

JANDARMA TEŞKİLATININ KURULUŞU SÜRECİNDE BAKER PAŞA'NIN ROLÜ

Ali SÖNMEZ*

ÖZET

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern iç güvenlik teşkilatının oluşumunda temelde iki önemli süreç göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki; Tanzimat Fermanı sonrası uygulamaya konan ve 1846 yılında Zaptiye Müşiriyeti'nin kurulması ile sonuçlanan merkezî iç güvenlik anlayışının tesisi, ikincisi ise 1879 yılından itibaren Jandarma ve Polis teşkilatlarının kademeli olarak kurulmaya başlanmasıdır. Bu safhada göze batan en önemli isim ise Jandarma teşkilatının kuruluş çalışmalarını düzenleyip yürütmek üzere İngiltere'den davet edilen ve 1877 yılında bu konuda bir iç güvenlik raporu hazırlayan Valentine Baker'dir (Baker Paşa). Bu sebeple makale, Baker Paşa tarafından hazırlanan raporun jandarma teşkilatının kuruluş sürecine etkilerine dair bazı tespitleri içermektedir.

Anahtar Kelimeler: Jandarma, Zaptiye, İç Güvenlik, Valentine Baker, Baker Paşa, Meşrutiyet, Osmanlı Devleti, İngiltere.

ABSTRACT

In the formation of modern domestic security organization in the Ottoman Empire two significant processes stand out. The first one is the formation of the domestic security apprehension which appeared after the Tanzimat decree and gave rise to foundation of the Zaptiye Müşiriyeti in 1846. The second one is the gradual establishment of the Gendarme and Police organization from 1879 on. The most outstanding person in this period is Valentine Baker or Baker Pasha who was invited from England. He prepared the preconditions of the establishment of the Gendarme Organization and wrote performed a domestic security report in 1877. Therefore this article covers some findings about the influences of Baker Pasha's report to the formation process of the Gendarme organization.

Key Words: Gendarme, Zaptieh, Domestic Security, Valentine Baker, Baker Pasha, Constitutional Monarchy, The Ottoman Empire, Great Britain.

* Yrd. Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü.

Gülhâne Hatt-ı Hümayûnu Osmanlı tarihi için sadece devlet kurumlarının yeniden yapılandırılması veya kişi hak ve özgürlükleri açısından önemli bir dönüm noktası değildir. Bu süreç aynı zamanda devletin güvenlik meselesine bakışında radikal değişimlerin önünü açan yapısal değişimleri de ifade eder. Bilindiği gibi büyük ölçüde bozulan devlet nizamını yeniden tesis etmeye yönelik ilkeler içeren Gülhâne Hatt-ı Hümayûnu, herkesten gelirine göre vergi alınmasını temin etmek üzere gerekli düzenlemeleri yapmak, askerlik görevini düzenli bir usûle koymak vb. bir takım ilkeleri öngörürken, padişah da fermanın hükümlerine bağlı kalacağını taahhüt ediyordu.

Fermanda ayrıca, mal, can ve ırz güvenliği konusunda şer'i hüküm gereğince bütün tebaaya *emniyet-i kâmile* verileceği belirtilerek, ceza davaları açık ve etraflıca görülmedikçe ve suçlular hakkında şer'i hüküm tertip edilmedikçe, kimsenin cezalandırılmayacağı, kanunların ihlal edilmesi hâlinde tatbik edilecek müeyyideleri havi ceza kanunnamesi çıkarılacağı ve suç işleyen herkesin bu kanuna göre cezalandırılacağı açık bir dille ifade ediliyordu. Ancak gerek mal, can ve namus güvenliğinin sağlanabilmesi, gerekse merkez ve taşrada gerçekleştirilmeye başlanacak olan düzenlemelerin uygulanabilmesi, her şeyden önce merkezin kontrolünde hareket edecek yeni bir güvenlik ağını gerektiriyordu. Uygulamaya konan reformlara karşı çeşitli kesimlerden tepkiler¹ gelebileceğinin farkında olan Bâbîâli, bir çok değişik kurum tarafından yürütülen iç güvenlik idaresinin, asayişin sağlanmasında etkisiz kalacağını farkındaydı.

