

Keyifli Okumalar Dileriz

Binlerce kategoride milyonlarca PDF e-kitap, ders kitapları, dergiler ve romanlara platformumuz üzerinden ücretsiz ulaşabilirsiniz.

RESMİ WEB SİTEMİZ

<https://rantey.org>

Yedek ve Duyuru Kanallarımız

Sitemize erişim engeli gelmesi veya adres değişikliği durumunda aşağıdaki kanallardan güncel giriş adresine erişebilirsiniz:

- Telegram: <https://t.me/birkitapbir>
- WhatsApp Kanalımız : <https://whatsapp.com/channel/0029VbDHv8uE50Us4lvMoc0Y>

TANZİMAT DEVRİNDE
OSMANLI
MAHALLÎ İDARELERİ
(1840-1880)

İlber ORTAYLI



TÜRK TARİH KURUMU

**TANZİMAT DEVRİNDE
OSMANLI MAHALLÎ İDARELERİ
(1840 - 1880)**

Birinci Baskı : 2000
İkinci Baskı : 2011
Üçüncü Baskı : 2018

ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU
T Ü R K T A R İ H K U R U M U Y A Y I N L A R I
VII. Dizi - Sayı: 178³

TANZİMAT DEVRİNDE OSMANLI MAHALLÎ İDARELERİ (1840 - 1880)

İlber ORTAYLI

4. Baskı



Ortaylı, İlber, 1947-

Tanzimat devrinde Osmanlı mahalli idareleri, 1840-1880 / İlber Ortaylı. — 4. baskı.
— Ankara : Türk Tarih Kurumu, 2020.

xiii, 273 s. : tıpkıbasım; 24 cm. — (AKDITYK Türk Tarih Kurumu yayınları ; VII.
Dizi-Sayı: 178³)

Bibliyografya ve indeks var.

ISBN 978 - 975 - 16 - 1226 - 7

1. Yerel yönetimler _ Osmanlı, 1840-1880. I. E.a. II. Dizi.

320. 956101542

Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yönetim Kurulu'nun 19.02.2020 tarihli ve 793/53 sayılı kararı gereği 5.000 adet basılmıştır.

ISBN: 978-975-16-1226-7

Kapaktaki Fotoğraflar:

TTK Arşivi: OFS, D: 91, B: 1-30 (Bursa Belediye Dairesi)

OFS, D: 112, B: 18-4 (Muğla Belediye Dairesi)

Kapak Tasarım: Emine ÇAKIR

Baskı



Tel: (0312) 285 14 10

info@tayfunmedya.com.tr

www.tayfunmedya.com.tr

Sertifika No: 47235

Ücretsiz PDF Kitap Arsivi - <https://rantey.org>

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	IX
ÜÇÜNCÜ BASKIYA ÖN SÖZ	XI
KISALTMALAR.....	XIII

GİRİŞ

YEREL YÖNETİMDEKİ GELİŞMELER	1
Mahallî İdare Geleneği; Abartma ve Gerçek Üzerine	4

BİRİNCİ KESİM

19. YÜZYILDA OSMANLI YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN DOĞUŞU

BÖLÜM I

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM GELENEĞİNİN OLUŞMASI.....	11
Klasik Dönem Yönetiminin Mirası.....	11
Yeni Devir ve Yeni Kurumlar	15
Seçim Denen Kurumun Girişi.....	20

BÖLÜM II

MERKEZİYETÇİLİK ÇAĞINDA YEREL YÖNETİMİN GELİŞMESİ .	29
Zorunlu Modernleşmenin Yansıması	29
Tanzimatın İlk Uygulaması; Muhassıllık Meclisleri	33
Meclis Üyelerinin Seçim Usulü	37
Meclisler Nasıl Çalışıyordu?	38
Meclislerin Yapısı ve Sorunlar	41
Uygulamada Değişiklikler	43
Başkente Davet Edilen Eyalet Temsilcileri.....	45

BÖLÜM III

AVRUPA'NIN REFORM İSTEKLERİ VE BABİÂLÎ'NİN KARŞI
ÖNLEMLERİ..... 47

Islahat Fermanı ve Reform Sorunu.....	47
Lübnan Olayları ve Lübnan Nizamnamesi Örneği.....	52
Reformun Deneme Uygulamaları.....	54
Tuna Vilâyeti ve Midhat Paşa.....	57
1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerinin Ana Hatları.....	62
Uygulamanın Yaygınlaşması	63
(1287) 1871 İdare-yi Umumiye-yi Vilâyet Nizamnamesi.....	64
Ayrıcalıklı Statüsü Olan Vilâyetler	65

BÖLÜM IV

VİLÂYET YÖNETİMİNDE İDARE MECLİSLERİ.....	71
Yeni Vilâyet Yönetimi ve Meclisler	71
Vilâyet İdare Meclisleri ve Gayrimüslim Cemaatler.....	75
Meclislerin Yapısı ve Üyelerin Çalışması	79
Liva ve Kaza İdare Meclisleri	81
Karışık Bir Seçim Usulü	83
Adliye Teşkilatında ve Vilâyet İhtisas Komisyonlarındaki Seçimli Üyeler	85
Vilâyet Umumi Meclisleri	90
Vilâyet Meclisleri Geleneği ve İlk Osmanlı Mebuslar Meclisi	93

BÖLÜM V

KÜÇÜK YERLEŞMELERDE YEREL YÖNETİM DÜZENİ.....	99
Osmanlı Nahiye Yönetimi ve Nahiye Meclisleri.....	100
Nahiye Yönetimine Avrupa'nın Müdahalesi ve 1876 Tarihli İdare-yi Nevahi Nizamnamesi	103
Nahiye Yönetiminin Aksaklıkları.....	105
Mahalle ve Köy Yönetimi	107
Vilâyet Nizamnamesine Göre Köy Yönetimi.....	112

İKİNCİ KESİM

OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA MODERN BELEDİYELER

BÖLÜM VI

TANZİMAT'TAN SONRA BELEDİYENİN KURULUŞU	121
Modern Belediyelerin Kuruluş Nedenleri.....	125
Geleneksel Osmanlı Şehir Yönetiminden Modern Belediyeye	126
İhtisab Nazırlığı.....	131
Tanzimat Yöneticilerinin Modern Belediye Anlayışı.....	132
İstanbul'da Şehremanetinin Kurulması.....	134
Şehremanetinin Organları	136
Mali Durum ve Personel	139
Başarısız Bir Kuruluş	141
İntizam-ı Şehir Komisyonu	142

BÖLÜM VII

ALTINCI DAİRE-Yİ BELEDİYE	145
Beyoğlu Semtindeki Modern Belediye	145
Altıncı Daire-yi Belediye'nin Organları ve Görevleri	148
Beledi Kolluk ve Belediye Yargı	152
Altıncı Dairenin Mali Durumu ve Faaliyeti	153
Altıncı Daire Nasıl Örnek Oldu.....	158

BÖLÜM VIII

ÖRGÜTLENEMEYEN BELEDİYE	161
1868 Yılı: İstanbul Şehremaneti'nin Yeniden Düzenlenişi	161
Dersaadet Belediye Kanunu Meclis-i Mebusan'da.....	167
Bugüne Kadar Tamamlanamayan Örgütlenme.....	171

BÖLÜM IX

OSMANLI VİLÂYETLERİNDE MODERN BELEDİYELER.....	175
Osmanlı Şehirlerinde Geleneksel Yönetimin Çözülmesi.....	175
1871 Vilâyet Nizamnamesine Göre Belediye İdareleri	179
Osmanlı Şehirlerinde İlk Örgütlü Belediyeler.....	182
Osmanlı Avrupası Şehirlerinde İlk Belediyeler	183
Osmanlı Asyası Şehirlerinde İlk Belediyeler	185
1877 Vilâyetler Belediye Kanunu ve Getirdiği Kurumsal Yapı	190
Belediye Seçimi ve Belediye Personeli	194
Belediyelerin Mali Güçsüzlüğü	194

BÖLÜM X

MODERN OSMANLI BELEDİYELERİ VE KENT HİZMETLERİ .	199
Belediyelerin İmar Denetimi ve Kent Altyapısını Kurma Çabaları	199
Kentsel Altyapı ve Belediyeler	203
Osmanlı Belediyelerinin Kolluk Sorunu, Beledî Ceza ve Fiyat Kontrolü	206
Beledî Denetim ve Ceza ile İlgili Nizamnameler	207
Belediyenin Fiyat Tesbiti ve Kontrolü	210
Şehrin Ekonomik Hayatını Düzenleyici Tesislerin Kurulması	213
Osmanlı Belediyelerinin Koruyucu Amaçlı Örgüt ve Hizmetleri.....	214
Osmanlı Belediyeleri ve Şehir Hizmetleri	224
SONUÇ.....	235
KAYNAKLAR	239
DİZİN	247
EKLER	253

ÖN SÖZ

Bu çalışma 1970'li yılların başında kaleme alınmış ve Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi tarafından bastırılmıştı. O günlerde Türkiye belediyeleri önemli malî, hukukî sorunlarla karşı karşıyaydı. Genç tarihçi olarak bu hukukî ve malî zaafın köklerini Tanzimat döneminde aramak gereğini hissettik ve konuyu ele aldık. O günden beri yirmibeş yıl geçmiş olmasına rağmen bu dalda çok sayıda araştırmalar yapıldığı söylenemez. Oysa mahallî idare konusu gittikçe önem kazanmakta olduğundan konunun anlaşılması için tarihî temellerin bilinmesi ve incelenmesi gerekmektedir. Yakın gelecekte bu araştırmamızın aşılması dileğiyle Türk Tarih Kurumunun bir hayli değiştirilmiş üçüncü baskıyı üstlenmesini şükranla karşılıyorum.

Türk Tarih Kurumu Yayın Komisyonu çalışanlarına, dizini yeniden hazırlayan öğrencim Hakan Kaynar'a teşekkürü bir borç bilirim.

Ankara, Kasım 1999

ÜÇÜNCÜ BASKIYA ÖN SÖZ

Tanzimat'tan sonra belediyeler ve vilâyet yönetiminde mahalli halkın katılımı ile oluşan kurullar üzerine yazdığım tezin basımı 40 yılı geçiyor. Gerek vilâyet yönetimi üzerinde kaleme alınanlar daha ziyade bazı önemli valilerin gerçekten ilmi biyografileri ve belediyeler üzerine tetkikler henüz bu mühim mevzunun bir büyük tractatus (deneme ve yorum ve belgelerin külliyyatı) şeklinde ortaya çıkmaması düşündürücüdür. Mütevazı tezimizin 1974'ten beri müteaddit basımı ve Türk Tarih Kurumu'nda 3. Baskıya konu olması sevindirici buluyorum. Bazı gözden geçirmelerle yeniden okuyuculara sunulan bu çalışma yakın gelecekte yeniden ele alınmak ve 1920'lere kadar uzatılmak ihtiyacındadır. Ümit ederiz ki bu arada belediyeler üzerine müstakil çalışmalar olur ve bu müstakbel tezler Osmanlı vilâyetlerinin tahrir defterleri ve idari yapılar üzerinde kaleme alınan monografileri tamamlayıcı olur. Türk Tarih Kurumu'na eseri tekrar baskıya hazırladıkları için teşekkürü bir borç biliyorum.

İlber ORTAYLI
Gümüşsuyu - Ocak 2018



KISALTMALAR

BOA	Başbakanlık Arşivi
Cev. Bel.	Cevdet - Belediye tasnifi
Cev. Dah	Cevdet - Dahiliye tasnifi
İ-D	İrade - Dahiliye tasnifi
I-HV	İrade - Meclis-i Vala tasnifi
MMZC	Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi
MUB	Mecelle-i Umur-u Belediye
SADAOS	Salname-i Devlet-i Aliyye-yi Osmanîyye
Tak-Vek	Takvim-i Vekâyî
TTEM	Türk Tarih Encümeni Mecmuası
TOEM	Tarih-i Osmanî Encümeni Mecmuası

GİRİŞ

YEREL YÖNETİMDEKİ GELİŞMELER

Yerel Yönetim; siyasal, hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupasının ürünüdür. Öz malî kaynaklarını kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir malî idari yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi; gerçekte 12. yüzyıl Avrupasında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur. Ne eski Yunan-Roma şehir yönetimini, ne ortaçağ İslâm ülkelerindeki veya Bizanstaki belediye yönetimini modern yerel yönetimin başlangıcı ve kaynağı olarak görmek pek doğru sayılmamalıdır. Şehir uygarlığının birkaç bin yıl önceden Ortadoğu-Akdeniz havzasında doğduğu ve şehir yönetiminin ilk parlak örneklerinin gene bu bölgede görüldüğünü inkâr edecek değiliz. İlkçağların Mezopotamya ve Mısır şehirlerinin idarî-ekonomik yapısı, uygarlık tarihinde belki en önemli aşamadır. Yunan-Roma uygarlığının şehir demokrasisi birçok kimselerce çağdaş dünyadaki siyasal kültürün başlangıcı olarak düşünülmektedir ki, doğrudur. Ancak buradaki şehir yönetimi ister demokrasi, ister onun bozulmuş biçimi tiranlık olsun, çağdaş yerel yönetim olgusu ile fazla ilgili değildir. Çağdaş yerel yönetim ve demokrasi ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten bir merkezî idarenin varlığı karşısında söz konusudur. Yani modern devletin güçlenen erki karşısında; tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin malî-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır. Nihayet yeni çağların hukuki devrimi, bir yerde bu tip idarelerin hukuki varlığının tanınmasını, yani tüzel kişilik kazanmasını sağlamıştır. O halde sadece kendi başına ve kendi içinde

Avrupa'da yerel yönetim veya serbest komün geleneğinin doğuşu ve gelişmesi, hukuk tarihçileri, sosyologlar arasında halen tartışılan çetin bir konudur. Bu geleneği eski Roma'nın *fiscus* kurumuna bağlayarak açıklayanlar olduğu gibi, tamamen germanik kökenli bir kurum olarak açıklayanlar da vardır Türk okuyucu bu tartışmaları kısa elden ve etraflıca izleyebilmek şansına merhum Prof. Sıddık Sami Onar ve Charles Crozat sayesinde sahiptir. Hükmi şahsiyet kurumunun gelişmesi üzerinde S. Sami Onar, *İdare Hukuku 1. cilt*, İstanbul 1944, s. 371-400'de C. Crozat ise *Amme Hukuku Dersleri cilt II - kısım I*, İstanbul 1944, s. 243-301 arası Avrupa'da komünlerin gelişmesine ilişkin çeşitli tezleri ele almaktadırlar.

varolan eski Yunan polisi veya bunun bir imparatorluk federasyonu içinde biçim değiştirmiş diyebileceğimiz Roma sitelerinin (civitas) modern belediye ile kavramsal ve hukuki bağını kurmak güçtür. Eski Roma şehirlerinin imparatorluk içindeki özerk görünümeleri aldatıcı olmamalıdır. İdarî-mali yönden merkezin baskısı altında idiler. Bu baskı ve merkezileşme büyük ölçüde yargı alanında da görülür. Esasen Roma şehrinin bağımsız bir hukuki kişiliğinin sınır ve mahiyeti tartışmalıdır. Roma'da birçok kurumun bir tüzel kişilik sahibi olmadığı görülüyor, hâttâ respublica bile bir tüzel kişilik sayılamaz. Romanistler, bir ölçüde fiscus (hazine) 'un böyle bir statüsü olup olmadığını da henüz tartışmaktadırlar. O halde modern yerel yönetimlerin tarihî kaynağını ve doğuşunu Roma imparatorluğunda aramak fazla iyimserlik olur. Gene hazine, idare ve kolluk alanında çağının ölçüleri, içinde rasyonel bir örgütlenme örneği gösteren Ortaçağ İslâm şehirleri için idari özerklikten söz etmek güçtür. Geleneksel toplumlarda ulaşım ve haberleşme teknolojisinin ıskallığı yüzünden bölgeler ve şehirlerde bir dereceye kadar bir merkezkaç sistemi görülürse de, bunun mahalli özerklik ve demokrasi anlamına gelmeyeceği açıktır. Böyle bir kurumun o dönemde gereği de yoktu. Modern anlamdaki yerel yönetim, merkezi idareyle birlikte ve ona rağmen vardır. Eski çağın polis veya sitelerinde ise devlet veya şehrin özdeşlik içinde olduğu görülüyor. Varolan demokrasi tiranlığa dönüşürse, mahalli demokrasi diye adlandırılan mekanizma da felce uğradı. Oysa modern çağlar Avrupasında merkezi hükümet şekli demokrasi veya diktatorya da olsa, yerel yönetimin varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Altı yüzyıldan beri Avrupa'da yerel yönetimler; krallıklara, cumhuriyetlere ihtilâllere rağmen bünyelerini korumuş ve geliştirerek yaşamışlardır. Bu kendi kendini yönetme sisteminin devamlılığı, kuşkusuz 20. yüzyıl Avrupa demokrasisinin varlığını sağlayan en büyük etkenlerden biridir.

Avrupa kıtasının her yerinde yerel yönetim geleneğinin doğuşu ve gelişmesi eşzamanlı olmadığı gibi, eşit hızda da olmadı. Zamanda ve nitelikteki bu farklılığın sonuçlarını Avrupa ülkelerinin siyasal ve idari hayatında bugün de görmek mümkündür. Gerek bölgescilik (local patriotism) gerekse yerel yönetimlerin etkinliği yönünden İskandinavya, Britanya, Almanya, Fransa, İtalya ve İsviçre gibi ülkeleri aynı ölçülerle ve aynı düzeyde değerlendirmek mümkün değildir. Fransa'da ilk komün 1066 yılında bir krali fermanla bu statüyü elde eden Mans bölgesidir (commune des Mans). Bu komün böylece ayrı bir idarî örgüte, vergiye ve maliyeye ve milice burgeoise denen kolluk

kuvvetine sahip olmuştur. Ancak mahalli idarelerin Fransa'daki gücü zamanla merkezî krallık tarafından kısılmış ve bugünkü niteliklerine ulaşmaları için Büyük Fransız devrimini beklemleri gerekmiştir. Flandre bölgesinde, Avusturya ve Almanya'da yerel yönetimler uzun süren, ama kesintisiz bir evrimle bugünkü yapılarına ulaşmışlardır. Britanya'daki mahalli idarelerin XI. yüzyıldan beri gösterdikleri özerk gelişme ise örnektir ve günümüz Britanya demokrasisinin görkeminde başlıca pay bu ülkenin sağlam ve kesintisiz gelişen yerel yönetimlerine aittir. Ortaçağ Avrupasında, İtalya'da, kuzey Alman Hansa şehirlerinde rastlanan oligarşik idare tipini ise yukarda belirttiğimiz nedenlerle mahalli bir demokrasi olarak betimleyemeyiz. Rusya tarihçileri arasında; 15. yüzyıla kadar, kuzey Rusya'da Novgorod şehir cumhuriyetinin oligarşik yönetimini tarihî Rus demokrasisinin bir başlangıcı sayanlar vardır. Bu yorumun da bir romantizmden ötede anlamı yoktur. Öte yandan bir grup Ukraynalı milli tarihçi, Galiç-Volin büyük düklüğü veya Litvanya hâkimiyeti devrinde Ukrayna halkının şehir ve mahallî demokrasiyi beratlarla tanıdığı ve demokratik geleneği olmayan Ruslara faik bir durumda bulunduklarını ileri sürerler.

Avrupa şehrinin yönetimi, kuşkusuz doğuştan mahalli bir özerklik veya demokrasi niteliğine sahip değildi. Bir sosyo-ekonomik evrim sonucu merkezî yönetimden bu özerklik alınmıştır. Böyle bir süreci gözlemek için, Viyana şehrinin 13. yüzyıl başından beri geçirdiği evrimi örnek olarak incelemekte yarar vardır. Ortaçağ şehirlerinin çoğu gibi Viyana da 12. yüzyıl sonuna kadar özerk bir idareye sahip değildi. Şehrin yargıci ve belediye başkanı derecesindeki "Stadtrichter" Habsburg büyük dükünün tayiniyle görevlendirilirdi. Önceleri danışma görevi olan 24 kişilik meclis (Stadtrat) tüccar ve esnaf loncalarının üyeleri arasından tayin ediliyordu. Ancak Habsburglu VI. Leopold'un 1221'de verdiği bir imtiyaz beratıyla devamlılık kazanan bir kurul haline geldi. 1288'de, belediye başkanını (Bürgermeister) seçmek için direnen Viyanalıları Habsburg dükleri cezalandırdılar. Özerk bir şehir yönetimi Tunaboyu ülkelerinde daha geç gerçekleşebildi. 13. yüzyıl sonuna kadar burada şehir yöneticisi, statü ve görevleri yönünden Osmanlı kadısından daha farklı değildi.

Avrupa'da yerel yönetim geleneğinin yerleşmesi ve kurumlaşmasının hangi evrelerden geçtiğini tartışmak konumuz dışında kalmaktadır. Ancak Osmanlı yerel yönetim geleneğini değerlendirmek ve çağdaş Türk demokrasisinin yapısını anlamak için bu konu üzerinde, ön plânda ülkemiz tarihçilerinin çok durması ve karşılaştırmalı araştırmalar yapılması gerekmektedir.

Yerel Yönetim geleneği; demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı tek kelimayle yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir. Güçlü bir yerel yönetim sadece kentlerin ve köylerin bayındırlığını ve sağlıklı yaşamını sağlayan bir örgüt demek değildir; ön plânda sağlam bir demokratik terbiyenin yerleşmesini hazırlayan bir toplumsal süreçtir.

Bizim ülkemizde yerel yönetim 19. yüzyıldan beri birinci amaç çerçevesinde anlaşılmıştı. Son yıllarda Türkiye'de seçmen yurttaşlar yerel yönetimin ne olduğunu daha iyi anlamaya başladı. Bunda birinci pay; sadece büyüyen şehirlerin yarattığı sorunlara çözüm getirmek isteği değildir. Toplumun demokratik kurumları benimsemesi ve demokratik haklarına giderek daha çok sahip olma isteğidir. Modern yerel yönetimler Türkiye'de demokratik bir amaçla doğmadı, ama demokrasi yerel yönetimin doğasında vardır ve Türkiye'de bu kuralın dışında kalmış değildir. Kırk yıl önce atamayla gelen belediye başkanları kimseyi rahatsız etmiyordu; bugün milyonluk metropollerimizden birkaç bin nüfuslu kentlere kadar her yerde halk belediye başkanlarını kendisi seçmek istiyor ve seçiyor. Yerel yönetimlerin önderleri artık partilerinin ikinci ve üçüncü sınıf adamı olmaktan çok, ağırlığı olan politikacılar olmaya başlamıştır. Türkiye halkı, yavaş yavaş apartman yönetiminden kent yönetimine ve ülke yönetimine doğru aşama aşama bir seçme ve toplu karar alma sürecine girmiştir ve yakın bir gelecekte bu alışkanlığı pekiştireceğine de kuşku yoktur.

Mahallî İdare Geleneği; Abartma ve Gerçek Üzerine

Mahallî idare bir gelenek sorunudur. Hem Batı dünyasının tarih yazımı ve siyasal düşüncesinde, hem de doğudaki demokrasi taraftarlarının nutuklarında, mahallî demokrasinin önemi ve bu geleneğin doğudaki zayıflığı vurgulanır. Mahallî demokrasi; uygarlığın, bir toplumun sağlığının ve tarihi imtiyazının esası olarak algılanır hale gelmiştir. Bugün Batı toplumlarının en göze batan, ayrımcı ölçülerinden biri yerel yönetimdir. Batının doğuyu demokrasi geleneği olmayan bir Dünya parçası diye küçümserken kullandığı kıstaslardan biri mahallî idare geleneğidir. Doğular bu geleneğin girme-

diği bir coğrafya diye tanımlanıyor. Oysa mahallî idare geleneği tek başına demokrasi için yeterli değildir. Sonra doğuluların yönetim geleneğini de gözden geçirip öyle hüküm vermek gerekiyor. Doğulu deyince, elbette ki sadece Müslüman toplumları düşünmüyoruz. Bunun içine her dinden toplum sokulur. Mesela Ukraynalı milliyetçi tarihçiler, Litvanya döneminde ve Ukrayna'da Galic Krallığının kent yönetimi geleneğine sahip olduğunu, bunun Polonya döneminde az çok devam ettiğini; oysa Rusya'da böyle bir geleneğin hiç bulunmadığını öne sürerler. Niçin? Kendilerinin bu demokrasi ve özgürlük tanımaz, kaba, şarklı Rus toplumundan farklı olduklarını ve beraber yaşayamayacaklarını vurgulamak için... Batı Avrupalılar ise; Doğu Avrupalı ve Balkanlıları bu geleneğin noksan olduğu, despot yapılı toplumlar olmakla tavsif ederler Balkan tarihçiliği ise, bu geleneği doğarken (ne zaman?) boğduğu için Osmanlı sistemini itham eder ve her şeye rağmen 18. yüzyıldan itibaren Balkan şehirlerindeki bu tip bazı gelişmeleri abartarak yorumlar ve vurgularlar. Batıdan gelen ve yanlış olan kabul ettirilen bir yoruma göre; tarihinde komün geleneği olmayan toplumlar, sakat doğmuş bebekler gibidir, ne yapsanız beyhude... Şarkta, Hindistan, toplum tarihinde bu tip yapıları arayıp çağdaş demokrasisini izah eder. Hulâsa, X-XI. asırlarda doğmaya başlayan kent yönetimi, uygarlık için tesbit edilen bir kader çizgisidir.

