

HÜKÜMET

na rastlanmaktadır. Aynı şekilde Moğol-lar'da benzer bir adlandırmanın ve yapılanmanın olduğu söylenebilir. İlhanlılar'da Dîvân-ı Büzürg-i İlhanî (Dîvân-ı İlhanî) adıyla bir merkezî divan vardı ve Şâhib-i Dîvân-ı Büzürg (Şâhib-i Dîvân-ı İlhanî) denilen vezirin başkanlığında toplanan bu divanın diğer üyeleri nâib-i vezâret, defterdâr-ı memâlik, müşrif-i memâlik, nâzir-ı memâlik ve münşî-i dîvân-ı büzürg idi (bk. DİVÂN). Merkezî bir yönetim organı olarak divan en gelişmiş şekline Osmanlılar'da kavuşmuştur. Fâtih Sultan Mehmed dönemine kadar bizzat padişahın, bu dönemden itibaren sadrazamın başkanlığında toplanan Dîvân-ı Hümayun özellikle XVII. yüzyıla kadar devletin bütün önemli kararlarında ve bunların yürütülmesinde birinci derecede rol oynamıştır. Daha sonra yönetimde ağırlık Bâbîâlî'ye intikal etmiş, böylece yönetim organı olarak bugünkü anlamda bir hükümet şeklini ortaya çıkaracak süreç başlamıştır (bk. BÂBİÂLÎ; DİVÂN-ı HÜMÂYUN).

BİBLİYOGRAFYA :

D. Sourdel, *Le vizirat 'abbâsîde de 749 à 936*, Damascus 1959-69, s. 41-73; W. M. Watt, *Islamic Political Thought*, Edinburg 1968; S. D. Goitein, *Studies in Islamic History and Institutions*, Leiden 1968, s. 167-196, 197-213; Zâfir el-Kâsimî, *Nizâmü'l-hükûm fi's-şer'ia ve't-târîh*, Beyrut 1394/1974, tür.yer.; Ahmet Mumcu, *Divân-ı Hümayun*, Ankara 1976; M. Ziyâeddin er-Reyyis, *en-Nazarîyyâtü's-siyâsiyyetü'l-İslâmiyye*, Kahire 1979, tür.yer.; M. Necde Hammâş, *el-Idâre fi'l-'aşri'l-Emevî*, Dimaşk 1400/1980, s. 254-290; Abdürrezzâk Ahmed es-Senhûrî, *Fıkhü'l-hilâfe ve te'auvürühâ* (nşr. Nâdiye Abdürrezzâk es-Senhûrî), Kahire 1989, tür.yer.; Abdülhay el-Kettânî, *et-Terâtîbü'l-Idâriyye* (Özel), I, 81-98; Mehmet Aykaç, *Abbâsî Devleti'nin İlk Dönemi İdarî Teşkilâtında Divânlar*, Ankara 1997, tür.yer.; A. Duri, "Diwân", *Eİ²* (İng.), II, 323-327; B. Lewis, "Hükûma", a.e., III, 551-552; W. Madelung, "Imâma", a.e., III, 1163-1169; C. Edmund Bosworth, "Diwân", *Elr.*, VII, 432-438; M. Akif Aydın, "Anayasa", *DİA*, III, 153-164.



M. AKİF AYDIN

Osmanlı Devleti'nde Hükümet. 1. Tanzimat Öncesi. Bakanlar kurulu anlamını XIX. yüzyılda kazanan hükümet tabirinin tarihî kaynaklarda ilk dönemlerden itibaren özellikle idarî ve kazâî anlamda kullanılmış olduğu görülmektedir. Beylerbeyi veya valinin yetkileri belgelerde zaman zaman hükümet kelimesiyle ifade edildiği gibi sorumlu olduğu bölgeye de "taht-ı hükümet" denilmiştir. Aynı tabir kaza, sancak ve eyalet kadrlarının sorumluluk bölgeleri için de kullanılmıştır. Taşra teşkilâtında ise timar sisteminin uygulanmadığı, iç idaredeki yetkilerin mahallî ailele-