Bu sorunların halledilebilmesi için Gülhâne Hatt-ı Hümayûnu sonrasında öncelikle bir ceza kanunnamesi hazırlanarak 3 Mayıs 1840 tarihinde yürürlüğe kondu². İç güvenliği yakından ilgilendiren bu yasal düzenlemenin akabinde ülke çapında dağınık hâlde bulunan iç güvenlik birimlerinin merkezîleştirilmesi sürecine geçildi. Öncelikle Derbentçilik, Martolosçuluk, Köprücülük ve Su Yolculuk mükellefiyetleri kaldırılarak, bu çeşit görevler hükümete mâl edildi ve bu gibi hizmetlerde görevli kaza ve köyler halkı devlet vergilerini diğer yurttaşlar gibi ödemekle yükümlü tutuldu³. Ayrıca tezkeresiz yolculuk men

¹ Gülhâne Hatt-ı Hümayûnu sonrasında ortaya çıkan tepkilerle ilgili olarak bkz; Halil İnalcık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", *Bellekten*, Cilt XXVIII, Sayı 112, İstanbul 1993, s. 623-649; Ahmet Uzun, *Tanzimat ve Sosyal Direnişler*, Eren Yayınları, İstanbul 2002.

² Tahir Taner "Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku", *Tanzimat I*, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul 1999, s. 226.

³ Mustafa Nuri Paşa, *Netayic ül-Vukuat*, (Sadeleştiren: Neşet Çağatay), C. III-IV, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1992, s. 291; Cengiz Orhonlu, *Osmanlı İmparatorluğunda Derbent Teşkilatı*, Eren Yayınları, İstanbul 1990, s. 155.

edilerek bir Mürûr Nizamnamesi çıkarıldı⁴. Yapılan bu düzenlemelere paralel olarak Anadolu ve Rumeli'de zabıtları doğrudan merkezce atanan yeni zaptiye birlikleri kurulmaya başlandı. Sonrasında uzun yıllardır tasfiyesine çalışılan tımarlı sipahi örgütü kaldırıldı⁵. Ancak yapılan tüm bu düzenlemelerin merkezî denetimin oluşturulmasında yetersiz olduğunun görülmesi üzerine, tek bir merciden idare edilen müstakil bir güvenlik teşkilatı oluşturmak için Zaptiye Müşiriyeti kurularak⁶, zaptiye birlikleri bu kuruluşun idaresine verildi.

Müşiriyet imparatorluk genelinde etkin bir iç güvenlik organizasyonu kurabilmek için yaklaşık 25 yıl (1846-1870) hızlı bir kanunlaştırma süreci yaşadı. Bu süre içerisinde zaptiye teşkilatının düzenlenmesiyle alakalı olarak ilki 1846 yılında olmak üzere, sırasıyla 1861, 1864, 1869 ve 1870 tarihlerinde nizamname ve talimatnameler yayımlandı⁷. 1870 yılına gelindiğinde Rumeli'de Edirne, Bosna, Prizrin, Selanik, Tuna, Yanya, İşkodra, Anadolu'da Aydın, Ankara, Erzurum, Adana, Hüdavendigâr, Sivas, Trabzon, Kastamonu, Konya, Bağdat, Cezâyir-i Bahr-i Sefid, Hicaz, Halep, Suriye, Trablusgarp, Girit, Lübnan, Kudüs ve Kıbrıs olmak üzere zaptiye birliklerinin kuruluşu toplam 26 bölgede tamamlandı⁸.

Ancak yapılan tüm bu çalışmalara rağmen iki temel konuda başarı sağlanamaması, sistemin daha iyi işlemesine yönelik beklentilerde hayal kırıklığı yaşanmasına sebep oldu. Bu konulardan ilki devletin içerisinde bulunduğu genel malî durumdu ve bu durum kuruluşundan itibaren zaptiye teşkilatının düzenli çalışmasını engelledi. Özellikle Kırım harbi sonrası başlayan dış borçlanma süreci⁹, hükümeti bir yandan zaptiye askerlerinin sayısında indirim yapmaya zorlarken¹⁰, diğer yandan ise zaptiye maaşlarının

⁴ Musa Çadırcı, "Tanzimat Döneminde Çıkarılan Men-i Mürur ve Pasaport Nizamnameleri", *Belgeler*, XV/19, 1993, s. 172.

⁵ *Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA)*, Cevdet Zaptiye, Nr: 2923, 6 Safer 1260/26 Şubat 1844.

⁶ *Takvim-i Vekâyi (TV)*, Nr. 297, 18 Safer 1262/15 Şubat 1846; Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, Cilt II, İstanbul 1922, s. 887.

⁷ Zaptiye birliklerinin düzenlenmesine ilişkin geniş bilgi için bkz; Ali Sönmez, "Zaptiye Teşkilatının Düzenlenmesi (1840-1869)", *Tarih Araştırmaları Dergisi*, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü, Sayı 39, Ankara 2006, s. 199-219.