Mahallî idare geleneğinin, ulusal demokrasi için gerekliliğini en çok vurgulayanlardanız, ama bu konunun tarihsel bir ayrımcılık (discrimination) için abartılarak yorumlanmasının da sadece fikrî bir sapma olduğu kanaatindeyiz. Demokrasi her şeyden önce bir örgütlenmedir; örgüt alışkanlığı olan toplumlar için mahallî demokrasinin tarihsel gecikmişliği ve noksanlığı hiç de kapatılamayacak (telâfi edilemeyecek) bir keyfiyet değildir. Kaldı ki, demokrasiye geçişte, bu toplumların kendilerine göre bir takım tarihî müesseseleri vardır. Bunlar el'an içimizde yaşar; ama tarihî olarak şuuruna ulaşamadığımızdan, onu göremez, kullanamaz, geliştiremeyiz ve zamanın çürütmesine terk ederiz.

Şehirlerimizin yeni çağlardaki yönetimi, altyapısı, eşzamanlılık açısından Batı ile mukayese edilmez. Barok çağın şehri ve toplumu, devlet ve yönetim yapısı, ardındaki teknoloji bakımından ayrı bir dünyanın hazırlandığı bir dönemdir. Ama ortazaman Müslüman şehirleri ile batı şehirleri mukayese edildiğinde durum değişir. Bir kere, orta zaman Akdeniz şehri teknik alt yapısı ve artülkesi (hinterland) ile olan ilişkisi ve bağlı olduğu ticarî ağ

yönünden o dönemin üstün uygarlığını temsil eder. Kostantinopolis, Bağdat, Kazvin, İsfahan, Kahire vs... Bunlar, şehir olarak, Batı Avrupa'nın katedraller öncesi ve sonrası yerleşmeleri ile bir kefedede değerlendirilemez. Kentlerin alt-yapısı, vakıf binaların meydana getirdiği doku çok çarpıcıdır. İktisadî hayatın işleyişini ve denetimini sağlayan kurum ve görevliler bu alanda bir üstünlüğü belirler. Demek ki, Bizans'tan İsfahan'a bir örgütlenme geleneği var; agoranomos, İslâm'da muhtesibtir. Praefectus kaadi olur, memurlar ve kurumlar, hakim dinle azınlık arası ilişkiler birbirine benzer, bunu önemli bir miras olarak değerlendirmek gerekir.

Nihayet, kent hayatına katılımı sağlayan kurumlar var: tarikatlar, loncalar (vâkıa, İra Lapidus gibi, bu kurumun yokluğunu ileri sürenler de vardır fakat bu doğru değildir), cami ve civarı ve bilhassa medrese bu alandaki kurumlardır. Bunlar, kurumlaşmış bir temsil geleneği, meclisleşmiş bir çalışma, eleştiri ve karar alma geleneğinin varlığını ispat etmez; fakat yine de doğulu şehirdeki kendine özgü katılma geleneğinin işaretleri sayılmalıdır. Bunu, 16. asrın İstanbul ve Kahire'sinde de, Rurikler devri Moskova'sında da görebilirsiniz.

Üçüncü boyut, tarihi değişimle ortaya çıkar; merkeziyetçi ulusal devletlerin kurulmasıyla birlikte, mahallî özerklik ve demokrasi, ulusal merkezî örgütlerden gelen talep ve mekanizmalarla bağdaşma dönemine girmiştir. Bu safhada Doğu Akdeniz'in şehirleri de artık sanayi dünyasının metropollerine çağına ve ilişkiler ağına girmiştir. Bu metropoller örgütlenme açısından, yeni sanayi çağının Batılı metropollerine ayak uyduramıyor ve kentler eski kurumlarını, yeni dünyanın şartlarına göre koruyup geliştiremiyor. Fakat iletişimin gelişmesi, ulusal planda bürokrasilerin tekâmülü bu metropoller üzerinde merkezî baskıyı, artırıyor. Ama aynı şekilde, kentlerin halkı da artık tarih sahnesine çıkan aktif kitleler olmak durumundadır. Bu nedenle de tek taraflı bir merkezî yönetim diktasının varlığını abartmamak gerekiyor. Nitekim bu kentlerde başka bazı örgütlenmeler, alt grupların faaliyetleri ortaya çıkıyor. Bu örgütlenme ve faaliyetler her zaman devlet yöneticilerinin istediği gelişmeler olmayabilir, bu gelişmelerin siyasî rengi, yöneticinin hoşuna gitmeyebilir. Ama ortada örgütlenme, katılım ve kenti peşinden sürüklenme olgusu vardır. Ortadoğu şehirlerindeki bu tip gelişmeler, üçüncü dünya metropollerinin bazılarından, meselâ Güney Amerika'dakinden daha farklı bir tarzda ve daha yoğun olarak görülüyor. Kahire'de İhvan-ül Müslimin sağlık hizmetleri

veriyor ve gecekondü bölgelerinde belirli bir denetim kuruyor. Burada birtakım hizmetler, belirli bir siyâsal hareket çevresinde düzenlenmektedir.

Buna, bu gibi yerlerde hattâ asayişin ahali grupları tarafından sağlanmasını bile katmak gerekir. Kuşkusuz, var olan mahallî idare kurumları ile bunlar çatışma içinde olabilir; ama ilkinin yerini ikincisi doldurur ve bu doldurma (ikame) biçimi, Ortadoğu'nun eski kent geleneğinden de beslenmektedir. Mahalle, Ortadoğu'da, Rönesans İtalyası'ndaki şehirlerin tarihi ve hukukî fonksiyonunu, yani kurumsallaşma rolünü oynayamamıştır; ama var olan bir ünite ve mahalle birimi üzerinde doğal örgütlenme ve faaliyetler meydana gelmektedir. Göçenlerin geldikleri yerlerin aynılığı (hemşehrîlik) ve bazı ortak özellikleri bu ünitenin doğal olarak varlığını sürdürmesinin nedenidir. Gene, ikinci veya üçüncü kuşak, bazı yerlerde çevreci güdülerle örgütlenmeler gösteriyor. Bu olguları görmemek, siyâsî kadroları istemedikleri durumlarla karşılaştırılabilir, insanlar artık belediyenin verdiği ruhsatı denetlemeye başlamıştır. Kimi semtinde meyhane istemiyor, kimisi de yeşil alanlara han dikilmesine karşı, bu tip örgütlenmeler de gittikçe artacaktır.

➤ Eğer siyaset bu gerçekleri görür ve ona göre hareket ederse pekâlâ belli bir geleneğin var olduğu anlaşılır ve bu varlık üzerinde politik hedefler tesbit edilerek yeni yeni oluşumlar sağlanabilir. Bunu görmemek ise tarih şuuruna sahip olmamak ve bir varlık kalemîni bilememek demektir. Tıpkı aileden kalma sandıktaki zenginliklerin değeri takdir edilemediği için, çekilen sıkıntıya benzer.

Osmanlı kentinde modern belediye, 19. yüzyılın, hatta 20. yüzyılın bir olgusudur; ama Osmanlı, kenti örgütlemeyi, kente özgü ortak davranış kalıpları oluşturmayı ve kente hizmet vermeyi Tanzimat'tan sonra öğrenmiş değildir. Bu eski geleneğin varlığını tesbit etmek ve ona göre hareket etmek gereklidir.

BİRİNCİ KESİM

19. YÜZYILDA OSMANLI YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN DOĞUŞU

BÖLÜM I

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM GELENEĞİNİN OLUŞMASI

Klasik Dönem Yönetiminin Mirası

Osmanlı yönetimi, bütün geleneksel imparatorluklar gibi mahalli demokrasiye yabancıydı. Geleneksel devlet otoriter olmak zorundadır. Bu tür otaritaryanizm demokrat kurumları ve eğilimleri ezen, çağdaş totalitarizmle karıştırılmamalıdır. Geleneksel devlette yönetici sınıfın eğilimleri kadar toplumun yaşam tarzı da, demokrasiden ve geniş siyasal katılımdan uzaktır. Geleneksel devlette adalet ve iyi yönetim kavramı yönetilenlerin yönetime katılmasıyla ilgisiz bir içerik ve anlam taşırdı. Yönetici sadece, yönetilenin yaşam güvenliğini can ve mal güvenliğini gözetmek zorundaydı. Yönetilen de yönetime karşı görevlerini yerine getirecekti, vergi ve bazı ahvalde bedeni hizmet ile... Sorun bunun ölçüsünden sapmamak ve insaf çerçevesini geçmemektir. Şirazlı Sadî'nin şu beyti bu anlayışı özetler,

*Eğer ez bağ-ı raiyyet melik hord sibi
Ber averend gulaman o draht ez bîh*

(Eğer hükümdar reayanın bağından (haksızca) bir elma yese, uşakları ve maiyyeti o ağacı kökünden söker.)

19. yüzyıla kadar klâsik Osmanlı yönetimi taşrada ahalinin yönetime katılmasını, demokrat ve özgürlükçü bir yerel yönetimi aklına bile getirmemiştir. Zaten böyle istek ve mücadele yönetilenler açısından da söz konusu olmamıştır. Bu durum sırf bize has değildir, universal bir tarih gerçeğidir. Ancak geleneksel devletin geniş bir bölgedeki idari-mali görevlerini yerine getirmesi ve kontrolü kurması; herşeyden önce teknolojinin gelişmemesi, bürokratik kadroların darlığından dolayı olanaksızdı. Bu nedenle klâsik devir Osmanlı yönetiminde taşra halkı; vergi konusunun saptanması, vergilerin toplanması gibi sorunlarda merkezî hükümet temsilcilerine yardım ediyorlardı. Bu yerel yönetim olayının başlangıcı olmaktan çok, merkezî yönetimin arzuladığı ve düzenlediği bir usuldür. Etkin karar organı olan yerel halk temsilcileri; o yerin zenginleri (vücu) veya ruhanî reisler değildi, onlar daha çok danışma görevini yerine getiriyordu. Kuşkusuz bu grupların bu nedenle yöneticilere yerel çıkarları kabul ettirdiği, ama daha çok devletle olan

aracılıkları nedeniyle o yerin halkı üzerinde bir etki kurdukları açıktı. Bundan başka yerel yönetim ve demokrasinin temeli olan seçim gibi bir kurum kesinlikle söz konusu değildi. Nihayet güçlü bir vali, komutan ve kaad'ın karşısında herkesin emir kulu olduğu da açıktı. Ne danışma olayının, ne de dilekleri kabul ettirmenin kurumlaşmış sürekli bir hak olmadığı da gerçektir.

Klâsik dönemde Osmanlı şehrinin idaresi ve yargı görevi, ilmiyye sınıfından olan kaadılara bırakılmıştı. Kaadı sadece şehrin değil civarındaki köy ve nahiyelerin de mülkî amiri ve yargıcı idi, sözü edilen alan onun kaza daire-siydi. Merkez bürokrasisinin üyesi olan kaadı belirli bir süre için tayin edildiği bu bölgede; yargının, kolluk işlerinin, malî görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusuydu. Geleneksel devlet de devamlı görev gören ve kurumsallaşan bürokratik kadro çok dardır. Genellikle büyük memurların personeli onların özel hizmetlileridir. Kaadı da görev yerine kendi kapı halkı (özel personeli) ile gelir ve giderdi veya gittiği yerde bazı kimseleri istihdam ederdi. Osmanlılarda mahkeme görevlileri içinde değişmeyenler çok dar sayıda olmalıdır. Mahkeme veya şehir kâtibi diyebileceğimiz bu gibilerinin her yerde bulunup bulunmadığı da kesinlik kazanmış değildir¹.

Kaadıların belediye veya mahkeme binası gibi kurumsallaşmayı temsil eden ofisleri de yoktu. Hangi binaya yerleşirlerse orası mahkeme veya belediye binası sayılırdı. Hatta başkent İstanbul'da bile belli bir kaadılık ofisi olmadığı, ancak II. Mahmud döneminde İstanbul kaadısının "Bab-ı Meşihat'ın" bir bölümüne yerleştirildiği ve devamlı kitabet makamının burası olduğu bilinmektedir². Ne kaadının, ne yardımcı personelinin mahalli halk tarafından seçilip denetlenmesi veya idareye halk temsilcilerinin belirli bir statü ve kural çerçevesinde katılmaları söz konusu değildi. Ekonomik işlerde (fiyat tesbiti, narh konması) kolluk görevinin yerine getirilmesinde, mali işlemlerin yürütülmesinde (vergi konması ve toplanması gibi) kaadı halkın ve esnafın önde gelenlerine başvurduğu takdirde yardımcı olurlardı. Esnaf loncalarının temsilcileri olan esnaf kethüdalarının, şehir ileri gelenlerinin (vücut-u belde) gayri müslim cemaat ruhanî reislerinin şehir yönetimine katılmak için devamlı kurullar halinde toplanmadıkları ve çalışmadıkları görülmektedir. Şu halde Tanzimat devrine kadar Osmanlı ülkelerinde şehir ve eyalet idaresinden, vakıflar gibi ekonomik-sosyal kuruluşlardan, cemaat örgütlerinden,

Bkz. İ. Ortaylı, "Osmanlı Şehirlerinde Mahkeme" A.Ü. Hukuk Fakültesi, *N. Esenle Armağan* 1977, s. 257-258; İ. Ortaylı, *Osmanlı Devletinde Kadı*, Ankara 1994, s. 50-51.

² İ. Ortaylı, a.g.m., s. 246-247.

Balkanlarda, Akdeniz adalarında, Mezopotamya ve Lübnan'da (Rilo, Aynaroz ve Sinada St. Katherina Manastırı gibi) bazı imtiyazlı ve muaf manastır arazilerinden söz edilebilir, ama mahalli idare gibi bir kavram ve kurumdan hatta idareye yardımcı olan devamlılık kazanmış mahallî kurullardan söz etmek kesinlikle mümkün değildir, imparatorluğun idarecileri ile yerel halkın bir uzlaşmaya gittikleri, karşılıklı bir güçler dengesinin yasallaşması içinde ortak karar vererek yönetimi paylaştıkları görülüyor. Merkez bürokrasinin teknik nedenlerle yükümlenemeyeceği, bazı hizmetleri mahalli gruplara bırakmasının ne tutarlı bir adem-i merkeziyyet, ne de mahalli demokrasiyle ilgisi olmadığı açıktır.

Sözünü ettiğimiz üzere, yerel yönetim imparatorlukta 19. yüzyıla ait bir gelişmedir. Ancak bu konuda Osmanlı ülkelerinde daha önceden bazı istisnai gelişmelere rastlandığı da açıktır. Belki Tanzimatçı bürokratlar bu gibi gelişmeleri gözönüne alarak; daha derleyici ve kontrol edebilecekleri bir sisteme geçmeyi yeğlemişlerdi. 18. yüzyıldan beri ticaretle zenginleşen bazı Balkan şehirleri; a) teşkilâtlı bir kilisenin varlığı ve cemaatlerini örgütleyebilmeleri, b) merkezî hükümetin kontrol alanı dışında kalabilmeleri, c) Avrupa ile ticaret sonucu zenginleşen grupların şehirlerin yönetiminde etkin olabilmelerinden dolayı, bir yerel yönetim geleneğini başlatabilmişlerdi. Mesela Yunanistan'da Hydra adası armatörleri 17. asırdan beri böyle bir belediye benzeri (Quasi communal) idareye sahipti. Kuşkusuz II. Mahmut'un Samos (Sisam emaretine) verdiği özerk yönetim hemen Yunan ayaklanmasının ardından geldi. Kuşkusuz bu zayıf geleneğin günümüz Türkiye'sinin yerel yönetim yapısında doğrudan bir etkisi söz konusu değildir, hâttâ Balkan ülkelerinin idari yapısında ve yerel yönetim geleneğinde bile önemli bir payı olduğu kuşkuludur. Bununla birlikte üzerinde durmak ve tarihsel oluşumdaki payını saptamak gerekir. Bu geleneğin belki bazı Balkanlı tarihçiler tarafından abartıldığı da söylenebilir. Nitekim bizde de Ortaçağ Türkiye'sinin şehirlerindeki Ahilik geleneğini pek farklı yorumlayıp, saptırmaların bulunduğu bir gerçektir. Bu

Ahilik hakkındaki bilgiler büyük ölçüde İbni Batuta seyahatnamesinden alınmaktadır. Burada nakledilen usul ve mekanizmanın şehirlerin hayatında ne derece kurumlaştığını saptamak güçtür. Bundan başka geç ortaçağın karışıklık ortamında bazı idari hizmet fonksiyonlarını yüklenmesi mümkün olan Ahiler sonra bu geleneği sürdürmemiştir. Çünkü gerçek anlamda bir yerel yönetimin oluşması için ekonomik kurumlaşmaya sahip değildiler. Bundan başka yerel yönetimin oluşması belli bir tarikatın değil, üretimi kontrol eden grubun öncülüğünde daha geniş grupların böyle bir gelişim sürecine girmeleriyle mümkün olabilir.

konudaki romantizm sağlıklı bilgiye de dayanmamaktadır.' Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetim geleneğinin başlangıcı, ancak böyle bir kurumlaşmaya daha önceden sahip olan Macaristan, Bosna gibi ülkelerdeki yerleşme merkezlerinde ve ticaretin geliştiği 18-19. yüzyılların bazı Balkan şehirlerinde görülmektedir. Meselâ şehirlerde 18. yüzyıla özgü bir müessese, bir memuriyet olan "şehir kethüdalığından" söz edelim. Şehir kethüdası evveleminde devletle halk ve esnaf arasındaki mali işlemleri düzenleyen, vergi tevziinde eşgüdümçü rolü olan bir görevlidir. Bu hali tevzi defterlerinde de tesbit etmek mümkündür. 1212 Hicri (1797-98M) tarihli tevzi defterini inceleyen C. Neumann şehir kethüdalıklarının 1790'da lağvedilmesine rağmen, Selanik'te 1798'de bile bu usulün ve görevin devam ettiğini söylüyor. (İ.Ü. E. Fak. 1996 yılı "Türk Tarihinin Kaynakları" adlı seminerde sunulan tebliğ, baskıdadır) Şüphesiz mahalli güçler arası ilişkiler, mahalli mali işleyiş böyle bir memuriyetin idame etmesini gerekli kılmış ve görev süratle mahallî bir yetki organı haline dönüşmüştür. Ama mahalli idare geleneğimizin temel meselesi için tipik bir örnektir. Zira mahalli bir görev ve idari kurum olarak devamlılık kazanmış bir unsur değildir.

16. yüzyıl Macaristan'ında Osmanlı fethinden önceki György Dosza köylü ayaklanmaları iktisadi çöküntü ve kargaşalığın doruk noktasıydı. Krallık, isyanı bastırınca şehir ve kasabaların beledi özerklik haklarını kaldırdı. Ancak Osmanlı istilâsından sonra iktisadi durumun restore edilmesi gerektiğinden, yeni yönetim şehir ve köylerin eski haklarını yeniden tanıdı. Bu nedenle Osmanlı yönetimi cizye, haraç, hayvan vergisi gibi vergileri doğrudan kendi memurlarıyla toplatmıyor, şehirlerde yerli temsilciler onun adına bu görevi yerine getiriyordu. Bunların aynı zamanda şehirlerin birtakım beledi işlerini de yürüttüğü ve Osmanlı valileri ve memurlarıyla bu konuda müzakerede bulundukları ve bölgelerini temsil ettikleri görülmektedir³. Benzer bir kurgu Balkanlarda Selânik, özellikle Mora Yarımadasında Atina, Anadolu (Nauplion)'da, Rodos ve Kıbrıs'ta da uygulanıyordu. Yanya'da Karadağ'da da yerel temsilcilerin ve ruhanî reislerin katıldığı bu gibi kurullar, Osmanlı yöneticileri karşısında bölgenin yönetimi konusunda söz sahibi olmuşlardı. Hatta Kıbrıs'ta bu gibi kurulların Demogerentos adını aldığı da bilinmektedir. Bu uzak bölgeleri Babalî etkin bir biçimde kontrol edemediğinden, bü-

rokratik zaafını yerel güçlerin yardımıyla kapatıyor; vergi toplama ve benzeri görevleri bu sayede yerine getirebiliyordu.

18. yüzyılda bazı Balkan şehirlerinde ise Avrupa ile yapılan ticaretin artması ve buralarda eski toprak sahipleri ve şehir esnafının lonca reisleri yanında, hatırı sayılır bir tüccar grubunun doğuşu önemli bir gelişmeydi. Yıkılan ve eriyen loncaların yerini bu tüccarlar aldılar. Diğer yandan II. Viyana kuşatmasını izleyen dönemdeki askerî çöküntü ve devletin güvenliği sağlamaması, Osmanlı Avrupası şehirlerinde yeni bir ilişkiler sisteminin doğmasına neden oldu. Şehirler güvenliklerini ve toplumsal hizmetlerini kendileri sağlamaya başladılar. Bosna'da ve Tuna boyunda; Arnavutluk ve Mora'da şehir yönetiminde yerli halk giderek daha fazla görev ve ayrıcalık elde etti. Okullar açıldı, kilisenin yönettiği vakıflar belediye hizmetlerine el attı. 18. yüzyılda Güney Arnavutluk'taki Moskopolis (Voskopoj) bu şehirlerdendi. Şehrin Arnavut, Vlah (ulah) Yunanlı ve Bulgar tüccarlardan oluşan kozmopolit zengin takımı; yetimhane, yardım sandıkları, hastane, matbaa, okul gibi kurumlar kuruyordu. Aynı gelişme Eflâk ve Boğdan'da da görüldü. Ancak 18. yüzyılda buraya Fenerli Rum beyleri atanmaya başlayınca Ortodoks kilisesi ve Fenerli asıllı Eflâk-Boğdan beyleri bu tür gelişmeleri engellediler⁴

Kuşkusuz tek tek bazı şehirlerin veya Ege Adalarında Sakız Adası gibi yerlerin attıkları bu ilk adımlar; 18. yüzyılda Osmanlı ülkelerinde yaygın bir yerel yönetim sisteminin doğduğunu kanıtlamaya yetmez. Ancak 19. yüzyılda Babıâli bürokrasisinin türettiği yerel yönetim sistemi için, göze çarpıcı modeller olduklarını söylemek pekâlâ mümkündür.

Çağdaş yerel yönetim, sadece bir idari organizasyon biçimi değildir, en önemli ögesi siyasal katılma bilincidir. Yerel yönetim örgütünün yönetilenlerdeki bu bilinçle birlikte, merkezî hükümet karşısında var olması gerekir. Merkezî yönetimin de yerel yönetimin varlığını tanıması, hatta kaçınılmaz olduğunu kabul etmesi diğer koşuldur. Osmanlı İmparatorluğu'nda bu anlamda modern "Mahalli İdare"nin kuruluşu Tanzimat reformlarıyla söz konusu oldu.

Yeni Devir ve Yeni Kurumlar

3 Kasım 1839 günü devlet ileri gelenlerinin, halkın, Osmanlı tebaasının her din ve sınıftan ahalisini temsil eden ruhanî reislerin ve yabancı diplo-

V. Paskaleva, "Über die Selbstverwaltung der Gemeinden in den Europaeischen Provinzen des Osmanischen Reiches," *Bulgarian Historical Review*, 1982/1, s. 53 vd.

matların önünde okunan hatt-ı hümayun; imparatorluğun devlet ve toplum hayatında bir dönüm noktasını teşkil ediyor, yeni bir devri açıyordu. Bundan sonra aydın bürokrat grup; İmparatorluğun işlevini yitirmiş kurumlarını ve sarsılan merkezî otoriteyi kurmak, devleti malî, idarî, adlî alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmak için egemenlik dizginlerini ele geçirdiler.

