısı Rumeli ve Anadolu kazaskeri olmak üzere ikiye çıkmıştır (Uzunçarşılı, 1988: 151-152). Daha sonra yine toprakların büyümesiyle, Yavuz Sultan döneminde bu sayı üçe çıkmıştır.

Bu arada kazaskerlerin; asli üye olarak katıldıkları Divan-ı Hümayun toplantılarında dava dinleme görevlerinden başka haftanın belli günlerinde de kendi konaklarında divan toplayıp, kendilerine ait veya kendilerine havale olunan şer’i ve örfi hukuki işlere bakarlardı. Kazaskerler, kendi divanlarında yargısal faaliyette bulunurken, kendilerine yardımcı olan görevliler zamanla bürokratik bir yapının da oluşmasına zemin hazırlamışlardır (Uzunçarşılı, 1988: 151-155). Rahatlıkla görülmektedir ki devletin yapısı büyüdükçe daha fazla kurumsallaşmaya ve çalışana daha doğrusu bürokratik bir örgütsel yapıya ve doğal olarak bu yapının çalışanları olan yöneticilere ve günümüzdeki ifadesiyle memurlara ihtiyaç duyulmuştur. Nitekim devletin büyüüp gelişmesiyle birlikte büyüyen ve de gelişen kazaskerlik de, devlet örgütü daha doğrusu bürokrasi içindeki yerini almaya başlamıştır.

¹⁷ Kurumsal düzeyde adli-askeri yargı ayrışması, Anadolu Selçuklu Devleti’nde ortaya çıkmış olup, bu dönemde Konya kadısı diğer kadılardan üstün olarak tüm ilmiye sınıfının başı kabul edilmekte ve “Kadi’l-Kudat” olarak anılmaktaydı. Askeri kişilerin yargı işlerine ise “Kadileşker” denilen ayrı yargıçlar bakmaktaydı. Osmanlı’daki kazaskerlik kurumunun kaynağının da “Kadileşker” denilen kurumda aramak mümkündür.

XVII. yy.'la kadar kazasker atamalarında vezir-i azamın etkin bir rol oynarken XVI. yy.'ın ortalarından itibaren şeyhülislamlık kurumunun öne çıkmasıyla bu kurumun devlet yaşamı üzerindeki etkinliği artmış, XVII. yüzyıldan itibaren kazaskerleri seçme yetkisi şeyhülislama geçmişti. Bu şekilde şeyhüislamlar hem manen hem de maddeten kazaskerlerden üstün duruma gelmiştir. Resmi bir nitelik kazanan şeyhülislamlık ilmiye sınıfının en üst makamı haline gelmiştir. Bununla birlikte şeyhülislamlık kurumunun tam olarak ne zaman teşekkül ettiği de kesin olarak bilinmemektedir (Kazıcı 1996: 158). Şeyhülislam devletin atadığı, devletten maaş alan üst düzey bir kamu görevlisi olmakla birlikte, devlete de fetvaları kontrol etme olanağı tanımıştır. Bugün hala diyanet işleri başkanlığı gibi bir kurumun olduğu ve de başbakana bağlı olduğu unutulmamalıdır.

XVIII. yy.'ın sonlarına doğru Osmanlılarda başlayan idari yenileşme hareketlerinin sonucu olarak, şeyhülislam başkanlığında idari bir yapılanma oluşmaya başlamış, şeyhülislamın, devlet örgütü içindeki artan önemine paralel olarak bu yapılanma giderek gelişmiş ve birçok daire ve memuriyetten oluşan bir devlet örgütü haline gelmiştir (Kazıcı, 1996: 172-176). Buraya kadar yapılan açıklamalarla Tanzimat dönemine kadarki evrede Osmanlı yargı örgütünün bel kemiğinin kadılar tarafından oluşturulduğu görülmektedir. Kadılar, uyuşmazlıklarda ilk ve temel başvuru mercileriyken kazaskerler ise kadıların başı olarak üst yargı konumundadırlar. Kazaskerlik bürokrasisinin oluşmasıyla yargı örgütü kurumsallaşmıştır denilebilir.

2.5. Osmanlı Yargı Örgütünün Yapısı ve İşleyişi

Osmanlı yargı sistemini şer'i yargı örgütü içi ve dışı olmak üzere iki ana başlık altında inceleyebiliriz:

2.5.1. Şer'i Yargı Örgütünün Yapısı ve İşleyişi

Şer'i mahkemeler başında kadıların bulunduğu mahkemelerdir. Şer'i mahkemeler Osmanlı da hukuksal sorunların çözüm mercii olmuşlardır. Şer'i mahkemeler tek dereceli ve de tek yargıçlıdır (Aydın, 1995: 98), yani kadıların kararları kural olarak kesindir ve temyiz mercii bulunmamaktadır; ancak Divan-ı Hümayun'un devletin en yüksek karar

organı olarak bazen kadıların kararlarını temyiz mahkemesi (Mumcu, 1986: 86) olarak inceleyip aynı zamanda da denetlediği bilinmektedir.

Nitekim divan; zaman zaman “mehayıf müfettişleri” denilen kadıları, şikâyetin fazla geldiği bölgelere gönderirdi. Bu kadılar, gittikleri bölgenin kadı veya naiplerine rağmen yargısal faaliyette bulunurlar ve davalara bakarlar, burada edindikleri bilgileri ve yaptıkları işleri Divan-ı Hümayun’a bildirirlerdi. Burada önemli olan nokta müfettiş kadıların yargı örgütünün başı olan kazaskere karşı değil de Divan-ı Hümayun’a karşı sorumlu olmalarıdır (Mumcu, 1986: 86). Günümüzde bu anlamıyla bir yargı müfettişliği olmamakla birlikte temyize gitmek gibi farklı yöntemler izlenmektedir.

Yargısal alan, her ne kadar Abbasiler döneminden gelen ve Anadolu Selçukluları döneminde de kullanılan “Kadı’l-Kutadlık” adı verilen kurumla, örgütsel bir yapıya kavuşmuş olsa da siyasetin etkisinden kurtulamamıştır (Kazıcı, 1996: 118). Çünkü Osmanlı padişahları her ne kadar yargılama işini kadılara bırakmış olsalar da (ki şer’i hukuk söz konusu olduğunda padişah hüküm veremez şer’i hukuk ve onu temsil eden kazasker ve kadı padişaktan üstün durumdadır. En azından bu şeklen böyledir, örfi hukuka ilişkin konular söz konusu olduğunda ise hatırlanacağı üzere padişahın yargı yetkisi tamdır.

Padişah, örfi hukuktan doğan uyuşmazlıkları çözerken, daha önceki örfi kurullarla da bağlı değildi. Zira örfi alanda padişahın iradesi yasa hükmündedir. Eğer isterse uyuşmazlığı çözerken dahi yeni bir hukuk kuralı koyabilirdi (Üçok ve diğerleri, 1996: 187-188). Tanzimat fermanından sonra bu yapı biraz daha yumuşamıştır.

Buraya kadar kadıların hep yargısal faaliyetlerinden bahsettik; fakat kadıların yargısal faaliyetlerin dışında da belediye, güvenlik ve zabıta amirliğinin yanında vakıfların ve kent ekonomisinin denetlenmesi ve tüketim mallarının satışıyla ilgili denetimlerin yapılması ve noterlik gibi görevlerinin de olduğunu tekrar hatırlamakta fayda var.

İslam hukukunda Tanzimat dönemine kadar mahkemelerin görev ve yetkileri bakımından, ceza davaları ile hukuk davaları arasında bir ayırım yapılmamıştır. Oysa modern hukuk sistemlerinde ceza hukukuna ilişkin uyuşmazlıklar; suç yargılamasında iddia, savunma ve

yargılama olmak üzere üçlü bir ortak çaba ile ortaya çıkar. Bunlardan yargılama görevi kadı tarafından yerine getirilir (Tosun, 1984: 177) ve kadı bu faaliyeti yerine getirirken iddia ve savunma makamlarından elde etmiş olduğu bilgiler doğrultusunda hareket eder.

Kadı hem hukuk hem de ceza davalarına bakarken ceza yargılamasında suçtan zarar gören kişi iddiacı ve davacı durumundayken; sadık da hukuk davasındaki davalının durumuna benzer bir konumdadır. İslam ceza hukukunda suç teşkil eden fiil, esas olarak suçtan zarar gören ile suçun faili arasındaki bir sorun olarak anlaşıldığından (Yurtcan, 1982: 11) suçun topluma karşı işlenmiş olduğu fikri geçerli olmadığı için, kamusal iddia görevini yerine getirecek bugünkü yargı bürokrasisinin temel taşlarından biri olan savcılık kurumu meydana gelmemiştir. Nitekim İslam hukukunda suçlar ya Allah'a (cc.) karşı¹⁸ ya da kişilere karşı işlenir¹⁹ (Üçok ve diğerleri, 1996: 78). Yani taraflardan birisinin şikâyetiyle dava söz konusu olabilmekteydi. Eğer suç Allah'a (cc.) karşı işlenmiş ise kadılar bu durumdan haberdar olduklarında yargılama işini doğrudan yapmaktaydılar. .

İslam hukukunda ve Tanzimat dönemine kadar Osmanlı yargı örgütünde; Batı ülkelerinde olduğu gibi bir “baro” örgütüne ve bu mesleki örgüte bağlı olarak görev yapan avukatların yerine bugünkü avukatların görevlerini yapan ve “vekil” denilen kimseler bulunmaktaydı. Uyuşmazlığın tarafları, kendi davalarını bizzat takip etme olanağına sahip olmayabilir ya da davalarını bir vekille takip etmeyi uygun görebilirlerdi. Bu nedenle İslam hukuku ilgili taraflara, “vekil” atamayı olanaklı kılmıştı (Atar, 1991: 127). Bu arada Osmanlı'ya batılı anlamdaki avukatlık kurumu da Tanzimat dönemindeki gelişmelerle girmiş, yargı bürokrasisine bir nüve daha eklenmiştir.

2.5.2. Şer'i Yargı Örgütünün Dışındaki Yargı Kurumları

Osmanlı Devleti'nde şer'i mahkemelerin yanında özel görevli ve yetkili yargı kurumları olarak; divanlar, cemaat mahkemeleri ve konsolosluk mahkemeleri bulunmaktaydı.

¹⁸ Bu tür suçlara “Hakk Allah” denir. (Hakkullah şeklinde okunur.)

¹⁹ Bu tür suçlara da “Hakk Âdemi” denir. (Hakk-i Âdemi şeklinde okunur.)

2.5.2.1. Divanlar

Osmanlı Devleti'ndeki divan geleneği esas itibariyle, kendinden önceki Türk-İslam devletlerinden kaynaklanmaktadır. Nitekim İslam dininde de istişare oldukça önemli bir yere sahiptir.

2.5.2.1.1. Divan-ı Hümayun

Bu konuyu daha önce kısa da olsa işlemiştik fakat burada konumuzla ilgili olarak biraz daha derinlemesine incelemekte fayda var. Osmanlı Devleti'nde en üstün güç olan padişah, şer'i hukuk alanına ilişkin yasama ve yargılama işleri dışında bütün siyasal ve de hukuksal "erk"lere sahiptir ve kendisinden sonra gelen ve de ülke yönetiminde yardım eden kişi de vezirlerin en yetkilisi olan vezir-i azam/sadrazamdır. Fakat sadrazam da her konuda tek başına karar veremeyebilir, yeterli donanıma sahip olmayabilirdi. Daha önce de belirttiğimiz gibi Osmanlı Devleti İslam temeli üzerine kurulduğundan İslam dininde istişareye verilen önemin de etkisiyle devlet büyüklerinin katılımıyla yönetimi kolaylaştırma adına oluşturulan Divan-ı Hümayun; örfi hukuk kuralları koyabilen, devletin her türlü sorunuyla ilgilenip bu doğrultuda karar verebilen, bu kararların uygulanmasını sağlayabilen/denetleyebilen, sınırlı da olsa yürütme yetkisine sahip devletin en yüksek karar ve yönetim organıdır.

Divan-ı Hümayun'da şer'i yargıyı, "ehl-i şer" denilen sınıfın yöneticisi konumundaki kazaskerler temsil ederken örfi yargıyı ise sadrazam ve "ehl-i örf" denilen sınıfın başında bulunan diğer yöneticiler temsil eder (Mumcu, 1986: 38). Kazaskerler, divanın doğal üyeleri olarak şer'i davalara bakmaktaydılar ve divan önüne gelen bir yargısal sorun şer'i nitelikte ise, Rumeli kazaskerine havale edilirdi. Anadolu kazaskeri ise uzman bir hukukçu olarak, Rumeli kazaskerinin yanında yer alır ve ona yardımcı olurdu. Dava, kurul üyeleri önünde cereyan eder ve karar, kurul kararı olarak çıkardı; ancak, şer'i nitelikteki bir uyuşmazlığın çözümüne ilişkin son kararı Rumeli kazaskeri verirdi (Mumcu, 1986: 87-88). Buradan Rumeli kazaskerinin Anadolu kazaskerinden daha yetkili/üst olduğu anlaşılmaktadır.

Divan bir yandan padişah adına örfi hukuku yaratan bir yasama organıyken diğer yandan da bu hukuktan doğan uyuşmazlıkları çözen bir yargı organıdır²⁰ ve birçok yetkisini olduğu gibi yargı yetkisini de padişah adına kullanmaktaydı.

Divan-ı Hümayun; ilk mahkeme olarak davalara bakma ve hüküm tesis etme yetkisine sahip olduğu gibi, bir yüksek mahkeme gibi, itiraz edilen mahkeme kararlarını yeniden inceleme ve gerektiğinde yeni hüküm tesis etme yetkisine de sahiptir. Divanın yargı yetkisi, bu kadarla da sınırlı değildir. Divanın ayrıca, daha önce belirttiğimiz gibi yargı örgütünü denetleme yetkisi de mevcuttur. Bu denetleme; şikâyet edilen kadı hakkında bir soruşturma yapıp, gerektiğinde kadı ile ilgili olarak tedbir almak şeklinde olabileceği gibi, divanın görevlendireceği “mehayıf müfettişleri” (Mumcu, 1986: 86) aracılığıyla da yargı örgütü denetlenebilmekteydi.

Divan-ı Hümayun bu kadar üstün yetkilerle donatılmış olmakla birlikte devletin tüm işlerinin sadece bu divanda görüşülüp karara bağlanması, olanak dışıdır. Bu nedenle Divan-ı Hümayun; önüne gelen işlerde bir ayıklama yaparak, kendisince önemli gördüğü konu ve davaların dışında kalanları diğer divanlara bırakırdı. Bu divanlara değinecek olursak:

2.5.2.1.2. Vezir Divanları

Divan-ı Hümayun dışında ve alt divan niteliğinde başka divanlar da vardır. Mesela sadrazamın sarayında divanlar kurulur ve devlet yönetimiyle ilgili kararlar alınır ve bu divanların başkanlığını da ev sahibi olan sadrazam yapardı. İkinci divanı dışındaki vezir divanları yargı bürokrasisinin oluşmasında önemli faktörlerin başında gelmektedir.

2.5.2.1.2.1. İkinci Divanı

Divan-ı Hümayun’da görüşülemeyen/görüşülmeyen işler sadrazamın başkanlığında toplanan divanlarda görüşülürdü. İkinci divanında görülen davalar, örfi nitelikte olan davalar

²⁰ Yargı organı olmasının en büyük nedeni Kazasker’in bu divanın doğal üyesi olmasından kaynaklanır.

olup kazaskerlerin ya da başka bir kadının bulunmadığı bu divanda, şer’i konulara ilişkin davalar Divan-ı Hümayun’a yönlendirilmekteydi (Mumcu, 1986: 146).

Tüm bunlarla birlikte kısaca özetleyecek olursak; davalara bakma açısından değerlendirildiğinde ikinci sırada ikinci divanı yerine cuma divanları gelmektedir; çünkü cuma divanında sadece örfi davalar değil şer’i davalar da görülmekteydi. Kesin bir bilgi olmamakla birlikte Çarşamba divanının şer’i davalar açısından daha az öneme sahip olduğu söylenebilir. Nitekim bu divanların hemen hepsinde sadrazam olduğundan örfi olarak bir derecelendirme yapmak kolay değildir.