re bırakıldığı ve bunun irsî olarak sürdürüldüğü "ocaklık-yurtluk" denilen idarî bölgeler, eyalet yanında hükümet tabiriyle de anılmıştır. Ancak zamanla resmî kaynaklarda yurtluk-ocaklık denilen sancaklarla hükümet diye anılan sancaklar arasında bir farklılaşma ortaya çıkmış ve ikincilerin tahriri yapılmayarak halkı avârız türü vergilerden muaf tutulurken sancak beyliği görevi babadan oğula geçen bu bölgelerin idarecileri her yıl belirli bir miktar vergi ödemekle yükümlü kılınmıştır. Bununla beraber bu farklılık genel bir statü haline gelmemiş, bu tabirler birbirinin yerine kullanılmıştır. Meselâ XVI. yüzyıla ait ilk sancak listelerinde, Diyarbakır bölgesinde eyalet tabiriyle anılan on yedi ve 1578-1580 tarihlerine ait listede on üç idarî birim vardı (Kunt, s. 130-131). XVII. yüzyıl başlarından itibaren ise eyalet ismiyle kaydedilen sancakların bir bölümünün listelerde hükümet olarak yer aldığı görülmektedir. Meselâ Ayn Ali Efendi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da ocaklık-yurtluk statüsündeki sancakları hükümet denilenlerden ayırmış ve ilk gruptakilerde beylerin irsen tayin edildiklerini, zeâmetleri bulunduğunu, beylerbeyinin emri altında hizmet gördüklerini, ikinci gruptakilerin ise tahrir edilmediklerini, timar sisteminin olmadığını, hâkimlerinin mülkiyet üzere "zabt ve tasarruf"ta bulunduklarını ve vergilerini de yılda bir defa gönderdiklerini belirttikten bunların Cezîre (Cizre), Eğil, Genç, Palu, Hazzo (Diyarbakır'de), Bitlis (Van'da), Mihrivan / Mihrivan (Şehrîzol'da) ve İmâdiye'den (Bağdat'ta) ibaret olduklarını kaydeder (*Kavân-i Âl-i Osmân*, s. 29-31, 34, 35, 37). Ancak onun bu ayırımı kesin bir statüyü ve buna bağlı adlandırmayı ortaya koymaz. Nitekim Çıldır beylerbeyliğine bağlı Pertekrek, Livâne ve Şavşat'ın da tıpkı hükümetler gibi yurtluk, ocaklık, mülkiyet üzere tasarruf edildiklerini yazmasına rağmen bunları "livâ" tabiriyle tanımlar (a.g.e., s. 28). 1632-1642 yıllarını kapsayan bir sancak tevcih defterinde hükümet olarak belirtilen sancaklara Tercil (Diyarbakır'de), Hizan, Hakkâri ve Mahmûdî de (Van'da) eklenmiştir (Kunt, s. 191-198). XVII. yüzyılın ortalarına ait bir risâlede müstakil başlık altında hükümet statüsündeki sancakların dokuz adet olduğu (Cezîre / Cizre, Eğil, Genç, Palu, Hazzo, Mahmûdî, Mihrivan, Uşni, İmâdiye) ve Ayn Ali Efendi'nin verdiği bilgilere ilâveten bunların hepsinin padişahın emrine ve fermanına bağlı bulundukları, hangi beylerbeyine tâbi iseler onunla birlikte

sefere gittikleri belirtilmektedir (Şahin, XXXII [1982], s. 910). 1820 yılından biraz önceye ait olduğu sanılan bir defterde de söz konusu hükümetlerin varlıklarını hâlâ sürdürdükleri görülmektedir. Ancak Tanzimat dönemindeki köklü reformlar sırasında bu yapının değiştirilerek genel idarî sistem içinde telakki edildiği anlaşılmaktadır (Baykara, s. 117-118, 122-127).