Bu ferman; “esasen klâsik adaletname geleneğinin bir devamı idi. Üç asırdan beri, tahta çıkan her Sultan; tebaasına adaletli bir idare vaad eden, benzeri hatt-ı hümayunları ilân etmişti” diyor Prof. İnalçık... Fermanada adalet ve refah vaadedilen “millet” bütün imparatorluğun tebaası idi⁵. İşte Fermanın evvelki benzerlerinden farklı yönü de buydu. Bu fermanada yeralan ilkeler; Fransız aydınlanma devri felsefesinin doğrudan bir taklidi değildi, imparatorluğun iktisadi ve sosyal bünyesi içinde güçlenip, iktidarı ele geçiren yeni bir sosyal sınıfın zorlaması ve dünya görüşünün eseri de değildi. Ama, Tanzimatçı devlet adamları tarafından pratik gayelerle benimsenip, ilân edilen bu “eşitlik ilkesi” imparatorluk içindeki yapısal dönüşümün yarattığı buhranlara bir çözüm arama kaygısından doğuyordu. Bu kaygılar ise, 19. yüzyılın başından beri devleti sarsan; ulusal ayaklanmalar, bölgesel başkaldırmalardır. Fermanada yer alan “bütün teba’nın eşitliği” ilkesi yeni bir Osmanlılık siyaseti demektir. Bu geleneksel devletteki “Osmanlı reayasının himayesi ve siyaneti” gibi bir ilkeden çok farklıydı. Mustafa Reşit Paşa yeni bir “Osmanlılık ruhu” canlandırma amacındaydı. Avrupa kıtasında “eşitlik” sosyal sınıflar arasında yurttaşlık kurumuyla gerçekleştirilirken, Osmanlı ülkesinde eşitlik; tabî sayılan gayrimüslimler ve müslüman halk arasında sağlanmak isteniyordu⁶. Ama prensibin kaynağı çağın Avrupa düşüncesi idi.

Gülhane Fermanı, iktisadi bünyesi ve toplumsal kurumlarıyla endüstri çağına ayak uyduramayan bir imparatorluğun aydın bürokratlarının, iç ve dış baskılar sonunda zorunlu olarak ilân ettirdikleri bir belgeydi. İmparatorluk iki yüzyıldır, gereken tarım ve sanayî reformlarını başaramamıştı. Bunun getirdiği çöküntü; *Pax Ottomana* çerçevesinde yaşayan kavimlerin isyanına sebep oldu. Ülkenin değişen toplumsal yapısı büyük buhranlar yaratmıştı ve devletin dayandığı temelleri sarsıyordu. İmparatorluğun Balkanlı uyrukları, (tebaası) Osmanlı yönetiminden yüz çevirmişti. Bozulan toprak rejimi, mer-

H. İnalçık, “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu,” *Belleten* CXXVIII, S. 109-112, Ankara 1964, s. 611, 619

⁶ H. İnalçık, a.g.m., s. 61

keze başkaldıran mahallî derebeylerinin her yerde süren nüfuz mücadelesine ve bir otorite bunalımına sebep oldu. Tanzimat hareketi; özellikle imparatorluğun içine girdiği yeni ekonomik ilişkilerden dolayı, tarım ve sanayide doğan çöküntü ve buhranlara karşı bir tepki olarak düşünülmelidir. Devletin askerî, malî ve mülki alandaki reform girişimleri de beklenen sonuçları vermemişti. Nihayet *Nizib Savaşı* ile dış devletlerin desteğine muhtaç olan Osmanlı Devleti; bir dizi ticaret anlaşmasıyla Avrupa ekonomisi ve siyasetiyle daha fazla bütünleşmekteydi. Yeni bir İdarî düzen; bütün teba'nın can ve mal güvenliği, özellikle gayrimüslim Osmanlı uyrukları için hukukî eşitlik ve güvencenin sağlanması, ulusalcı ayaklanmaları durdurur diye düşünülmüştü. Nitekim hattın içindeki hükümlerde; tebanın hukukî eşitliği ve güvencesi ile adli ve malî ıslahat yeni düzenin en önemli iki ilkesi olarak yer almaktaydılar. Bu ise malî sistem ile hukukî mevzuat ve adliye örgütünde reform anlamına gelmekteydi ki; ülkenin merkez örgütü kadar, eyalet idaresinde de köklü yenilikler beklenmeliydi.

Tanzimat dönemi, İdarî modernleşme ihtiyacının şiddetle duyulduğu imparatorluğun son yüzyılıdır. Bu İdarî modernleşme ise kaçınılmaz olarak hukukî, kültürel, siyasal ve sosyal değişimle birlikte olmuştu; 19. yüzyıl Türkiye'sinde tarımda, sanayide gözden uzak tutulamayacak bazı değişmelerin meydana geldiği açıktır. Bu değişiklikler nedeniyle, idare adamları istekli olsun veya olmasın; mahalli grupların eyalet yönetimine bir ölçüde katılmaları gerekli oldu. Bu katılma nasıl olmuştur, merkez bürokrasisinin bu konudaki siyasal tutumu neydi, kimler nasıl bir seçimle temsilci olmuş, merkezî hükümetin temsilcileriyle nasıl birlikte çalışmışlar ve ne ölçüde etkili olmuşlardır, nihayet bu gelişmeler imparatorluğun genel yönetim mekanizması ve siyasî gelişmesinde ne derecede etkili olmuştur? Bu soruların cevabının aranması, günümüz Türkiye'sindeki idarî-siyasî yapıyı tanımak açısından gereklidir.

19. yüzyıla kadar imparatorluk yönetiminin bazı hizmetleri mahalli gruplara, dinî cemaatlara, vakıflara bıraktığını biliyoruz. Tanzimatçılar bu gibi, hizmetleri de olabildiğince merkezî hükümet örgütünün işlevleri içine aldılar. Gücsüz değil, güçlü bir merkezî yönetim kurmayı amaçlıyorlardı. Örneğin bazı yol geçitlerinin korunması, avarız vergilerinden muafiyet karşılığında *derbentçi* denen köylere bırakılmışken; Tanzimattan sonra bu görev onlardan alınmış, hükümetin kolluk kuvvetlerinin sorumluluğuna verilmişti. Vergilerin konması (tarh) ve toplanması (cibayeti) daha önce cemaat idarelerinin, şehir ileri gelenlerinin oylarıyla kararlaştırılıp, mültezimler tarafından yerine

getirilirken bu usulden vazgeçildi. İlk anda *iltizam* usulü de güya kaldırılmış, merkezden gönderilen yetkili *muhassıllar* ve onlara yardımcı olarak mahalli halkın temsilcileri ve ruhanî reislerden oluşan devamlı kurullar (muhassıllık meclisleri) bu işlerle görevlendirilmişti. Ancak Tanzimat önderleri kısa zamanda merkeziyetçi bir malî idareyi gerçekleştirecek bürokratik altyapının noksanlığını gördüler ve çaresizlik içinde iltizam usulüne döndü. Asayişin sağlanması görevi ise; köy ve kasabalardaki halktan, bazı esnaf loncalarından veya bu görevi ihale usulü ile yüklenen yasakçı, muhtesib v.s. gibi kimselerden alındı; zabtiye örgütü güçlendirildi. Bazı başarısızlıklarına rağmen Tanzimat liderleri, merkeziyetçi bir devlet kurgu ve işleyişini gerçekleştirmekte hayli yol almışlardı. Gelişme çok ilginç, fakat tabii bir çizgi izliyordu. Bu modern merkeziyetçilik güçlendiği ölçüde, Osmanlı toplumunda modern anlamda yerel yönetimin çekirdeğinin de oluştuğu, yerel grupların idareye katıldığı görülüyor. Ordunun, mâliyenin, mülki idarenin her dalının hükümet kontrolüne alınmak istendiği ve eğitimin de buna yönelik bir biçimde düzenlendiği ortamda; mahalli halkın temsilcilerinin yardımına başvurmak da kaçınılmazdı. Şu halde 1840'lardan beri *muhassıllık meclislerinde*, sonra *memleket meclislerinde*, daha sonra *vilâyet, liva, kaza idare meclislerinde*, *vilâyet temyiz divanlarında*, *ziraat komisyonu*, *mal sandığı ve belediye meclislerinde* yerel temsilcilerin bulunması, sadece merkezî hükümet bürokratlarının tek taraflı tasarrufu veya inayetiyle gerçekleşmiş değildir. Merkezî hükümet bu grupları dışlayacak güçte değildi, zaten o çağda sadece Osmanlı devletinin merkez bürokrasisi değil, Avrupa'nın hiçbir modern devlet örgütü totaliter bir güce sahip değildi. Demokratik değil ama sadece kanunî ve adil bir yönetimin gerçekleştirilmesi için yönetilenlere de danışmak ve onların yardımını almak gerekliydi.

Tanzimat döneminin idari reformları, bu nedenle ülkemizde yerel yönetimin doğuşu için gerekli ortamı da hazırlamıştı. Kuşkusuz Tanzimat döneminin devlet adamları, siyasal katılma, mahalli demokrasi gibi bir siyasal programı benimsemiş kimseler değillerdi. Hattâ böyle bir siyasal gelişme onları ürkütürdü. Onların istedikleri kanunî ve adil bir idarenin kurulmasıydı. Önlerindeki Avrupalı model, ne İngiltere ve ne de Fransa'ydı, galiba *Metternich* Avusturya'sıydı. Tanzimat önderlerinin Metternich'e olan hayranlıkları ve onu izledikleri biliniyor. Metternich de Osmanlı reformlarını hiç değilse başlangıçta onaylayan ve yakından izleyen bir devlet adamıydı. Osmanlı İmparatorluğu nezdindeki Avusturya diplomatları, özellikle Eduard von Klabetz, II. Mahmud döneminin reformlarını ayrıntılarına kadar ve olumlu

bir değerlendirmeyeyle Başbakanına bildirmektedir⁷. Osmanlı İmparatorluğu modern merkezîyetçi bir yapı kazanıyordu, bu yapı yerleştiği ölçüde yerel yönetimlerin doğuşu da kaçınılmazdı. 19. yüzyıl tarihimizin en önemli gelişmelerinden biri budur.

Ancak bu gelişmelerin sonucu, yürütülecek reformun başarısı; uygulayıcı kadroların nitelik ve genişliğine bağlıydı. Oysa, İmparatorluğun bürokratik örgütü çöküntü içinde idi. Tanzimat önderleri daha başlangıçta işleri yönetecek yetişkin kadroların sıkıntısını çekmekteydiler. Merkez ve eyalet idaresinde yapılacak adli ve mülki ıslahat için yeterli eleman yoktu. Tanzimatın ilânından çok sonraları bile valiler normal işleri yürütecek personele sahip değildiler. Örneğin, mâliyede tasarruf için 1848 yılında vilâyetlere yazılan ve ihtiyaç fazlası memurların tasfiyesini isteyen bir Sadaret hükmüne bazı vilâyetler cevap olarak; mevcut personelin dahi ihtiyacı karşılayamadığını, bu yüzden memur tasfiyesinin mümkün olmadığını bildirmişlerdi⁸. Bu gibi nedenlerden ötürüdür ki, tüm sistemi merkezîyetçi bir modele göre yenileyemeyen Babâli bürokratları bazı klâsik kurum ve usullerin ıslahı ile işe girişmeyi tercih etmiş olmalıdırlar. Eyalet yönetiminde yerel temsilcilerin reyine ve danışmanlığına başvurmak ve bunu kurumsallaştırmak da böyle bir zorunluluktan ileri gelmiştir. Tanzimatçı bunun adına *usul-ü meşveret* diyordu ve güya kökenini klâsik devlet düzenine dayandırıyor. Oysa nitelik olarak yeni bir sistemin ortaya çıktığı açıktı. Gerçi taşra yönetiminde 18. yüzyıldan beri, önemli fonksiyonu olan bazı yerel meclisler vardı. Bunlar kimi yerde kurumsallaşmıştı. Ancak bunların yaygınlık ve devamlılık kazanmadıkları biliniyor. Taşra idaresinde 18. yüzyıldan beri, bu gibi danışma kurulları şimdi merkezden tayin edilen *muhassılların* yanında kurulacak *muhassıllık meclisleri* ile yaygınlaştırılacaktı. Bu meclislerin yapısı, görevleri ve çalışma usulleri yeniden düzenlenmiş ve ayrıntılarına kadar saptanmıştı. İlk elde, bu meclislerden beklenen başarılı sonuçlar elde edilemeyince valilere eski otoriteleri iade edildi, fakat mahalli halktan seçilen üyelerin de, bulunduğu meclislerin kurulmalarına ve çalışmalarına devam edildi.

Öst. Haus Hof und Staatsarchiv, 67-68 Türkei VI, Varia 1837-1838 "İstanbul-Büyükdere'den, *Eduard de Kézler'den Metternich'e* raporlar.

⁸ Örneğin Başb. Arş. *Cev-Dah.* 5432 Nr: da kayıtlı 2 Cemaziyelahir 1276 (27 Aralık 1859) tarihli Kastamonu Vilâyeti'nden Sadaretin hükmüne cevaben yazılan bir mazbata: "Taşrada müstahdem ketebebin icab-ı maslahata göre hadd-i kifayeye tenzili hakkındaki emrin, Kastamonu Meclisinde okunduğu ve müstahdemin, hadd-i kifayede bile olmayıp, hariçten valinin maaşı ile adam kullandığı dahi vaki olup, tenzilin mümkün olmadığı" bildiriliyor.

1864 ve 1871 Vilâyet nizamnameleri ile de bu kurulların varlığı korun-
du. Özellikle Islahat Fermanı hükümlerinden dolayı; yerel temsilciler vilâyet
teşkilâtında sadece vilâyet, liva ve kaza idare meclislerine değil; mahkemelere
ve eyaletin bazı hizmetlerini görmek için kurulan ihtisas komisyonlarına da
girdiler. Şüphesiz ki bu kurulları; içlerinde seçimle gelen mahalli temsilciler
bulunsa da, yerel yönetim kuruluşları olarak nitelemektediriz. Ancak bu nok-
tada modern kıstaslarla yapılacak bir nitelendirmeden çok, devrin şartlarını
da göz önüne almak gerekir. Bundan başka bu tür girişimler Türkiye’de yerel
yönetim geleneğinin çekirdeği sayılmalıdır.

Seçim Denen Kurumun Girişi

Yukarıda da değinildiği üzere seçim olayı bizim tarihimizde Tanzimat-
çıların vilâyet idaresinde yaptıkları reformlar dolayısıyla gündeme geldi. Se-
çim usulüne; kurumlaşan ve devamlılık kazanan bu gibi kurullara yerli halk-
tan temsilci olarak katılacak üyelerin saptanması nedeniyle başvurulacaktı.
Öngörülen seçim usulü pek ilkeldi, bundan başka yaygınlıkla uygulanmadığı
da kesindir. Ancak önemli olan bir seçim usulünün doğup yasallaşmasıdır.

Mâliyenin ıslahı için vilâyetlerde sancak merkezlerine gönderilen vali
yetkisinde ve validen bağımsız yüksek rütbeli maliye memurlarının, yani
muhasılların yanında kurulacak meclislere; muhasıl ve maiyyeti memur-
larından başka, memleketin hakimi, müftüsü, asker zabiti, ruhani reisler ve
memleket ileri gelenlerinden (vücut) altı kişi katılacaktı. Sözü edilen altı kişi
seçimle görevlendirileceklerdi. Meclislerin kuruluşlarıyla ilgili olarak *Mec-
lis-i Ahkâm-ı Adliyye*’nin hazırladığı nizamnamenin ilk bendinde seçim usu-
lü tarif edilmektedir; seçilecek kimseler bulunduğu memleketin “akıllı, afif ve
muteber” adamlarından olmalıdır. Adaylar önce mahkemeye gelip isimlerini
kaydettirecekler, sonra seçmenlerin oyuna başvurulacaktı. Seçmenler ise, ka-
zaya bağlı köylerden kura ile saptanan beşer kişi ve kaza merkezlerinde de
yerleşme yerinin büyüklüğüne göre “akıllı, ahlâk sahiplerinden 20-50 kişi”
olacaktı. Bir araya toplanan bu seçmenlerin karşısına adaylar çıkarılacak ve
tek tek her adayı isteyen seçmenler bir yana, istemeyenler öbür yana geçecek-
lerdi. Oyların çoğunluğunu elde eden aday seçilecek, isteyen ve istemeyenler
eşitse *kur’a-i şer’iye*’ye başvurulacaktı⁹. Kuşkusuz bu usul, tebaanın seçime ka-

A. Vefik, *Teklif Kavaidi*, C.11, Dersaadet 1329, s. 26-27, nizamnamenin uygulanma-
sı ile ilgili olarak muhasıllıklara gönderilen bir sadaret tezkiresi örneği: Başb. Arş. *Cev-Dah*.
Nr. 16602, 23 Safer 1256. (26 Nisan 1840) tarihli.

tılmasını geniş bir ölçüde sağlamaktan uzaktı. Ayrıca gereği gibi ve yaygınlıkla uygulanmadığını da belirtmiştik. Çağdaş gözlemcilerin belirttiği gibi, “Meclislere seçilenler (1) ya mülkî amirin tayin ettikleri veya benzer biçimde gayrimüslim cemaat ileri gelenlerinin saptadıkları, ya da yüksek rütbeli memurlarla anlaşılan mahallin ileri gelenleriydi¹⁰. Ancak bu tür bir mekanizmayı 19. yüzyılın Osmanlı İmparatorluğu için göze fazlaca batan bir kusur olarak görmemek gerekir. O çağda Rusya İmparatorluğu’nda *zemstvolar*, Avusturya İmparatorluğu’nun birçok yerinde idarî kurullara getirilen üyeler daha geniş tabana dayanan bir seçimle saptanıyor değildi.

Toplanan meclislerin, görev ve yetkilerini kesinlik ve açıklıkla belirten hiçbir *nizamname* veya *talimatname* yoktu. Konuşacakları konular ne olacaktı? Anlaştıkları noktalar bir karar mı, yoksa bir dilek niteliğini mi taşımaktaydı? Bunlar belirlenmiş değildir. 1864’ten itibaren vilâyet, liva ve kaza idare meclisleri vilâyet bütçesini; okul, hastane vs. gibi kuruluşlar için ayrılacak giderleri tartışmışlardır. Ancak merkezi hükümet memurlarının bu meclislerdeki seçimli üyelerden ve ruhanî reislerden asıl beklediği, arazi anlaşmazlıklarının çözülmesi idi. Meclis-i idarelerin başlangıçtan beri başlıca işlevi köyle, köy ve köylüler arasındaki arazi anlaşmazlıklarını çözümlemek oldu. Kuşkusuz Meclis-i idarelerin arazi sorunlarını ve anlaşmazlıklarını her zaman hakkaniyetle çözdüğü düşünülemez. Mirî arazilerin belli gruplar tarafından yağmalanması ve tapulanması işlemi bu kurullarda başlamış ve yoğunlaşmış gibi görünüyor. Üyelerin yetkileri tarif edilmediği gibi, yasayla belirlenmiş bir güvenceleri de yoktu. Ekseriya mecliste konuştuklarından, veya mecliste tartışılan konuları dışarda da söz konusu ettiklerinden dolayı suçlanmaktaydılar. Bununla beraber Osmanlı İmparatorluğu’nun tarihinde ilk defa taşra halkının temsilcilerinin katıldığı, idari yetkisi kurumsallaşan kurullarda söz etmek mümkün olmaktadır. Bu kurulların bir tüzel kişilik kazandığını ileri sürmek güçtür. Ancak bu yönde bir gelişme vardır. Hât-tâ üyelere belirli bir miktar maaş bağlanmıştır. Gerçi bu maaşların kimlere ne miktarda ödeneceği kesinlik kazanmış değildi, nitekim maaş konusunda yolsuzluklar görüldüğünden kısa zamanda bu uygulamadan vazgeçildi. 1864 Vilâyet Nizamnamesinde bu nedenle; vilâyet, liva, kaza idare meclislerindeki seçimli üyelerin fahrî olarak çalışmaları öngörülmüştür. Fakat bu organların tüzel kişilik kazanmaları için temel öğelerden biri olan üyeliğin anonimleştirilmesi, yani üyelerin niteliklerinin belirlenmesi konusu 1840’tan beri

Muhassıllık meclisleri ile ilgili nizamnamelerde, sonra 1864 *Vilâyet Nizamnamesi* ve 1871 tarihli *İdare-yi Umumiye-yi Vilayat* nizamnamelerinde yerine getirilmiştir. Tabii üyeler; mülki amir ve memurlar, ruhanî reislerden ibaretti. Seçimli üyeler ise, o yerin halkını temsilen seçilen; yarısı *müslim*, yarısı ise *gayrimüslim* dört kişi idi. Bu son kural Osmanlı devlet geleneğinde önemli bir gelişme ve değişme demektir. 19. yüzyılın Osmanlı düşünürü Meşrutiyet rejimini, parlamentoyu veya bu gibi mahalli kurulları İslâmî *meşveret* geleneği içinde açıklamaya çalışır ama, böyle bir uygulamayı İslâmî meşveret geleneği içinde ele almanın mümkün olmadığı açıktır. Çünkü yönetimde karar almaya belirli kurallar çerçevesinde gayrimüslimler de katılıyordu. Kurulların teşkil tarzı özünde lâik bir temele dayanmamakla birlikte, lâik bir gelişmeye yol açmıştır. Mahalli grupların merkezî idarenin kararlarına hiç değilse dilekte bulunma yoluyla katılmaları 1840'lardan itibaren bir kurumsallaşma ve devamlılık kazanıyordu. Bu gelişmenin mahalli idarenin doğuşu açısından gösterdiği önem dışında; muhassıllık meclisleri ve onun devamı olan vilâyet idare meclislerinin, Osmanlı İmparatorluğu'nun parlamenter hayata geçişinde de önemli katkıları olduğunu belirtmek gerekir.

19 Mart 1877'de ilk Osmanlı Meclis-i Mebusanı toplandığında, imparatorluğun dört bir yanından gelen mebuslar büyük çoğunlukla vilâyet idare meclislerinin seçimle gelen üyeleri arasından valilerce veya meclis üyelerinin ortak kararıyla tayin edilen kimselerdi. Mebus seçimi için hazırlanan *tali-mat- ı muvakkate* vilâyet idare meclislerinin seçilmiş üyelerinin ilk seçmen sayılarak mebus seçmelerini öngörüyordu ki, ileride örneklerini vereceğimiz üzere mebuslar bunların arasından seçilmiş veya valilerce tayin edilmişlerdi. Bu mebuslar ilk anda Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nda vilâyetlerinin problemlerini ortaya koyarak işe başladılar. Ama o tarihte taşradaki meclislerin otuz yılı bulan geleneği mebuslara müzakere alışkanlığı ve demokratik bir cesaret kazandırmıştı. Kısa zamanda dış politika konularına bile el attılar. Meclis-i Mebusan'ın belli bir iç tüzüğü olmamasına rağmen, Meclis mükemmel çalışıyordu. Eski valilerden olan meclis reisi *Ahmet Vefik Paşa*'nın otoriter başkanlığından, mebusların tartışma adabına kadar her şeyin eski vilâyet meclislerindeki tecrübe ve geleneğe dayandığı açıktı. Taşradan gelen mebuslar seçim konusu tartışılırken; İstanbulluların ilk defa seçim gördüklerini, kendilerinin ise ibtida-yi Tanzimattan (Tanzimat devri başı) beri seçim usulünü bildiklerini ileri sürüyorlardı¹¹.

Vilâyetlerdeki meclis-i idarenin dışında, yerli halkın temsilcilerinden oluşan *Menafi-i Umumiye Sandıkları*, *Ziraat ve Nafia Komisyonları*, mahalli üyelerin katıldığı *Ticaret Mahkemeleri* memleketin iktisadi hayatını düzenlemekte küçüksenmeyecek rolü olan kurullardı. Rumeli vilâyetlerinde özellikle Midhat Paşa'nın valiliği sırasında Tuna vilâyetinde *Menafi-i umumiye* sandıkları önemli ölçüde sermaye birikimi gerçekleştiren kuruluşlar olmuşlardı. Bu sermayenin kullanılış biçimi, yatırım yapılacak alanlar mahalli sandık kurullarınca kararlaştırılıyordu. Bununla birlikte sandıklar imparatorluğun her yerinde aynı etkinliğe ve güce sahip değildi. Yerli tüccarların güçsüzlüğü ve iktisadi gelişmenin yavaşlığından dolayı, mahalli idarelerin gerçek anlamda güçlenişini sağlayacak bu kurullar bir müddet sonra etkinliklerini tamamen kaybettiler. Özellikle Osmanlı-Rus Savaşı'ndan sonra, sadece var olan menafi-i umumiye sandıklarının değil, Osmanlı şehirlerindeki esnafın geleneksel avarız sandıklarına bile devletçe el konmuştur, iktisadi konularda karar alma güçsüzlüğü ve sermaye kuruluşlarına sahip olamamak; başlangıçtan beri ülkemizde mahalli idarelerin gelişmesini önleyen bir olgudur. 1860'lardan beri sözde her yerde var olan meclis-i beledîler, üstelik ilk Osmanlı Mebusan Meclisi'nin "Dersaadet ve Vilâyet Belediye Kanunu"nu hazırlamasına rağmen, gelişmemişlerdir. Güçlenen merkezî hükümet karşısında mahalli grupların iktisadi gücü de aynı oranda artmadığından, Türkiye'de yerel yönetim önce iktisadi ve buna bağlı olarak da hukuki özerklik konusunda geri kalmıştır. Ülkemizde yerel yönetim organlarının bugün bile devam eden; tüzel kişilik, İdarî özerklik ve malî kaynak kıtlığı gibi problemlerinin kaynağı; Osmanlı mahalli idare geleneğinde aranmalıdır. Nihayet köy idaresini ve belediyeyi ayrı statüye bağlayan, yerel yönetim sistemimiz de 19. yüzyıldaki idari yapıdan doğmuş olup, o gün olduğu gibi bugün de ülkenin sosyo-ekonomik yapısı ve yerleşme düzeni ile yakından ilgilidir. Diğer taraftan 19. yüzyıl Türkiye'sinde mahalli meclis ve idarelerin kuruluşu; ekonomik ve sosyal bir değişme sonucu güçlenen ve varlığını ortaya koyan sınıfların öncülüğünü yaptığı bir hareket değildi. Türkiye yerel yönetiminin temelinde yatan bu niteliği, gözönünde tutmak gerekir. Ancak unutulmaması gereken bir diğer nokta; Osmanlı İmparatorluğu'nun yerel yönetim uygulamasına 19. yüzyılın ortasında başladığıdır. O çağın, modernleşme sürecindeki bazı imparatorlukları da benzer prensiplerle bu uygulamaya yeni giriyordu. (Meselâ Rusya) Kaldı ki parlamenter Avrupa ülkelerinde de yerel yönetim me-nakizması, endüstri çağında nitelik değiştirmekteydi. Endüstrileşmenin ge-

tirdiği sorunlar orada da merkezî devletin müdahalesini arttırmakta, birçok sorunların çözümü için yeni örgütlenmelere gidilmekteydi.