⁸ *Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA)*, Zaptiye Nezâreti Evrakı, Nr: 2/88, 1285/1868-1869.

⁹ Kırım savaşıyla başlayan süreçte maliyenin içerisinde bulunduğu durum ve özellikle kaimenin yaratmış olduğu sıkıntılarla ilgili geniş bilgi için bkz; Ali Akyıldız, *Para Pul Oldu, Osmanlı'da Kağıt Para, Maliye ve Toplum*, İletişim Yayınları, İstanbul 2003. Murat Hulkiender, *Bir Galata Bankerinin Portresi George Zarifi (1806-1884)*, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul 2003.

¹⁰ 1861 tarihli zaptiye teşkilat nizamnamesinin hazırlık aşamasında Anadolu ve Rumeli'deki zaptiye miktarının yaklaşık 60 bin olduğu belirtilerek, miktarın yarı yarıya indirilmesi

ödenmesinde büyük sıkıntılar yaşanmasına sebebiyet verdi. Nitekim 1864 yılında Yenipazar sancağında görev yapan zaptiye birliklerine altı aydır maaş ödenemiyordu¹¹. Urfa sancağında ise görev yapan zaptiye neferlerinin, maaş ve tayınları yetersiz olduğundan, sayılarının düşürülmesi ve bir miktar da vergi konularak maaşlarında iyileştirme yapılması bölge yöneticilerinden istenmekteydi¹². Bu ve buna benzer durumlara çare bulabilmek için farklı yöntemlere başvurulduğu da olmaktadır. Örneğin İşkodra'da nizamiye ve zaptiye askerlerinin ödenmeyen maaşlarının, komşu vilayet gelirlerinden karşılanması¹³; Trablusgarb vilayeti vergi fazlasının merkez vilayet zaptiye maaşlarına ilave edilmesi¹⁴ gibi uygulamalara sıkça rastlanır olmuştur.

Mevcut durum 1870'li yıllarda artarak devam etti. 1878 yılında Yanya Valisi Ahmed Rasim Paşa, zaptiye memurları ve askerlerinin görev yerlerini terk etmekte olduklarını, hatta bazı bölgelerde halkın kendi aralarında para toplayarak, bu durumu engellemeye çalıştıklarını ve dolayısıyla zaptiye askerlerinin maaşlarına bir miktar zam yapılması gerektiğini hükümete bildirmekteydi. Aynı şekilde Halep'te maaşlarını alamamaları sebebiyle zaptiyelerin perişan oldukları ve askerlerin zaptiye olduklarının ancak bellerindeki palaskalardan anlaşılabilirdiği belirtilerek duruma bir an önce çare bulunması istenmekteydi¹⁵.

Malî durum dışında zaptiye birlikleri açısından bir diğer sorun ise doğrudan teşkilatın genel yapısıyla alakâlıydı. Her şeyden evvel kuruluşu gereği polis-jandarma vazifesini aynı anda yapmaya çalışan ve genel olarak şehir merkezlerinde konuşlandırılan zaptiye birlikleri, kırsal alanda meydana gelen eşkıyalık vs. olaylara müdahalede etkili olamadı. Gerçi bu durum savaş veya isyanların yoğunlaştığı dönemlerin dışında pek fazla sorun yaratmadı. Ancak 1870'li yılların ortalarından itibaren özellikle de Balkanlarda görülen isyanları bastırmada yetersiz kaldığı açıktı. Nitekim 1873-75 yılları arasında Bosna-Hersek ve Karadağ'da ortaya çıkan karışıklıklar Bulgaristan'a sıçramıştı. Filibe hükümetinin, zaptiye sayısının yetersizliğinden dolayı¹⁶, isyanı bastırmak için

gerektiği üzerinde durulmuştur. Bâbiâli Evrak Odası Sadâret Amedî Kalemî (BEO, A.AMD), 93/75, 24 Recep 1277/5 Şubat 1861.

¹¹ BEO Sadaret Mektûbî Kalemî Mühimme (A.MKT.MHM), 328/12, 27 Şevval 1281/25 Mart 1865.

¹² BEO, A.MKT.MHM, 403/59, 6 Zilhicce 1284/30 Mart 1868.

¹³ BEO, A.MKT.MHM, 361/9, 23 Rebiyülevvel 1283/5 Ağustos 1866.

¹⁴ BEO, A.MKT.MHM, 420/67, 2 Cemaziyelahir 1285/19 Eylül 1868.