2.5.2.1.2.2. Cuma Divanı

Yalnız kazaskerlerin katıldığı bu divan cuma günleri sabah erkenden toplanırdı ve bu divanda sadece davalara bakılırdı. Kazaskerlerin veya diğer kadıların verdiği kararlardan hoşnut olmayan tarafın başvurusu üzerine dava, cuma divanında sadrazamın başkanlığında davaya yeniden bakılırdı. Bu nedenle cuma divanına “huzur murafaası” veya “huzur muhakemesi” de denilmekteydi (Uzunçarşılı, 1988: 211-212). Bu arada önemli davaların Divan-ı Hümayun’a gönderildiğini belirtmekte fayda var.

Bu divanda, şer’i ve örfi her türlü davaya bakılmaktaydı. Cuma divanında, davaları bizzat sadrazam dinler ve hüküm verirdi; fakat divan önüne gelen bir dava, şer’i hukuk alanına giriyorsa sadrazam davaya bakmak üzere Rumeli kazaskerini ve işlerin yoğunluğuna göre Anadolu kazaskerini de görevlendirirdi. Yani Divan-ı Hümayun’da olduğu gibi cuma divanında da şer’i konulara kazaskerler bakmakta, sadrazam ise örfi konularda karar vermekteydi (Mumcu, 1986: 147-148). Görüldüğü üzere hangi davaya hangi divanda bakılacağı kesin olarak bilinmemekte durum şartlarına göre değerlendirilme yapılmaktadır.

2.5.2.1.2.3. Çarşamba Divanı

Diğer divanlar gibi bu divan da sadrazamın başkanlığında ve de sarayında toplanmaktaydı. Bu divanda hem şer’i hem de örfi sorunlar ele alınmaktaydı. Yalnız bu divana sadrazam dışındaki Divan-ı Hümayun üyeleri katılmamaktaydı. Her çarşamba sabahı toplanan bu divana, İstanbul kadısı ile “Bilad-ı Selase” denilen Galata, Eyüp ve

Üsküdar kadıları katılırdı (Uzunçarşılı, 1984: 140). Bu divanda da ağırlıklı olarak yargısal sorunlara bakılmaktaydı; fakat kadıların, yargısal görevlerinin (Mumcu,1986: 148) dışındaki görevlerinin de olduğunu hesaba katarsak yargısal faaliyetlerin yanında İstanbul'un çeşitli sıkıntılarının da görüşülmüş olacağını ifade edebiliriz.

2.5.2.1.3. Kazasker Divanı

Devletin merkezinde bulunan ve yargı yetkisine sahip bulunan bir diğer divan da kazaskerlerin, salı ve çarşamba günleri hariç olmak üzere her gün kendi konaklarında oluşturdukları “kazasker divanı”dır (Uzunçarşılı,1988: 154).

Kazaskerler yukarda sayılan divanlardaki yargı görev ve yetkilerinin dışında, kendi konaklarında kurdukları divanlarda da yargılama faaliyetinde bulunurlardı. Kazaskerler kendi divanlarında genel olarak, askeri sınıftan olan kamu görevlilerinin her türlü davalarına bakmaktaydı. Her bir kazaskerin divanında, “naip” denilen birer yardımcısı bulunurdu ve divandaki önemsiz davaların görülmesi, naiplere bırakılırdı. Önemli davalara ise, kazasker bizzat bakmaktaydı. Kazaskerin bir diğer yardımcısı da “kazasker kassamları”dır. Bu görevliler vefat eden askeri sınıftan kişilerin miras paylaşma işlerini, kazasker adına yapar ve verasete ilişkin davalarla da meşgul olurlardı. Kazaskerler kendi divanları dışındaki divanlarda sadece şer’i davalara bakarken kendi divanlarında örfi davalara da bakmaktaydılar. Üstelik bu divanlarda askeri sınıfın yanında reaya (Üçok ve diğerleri, 1996: 172) veya genel olarak bu sınıfın dışında bulunan kişilerle ilgili davalara da bakmaktaydılar.

Kazasker divanları, sadrazam tarafından gerek görüldüğünde denetlenebilmekteydi. Mesela; herhangi bir davada kazaskerin tarafsız olamayacağı veya olamadığı gibi bir durum vuku bulursa, söz konusu dava, kazaskerlikten emekli veya bir şekilde ayrılmış olan başka birine devredilmekteydi. Bununla birlikte herhangi bir davada haksızlığın olduğuna dair bir şikâyet olursa (Uzunçarşılı, 1984, 238), kararın doğru olup olmadığı kazaskerlik makamına denk başka birisi tarafından sonuçlandırılıp, hükme bağlanmaktaydı.

Devletin merkezi olan İstanbul dışında da her eyalette, eyaletin de başında duran ve kendisine “beylerbeyi veya mir-i miran” (Mumcu, 1986:152-153) denilen bir yöneticinin başkanı olduğu divanlar vardır. Burada ilginç olan nokta bu divanlarda hem şer’i hem de örfi hukuka ilişkin davaların görülmüş olmasıdır ki bu aynı zamanda bir çelişkidir de. Çünkü yukarıda şer’i davaların şer’i mahkemelerde görülmekte olduğunu ifade etmeye çalıştık.

2.5.2.2. Cemaat Mahkemeleri

Bilindiği üzere Osmanlı devleti büyük bir imparatorluktu ve bünyesinde oldukça farklı kesimlerden insanlar mevcuttu. Haliyle bu insanların dinleri, mezhepleri, inançları vs. birbirinden oldukça farklıydı. Hoşgörü anlayışını devlet sisteminin temel taşlarından biri haline getirmiş olan Osmanlı, İslam hukukuna tabii olmayan, farklı kimlikten olan tebaalarından, doğal olarak yargı konusunda da bu hoşgörüyü eksik etmemiş, kendi inançları ve yaşayışları doğrultusunda oluşturmuş oldukları bir hukuk sistemi çerçevesinde hareket etmelerine olanak sunmuştur. Bu anlayış kanımızca içinde bulunulan çağ için oldukça çağdaş ve demokratik bir anlayıştır. Nitekim bu türden farklılıklar ülke içinde karışık bir hukuki yapının oluşmasına neden olmuş gibi görünse de; bir nevi iş bölümü söz konusu olduğu için bürokratik örgütlenme anlamında da bir ilerleme olmuştur. Bu arada bu farklı yapı sayesinde de aynı zamanda merkez yargı örgütünde bir bürokrasi azlığına, az dahi olsa bir rahatlamaya imkân sağlamıştır.

Osmanlı’da “millet” olarak kabul edilen her gayrimüslim grubun “cemaat mahkemesi” adı altında kendi özel mahkemeleri vardı ve özel hukuk (aile, miras, ticaret, borçlar hukuku, vb.) ve şer’i hukuk kurallarına uymalarına dair bir zorlama yoktu. Bu mahkemelere mensubu olduğu millet tarafından seçilen ve “şef” olarak adlandırılan din adamlarına²¹ devlet “berat”²² vererek kendi milleti içindeki uyuşmazlıkları çözmesine

²¹ Bu kişilerin özgürce seçilemediğine dair olan söylentiler/baskılar üzerine Tanzimat fermanıyla bu konuda da düzenleme yapılmıştır.

imkân sağlamıştı (Bozkurt, 1989: 12-14). Yalnız burada ilgi çeken nokta zimmîlerin²³ kendi mahkemelerinde görüşülebilecek olan bir davanın şer'i mahkemelerde de görüşülebilmesidir ki bu Osmanlı'nın gayrimüslim vatandaşlarına her açıdan sahip çıktığının bir göstergesidir. Aynı zamanda en azından bu yola başvuranlar için ne kadar güvenilir bir kurum olduğunu ortaya koyar.

Farklı zimmîler arasındaki uyuşmazlıklarda ise her iki tarafın şeflerinin görüşleri birlikte dikkate alınır, bu şekilde de çözüm olmazsa şer'i mahkemenin görüşü kabul edilirdi (Bozkurt, 1989: 17). Bu arada ceza hukuku söz konusu olduğunda Müslim-gayrimüslim ayrımı gözetilmeksizin, herkes İslam ceza hukukunun muhatabı sayılmaktaydı (Akgündüz, 1992: 367). Bu noktada, cemaat mahkemelerine tanınan yargılama hakkının devletin egemenlik hakkı ile doğrudan ilgisi bulunmayan alanlarla sınırlı olduğunu ifade etmekte fayda vardır.

2.5.2.3. Konsolosluk Mahkemeleri

Kapitülasyonlarla²⁴ birlikte ülkedeki konsolosluklara (temsilcilere) tanınan yargılama yetkisiyle oluşturulan “konsolosluk mahkemeleri”, yargılama yetkisinin devletin elinde olmasına başka bir istisnadır. Bu yargı yetkisinin kullanılması için her konsolosluğun bünyesinde bir mahkeme oluşturulmuştur (İnan, 1988: 293). Yalnız burada belirtmek gerekirse cemaat mahkemeleriyle konsolosluk mahkemelerinin yargı yetkileri birbirinden farklıdır.

Cemaat mahkemelerinin yargı yetkisi, sadece kendi cemaatine mensup bireylerin özel hukuka ilişkin sorunları ile sınırlıyken, konsolosluk mahkemelerinin yargı yetkisi çok daha kapsamlı ve devletin egemenlik hakkını zedeleyecek nitelikteydi. Bu mahkemelerin yargı yetkisi sadece özel hukuk alanı ile sınırlı olmayıp ceza hukukuna ilişkin yetkileri de

²² Resmi belge, imtiyaz belgesi, Osmanlı'da bir kimseye verilen nişan, rütbe veya toprak imtiyazını gösterir belge.

²³ Osmanlı Devleti'nin egemenliğini kabul eden gayrı müslim kişilerdir.

²⁴ Başlangıçta dinsel nitelikli olan kapitülasyonlar daha sonra ticari ve hukuki alanları da kapsamıştır.

kapsamaktaydı. Bu iki mahkeme arasında bir diğerk fark da, cemaat mahkemeleri, Osmanlı Devleti'nin gayri müslim tebaası (Umur, 1987: 194), yani zimmîler üzerinde yargı yetkisine sahipken, konsolosluk mahkemeleri Osmanlı Devleti'nde bulunan kapitülasyon sahibi ülkelerinin vatandaşları yani yabancılar üzerinde yargı yetkisine sahipti. Osmanlı mahkemelerinin yabancılar üzerindeki yargısal yetkisi sadece taşınmazlara ilişkindi (Altuğ, 1971: 62). Bunun dışındaki uyuşmazlıklarda ya yabancılar hiçbir şekilde Osmanlı mahkemelerine tabi değillerdi ya da yerel mahkemeler yargı yetkisini, yabancıların mensubu oldukları devletlerle paylaşmamaktaydılar (Gündüz, 1993: 202). Görüldüğü üzere kapitülasyon mahkemeleri hem egemenlik kavramına hem de yargı bağımsızlığı kavramına tezat bir oluşumdur. Son olarak, 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Lozan Andlaşması'yla kapitülasyonların kaldırılmasıyla kapitülasyon mahkemeleri de kaldırılmıştır.

Buraya kadar Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemine kadar olan süreçte Osmanlı bürokrasisinde ve de başlıca yargı bürokrasisinde ne gibi gelişmeler yaşandığına değinildi. Bir sonraki bölümde ise bizzat Tanzimat dönemi içerisindeki gelişmeler ve bu gelişmelerin günümüzle bağlantısının olup olmadığı, varsa ne gibi bir bağlantısının olduğu değerlendirilmeye çalışılacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TANZİMAT DÖNEMİNDE YARGI BÜROKRASİSİNDEKİ GELİŞMELER VE NEDENLERİ

Yargılama alanında yeni düzenlemelerin yapılmaya başlanması, II. Mahmut döneminin sonlarına rastlamaktadır. 23 Mart 1837 tarihinde kurulan, yasama ve yargı yetkileri ile donatılan “*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*” (Seyitdanlıoğlu, 1994: 36), geleneksel yargı sistemindeki gelişmelerin başlangıcını oluşturur. Şer’i mahkemelerin yönetsel yargıya ilişkin görev ve yetkilerinin devredildiği bu kurumun önemi, Tanzimat döneminde daha da artmış ve Tanzimat Fermanı’nın uygulanmasına yardım eden bir reform meclisi haline gelmiştir.

Tanzimat Fermanı’nın ilanıyla birlikte alınan kararlarla Osmanlı Devleti’nin siyasal, yönetsel, hukuksal ve ekonomik yapısı değiştirilmek istenmiştir (Yetiş, 1994: 118). Doğal olarak bu değişim, yargısal yaşamda da kendisini göstermiş ve yargı örgütü içerisinde yeni yargı kurumları oluşturulmuştur. Tanzimat döneminde (divanları bir yana bırakırsak) tek kadılı/hâkimli ve tek dereceli olan klâsik Osmanlı mahkeme sistemi terk edilerek, çok kadılı/ hâkimli ticaret ve nizamiye mahkemeleri kurulmuştur. Klâsik mahkemeler de şer’i mahkemeler olarak ve görev alanı daraltılmış bir şekilde korunmuştur. Bu kurumları, ilgili başlıklar altında incelemeden önce yargı bürokrasisini daha da geliştiren yeni yargı kurumlarının oluşmasının nedenlerine değineceğiz.

3.1. Yargı Örgütündeki Gelişmeleri Zorunlu Kılan Nedenler

Tanzimat ve Islahat Fermanları’nın ilanı ile girilen yenileşme sürecinde, kurum ve kurallarda meydana gelen gelişmeler karşısında, geleneksel yargı örgütü yetersiz kalmıştı. Bu fermanlar ile Osmanlı padişahı kendi tebaasına bazı temel hakları tanımış ve bu hakların,

çıkarılacak yeni yasalarla güvence altına alınacağını ve bu yasalara kendisinin de uyacağını belirtmiştir. Fakat tüm bunlar tamamıyla olmasa da büyük ölçüde kâğıt üzerinde kalmıştır. Bu uygulamaların siyasal ve hukuksal denetimi göz ardı edilmiş veya gerektiği gibi yapılamamıştır.

Tanzimat felsefesinin yaşama geçirilmesini isteyen Batılı ülkeler, zimmîlerin şer’i mahkemelerde yargılanmalarına; zimmîlerle Müslümanların tanıklık etmede eşit olmalarını²⁵ gibi durumlardan ötürü karşıydılar. Bu durumun günümüzde oldukça haklı bulunulabilecek bir itiraz olduğunu söyleyebiliriz.

Gerek yeni yasalarla yapılan düzenlemeler, gerekse ticari yaşamda meydana gelen gelişmeler karşısında, geleneksel yargı örgütünün yetersiz kalması gibi nedenlerden ötürü yeni yargı kurumlarının kurulması kaçınılmaz olmuştur. Bu durum ise şüphesiz yargı bürokrasisini de artırmıştır. Bu arada şüphesiz bu yeni kurumların oluşmasını isteyenlerin olduğu kadar istemeyenler de olmuş; fakat bunlar ciddi anlamda ses getirememişlerdir.

3.1.1. Yeni Koşullar Karşısında Yargı Örgütünün Yetersizliği

Tanzimat Fermanı’nın getirdiği en önemli ilkelerden biri olan “eşitlik” ilkesi; ülkede yaşayan herkesin, eşit olarak yargılanmasını sağlayacak, yargı kurumlarını gerekli kılmaktaydı. Şer’i mahkemelerin yapısı ve işleyişi itibariyle yeni dönemin ihtiyaçlarını karşılaması olanaksızdı. Nitekim henüz Tanzimat’tan önce 1837 yılında oluşturulan “*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*” ye yönetsel yargıya ilişkin görev ve yetkiler de verilmek suretiyle (Akyıldız, 1993: 189), şer’i mahkemelerin görev ve yetkilerinin daraltılması yoluna gidilmiştir.