Belirttiğimiz gibi, Tanzimatçı bürokratlar ülkemizde ne mahalli idare meclisleri ne de belediyeler aracılığıyla yerel özerklik ve mahalli demokrasiyi yerleştirmek gibi bir niyete sahip değildiler. Onlar bu gibi kuramlarla bir mahalli demokrasi denemesi yapmak değil; Metternich Schwarzenberg Avusturyası veya II. Aleksandr Rusyasında olduğu gibi, eyalet idaresinin düzeltilmesi, gelirlerin artması ve tutarlı bir yönetim sisteminin yerleşmesini sağlamak istiyorlardı. Üstelik bu tür bir örgütlenme ile, merkezî hükümet taşradaki egemen gruplar üzerinde otoriter bir kontrol da kurabilecekti. Bu nedenle Tanzimatçı grubun üyeleri; *Reşid, Cevdet, Âli ve Fuad* Paşalarla, Meşrutiyet devri siyasetçisi *Midhat* Paşa arasındaki farkı da görmek gerekir. Tanzimatçı devlet adamı için gerekli şey hürriyet değil; kazanç, mal ve hayat güvenliğidir. Devlet hayatında asolan unsur, geniş grupların siyasal katılması değil; devlete sadık olan ve çok kazanıp çok vergi veren bir tebadır. Despotizmden bu ölçüde, zarurî olarak ve kanunî-otoriter bir idare yararına vazgeçilmektedir. Özet olarak Tanzimatçılar mahalli halkın idareye katılmasını, eyalet idaresinin düzeltilmesi için istemekteydiler. Bu nitelikleriyle daha çok, modernleşme sürecindeki diğer imparatorlukların politikasına benzer bir yol izlemişlerdir.

19. yüzyılın Osmanlı İmparatorluğu'nda da merkezîyetçi devlet felsefesi ve eğilimi egemendi. Modernleşme bürokratik örgütlerin büyümesine neden oluyordu. Devlet faaliyetlerindeki uzmanlaşma, merkezde ve vilâyetlerdeki örgütlerde şubeleşmeyi yaratmaktaydı. Merkezî hükümet sanayiden eğitime kadar hayatın her alanını düzenleme eğilimindedir. Yabancı devletlerin misyonerleri ülkenin her yanında sayısız okul ve sosyal kurum açarken, Babîlî bürokrasisi bu faaliyete hayırhah tavırla bakmasa bile engel olamamaktaydı¹². Ama herhangi bir yerin halkı kendi gereksinimine yönelik bir çıracık veya ebelik okulu veya çobanlık ve tarım teknisyen kursu açmak istese, buna izin verilmeyeceği kesindi. Yetimhane veya sanayi mektebi kurmak taşradaki mahalli önderlerin değil, ancak gönderilen valilerin teşebbüsüyle oluyordu. Merkezî hükümet çoğu yerde belediye örgütünü kurmamış ve belediye meclislerine uzun süre tüzel kişilik kazandırmamıştır. Belediyelerden beklenen

19. yüzyıl sonunda Osmanlı İmparatorluğu'nda sadece ABD'nin kurduğu okul ve yetimhane sayısı dört yüze yaklaşıyordu. Bkz. benim "Osmanlı İmp'da Amerikan okulları" *Amme İdaresi*, c. 14, sayı 3, s. 90-91.

hizmetlerin bir kısmı vakıfların, bir kısmı merkezî hükümet organlarının elinde olduğundan, İstanbul'da bile belediyenin etkin bir hizmet görmesi mümkün değildi. Bir semtten diğer bir semte su yolu veya kaldırım döşemek için iki-üç nezaret ve ekseriya Evkaf Nezareti ile anlaşmak gerekirdi. Kuşkusuz belediyelere ayrılan malî kaynaklar da çok yetersizdi. Belediyeye yeni malî kaynaklar sağlamak konusunda Babiâli bürokrasisinden daha isteksiz davrananlar ise taşra eşrafı idi. Yeni kaynak, yeni vergi demekti. Bu eğilimi Osmanlı Mebuslar Meclisi'nde de görmek mümkündü¹³.

Son devir Osmanlı yöneticileri belediye teşkilatını sadece düzenli şehir hizmetlerinin görülmesi için istediler. İkinci Meşrutiyet döneminde belediyeleri teşkilat olarak geliştirip, tüzel kişilik kazandıkları halde, önceki devirden daha güçlü merkeziyetçi politik baskıyla yönetildiler ve her yerde merkezî hükümete daha bağımlı hale getirildiler. Bu politika imparatorluktan miras olarak kalmıştır.

Merkezî bürokrasinin iktidar ve yetki devrinden kaçınması, modernleşen imparatorluklarda yaygın ve ortak bir sorundur. Osmanlı mahalli idarelerinin bünyesindeki bu tezatları kavramak için benzer hastalıkları taşıyan 19. yüzyıl Rusya merkez bürokrasisi ile Rus mahalli yönetiminin çekirdeği sayılan “zemstvo”lar arasındaki gerilimi ve yetki problemini ele alabiliriz.

Rusyada *zemstvo* ismi ta 16. asırdan beri geçer. Ancak 19. yüzyıl mahalli idare anlayışı içinde teşkil edilen zemstvolar 13 Ocak 1864 tarihinde yürürlüğe giren nizamnamenin eseridir. Bu II. Aleksandr devri reformlarının, daha doğrusu reform tasarılarının en önemlilerinden biridir. Tezatl yapısı ile de diğer birçok Rus İdarî İçtimai müesseseleri gibi 1917 ihtilaline kadar sorunlarıyla devam etmiştir. Esas itibarıyla 1861'de toprak köleliğinin (krepostnaja prava)nın II. Aleksandr'ın meşhur emirnamesiyle lağvından sonra, 20 milyon köylü, hukuken hürriyetini kazanmıştı, ama bu kitlenin kendi başlarına ayakta durabileceklerini beklemek mümkün değildi. 1880'lerde yapılan zirai sayım bize bütün Rusya'da her dört aileden ancak birinin at sahibi olduğunu, dolayısıyla ziraatin verimli bir biçimde yapılamayacağını ve köylülerin açlığa mahkum olduğunu gösteriyordu. Ünlü rus yazarı Gleb Uspenski'nin “çeyrek at” başlıklı hikâyesinde trajik bir biçimde ifade edilen bu durum, kırsal Rusya'da acil iktisadi reformları gerektiriyordu. Zemstvolar gubernija (vilâyet) ve uezd (kaza) düzeyinde örgütlendi. Eyalet zâdegânı

bu kuruluşlarda hakim durumda idi ve merkezi bürokrasi zemstvoları yerel demokrasi ve siyasi katılımın inkişafı için değil, iktisadi vaziyetin düzelmesine ve ziraî problemlerin halline yardımcı olur ümidiyle kurdurmuştu. Bu eğilimleri dolayısıyla da zemstvolara hiçbir zaman söz hakkı ve yetki vermek niyetinde değildiler. Zemstvolar mâliyyeye yardımcı olmalı, ama siyâsî içtimâî taleplerde bulunmamalıydı. 1864 Zemstvo nizamnamesinin 9. maddesine göre; valiler devletin menfaatine aykırı zemstvo kararlarını veto yetkisine sahipti. Merkezde işleri bakanlığı ise herhalükarda bu yetkiye sahipti. Böylece ihtilal öncesi Rusya da zemstvolarda (bazıları endüstriyel bölgelerde idi) sadece sosyalist değil, liberal eğilimli toprak sahipleri bile merkez bürokrasi ile çatışma halinde idi. Bu durum bazen muhafazakâr zemstvolarda dahi görülüyordu. Bir zemstvoda toprak sahipleri (dvoryantsvo ve pomeşçiki) şehirli halk (gorodskie soslovie) mir cemaati içindeki köylülerin seçtiği (volostnie skhodoy) denen temsilciler alt bölge zemstvo genel kurulunu meydana getirir. Üç yıl görevli olan bu kurul, ağırlık toprak sahibi ve soylularda olmak üzere eyalet zemstvo kurulunu (meclis) seçer. Yılda bir toplanan bu kurul gerekli kararları alır ve valinin tasdikine sunar. Zemstvonun okul, sağlık, itfaiye ve bayındırlık konularında kurulu bir teşkilatı vardır. Teşkilatın başında zemskie naçalniki (Zemstvo bölge şefleri) yönetici olarak bulunur. 1890'da yapılan bir statü değişikliği ile zemstvolarda kontrol, toprak asillerine ve merkez bürokrasiye kaydırıldı. Buna rağmen merkez bürokrasi ile zemstvo meclisleri arasında gerilim eksik olmadı.

Rusya'nın muhafazakâr işleri bakanı *Plehve* 1892 şehir meclisleri reformu sırasında Yahudilerin bu meclislere seçilme hakkını sınırladı. Rus-Japon Savaşı sırasında orduya yardım için, zemstvoların birleşip kurdukları "Rusya zemstvoları birliği" başkanı seçilen D.N. Shipov'un memuriyetini (Moskova şehir zemstvosu başkanlığı da dâhil) işleri bakanı *Plehve* tasdik etmedi. 1904'te onun zemstvolara karşı açtığı reaksiyoner savaş Rusya zemstvolarının 1905'te hükümetin karşısında yer almalarının nedenlerinden biridir. (Edward H. Judge, *Plehve repression and reform in Imperial Russia*, Syracuse Univ. Press, 1983, s. 209-213).

Bu nedenle 1905 yılı karışıklıklarında zemstvoların da geniş rolü oldu. Statüleri itibariyle Rusya İmparatorluğu'nda zemstvoların yetki ve yapıları Osmanlı mahalli idari organlarından daha muhafazakâr ve sınıfsal karakterliydi? Nitekim imparatorluğun geniş bölgelerinde bu organlar bazen acına-

cak bir atalet içindeydiler. Buna rağmen belirli bölgelerde hayli faaldiler ve eğitim, sağlık hizmetleri, bayındırlık hizmetlerinin gelişmesinde hayli etkileri görüldü. Toprak sahipleri ikinci sosyal sınıfın yani şehirlielerin istekleri doğrultusunda hareket ettiler ve uyumlu çalışma sergilediler. Buralarda merkez bürokrasinin istihdam etmeyeceği tipte ve siyasi düşüncede mühendis, tabip, ziraatçı ve öğretmenler çalıştılar ve taşra halkını etkilediler.

Öte yandan zemstvoları, Rusya’da demokrasiyi yaygınlaştıran ve öğreten başarılı organlar olarak aşırı iyimser biçimde yorumlayan Rus yazarları da vardır. Bu da tarihte Novgorod şehrinin ortaçağlar Rus demokrasisinin menşei olduğunu ileri süren Rus tarihçilerin ki gibi ihtiyatla karşılanacak bir yorumdur. Örneğin o dönemde Prof. Gradowski böyle yorumuyla tanınıyordu. (Wassili Golubew “das Semstwo” *Russen über Russland*, sh. 99-177) Öbür yandan liberal Rus çevreleri zemstvolara Rusya’nın demokratlaşması yolunda önemli bir aşama olarak gördükleri gibi, iktidardaki muhafazakar devlet adamları da Rusya’da parlamenter rejimi geciktirmek babında zemstvoları oyalayıcı bir deney olarak kullanmak eğilimindeydiler; Bizzat işleri bakanı olan Kont Dimitriy Andreyeviç Tolstoy, 1884 yılında, o tarihte St. Petersburg’ta Alman büyükelçiliği görevlisi (gelecekteki Alman şansölyesi) von Bülow’la vakı bir mülakatında zemstvoları gelecekteki Rus parlamenter rejimi için gerekli bir ön deney olarak gördüğünü belirtmektedir.

(Nikolai Tolstoy, *The Tolstoy*, s. 210, William Morrow, N.Y. 1983, Bülow’un hatıratından naklen)

BÖLÜM II

MERKEZİYETÇİLİK ÇAĞINDA YEREL YÖNETİMİN GELİŞMESİ

Bu başlık tezatlı bir gelişmeyi açıklamaya yeter mi bilemiyoruz; ama Türkiye’de yerel yönetim geleneği modern merkezîyetçilikle yaşıttır denebilir. Uzun bir tarih içinde gelişen ve endüstri çağıının İdarî merkezîyetçilik döneminde kabuk değiştirerek, yeni koşullara uyum sağlayan Avrupa’daki yerel yönetimin tersine ülkemizde yerel yönetim; Babîâlî bürokrasisinin imparatorluğu etkin bir biçimde kontrol etmeye giriştiği ve kısmen bunu başardığı bir dönemde doğdu. 19. yüzyılın Osmanlı yönetimi telgraf, posta, deniz ulaşımı ve demiryollarıyla kontrolcü gücünü eskiye göre çok arttırmıştı. Bu gücün maddi temelleri çoktan oluşmaktaydı ve tüm imparatorluğun idari yapısı, bu gelişen maddi temele göre önemli bir değişim geçirmekteydi.

Zorunlu Modernleşmenin Yansıması

19. yüzyılda ülkenin ulaşım ağı ve dış ticaret kanalları değiştiğinden, üretim ve kontrol merkezleri de değişmektedir. Bu nedenlerle yeni doğan merkezlerin zorlamasıyla; İmparatorluğun eyalet sınırları ve hiyerarşisi de devamlı olarak yeniden düzenlenmekteydi. Örneğin klâsik Osmanlı çağında Aydın vilâyetinin toplayıcı ve dağıtıcı fonksiyonlara sahip kontrol merkezi, *Aydın* şehri iken; yolların ve üretim kontrol merkezinin *İzmir’e* kaymasıyla; bu şehir eyalet merkezi oldu¹⁴. Gene 1860’larda *Tuna* bölgesi yeniden düzenlenmiştir. Basra’nın *Bağdat* karşısında sık sık değişen idari durumu böyle bir gereksinmeden ileri gelmekteydi. Bir ara *Maraş* eyalet olmuş, fakat Haleb merkezinin peyki olmaktan kurtulamadığı için, gene Haleb’e ve sonra Adana’ya bağlanmıştır. 19. yüzyılda modern tarıma açılmaya başlayan ve diğer merkezler ile dolaysız üretim ilişkilerine giren Çukurova, bir iktisadî kontrol merkezi haline geldi. Bölgenin Adana şehri; Haleb’e göre gittikçe güçlenen bir faaliyet merkezi olduğundan; ayrı bir İdarî birim olarak örgütlendirildi. 2 Eylül 1858 tarihli bir *talimatname* ile ülkenin İdarî bölünmesi üzerin-

Mübeccel B. Kıray, *Örgütlemeyen Kent (İzmir)*, s. 9-10. Aydın Vilâyeti bugünkü İzmir, Manisa, Muğla, Denizli ve Aydın’ı kapsıyordu.

deki herhangi bir değişiklik ve düzenleme Padişah fermanına bağlanmışır¹⁵. Değişen üretim yapısı ve bölgesel üretim merkezleri arasındaki kaymalar ve nüfus hareketleri başlaması gibi bir süreç; önce yerleşme merkezleri arasındaki hiyerarşiyi, giderek imparatorluğun son yıllarına kadar eyalet ve sancak sınırlarının sürekli biçimlendirilmesini gerektirecektir. Bu nedenle Tanzimattan sonra vilâyetlerin İdarî örgütü kadar mekân organizasyonunda da değişiklikler görüldü. Bu düzenlemelerin hepsi merkeziyetçi bir idarenin yerleştirilmesi gayesiyle yapılmıştır.

Gerçekte, merkeziyetçi bir idarenin yerleşmesini sağlayacak bazı koşullar da gerçekleşmekteydi, imparatorluğun en önemli sorunu yol yapımıydı. Dönemin yöneticilerinin özellikle valilerin karayolu şebekesinin geliştirilmesi üzerinde ısrarla durdukları görülmekteydi. Yabancı kumpanyaların döşemeye başladığı demiryollarından evvel, Tanzimatçılar posta şebekesini ıslah etmeye başlamıştı. 1865 yılı ortalarında, İzmir - Manisa - Edremit - Çanakale - İstanbul telgraf hattı tamamlandı¹⁶. Telgraf şebekesi imparatorlukta hızla kuruldu ve merkeziyetçi idarenin vazgeçilmez teknik araçlarından biri oldu. Tanzimat dönemi içinde, yabancı vapur kumpanyalarının yanıbaşında Türk vapur kumpanyaları da kurulup işletmeye açıldılar. Osmanlı devlet adamları bu konuda önemli girişimleri başarabildiler. Ancak karayolu, demiryolu ve denizyolu ağlarının birbirini rasyonel bir şekilde tamamlamamışır. Bu nedenle ülkenin bütün merkezleri arasında, gereğince ucuz ve kolay bir ulaşım sistemi kurulamamıştır¹⁷. Bütün bunlara rağmen, merkeziyetçi idareye yönelik reformcu uygulamaların tepkisiz kalmadığını belirtmek gerekir. Uzun süre devam eden bu tepkiler bazı bölgelerde tutucu nitelikli ayaklanmalara kadar vardı. Anadolu kıtasının bazı yerlerinde de yeni idari yapıya karşı taşra eşrafı gizli veya açık direnişe geçtiler. Örneğin 1867 yılında kaza merkezi haline getirilmek istenen Amasra'nın eski ayan ve ağaları, Bolu'ya kadar gidip bu girişimi önlediler. Gene aynı zümre döşenen telgraf direklerini söktürmüşler, yol yapımını engellemişler ve şube binasının

Düstur I. Tertib C. 1, s. 559 2. tabi "Vülât-ı izam ve mutasarrıfın-i kıram ile kâimakamların ve müdirlerin vezaifini şamil talimatdır" 13 Safer 1275 (22 Eylül 1858) tarihli, Md 4: "Bir dairenin kasr ve tevsii mudaka emr-ü firman-ı hazret-i padişahiye men'uttur."

¹⁶ *Salname-i Devleti Aliyye-i Osmaniyye* sene 1282 (1865) s. 7.

Ulaşım ağının 19. yüzyıldaki çelişik düzeninin nedeni ve işleyişi için bkz. İlhan Tekeli, *Bölge Plânı Üzerine (Anadoluda Mekân Organizasyonunun Evrimi)*, İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972, s. 108-109.

yapımını durdurmuşlardı¹⁸. Bu tür direnişler herhalde az değildi. Eski otoritelerini kaybetmekten korkan taşra eşrafi *ilk anda direnişe geçmişti*. Ancak yeni idari örgütlenme ilerledikçe, bu sefer de idare meclislerine, belediyelere ve benzer organlara üye olup, nüfuzlarını sürdürme imkânını elde etmekte gecikmediler.

Belediye idarelerinin kurulmasını da, reform hareketlerinin bu genel niteliği içinde değerlendirmek gerekir. Bu çağda Osmanlı şehirlerinin alt yapısal tesislerinin ve kamusal hizmetlerinin düzeysizliği, her türlü, iktisadi ve kültürel faaliyetin gelişmesine engel teşkil eden örgütsüzlükleri; yeni devrin idarecilerinin önemle meşgul olduğu sorunlardandı. İlerde göreceğimiz üzere, Tanzimat hareketinin önderi *Reşid Paşa* daha Avrupa'da sefaretlerde iken, Avrupa şehirlerinin yapısı ve organizasyonuna duyduğu hayranlıkla; Osmanlı şehirlerinin ıslahı gerektiğini resmî raporlarında bile belirtiyordu. Bu düşünceler Osmanlı yöneticilerinin hepsinde vardı. Ancak Osmanlı yöneticisi, şehirlerin gelişmesinin neye bağlı olduğunu anlayamamıştır. O kadar ki bazı valiler, şehrin büyümesini engellediği gerekçesiyle şehirlerin eski surlarını yıktırmışlar veya hükümet binalarını şehir dışında inşa ettirmek gibi yöntemlere başvurmuşlardır. Yeni devrin bürokratları modern belediyelerin kurulup gelişmesini şiddetle arzu ediyorlardı, ancak bu şiddetli arzu; sadece modern, düzenli şehirlere sahip olmak içindi. Yoksa komünal bir özerklik hiçbir zaman söz konusu olmamıştır. Bu sorun o derecede ihmal edilmişti ki, belediye idarelerinin çalışabilmesi için gerekli malî kaynakların ayrılması, hâzinenin bazı önemli gelir kaynaklarını kaybetmesiyle aynı anlama gelecekti. Yeni kaynak yaratma çabaları sonuçsuz kalıyordu.

Diğer yandan Avrupa dünyası; iktisadi faaliyetlerin kolayca yürütülebilmesi için, özellikle Osmanlı liman şehirlerinin ıslahını istemekteydi. Bu şehirlerde ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmetleri gibi sorunların çözülmesi ekonomik yatırımlar için gerekli ön şartlardı. Fazladan bu gibi tesis ve hizmetlerin getirilmesi de, ilgili Avrupa kumpanyaları için yeni ve çekici iş alanları yaratacaktı. Avrupalı çevrelerin bu anlamdaki belediyeci girişimlerini, Osmanlı yöneticileri ve basının olumlu karşıladığını söylemek ise zordur¹⁹.

Necdet Sakaoğlu, *Amasra*, Lâtin Matb, İstanbul 1966 s. 170.

İstanbul'da çıkan yabancı *Levant Thames*, gazetesinin, belediyenin seçimle kurulması demokratik bir yapıya sahip olması gibi, aslında gayrimüslimlerin ve ecnebilerin bu kurullarda

İşte bu iki yönlü etki ile, ilk önce liman şehirlerinde belediye örgütleri kurulmaya başlandı. Belediyenin kuruluş nedenleri o kadar açık şekilde belli oluyor ki; İstanbul'a bile ilk düzenli belediye idaresi şehrin liman ve iş bölgesi olan Galata-Beyoğlu'nda, "Altıncı Daire-i Belediye" ünvanıyla kurulmuştu. Beyoğlu-Galata; sefaretlerin, yabancı iş adamlarının, liman tesislerinin bulunduğu bölgeydi. Aynı nedenlerle Selânik, Beyrut, İzmir gibi yerlerde de Belediye idareleri 1877 Belediye Kanunu çıkmadan çok önce; Vilâyet Nizamnamesi hükümlerine dayanılarak kurulmuştur. Meselâ İzmir'de 1864'te, gene aynı yıllarda Tuna vilâyetinin birçok şehrinde, Kıbrıs'ta 1871'de, 1869'da da Bağdat'ta belediye idarelerinin kuruluşu tamamlanmıştı. 1864 Vilâyet Nizamnamesi belediyeler hakkında son derecede belirsiz nitelikte hükümler getirdiği ve böyle bir kuruluş için gereken statüyü belirlemediği halde; ismi geçen eyaletlerde belediye kurma girişimlerinin başarıyla tamamlanması, bu yerlerin dış dünya ile olan ilişkilerde kilit noktası durumunda olmalarıyla açıklanabilir. Buna karşılık İmparatorluğun birçok yerlerinde ise, Belediyeye varlık kazandıran 1871 Nizamnamesi hükümlerine rağmen, Belediye Meclisleri bile kurulamadı; kurulanların da çoğu kâğıt üzerinde kaldı, gerekli örgütleri tamamlanamayıp üye seçimleri bile yapılamadı. 1877'de Vilâyet Belediye Kanunu çıkarılmasına rağmen, bu noksan örgütlenme süre gitti. Osmanlı ülkesi modern belediye fonksiyonları gerçekleştirecek derecede bir şehirleşme ve sanayileşme süreci içinde değildi. Zaten, geleneksel şehrin örgütsüzlük ve düzensizliğine karşı, şehir sakinleri pek de isyan etmiyordu. Ahalî; şehir düzeni ve belediye hizmet olarak, yöneticiler kadar çok şey istemiyordu. Bundan başka böyle bir örgütlenmeyi ve hizmetleri gerektirecek ne canlı bir şehir hayatı ne de refah vardı. Öyleki halk bazı modern belediyecilik girişimlerine karşı bir tutum bile almaya başlamıştı; İstanbul'da bile devletin resmî vak'ânüvisi *Lütfî Efendi*; "Altıncı Daire-yi Belediyeye'nin muzır faaliyetlerinin payitahtın diğer belediye dairelerinde de görülmemesine şükrediyordu."