¹⁵ Ali Akyıldız, **Para Pul Oldu, Osmanlıda Kâğıt Para, Maliye ve Toplum**, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 283.

¹⁶ Nitekim, isyan başladığında Filibe sancağında yalnızca 385 zaptiye vardı. Mahir Aydın, **Osmanlı Eyaletinden Üçüncü Bulgar Çarlığına**, Kitabevi, İstanbul 1996, s. 214.

başıbozuklardan yararlanması ve bu durumun Müslüman halk ile Bulgarları karşı karşıya getirmesi, Bulgarlara karşı yapılan bir soykırım olarak Avrupa basınına konu olmuştu. Devlet, bir müdahale olabileceği endişesi ile 21 Şubat 1876'da vilayet valilerine gönderdiği talimatta, iç güvenliği sağlamakla görevli zabıta sisteminde yeni düzenlemelere gitmeleri tavsiyesinde bulunmaktaydı¹⁷. Ancak tüm bu çabalar yeterli olmadı. Osmanlı-Rus savaşıyla başlayan dönem, Avrupa Devletleri'nin Osmanlı Devleti'nin iç işlerine daha fazla müdahale etmelerini mümkün kılan diplomatik bir zeminin ortaya çıkmasına sebep oldu¹⁸. Bu zeminin en önemli baskı araçlarından birisi ise iç güvenlik ve iç güvenlik sisteminin yeni baştan tanzimiydi.

Valentin Baker'in İstanbul'a Gelişi ve İç Güvenliğe Dair Raporu

Osmanlı yöneticileri de iç güvenliği sağlayabilecek yeni bir teşkilatın kurulmasını gerekli görüyorlardı. Çünkü bu konunun başarıya ulaşması bir yandan yabancı devletlerin güvenliği bahane ederek Osmanlı Devleti'nin iç işlerine müdahale gerekçelerini ortadan kaldıracak diğer taraftan ise merkezî otoriteyi taşranın en ücra köşelerine kadar yaygınlaştıracaktı. Ancak ülkede ne jandarma ve polis eğitimi yapan bir okul, ne de bu sistemi yakından tanıyan bir kadro vardı. Bu nedenle iç güvenliğin kapsamlı bir şekilde ele alınması için, Avrupa'dan, özellikle de İngiltere ve Fransa'dan subayların getirilmesine karar verildi. İlk olarak, İngiltere'den General Valentine Baker¹⁹, iç güvenliğe yapılacak düzenlemelerin mahiyetini tespit etmek üzere İstanbul'a davet edildi. Kendisinden bir rapor hazırlaması istenen Valentine Baker, bu konudaki çalışmasını 21 Mart 1877 tarihinde Sadarete sundu.²⁰ Rapor iç güvenliğin aksayan yönleri, yapılması gereken ıslahatlar ve masraflar olmak üzere üç

¹⁷ Roderic H., Davison, **Osmanlı İmparatorluğunda Reform**, (Çev: Osman Akınhay), Cilt: 1, Papirüs Yayınevi, İstanbul 1997, s. 91.

¹⁸ Nadir Özbek "Osmanlı İmparatorluğu'nda İç Güvenlik, Siyaset ve Devlet, 1876-1909", **Türklük Araştırmaları Dergisi**, 16, İstanbul 2004, s. 71.

¹⁹ 1827 yılında İngiltere'de doğan Valentine Baker, genç bir asker olarak Kırım savaşında görev almış ve sonrasında çeşitli görevlerde bulunarak generalliğe kadar yükselmiştir. 1873 yılında Horasan bölgesine giderek, Rusların Asya'da ilerleyişine ait bilgileri toplayan Baker, 1874 yılında İngiltere'ye dönmüştür. 1877 yılı başında, Jandarma teşkilatını kurma çalışmalarını yürütmek üzere Osmanlı hizmetine girerek Jandarma Heyetinin başına geçmiştir. Osmanlı-Rus harbi sırasında Osmanlı ordusunda da görev yapan Baker, 1879 yılı sonlarında müfettiş sıfatıyla doğu vilayetlerini teftiş etmek üzere görevlendirilmiştir. 1882 yılına kadar bu görevde kalan ve bölgedeki Ermenileri kıskırttığı gerekçesiyle hakkında pek çok suçlamalar yapılan Baker, bu tarihte Mısır'a giderek Mısır Polis teşkilatının düzenlenmesi görevini üstlenmiş ve ölüm tarihi olan 1887 yılına kadar bu görevde kalmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz; Ann Baker, **A Question of Honour The Life of Lieutenant General Valentine Baker Pasha**, London 1996.