Tanzimat’tan önce, Avrupa ile olan ticari ilişkiler genişledikçe, ticaretin açılımını sağlayan Batılı tüccarların âdetleri Osmanlı Devleti’nde de yerleşmeye başlamıştı. 1838 yılından itibaren bazı Batılı ülkelerle yapılan ticaret sözleşmelerine (Karal, 1988, 254) bağlı olarak daha da gelişen ve değişen ticari yaşamın ortaya çıkardığı uyuşmazlıkların, şer’i hukuktan

²⁵ İki gayri müslim vatandaşın şahitliği bir Müslüman vatandaşın şahitliğine denkti.

ziyade bu adetlere ve zamanın yeni anlayışlarına göre çözümünü sağlayabilmek için tüccarlar, “tüccar ve vekillerden oluşan” meclislere başvurmaya başladılar (Belgesay,1940, 213) ki bu durum şer’i hukuka da aykırı değildi. Nitekim Tanzimat döneminde bu meclisler mahkemeye dönüştürülmüştür.

Tanzimat Fermanı, ortaya koyduğu ilkelerle, hukuk devletine giden yolu açmıştır. Osmanlı tebaasının din ve mezhep farkı gözetilmeksizin, can, mal, ırz ve namus gibi doğal haklarının yasalarla güvence altına alınacağı devletçe taahhüt edilmişti. Islahat Fermanı’nda da Müslümanlarla Müslüman olmayanlar arasında çıkacak ticari ve cinayet davalarının karma divanlarda görüleceği belirtilmişti (Gözübüyük ve Kili,1985: 16). Esasen bu karma mahkemelerde birçok davaya bakıldığını temel alırsak bürokrasiyi azaltan bir unsur olarak da değerlendirebiliriz.

Fermanlarda belirtilen bu esasların yaşama geçirilebilmesi için, devletin mevzuatında ve yönetiminde ıslahata girişilmesi, şüphesiz; yargı örgütünde de ıslahatı gerekli kılmaktaydı. Nitekim Osmanlı Devleti’nde esas itibariyle İslam hukuku uygulandığı için, bu dine mensup olmayanların; özel hukuk alanında bu hukuka tabi olmaları ve dinsel hukuka göre işleyen şer’i mahkemelerde yargılanmamaları gerektiği anlayışı ortaya çıkmıştır. Özellikle de fermandaki, “her alanda eşitlik ilkesi” gereği, bünyesinde oldukça farklı din, mezhep ve meşrepten insan barındıran imparatorlukta tüm herkese hitap eden tek bir hukuki yapı ortaya koyulmalıydı.

3.1.2. Eğitim Sisteminin Bozulması

Medreseler; devletin kuruluş ve yükseliş dönemlerinde büyük hizmetler görmüştü. Ancak, bir orta çağ kurumu olarak mevcut yapısını ve skolastik öğretim tarzını yüzlerce yıl muhafaza eden medreseler, yeniliklere ve gelişmelere kapalı kaldılar.

Başlıca bozukluklardan ilki, Eğitim sistemindeki bozulmaya bağlı olarak, yeterli donanıma sahip olmayan kadıların mahkemelerde görev almalarıdır (Karal, 1988: 135-139). Nitekim Osmanlı medreseleri XVII. yüzyıldan itibaren bozulmaya başlamış, müderrislikler ve kadılıklar ehil olmayan kimselere rüşvetle ve hatırla verilmeye, kadı olabilmek için

gereken diplomalar parayla satılmaya başlanmıştır. Halkın yargıya olan güveni sarsılmıştır (Özkaya, 1994: 37). Vicdanla cüzdân çakışması burada da göze çarpmaktadır. Bu arada XIX. yüzyılın başlarına gelindiğinde ulemanın durumu o hale gelmişti ki, yalnız halk değil padişah bile onlardan yakını olmuştur. Öyle ki; II. Mahmut, yeniçeri ocağını kaldırmak gibi oldukça cüretli bir iş yapmasına karşın, yargı örgütünü ve yargıçları ıslah etmede başarılı olamamıştır (Karal, 1988: 141-145). Bu arada genel anlamda Osmanlı'da bozukluğun baş göstermesinin nedenlerinin hep askeri alanlarda aranır olduğu unutulmamalıdır. Hâlbuki görüldüğü üzere bozukluklar sadece askeri alanla sınırlı değildir.

Tanzimat döneminin ilk padişahı olan Abdülmecit; seleflerinden kendisine kalan bu yapının ıslaha elverişli olmadığını görerek, şer'i mahkemelerin dışında yeni yargı kurumlarının temellerini atmaya başladı. Bu suretle, tıpkı III. Selim'in, kaldıramadığı ve ıslah edemediği yeniçeri ocağının yanında ve dışında yeni bir askeri kurumu yani Nizam-ı Cedid'i vücuda getirmesi gibi, Abdülmecit (ve daha sonra Abdülaziz) de, ıslah edilemeyen şer'i mahkemelerinin dışında yeni bir adalet cihazı oluşturma fikrini benimsemiştir. Böylece, Tanzimat'ın genel karakteri olan ikicilik, yargı örgütünde de belirgin olarak ortaya çıkmış oldu.

3.1.3. Hukuk Sisteminin Yetersizliği ve Kanunlaştırma Hareketleri

Tanzimat dönemine kadar devam eden, fetva ve fıkıh kitaplarına dayalı bu hukuki yapı daha önce de değindiğimiz üzere çeşitli şekilde batılı devletlerin tepkisine neden olmaktaydı ve çeşitli bahanelerle Osmanlı'nın içişlerine karışmaktaydılar. Bu durum ciddi rahatsızlıklara neden olmaktaydı.

Diğer yandan, mevcut hukuksal yapıdan bunalan Osmanlı halkı da, içinde yaşadığı güvensizlik ortamını giderecek yeni düzenlemelere ihtiyaç duymaktaydı. Ayrıca bu gereksinim, devlet bakımından da söz konusuydu. Sarsılan devlet otoritesinin yeniden tesisi; ancak yeni yasalarla olanaklı (Veldet, 1940: 167-169) görülmekteydi. Nitekim Tanzimat'ın öne sürdüğü "eşitlik" ilkesince de bir değişiklik gerekliydi.

Tanzimat dönemindeki kanunlaştırma hareketlerine, 1840 yılında çıkarılan ceza kanunu ile başlanmıştır. Suç ve cezalarda kanunilik ilkesiyle bağdaşmayan ta'zir suç ve

cezalarının (Dönmezler ve diğerleri, 1985: 117) yol açtığı güvensizlik ortamı giderilmeden yapılacak yenileşme hareketlerinin olumlu bir sonuç vermeyeceği, fermanında açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla Tanzimat döneminde çıkarılan ilk yasa, ceza hukuku alanında olmuş, 1851 ve 1858 tarihli ceza kanunlarıyla ta'zir sistemi yerine, yeni bir ceza hukuku sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır (Gökçen, 1989: 11).

Kapitülasyonlardan kaynaklanan ticari gelişmelerle ortaya çıkan sorunları çözmek üzere Fransa ticaret yasasından yararlanılmış ve ilgili yasa 1850'de çıkarılmıştır (Veldet, 1940: 176). Tanzimat dönemi yasaları, daha önceki örfi düzenlemelere nazaran daha genel ve kapsayıcı niteliktedir. Bu yasalar, aynı zamanda meşruluğun da ölçüsü olmuştur. Hükümdar ve diğer devlet görevlilerinin tasarrufları, yasalara uyduğu ölçüde meşruluk kazanacaktır. Bu bakımdan “yasa” ve dolayısıyla “düzen” kavramı, Tanzimat hareketinin üzerinde en çok durduğu konulardan biri olmuştur (İnalçık, 1964: 617). Tüm bunlarla birlikte bu yapılanların yeterli olmadığını, mevcut durumu iyileştirmekte oldukça yetersiz kaldığını söyleyebiliriz.

3.2. Yargı Örgütündeki Gelişmeler ve Sonuçları

Tanzimat kavramı; siyasal, yönetsel ve sosyal alanda Batılılaşmayı ifade ettiği gibi, bunun ayrılmaz bir parçası olan hukuk ve yargı alanındaki gelişmeyi ve değişmeyi de ifade eder. Hukukta ikilik, Tanzimat'ın genel sonuçlarından biridir. Bu ikilik, doğal olarak yargıya da yansımıştır (Eryılmaz, 1995: 224). Tanzimat döneminde bir yandan geleneksel yargı örgütü korunurken, diğer yandan elde edilen yeni yasaları uygulamak üzere yeni yargı kurumları oluşturulmuştur.

Tanzimat döneminde oluşan yeni mevzuat, yargı örgütünde de yenileşmeyi zorunlu kılmaktaydı. Nasıl ki, bu dönemdeki gelişmeleri karşılamaktan uzak kalan ve ıslahı da olanaksız olan İslam hukukunun dışında yeni bir hukuk sistemi zorunlu hale gelmişse; aynı şekilde, dinsel hukuka göre işleyen ve ıslah edilemeyen şer'i mahkemeler (Cin, 1992: 24) dışında yeni yargı kurumları da zorunlu hale gelmişti. Bundan dolayı, Tanzimat'ın genel vasfı olan “düalist” anlayış, yargı örgütü alanında da kendisini göstermiştir. Tanzimat döneminde çıkarılan her yasa, şer'i mahkemelerin görev ve yetkilerinden bir parça

koparmıştır; fakat dinsel hukuka göre işleyen ve bu hukuku uygulayan mahkemelerle, Tanzimat yasalarına göre işleyen ve bu hukuku uygulayan mahkemeler, aynı anda faaliyet göstermişlerdir.

3.2.1. Yeni Yargı Kurumlarının Oluşturulması

Osmanlı Devleti'nin geleneksel yargı örgütünün; XIX. yüzyılda ortaya çıkan gelişmeleri ve yenilikleri karşılamaktan uzak kalması, yargı yetkisi kullanan bazı kurulların ortaya çıkmasına neden oldu. Kurul, meclis ve divan geleneği, Osmanlı Devleti'nde çok eskilere dayanmaktaydı. Nitekim kuruluş döneminden XVII. yüzyıla kadar, devlet yönetiminde önemli rol oynayan Divan-ı Hümayun; devletin iç ve dış en önemli işlerinin görüşülüp karara bağlandığı bir kurul organıydı. Bu yüzyıldan itibaren devletin kurum ve kurallarında meydana gelen genel bozulmaya bağlı olarak, bu divan da önemini ve gücünü giderek kaybetmeye başladı. Bu suretle doğan boşluk, vezir-i azam divanları ile doldurulmaya çalışılmıştı (Seyitdanlıoğlu, 1994: 16); fakat bu durum, yeni bir "*danışma ve karar kurulu*"na olan ihtiyacı ortadan kaldıramamıştı. Bu nedenle, zaman zaman toplanan ve devletin ileri gelenlerinin oluşturduğu "*meşveret meclisi*" ön plana çıkmaya başladı (Ceylan, 1998: 76).

III. Selim dönemindeki "*Nizam-ı Cedid*" denilen yenileşme hareketlerinin programlanması ve uygulanması sırasında daha çok toplanmaya başlayan meşveret meclisi giderek, Divan-ı Hümayun'un yetkilerini kullanan bir meclis haline geldi (Seyitdanlıoğlu, 1994: 16-17). II. Mahmut dönemi ise, meşveret meclisinin yoğun biçimde toplandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde yapılan bütün ıslahat hareketlerinde, bu meclisin önemli katkıları olmuştur (Çadircı, 1991: 185). Nitekim II. Mahmut; yararına inandığı meşveret toplantılarına resmi bir hüviyet kazandırmak gereğini duymuştur ve 23 Mart 1837 tarihinde kurulan "*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*" ile, meşveret meclisi kurumsal bir yapıya dönüşmüştür.

Tanzimat döneminde bu meclis; "yeni yasaları hazırlamak", "Tanzimat'ın uygulanmasına nezaret etmek" gibi önemli görev ve yetkilerin yanında, bazı yargısal görev ve yetkilerle de donatılmıştı. Esasen "nezaret" görev ve yetkisi, yargılama görev ve

yetkisini de kapsamaktaydı. Bu görev ve yetki daha çok yönetsel yargı alanına ilişkindi. Meclis-i Vâlâ, memurları yargılayacak ve devletle kişiler arasındaki uyuşmazlıklara bakacaktı (Bozkurt, 1996: 134-135). Nitekim Tanzimat'a aykırı davranışları görülen bazı yöneticiler, bu meclisçe yargılanarak çeşitli cezalara çarptırılmışlardı (Çadırcı, 1991: 191). Böylece, Tanzimat dönemine kadar genel görevli ve yetkili yargı kurumu olan şer'i mahkemelerin yönetsel yargıya ilişkin görev ve yetkileri, "*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*"ye devredilmiş olmaktadır.

Öte yandan bu meclis, yargı yetkisini kullanırken, kendisini sadece yönetsel alan ile sınırlı görmemiştir. Temel görevi, Tanzimat'ın getirdiği sistemi korumak ve yaşatmak olan Meclis-i Vâlâ; bu görevi yerine getirebilmek amacıyla bazen örfi sorunlara bakmış, bazen de ceza yargılamasında bulunmuştur. Normal koşullarda şer'i mahkemelerin görev ve yetkisi dâhilinde bulunan hırsızlık, adam öldürme, eşkıyalık gibi suçları işleyenlerin yargılanmaları, gerek görüldükçe bu mecliste de yapılmaktaydı. Daha sonra bu meclisin; gerek yeni yasaların hazırlanması, gerekse Tanzimat'ın uygulanmasının sağlanması gibi önemli ve yoğun iş yükü karşısında, bu tür yargılamalar tekrar yerel mahkemelerde yapılmaya başlandı. Ancak bu kez Meclis-i Vâlâ'yı, temyiz mercii konumunda görmekteyiz. Yerel mahkemelerin; adam öldürme, hazine gelirlerini zimmete geçirme gibi önemli davalara ilişkin kararları, Meclis-i Vâlâ'da bir kez daha görüşülmeden kesinleşmezdi. Meclis-i Vâlâ'ya tanınan bu yargı yetkisi, tartışma konusu olmamıştır. Zira Divan-ı Hümayun'un gücünü ve önemini kaybetmesinden sonra onun mirasçısı olarak ortaya çıkan bu meclis, Divanın yargısal yetkilerini de kullanan bir meclis olmuştu. Ehl-i örf denilen üyeleri dışında bir de ehl-i şer denilen üyesinin yani kazaskerin bulunması (Çadırcı, 1991: -180-190). Bu meclisi, örfi ve şer'i yargı konularında yetkili kılmaktaydı.

Tanzimat'ın ilk yıllarında bu meclisin dışında, yargı yetkisi kullanan başka meclisler de bulunmaktaydı. Daha önce de belirttiğimiz gibi Tanzimat'tan önce başlayan, Avrupa ile ticari ilişkilerin gelişmesi sonucunda Batının bazı ticari gelenek ve kuralları, Osmanlı Devleti'nde de yerleşmeye başlamıştı. Tüccarlar, aralarında çıkan uyuşmazlıkları, kendilerinin seçtikleri kişilerden oluşan özel meclislere havale etmeye başlamışlardı. Şer'i kurallara dayanmak zorunda olmayan bu meclisler, önüne gelen uyuşmazlıkları, ticari geleneklere ve zamanın yeni

anlayışlarına göre çözmek yoluna giderlerdi. Bu suretle, şer’i hukukun ve yargı sisteminin yetersizliğinden doğacak sorunlar, giderilmeye çalışılmıştı. Tanzimat döneminde bu meclislere resmi bir şekil verilerek, Ticaret Nezaretine bağlı olmak üzere bir ticaret meclisi oluşturulmuştu (Belgesay, 1940: 150-151).