Osmanlı belediyelerinin malî kaynakları kıt, personeli ve organlarının yetkisi yetersizdi. Bununla beraber, belediye idarelerinin; özellikle taşrada yerel grupların yönetime katılımını sağlamak bakımından önemli bir görevi yerine getirdiğini göreceğiz.

aktif rol sahibi olmasını amaçlayan yayını üzerine, 1871 Eylülü içinde "Hakâyık ül Vekâyî" adlı gazeteyle aralarında bir polemik açılmıştı. Hakâyık ül Vekâyî gazetesi bu tür uygulamalara karşı olup, "Levant Thames" in asıl gayesini sezmışti. Bkz. Osman Nuri, *Mecelle-yi Umur-u Belediyeye cild 1*, s. 1492-93.

Yetersiz bir sistem içinde kurulan belediyeler, şehir yönetiminde beklenen başarıları sağlayamayacak ve modern Osmanlı belediyesi yıkılan geleneksel yönetimin yarattığı boşlukları dolduramayacaktı. Bu nedendir ki geleneksel kurumlar ve usullerle yenileri yan yana yaşadı ve şehir hizmetlerinde ikili bir sistem ortaya çıktı. Bu ikili sistem, yabancı kumpanyaların getirdiği hizmetlerle bile ortadan kalkmamıştır.

19. yüzyıl Osmanlı taşra yönetiminde; belediye organlarıyla, vilâyet yönetiminin bir parçası sayılan diğer kurulları birbirinden ayrı olarak ele almak pek mümkün değildir. Bunlar gerek üyelerinin toplumsal kökeni, gerekse idari ve malî ilişkileri bakımından bir birliklilik içindeydiler. Hepsinde de benzer nitelikler ve ortak hastalıklar vardı. Kaldı ki kentin beledi hizmetlerinde ahali temsilcilerinin de söz sahibi olması; Tanzimattan hemen sonra kurulan mülki, malî görevleri olan Muhassıllık meclisleriyle başlar. Bu meclislerin belediye hizmetlerinin yürütülmesini de üstlenmesi bir eğilim olarak devam etmiş ve Osmanlı yöneticisi belediye örgütünü hiçbir zaman genel idare organlarından bağımsız olarak düşümemiştir.

Tanzimatın İlk Uygulaması; Muhassıllık Meclisleri

Tanzimat; yönetimin modernleştirilmesi, düzenlenmesi, demektir. Bu ise ön planda gelirlerin artırılması, yani malî sistemde reform demektir. İdaredeki düzenleme ve reform, malî merkezîyetçilik sistemini getirmeye yönelikti. Babîâli taşraya vali derecesinde yetkili *muhassıllar* tayin etti. Amaç; vergi toplamak gibi önemli bir işlemin valilerin, yerel ayan ve eşrafın elinden alınması ve kötü uygulamaların ortadan kaldırılmasıydı. İltizam'ın kaldırılacağı ferman'daki vaatler arasındaydı. Özellikle 18-19. yüzyılda; bir yerin vergilerini toplama işi, merkezde açık arttırmaya çıkartılır ve bu işi yükümlenen mültezim taşraya vergiyi toplamaya giderdi. Ne var ki mültezim denen adamlar; çoğunlukla iltizama verilen bölgenin valileri veya onun adamlarıydı. Valiye rağmen, kimse mültezimliğe talib olamazdı, çünkü yaptırımcı güç yerel yöneticinin elindeydi. İltizam modernleşen devlette merkezî bir hazine ve bütçenin ortaya çıkışını sağlayan bir aşamadır. Ancak 19. yüzyıl dünyasında artık geri bir yöntemdi. Toplanan paralar ne devlet hâzinesine yararlıydı, ne de eyaletlerin gereksindiği harcamalar düzenlice yapılabilirdi. Tanzimat başında kaldırılan iltizam sistemine bir müddet sonra tekrar dönecekti, ama Tanzimat bürokrasisi ilk anda iltizamı kaldırmak için yeni bir yol, yeni bir örgütlenme biçimi denedi: Muhassıllar ve Muhassıllık Meclisleri... Gene

gayrimüslimlerden alınan *haraç* da cemaatler tarafından kurulan *mal sandıklarında* toplanacaktı. Ancak yeni usul eskisinden beterd. Patrikhaneler ve cemaatlerin önde gelenleri gayrimüslim halkı daha çok soydular. Vergi konusu olan nüfusun ve arazinin tahriri düzgünce yapıp bitirilememiş, bu nedenle maliyec *Abdurrahman Vefik Bey*'in deyişiyle,²⁰ “cemaatin vergi toplama işi eskisinden beter yolsuzluklara sebep olmuştu”.

Babîali bürokratları; vergi konusunu ve miktarını saptamak için yapılacak nüfus ve emlak tahririnde, vergilerin salınmasında her yerin ileri gelenleriyle danışmayı ve onların yardımına başvurmayı kaçınılmaz görüyorlardı.

II. Mahmud döneminde de bir ara müşir rütbesiyle eyaletlere gönderilen valiler; yılda bir kere bağlı sancakların naib, kadı, voyvoda gibi ileri gelenleriyle güvenlik işlerini, vergi konularını tartışıp karara bağlıyorlardı²¹. Kurulan bu divanlara Meşveret Divanı deniyordu. Tanzimat döneminin ünlü organı “Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye” vilâyetlere vali yetkisinde ve validen bağımsız “Muhassıl”lar gönderme kararını aldığıında, II. Mahmud örneğinden hareketle; muhassıllar yanında *muhassıllık meclisleri* kurdurma işlemine girişti.

Muhassıllar ellerine verilen talimatı gittikleri yerlerde bütün memleket ileri gelenleri önünde okuyup, anlamını açıklayacak ve bundan sonra her yerde kurulan Muhassıllık Meclisleri üyeleri ile birlikte; memleketin durumuna göre verginin tesbit, tevzi ve peşin tahsilini yapacak, gerekli masraflar, (ödemeler ve maaşlar) bu meblağdan yapılacak, artanı hazineye gönderilecekti²². İşte muhassılın görevini yerine getirmesinde kendisine yardımcı olacak bu meclis (Muhassıllık veya Memleket Meclisi) ülkemiz tarihinde mahallî idare kurullarının sınırlı bir anlamda ilk örneği sayılmalıdır.

Özellikle 1864 (1281) Vilâyet Nizamnamesinin uygulanmasından sonra kurulan vilâyet, kaza idare meclislerine geçiş, muhassıllık meclisleriyle başlamıştır. Muhassıllık meclislerinin üye kompozisyonu ve çalışma usulündeki olumlu ve olumsuz nitelikler de böylece bir çekirdek halinde süregitmiştir.

Tahrir işlemine mahallî temsilcilerin engel olduğunu zaman gösterdi. A. Vefik Bey 1912 yılında “1858’den beri başlayan tahrir işeminin hâlâ bitmediğini, bazı vilâyetlerin hiç tahrir görmediğini söylüyordu.” Bkz. A. Vefik Bey, *Tekâlif Kavaidi*, Dersaadet 1329, cild II. s. 62, 68.

²¹ H. İnalçık, a.g.m., s. 633.

A. Vefik Bey, a.g.e., s. 7 vd.

Muhassıllık meclislerinin nasıl kurulacağı, tayinle üye olacak memurlar dışında, yerel halktan kimlerin tabii üye olacağı, yani kimlerin seçileceği gibi konular; *Meclis-i Alikâm-ı Adliyye'nin* hazırladığı bir hususi talimatnameyle düzenlendi²³. Buna göre; muhassılların maiyyetlerine bir tane mal (para olarak anlaşılmalıdır) bir tane nüfus ve emlak kâtibi atanacaktı. Bu memurlardan başka o memleketin hakimi, müftüsü, asker zabiti ve ileri gelenlerinden dört kişinin katıldığı bir meclis kurulacak ve bu on kişilik meclise, gayrimüslim ahalî bulunan yerlerde *metropolid* veya *hahambaşı* gibi ruhanî veya dinî reisler ile iki nefer *kocabaşları* da girecektir. Bu meclis haftada 2-3 gün toplanacak ve vergi tahriri ile memleketin diğer özel ve genel sorunlarını, vergi salınmasını ve giderlere ilişkin konuları görüşeceklardı. Vilâyet merkezi olan livada, vilâyetin müşiri kurula başkanlık edecek, veya yerine bir başkasını atayacaktı. Eyaletin diğer sancak ve kaza merkezlerinde ferik var ise padişahın ataması ile başkan o olabilir; yoksa, muhassıl, hakimüşşeri ve zabtiye memuru arasından kura ile başkan saptanacaktı²⁴. Merkezi devlet, meclisin kontrol ve yönetimini büyük merkezlerde mahallî temsilcilere bırakmak istemiyordu. Muhassıl bulunmayan kazalar veya biraraya gelen bazı köylerde küçük muhassıllık meclisleri kurulabilirdi. Bunların "icabına göre tertibi" tavsiye olunmuştu. Yani üye sayısı ve meclisin kompozisyonu o yerin şartlarına bağlıydı.

Daha sonraki bir nizamnameye göre, bu meclislerin üyeleri; kaadı, zabıta memuru, muhassıl vekili ve vücuhdan (ileri gelenlerden) iki kişi olmak üzere, beş kişidir. Muhassıl vekilini muhassıl atamaktaydı.

Tanzimat prensipleri her yerde uygulanamadığı için meclisler de memleketin tamamında kurulamadı. Ama günden güne yaygınlaştı. Meclislerin kuruluşunda talimatname hükümlerine uyulduğu gibi, farklı uygulamalar da görülmüş; özellikle üye sayısı konusunda, talimatname hükümleri zorlanmıştır. Küçük kaza meclislerinde gayrimüslim ruhanî reisler ve kocabaşı ile üye sayısı yediye çıkabilirdi. Ancak bu sayının da aşıldığı olmuştur.

Meselâ; Rebiu'lahir 1256 (Haziran 1840) tarihli tahrirat; "Tanzimat usulü üzere Mıdilli Adasında talimatnameye uygun olarak; muhassıl, naib, zabıta memuru ve mal kâtibiyle birlikte on üç meclis azası intihab olunduğunu bildiriyor. Bşb. Arş. *Cev-Dab.* Nr. 13376. Üye sayısının kesinlik kazandığına dair bol örneklerden bir de 23 Şevval 1256 (18 Aralık 1840) tarihli "Ödemiş kazası Meclis azalarının sekize çıkarılmasına dair" tahriratdır. Başb. Arş. *Cev-Dab.* Nr. 15574. A. Vefik *a.g.e.*, C. II, s. 26, Reşat Kaynar, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, sh. 254 "Meclis-i Ahkam-ı Adliyye'nin seçim çıkardığı Nizamname."

A. Vefik, *a.g.e.*, C. II, s. 30-31'deki talimatnamenin 8. bendi,

Küçük kaza meclisleri bağımsız çalışmayıp, liva merkezindeki muhasıllık meclisine bağlıydılar. Bu nedenle talimatnameye göre; kaza meclisleri her üç ayda bir toplanıyor, gelir ve giderleri inceleyip, âşar ve rüsûmatı üzerine alan kimselerin borcu olup olmadığı, tahsis olunan vergilerin miktarı ve toplanıp toplanmadığını saptayıp, zabıt ve borç defterini sancakta mutasarıfa, kazada kaymakama veriyorlardı. Bu küçük meclislerin görüş ve kararları, asıl *büyük muhasıl* bulunan kazanın meclisinde tekrar inceleniyor ve kesin karar öyle veriliyordu. Sorunlar üzerinde Babîâlî'yle yazışma yetkisi üst meclise aitti.

Sancak merkezindeki *liva muhasıl meclisi* vergi işleri kadar, yargıya ve idareye ait işlerde de inceleme ve karar alma yetkisine sahipti. Özellikle Tanzimat devri başlarında, valilerin klâsik yetkilerinin kısmen azaltılmasından dolayı, eyalet idaresinde doğan boşlukları bu kurulların doldurması istenmişti. Meclislerin bilhassa vergi suçları ve malî yolsuzluklar üzerinde kesin yargı hakları vardı. Ancak hırsızlık, katil gibi cürümler merkezî hükümete havale edilmektedir. Meclislerin yargı hakkı *nizamî mahkemeler* kuruluncaya kadar devam etti. Meclislerin bu durumlarıyla, Fransa conceille departemante'larına benzediklerini bazı yazarlar ifade etmişlerdir²⁵.

Kazalarda muhasıl vekili olarak atanacak kimselerin niteliği, talimatnamelerin ikinci zeyl, 19. bendinde şöyle belirtiyordu; “memleket hanedanlarından olup da, bazı voyvodalıklara alınmış ve ahali ve fıkara cümlesinin ittifaken kendilerinden hoşnut bulunduğu kimselerin istihdamı, usul-ü ceditde-yi haseneye muvafık olacağından bu gibilerin iktiza eden mahallerde muhasıl vekili olarak istihdam olunmalarının caiz olduğu²⁶.” Yani kısaca, eskiden beri voyvodalık, ayanlık gibi fonksiyonlar yüklenen eşraf şimdi resmî bir görev yükleniyordu. Bu meclislerin üyeleri görevlerini; nüfuzlarını arttırmak, tarım topraklarını kontrolleri altında tutmak yolunda kullandılar. Muhasıllık meclisleri gerçekte merkezî yönetimin taşradaki organlarıydı. Yerel önderlerin buraya tayinle veya sözde seçimle girmeleri yerel yönetimin başlangıcı sayılırdı. Ama kuruluşun olumsuz yanı vardı. Yerel yönetim merkezî yönetimin fonksiyonları ve organlarıyla birlik içindeydi. Bu yerel yönetimin noksan doğuşuna ve devlet gelirlerini ve mirî araziye yerel eşrafın ele geçirmesine neden oldu. Şayet ayrı ve özerk yerel yönetim organları bulunsaydı

*Ubicinin*den naklen H. İncalcık, a.g.m., s. 627.

A. Vefik, a.g.e., C. II, s. 37-38 ve Kaynar, a.g.e., s. 25.

her yerin mahalli eşrafi ancak buralara girer, devletle içiçe olmanın verdiği olanakları bu derecede kendi çıkarlarına kullanamazlardı.

Meclis Üyelerinin Seçim Usulü

Türkiye yönetiminde seçim olayına Tanzimattan sonra ve muhassıl meclislerinin kurulmasıyla başlamıştı. Belgelerde “Meclis-i muhassılın” “Memleket Meclisi” ve bazen de “Müzakere meclisi” adlarıyla anılan bu kurullarda; muhassıl, maiyyet kâtibleri ile o yerin hakimi ve müftüsü ve gayrimüslim ahalî varsa onların ruhanî reisleri dışında; memleketin ileri gelen kimselelerinden (vücu) üye olacakların seçimle bu göreve gelecekleri belirtilmişti. Muhassıllık meclisleri için yapılan seçimlerin ilkel bir usulü vardı. Ancak o çağda bu tür seçimlerin sırf Osmanlı İmparatorluğu’na mahsus olmadığı açıktır. Çok sonraları bile Rus çarlığında yerel *Uezd* ve *Zemstvo* seçimleri de daha iyi bir usulle yapılmıyordu. Avusturya İmparatorluğu’nda yerel seçimlerin çok kere tayinle önlendiği bilinmektedir.

Meclise seçilecek üyelerde aranan nitelikler şöyle açıklanıyordu; “azalışa seçilecek kimseler, bulunduğu memleket ahalisinin en akıllı, afif ve seçkinlerinden olmalıdır. Devlet işlerinden anlamalı ve memleketin durumunu iyi tanımalıdır.” Bu niteliklere sahip olanlar önce mahkemeye gidip isimlerini kaydettirirler. Böylece bu kimseler adaylıklarını koymuş olurlar²⁷. Diğer taraftan seçmenlerin saptanması da ayrı bir uygulamaya bağlıdır. Buna göre kazalara bağlı köylerde ahalî bir araya toplanıp kur’a ile içlerinden beş kişi seçerler. Böylece her köyden seçilen beşer kişi kaza merkezine gelirler. Kaza ahalisinin ise akıllı, söz anlar, emlak sahibi sakinlerinden kura ile büyük şehirlerde 50, orta büyüklükteki yerlerde 30 ve küçük yerlerde ise 20 seçmen tesbit edilir. Kur’a ile tayin edilen bütün bu köylü ve kasabalı seçmenler bir araya toplanır ve meclis üyeliğine adaylığını koyanları seçme işlemine başlarlar. Adaylar birer birer seçmen topluluğunun önüne çıkarlar ve adayı isteyenler bir tarafa, istemeyenler öbür tarafa geçerler. Eğer isteyenler çoksa aday seçilir. Böylece üyelerin seçim işlemi tamamlanır ve oylarda eşitlik halinde

²⁷ Elimizdeki bir sadaret tezkiresi seçileceklerde aranan nitelikleri belirtiyor ki, merkezden muhassıllıklara gönderilenlere bir örnektir. Başb. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 16602, 23 Safer-1256 (26 Nisan 1840) tarihli tezkire bkz. I. baskı-Ek. 1, Gene İzmit Muhassıllık Meclisine gönderilen bir yazıda, azaların ne şekilde seçileceği açıklanıyor. Başb. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 3269 da kayıtlı ve 17 Safer 1256 (20 Nisan 1840) tarihli bu vesikada Tanzimat öncesi geleneğe uyularak *meşveret meclisi* tabiri kullanılmaktadır.

*kuraa-i şeraiye'*ye başvurulur. Seçimden önce veya sonra kimseye propaganda ve baskı yapılamayacağı, seçim nizamnamesinin üçüncü bendinde belirtiliyor. Kendisinin seçilmesi için bu gibi hareketlere başvuranlar ceza kanunnamesinin hükümlerine göre cezalandırılırlar. Sistem özetle; açık oy, açık tasniften oluşuyordu. Devlet görünüşte, taşrada tüm otoritenin kendine ait olduğu kanısındaydı. Kimi yerlerde seçim yapılmadığı, üyelerin tayin edildiği de görüldü²⁸. Ama çekişmeli seçimler de oluyordu, rakib adayların çekişmelerini mecliste de sürdürdükleri görülmüyordu. Doğrusu taşra yöneticileri bu gibi çekişen taraflardan pek şikâyetçi olmazdı; idare daha kolaylaşıyordu. Taşra eşrafı devlete itaat edip, yöneticilere karşı çıkmadıktan sonra, aralarında çekişebilirlerdi. Bütün sorun yeni kurumlaşmayı ve Babıâli'nin koyduğu yeni kurallara bu zümrenin uyum sağlamasıydı.

Meclisler Nasıl Çalışıyordu?

Meclis üyelerinin; vergi salınması ve toplanması gibi konularda kimseye gâdr etmeden veya adam kayırmadan, devlet yararına ve iyi yönetim için çalışacaklarına dair, kaadı ve müfti önünde yemin etmeleri gerekir. Gayrimüslim üyeler de talimatnameye göre; aynı şekilde kendi dinlerine göre yemin edeceklerdir. Yolsuzluğu görülen üyeler Ceza Kanunnamesine göre cezalandırılacaktı. Meclis çalışmaya başlamadan önce, seçimle gelen üyelerden biri *sandık emini* olarak atanıyordu.

Meclis toplantıları sırasında söz kesilmez, lâfa karışılmaz ve çoğunlukla karar verilir ve karar toplantı sonunda kâtibler tarafından okunurdu. Karar, eğer müzakere olunan konu memleketin zabıta işlerine aitse, o sancağın müşirine; mâli işlere aitse merkezi hükümete takdim olunur²⁹. Meclis toplantıları üye olmayanlara kapalıydı. İlgili nizamnamenin 9. bendinde bu yasak açıkça belirtilmekte ve şöyle denmektedir;³⁰ “Müzakere sırasında dışardan işi olmayan adamın meclis mahalline girmesi caiz olmayıp, meclisin korunması ve kapalı tutulması gerekir. Bu nedenle umur-u zabtiyye memuru maiyyetindeki nizamiye askerlerinden birer kişiyi meclis kapısında nöbetle görevlendirir. Bunlar işi olmayanı sokmazlar.” Ancak taşra yönetiminde bu gibi kurulların toplantılarının kapalılık içinde yapılması o çağın dünyasında

Başb. Arş. *Cev-Dab.* Nr: 11642 1256 Cemazıyelevvel (Temmuz 1840) tarihli ilmuhaber ve *Cev-Dab.* Nr: 11348 20-Rebiuevvel 1256 tarihli tahrirat.

²⁹ A. Vefik, *a.g.e.*, C. II, s. 29.

A. Vefik, *a.g.e.*, C. II, s. 32.

yaygın bir gelenektir. Toplantıların konusu, tartışmaların seyri, memurların ve üyelerin oyları hakkında kimse dışardakilere bilgi veremez ve bu gibi konuların tartışmalarına dışarda devam edilip, meclis dışında açık eleştiri ve önerilerde bulunamazdı. Nizamnamenin 6. bendi bu yasağı kendi üslubu içinde belirtiyor; “Mecliste herşey, hâtta itirazlar dahi serbestçe beyan edileceğinden ve ekseriyetle karar alınacağından, fikri kabul edilmeyen artık tasdik etmiş olur ve sağda solda ileri geri konuşamaz. Bu tesbit edilirse tahkik edilir ve o kimse mecliste alenen muhakeme edilerek azalıktan atılır ve memleket işlerine de karışamayıp hiçbir itibarı olmaz.” “Yöneticiler zaten idareye ortak ettiği, taşradaki nüfuz gruplarının bilgileri dışında muhalefet yapmalarını ve etrafı kışkırtıp ayaklandırmalarını istememekteydi. Mecliste ikna edilemeyenlerin dışardaki etkinliklerinden çekinmekte haklıydılar. Çünkü meclisteki toplantı ve görüşmelerde kanaat önderleriyle uyulacağı ve kamu oyunun oluşumuna yön verileceğini düşünüyorlardı. Osmanlı yöneticisi; kilisedeki, tekke ve kahvehanedeki konuşma ve dedikoduları kontrol altına alacak bir mekanizma getirmek amacındaydı. Yasağa uymayanlara sert yaptırımlar uygulandığı anlaşıyor. Hele meclisteki rakib taraftarlar, çevirdikleri, entrikaların sağda solda açıklanmasını hiç istemiyorlardı. 1841 yılı Nisan’ında Adapazarı Müftüsünün meclisten atılmasını isteyen bir tahrirde şu ifade yer alıyor;³¹ Adapazarı müftüsü Veliyüddin Efendi mecliste müzakeresi tamamlanıp, ahaliye duyurulmaması gereken konuları açıklamak gibi yollara başvurduğundan, bu kişinin azledilip yerine başkasının tayini, kaza ahalisi ve meclisi tarafından istenmektedir. Şahitlerin ifadesine göre; “müfti kahvehane ve berber dükkânında meclis müzakerelerini açıklayıp, Söğütlü köyü ahalisini de; sizin verginiz daha azken, fazlalaştırdılar” diye kışkırtmıştır. Böylesine karışıklık çıkartacak açıklama ve kışkırtmalar; kuşkusuz ne merkezi hükümet memurlarının ne de bu yüzden çıkarı tehlikeye girecek memleket ileri gelenlerinin hoşuna giderdi.

Hükümet memurları dışında, seçilmiş meclis üyelerine de maaş bağlandığı görülüyor. Demek ki üyelik başlangıçta fahri bir görev olarak düşünülmemiştir, bir memuriyet olarak kabul edilmişti. Ancak maaş bağlanacak üyelerin niteliği iyi saptanamadı ve sonraları bu usul kaldırıldı. İlk deneyimin getirdiği korkunç malî yük nedeniyle, bundan sonra Osmanlı taşra yönetiminde bu gibi kurullara üye olanların fahrî görevli oldukları da nizamname-

İnalçık, a.g.m., s. 636 ve ek belge XII, s. 684-85 İzmit meclisine yazılan 28 Sefer 1257/21 Nisan 1841 tarihli tezkire...

lerde açıkça belirtildi. (1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnameleri 1877 Vilâyet Belediye Kanunu) Kimlere maaş bağlanacağını, bir süre ne vilâyetlerdeki meclisler ne de Babîâlî biliyordu. En yoğun yazışma konusu maaş bağlama işiydi. Gümölcine muhassılının Temmuz 1840 tarihli bir yazısında; “köy muhtar ve kocabaşlarına muhassıllık bütçesinden yılda 500-1000 kuruş maaş bağlandığı” belirtiliyor ve imamlara da maaş bağlatmak için Babîâlî’den izin isteniyordu³².