²⁰ BOA, Yıldız Esas Evrakı (Y.EE), Nr: 112/20, 9 Mart 1293/21 Mart 1877.

kısımdan oluşmaktaydı. Beş madde olarak kaleme alınan ilk bölümde, imparatorluk genelinde görev yapan zaptiye sayısını 60.888 kişi olarak belirten Baker, sistemde gördüğü aksaklıkları şu noktalarda toplamıştır:

- 1- Polis ile Jandarma vazifelerinin ayrı birimlerce ifa edilmemesi.
- 2- Zaptiye birliklerinin tertip ve hareketlerine dair teftişlerin gereği gibi yapılamaması.
- 3- Gerek İstanbul gerekse diğer vilayetlerde zabıt ve neferlerin iç güvenliğe ilişkin vazifelerini tahsil edebilecekleri okulların bulunmaması.
- 4- Zabıtların vazifelerine dair matbu nizamnameler hazırlanmasına rağmen kendilerine görevlerine ilişkin ayrıntılı talimathamelerin verilmemesi.
- 5- Gerektiği zamanlarda vilayet veya çeşitli mahallere sevk edilecek yedek kuvvetlerin bulundurulmaması.

Hazırlamış olduğu raporuna yapılması gereken düzenlemeler ile devam eden Baker, bu konudaki tespitlerini ise şu şekilde sıralamaktadır:

1- Ülke güvenliğini sağlayacak zaptiye kuvvetleri polis ve jandarma olarak ikiye ayrılmalı ve polis mülki, jandarma ise askerî usulle tertip edilmelidir. Polis olarak istihdam edilecekler bu işleri bilen ve sabıkalı kesimi iyi tanıyan kişilerden seçilmelidir. Söz konusu polis birlikleri İstanbul ve İzmir gibi büyük şehirlerde ülkenin dahilî inzibatını sağlarken, köy ve kasabaların güvenliğini ise Avrupa'da olduğu gibi Jandarmaya bırakılmalıdır.

2- İmparatorluk genelinde görev yapan ve yaklaşık 61 bin kişiden oluşan zaptiye birliklerinin hâl ve hareketleri ile miktarlarının kontrolü için, gerekli mahallere acilen teftiş heyetleri gönderilmelidir. Teftişlerin ve istenilen gelişmelerin sağlanabilmesi için jandarma birlikleri fırkalara ayrılarak, yürürlükte olan bölük ve tabur usulü değiştirilmeli, nezaret mahali eskiden olduğu gibi bırakılmalıdır. İmparatorluk halkı çeşitli milletlerden meydana geldiğinden İrlanda Adası jandarma usulünün uygulanması yerinde olacaktır. Eğer uygun görülürse hem bu işler hem de İstanbul'da jandarmaya ilişkin eğitim verecek okul için İrlanda'dan yabancı zabıtlar ve muallimler davet edilebilir. Ancak, gelecek olan zabıt ve muallimlerin gerek Türkçe eğitim vermeye hazır olabilmeleri için yanlarına yabancı dil bilen yerli zabıtlar verilmeli ve altı ay içerisinde bir sınav yapılarak durumları tetkik edilmelidir. Eğer tüm bu şartlar yerine getirilirse kısa süre içerisinde yabancı zabıt ve muallimlere de gerek kalmayacaktır. Ayrıca Yemen ve Hicaz gibi vilayetlere sevk olunacak müfettiş ve muallimlerin "ehl-i İslam" ve yetenekli zabıtlardan seçilmesi şarttır.

3- İstanbul'da tesis olunacak okula kabul edilecek olan zabıtlar, eğitilmelerini tamamladıktan sonra, diğler fırkalara tahsil ve talim vermek üzere taşıraya sevk olunmalıdır. Böylece kısa süre içerisinde jandarma fırkaları vazifelerini icra etmeye başlayabileceklerdir. İrlanda'dan gelecek muallimler bu işlerde tecrübeli olduklarından, kurulacak olan okulda şimdilik bir muallim zabıtle, on adet serçavuşun istihdamı yerinde olacaktır.

4- Bu hususların gerçekleştirilebilmesi için tecrübeli ve kıdemli zabıtlarla, gelecek olan yabancı muallimlerden oluşan bir komisyon teşkil edilmeli ve jandarmaya dair bir nizamname kaleme alınmalıdır. Bu nizamnamenin matbu nüshaları da vazifelerini bilmek ve ona göre hareket etmelerini sağlamak üzere tüm zabıtlere dağıtılmalıdır.