Bu gelişmelerin akabinde yine 1840 yılında Maliye Nezareti’nde “*Meclis-i Muhasebe*” denilen bir meclis oluşturularak, sarraflar arasında çıkacak uyuşmazlıklara bakmakla görevlendirildi. Aynı yıl, liman reisinin başkanlığı altında oluşturulan diğer bir meclis de, deniz ticaretinden doğacak uyuşmazlıklara bakacaktı. Ayrıca 1847 yılında taşrada, ticari nitelikteki uyuşmazlıklara bakmak üzere özel meclisler oluşturulmuştu (Belgesay, 1940: 214). Görüldüğü üzere ülke çapında bir örgütlenmeye gidilmiştir.

Bir diğer yenilik, 1840 yılında Ceza Kanunu’nu uygulamak üzere aynı yıl İstanbul’da oluşturulan “*Meclis-i Tahkikat*” adlı kuruldur. Bu kurul, bütün ceza sorunlarıyla uğraşır ve haftanın belli günlerinde toplanarak, ceza yargılaması yapardı. Daha sonra eyaletlerde de oluşturulan bu kurulların başkanı vali, üyeleri ise yargıç ile eyalet meclisi üyeleri arasından veya dışarıdan, vali tarafından seçilen kişilerdi. Bu kurulların verdiği hükümler, ölüm cezası dışında, kesindi ve hemen yerine getirilirdi. Ölüm cezasını gerektiren hususlarda ise, kurulun başkanı olan vali tarafından, toplanan deliller “*Meclis-i Ahkâm-ı Adliye*”ye gönderilirdi ve bu meclisin ölüm cezası vermesi halinde kararın kesinleşmesi ve yerine getirilmesi için padişahın onayı gerekliydi (Karal, 1988: 150).

Ceza yargılaması yapmak üzere oluşturulan meclis-i tahkikat adlı kurulların dışında, Osmanlı vatandaşları ve yabancıların her tür ceza davalarına bakmak üzere “karma ceza mahkemeleri” oluşturuldu. 1847 yılında kurulan ve “kurul” niteliğinde olan bu mahkemelerde görev yapacak olan üyelerin yarısı büyükelçilikler veya konsolosluklarca, diğer yarısı da Osmanlı Devleti tarafından seçilecekti (Üçok ve diğerleri, 1996: 297). Tanzimat’ın ilanından hemen sonra ortaya çıkan bu meclisler; yargısal görev ve yetkilere sahip olmalarına rağmen, karmaşık ve yargılama tekniğine uymayan bir yapıdaydı. Genellikle yönetsel görevlerde bulunan memurlardan oluşan bu meclislerde (Belgesay, 1940: 214), halkın temsilcisi sayılabilecek kişiler, şeriatın temsilcisi olarak kadı

ve hatta yabancı uyruklu kişiler de görev yapmaktaydı.

Hukuk sistemindeki ve yargı örgütündeki yetersizlik sonucunda; Tanzimat'ın ilk yıllarından itibaren gerek ticaret gerekse ceza davalarına bakmak üzere, pratik ihtiyaçların zorlamasıyla ortaya çıkan bu yargı kurumlarının varlığı, önemli bir yenilikti. Zira Tanzimat'a kadar devam eden geleneksel tek yargıçlı sistemin dışında, çok üyeli yargı kurumları yargısal yaşama girmişti. Bu kurumların oluşumu, şer'i mahkemelerin görev ve yetki alanlarını önemli ölçüde daraltmıştı. Tanzimat döneminde şer'i mahkemeler, yargısal yaşamı tümüyle kontrol eden yargı kurumu olmaktan çıkmıştı; ancak bu gelişmeler, Tanzimat döneminde yargı örgütüne ilişkin sorunları ortadan kaldırmaya yetmedi. Bu dönemdeki yeni yargı kurumlarının karmaşık yapısı ve işleyişi; yargı örgütünde esaslı bir düzenlemeyi gerekli kılmaktaydı (Karal, 1988: 164). Burada aşikâr olan bir şey varsa o da şuydu ki: yaşanan tüm bu gelişmeler her seferinde yargı bürokrasisini biraz daha canlandırmakta yani artırmaktaydı.

3.2.1.1. Ticaret Mahkemelerinin Kurulması Görev ve Yetkileri

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı yargı örgütünün ve de bürokrasisinin temelini oluşturan şer'i mahkemeler, Tanzimat'tan sonra da varlıklarını korumuşlardır. Esasen bu mahkemelerin kaldırılarak yerine yeni ve modern mahkemeler kurmak olanaksız gibiydi. Çünkü bu dönemde yapılan kanunlaştırma hareketleri sonucunda, nasıl ki, yeni ve tek bir hukuk sistemi oluşturulamamış ve dinsel hukukun varlığı tartışma konusu bile edilememişse; aynı şekilde şer'i mahkemelerin kaldırılması da düşünülmemiş ve bu mahkemeler İslam hukukunu uygulayan mahkemeler olarak varlığını sürdürmeye devam etmişlerdir. Diğer yandan Tanzimat dönemi yenileşme hareketleri, devletin temeline hâkim olan geleneksel anlayışı değiştirmemiş veya değiştirememişti İslam hukuku, devletin temel yasası olma niteliğini devam ettirmekteydi. Dolayısıyla, bu temel yasayı uygulama merciinde bulunan şer'i mahkemeler, Tanzimat döneminde de hem önemini hem de varlığını korumuşlardı. Ancak bu mahkemelerin, yeni koşulların ortaya çıkardığı sorunları karşılamaktan uzak kalması, yargısal yaşamda, özellikle ticaret ve ceza hukuku alanında, yeni yargı kurumlarının doğuşuna ortam hazırlamıştı.

Tanzimat'tan sonra yeni mahkemeler kurmak yolundaki ilk adım, 30 Nisan 1860 tarihli "*Ticaret Kanunname-i Hümayununa Zeyil*" adlı yasanın çıkarılmasıyla olmuştur. Bu yasa ile ticaret mahkemelerinin örgütü ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve bütün tüccarlar arasındaki her tür ticari uyuşmazlıklara bakmak üzere düzenli ticaret meclisleri/mahkemeleri kurulmuştur (Belgesay, 1940: 214).

Avrupa ile ticaretin ve buna bağlı olarak uyuşmazlıkların artması üzerine, ticari yargılama alanında ortaya çıkan bu özel nitelikteki meclislere resmi bir şekil verilmek istendi ve Tanzimat'ın hemen öncesinde 1838 yılında Hariciye Nezareti'ne bağlı olarak hariciye müsteşarının başkanlığı altında beş üyeden oluşturulan "*Umur-u Nafia meclisi*", ticari davalara bakmakla da görevli ve yetkili kılınmıştır (Bozkurt, 1996: 155). Ticaret Nezareti kurulduktan sonra, 1840 yılında bu nezarete bağlı olarak bir ticaret meclisi/mahkemesi oluşturulmuştur. Bu meclisin başkanı ticaret nazırı, üyeleri ise esnaf loncalarınca seçilen muhtar ile ilgili yabancı tüccarların konsoloslarıydı. Böylece yabancı tüccarlar gerek Müslüman tüccarlarla gerekse Müslüman olmayan tüccarlarla olan uyuşmazlıklarında (Karal, 1988: 151) kendilerini mahkemede temsil ettirme imkânına sahip olmuşlardır.

Yine 1840 yılında, ticari uyuşmazlıklara bakmak görev ve yetkisine sahip başka meclisler de oluşturulmuştu. Maliye Nezareti'ne bağlı olarak kurulan "*Meclis-i Muhasebe*", sarraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara bakmakla görevli bir meclisti. Deniz ticaretinden doğan uyuşmazlıklar ise, liman reisinin başkanlığı altında kurulan özel bir mecliste görülmekteydi. Ayrıca, ticari mahiyetteki uyuşmazlıklara bakmak üzere taşrada da özel meclisler (Belgesay, 1940: 214) oluşturulmuştur.

Tanzimat sürecinin başladığı yıllarda ticari yaşamdaki sorunlara bakmak üzere oluşturulan bu meclisler, şer'i mahkemelerin ticari davalara ilişkin görev ve yetkilerini ellerinden almıştı; ancak, yargısal alandaki boşluk giderilememişti. Çünkü bu meclisler, bilimsel esaslara göre kurulmuş gerçek mahkemeler niteliğinde değillerdi. Uyuşmazlıklara doğrudan doğruya değil, ancak Ticaret Nezaretin'in havalesiyle bakabilirlerdi. Bu meclislerde dava açacak olan kimse öncelikle karşı tarafın bu yüzden

uğrayacağı zararları karşılamakla yükümlüydü. Diğer yandan bu meclisler, uyuşmazlıkları çözerken şer’i hukukla bağlı olmasalar da, verecekleri kararlar şer’i hukuka aykırı olamazdı. Diğer bir deyişle kararlar, dinsel hukuka uygun olmayabilirdi; fakat aykırı olamazdı. Bu nedenle, dinsel hukukun uygulanmasını gerektiren durumlarda ticaret meclisi ve diğer meclisler, *meclis-i umur-u nafia müftüsüne*, müracaat etmek zorundaydı (Belgesay, 1940: 214).

Tanzimat sürecinin başladığı yıllarda ortaya çıkan ticaret meclisi, mevcut yapısı ve işleyişiyle yargı alanındaki boşluğu doldurmada yetersiz kalmış, yabancı devletlerin de baskılarıyla 1848 yılında geliştirilerek “karma ticaret mahkemesi” haline dönüştürülmüştür. Bu mahkeme, ticaret nazırının veya yardımcısının başkanlığında 14 üyeden kurulmuştu. Bu üyelerin yedisi Osmanlı tebaası tüccarlar arasından Osmanlı Devleti tarafından atanacak, yedisi de Osmanlı Devleti’nde yerleşik yabancı tüccarlar arasından yabancı devletler tarafından atanacaktı (Üçok ve diğerleri, 1996: 296). Karma ticaret mahkemeleri 1849 yılında İzmir, Beyrut, Selanik ve Kahire gibi önemli ticaret merkezlerinde de kurulmuştur. Bu mahkemelerin bulunmadığı vilayetlerdeyse, ticaret davalarına eyalet meclislerinde bakılmaktaydı (Karal, 1988: 156).

1850 yılında çıkartılan “*Ticaret Kanunu*” ile ticari yargının önemi daha da arttı. Bu kanuna uygun yargı yerleri ve mahkemeler oluşturuldu (Özok, 2009: 2). Bu kanun, mevzuat açısından ticari yaşamı bir düzene kavuşturdu ve daha önce ticari teamül kurallarının uygulanmasının oluşturduğu keyfiliğe son verdi. Ancak, bu kanunu uygulayacak olan karma ticaret mahkemeleri; örgütlü ve kurumsal bir yapıya sahip, gerçek birer mahkeme niteliğinde değillerdi. Bu mahkemelerin üyeleri yargıç olmadığı gibi, başkanı da aynı zamanda yönetsel bir görevde bulunan bir kişi (ticaret bakanı veya yardımcısı) idi. Yönetim ve yargı erklerinin iç içe geçmesi sonucunu doğuran bu yapı, Ticaret Kanunu’nun kabulünden sonra yeni ve düzenli bir yargı örgütüne duyulan ihtiyacı daha da arttırmıştır.

“*Ticaret Kamamame-i Hümayununa Zeyil*” adlı yasayla ticaret mahkemeleri Fransa örneğine uygun bir şekilde ve de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir; Nitekim bu

yasaya göre kurulacak olan mahkemeler iki derecelidir. Bunlardan birincisi: Merkezde ve padişahın uygun gördüğü sayıda ve yerlerde kurulacak olan ticaret mahkemeleri/meclisleridir. Bu mahkemeler; devletçe atanan bir başkan ve iki sürekli üye ile, tüccarın seçtiği dört geçici üyeden oluşturulmuştur (Belgesay, 1940: 124). Kıyılardaki her ticaret mahkemesi, biri kara ticareti kısmı diğeri deniz ticareti kısmı olmak üzere iki bölüme ayrılacaktı (Cin, 1992: 30). Yine bu yasaya göre; ticaret mahkemelerinin bulunmadığı yerlerde “*Umur-u Mülkiye Meclisleri*” ticaret davalarına bakmakla görevlendiriliyordu. İkincisi: “*İstinâf-ı Deâvi-i Ticaret Divanı*” denilen ve bir nevi yüksek mahkeme niteliğinde olan İstanbul’daki ticaret mahkemesidir. Bu mahkeme, üç daireye ayrılmıştır. Birinci daire yabancılar ile Osmanlılar arasındaki davaları, ikinci daire yalnız Osmanlılar arasındaki kara ticaretini ilgilendiren davaları, üçüncü daire ise deniz ticaretinden doğan davaları görmekle görevlendirilmişti. Her bir daire; bir başkan, bir başkan yardımcısı ile dört devamlı ve sekiz geçici üyeden oluşmaktaydı. Bu mahkeme; İstanbul’daki ticaret davalarına ilk derece mahkemesi olarak bakacak, taşra ticaret mahkemelerinden verilen kararları da *istinafen* inceleyebilecektir. Bu suretle, 1850 Ticaret Kanunu’nun bütün ülkede aynı şekilde uygulanması sağlanmış olacaktır (Belgesay, 1940: 215). Nitekim 1864 yılında düzenlenen “Vilayet Nizamnamesi”yle her vilayette ticaret meclisi oluşturulmuştur.

Ticari yaşaa ilgili getirilen tüm bu yasal düzenlemeler, ayrı bir ticari yargı sistemi meydana getirmiş ve şer’i mahkemelerinin bu alandaki yetkilerini daraltmış olsa da, bu düzenlemelerin; genel mahkemeler niteliğindeki şer’i mahkemelerin ticari davalara bakmasını yasaklamış olması göze çarpmaktadır.

3.2.1.2. Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşu, Görev ve Yetkileri

Nizamiye mahkemeleri, “nizamname” yani yasa ile kurulmuş olan mahkemelerdir. Diğeri bir deyişle, bu mahkemeler örfi tasarruf ürünü olan kurumlardır. XIX. yüzyılın ilk yarısında Avrupa ile artan ticari ilişkilere bağlı olarak, ticari yargı alanı ayrı ve özel olarak düzenleme konusu yapılmış ve bu suretle oluşturulan mahkemeler, “ticaret mahkemeleri” olarak ifade edilmiş; bu mahkemelerin dışında ve yine yasa ile oluşturulan mahkemelere de

“nizamiye mahkemeleri” denilmiştir ve de Tanzimat sonrası yargı bürokrasisinin gelişmesinde önemli ölçüde etkili olmuştur.

Nizamiye mahkemelerinin kuruluşunda, siyasal ve hukuksal etkenlerin önemli rol oynadığı görülmektedir. Osmanlı hukuk sistemindeki dağınıklık ve bu hukuku uygulama mevkiinde bulunan kadıların, uygulanacak hukuk kuralını bulmaktaki yetersizlikleri (Aydın, 1985: 128), çeşitli karışıklıklara ve Batılı ülkelerin tepkilerine yol açmaktaydı. Ülkedeki gayrimüslimleri korumak düşüncesiyle hareket eden Batılı ülkeler, hukukun belirgin hale getirilmesi ve ihtiyaç duyulan yeni düzenlemelerin yapılması için, Osmanlı Devleti üzerinde baskı uygulamaya başladılar. Kanunlaştırma sürecine girilmesinde, bu baskılar önemli rol (Veldet, 1940:168) oynamış, kanunlaştırma hareketleri sonucu oluşan hukuk sistemi, yeni bir yargı örgütünün doğuşunu hazırlamıştır. Diğer bir deyişle, genel olarak “Nizamiye Mahkemeleri” olarak oluşturulan yeni yargı kurumlarının oluşturulmasında da dış etkiler önemli rol oynamıştır (Gedikli, 1989: 17).