Kuşkusuz bu tür ödemelerin devamı imkânsızdı. Üyelere verilecek maaş konusunu nizamnamenin 18. bendi düzenlemekteydi³³. Buna göre; “meclislere seçilen azaya verilecek aylık, önceden tesbit ve ilân olunmayıp, seçilenlerin durumuna göre; muhassıl, hakîm ve zabtiye memuru arasında kararlaştırılacaktır.” Görülen örnekler, kurulan meclislerin üyelerinin herbiri için ayrı miktar maaş tesbit edilip, hükümet merkezine tasdik için gönderildiğini göstermektedir. Örneğin Bursa Feriki, muhassılı ve Bursa sabık naîbi Rüşdi Efendinin mühürleriyle, Babîâlî’ye sunulan arzıda; “Bursa meclis azalarından ve müderrisinden Mehmed Said Efendi, Burhaneddin Efendi ve Ali Efendi ile eşrafdan Nuh Agâ ve Tahir Ağaların senevi onbeşer, yirmişer bin kuruş ticaretleri var ise de, işlerinin meclis dolayısıyla çoğalmasından ve ticaretlerinin aksamalarından Mehmed Saîd, Burhaneddin ve Ali Efendilere binbeşeryüz kuruş ve Nuh Ağayla, Tahir Ağaya binikişeryüz kuruş maaş tahsis buyurulması” istenilmekteydi³⁴. Maaş bağlama işlemi bazı yerlerde üye-

Başb. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 14567 6-Cem. Evi. 1256 (6 Temmuz 1840) tarihli tahrirat.

A. Vefik, *a.g.e.*, C. II, s. 33.

Başb. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 12226 10 Rebiyulevvel 1256 (12 Mayıs 1840) tarihli tahrirat eki;

“Tekfurdağı kazasında ber mucib-i talimat-ı seniyye ve ba kur’a-i şer’iyye tertib olunan meclis azalarının esamii ve mikdar-ı maaşlarını mübeyyin, varid olan defterin hülâsasıdır.

Fi Rebi’ul’evvel gurre-sene 2 (56)

Müfti-yi belde Hasan Efendi	650 Kuruş
Kaimakam Nakib’uleşraf İbrahim Efendi	500 Kuruş
Ali Sıdkı Efendi	500 Kuruş
Defter nazırı Ahmet Bey	500 Kuruş
diğer Ahmed Bey	400 Kuruş
Rum milleti kocabaşısı Kıryaki	250 Kuruş
Ermeni milleti kocabaşısı	250 Kuruş
Toplam	3050 Kuruş

maaş tahsis edilmeyen meclis azaları; Meclis reisi, muhassıl-ı emval, zabtiye memuru, kâtib-i mal, katib-i emlak, metropolüdür. Baş. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 10704 1 7 Zilhicce 1255 (21 Şubat - 1839) tarihli tahrirat.

lerce kötüye kullanılmış, bu gibi üyeler kendileri için usulsüz veya yüksekçe miktarda maaş tahsisine merkezî devlet temsilcilerini de razı edebilmişlerdir. Örneğin, *Sakız Adası*’nda kurulan meclisin üyeleri, kendilerine yüksek miktarda maaşlar takdir ettirdikten başka, metropolit için de 350 kuruş maaş bağlatılmıştır. Babiâî; “metropolitlerin zaten cemaat vakıflarından belirli bir ödenek aldıklarını, bir de muhassıllıktan maaş almalarının doğru olmayacağına, ayrıca meclis azaları için de hadden fazla miktarda maaş tahsis edildiği” kararını vermiştir³⁵. Babiâî azalara 100-500 kuruş arasında maaş bağlanmasını, fazlasının mümkün olmadığını ihtar etmişti; ancak idarenin malî imkânları belliydi ve uygulama sona erdi.

Meclislerin Yapısı ve Sorunlar

Meclis üyeleri her yerde servet ve emlâk sâhibi eski voyvoda, ayan gibi kimselerdi. Tanzimatın hükümleri gereği, gayrimüslim uyruklar adına kocabaşlar ve cemaatin dinî liderleri de, meclislere birincilerle aynı yetkilere sahip olarak girdiler. Ancak Balkanlar, Ege Adaları ve doğu Akdeniz bölgelerindeki gayrimüslim temsilcilerin tüccar niteliği ağır basıyordu ve Müslümanlardan farkları buydu. Meclislerin toplantı usulü, kararların alınış ve uygulanış biçimi gözönüne alındığında; bu iki üye grubu arasında bir gerilim ve çatışma olması beklenemezdi, buna rağmen, birçok yerlerde Müslüman üyeler bu yeni ortaklara tahammül edememiş hakaret ve küçümseme duygularını saklamamışlardır. 14 Ocak 1841 tarihli bir arz tezkiresinden öğrendiğimize göre; “Rum patriki memleket meclislerine dâhil olan metropolit ve kocabaşlar, her ne arz ve ifade ederlerse, diğer azanın hakaret ve lâkaydisiyle karşılandığını” Babiâî’ye şikâyet etmiştir. Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye durumu görüşüp, bir İrade-i seniyye çıkarttırarak; bütün eyaletlerde durumun önlenmesini, yani Müslüman üyelerin saygılı davranmasını şiddetle ihtar etmiştir³⁶. Muhassıllık meclislerine, çeşitli etnik grup ve dinden olan halk başvuruyor şikâyet ve dileklerde bulunuyordu. Bu arada yabancı tüccarlar ve konsolosluklarla olan ilişkiler nedeniyle, meclislere bazı durumlar için tercüman da ta’yin ediliyordu³⁷.

³⁵ Başb. Arş. *Ir-Dah*. Nr: 399 4 Şevval 1256 (29 Kasım 1840) tarihli arz tezkiresi.

Başb. Arş. *Ir-Mecl*. Va. 9 Zilkade 1256 (14 Ocak 1841) 226 No.lu arz tezkiresi.

Başb. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 6520 16 Safer 1264 tarihli tahrirat. Muhassıllıklar bu tarihte kaldırılmış ve görev valilere geçmiş olmasına rağmen hâlâ meclis eski adı ile anılmaktadır (23 Ocak 1847 tarihi tahrirat; İzmir muhassıllığı meclisine Avar Bey’in 500 kuruş maaşlı tercüman tayin edildiği).

Meclislerin çalışması bazen merkezi hükümet memurlarının baskısı, bazen üyelerin kendi aralarında ve memurlarla çatışması yüzünden aksayabiliyordu. O çağın gözlemcilerinden Fransız seyyahı *Perrot*, “Meclislerin seçim usulü düzensiz ve keyfidir. Toplantılar düzenli değildir. Meclis üyeleri aralarında anlaşmış ve faal önderler bulmuşlarsa, etkili olurlar. Aksi takdirde, kararların etkisini, mahiyetini bile müdrik değildir” diyor. *Perrot* gayrimüslim üyelerin, seçimden çok tayinle geldiğini en zenginlerin değil, orta halli kimselerin seçildiğini, cemaat temsilcilerinin mecliste yerli Müslümanlar ve memurlarla çatışmaktan çekindiğini bildiriyor. Ona göre bütün bu seçimler ve toplantılar kesin nizamlarla değil, sağduyu, örf ve adetlere göre yapılıyor³⁸. Bununla beraber *Perrot*’nun dedikleri yanında; merkezi otoriteyi birçok yerlerde, özellikle küçük merkezlerde mahalli ağalar ve “vücut-i memleketin” etkileri altına aldığı görülmektedir. İnalıcık 1850 Vidin isyanının nedenleri arasında; Meclislere ağaların hakim olup, memurları kendi etkileri altına almalarını ve eyalet merkezindeki valinin otoritesini sarsmalarını göstermektedir³⁹. Meclis üyelerinin çoğu tutucu bir tavır ve hareket içindedir. Merkezi idare memurları hoşla gitmeyecek bir tutum ve uygulama içindeyse, ağalar halkı da tahrik ederler. 1841 Nisan’ında Amasya karantina hekimini katlet-tiren ve halkı tahrik edenler arasında meclis üyelerinin olduğu görülüyor⁴⁰.

Meclisler, etkinlik mücadelesi ve rekabet içinde olan yerel eşrafın çekişme alanı da olmuşlardır. Genellikle, tarafların birbirini merkezin gözünden düşürme ve azlettirme gayretleri yanında; bazı halde birleşen mahalli temsilciler merkezi hükümet görevlileriyle çatışıyorlardı. Örneğin Kütahya meclis üyeleri ile zabtiye komutanı Tayyar Paşa’nın arasındaki çekişme tipik bir olaydır. Tayyar Paşa bu çekişmede eşrafın bir kısmını tutarak, öbür taraf ile anlaşmazlığa düşmüştür⁴¹. Eşrafın çeşitli çıkar çatışmalarını ve birbirleriyle meclislerdeki çekişmelerini gösteren olaylar da vardır. Çorum’un İskilip kazası müdürü Selisoğlu Ahmed, iftira ile üyelere Mustafa Efendi’yi meclisten azlettirmişti. Ne var ki, Mustafa’nın taraftarlarının meseleyi Babiâli’ye aksettirmeleri üzerine yapılan tahkikatta bu kişinin suçsuzluğuna karar verilmişti⁴².

Perrot; Souvenirs d’un Voyage en Asie Mineure, 2. baskı 1867 Paris, s. 343-46. İnalıcık, a.g.m., s. 634’den naklen.

³⁹ H. İnalıcık, *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*, Ankara 1943 s. 76 ve ekler VI-VII.

⁴⁰ H. İnalıcık, a.g.m., s. 636 Ek IX, s. 680

Başb. Arş. *İrad-Dah*. Nr: 992. 18 Safer 1256. (21 Nisan 1840) tarihli arz tezkiresi.

Başb. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 3729, 3 Cemaziyevvel 1262 (29 Nisan 1845) tarihli tahri-

Meclis üyelerinin vergi salmak gibi işlerde taraf tutup, ahaliyi kışkırtıkları, güç durumlar yarattıkları da görülür. Bu nedenle cezalandırılan ve başka yerlere sürülen meclis üyeleri vardı. 10 Ocak 1858 tarihli bir mazbata; “kötü hallerinden dolayı Hendekli kazası müdür-ü sabıkı, Keşişzade Hacı Mustafa Bey’in bir buçuk sene ve üyelerden Hacı Ahmed, Hacı Mustafa ve Alaybeyzade Ahmed Ağa’nın bir sene müddetle sürülmelerini” emrediyor⁴³.

Meclislerin bu yapısı, çeşitli nüfuz gruplarının mücadelesi veya bazen meclise hakim olmaları, diğer yandan merkezî idare ajanlarının aciz ve yetkisizliği memlekette karışıklıklara da sebep oldu. Bulgaristan’daki Niş ve Vidin isyanlarına benzer şekilde, Anadolu’da da muhtelif yerlerde vergi ve karantina gibi sebeplerden yerel başkaldırmalar çıktı⁴⁴. Muhassıllar, vergi tahriri ve vergi tevziindeki memnuniyetsizlikler dolayısıyla eşrafla ve onların kışkırttığı halkla çatışmaya düştüler, 1840 yılında Tokat’ta Muhassıl Hilmi Efendi böyle bir durum sonucu bir grup tarafından öldürüldü⁴⁵.

Bu meclislerle dağılan eski eyalet örgütünün ve idaredeki düzensizliğin yarattığı boşluklar merkezî hükümet temsilcileri ve mahalli grupların işbirliği ile doldurulmak istenmişti. Kuruluşları ve dayandıkları toplumsal yapı dolayısıyla taşradaki eski nüfuzlu sınıfın durumunu muhafaza etmesine yardım ettiler. Yarattıkları sorunlara rağmen eyalet idaresinde yönetilenlerin temsili yönünde bazı yenilikler görüldü ve bu temsil kurumsallaştı.

Uygulamada Değişiklikler

Tanzimat prensiplerinin ancak belirli eyaletlerde uygulamasına geçilebildiğinden, Muhassıllık meclislerinin kurulması 1839-40 devresinde tamamlanmış değildi. 1851 yılında Babıâli, fermanlarla bazı yerlerde memleket meclisleri kurdurmaya devam ediyordu. (Muhassıllar bazı yerlerde yerel temsilcilerin istek veya baskılarına uyarak öngörülen vergiyi toplayamadılar,

Başb. Arş. *Cev-Dab*. Cemaziyelevvel 1274 tarihli ve 13073 no.lu mazbata. Meclis azalarının mühürleri Babalî nin tasdikinden sonra darbhanede hazırlanıp gönderilirdi. Belge için bkz. Başb. Arş. *Cev-Dab*. 16 Ramazan 1256 (7 Ağustos 1848) tarihli (12748 No.lu ilmhaber.).

⁴⁴ H. İnalcık, *Tanzimat Uygulaması*, Ekler X Eh. 681, “Çamardı kazası Meşeli köyü reayasının cizye-yi şer’iyyelerini vermeyip ayaklanmalarından dolayı Konya Feriki ve Çamardı Muhassılına yazılan yazı.

⁴⁵ Bununla ilgili belge; Başb. Arş. *Ir. Mecl*. Va. 188 no.lu mazbatası... “Tokat muhassılı müteveffa Hilmi Efendinin itlafından dolayı celb olunan kesanın istintakine” dair.

bazı yerlerde ise merkezin gözüne girmek için halkı hadden fazla vergi vermeye zorladılar. Muhassıllıkların bu başarısız eylemi, mâli karışıklığı artırdı. Bu yüzden 1839-1840 yılı gelirlerinin önemli bir kısmı toplanamadı. Padişah Mustafa Reşid Paşa'yı 31 Mart 1841'de azletti. İktidar Rıza Paşa ve grubuna geçti. Muhalifler yönetime geçince, eyaletlere gönderdikleri bir fermanla Müslümanları tatmin etmek yolunu seçtiler ve yeni politikalarını açıkladılar. Muhassıllıklar derhal kaldırıldı ve valilere güvenlik görevlerine ek olarak mali yönetim sorumluluğu da verildi.⁴⁶ Bununla beraber eski mali yapı yeniden restore edilemezdi. Nitekim meclisler gene bazı değişikliklerle devam etti. Muhassılların başkanlığında kurulan bu meclisler, valilerin başkanlığında görevlerine devam ettiler ve yazışmalarda "Memleket Meclisleri" ünvanı kullanıldı. Rıza Paşa yönetiminin bazı tedbirleri önemli sonuçlar sağlamış ve valilere güvenlik görevlerine ek olarak mali yönetim sorumluluğu da verildi. (33) Bununla beraber eski mali yapı yeniden restore edilemezdi. Nitekim meclisler gene bazı değişikliklerle devam etti. Muhassılların başkanlığında kurulan bu meclisler, valilerin başkanlığında görevlerine devam ettiler ve yazışmalarda "Memleket Meclisleri" ünvanı kullanıldı. Rıza Paşa yönetiminin tedbirleri genelde önemli sonuçlar sağlamış ve sorunlar çözümlenebilmiş değildi, ancak eyalet yönetiminde valilerin yetkisinin arttırıldığı görülüyor. Ocak 1849 (Rebi'yulevvel 1265) tarihinde Padişah Abdülmecid'in iradesiyle çıkan bir talimatname ile, eyalet meclislerinin statüsü yeniden düzenlendi. Meclislerde hükümet memurlarının ağırlığı artmıştı ve her gün toplanmaları öngörülüyordu⁴⁷. Merkezîyetçilik eğilimi ağır basmıştı. Meclislerin çalışma düzeni, varlığı bu tarihten itibaren 1864 Vilâyet nizamnamesine kadar mezkûr talimatname-i seniyye ile sağlandı.

⁴⁶ H. İnalçık, a.g.m., s. 658.

⁴⁷ Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1991 s. 218-220.

Ocak 1849 tarihli, 9 Bend ve 68 md. den oluşan bu nizamname için bkz. aynı yazarın "Eyalet ve sancak merkezlerinde meclisleri Kurulması 1849 tarihli eyalet meclislerine nizamnamesi" *Yusuf Hikmet Bayura Armağanı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1985. Eyalet meclislerinin 1849-00 yıllarında geçirdiği değişiklik benim *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, Ankara 1974 ve Moshe Ma'oz, *Ott. Reform in Syria and Palestine* ve diğer kaynaklarda yer almayıp, ilk defa Çadırcı tarafından onun Konya Mevlâna Müzesinde bulunduğu (Envanter No: 3081) bir nüshaya istinaden ortaya konmuştur. Çadırcı, a.g.e., s. 218.

Başkente Davet Edilen Eyalet Temsilcileri

Tanzimat hareketinden malî adalet ve eyalet yönetiminde beklenen hızlı düzelmeye gerçekleşmiyordu. Her yıl Babıâli'ye gelerek *Meclis-i Valâ'da* bir önceki yıl yapılanlar hakkında bilgi alan ve gereken işler için talimat veren *Sultan Abûlmecid*; bu sefer 4 Muharrem 1261 (13 Ocak 1845)'de verdiği bir Hatt-ı Şerif'te; ıslahatın beklenen neticeleri vermemesinden dolayı üzüntü ve endişelerini bildiriyor ve gereken tedbirin alınmasını istiyordu. Engelhardt, padişahın bu hareketinin; “Reşid Paşa ile muhalif kanat temsilcisi Rıza Paşa'nın aynı heyette çalışması anlamına geldiğini” belirtir⁴⁸. Gerçekten Tanzimat hareketinin başından beri yönetimi elde tutan yenilikçi grup, malî başarısızlıktan dolayı otoritelerini kaybetmişlerdi. 1841'den beri onların yerini alan muhalif grup ise şimdi yeni tedbirler aramak zorunda kalmıştı. İlk düşündükleri ise; “her vilâyet merkezinden seçilecek Müslüman ve reaya (gayrimüslim) mebusların Dersaadet'e gelerek vilâyetleri ahvaline ve icrası lâzım gelen değişikliklere dair beyan-ı rey eylemelerinin” sağlanmasıydı. Halkın genel oyuna başvurulması gibi bir davranış birçoklarını ürküten bir yenilikti⁴⁹. Hükümet bu konuda iyi niyetle davranıyordu. Ama buna rağmen eyalet temsilcilerinin başkente davet olunmalarından arzu edilen sonuç doğmadı. Gelenler iyi ağırlanmış, hattâ devlet adamlarının konaklarında misafir edilmişlerdi. Hükümet her sancağa; temsilci gönderilmesi ve harcırahlarının mahallî mal sandıklarından karşılanmasını yazmıştı⁵⁰. Başkente gelen temsilcilere, padişahın davetinin sebeplerini açıklayan birer kağıt verildi. Fakat gelenler, taşradaki gerçek nüfuz ve iktidar sahiplerinden çok, onların adına gönderilenler olduğu için, ne merkezî hükümetteki devlet adamlarının, ne de vilâyetlerindeki eşrafın canını sıkmaya niyetleri vardı. Bu nedenle susmayı

Engelhardt, *Türkiye ve Tanzimat*, s. 72-73.

H. İncılık, a.g.m., s. 637.

⁵⁰ Başb. Arş. *Cev-Dab*. 17205 26 Cemaziyevvel 1261 (2 Haziran 1845) tarihli tahrirat da özet olarak; “Memleketin mamuriyeti ve diğer meselelerinin müzakeresi için, her eyalet tarafından dirayetli, vüchdan ve kocabaşılardan ikişer şahsın Dersaadete celbine ve harcırahlarının ödenmesini” bildiriyor.

(^c) Aynı şekilde Başb. Arş. *Cev-Dab*. tasnifindeki 13002 Nr. lu ve 15 Rebiyülahır 1261 (24 Mart 1845) tarihli bir tezkire müsveddesi; “Sair eyaletlerden istenildiği gibi Sivas eyaletinin havi olduğu Sivas, Bozok, Amasya ve Divriği kazaları vüchundan ve kocabaşılardan ikişer kimsenin gönderilmesi bildirilmiş ise de. Kayseri sancağı zikredilmemiş olduğundan, olunacak muameleye dair Meclis-i Valâ riyasetine yazılmıştır.

tercih ettiler. Ahmet Rasim'in "yarı mebus"⁵¹ diye adlandırdığı bu temsilcilerden; vilâyetlerin dertleri ve çözüm bekleyen sorunları hakkında bir şey öğrenilemeyeceği anlaşılmış oldu. Bir sonuç sağlanamayan bu denemeden sonra; Babîâlî yüksek rütbeli memurların dâhil olduğu gezici *teftiş heyetleri* kurarak, Anadolu ve Rumeli'nin her tarafına gönderdi. Bu heyetler gittikleri vilâyetlerin durumunu teftiş edecek, yolsuzlukları saptayıp gereken soruşturma ve yargılamadan sonra dönüşte hükümete rapor vereceklerdi. İçlerinde *Fuat Paşa, A. Cevdet Paşa, A. Vefîk Paşa* gibi ünlü simaların da bulunduğu bu heyetlerin çalışması; sonraki ıslahat hareketlerinde bürokrasinin düşünce ve projelerini etkilediği gibi, yeni bir "fevkalâde teftiş heyeti" geleneğinin de başlangıcı sayılabilirdi. Her şeyden evvel Cevdet Paşa'nın tuttuğu kayıtlar ve tahkim ettiği raporlar (Tezâkîr adıyla yayınlanan eseri) bu dönemin Osmanlı coğrafyası için aydınlatıcı tasvir ve bilgiler getirmektedir.

Tanzimat döneminin eyalet meclisleri, merkeziyetçilik ve yerel halkın yönetime katılması gibi zıt nitelikleri taşıyan ikilemli bir deneyimdi. Kuşkusuz bu deneyimin başarıyla başladığını söylemek güçtür. Ama yeni bir sistem vazgeçilmez biçimde geliyordu. Kırım Savaşı ve Osmanlı ülkesinin Avrupa devletleri arasındaki durumu, yeni bir ıslahat programının yürürlüğe girmesini gerektirdi. Bu gelişmeler taşra yönetiminde kendini hissettirdi ve ilginç girişimlere hız verdi.

BÖLÜM III

AVRUPA'NIN REFORM İSTEKLERİ VE BABİÂLÎ'NİN KARŞI ÖNLEMLERİ

Islahat Fermanı ve Reform Sorunu

Paris Kongresi'ne katılan Avrupa devletleri; alınan kararları barışın yerleşmesinden çok, Osmanlı İmparatorluğu'nda ıslahatın istedikleri yönde yürütülmesi için kullandılar. Konferansa katılan devletlerin önceden hazırladığı 1 Şubat 1855 tarihli *Viyana Protokolü*; Eflâk-Boğdan, Sırp beyliklerinin gelecekteki idari örgütü, Tuna ve Karadeniz'in serbestisi ve özellikle gayrimüslim uyrukların imtiyaz ve bağımsızlığına ilişkin dört maddeyi içermektedir⁵². Dördüncü madde reayanın (gayrimüslim) durumunun düzeltilmesine ilişkindi. Gerçekte Osmanlı devlet adamları Fatih devrinden beri mağlûb halklara verilen eski müsaadelerin hepsini onaylamaya hazırды. Ancak şimdi daha fazlası istenmekteydi. Paris Konferansı'nın sonuçlarına göre Babîâlî Tanzimat başlarındaki merkezîyetçi eğilimini terk etmeye zorlanmıştır. Osmanlı hükümeti aşârı lağvedeceğini, gayrimüslimleri orduya ve devlet işlerine alacağını sefaretlere bildirdi. Gayrimüslimler; askerlikte miralaylığa, mülkiyede (sivil memuriyet) birinci sınıf rütbelere yükselebileceklerdi (daha üst rütbelere de yükseldiler). Fakat askerlik imtiyazı, ne gayrimüslimlerin ne de Osmanlı bürokratlarının hoşuna gitmişti ve paniğe kapılmalarına sebep oldu. Cevdet Paşa; "Gayrimüslimlerin askerlik meşakkatine Müslümanlar gibi katlanamayacağını" söylüyordu. Gayrimüslimler özel izin olmadan kileselerini tamir ve hatta sırf Hristiyanların oturduğu bölgelerde yeniden kilise inşa edebileceklerdi⁵³. Bu sonuncu hüküm, kilise yanında cemaat vakıflarına ilişkin bazı yenilikler de içeriyordu ki klâsik imar düzeninin devam edemeyeceği açıktı. Ancak diplomatların üzerinde durdukları bu son nokta onların istediği gibi gerçekleşmedi. Uygulamada okul, kilise gibi tesislerin yapım ve onarımında gerek azınlıkların, gerekse Babîâlî'nin eski alışkanlıklarını sürdürdüklerini ilerde göreceğiz. Ancak eski devre nazaran daha toleranslı davranılmış görölüyor.

Engelhardt, *Türkiye ve Tanzimat*, s. 112.

Engelhardt, *a.g.e.*, s. 114.