5- İstanbul dışında meydana gelecek olan hadiselerin önlenmesi amacıyla, şehir merkezinde bulunan fırkalardan bir miktar süvari ve piyade ihtiyaten hazır tutulmalıdır. Böylece gerek başıbozuklar gerekse asâkir-i nizâmiye ve redif birliklerine gerek kalmayacaktır.

Raporun üçüncü ve son bölümü "Mesârifât ve Tahsisât" başlığını taşımaktadır. Baker'a göre, bu düzenlemelerin tümünü yürütmek üzere bir Jandarma Heyetinin kurulması gereklidir. Bu heyetin kurulması için harcanacak miktarın fazla görünebileceğini, ancak sağlayacağı faydaların çok daha önemli olduğunu belirten Baker, Jandarma Heyetine ilişkin ayrıntıları şöyle sıralamaktadır:

Ferik rütbesi maaşından ayrı umum kumandan	:	Yıllık 1200 lira
2 Ordu Müfettişi zabıtine 1200 liradan	:	" 2400 lira
4 Fırka Müfettişi zabıtine 800 liradan	:	" 3200 lira
12 Alay Müfettişi 500 liradan	:	" 6000 lira
1 Muallim zabıt	:	" 600 lira
6 Muallim Serçavuş 200 liradan	:	" 1200 lira
1 Baş Katip	:	" 400 lira
Mesârif-i rah olarak günde birer lira	:	" 2600 lira
Toplam	:	17500 lira

Hazırlamış olduğu raporda Polis teşkilatına dair düşüncelerine de yer veren Baker, *Polisin Vezâifine Dairdir* başlığı taşıyan bölümde, polisin tertip ve

teşkili için Fransız veya İngiltere polis usulüne vâkıf bir zabıt ile beş adet serçavuşun getirilmesi önerisinde bulunarak, asıl işinin jandarma teşkilatının kuruluşunu sağlamak olduğundan bahisle, bu konuyla ilgili daha fazla ayrıntıya gerek olmadığını belirtmiştir.

Valentine Baker tarafından hazırlanan raporun, Meclis-i Vükelâ'da kabul görmesi üzerine, öncelikle Jandarma Heyetinin kuruluş çalışmalarını gerçekleştirmek üzere Sadaret bünyesinde bir komisyon oluşturuldu. Komisyon jandarma heyetinin kuruluş esasları ile görev alacakların maaşlarına dair son kez Baker'in görüşünü aldı. Senelik 2400 lira maaş talep eden Baker, iki Ordu Müfettişine 2400, dört Fırka Müfettişine 3200, 12 Alay Müfettişine 6000, bir Muallim Zabıtaya 600, altı Muallim Serçavuşa ise 1200 lira verilmesini ve kontrat müddetlerinin üç yıl olmasını istedi. Baker'in vermiş olduğu teklifi kabul eden komisyon, kontratların yapılarak, memuriyetinin önemine binaen Baker'e Mirliyalık rütbesi verilmesini kararlaştırdı. Komisyonda ayrıca, senelik olarak Jandarma Heyetine verilmesi gereken toplam 15800 lira tutarındaki maaşın, bu senelik "dahiliye zuhurat tertibatından" ödenmesi, sonraki yıl ise zaptiye bütçesine ilave edilmesi karara bağlanarak, hazırlanan mazbata Babîâlî'ye gönderildi²¹. Hemen ardından da Zaptiye Müşiriyeti bünyesinde ve Baker Paşa başkanlığında bir Jandarma Heyeti oluşturuldu²². Görevi imparatorluk genelinde jandarma teşkilatının kuruluş çalışmalarını yürüterek, bir jandarma nizamnamesi hazırlamak olan heyette görev alanların isimleri şöyleydi:

- | | |
|---------------|---------------|
| 1- Baker Paşa | 10- Baker |
| 2- Şoldhem | 11- Brisko |
| 3- Moris Kost | 12- Estudi |
| 4- Blont | 13- Viti |
| 5- Şnig | 14- Aleksi |
| 6- Norton | 15- Tahir Bey |
| 7- Fost | 16- Azmi Bey |
| 8- Svair | 17- Heris |
| 9- Kob | 18- Ziver Bey |

²¹ BOA, Ayniyat, Nr: 1063, s. 152, 15 Rebiülâhir 1294/29 Nisan 1877.

²² Devlet Salnamesi, Sene 1295, s. 214.