Nizamiye mahkemeleri denilen bu yargı kurumlarının kurulması için büyük çabalar sarf eden Ahmet Cevdet Paşa’ya, ulemeden bazıları, “Bunca mehâkim-i şer’iye var iken mehâkim ve mecâlis-i nizâmiyye tertibine ne hacet var idi.” diyerek tepki göstermişlerdi (Aydın, 1986: 27). Burada itirazdan, asıl maksat ulemanın kendilerine olan ihtiyacın azalması nedeniyle mevcut konumlarını kaybetme korkusunun da olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu arada Ahmet Cevdet Paşa da:

“Ol vakit dahi mehâkim-i şerriyeden başka divân tertibine ne derecelerde şiddet-i lüzum var imiş. Şimdi ise ticâret ve mu’âmelat pek ziyâde tekessür etti ve memâlik-i mahsûre’nin ne derecelerde vüs’ati var. Buraları mütâlâ’a ve muvâzene olduğu halde Devlet-i Aliyye’de divân teşkiline ne derecelerde mecburiyet olduğu meydana çıkar.”

diyerek, yeni yargı kurumlarına duyulan ihtiyacın önemini belirtmiştir (Cevdet Paşa, 1991: 90). Cevdet Paşa’nın bu tutumuyla yeni yargı kurumlarının oluşturulmasına yönelik tepkiler büyük ölçüde aşılmıştır.

Nizamiye mahkemelerinin kuruluşu yolunda ilk adım, 1864 tarihli “*Vilayet Nizamnamesi*” ile atılmıştır. Bu nizamnameye göre Osmanlı Devleti yeni bir yönetsel bölümlenmeye tabi tutulmaktaydı. Buna göre devlet vilayetlere, vilayetler liva veya sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler de köylere ayrılmaktaydı. Bu mülki bölümlenmeye uygun olarak, şer’i mahkemelerin dışında bir yargı sistemi oluşturulmaya başlanmıştır.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’yle yapılan yönetsel yapılanmaya uygun olarak, yargı örgütü de yeniden düzenlenmiş ve şer’i mahkemelerle ticaret mahkemelerinin dışında yeni yargı kurumları oluşturulmuştur. Buna göre; her bir nahiyede bir *sulh meclisi*(*ihhtiyar meclisi*), her kaza merkezinde bir *dava meclisi* (*meclis-i deavi*), sancak merkezlerinde biri hukuk diğeri ceza işlerine bakmak üzere *meclis-i temyiz-i hukuk* ve *meclis-i cinayet*, bu mahkemelerin yükseği olarak her vilayet merkezinde de *meclis-i temyiz-i hukuk* ve *meclis-i kebir-i cinayet* adlarıyla istinaf mahkemeleri oluşturulmuştur. Daha sonra, vilayet mahkemelerinin iki dairesi birleştirilerek adına *divan-ı temyiz* denildi (Belgesay, 1940: 215).

Teşkil olunan bu yeni mahkemelerde toplu yargıç usulü kabul edilmişti. Nahiyelerdeki sulh meclisi, toplumdaki her sınıf arasından seçilecek en az üç en çok on iki üyeden kurulmuştu. Nahiyenin imamı ile Müslüman olmayan halkın ruhani reisleri, bu meclisin doğal üyesiydiler. Kazalardaki dava meclisleri, kadının/yargıcın başkanlığında, üçü Müslüman üçü de gayrimüslim olmak üzere halk tarafından seçilen altı üyeden oluşmaktaydı. Sancaklardaki hukuk ve cinayet temyiz meclisleri, yine yargıcın başkanlığı altında yedi üyeden kurulacaktı. Kaza dava meclislerinde olduğu gibi bu meclislerde de, Müslim ve gayrimüslimler arasından eşit sayıda olmak üzere halk tarafından seçilen altı üye olacaktı. Ayrıca, devlet tarafından atanan ve hukuk işlerinden anlayan bir de memur bulunacaktı. Vilayetlerdeki büyük hukuk ve cinayet temyiz meclislerinin kuruluşu da aynı olmuş; fakat bu meclis, yargıçlar müfettişi sıfat ve yetkilerini taşıyan yüksek bir yargıcın başkanlığı altında toplanmıştır (Kara1,1988: 167).

Bu nizamnameyle kurulan mahkemeler arasında vilayet, sancak ve kaza sıralamasında bir hiyerarşik yapı bulunmaktaydı. Yine bu nizamnamenin mahkemeleri

ilgilendiren kısmı, 1869 ve 1871 tarihli nizamnamelerle tamamlanmış ve en son 1879 tarihli “*Mehakim-i Nizamiyenin Teşkilat Kanunu*” ile nizamiye mahkemeleri kesin olarak örgütlenmiştir. Bu yasaya göre; sancak merkez kazası dışında her kazada bir “*kaza bidayet mahkemesi*”, vilayet merkez sancağı dâhil her sancakta bir “*merkez bidayet mahkemesi*” ve her vilayet merkezinde de bir “*istinaf mahkemesi*” kurulmuştu. Aynı tarihli bir fermanla da, “deavi meclisi”nin adı “*kaza bidayet mahkemesi*”, meclis-i temyizdin adı da “*mahkeme-i temyiz*” olarak değiştirilmiş, yapılan bu düzenlemelerle de adalet işleri yönetim işlerinden kesin olarak ayrılmıştır (Üçok, 1972: 193).

Yukarıda söylenenlerden anlaşılmaktadır ki dini kurallara göre çözülmesi gereken konularda nizamiye mahkemelerinin yargı yetkisi mevcut değildir. Kısaca şer’i, cemaat ve ticaret mahkemelerinin görev ve yetkileri dışında kalan bütün uyuşmazlıklar, nizamiye mahkemelerinin görev ve yetki kapsamında bulunmaktaydı (Schacht, 1969: 148) ve ticari nitelikteki uyuşmazlıklar da ticaret mahkemelerinde çözülmektedir. Ticari mahkemelerin olmadığı yerde bu yetki de nizamiye mahkemelerine aitti. Fakat yapılan bu düzenlemelerle şer’iye ve nizamiye mahkemeleri arasındaki görev ve yetki sorununun çözüldüğünü tam olarak söylemeyiz. Çünkü bu sorunun asıl kaynağı, hukuk ve yargı sistemindeki çok parçalı yapıdır. Bu nedenle, mahkemeler arasındaki görev ve yetki sorunu, devletin sonuna dek sürmüştür (Ekinci, 1996: 106-107). Bu da Tanzimat dönemi yargı bürokrasisinin unsurlarından biri olmuştur.

Tanzimat döneminde oluşturulan yeni yargı kurumlarıyla, modern bir yargı örgütünü meydana getirme yolunda önemli adımlar atılırken, yargılama hukuku alanında da önemli yenilikler yapılmıştır. Daha önce şer’i mahkemelerde, tek yargıçlı ve basit yargılama usulü geçerliyken (Cin, 1992: 26), Tanzimat döneminde de (şer’i mahkemelerde) devam eden bu usul, “sözlülük” esasına dayanmaktaydı. Davalar, bu mahkemeler önüne sözlü olarak getirilebilmekte (Gedikli,1989: 49) ve tanıklık en önemli kanıt aracı olarak görülmekteydi (Schacht, 1966: 192). Gerçi uygulamada yazılı deliller, temel kanıt aracı olarak ele alınmış ve tanıklık, yazılı delillerin geçerliliğine kuvvet kazandıran bir formalite şeklinde algılanmıştır. Ancak teori, tanıkların sözel tanıklığını esas alarak, yazılı delilleri adeta görmezlikten gelmiştir. İslam hukukçularının yazılı

deliller konusundaki bu yaklaşımları, bu tür deliller üzerindeki tahrifat ve hile ihtimalinin daha yüksek olması ile izah olunmuştur (Ortaylı, 1977: 252). Bu belki günümüzde bu tür durumları tespit için gelişen teknikler açısından bakıldığında tuhaf gözükabilir. Fakat o zamanın gerekleriyle olaya bakmak, konuya açıklık getirmesi bakımından daha faydalı olacaktır.

Tanzimat döneminde yeni yargı kurumları oluşturulurken, geleneksel yargılama usulünde de önemli gelişmeler meydana gelmiş ve “yazılılık” esasını yerleşmeye başlamıştır. Bu yeni yargı kurumlarına yani nizamiye mahkemelerine başvuru, yazılı olmak durumundaydı (Gedikli, 1989: 49). Keza deliller konusunda da, yazılı delilleri tercihe doğru bir gelişme söz konusuydu ve bu gelişmeler, Tanzimat’ın özünü teşkil eden “yasallık, kurallılık” ilkesinin doğal bir sonucuydu. Tüm bu söylediklerimizden hareketle diyebiliriz ki Tanzimat dönemi yargı alanında hemen her türlü gelişmeyi ve de değişimi beraberinde getirmiş ve yargı bürokrasisi de buna paralel olarak artmıştır. Hatırlarsak bürokrasinin unsurlarından biri de işlerin yazılı olarak yürütülmesiydi.

“Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye” 1854 yılında ikiye ayrıldı. Yasa ve nizamname taslaklarını hazırlama görevi, “*Meclis-i Âli-i Tanzimat*” adıyla yeni oluşturulan bir kurula verildi. Eski adıyla varlığını devam ettiren diğer meclis (kurul) ise, sadece yönetsel yargı işlerine bakmakla görevlendirildi. Bu iki meclis, 1861 yılında “*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*” adı altında birleştirildi ve üç daireden oluşan bir kurul haline getirildi. Bu dairelerden biri yönetsel işlerle, diğeri yasama yani yasa ve nizamnameleri hazırlama işleriyle, üçüncüsü de adli ve idari (yönetsel) yargı işleriyle görevlendirildi (Karal, 1988: 120). Yapılan bu değişikliklerle “Meclis-i Âli-i Tanzimat”ın oluşturulan yeni meclisin bir dairesi haline geldiği anlaşılmaktadır.

3.2.1.2.1. Üst Organ “Divan-ı Ahkâm-ı Adliye”

Gelişimini kısaca belirttiğimiz bu kurul, yani “*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*”, 1868 yılında yeniden düzenlendi ve ikiye ayrıldı. Yasaları hazırlama yetkisi ile yönetsel yargı yetkisine sahip olan meclise “*Şûrây-ı Devlet*”, adli yargı yetkisine sahip olan meclise ise “*Divan-ı Ahkâm-ı Adliye*” adı verilmiştir. “*Şûrây-ı Devlet*”, bugünkü “*Danıştay*”ın

kökenini teşkil etmektedir. “Divan-ı Ahkâm-ı Adliye”ye gelince, bu kurum; nizamiye mahkemelerinin üst organı, yani “*Yargıtay*” olarak görev yapmak üzere A. Cevdet Paşa tarafından kurulan yüksek bir mahkemedir (Cevdet Paşa, 1991: 85-91). Bu mahkeme yargı ve yürütme erklerinin tamamen ayrılması için, devletin en yüksek mahkemesi olmak üzere kurulmuştur. Yine nizamnameden anlaşılmaktadır ki Divan-ı Ahkâm-ı Adliye; bir yandan bazı hukuk ve cinayet davalarına ilk derece mahkemesi olarak bakacak, diğer yandan da istinaf mercii olarak görev yapacaktır (Bozkurt, 1996: 140). Görüldüğü üzere birebir örtüşmese de günümüzdeki Yargıtay’ın temeli olarak Divan-ı Ahkâm-ı Adliye kabul edilmektedir ve birçok açıdan benzer yetkilere sahiptirler.

3.2.1.2.2. Divan-ı Âhkam-ı Adliye’nin Görev ve Yetkileri

1870 tarihli “*Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin Dahili Nizamnamesi*”ne göre nizamiye mahkemeleri dörde ayrılmıştır. Birincisi kazalarda bulunan “*deavi meclisleri*”, ikincisi sancaklarda bulunan “*temyiz-i hukuk meclisleri*”, üçüncüsü vilâyet merkezlerinde bulunan “*temyiz divanları*”, dördüncüsü de İstanbul’da bulunan ve nizamiye mahkemelerinin en üstünde olan “*Divan-ı Ahkâm-ı Adliye*”dir. Yine nizamname bu mahkemelerin görev ve yetkilerini de saymıştır. Buna göre: “*deavi meclisleri*” ilk derece mahkemeleri “*Temyizi Hukuk Meclisleri*” (Bozkurt, 1996: 139) dilekçe/talep üzerine deavi meclislerinde görülen davalara temyiz mercii olarak bakmaya ve bazı davalara da ilk derece mahkemeleri olarak bakmaya yetkiliydiler.

Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, ikiye ayrılır. İlki, nizamiye mahkemelerinden verilen cinayet ve alelade hukuk davalarına ilişkin ilâmları tetkik ve gerekirse bozmakla görevli olan “*Mahkeme-i Temyiz*” olup, diğeri ise İstanbul’da en büyük nizamiye mahkemesi olarak oluşturulan gerek ceza ve gerekse alelade hukuka ilişkin en son görülmüş olan davaların, kâfi olarak tetkik ve hükmüne memur olan mahkemedir. Bu arada “*Mahkeme-i Temyiz*” kendi içinde ceza ve hukuk davalarını temyiz etmek üzere ikiye ayrılmıştır. Bu iki mahkemeden oluşan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, vükelâdan birinin nezaretinde olup, “*Mahkeme-i Temyiz*”in ceza ve hukuk dairelerinin birer reis yardımcısı ve İstanbul’daki en büyük nizamiye mahkemesinin bir reisi bulunacaktır. Bakan olan zat; “*Mahkeme-i*

Temyiz” heyetine başkanlık ederken diğer mahkemeye de bir gözlemci olarak katılmıştır. Bu arada İstanbul’daki nizamiye mahkemesi ile taşradaki nizamiye mahkemeleri ayrılarak, “*Mahkeme-i Temyiz*”, taşradaki nizamiye mahkemelerinin üst mercii haline gelmiştir. İstanbul’daki nizamiye mahkemesi ise, temyiz mahkemesi niteliğinde ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin bir dairesi olarak oluşturulmuştur (Bozkurt, 1996: 140-142).

Mahkeme-i Temyiz’in görev ve yetkileri sadece, nizamiye mahkemelerinden verilen kararları temyiz etmek değil, bunun yanında, kadıların tarafsız olmadıkları iddialarının incelenmesi, mahkemeler arasında çıkan yetki uyuşmazlıklarının çözülmesi, genel güvenlik nedeniyle bir davayı başka bir yer mahkemesine nakledilmesi, kadılık mesleği ile bağdaşmayan tutum ve davranışlar içerisinde bulunan kadınlara çeşitli yaptırımların uygulanması da bu mahkemenin görev ve yetkileri arasındadır. Görüldüğü üzere bu kurul, günümüzde ki HSYK²⁶ gibi bazı kurullarla benzerlik göstermektedir.

Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin iki ayrı mahkemeden oluşması çeşitli karışıklıklara neden olmuş, bu karışıklıkları gidermek için; 1871 tarihinde çıkarılan bir nizamname ile, divanın ikinci kısmını oluşturan Mahkeme-i Nizamiye kaldırılmıştır. Bu suretle divan, sadece temyiz bölümünden oluşan bir yüksek mahkeme haline gelmiştir. Daha sonra. 1879 tarihli “*Teşkilât-ı Mehakim Kanunu*” ile “*Mahkeme-i Temyiz*” yeniden örgütlendirilmiş ve bu kanunda değişiklik yapan 1887 ve 1888 tarihli kanunlarla bu mahkemenin örgütü yenilenmiş, bu suretle de bugünkü Yargıtay’ın da ilk biçimi olan yapı ortaya çıkmıştır (Bozkurt, 1996: 139). Hemen belirtelim ki bu söylenenlerden anlaşılacağı üzere, gün geçtikçe veya yapılan her değişiklikle karmaşık olan Osmanlı yargı bürokrasisi biraz daha sistematik hale gelmiştir.

3.2.1.3. Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşunun Şer’i Mahkemelere Etkisi

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı yargı sisteminin temelini, şer’i mahkemeler oluşturmaktaydı. Genel görevli ve yetkili yargı kurumları olarak şer’i mahkemeler de; adli, idari,

26 Hâkimler ve savcılar yüksek kurulu.

cezai, ticari her tür hukuksal soruna bakılmaktaydı. Hatta bu mahkemelerde görev yapan kadı, yargı alanı dışında kalan başka görev ve yetkilere de sahip bulunmaktaydı (Üçok ve diğerleri.1996: 202). İkinci bölümde bu konuya değinilmişti.