Klasik dönemde hükümet tabirine doğrudan doğruya merkez teşkilâtını ve idaresini ifade eden bir terim olarak rastlanmaz. Ancak divan teşkilâtı içerdiği anlama uygun bir şekilde bu yapıyı ortaya koyacak bir özellik gösterir. Osmanlı idarî ve hukukî yapısında yasama, yürütme ve yargı İslâm devletleri geleneğinden gelen bir uygulamanın devamı olarak birbiriyle yakından ilgili, hatta iç içe girmiş bir özelliğe sahiptir. Yasama sınırlıydı ve sadece örfî alanı kapsıyordu. Yürütmeyi ise esasta Dîvân-ı Hümayun temsil ediyor, onunla bağlantılı biçimde merkezde ve eyaletlerde çeşitli kurullar bulunuyordu. Divan'da devletin idaresiyle ilgili her türlü karar alınmakta, ayrıca talep vukuunda şikâyet ve davalara bakılmakta veya daha önce bakılmış davalar yeniden gözden geçirilmekteydi.

Fâtih Sultan Mehmed dönemine kadar bizzat padişahın, bu dönemden itibaren onun mutlak vekili sıfatıyla sadrazamın başkanlığında toplanan, ancak bazı hallerde bizzat padişah tarafından yönetilen Dîvân-ı Hümayun Kubbealtı vezirleri, Rumeli ve Anadolu kazaskerleri, nişancı, defterdar, -o sırada İstanbul'da ise- Rumeli beylerbeyi ve -vezir iseler- yeniçeri ağası ile kaptan-ı deryâdan meydana geliyordu. Üstlendikleri görevler ve sorumluluklar açısından bir bakıma bugünkü anlamda hükümet üyelerine benzetilebilecek olan divan üyelerini iki grupta ele almak mümkündür. Birincisi protokolde sadrazamdan hemen sonra gelen vezirlerdir. Bunlar imparatorluğun değişik bölgelerinde çeşitli kademelerde görev yapmış, devlet tecrübesi bulunan askerî-idarî formasyona sahip devlet ricâli idi. Doğrudan sorumluluğunu üstlendikleri belli bir alan bulunmayıp askerî-idarî ve hâricî konularda görüşlerinden istifade edilirdi; ayrıca kararların alınmasında oy sahibi idiler. Diğer üyeler belli bir alanın yetkilisi durumundaydılar. Ülke çapındaki adliye ve eğitim teşkilâtları kazaskerlere (Anadolu-Rumeli) bağlıydı. Defterdar bütün malî ve iktisadî teşkilâtın sorumluydu. Nişancı örfî mevzuatı yani kanunları en iyi bilen kişi ve bürokrasisinin başıydı. Bü-

tün divan bürokrasisinin ve onunla irtibat halinde olan merkez-taşra muâmelâtının âmiri durumundaydı.

Tanzimat sonrası Batı modeli hükümetlerde iç ve dış meseleler iki nezâretle idare edildiği halde klasik dönem merkez ve divan teşkilâtında doğrudan doğruya bu görevleri üstlenmiş yetkililer bulunmamaktadır. Bu durum, devletin batıda ve doğuda diplomatik münasebetlerinin çok yoğun olduğu, sınırlarının Budin'den Basra'ya, Kırım'dan Cezayir'e kadar genişlediği dönemlerde iç ve dış işleriyle ilgili konuların ihmal edildiği anlamına gelmez. Bunun-Osmanlılar'a geçen divan teşkilâtının yapısından kaynaklandığı söylenebilir (bk. DİVÂN-I HÜMÂYUN).

Dîvân-ı Hümâyûn'un XVII. yüzyıldan itibaren sembolik bir kurul haline gelerek zaman zaman toplanması devlet işlerinin sadrazam divanına intikal etmesine yol açmıştır (bk. İKİNDİ DİVANI). Ancak Dîvân-ı Hümâyûn üyelerinden her birinin müstakil sorumluluk sahibi ve padişah adına buyruldu yazmaya yetkili olmasına karşılık ikindi divanı üyelerinin (sadâret kethüdâsı, reisülküttâb ve çavuşbaşı) sadrazamın memurları durumunda bulunmaları sebebiyle bu divan tam anlamıyla hükümete tekabül etmemektedir (bk. BÂBİÂLİ). Bu durumda önemli kararların alınabilmesi için yetkili bir kurula ihtiyaç duyulmuş ve daha önceleri nâdiren toplandığı kroniklerdeki kayıtlardan anlaşılın meşveret meclisi bazan padişahın, çok defa da sadrazam veya şeyhülislâmın başkanlığında yetkili kimselerden oluşan üyeleriyle daha sık toplanarak önemli kararlar almıştır (bk. MECLİS-İ MEŞVERET).