Zaptiye Birliklerinin Jandarmaya Dönüştürülmesi

Baker Paşa'nın hazırladığı rapor doğrultusunda yürütülen çalışmalar devam ederken, Berlin Antlaşması'ndan sonra, Avrupalı devletlerin Makedonya ve Doğu Anadolu vilayetlerinde idarî reformlar yapılmasına yönelik talepleri de gün geçtikçe artmaya başladı. İngiltere, 8 Ağustos 1878 tarihinde Layard'a gönderdiği talimatta, Anadolu İslahatına dair bir program açıklamaktaydı²³. İlk maddesinde, Anadolu Vilayetlerinde oluşturulması istenen Jandarma kuvvetlerinin, Avrupalı subayların komutasına verilmesi olarak açıklanan program, Layard tarafından, uygulanması için bir nota hâlinde Babîâli'ye sunuldu (19 Ağustos 1878)²⁴. Babîâli tarafından 24 Ekim 1878 tarihinde Layard'a verilen cevapta; jandarma teşkilatında yabancı subayların ancak teşkilat tamamlanıncaya kadar bulunabileceği, ıslahatların yapılmasına en büyük engelin ise malî imkansızlıklar olduğu belirtilerek çalışmaların devam ettiği bildirildi²⁵. Yaşanan gelişmelerden memnun olmayan İngiltere 27 Ekim 1879 tarihinde ıslahat isteklerini bir kez daha yineledi. Bu kez, o sıralarda Jandarma Heyeti başkanlığını yürüten Baker Paşa'nın, Doğu Anadolu'da büyük bir göreve atanması da teklif edilmekteydi²⁶.

Babîâli 15 Kasım 1879 tarihli cevabında, ıslahatların ekserisinin yapıldığını, eksik kalanların da en kısa sürede giderileceğini bildirdiği gibi, Baker Paşanın genel müfettiş göreviyle doğu vilayetlerine gönderilmesine 6 Aralık 1879 tarihli irâde ile karar verildi²⁷. İngiltere'nin olası müdahalesini engelleyebilmek için ise, hazırlıkları devam eden jandarma nizamnamesinin tamamlanması beklenmeden, jandarma teşkilatının kurulması kararı alındı. Said Paşa imzasıyla 20 Kasım 1879 tarihinde Seraskerliğe gönderilen tezkerede²⁸, şu emirler tebliğ edilmekteydi;

²³ Cevdet Küçük, *Osmanlı Diplomasisinde Ermeni Meselesinin Ortaya Çıkışı 1878-1897*, İstanbul 1984, s. 18; Bilâl Şimşir, *Osmanlı Ermenileri*, Bilgi Yayınevi, İstanbul 1986, s.170; Ali Karaca, *Anadolu İslahatı ve Ahmet Şâkir Paşa (1838-1899)*, Eren Yayınları, İstanbul 1993, s. 39.

²⁴ Ali Karaca, *a.g.e.*, s. 39.

²⁵ İngiliz Elçisi Layard, İngiliz Dışişleri Bakanı Salisbury'e 30 Ekim 1878 tarihinde çektiği telgrafta, Jandarma Teşkilat Yasasının Baker Paşa'nın tavsiyelerine uyularak Devlet Şurasınca hazırlandığını belirtmektedir. Bilâl Şimşir, *a.g.e.*, s. 188.

²⁶ Cevdet Küçük, *a.g.e.*, s. 53; Bilâl Şimşir, *a.g.e.*, s. 324; Ali Karaca, *a.g.e.*, s. 40.

²⁷ BOA, İrâde Dahiliye (İ.DH), Nr: 64547, 21 Zilkâde 1296/6 Aralık 1879. Baker'in doğu vilayetlerini teftişiyle ilgili olarak geniş bilgi için bkz; Musa Çadırcı, "II. Abdülhamit'e Sunulan Bir Lâyiha, Heyet-i Teftişiye'nin Geşt ü Güzâr Eylemiş olduğu Mahallerin Ahvâliyle Heyet-i Mezkûr'un Harekâtı", *OTAM*, Sayı 3, Ankara 1992, s. 413-485.

²⁸ Tezkerenin tam metni Süheyl İzzet tarafından yayınlanmıştır. Süheyl İzzet, *Jandarma Teşkilatının 61. Yıl Dönümü*, Çorum 1930, s. 4.