Islahat Fermanı'nın getirdiği hükümleri şöyle özetleyebiliriz⁵⁴.

a) herkes için can, mal, ırz ve namus emniyeti, b) kanun önünde eşitlik ve hukuka riayet c) din, mezhep ve eğitim hürriyeti d) vergilerde eşitlik, e) iltizam usulünün kaldırılması ve verginin doğrudan doğruya tahsili, f) mahkemede tanıklık eşitliği (gayrimüslimler için), g) müsadere usulünün kaldırılması, h) karma mahkemeler kurulması gibi genel prensipler yanında, özellikle taşra yönetimi bakımından önemi olan şu prensipler dikkati çekmektedir; gayrimüslim cemaatlerin *vilâyet, nahiye idare meclislerinde* ve hükümet merkezinde de *Meclis-i Ahkâm-ı Adliyyede* temsilci üyeleri bulundurulacak, rüşvet ve yolsuzluklar önlenecekti. Islahat Fermanı Tanzimat prensiplerini büyük ölçüde tekrarlıyordu. Paris Andlaşması'na taraf olan devletlerin baskısıyla taşra yönetiminde gayrimüslimlerin hak ve statüleri sağlanlaştırılmış ve bazı yeni haklar verilmişti.

Islahat Fermanı'nın bu hükümleri o günden bugüne çeşitli yorum ve değerlendirmelere konu olmuştur. Tarihin getirdiği bir zorunluluk Babîâlî'yi yeni karar ve uygulamalara zorlamıştı ve zorlayacaktı. Bu dönemde yapılanlar kuru bir Avrupa diktesinin sonucu değildi; imparatorluğun o günkü koşulları ve bürokrasinin geleneği gelişmelere kısmen özgün bir yol çizebildi.

Eyalet ve liva merkezlerinde müslim ve gayrimüslim ahaliden karma meclisler kurulması ve merkezde de kanun ve nizamnamelerin tartışılıp hazırlandığı *Meclis-i Valâ'*'da her cemaatin ruhanî reisleri ve ayrıca memuriyetleri bir yıl devam edecek birer üyeleri bulundurulması kararlaştırıldı. Taşra idaresinde karma meclisler, zaten Tanzimat başından beri faaliyeteydi. Hükümet merkezindeki meclislere ise gayrimüslimlerin zenginleri ve çıkarlarıyla Babîâlî'ye bağlı olan üyeleri temsilci olarak tayin edildi⁵⁵.

Osmanlı İmparatorluğu Avrupa dünyasının ekonomik ve diplomatik baskısıyla her zamankinden daha çok karşı karşıyaydı. Avrupa ekonomisi, Avrupa siyasal düşüncesi Osmanlı ülkesinin içine girmişti. Balkan ulusçuluğunun örgütlenmiş hareketi, Babîâlî'ye birbiri ardından nota veren diplomatlarınkinden daha ağır ve önemli bir baskıydı. Kaçınılmaz olarak Osmanlı İmparatorluğu Avrupa devletleri ailesine girmişti. Modern dünyanın yönetim biçimini, yönetilenlerin sahip olduğu güvence ve hakları kendi uyruk-

larına asgarî düzeyde de olsa vermek zorundaydı. Ama bu zorunluluk Paris Kongresi'nin kararlarından çok, imparatorluğun içindeki kaynaşmalardan ileri geliyordu. Reformun niteliği ve alacağı yön çetin bir sorundu. Anglo-Sakson adem-i merkeziyetçiliği (decentralization) bir yana, merkeziyetçi Fransa'nın yönetim modeli bile parçalanmakta olan ülkeye nasıl getirilebilirdi. Tanzimat bürokratları; Avrupa diplomasisinin önerdiği projelerin ve onlardan çok daha radikal nitelikteki Balkan ulusçuluğunun isteklerini bastırabilecek yeni bir yönetim sistemi kurmak zorundaydılar. Bir gerçek daha vardı, imparatorluğun Balkanlı uyruklarının istekleri de birbiriyle uyum içinde değildi. Bulgar ulusalcılarına Babiâli'nin bahşedeceği imtiyazlar; en çok Fener Patrikhanesi'nin hiddet ve muhalefeti körükleyecekti. Başarı derecesi ne olursa olsun 1860'larda tasarlanıp uygulanan eyalet yönetimini bu gerçekler gözönünde tutularak değerlendirmek gerekir.

Bu nedenle alışılmışın tersine, Osmanlı ülkelerinde yerel yönetim geleneği de; Avrupa'nın tersine köy ve kasaba belediyeleriyle, yani communelerle başlamadı. Merkezi yönetim, eyalet yönetiminde bizzat kendi memurlarının yanına her sınıf (daha doğrusu her din ve mezhepten) halkın temsilcilerini resmen ve kanunen almak zorunda kaldı. Bu temsilcilerin çalıştıkları organların *yerel yönetim organı* olmakla bir ilgisi yoktu, ama yerel yönetim geleneği ve yönetime katılma alışkanlığı böylece başladı. Onun için merkezi hükümetin taşradaki yönetiminin bir parçası olan vilâyet, liva, kaza idare meclisleri gibi tüzel kişiliği bile olmayan organlarda, ülkemizin yerel yönetim geleneğinin köklerini aramak bizce yanlış değildir. Yönetilenlerin hangi din ve ulustan olursa olsun bu organlarda temsil edildikleri açıktır. Bütün toplumsal sınıfların değil ama etnik grupların temsiliydi sözkonusu olan. Dar zümre çıkarının dışında Babiâli'ye yerel isteklerin ve eleştirilerin buralardaki temsilcileri sayesinde ulaştığını göreceğiz. Toplumsal sınıf taleplerinin kurumlaşmadığı bir ortamda bu doğal bir oluşumdu ve siyasal kültürel gelişmemizde hiç de küçümsenemeyecek bir payı olduğu açıktır.

Paris Andlaşması'nın imzalanmasından altı hafta önce 28 Şubat 1856'da ilân edilen *Islahat Fermanı* daha çok Viyana protokolünün isteklerine cevap veren hükümleri taşıyordu⁵⁶. Fermanın getirdiği yeniliklere Hristiyan uyrukların tepkisi farklı oldu. Rumlar yeniliğe en çok karşı çıkanlardandı. Çünkü 15. yüzyıldan beri sahip oldukları (primus in ter pares) durumunu

kaybediyorlardı. Dört asırdır diğer Hristiyan kavimlere göre üstündüler. Şimdi ise, Patrikhane, Ortodokslar üzerindeki aşırı haklarını kaybediyordu. Ortodoks uyrukların adli, mali, yönetim ve eğitime ait işleri Balkan ulusları arasında parçalanacak ve Patrikhane Ortodoks inançtaki kavimler üzerindeki *omni-potens* durumunu yitirecekti.

1856 Islahat Fermanı Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupa devletleri camiasına girmesinin bedelidir. Bundan sonra devletler ticaret, sanayi, maden, ulaştırma alanında birtakım imtiyazlar alacaklar, daha önce elde ettiklerini pekiştirecekler, bundan başka iç ve dış politikaya devamlı müdahale edeceklerdi. İngiliz sefiri *Cunning*, Islahat Fermanı'nın Babiâli'ye adeta dikte edildiğini ve kabul edilmesine şaşıtığını söylüyordu⁵⁷. *Cunning* kuşkusuz Fermanın içeriğine değil, kendi tekil yetkisinin başkalarına kaymasını eleştiriyordu. İstanbul'da önde gelen büyükelçi değildi artık. Babiâli bürokratları dış baskıyı parçalayıp denge oyunlarına girişme olanağını elde etmişlerdi. Islahat Fermanı Ali ve Fuad Paşaların temsil ettiği ikinci yenilikçi grup tarafından hazırlanmıştı. Tanzimat Fermanı'nın hazırlayıcı ve uygulayıcısı M. Reşid Paşa bile bu belgeye itiraz edenlerin başında geliyordu⁵⁸. Cevdet Paşa'nın kızı Fatma Aliye Hanım; Ali ve Fuad Paşaların bu harekette öncülük yaptığını, Reşid Paşa'nın ise çok direnip tenkit ettiğini söylüyor. Fatma Aliye Hanım'ın belirttiği gibi Tanzimatçılar şimdi Reşid Paşa ile Cevdet Paşa ve diğer tarafta da Âli ve Fuad Paşa taraftarları olmak üzere iki gruba ayrılmıştır⁵⁹. Bu ayrı grupların çatışması da taşra idaresi için hazırlanan yeni statünün biçimlenmesinde etkin olacaktır. Islahat Fermanı teba'nın refahı, hürriyet ve güvenliği bakımından Tanzimat Fermanı'ndan daha farklı hükümler getirmiyordu. Bu vesikada göze çarpan özellik; Avrupa'nın artık iktisadi ve kültürel yatırımlarını arttıracacağı bir ülkede kendisi için bazı hukukî güvenlik araçları sağlamasıdır. Bundan başka Avrupalılar; "hasta adamın" Hristiyan uyrukları üzerindeki himayeciliklerini pekiştiriyorlar ve kısıktıcı bir politika gütmek için onlar lehine bazı yeni hak ve imtiyazlar daha elde ediyorlardı. Babiâli'nin karşı tedbirler alması kaçınılmazdı.

Stanley Lane Poole, *Lord Stratford'un Türkiye Hatıraları*, Çev: Can Yücel, İş Bankası Yay. Nr. 11, Ankara 1959 s. 267.

⁵⁸ Engelhardt, *a.g.e.*, s. 129 "Reşit Paşa ise Ali ve Fuat Paşa gibi hainlerin Avrupa eline bir vasıta-yı tahrîb-i memleket verdiklerini ileri sürüyordu."

⁵⁹ Fatma Aliye, *Ahmed Cevdet Paşa ve Zamanı*, Kanaat Kitabhanesi İstanbul 1332 s. 118.

Eyalet idaresinin bu durum ve görüş ışığında yeniden düzenlenmesi gerekiyordu. Ali ve Fuat Paşa grubu, rakip grubun adamı Cevdet Paşa'yı göreve çağırmakta gecikmedi. Cevdet Paşa, vilâyet idaresini düzenlerken; Avrupa'nın isteklerini ve Hristiyan kavimlerin özerklik özlemlerini frenleyip önlemeyi biliyordu.

Cevdet Paşa ile Fuat Paşa teftiş heyetlerindeki çalışmalarıyla sivrilmiş iki devlet adamıydı. Fuat Paşa Suriye buhranını ustaca halledenlerin başında geliyordu. Taşra yönetimindeki yeni sistem Fuat Paşa'ya göre; sınırları genişletilmiş vilâyet ve livalara mali ve idari yetkiler vermek, merkeziyetçiliğin getireceği engelleri kaldırmaktı. Cevdet Paşa ise coğrafi, kültürel, ırkî çeşitlilik içindeki imparatorluk için adem-i merkeziyetçiliği sakıncalı buluyordu⁶⁰. Hazırlanan sistem Fuat Paşa'nın radikalizmi ile Cevdet Paşa'nın tutuculuğu veya kaide-i tedricî düşkünlüğünün (ılımlı gelişme kuralı); birincinin adem-i merkeziyetçiliği ile ikincinin merkeziyetçiliğinin çatışmasının ve uyuşmasının bir sonucu oldu.

Eyalet yönetiminde ivedi bir düzenleme kaçınılmazdı. Islahat Fermanı yüzünden eyaletlerde, isyanlar çıkıyordu. Gerçekte Islahat Fermanı Müslümanları kızdırmıştı. Onlarla beraber bazı gayrimüslimler de memnun değildi. Bosna ve Suriye Müslümanlarının, yaşadıkları çevre gözönüne alınırsa ayaklanmaları kaçınılmazdı. Aslında Rumeli eyaletlerindeki hoşnutsuzluk ve ayaklanmalar, Avrupa devletlerinin ve Rusya'nın bunu izleyen müdahaleleri; Babıâli'nin alıştığı ve yatıştırabildiği olaylardı. Ama şimdi Müslümanlar da ayaklanıyordu. 1860-61 yıllarında Suriye'de çıkan kanlı ayaklanmaları yatıştırmak ve önlemek için Hariciye Nazırı Fuat Paşa başkanlığında bir heyet oraya gitti. Tahkikat ve yargılamalardan sonra şiddetli cezalarla olay kapatılabildi. Daha evvel 5 Eylül 1859'da Avrupa devletlerinin sefirleri, reformların uygulanmadığı bahanesiyle bir memorandum vermişlerdi. Rusya ayrıca Bulgaristan ve Bosna-Hersek için daha fazla imtiyaz getirecek bir yönetim istedi. İngiltere bunun üzerine soruna karışmak gereğini duydu. Babıâli ise Slav vilâyetlerine, Osmanlı memurlarından kurulu bir komisyon göndereceğini ve içlerinde gayrimüslimlerden de vekiller bulunduracağını ilan etti⁶¹

⁶⁰ Ayrıca bkz. Cevdet Paşa, *Tezâkir 40 Tetimme*, yay. haz. Cavid Baysun, T.T.K. Yayınları, Ankara 1967 s. 64-70.

⁶¹ Cevdet Paşa, *Mâruzat*'dan naklen E. Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, cild VII. Ankara 1956, s. 153.

Sorun bu şekilde çözümlenmiş olmadı, 1859'da Niş'te çıkan karışıklıklar Rusya ve diğer Avrupa devletlerinin yeniden müdahalesine sebep oldu. Sadrazam Rüşdü Paşa çekildi. Yerine geçen Kıbrıslı Mehmet Paşa'ya 8 Zilkaade 1276 (28 Mayıs 1859) tarihli bir hatt-ı hümayunla Rumeli vilâyetlerini teftiş görevi verildi. Slavların yaşadığı bu bölgelerin teftişi, devletlerin beynelmînel bir tahkikat komisyonu kurulması teklifine karşı bir emr-i vakî olarak hazırlanmıştı. Sadrazam, içinde Hıristiyan memurların da bulunduğu (1 Rum ve 1 Bulgar) bir heyetle 1860 Mayıs başlarında Varna'ya ulaştı. Niş'ten Saraybosna'ya hareket edeceği sırada, acele olarak İstanbul'a dönmek zorunda kaldı. Çünkü bu sefer de Lübnan'da, Dürzilerle Marunîler arasında yeniden kanlı çatışmalar çıkmıştı.

Lübnan Olayları ve Lübnan Nizamnamesi Örneği

Lübnan'da 1845 olaylarından sonra, Dürziler ve Marunîler için hazırlanan çift kaymakamlık statüsü yürümemişti. Avrupa devletleri sözde olayları yatıştırmak için bu sefer Lübnan'a asker çıkardılar. Osmanlı ülkesinin bir iç sorununa Avrupa fiilen müdahale ediyordu. Devletler, Osmanlı Devleti'ni de aralarına alarak sükûnetin iadesi için yeni bir statü hazırlamaya giriştiler. Gerçekte Lübnan hiçbir zaman ülkeyle bütünleşmemişti. Memleketin nüfuzlu sınıfları çeşitli Avrupa devletleri ile ticarî ve resmî ilişkiler içindeydi. Olaylardan çok önce; Fransa Marunîleri, İngiltere Dürzileri kışkırtıp örgüt-lüyorlardı. Şimdi bu statü ile Lübnan çok daha serbestçe ve hukukî güvenlik içinde Avrupa'yla bütünleşecek, hinterlandı olan Suriye ve Mezopotamya'nın zenginliklerini Atlantik bölgesine aktarabilecekti. İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı Devleti'nin temsilcilerinden oluşan Avrupa komisyonu; 9 Haziran 1861 tarihli Lübnan Nizamnamesini hazırladı. Nizamnameye göre Cebel-i Lübnan Beyrut vilâyetinden ayrı bir statüde olacaktı⁶². Bu özerklik şöyle bir çerçeveye sahipti.

a) *Cebel-i Lübnan*, Babîâlî'nin idaresinde yürütme kuvvetinin bütün yetki ve görevlerine sahip olan bir Hıristiyan Mutasarrıfın idaresine verilecekti. (Bu memuriyete David Efendi isminde bir Ermeni-Katolik, paşa, rütbesiyle tayin edildi) Lübnan halkını oluşturan cemaatlerin her birinin (Marunî, Dürzî ve Melkit) mutasarrıfın yanında bir vekili olacaktı.

b) Mutasarrıfın yanında her cemaat tarafından seçilen ikişer üyeden kurulu bir merkezî meclis bulunacaktı. Burada şu noktayı belirtmek gerekir.

Daha sonra çıkan 1281 (1864) ve 1287 (1871) Vilâyet Nizamnamelerinin hiçbirinde, vilâyet liva ve kaza meclislerine giren gayrimüslim üyelerin, cemaatleri tarafından seçilip gönderileceği hususu yer almaz. Uygulamada da bu yola kesinlikle gidilmemiştir. Cemaatlerin temsilcilerini seçip göndermeleri *Cebel-i Lübnan*'a özgü bir ayrıcalık olarak kalmıştır. Osmanlı yönetimi gerçekte cemaatlara böyle bir yetki tanımayı egemenlik hakları için tehlikeli bir fedakârlık olarak kabul etmekteydi.

c) *Cebel-i Lübnan* altı kazaya ayrılacak ve her kazada cemaatler tarafından seçilen 3-6 üyelik bir *kaza meclisi* olacaktı. Kazalar mümkün mertebe, etnik bakımdan homojen olan nahiyelere ayrılacak, her nahiyede her cemaatin kendi sulh yargıcı bulunacaktı. Kazalarda 3-6 üyelik karma bir bidayet mahkemesi (Meclis-i adli) ve merkez livada (Dayr el Kamer) ise her cemaatin iki temsilcisinden kurulu bir *Temyiz divanı* (Meclis-i Kebiri Adli) bulunacaktı.

d) Güvenlik işleri yerli ve karma bir zabıta kurulu tarafından yönetilecekti.

Bu nizamname şüphesiz Osmanlı eyalet yönetiminde, adem-i merkeziyetçiliğin ilk ve aşırı somut örneğiydi. Ancak *Cebel-i Lübnan*'ın özerk yönetimi Babiâli için korkutucu bir örnekti. Şöyle ki; *Cebel-i Lübnan* mülki, adli, malî alanda adeta bağımsızlık kazanıyordu. Bu bağımsızlık ancak Birinci Büyük savaşta Cemal Paşa'nın yönetimiyle sona erecekti. Mutasarrıf Suriye ve Beyrut valilerinden bağımsız olduğu gibi, *Lübnan*'ın Babiâli'ye senevî 3300- 7000 kese vergi vermek dışında; merkeze karşı herhangi bir malî yükümlülük ve sorumluluğu da yoktu. Malî sorunlar meclislerde cemaatlerin temsilcileri tarafından çözülecekti. Gene adli davalara cemaat temsilcisi yargıçlardan kurulu bağımsız mahkemelerde bakılacaktı. Merkezî devletin müdahale ve memur atama hakkı sınırlıydı. Hele zabitanın yönetiminin yerel özerklik konusu olması, Osmanlı devlet yönetiminin razı olacağı bir durum değildi. Babiâli *Lübnan*'da çeşitli cemaatlerin birbirini yememesi için arabuluculuk ve bekçilik görevini yüklenmişti. Bu nedenle sonraki vilâyet nizamnamelerinde; yerel halkın idare meclislerine, mahkemelere katılması sınırlandırıldı ve bu kurullarda merkezî hükümetin üstünlüğü sağlandı. Bil-hassa zabitanın yönetimi hiçbir zaman yerel halkın eline bırakılmadı.

Cebel-i Lübnan'ın özerk statüsü; dış devletlerin Osmanlı İmparatorluğu'nun bütün vilâyetlerinde görmeyi arzuladıkları bir düzendi.

Büyük devletler, Osmanlı vilâyetlerinin her birinin *Cebel-i Lübnan* örneğine uygun bir yönetime sahip olmasını istiyorlardı. Osmanlı devlet adamları ise bu eğilimi frenlemek ve merkeziyetçiliği her şeye rağmen güçlendirmek gayretindeydiler. Esasen, Osmanlı İmparatorluğu'nun yapısal özelliği Lübnan örneklerinin çoğalmasına uygun değildi. Bosna Müslümanları ve Suriye halkı bu tür bir düzene karşı ayaklanmıştı. Hele Anadolu ahalisinin özerk bir komünal yönetime *gayrimüslimlerle beraber* katılamayacağı açıldı.

“Kaide-i tedric” Tanzimat bürokrasisinin şaşmaz prensibiydi, Suriye’deki karışıklıkların yanında, Niş eyaletindeki ayaklanmayla iki ateş arasında kalan Babiâli genel reform programını derhal uygulamak zorundaydı. Nitekim uygulamaya geçildi ama genel olarak değil, önce denemek ve yeni düzeni kabul ettirmek gerekirdi. Bürokrasi, durgun ve atılım yeteneğinden yoksundu. Anlamsız bir hiyerarşi, en önemsiz konuların bile merkeze sorulmasını gelenekleştirmişti. Yargıda, mâliyede, taşra yönetiminde liyakatsizlik ve yolsuzluk ayaklanmaları kışkırtıyordu. 1863 yılı sonlarında Âli ve Fuat Paşalar taşra yönetiminde reform uygulamasına giriştiler.

Reformun Deneme Uygulamaları

Eyaletlere “teftiş heyetleri” göndermek yatıştırıcı bir tedbir gibi düşünülmüştü ama bir çözüm olmadığı belliydi. Bu arada bir Vilâyet Nizamnamesi hazırlandı. 7 *Cemaziyelahir* 1281 (7 Kasım 1864) tarihli bu nizamname ile eyaletler kaldırılarak, yerine livalardan oluşan vilâyet üniteleri kuruluyordu⁶³. Yeni nizamnamelerin hazırlanmasında Niş Valisi Midhat Paşa’nın düşünce ve çalışmasından yararlanılmıştı. Çünkü Paşa kısa süren Niş valiliği sırasında başarılı bir yönetim örneği vermiş ve eyaletin karışık durumunu düzene koymuştu. Yeni nizamnameyi hemen bütün imparatorlukta uygulamaya cesaret edemeyen Babiâli bir ön uygulama alanı seçmek kararındaydı. Bu nedenle Midhat Paşa’nın katıldığı kurul, nizamnamede çok az değişiklik yaparak, (hemen hemen başlık ve bazı terimlerle sınırlı) Tuna vilâyeti için ayrı bir Nizamname hazırladı. *Tuna Vilâyeti* eski Niş, Vidin ve Silistre eyaletlerinin birleştirilmesiyle kurulmuştu; yani Edirne dışında bütün İkinci Ordu mıntikasını içine alan bir bütündü. Tuna Vilâyeti Nizamnamesi gibi daha sonra Bosna ve diğer yerlerdeki uygulamalarda da aynı yol izlendi. Komisyon “Vilâyet Nizamnamesi” başlıklı ve genel uygulamayı emreden bir

Nizamnamenin etraflı bir dökümü için bkz. İsmail Hakkı. *Hukuk-u İdare*. 1 kısım, Dersaadet Kanaat Matbaası 1327, s. 343-45.

tasarı hazırlamış ve onaylanmıştı ama önce kısmî uygulama için Tuna vilâyeti seçilmiş ve bu bölge için de farklı olmayan aynı nitelikte bir nizamname hazırlanmıştı. Nedeni ise deneme çekingenliği kadar, devlet adamlarının özellikle Cevdet Paşa'nın; "İmparatorluğun her bölgesinin ayrı özelliklere ve farklı yapıya sahip bulunduğu gözönüne alınması gerektiği" konusundaki ısrarıydı.

Nitekim Midhat Paşa'nın valiliği sırasında Tuna vilâyetinde alınan başarılı sonuçlar, Nizamnamenin vilâyetlerde de uygulanması için cesaret verdi. 1865 yılı başında Anadolu, Arabistan ve Rumeli kıtasında bazı vilâyetler seçildi. Bosna ve Hersek; Bosna Vilâyeti olarak, Arabistan'da Şam ve Sayda; Suriye Vilâyeti adı altında birleştirildiler. Anadolu kıtasında Erzurum ayrı bir vilâyet haline getirildi. Bosna vilâyeti için ufak bazı değişikliklerle ayrı bir nizamname hazırlanmıştı⁶⁴. Bu vilâyette farklı bir idarî bölümlenme yapıldı; vilâyet kazalara, kazalar cemaatlara, cemaatler yafte'lere ayrılmıştı. Ülkenin karışık etnik ve dinî yapısı, toprak sahibi olan Müslümanların Tanzimattan beri içinde bulundukları huzursuzluk ve tutucu direnişleri ile büyük devletlerin müdahaleleri görünüşte ayrı bir statü hazırlanmasının nedenidir. Vilâyetin hukuk ve cinayet mahkemeleri birleştirildi⁶⁵. Tuna Vilâyetinde de yargı örgütlenmesi aynıydı.

Cevdet Paşa, Müslüman nüfusun çok olduğu yerlerde meclislerdeki yarı yarıya temsil ilkesine karşı çıktı. Paşa Haleb Vilâyetinde gayrimüslimlerin az olduğunu ileri sürerek Haleb için "Gayrimüslim azâ ve mümeyyizin nısfâ kadar olması" kaydını koydurttu⁶⁶.

Gerçekte 1864 Vilâyet Nizamnamesi çağdaş gözlemcilerden G. Cleanthi Scalieri'nin de belirttiği üzere büyük ölçüde Fransız taşra yönetim sisteminin yararlanılarak hazırlanmıştı⁶⁷. Gerçekten de Fransız *departemente* usulü taklid edilmişti, ama galiba o kadar. Bu iskeletin dışında çeşitli dil ve dinden kavimlerin varlığı, nizamnamenin özünü Fransa gibi ulusal bir devletinkin-

⁶⁴ İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, s. 293-295.