Hükümetler için temel olan bürokrasi ve bunun sağlıklı bir şekilde yürümesini sağlayan resmî belgeleri saklama geleneği yani arşiv sistemi Osmanlı bürokrasisinde dikkat çekici bir gelişme göstermiştir. Bu sayede hükümet teşkilâtının pratikte nasıl çalıştığını gösteren çok sayıda belge ve defter serileri bugüne ulaşmıştır. Bütün bu evrak ve defter serileri Osmanlı hükümet yapısı ve buna bağlı bürokrasisinin anlaşılmasında önemli bir yere sahiptir.

BİBLİYOGRAFYA :

Ayn Ali, *Kavânin-i Âli-Osmân*, s. 28-31, 34, 35, 37; Naimâ, *Târih*, I, 54, 55, 60, 75, 371, 377; Hammer, *Staatsverfassung und Staatsverwaltung*, II, 245, 263-264, 277; Uzunçarşılı, *Merkez-Bahriye*, tür.yer.; H. A. R. Gibb - H. Bowen, *Islamic Society and the West*, London 1950, I/1, s. 163, 203; İ. Metin Kunt, *Sancaktan Eyalet: 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*, İstanbul 1978, s. 130-131, 191-198; Ahmet

Mumcu, *Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divan-ı Humayun*, Ankara 1986, tür.yer.; Tuncer Baykara, *Anadolunun Tarihi Coğrafyasına Giriş: Anadolu'nun İdarî Taksimatı*, Ankara 1988, s. 103, 117-118, 122-127; Nejat Göyünç, "Yurtluk-Ocaklık Deyimleri Hakkında", Prof. Dr. Bekir Kütükoğlu'na Armağan, İstanbul 1991, s. 271-273; Mehmet Ali Ünal, "XVI. Yüzyılda Palu Hükümeti", *XI. TTK Bildiriler* (1994), III, 1071-1096; a.mlf., "XVI. ve XVII. Yüzyıllarda Diyarbekir Eyaletine Tabi Sancakların İdarî Statüleri", *Ziya Gökalp Dergisi*, sy. 44, Ankara 1986, s. 31-40; İlhan Şahin, "Timar Sistemi Hakkında Bir Risale", *TD, XXXII* (1982), s. 910; F. Ahmad, "Hükûma, Ottoman Empire", *EP²* (İng.), III, 552-554.



MEHMET İPŞİRLİ

2. Tanzimat Dönemi ve Sonrası. Osmanlı bürokrasisinde modern ve Avrupalı anlamda bir hükümet fikri ve yapısına doğru ilk adımlar II. Mahmud döneminde yapılan reformlarla atılmıştır. Çok hassas bir dönemde tahta geçen ve III. Selim'in tecrübesinden faydalanan II. Mahmud, öncelikle merkezden siyasi iktidarını iade ve toparlama çalışmalarını başlattı. Bu amaçla merkezî otoriteyi sınırlayan güçleri teker teker bertaraf etmeyi planladı ve ilk defa taşrada örgütlenen ve merkezî otoriteyi tanımayan mahallî güçleri (âyan) dağıttı. Ardından 1826 yılında, ulemâ ile birleşerek padişahları tahta çıkarıp indiren yeniçerileri ortadan kaldırdı ve yeniçeri ağalığının yerine seraskerlik müessesesini kurdu. Daha sonra merkezî otoriteyi sınırlayan unsurlardan ulemâyı kontrol altına aldı. Bunu, ilmiye sınıfına diğer memurlara nazaran devlete karşı daha bağımsız davranabilme imkânı veren iktisadî güçlerini, yani kontrolleri altında bulunan vakıf gelirlerini 1826'da kurduğu Evkaf Nezâreti'nde toplayarak ve arkasından bu kurumu bizzat kontrolü altında tuttuğu darphâneye bağlayarak yaptı. Bu şekilde muhalefet yapabilecek grupları ve güçleri etkisiz hale getirdikten sonra 1830'lardan itibaren devletin merkezî yapısında birtakım değişikliklere gitti. Bu amaçla 1836'da yayımladığı bir hatt-ı hümâyûnla sadrazamın başyardımcısı konumundaki sadâret kethüdâlığını Umûr-ı Mülkiye Nezâreti'ne ve merkez bürolarının başkanı olan reisülküttâblığı da Umûr-ı Hâriciyye Nezâreti'ne dönüştürdü. Aynı yıl çavuşbaşılığı da kaldırarak yerine Dîvân-ı Deâvî Nezâreti'ni kurdu. 28 Şubat 1838'de hazîne-i âmiye ile mansûre hazinesini birleştirerek bütün malî işlerin sorumlusu durumundaki Maliye Nezâreti'ni oluşturdu.