XIX. yüzyılın başlarından itibaren ülke ve dünya koşullarında meydana gelen gelişmeler, Osmanlı Devleti'nin geleneksel yapısını sarsmaya başlamıştır. Yargı örgütü de, bu gelişmeler karşısında yetersiz kalmıştır. Özellikle, Tanzimat döneminde yapılan kanunlaştırma hareketleri sonucunda, İslam hukukunun dışında yeni bir hukuk sisteminin oluşmaya başlaması, yeni yargı kurumlarının doğuşunu kaçınılmaz kılmıştır.

Yapısı ve işleyişi itibariyle, yeni gelişmelerin ortaya çıkardığı ihtiyaçları karşılamaktan uzak kalan şer'i mahkemelerin ıslahı çok güç, belki de olanaksızdı. Zira İslam hukukunu uygulayan bu mahkemelerin varlığı ve yapısı dinsel bir gereklilik gibi algılanmakta ve bu alanda girişilecek bir reform hareketinin, dine karşı bir hareket olarak görülmesi olasıydı. Bu mahkemelerin kaldırılması ise, söz konusu bile edilmemişti. Bu koşullar altında; tıpkı III. Selim'in, askeri alanda ıslahat yaparken, kaldıramadığı ve ıslah edemediği yeniçeri ocağının yanında "Nizamı Cedit" denilen yeni bir askeri örgüt kurması gibi Abdülmecit de, yeni dönemin ortaya çıkardığı ihtiyaçları karşılamak ve kabul edilen hukuku uygulamak üzere şer'i mahkemelerin dışında yeni bir yargı düzeni oluşturma yoluna gitmiştir. Bu konuya daha önce değinilmişti.

Genel olarak "nizamiye mahkemeleri" adıyla anılan bu yeni yargı kurumlarının görev ve yetkileri, başlangıçta belirli alanlarla sınırlıydı. Tanzimat'ın ilk yıllarında şer'i mahkemeler, devletin temel yargı kurumu olma özelliğini korumaktaydı. Ancak, 1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesi" ve daha sonraki düzenlemelerle ülke geneline yayılan nizamiye mahkemelerinin görev ve yetkileri, giderek genişlemeye başladı. Yapılan her yeni düzenleme, şer'i mahkemelerin görev ve yetkilerinden bir parça kopardı. 1879 tarihli "Teşkilat-ı Mehakim Kanunu" ile örgütlenmesi büyük ölçüde tamamlanan nizamiye mahkemeleri, devletin temel yargı kurumu haline geldi. Nizamiye mahkemelerinin gerek uyguladıkları hukuk ve gerekse yapısının laik karakterli olması, bu mahkemelere, toplumu oluşturan tüm bireylerin hukuksal sorunlarına bakma olanağını vermekteydi. Diğer bir

deyişle bu mahkemelerin görev ve yetkileri, inanç ölçütüne göre değil, yasalarla belirlendiği için, görev ve yetkisi genel mahiyette idi. Şer'i mahkemeler ise sadece, Müslümanların aile ve miras hukuku alanıyla ilgili hukuksal sorunlara bakan, sınırlı yargı yetkisine sahip mahkemeler haline gelmişti. Nizamiye mahkemelerinin ülkenin her yanında örgütlenmesi, diğer mahkemelerin (şer'i, cemaat ve konsolosluk mahkemelerinin) varlığını sona erdirmemiş, Tanzimat'ın "hukuk eşitliği" ilkesine rağmen ülkede yargı birliğini sağlayamamıştı.

3.2.1.4. Şuray-ı Devlet'in Kuruluşu, Görev ve Yetkileri

Paris Barış Antlaşması'na katılan devletler; Islahat Fermanı'nda yer alan hükümlerin uygulanması ve bu doğrultuda Osmanlı Devleti'nde yapılmasını istedikleri yenilikler konusunda, farklı düşünceler ortaya koymuşlardı. Osmanlı devlet adamları; müstakil bir düşünce ile hareket etmek güç ve iktidarından yoksun buldukları için bu düşüncelerden biri olan Fransız tezine yakınlık duymaya başladılar (Karal, 1988:334). Çünkü tıpkı kel olan bir adamın eczaneden tüy dökücü krem almak yerine tüy çıkartıcı krem alması gibi Osmanlı bürokratlarının ihtiyaçlarını karşılayan daha doğrusu padişah karşısında ellerini güçlendiren en uygun yapı Fransa'da idi.²⁷ Nitekim Fransa otoriter imparatorluk sistemine karşı, giderek artan tepkiler karşısında III. Napolyon, siyasal rejimde esaslı bir değişiklik yaparak 1867 yılında liberal imparatorluk sistemini getirmişti. Fransa'daki bu değişiklik çok geçmeden Osmanlı Devleti'nde de etkilerini göstermişti. Hatta bu zihniyet cumhuriyet rejiminde de kendisini göstermiş birçok kurum oluştururken Fransa örneğinden faydalanılmıştır.²⁸

Bu arada Şurây-ı Devlet'in kurulmasında etkili olan diğer bir neden, Babîâli'nin kontrolsüz ve denetimsiz yönetimine karşı, Genç Osmanlıların temsil ettiği muhalefettir. Avrupa'da yaptıkları yayınlarla Osmanlı yönetimini eleştiren Genç Osmanlılar'ın,

²⁷ Detaylı bilgi için, bkz. Kadir Cangızbay, "Hiç Kimsenin Cumhuriyeti." Ütopya yayınevi, 2000.

²⁸ Unutulmamalıdır ki Türkiye Cumhuriyeti aydın ve bürokratları aynı zamanda Osmanlı aydın ve bürokratlarıydı.

yapılmasını istedikleri ıslahatlar arasında bir de “devlet şurası” kurulması teklifi bulunmaktaydı (Arslan, 1991: 83). Şuray-ı Devlet’in ilk başkanı da Mithat Paşa olmuştur.

Daha önce değindiğimiz gibi yapılmakta olan yeniliklerin planlayıcısı ve de koruyucusu olduğu gibi yönetsel yargı görev ve yetkisine de sahip olan Meclis-i Vâlâ 1854 yılında ikiye ayrılmış, “Meclis-i Âli-i Tanzimat” adıyla yeni bir meclis oluşturulmuş ve bu meclis, Islahat Fermanı’nın gerekli kıldığı düzenlemeleri yapmakla görevlendirilmişti. Yönetsel yargı işlevi ise Meclis-i Vâlâ’da kalmıştı. Tanzimat ve Islahat Fermanları’nın yeterince uygulanmadığından yakınan başta İngiltere olmak üzere batılı ülkeler, Babiâli üzerinde baskı yaparak bu iki meclisin yerine daha etkin ve yeniliklerin uygulanmasını sağlayabilecek başka bir meclisin kurulmasını istediler. Bu etkiler altında söz konusu iki meclis 1861 yılında “Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye” adı altında birleştirildi. Ne var ki, bu yapı yedi yıl kadar devam ettikten sonra meclis 1868 yılında tekrar ikiye bölünerek “Divan-ı Ahkâm-ı Adliye” ve “Şurây-ı Devlet” adıyla iki yüksek organ oluşturulmuştur (Shaw, 1982: 110). Bugünkü Danıştay’ın temelini teşkil eden “Şurây-ı Devlet”, Osmanlı Devleti’nde müstakil olarak yönetsel yargı işlerine bakmak üzere kurulan ilk organdır. Şuray-ı Devlet ilk olarak çeşitli din ve mezheplere mensup 41 üyeden oluşmaktaydı (Eryılmaz,1992: 189). Üyeler 28’i Müslüman, 4’ü Rum, 1’i Bulgar, 8’i de çeşitli Ermeni cemaatlerine (Karal, 1988: 148-149) mensup kişilerden oluşmaktaydı.

Tüm bunların yanında bazı Genç Osmanlılar da dâhil olmak üzere tutucu İslami kesim de Hıristiyanlara devlet örgütünde yer verilmesini tepkiyle karşıladı. Ziya Paşa Hıristiyanların Şuray-ı Devlet’e alınmış olmasını açıkça eleştirmiştir. Yabancı devletler ise, Şura’ya, Hıristiyan tebaadan yeterince üye alınmadığından şikâyetçiydi. Diğer yandan, Şura’nın kurulmasına öncülük eden sadrazam Ali Paşa, daha sonra bu kurumu ve nüfuzu giderek artan Mithat Paşa’yı, kendi icraatı için fren gibi görmeye başlamıştı. İcraatlarının bir kurum tarafından sistematik olarak denetlenmesine alışık olmayan sadrazam, Mithat Paşa’yı azlettirerek Bağdat valiliğine atanmasına neden olmuştur. Bundan sonra Şuray-ı Devlet başkan ve üyeliklerine sadrazama uyum gösterebilecek kişilerin atanmasına özen gösterilmiştir (Cevdet Paşa, 1991: 94).

Şuray-ı Devlet'in kuruluşunu düzenleyen 1868 tarihli "*Şuray-ı Devlet Nizamnamesi*"nin ikinci maddesinde görev ve yetkileri sayılmıştır. Buna göre: Şuray-ı Devlet'in görev ve yetkileri; 1) Her tür yasa ve nizamname tasarılarını incelemek ve hazırlamak, 2) Yasa ve nizamnamelere göre görevli olduğu mülki işleri incelemek ve karara bağlamak, 3) Hükümet ile şahıslar arasındaki davalara bakmak, 4) Mülki ve adli makamlar arasında çıkan uyuşmazlıkları incelemek ve karara bağlamak, 5) Yasa ve nizamnamelere ilişkin olarak devlet dairelerinden gelen evrak ve yazıları, görüş bildirerek yanıtlamak, 6) Padişahın emri veyahut yasa ve nizamnameler gereğince memurları yargılamak, 7) Padişahın ve devletin yüksek dairelerinin istemi üzerine, her türlü konu hakkında görüş bildirmektir. Ayrıca bütçeyi denetleme gibi bir görevi de vardır. Bunların yanında Vükelâdan bir zatın başkanlığı altında kurulan Şuray-ı Devlet, kendisine verilen bu görev ve yetkilerin gereğini yerine getirmek üzere beş daireden oluşturulmuştur. Her dairede, bir başkan ve bir başkâtip ile 5'ten az 10'dan çok olmamak üzere üye bulunmakta idi. Ayrıca, dairelerin her birinde 5'er yardımcı ve 5'er stajyer ile kalem örgütleri bulunmaktaydı. Gerek dairelerde ve gerekse Şura'nın genel toplantısında kararlar çoğunlukla alınmaktaydı (Görelî, 1953: 10-13).

Şuray-ı Devlet'in gerek örgütü ve gerekse görev ve yetkileri çeşitli tarihlerde yayınlanan yasa ve nizamnamelerle birçok kez değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerden biri, 1870 tarihli "*Şuray-ı Devletin nizamname-i dahiliyesi*" ile yapılmış ve tüm yönetsel davalara bakmak üzere "*muhakemat dairesi*" adıyla yeni bir daire kurulmuştur. Yönetsel yargının bu gelişimi 1876 yılında yürürlüğe giren "*Kanun-i Esasi*"nin (Gözübüyük, 2006 31-44) getirdiği düzenleme ile durmuştur. Kişilerle yönetim arasındaki davalara bakma görev ve yetkisini genel mahkemelere yani nizamiye mahkemelerine veren Kanun-i Esasi, bu suretle Şuray-ı Devlet'in yönetsel yargı yetkisini önemli ölçüde kısıtlamıştır. Bu düzenleme ile Şuray-ı Devlet'in yargısal görev ve yetkisi sadece memurların yargılanması ile sınırlı kalmıştır (Üçok ve diğerleri, 1996: 285).

Son olarak Tanzimat döneminin gerektirdiği yeni yargı kurumları: şer'i, cemaat ve konsolosluk mahkemeleri kaldırılmadan ve onların yanında kurulmuştur. Bununla birlikte yapılan her yeni düzenlemeyle yargısal anlamda görev ve yetkiler, Nizamiye Mahkemeleri

adıyla anılan bu yeni yargı kurumları lehine genişletilmiştir. Bu haliyle Osmanlı yargı örgütünde çok parçalı mevcut yapı devletin yıkılışına kadar devam etmiştir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Günümüz Türk bürokrasisini oluşturan ama geçmiş yapının da tortularını içinde barındıran yapının temelleri Tanzimat'la atılmıştır. Tanzimat dönemi toplumun güçlü ve merkezi bir bürokrasi aracılığıyla dönüştürülme süreci olarak tanımlanabilir. Monarşik yapı değişmemekle birlikte Tanzimat döneminde bürokrasi, siyasi iktidara karşı “kul” niteliğini değiştirecek pek çok haklar elde etmiştir. Bu dönem bürokrasinin siyasi iktidara karşı güç elde etme sürecinin başlangıcını oluşturmuştur.

Tanzimat döneminde günümüz parlamenter rejiminin temellerini oluşturacak olan, ancak üyelerinin bürokrat sınıfından oluştuğu meclisler ortaya çıkmaya başlamıştır. II. Abdülhamid döneminde geleneksel otoritenin bürokrasiye rağmen siyasi gücü tekrar ele aldığı dönemi hariç tutarsak Tanzimat ile başlayan ve Osmanlı'nın yıkılmasıyla sona eren dönemi, Padişahın elindeki devletle ilgili yetkileri yitirmesi, buna karşın meşruiyetçi bürokrasinin yükselmesi olarak özetleyebiliriz. Osmanlı bürokratları kendi varlıklarını merkezi bir devlete borçluymuştu. Osmanlı devleti yıkıldıktan sonra yeni devletin oluşturulması bu bakımdan önem taşımaktaydı. Cumhuriyet dönemine geldiğimizde Osmanlı bürokrasisinin “devlet kurtarıcılığı” rolünün Cumhuriyet bürokrasisinin “ulus oluşturma” rolü ile sürdürüldüğü görülür. Nitekim 1950'lere kadar uzanan tek parti döneminde yeni toplum oluşturma çabaları ile geçmiştir.

Yargı kurumu geleneksel yapı ile uygunluk arz eder. Şer'i mahkemeler devletin temel ve genel yargı kurumları niteliğindedir. Ancak, devletin kuruluşundan kısa bir süre sonra oluşturulan “kazaskerlik” kurumu, şer'i mahkemelerin dışında örfi bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Kökeni Anadolu Selçuklularındaki “kadil-eşkerlik” kurumuna dayanan “kazaskerlik” kurumu, başlangıçta silahlı kuvvetlerdeki yargısal sorunlara bakmak ve örfi mevzuatı uygulamak üzere oluşturulmuştu. Daha sonra gelişen bu kurum, giderek şer'i mahkemelerin yönetsel başı konumuna gelmişti. Diğer bir anlatımla; başlangıçta örfi bir yargı kurumu olarak ortaya çıkan kazaskerlik, daha sonra şer'i yargı kurumu ile

kaynaşmıştır. Dolayısıyla, şer'i yargı sistemi dışında başka bir yargı sisteminin oluşması ve gelişmesi, Tanzimat dönemine kadar mümkün olamamıştır.

Osmanlı yargı sistemi içerisinde başka kurumların da yargısal faaliyette bulduklarını görmekteyiz. Merkezde ve eyaletlerde bulunan divanlarda gerek şer'i gerekse örfi nitelikteki uyuşmazlıklara bakılmaktaydı. Keza yargı sistemi içerisinde kendi görev ve yetkileri dâhilindeki uyuşmazlıklara bakan konsolosluk ve cemaat mahkemeleri de yer almaktaydı. Ancak bu kurumların yargı sistemi içerisindeki yeri, şer'i mahkemelerin (Tanzimat dönemine kadar) genel görevli ve yetkili yargı kurumları olması gerçeğini bertaraf edecek boyutlarda değildi. Şer'i mahkemeler; tek yargıçlı ve tek dereceli yapısı ile Tanzimat dönemine kadar yargı sisteminin temelini oluşturmuştur.