- 1- Asâkir-i Zaptiyenin jandarma usulüne göre tertip ve teşkil edilerek, bir Vilâyât Jandarma Nizamnamesi'nin hazırlanması
- 2- Bu nizamname hazırlanana kadar asâkir-i zaptiye işlerinin Zaptiye Nezareti'nden alınarak Seraskerliğe bağlanması ve Nezaret bünyesindeki Meclis-i Fırka-i Zaptiyenin Seraskerliğe nakledilmesi
- 3- Zaptiye Nezareti'nin bundan sonra sadece İstanbul ve mülhakatının işlerine bakacağı
- 4- İstanbul'da kurulacak olan Jandarma Meclisinde aza ve vilayetlerdeki jandarma birliklerinde eğitmen olarak yabancılardan birkaç kişinin istihdam edilmesi²⁹.

Yeni düzenlemeye göre, bu tarihe kadar Müşiriyet bünyesinde görev yapan zaptiye teşkilatı jandarmaya çevrilerek, Seraskerliğe bağlanmış ve Seraskerlik bünyesinde bir Jandarma Dairesi teşkil edilmiştir. Bu kararın, Avrupalı Devletlerin Gayrimüslimlerin mahalli jandarma birliklerinde nüfusları nispetinde temsil edilmeleri yönünde baskı uyguladıkları bir ortamda gündeme gelmiş olması hayli önemlidir. Buradaki amaçlardan birisi taşradaki güvenlik birimlerinin, yerel güç odaklarının ve bunların aracılığıyla da Avrupalı Devletlerin etkisi altına girmelerinin önünü almaktır³⁰. Bu kaygılar sebebiyle, hazırlanmasına büyük çaba sarf edilen Jandarma Nizamnamesi 15 Nisan 1880 tarihinde tamamlanmasına rağmen yürürlüğe konmamış³¹, teşkilat çıkarılan talimatnameler doğrultusunda yavaş yavaş kurulmaya başlanmıştır³².

Sonuç olarak 1840-1879 yılları arasında genel hatlarıyla Zaptiye müşiriyeti idaresine bırakılan iç güvenlik uygulaması, gerek yapısal ve gerekse de 1870'lerin ortalarından itibaren gittikçe ağırlaşan siyasal ve ekonomik koşullara uygun olmadığı gerekçesiyle yeni baştan ele alınarak düzenlenmeye çalışılmış ve daha önce ordu da dahil diğer pek çok alanda izlenen yabancı

²⁹ Hikmet Tongur, *Türkiye'de Genel Kolluk Teşkil ve Görevlerinin Gelişimi*, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yayını I, Kanaat Basımevi, Ankara 1946, s. 220. Halim Alyot, *Türkiye'de Zabıta (Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu)*, Ankara 1947, s. 113.

³⁰ Nadir Özbek, *a.g.m.*, s. 75.

³¹ Jandarma teşkilatı 1903 yılına kadar çıkarılan talimatnamelerle yürütülmüş ve bu tarihte meydana gelen Makedonya hadiselerinin ardından ayrıntılı bir Jandarma Nizamnamesi hazırlanarak kademeli şekilde yürürlüğe konulmuştur. Nadir Özbek, *a.g.m.*, s. 75.

³² Nitekim Seraskerlikten Jandarma Dairesine 16 Şubat 1881 tarihinde yazılan, yabancı subayların yanlarında alay beyleri ile birlikte vilayetlere gönderilmesi ve birliklerin kurulmaya başlanması emrine göre, Bitlis ve Erzurum'a Norton ve Coope atanırken, Şoldhem Şam'da, Bersild Halep'te, Baker İzmir'de, Blont Urfa'da, Sining ise geçici olarak İstanbul'da görevlendirilmişlerdir. Halim Alyot, *a.g.e.*, s. 120; Hikmet Tongur, *a.g.e.*, s. 221; Bilal Şimşir, *a.g.e.*, s. 407.

uzmanlardan yararlanma pratiği iç güvenliğin yeni baştan tanzimi işinde de devreye sokulmuştur. Bu amaçla ve özellikle de Valentine Baker'in hazırladığı rapor doğrultusunda Jandarma teşkilatının kuruluş çalışmaları başlatılmıştır. Ancak bu konunun, özellikle Berlin Kongresi sonrası, Makedonya ve Anadolu Islahatı meselesi çerçevesi içine dahil edilmesi, jandarma teşkilatının oluşturulması çabalarını uluslararası bir sorun hâline getirecektir. Bu aşamadan itibaren teşkilatın kuruluş çalışmaları, Osmanlı Devleti ile İngiltere'nin başını çektiği Avrupalı Devletler arasındaki siyasî mücadelenin şekillendirdiği bir ortamda gelişecek ve Osmanlı Devleti mümkün olduğunca kendi kontrolünde hareket etmesini istediği jandarma teşkilatını, 1881 yılından itibaren imparatorluk genelinde kurmaya başlayacaktır.