Merkez bürokrasisinde bu şekilde ihtisasa dayalı birimlerin kurulması ve bir ku-

sım yetkilerinin bu yeni kurumlar tarafından üstlenilmesiyle birlikte padişahın mutlak vekili olan sadrazamın konumunun da yeniden ele alınması gerekti. Nitekim II. Mahmud 30 Mart 1838 tarihinde sadâreti kaldırdı ve yerine başvekalâti getirdi. Bu düzenleme basit bir isim değişikliğinden öte bir anlam taşıyordu. Zira başvekil mühr-i hümâyûnu elinde bulundurmasına rağmen sadrazamdan farklı olarak artık padişahın mutlak vekili değildi. Öte yandan bu kurum müstakil bir makam olma özelliğini de kaybetmişti; duruma göre nâzırlardan hangisi uygunsa nezâret görevine ilâveten başvekalâet görevini de o üstlenebilecekti. Böylece başvekil, kurulan nezâretlerden meydana gelen kabinenin başkanı ve nezâretler arasında koordinasyonu sağlayan bir görevli olarak sembolik bir konuma indirilmişti. Fakat bu durum fazla uzun sürmedi. Koca Hüseyin Paşa, II. Mahmud'un vefatı üzerine Başvekil Mehmed Emin Raûf Paşa'dan padişahın mührünü zorla alarak kendisinin sadrazamlığa getirilmesini ve böylece bu makamın tekrar ihdas edilmesini sağladı (3 Temmuz 1839).

Kesin tarihi tesbit edilememesine rağmen bu idarî değişikliklerle beraber II. Mahmud'un saltanatının sonlarında kurulan Meclis-i Vükelâ ile modern hükümet sistemine doğru ilk adımlar atılmış oldu. Ancak bu modern anlamda hükümet görünümü değerlendirmesi mahiyet bakımından değil daha ziyade şekli açıdan geçerlidir. Çünkü -aşağıda açıklanan bazı özelliklerin bulunmamasından dolayı- tam bir kabine yapısının varlığından söz edilemez. Meclis-i Vükelâ'da, başvekilin ve başvekalâtin tekrar sadrazamlığa dönüştürülmesinden sonra da sadrazamın başkanlığında haftada iki gün toplanıp önemli devlet işleri görüşülür ve başvekil devletin en yüksek yasama ve yürütme organının başı olması hasebiyle icra işlerinde nezâretler arasında koordinasyonu sağlardı. Her nâzır kendi nezâretinin görev alanına giren işlerden sorumluydu. Başlangıçta bu kurumun yapısal olarak Dîvân-ı Hümâyûn'a da Avrupa kabine sistemine de tam anlamıyla benzemediği görülür; zira divanın adalete dağıtıcı ve tayinleri yapıcı özelliği onda bulunmuyordu. Öte yandan vekillerin padişah tarafından tayin edilmesi ve ona karşı sorumluluk taşımaları kurumu Avrupa'daki benzerlerinden ayıran en önemli özellikti. Meclis-i Vükelâ'nın kolektif bir sorumluluğu yoktu ve bundan dolayı Avrupa'daki kabineler gibi bağımsız bir varlığa sahip değildi. Ge-