Şer'i mahkemelerin kararları kural olarak verildiği anda kesinleşirdi ve infazı kabil hale gelirdi. Aslında, bazı hallerde Divan-ı Hümayun'un yargı kararlarını ve yargıçları denetlemesi söz konusu olabilmekteydi. Ancak bu denetim münferiden ve yakınma sonucunda vuku bulmaktaydı. Sistemik ve hiyerarşik bir temyiz sistemi mevcut değildi. Dolayısıyla tek yargıçlı sistem bünyesinde çeşitli sakıncalar taşımaktaydı. Çünkü yargıcın, iradi veya gayri iradi olarak hata(lar) yapması ve bu hatanın kararına yansması her zaman olasıydı. Bu sakıncaların bertaraf edilebilmesi için, uygulama, kendi denetim sistemini oluşturmuştur. Şuhudül-hal denilen ve o yargı çevresinin ileri gelenlerinden oluşan heyet, yargılamanın gözlemcileri olarak mahkemede bulunurlardı. Bu heyetin yargılamanın işleyişi ve karar üzerinde doğrudan bir etkisi bulunmamakla birlikte, zaman zaman eski yargıçların hatta eski kazaskerlerin de bu heyette görev yapması, yargıcı, tarafsız ve usule uygun hareket etmek hususunda daha dikkatli olmaya sevk ettiği kuşkusuzdur. Diğer yandan, o yargı çevresinin müftüsünün (veya baş müftü konumundaki şeyhülislâmın) fetvaları da yargı kararları üzerinde dolaylı fakat etkili bir rol oynamaktaydı. Burada müftülerin yargıç/kadı olmadıkları halde yargı kararları üzerindeki etkileri yadırganmamıştır. Zira eğitim, din ve yargı hizmetlerine ilişkin görev ve yetkiler ulema sınıfına aitti. Dolayısıyla müftünün din hizmetlerini yürüten ve ulema sınıfına mensup bir kamu görevlisi olarak dinsel hukukun uygulanmasına yorumları (fetvaları) ile katılması

normal karşılanmıştır.

Bu denetim araçlarıyla yargıcın/kadının tek başına (kesin) karar vermesinin sakıncaları giderilmeye çalışılmıştır. Ancak burada yeterli ve kurumsal bir denetim söz konusu değildir.

Tanzimat dönemine gelindiğinde her alanda başlayan yenileşme süreci, yargı örgütü üzerinde de etkili olmuştur. Tanzimat Fermanı ile ilân edilen “eşitlik ilkesi” gereği Müslüman olan ve olmayan herkesin aynı hukuk kurallarına tabi olması gerekmektedir. Bunun için başlatılan düzenleme hareketleri sonucunda hukukun laikleşme sürecine girmesi, özellikle Batı’dan alınan yasaların Osmanlı hukuk sistemine dâhil olması, yeni bir yargı sisteminin doğuşunu kaçınılmaz kılmıştı. İslâm hukuku eğitimi görmüş; savcı, avukat gibi yardımcılarından yoksun olarak tek başına çalışan yargıçların, başka bir hukuk sisteminin ürünü olan yeni yasaları şer’i mahkemelerde uygulaması söz konusu değildi. Bu nedenle, yeni dönemin temel felsefesine uygun yeni yargı kurumlarının oluşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştı. Ancak, geleneksellikle çağdaşlaşma arasındaki çelişkiler çözümlenemediği için, Tanzimat’a egemen olan ikici yapı, yargı örgütünde de kendisini göstermiştir. Tanzimat öncesinde yargı sisteminde var olan çok başlılık, yeni dönemde yapılan reformlarla ortadan kaldırılmak yerine daha da karmaşık hale gelmiştir.

Tanzimat dönemindeki ikici yapının temel nedeni; XIX. yy. boyunca süren reform çabalarının devletin temel yapısında bir değişikliğe yol açmaması, hatta bu yapıda en küçük bir sarsıntı dahi meydana getirememiş olmasıydı. Diğer bir anlatımla; Osmanlı devlet ve kültür yaşamının sınırlarını çizen, dinsel temele dayanan devlet yapısı ve gelenekçilik, her türlü tartışmanın dışında tutulmuştu. Tanzimat’ın mimarlarının düşündüğü şey, yapılan reformların, Osmanlı toplumuna nasıl uygulanacağı ve devletin temel yapısına nasıl uyarlanacağı noktası idi. Bu nedenle yargı örgütünde birtakım reformlar yapılırken geleneksel yargı kurumlarına dokunulmamıştı. Devletin dinsel (İslâmi) meşruluğu devam ettiği için, şer’i mahkemelerin varlığı bu yeni dönemde de devam etmişti. Yine bu dönemde eski ayrıcalıklar sürekli teyit edilmek zorunda kaldığı için, cemaat mahkemeleri de varlığını korumuştur. Kapitulasyonlar kaldırılamadığı için de konsolosluk mahkemeleri yargısal yaşamda var olmaya

devam etmişlerdi.

Tanzimat öncesinde yargı sisteminde görülen bu çok parçalı yapı, esas itibariyle devletin dayandığı dinsel temellerden kaynaklanmaktaydı. Devletin temel yasası niteliğindeki şer'i mevzuatın muhatabının, esas itibariyle Müslümanlar olduğu kabul edilmiş ve Müslüman olmayanlar bu hukuka tabi olmaya zorlanmamışlardı. Bunun sonucu olarak "millet" denilen gayrimüslim unsurlara özel hukuk alanına giren sorunlarını kendi din ve geleneklerine göre çözmelerine izin verilmişti. Bu suretle ortaya çıkan çok hukukluluk yargı birliğinin oluşmasını engellemiştir.

Tanzimat, bütün tebaa için "hukuk eşitliği" ilkesini kabul edince yargı sisteminde bir birliğe doğru gidilmesi zorunlu hale gelmişti. Böyle bir birliğin tam olarak sağlanması, şer'i mevzuatın olduğu kadar gayrimüslim cemaatlerin dinsel esaslara dayalı hukuk düzenlerinin de terk edilmesiyle yani hukukun dinsel etkilerden arındırılmasıyla olanaktı. Ancak, o günün koşullarında böyle bir arındırmanın olanaksızlığı da bilinen bir gerçeklikti. Çünkü böyle bir teşebbüs, devletin temel nizamını sarsmak hatta temelinden değiştirmek demektir. Diğer yandan yargı birliğinin tam olarak sağlanabilmesi için, yabancı devletlerin, Osmanlı Devleti'ndeki ayrıcalıklarından feragat etmeleri gerektiği gibi, gayrimüslim cemaatlerin de hak ve ayrıcalıklarının sona ermesi gerekmektedir. Oysa ne devletin temel nizamını değiştirecek boyutlarda reformlarda ne de yabancı devletlerin ve gayrimüslim cemaatlerin ayrıcalıklarından feragat etmeleri söz konusudur. Böyle olunca, yargı sisteminin Tanzimat öncesi yapısına dokunulmayarak yeni dönemin gerektirdiği yeni yargı kurumlarını oluşturmak yoluna gidilmiştir. Genel olarak "nizamiye mahkemeleri" olarak ifade olunan bu kurumlar; diğer mahkemelerin görev ve yetkileri dışında kalan sorunlara bakmak ve iktibas olunan yasaları uygulamakla görevli, laik karakterli yargı kurumlarıydı.

Tanzimat döneminde oluşturulan yeni yargı kurumları ile yargı sistemindeki çok başlılık daha da artmış ve yargı sisteminin yönetsel örgütünde de bir birlik oluşturulamamıştır. Nizamiye mahkemeleri ile ticaret mahkemeleri Adliye Nezaretine, şer'i mahkemeler şeyhülislâmlık dairesine, cemaat mahkemeleri ruhani teşkilâtlara, konsolosluk mahkemeleri de konsolosluklara bağlı olarak görev yapmaktaydılar. Bu mahkemeler,

devletin sona ermesine kadar sonsuz görev ve yetki çatışmaları içerisinde ve bir arada görev yaptılar. Tanzimat döneminde oluşturulan yeni yargı kurumları, laikleşme yolunda atılan önemli bir adımdı ancak; bu kurumlarda yabancı yargıçların da bulunması, devletin medreseler dışında yargıç yetiştirecek kurumlara sahip bulunmaması, yargı bağımsızlığı ilkesinin zedelenmesi sonucunu doğurdu. Fakat bu noktada asıl önemli olanın yargı bağımsızlığından daha ziyade yargı tarafsızlığının sağlanması olduğu unutulmamalıdır..

Tanzimat dönemindeki yasallaşma hareketi ve oluşturulan yeni kurumlar, Osmanlı Devleti'nde "erkler ayrılığı" ilkesinin gelişmesini sağlayamadı. Klâsik devirde tek elde toplanan otorite, yeni dönemde oluşturulan kurumların katılımı ile kullanılmaya başlamıştı. Ancak, bu gelişmenin ortaya çıkardığı yapı, bir "erkler ayrılığı" olarak değil, belki fonksiyonların ayrılmaya başlaması olarak ifade edilebilir. Şura'yı Devlet'in kuruluşu ile bu konuda bir adım daha atılmış ve Sultan Abdülaziz'in 1868 yılında Şura'yı açarken yaptığı konuşmada, "erk'ler ayrılığı" ilkesinin varlığı ve gerekliliği açık olarak ifade edilmişti. Ne var ki bu ilkenin var olabilmesi için gerekli ön koşullar henüz Osmanlı Devleti'nde mevcut değildi. Çünkü bir ülkede çağdaş anlamda erk'ler ayrılığından söz edebilmek için egemenliğin halkta olması ve seçilmiş bir meclisin hukuken varlığı gerekmektedir. Oysa Osmanlı Devleti mutlakiyetle yönetilen bir yapıya sahipti. 1876 Anayasası, seçimle gelen bir meclis oluşturmuştu. Ancak, bu anayasa Batı örneklerine uygun bir meşruti monarşi kuramamış, hükümdarın var olan otoritesini teyit etmişti. 1909 değişiklikleri ile bu anayasa, demokratik bir meşruti monarşi anayasası haline getirilmişti. Ancak, giderek ağırlaşan iç ve dış sorunlar ve ülkede yeterli bir demokratik geleneğin bulunmaması bu anayasanın gereği gibi uygulanmasına olanak vermemiştir.

Tanzimat döneminde devletin çöküşünün durdurulması, gayrimüslim tebaanın haklarının korunması ve bu noktada yapılan baskıların önlenmesi gibi nedenlerle girişilen reformların tam anlamıyla başarıya ulaştığını söyleyemeyiz. Dinsel ve geleneksel yapı nedeniyle hukukta ve yargıda birliğin sağlanamayışı, devletin sona ermesine kadar kurumlar arasındaki görev ve yetki çekişmelerinin devam etmesine neden olmuştur.

Tanzimat döneminin çelişkileri ve olumsuzluklarına karşın, bu dönemin, siyasal ve hukuksal yaşama ilişkin olumlu katkıları da olduğunu ifade edebiliriz. Bu dönemde; keyfilik yerine yasaya bağlılık ve yasallık ilkesi, siyasal iktidarın sınırlanması

düşüncesinin gelişmesi, kurum ve kurallarda laik anlayışa yönelinmesi, hukuk devletine giden yolun açılması, çağdaşlaşma ve batılılaşma sürecine girilmesi gibi birçok değerli kazanım sağlanmıştır.

Bu dönemde, yargı örgütündeki çok başlılık ve karmaşaya karşın gelişme hep laik yargı kurumları (nizamiye mahkemeleri) lehinde olmuş ve getirilen yeni yargısal kurumlara modern yargı sisteminin temelleri atılmıştır. Modern ve köklü bir değişim için ise Cumhuriyet dönemi beklenecektir. Çok hukuklu yapının sona ermesi ve hukukta birliğin sağlanması, aynı şekilde modern ve çağdaş bir yargı örgütünün oluşturulması ve yargıda da birliğin sağlanması ancak Cumhuriyet dönemindeki büyük dönüşüm ile gerçekleşebilmiştir. Osmanlı tarihinin çok önemli bir değişimini teşkil eden Türkiye’de Batılılaşma/modernleşme hareketlerinin bir dönüm noktası, esaslı bir aşaması veya başlangıcı sayılan Tanzimat, bugün geldiğimiz noktanın anlaşılabilmesi için son derece önemli bir zaman dilimini teşkil etmektedir. Tanzimat Dönemi’nde hukuk, eğitim, iktisat, dil ve siyaset gibi alanlarda gerçekleştirilen değişiklikler, Osmanlılarda geleneksel devlet yapısından farklı bir yapının geleneksel siyasal görüşlerden farklı görüşlerin ve geleneksel siyasal kimliklerden farklı kimliklerin ortaya çıkmasında etkili olmuştur.

Osmanlı Devleti, her işini ya da teamülünü İslam hukukuna dayandırdığı süreci sona erdirmemiş; ancak bu sona erişme zemin hazırlamıştır. Denilebilir ki bu dönemde Ulema’nın gücü görece azalmış ve din-devlet ilişkisinde nispi bir gevşeme olmuştur. Tanzimat Dönemi’nde din-devlet ilişkisi modelinde geçerli olan siyasal kimliğin temel unsuru hâlâ dindir; fakat yapılan reformlar ve gerçekleşmeye başlayan zihniyet dönüşümü ile yavaş yavaş bu durum değişmeye başlamıştır.

Tanzimat’la yargı reformunun temelini atıldığını söyleyebiliriz. Yine Tanzimat döneminde yayınlanan kanunlarla yargı bürokrasisinin daha iyi işlemesine çalışılmıştır. Padişahın veya tayin ettiği idare memurunun sorgusuz ve sualsiz hiçbir usule riayet etmeden idam gibi ağır hükümlere karar verip derhal icra ettirmesi usulü yerine yavaş yavaş ve belirli usullere riayet ederek tarafların karşılıklı müdafaaları dinlendikten sonra hüküm verilmesi ve bu hükmün hususî icra memurları tarafından uygulanmasına dair

ilkeler konulmuştur. Bu sayede Tanzimat döneminde fertlere hayat ve mal ve namuslarının korunmasına yönelik daha önce mevcut olmayan bir teminat verilmiştir.

Fakat ifade etmek gerekirse Tanzimat aydınları/düşünürleri bu konuda genel anlamda tam bir başarı gösterememişlerdir. Bunun temelinde doğru, âlim, müstakil kadıları/yargıçları temin edecek kurallar koymak, hâkimlerin hata yapma olasılıklarını kaldıran veya en aza indiren muhakeme usullerini belirlemenin çok kolay bir iş olmaması yatmaktadır.

Tanzimat'ın başladığı ıslahatın devam ettirilmesi lâzımdı. Nitekim Cumhuriyet Hükümeti yargı reformunu tamamlama işini program dâhilinde gerçekleştirerek düzenlediği kanunlarla davaların daha bağımsız, daha ehil, daha tarafsız yargıçlar/hâkimler tarafından daha basit, daha hızlı, daha emin yöntemlerle gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Bu konuda da, her ne kadar tam anlamıyla başarılı olamasa da Tanzimat döneminde kat edilen yolun cumhuriyet aydınlarına kolaylık sağladığı, edinilen tecrübelerle de yer yer yol gösterici olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bugün Türkiye'de var olan yargı bürokrasisi ve genel anlamda bürokrasi Batıcı, İslamcı ve Türkçü siyasal kimliklerin vs. temeli, Tanzimat Dönemi'nde yapılan yeniliklere ve bu yeniliklere paralel olarak gerçekleşen yönetim biçimine dayanmaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Abadan, Nermin (1959), **Bürokrasi**, Ankara, AÜ SBF Yayınları.

Abadan, Nermin (1996), “**Bürokrasi” Organizasyonların Beşeri Yönü**, Der: R. Tagiuri-Atilla Baransel, C.1.İstanbul.

Akgündüz, Halil Cimahmet (1990), **Türk Hukuk Tarihi**, C.I, İstanbul, Timaş Yay.

Akgündüz, Ahmet, (1992) **Osmanlı Kanunnameleri Ve Hukuki Tahlilleri (Kanuni Devri Kanunnameleri, I.Kısım, Merkezi Ve Umumi Kanunnameler)**, C.IV, İstanbul, Fey Vakfı Yay.

Akyıldız, Ali (1993), **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)**, İstanbul, Eren Yay.

Altuğ, Yılmaz (1971), **Yabancıların Hukuki Durumu**, 4.Baskı, İstanbul, İÜ. Yay., No. 1672.

Aral, E.Ziya (1988), **Osmanlı Tarihi (Islahat Feriama Devri, 1861-1876)**, C.VII, 4.Baskı, Ankara, TTK. Yay.

Arslan, Nagehan Talat (2005), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Arslan, Süleyman (1991), “**Tanzimat Döneminin Yarattığı Bir Yargı Organı Şûray-İ Devlet**”, Jale G. Akipek’e Armağan, Konya, Süh. Yay.

Ataman, Göksel (2001), **İşletme Yönetimi**, İstanbul, Türkmen Kitapevi.

Atar, Fahrettin (1991), **İslam Adliye Teşkilatı (Ortaya Çıkışı Ve İşleyişi)**, Ankara, Diyanet İşleri Başkanlığı Yay.

Aydın, M.Akif (1985), **İslam-Osmanlı Aile Hukuku**, İstanbul.

Aydın, M.Akif (1986), “**Bir Hukukçu Olarak Ahmet Cevdet Paşa**”, Ahmet Cevdet Paşa Semineri, İstanbul, Bildiriler.

- Aydın, Mehmet Akif (1995), **Türk Hukuk Tarihi**, İstanbul, Beta Yay.
- Baransel, Atilla (1979), **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, C.1, İstanbul, İstanbul Üniversitesi. İşletme Enstitüsü Yay. Venüs Ofset.
- Başaran, İbrahim Ethem (1984), **Yönetime Giriş**, Ankara AÜEF. Yay.
- Belgesay, M.Reşit (1940), **“Tanzimat Ve Adliye Teşkilâtı”**, Tanzimat I, İstanbul.
- Bennis, Warren (1965), **“Beyond Bureaucracy”** Trans-Action, July-Agust.
- Berkman, A. Ümit (1975), **“Comparative Public Administration And The Study Of Bürokracy”** , Ankara, ODTÜ Gelişme Dergisi, C.8.
- Bozkurt, Gülnihal (1996), **Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi (Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Resepsiyon Süreci, 1839-1939)**, Ankara, TTK. Yay.
- Bozkurt, Gülnihal (1989), **Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839-1914)**, Ankara, TTK. Yay.
- C.C.Aktan (1997), **“Politikada Liyakat ve Meritokrasi”**, Yeni Türkiye, Sayı 14. Mart-Nisan.
- Ceylan, Ayhan (1998), **Türk Hukuk Tarihinde Meşveret Düşüncesi Ve Uygulaması (Kurultay-Divan-Meclis)**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Cezar, Yavuz **“Osmanlı Devletinin Merkez Mali Bürokrasi Tarihine Giriş XII. Yüzyılda Bab-I Defteri” Dünü Ve Bugünüyle Toplum Ve Ekonomi**, İstanbul, Bağlam Yay Sayı 4.
- Cin, Halil (1992), **Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku Ve Yargılama Usulleri, 750. Yılında Tanzimat** (Haz. Hakkı Dursun Yıldız), Ankara.
- Çadircı, Musa (1991), **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri’nin Sosyal Ve Ekonomik Yapıları**, Ankara, TTK.. Yay.

- Dereli, Toker (1976), **Organizasyonlarda Davranış**, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları.
- Divitçioğlu, Sencer (1981), **Asya Üretim Tarzı Ve Osmanlı Toplumunu**, Kırklareli.
- Dönmezer, Sulhi/ Erman, Şahin (1985), **Nazari Ve Tatbiki Ceza Hukuku** (Genel Kısım), İstanbul, C.1, 9.Baskı.
- Dursun, Davut (1992), **Osmanlı Devletinde Siyaset Ve Din**, İstanbul, Baskı Bilimsel Araştırmalar Dizisi 1 İşaret Yayınları.
- Duverger, Maurice, (1998), **Siyaset Sosyolojisi** (Çev.), Dr Şirin Tekelli Ocak.
- Ekinci, Ekrem Buğra (1996), **Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları**, İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Ergun, Turgay (2004), **Kamu Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayınları.
- Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut (1992), **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara, TODAİE 4. Basım.
- Eryılmaz, Bilal (1992), **Tanzimat Ve Yönetimde Modernleşme**, İstanbul, İşaret Yay.
- Eryılmaz, Bilal (1993), **Bürokrasi**, İzmir, Akademi Kitabevi.
- Eryılmaz, Bilâl (1995), **“Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Hukuk Reformuna Genel Bir Bakış”**, Abdurrahman Çaycı’ya Armağan, Ankara, HÜ. Atatürk İlkeleri Ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü.
- Eryılmaz, Bilal (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul, Birleşik Yayıncılık.
- Eryılmaz, Bilal (2008), **Bürokrasi Ve Siyaset**, İstanbul, Alfa Basım Yayım.
- Fatih Yüksel, 2004, **“Çağdaş Kent Yönetimi Ve Yönetici Vizyonu”**, 1. Baskı, Ankara, Detay Yayınları.
- Fedai Cemal (1999), **“Osmanlı Devletinde Şeyhülislâmlık Kurumu”**, Ankara, Osmanlı - Yeni Türkiye Yayınları.
- Fişek, Kurthan (1979), **Yönetim**, Ankara, Sevinç Matbaası.

- Fişek, Kuthan (1972), “**Yönetim Ve Mizah**” Aid C. 5 Sayı: 3, Eylül.
- Gedikli, Fethi (1989), **Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşu, Yapısı Ve Hukuk Yargılama Hukuku**, İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Gökçe, Orhan ve Göküş, Mehmet ve Kutlu, Önder (2002), **Kamu Yönetimi Ders Notları**, Konya, Dizgi Ofset.
- Gökçe, Orhan ve Şahin, Ali (2002), “**21. Yüzyılda Bürokrasinin Sorunları Ve Çözüm Önerileri**”, Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Yıl:2, S.3, Nisan,
- Gökçen, Ahmet (1989), **Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Kanunları Ve Bu Kanunlardaki Ceza Müeyyideleri**, İstanbul.
- Göküş, Mehmet (1999), **Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkileri**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi.
- Gönlübol, Mehmet (1993), **Uluslararası Politika**, Ankara, Atilla Kitabevi.
- Görelı, İ.Hakkı (1953), **Devlet Şûrası (Şûrayı Devlet)-(Danıştay)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi. Yay., Ankara.
- Gültepe, Necati (2002), “**İlk Türk Devletinde Bürokrasi**”, Türkler, C.2, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları.
- Gündüz, Aslan (1993), “**Adli İmtiyazlar: Lozan Ve Sonrası**”, Mahmut R. Belik’e Armağan, İstanbul.
- Halaçoğlu, Yusuf (1995), **(XIV-XVII Yüzyıllarda) Osmanlılarda Devlet Teşkilatı Ve Sosyal Yapı**, Ankara, 2.Bası, TTK. Yay.
- Heper, Metin (1973), **Modernleşme Ve Bürokrasi**, Ankara, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Sevinç Matbaası.
- Heper, Metin (1977), **Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik Ve Modernleşme**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

Hewood, Andrew, (2006), “**Siyaset**”, Liberte Yayınları.

[Http://Www.Tdk.Gov.Tr/Tr/SozBul.Aspx?F6e10f8892433cfaaf6aa849816b2ef05a79f75456518ca](http://www.tdk.gov.tr/tr/sozbul.aspx?F6e10f8892433cfaaf6aa849816b2ef05a79f75456518ca)

[Http://Www.Tdk.Gov.Tr/Tr/Sozbul.Aspx?F6e10f8892433cfaaf6aa849816b2ef05a79f75456518ca](http://www.tdk.gov.tr/tr/sozbul.aspx?F6e10f8892433cfaaf6aa849816b2ef05a79f75456518ca)

İlhan Şahin (1997), “**XV ve XVI. Yüzyıllarda Osmanlı Taşra Teşkilâtının Özellikleri**”, XV ve XVI. Asırları Türk Asrı Yapan Değerler, İstanbul.

İnalcık, Halil (1964), “**Sened-İ İttifak Ve Gülhane Hatt-I Hümayunu**”, Belleten, C.XXVIII, Ankara, TTK. Yay.

İnan, Afet **Medeni Bilgiler ve M.Kemal Atatürk’ün El Yazıları**, 2.Bası, TTK. Yay.

Kabaklı, Ahmet (2002), **Millete Vurulan Canlı Pranga**, Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları, İstanbul.

Kadir Cangızbay (2000), “**Hiç Kimsenin Cumhuriyeti**”, Ankara, Ütopya Yayınevi.

Kapani, Münci (2001), **Politika Bilimine Giriş**, Ankara, Bilgi Yayınevi.

Karal, E.Ziya (1988), **Osmanlı Tarihi (Islahat Fermanı Devri, 1861-1876)**, C.VII, 4.Bası, Ankara, TTK. Yay.

Karal, E.Ziya (1988), **Osmanlı Tarihi (Islahat Fermanı Devri, 1856-1861)**, C.VI, Ankara, 4.Bası, TTK. Yay.

Karatepe, Şükrü (1993), “**Osmanlılarda Devlet Yönetimi**”, İstanbul, Osmanlı Ansiklopedisi.

Karayalçın, Yaşar (1973), “**Meritokrasi**”, Temmuz, Ankara Ticaret Odası Dergisi.

Kaya, Kemal (1994), **Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri, Devlet-Bürokrasi - İnsan**, Ankara, Bilim Yayınları.

Kazıcı, Ziya (1996), **İslam Müesseseleri Tarihi**, İstanbul, Kayhan Yay.

Kili, Suna/Gözübüyük, A.Şeref (2006), **Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifak’tan Günümüze)**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yay.

- Koçel, Tamer (2007), “**İşletme Yöneticiliği**”, İstanbul, Arıkan Basım Yayın Dağıtım Ltd. Şti.
- Kongar, Emre (1993), **İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı**, C. 1-2, İstanbul, Remzi Kitabevi, 7, Basım.
- Lundwing, Won Mises (2000), **Bürokrasi**, Ankara, Liberte Yayınları.
- Mardin Şerif (1994), **Türkiye’de Toplum ve Siyaset**, Der: Mümtaz’er Türköne, Tuncay Önder İletişim Yayınları 5. İstanbul.
- Mumcu, Ahmet (1986), **Hukuksal Ve Siyasal Karar Organı Olarak Divan-I Hümayun**, 2. Bası, Ankara.
- Nişancı, Ensar (2001), **Geleneksel Patrimonyalizmden Modern Neo-Patrimonyalizme Bir Modernleşme Denemesi**, İstanbul, Haliç Üniversitesi.
- Oktay, Cemil (1983), **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi Ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, İ.Ü.S.B.F. Yayınları,
- Ortaylı, İlber (1977), “**Osmanlı Şehirlerinde Mahkeme**”, Bülent N. Esen’e Armağan, Ankara AÜHF. Yay., Sevinç Matbaası, ,
- Ortaylı, İlber (1982), “**Osmanlı Devletinde Lâiklik Hareketleri Üzerine**”, Ümit Yaşar Doğanay’a Armağan, İstanbul, İÜSBF. Yay., Fakülteler Matbaası.
- Osman Ergin (1977), **Türkiye Maarif Tarihi**, İstanbul.
- Örnek, Acar (1992), **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayın Dağıtım.
- Özkan, İ. Reşat (1999), **İnsan Ve Siyaset Üzerine Denemeler**, İstanbul, Boyut Matbaacılık.
- Özkaya, Yücel (1994), **Osmanlı İmparatorluğu’nda Âyanlık**, Ankara, TTK. Yay.
- Özlem, Doğan (1990), **Max Weber’de Bilim Ve Sosyoloji**, İstanbul, Ara Yayıncılık.
- Özok, Özdemir (2009), “**Ticaret Yasa Tasarısı**” [Http://Www.Barobirlik.Org.Tr/Tbb/Baskan/Konusmalar/090506_Ticaret.aspx](http://www.Barobirlik.Org.Tr/Tbb/Baskan/Konusmalar/090506_Ticaret.aspx) (06.05.2009).
- Schacht, Joseph “**Mahkeme**”, İslam Ansiklopedisi, C.7, İstanbul, Maarif Basımevi.

- Schacht, Joseph(1966), **An Introduction To Islamic Law**, Oxford.
- Sertoğlu, Midhat (1986), **Osmanlı Tarih Lugatı**, İstanbul.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1994), **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ**, (1838-1868), Ankara, TTK. Yay.
- Shaw, Stanford (1982), **Osmanlı İmparatorluğu Ve Modern Türkiye**, (Çev. Mehmet Harmancı), C.I, İstanbul, E. Yay.
- Sönmez, Fikret (1977), **Kamu Personel Yönetimi**, İzmir, E.Ü.İ.T.B.F. Yayınları.
- Şimşek, Şerif (1994), **Yönetim Ve Organizasyon**, Konya, Ders Notları.
- Tataroğlu, Muhittin (1997), **Türkiye’de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkileri**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi.
- Tortop Nuri (1990), **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, Ankara, TODAİE Yayınları.
- Tortop Nuri (1994), **Personel Yönetimi**, Ankara, Yargı Yay.
- Tortop, Nuri ve diğerleri (1993), **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yayınları.
- Tosun, Öztekin (1984), **Türk Suç Muhakemesi Hukuku Dersleri** (Genel Kısım), C.I, İstanbul, 4.Bası.
- Turan, İlder (1996), **Siyasal Sistem Ve Siyasal Davranış**, İstanbul, Der Yayınları.
- Umur, Ziya (1987), **Türk Hukuk Tarihi Dersleri**, C.I, İstanbul, Beta Yay.
- Uzunçarşılı İ. Hakkı (1984), **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı** 2. Baskı, Ankara, TTK. Yay.
- Uzunçarşılı İ. Hakkı (1988), **Osmanlı Devleti’nin İlimiye Teşkilâtı** 3.Bası, Ankara, TTK. Yay.
- Üçok, Coşkun (1969), **Türk Hukuk Tarihi Dersleri**, 5.Bası, Ankara, AÜ. Yay.
- Üçok, Coşkun ve Mumcu, Ahmet ve Bozkurt, Gülnihal (1996), **Türk Hukuk Tarihi**, 8.Baskı, Ankara, Savaş Yay.

- Varoğlu, Demet ve Varoğlu, Kadir (1995), “**Kamu B rokrasilerinde ProfesyonelleŐme ve  rg tsel Yapılanma  zerine Etkileri**”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, C. II. Ankara, TODAİE Yayını.
- Veldet, Hıfzı (1940), “**Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat**”, Tanzimat I, İstanbul.
- Weber, Max (2008), **Bürokrasi ve Otorite**, Ankara, Adres Yayınları.
- Yerlikaya, İlhan (1999), “**Tanzimat’tan Sonra Osmanlı Devletinde Belediye Hizmetleri**”, Ankara, Osmanlı-Yeni Türkiye Yayınları.
- Yetiş, Kazım (1994) “**Tanzimat KarŐısındaki Tavırların Tasnifi Konusunda Bir Deneme**”, Tanzimat’ın 150. Yild n m  Uluslararası Sempozyumu (31 Ekim-3 Kasım 1989), Ankara, TTK. Yay.
- Yılmaz, Aytekin (1997), “**Türkiye’de Yönetimde Yetersizlik ve Sorunlar**” Yeni Türkiye, Yıl:3.
- Yılmaz, Cengiz ve Tütek, Hülya (1991), **Yirmi birinci Yüzyılın EŐiđinde İŐletmecilik Bilimi ve Uygulamaları**, Dokuz Eylül Üniversitesi Manisa İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.

ÖZGEÇMİŞ

Oğuzhan Aslantürk, 1984 yılında Trabzon'da doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Trabzon'da tamamladı. 2007 yılında Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü'nü bitirip yine aynı yıl burada yüksek lisans öğrenimine başladı ve 2009 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'ne araştırma görevlisi olarak atandı. Halen bu görevini sürdürmekte ve Araklı ilçesinde ikamet etmektedir. Aslantürk İngilizce bilmektedir.