⁶⁵ *Tak-Vek*. 7 Muharrem 1282/2 Haziran 1865 Nr: 802 vd. sayılarda nizamname neşreldi.

⁶⁶ Başb. Arş. *Ir-Dab*. 1281 (1864) Nr: 23773 Tuna Vilâyetinde iki meclisin birleştirilmesine dair.

⁶⁷ Cevdet Paşa, *Mâruzât*, haz: Y. Halaçoğlu, İstanbul 1980, s. 177, ilk baskı T.T.E.M. 16, Nr: 90-13, s. 122-123.

den ayırıyordu. Adem-i merkeziyetçi herhangi bir hüküm, merkezî kontrolü sağlayan diğer bir hükümle dengeleniyordu.

Vilâyet örgütlerinin yeniden düzenlenmesi ve görüleceği gibi mahalli kurullara taşra yönetiminde yer verilmesi; Alî Paşa'nın, 1856 Islahat Fermanı'nın 13. maddesine uygun olarak söylediği gibi; "Halkın memleket işlerine iştiraki kaide-i esasiyesinin tatbik mevkiine konulması ve carî olan merkeziyet usulündeki, mutlakiyet-i idarenin tahfif ve izalesine matuftur"⁶⁸. Anlamsız ve kof bir merkeziyetçiliği Tanzimat adamları böyle bir yapıyla hafifleteceklerine inanıyorlardı. Gerçekte Islahat Fermanı'nda öngörülen yönetim biçimine ne Rusya ve hâtta Avusturya-Macaristan bile tahammül edemezdi. 19. yüzyılın ortasında orta ve doğu Avrupa devletleri bürokrasisi, hükmedilen uyrukların eşitliğini gönül rızasıyla kabul etmiyorlardı. Eşitlik için uyrukların ayaklanıp despot yönetime boyun eğdirmeleri gerekliydi. Tanzimat bürokratları silâhlar konuşmadan ortamı yumuşatmayı yeğlemişlerdir. Gerçekte 1860'larda Balkan ulusçuluğu da henüz federasyoncu bir eğilim içinde görünüyordu. Galiba Babıâli bundan yararlanmayı düşünmüştür. Balkanlarda bir olay çıkması veya ayaklanmayı bastırmak kolay değildi, her olay diplomatlar tarafından Avrupa sorunu haline getiriliyordu, Babıâli dengeli bir politika izlemek zorundaydı.

1866'da Vilâyet Nizamnamesi'nin yürürlüğe girmesiyle ilgili olarak devletin çıkardığı bir tebliğ, vilâyetlerin yeniden düzenlenmesinin, "üç nedene dayandığını açıklıyordu"⁶⁹

a) Bürokrasinin her bölümü bir merkeze bağlanacak ve yürütme gücü süratle işlerlik kazanacaktır (Bu uzmanlaşmanın başarıya ulaştığı ve merkezî hükümet ofislerinin, Tanzimattan sonra taşradaki şubelerle bağlantı kurabildiğini belirtmek gerekir.)

b) Yargının düzenlenmesi.

c) Memleket meclislerinin düzenlenmesi, üyelerin halk tarafından seçilmesi ve memleketin yönetimine, imarına ve diğer işlerine ait sorunların her vilâyetin umumi meclislerinde çözümünü sağlamak. Buralarda, üyelerin oy birliğiyle vatanın zenginliğinin artması için reformun uygulamaya konması.

⁶⁸ G.C. Scalieri, *La decentralisation et la reforme administrative en Turquie*, Constantinople 1911, s. 121.

⁶⁹ Engelhardt, *a.g.e.*, s. 169.

Bunu sağlamaya yönelik nizamname aynı yıl *Edirne, Trablusgarb, Bosna, Erzurum, Haleb*'de uygulanmaya kondu ve olumlu sonuçlar sağlanabildi. Afrika'da üç asırdır özerk bir yönetimi olan Trablusgarb'da bile merkezî yönetim ağırlığını duyurmağa başlamıştı. Örnek uygulama Tuna vilâyeti olmuştu. 8 Ekim 1864'te yayınlanan⁷⁰ "Tuna Vilâyeti Nizamnamesi" ile bu örnek uygulama bölgesinin statüsü belli olmuştu. Uygulama genel hatları ve sağlanan sonuçlar bakımından yeni vilâyet yönetimi ve yerel yönetim için önemli bir deney oldu.

Tuna Vilâyeti ve Midhat Paşa

Tuna vilâyetinin sınırları hemen hemen bugünkü Bulgaristan'ı kapsıyordu, Osmanlı topraklarına Balkanlarda ilk katılan ülkeydi burası. Tipik Osmanlı tımar rejiminden 19. yüzyılda modern merkezîyetçi rejime dönüşüm bu ülkede bütün boyutlarıyla görülüyordu. Bulgaristan 18. yüzyıldan beri ekonomik bir gelişme ve kültürel bir atılım içindeydi. Bulgarlar Babiâli'den çok, Ortodoks uyruk olarak denetim ve yönetimi altına girdikleri Fener Patrikhanesiyle mücadele içindeydiler. Bulgar ulusçuluğu Yunan ulusçuluğunun tersine Avrupa'nın güçlü desteğine sahip değildi, fazladan Tanzimata kadar düzenli ve iyi eğitim Bulgar dilinde yapılmıyordu, ibadet dili Bulgarca değildi ve Bulgar basını henüz zayıftı. Tanzimattan sonra Bulgarlar önce ulusal kiliselerine sahip olmak istediler. Babiâli'nin değil ama Fener'in muhalefetine rağmen ünlü eğitimci Aprilov'un önderliğinde ulusal dillerinde eğitimi hızla geliştirip yaydılar.

1860'larda Bulgarlar özerk kilise istiyorlardı. Bunu elde edemeyince Katolik kilisesine geçmek isteyenler oldu. Papalık onlara, Ermeni ve Süryanilerde, yani doğu Katoliklerindeki gibi bir özerklik vaatetmişti. Bir süre sonra *eksarhlık* kurulunca buna gerek kalmadı ve ulusal kilise yani, Eksarhlık, Bulgarların hayatında önemli rolünü oynamaya başladı.

Midhat Paşa'nın Tuna valisi olduğu yıllarda, Bulgar ulusçuları örgütlü mücadeleye başlamışlardı. Sırbistan, Romanya ve Karadağ'da mülteci Bulgarlar faaliyetteydi ve askerî örgütlenme de başlamıştı. Hâtta bazıları Sırb Krallığı ile federatif bir Bulgaristan kurmak istiyordu. Buna karşılık bazı Bulgar ulusçuları Avusturya-Macaristan modeli üzere, Bulgarlar ve Osmanlı

Türklerinin bir federal monarşi altında birleşmesini tasarlıyorlardı⁷¹. Midhat Paşa çeşitli akımlara ayrılan ama etkinliği giderek artan Bulgar ulusçuluğunu önlemek için aslında geç kalınan bir zamanda vali olmuştu. Ama tasarıları ve yaptıklarıyla ortamı yumuşattığı da görülmektedir, en azından Pan-osmanist yönetici tipinin başarılı bir örneği idi.

1859 Niş isyanından sonra bu vilâyetin ıslahı için 1861'de Niş'e atanan Midhat Paşa'nın başarısından dolayı, Vilâyet Nizamnamesini hazırlayan grubun içinde de yer aldığını biliyoruz. 1864 yılında Tuna vilâyetindeki uygulamanın⁷² öncüsü "Osmanlı" bir devlet adamı olarak görevine başladı. Rusçuklu bir ailenin çocuğuydu. Yakın çalışma arkadaşları da Osmanlı ideolojisiyi temsil ediyorlardı. Baş sekreteri *İsmail Kemal* Bey Arnavut'tu (ilerde Prizren Arnavut Birliğinin önde gelen üyelerinden olacaktır) diğer yardımcıları Ermeni *Ođian* Efendi, Hırvat asıllı *Vasıf Kılıçyan* ve *Leskofçalı Mustafa* Efendilerdi. Paşanın sekreteryaya kadrosu dışında asıl önemli yardımcıları, 1849 Polonya-Macar devrimine katılıp, sonra ülkemize sığınan Polonyalı ve Macar uzmanlardı. Bunlar mühendis, teknisyen, haritacı ve zenaatkâr kadrosunu oluşturuyordu. İçlerinden *Karol Brzozowski* (Kara Avcı) diye tanınan mühendis, Paşa'yı Tuna'dan sonra Bağdat'da da izledi ve danışman olarak çok

Bulgar Gizli Merkez Komitesi (Taina Zentralen Bulg. Kom.)'in bu konudaki memorandum ve belgeleri Bolgarska vuzrajane-Christomatija po istoria na Bulgarija Ç. Hristov, N. Gencev, cild II. Sofya 1969, s. 324-332.

⁷² Vilâyet Nizamnamesinde yapılan bazı değişikliklerle meydana getirilen *Tuna Vilâyeti Nizamnamesi* 7 Cemaziyelevvel 1281 (8 Ekim 1864)'de yürürlüğe girerken bunun yanıbaşında nizamnamenin uygulanmasına ve ilk kuruluşa ilişkin on iki maddelik bir talimatname daha hazırlandı. Tuna'nın statüsü 1864 Vilâyet Nizamnamesinden temelde bir farklılık göstermeyip, ilerde görüleceği gibi 1871 Nizamnamesinin yürürlüğe girmesiyle kaldırılmıştır. Bu nedenle Vilâyet İdare Meclisi, Vilâyet Umumi Meclisi, nahiye ve köy kuruluşları; Tuna Vilâyetinde farklı bir yapıya ve uygulamaya sahip değildir.

Tak-Vek. 7 Cemaziyelevvel 1281 (8 Ekim 1864) Nr. 773 Tuna Vilâyeti namıyla bu kere teşkil olunan dairenin idare-i umumiye ve hususiyesine ve tayin olunacak memurlarının suver-i intihablarıyla vezaif-i daimesine dair nizamname."

Talimatnamenin bir nüshası Başb. Arş. *Cev-Dab.* Nr. 16618'de olup 25 Cemaziyelahr 1281 (25 Kasım 1864) tarihli dir.

İdare-i Vilâyet Nizamnamesinin 2. maddesinde: her vilâyet idaresinin sancaklara bölünüp, sancaklarda mutasarrıfın bulunacağına bildirilmesine karşılık. Tuna Nizamnamesinin aynı maddesinde; vilâyetin 7 sancağa ayrıldığı ve her sancakta bir kaymakam bulunacağı zikrediliyor. 3. maddede ise, Vilâyet Nizamnamesi kazaları kaymakamların, Tuna Nizamnamesi ise Müdürlerin yöneteceğini ifade etmektedir. Bunlar dışında 1281 İdare-i Vilâyet Niz. si ile Tuna Nizamnamesi arasında bir fark yoktur.

yardımcı oldu. Osmanlı vilâyet yönetimindeki modernleşme seçkin memurlar yanında bu kozmopolit ve seçkin teknisyen kadrosuyla da sürdürülecekti.

1864 yılı Ekim'inde Tuna Vilâyetini yönetecekler ilân edildi. Midhat Paşa vezir rütbesiyle valiydi ve merkez-i vilâyet Rusçuk'tu. Sabri Paşa Vidin kaymakamı, Süleyman Paşa Niş, Ahmet Rasim Paşa Tulca, Fehim Paşa Sofya, Mehmed Faiz Paşa Rusçuk, Mustafa Arif Efendi Varna, Hüsni Tahsin Paşa ise Tırnova Kaymakamı olarak tayin edildiler⁷³. Bu kaymakamlar sancakların başına geçti. Kazalara ise müdürler tayin edildi. Midhat Paşa'nın ve Tuna Vilâyetinin bu döneminin bir etkisi olarak ilk Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nda, Vilâyet Kanunu tartışılırken, *mutasarrıf ve kaymakam* sözleri despotça bulunup, eleştirilmiş ve Tuna Nizamnamesindeki ünvanların kullanılması istenmişti.

Tuna Vilâyeti'nin coğrafi konumu, ulaşımın geliştirilmesine olanak veriyordu, ülkede toplu bir yerleşme düzeni vardı. Paşa, gerek vilâyet merkezinde, gerekse alt yönetim birimlerinde hızlı bir örgütlenmeyi başlatabildi. Vilâyetteki mahalli kurullar hızla ve usulüne uygun bir biçimde kurulduğu gibi köylerde de seçimler yapılmıştır. Bu konuda yazışmaların düzgünlüğü ve kurallara uygunluğu bürokratik mekanizmanın da iyi işlediğini gösteriyor.

Bulgaristan tarımsal bir gelişme içindeydi. Çiftlik sistemi çok yaygındı. Midhat Paşa'nın tarım kredileri ve yol politikalarıyla orta sınıf köylülük büyüme gösterdi. Bir yandan tarım işçiliği de büyüyordu. Köylere Vilâyet Nizamnamesinde yer alan statünün ötesinde bir komünal özerklik verdi. Vergileri köy kurulları topluyor ve hâzineye teslim ediyorlardı⁷⁴.

Midhat Paşa Tuna Vilâyetinde altı ay içinde, yüklü bir reform programını gerçekleştirdi. Vilâyetin geliri artmaya, ulaşım sistemi ve yönetim usulleri düzelmeye başladı. Babâli; Tuna Vilâyeti'nde büyük başarı sağlandığını, refah ve gelirin arttığını, ahalinin dahi memnun olduğunu⁷⁵ bütün ülkeye ve dış dünyaya bildiriyordu. Aradan bir yıl geçmeden Midhat Paşa ardı ardına taltif edildi⁷⁶.

Tak-Vek. 16 Cemaziyevvel 1281 (17 Ekim 1864) Nr. 770.

Başk. Arş. *İrade. Mecl. Mabsus.* Nr: 1758, 1289 (1871) yılı tahrirati.

Tak-Vek. 7 Zilkaade, 1281 (3 Nisan 864) Nr: 795'teki resmi tebliğ.

Tak-Vek. 26 Şaban 282 (14 Ocak 1856) Nr: 829 nüshasında tevcihat-ı resmiiye bölümünde, Paşanın birinci dereceden Nişan-ı Alî-yi Osmani ile taltif edildiği bildiriliyor.

Midhat Paşa nizamnamede öngörülen vilâyet organlarının usulüne göre kurulmasına, toplantıların düzenli yapılmasına dikkat ettiği gibi, köy ve nahiye seçimlerini de büyük düzenlilik içinde yaptırıyor, kayıtları tutturuyordu.

Midhat Paşa vilâyetin iktisadi hayatını düzenlemekte mühim rol oynayan “Memleket Sandıkları”nı kurdu. İlk defa Niş sancağında kurulan bu sandıklar, komün kredi kurumunun Bulgaristan ve bizdeki ilk örneği olduğu gibi; Türkiye’de de bankacılığın başlangıcı sayılmaktadır. Böylece yerel yönetim ekonomik alanda kendi finansmanı için bir atılım yapıyordu. Maria Todorova 1864-66 yılları arasında, yani paşanın üç yıllık valiliği süresince sadece *Ruşuk* ve kazalarında kurulan sandıkların gelirinin 1.883.000 kuruştan 3.665.093 kuruşa çıktığını hesaplıyor. *Tırnova* sancağında bu artış beş misli idi⁷⁷. Midhat Paşa kredi mekanizmasını göçmen köylerinin gelişmesi için de kullandı. Paşa vilâyete Rusya’dan gelen Müslüman göçmenleri geniş ölçüde yerleştiriyordu.

Midhat Paşa bundan başka, Avusturya vapur kumpanyasının fiili tekelinde olan, Tuna nehri ulaşımına, kurduğu vapur şirketiyle el attı. Islahhane, zenaat okulu, fabrika ve hastahaneler merkezî hükümetin yardımı olmaksızın kurulan tesislerdi. Bütün bu girişimler mahalli kurumların sermayesi ve ahalinin nakdî, bedenî yardımlarıyla gerçekleştiriliyordu. Vilâyetin alt yapısal niteliği değişiyor, ticaret, küçük sanayi gelişiyor ve devlet gelirleri artıyordu. Köylerin düzenli idaresi, vergilerin taksite bağlanması ve düzgün toplanması, bürokratik kayıtların mükemmelleşmesi memleketin çehresini değiştirmekteydi. Paşanın Bulgar unsur için izlediği politika dahi, baskıdan çok mahalli serbesti yolu ile modern bir kontrol kurmaktı. Ulusal dilde eğitim yapan okullara izin veriliyor, fakat ders kitapları ve öğretmenler idarece kontrollü bir şekilde hazırlanıp temin ediliyor dış neşriyata karşı Türkçe-Bulgarca gazete çıkarılıyordu. Bu gazete bizdeki vilâyet gazetelerinin bilinen ilk örneği olan “Tuna”dır. Valiliği sırasındaki mahalli demokrasi uygulaması; azınlıkların kontrolünün ancak yerel yönetimin geliştirilmesi ve örgütlenmesi sayesinde, imparatorluk için daha kolay ve güvenilir bir nitelikte olacağını göstermiştir. Paşanın reformcu uygulaması, yerli halkın ulusçuluğunu teşvik etmemiş, modern usullerde önleme amacını taşımıştır. Nitekim Tuna vilâyetinde yüksek memuriyetlerde Bulgarları katiben istihdam etmemiştir⁷⁸.

M. Todorova “Общополезните Касии на Мидхат Паşa” *Исторически Преглед*, 1972/5. s. 64 vd.

R. Davison, *Reform in the Ottoman Empire*, s. 154.

Oysa Bağdat valiliği sırasında böyle bir ayırım yapmamıştı. Buna sebep, Bulgarların korkulan ve bir gerçek olan ayrılıkçı ve ulusçu nitelikli inkılâbçılıklarıydı.

Midhat Paşa ulusçuluğun geliştiği dönemde Osmanlıcılığı başarıyla temsil eden bir valiydi. Mutlak başarı için vakit geçmişti, ama sükûnet bir dönem için avdet etti. Yasal yönetime önem veren Midhat Paşa'nın yargısız adam cezalandırmamaya dikkat ettiği görülüyor. Ulusçu Bulgar komitecilerinin yargılanması sırasında titizlikle tutulan kayıtlar, bugün Balkan tarihi için kıymetli bir kaynak oluşturmaktadır.

Modern Bulgaristan'ın gerçek temellerinin atıldığı, ülkenin istikbaldeki iktisadi atılımları için gerekli şartların hazırlandığı dönem, Midhat Paşa'nın valiliğine rastlar. Ne var ki tarihçilikte kesinlik kazanamayan bir konu da budur. Bulgar tarihçiliği bu gerçeği uzun zaman işlemediği gibi, ülkemizde de ters yorumlar görülmüştür. Midhat Paşa, bölücülüğe bilinçsizce hizmet eden bir vali gibi gösterilmişti. Son yıllarda konunun, iki ülke tarihçileri tarafından bilimsel biçimde soğukkanlılıkla ele alındığı görülüyor. Midhat Paşa, imparatorluk için tehlikeli olan ulusçu hareketleri sistemli bir modernleşme ve kontrollü bir mahalli demokrasi ile önleyeceğine inanmaktaydı. Tuna'daki yönetimiyle, Bulgar halkının dış devletlerden beklediğini; ona Osmanlı idaresinin de verebileceğini göstermiştir.

Midhat Paşa'nın üç buçuk yıllık Tuna valiliği sırasında 3000 km. yol ve 1400 köprü yaptırıldı. Ahali komünal yardımlaşma içinde bayındırlık hizmetlerine katılıyor ve cemaat liderleri aracılığıyla ikna ediliyordu. Meclislerin üyeleri ve memleket eşrafından yardım toplanıyordu. Midhat Paşa Nişte vali iken de, ilk işi o yerin Müslüman ve Hıristiyanlarının ileri gelenleriyle anlaşıp; vilâyetin yol ve diğer bayındırlık tesislerinin yapım ve onarımı için yardımlarını sağlamak olmuştur. Bu usul, Osmanlı yöneticisinin taşradaki imar çalışmalarında daima başvurduğu ve yararlandığı bir yöntem olmuştur. Bütün bu yatırımlar sonuç verdi. Tuna vilâyetinin 1856 yılı geliri 300.000 kese gibi umulmadık bir miktara ulaştı. (500 krş = 1 kese) Yapılan köprü, yol, karakollar; ürünlerin Selânik, Filibe gibi limanlar üzerinden sevkini kolaylaştırdı. Ülkenin ticaret hayatındaki ve yönetimindeki gelişmeler, Bulgarların Sırbistan'a göç etmesini de durdurdu⁷⁹.

Babıâli'nin tutucu çevreleri, Paşa'nın Tuna'daki yönetimini "serbesti ve muhtariyet hevesi" diye nitelediler. Tuna vilâyetindeki kalkınma ve huzur, her şeyden önce Balkan politikalarının umdukları gelişme çizgisi dışına kayacağından endişelenen Rusya ile Avusturya-Macaristan tarafından da önlemeye çalışıldı. Özellikle bu iki devlet, sefirlerinin baskısı sonucu, Babıâli Midhat Paşa'yı merkeze çağırdı ve Şura-yı Devlet Reisliğine tayin etti.

1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerinin Ana Hatları

Klâsik Osmanlı taşra yönetiminin ana birimi sancaktı. Sancaklar fiziki sınır yönünden bugünkü Türkiye'nin vilâyetleri büyüklüğündeydiler. Rume-lî'nin fethini müteakib, sancaklar üzerinde denetici ve yönlendirici bir vali olarak Lala Şahin Paşa, Rumeli beylerbeyi tayin edilmişti. Böylece zamanla sancakların üstünde eyaletler ortaya çıktı. Tipik Osmanlı eyaletlerinin sınırları genişti, daha çok askerî bir koordinasyon ünitesi olarak düşünülmüşlerdi. Malî, adli, idari örgütlenme sancak düzeyindeydi; örneğin eyalet merkezindeki kaadının sancak kadılarının veya eyalet merkezindeki defterdarın sancak defterdarlarının amiri olduğu söylenemez. Böyle bir dikey ve yatay hiyerarşi yoktu: Tanzimat reformlarıyla eyaletlerin adı değişti *vilâyet* oldu. Değişiklik bu kadar değildi. Sınırlar daralmıştı ve vilâyet örgütü ortaya çıktı. Sancaklar liva adını alarak vilâyetin alt birimi halinde örgütlendirildi. Kısacası valinin yönetimindeki vilâyet; Tanzimatla birlikte adli, idari, malî yönden örgütleniyor ve alt birim olan liva yönetiminin üstü oluyordu. Livalara da kazalar bağ-lıydı. Nizamname; vilâyeti sancaklara, sancakları kazalara, kazaları da karye-lere (köy) ayırıyordu. Nahiye statüsü nizamnamede açıklıkla belirtilmemiş ve iyi tarif edilmemiş, yalnızca idarî bir birim olarak zikredilmiştir. Fransız örneğindeki gibi her köy bir komün olarak kabul ediliyordu. Gerçekte köy bu statüye sahip değildi. Fakat köyün, komün olarak ele alınması ondokuzuncu yüzyıldan beri ülkemiz yöneticilerinin düşüncesinde rastlanan bir eğilimdir.

Vilâyet merkezinde devleti temsilen; malî, siyasî ve güvenlik konula-rında yetkileri Tanzimat sonrası döneme göre arttırılan bir vali vardı. Maiy-yetinde *defterdar*, *mektubçu*, *umur-u nafia memuru*, *ticaret ve ziraat memuru*, *müfettiş-i hükkâm ve umur-u hariciyye memuru* bulunuyordu. Bu sonuncu-su 1281 (1864) nizamnamesinde de yer aldığı halde 1287 (1871) nizam-namesinde yoktur. Açıktır ki bu memuriyet, Tuna ve Bosna gibi bölgeler için düşünülmüştü. Bu gibi yerlerde Avrupa ile ilişkiler yoğun olup, yabancı uyruklular ve konsoloslar bulunuyordu. Bu sonuncuların gerek yabancılar,

gerekse azınlıklar konusundaki, gündelik müdahale ve başvurularına vilâyet yöneticilerinin cevap vermeleri gerekiyordu.

Vilâyet yönetimi için kurulan organlara gelince; vilâyet merkezinde valinin başkanlığında sürekli olarak toplanan bir *vilâyet idare meclisi*, livalarda aynı şekilde bir liva idare meclisi, kazalarda da *kaza idare meclisleri* vardı. Vilâyet idare meclisinde tabii üye olarak; hakim, mektubçu, defterdar, hariciye memuru ve bunlardan başka ahali tarafından seçilen ikisi Müslüman ikisi de gayrimüslim olmak üzere dört üye bulunuyordu. Gene müfti ve gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri de tabii üyeler arasındaydı. Seçimle gelecek üyelerin seçilme işlemi, ileride etraflıca açıklayacağımız karışık ve uzun, ama daha önemlisi kontrollü bir usule dayalıydı. Lübnan'da cemaatlerce seçilen üyelerin, bu nizamnameye göre merkezî hükümetin kontrolü altında seçilmesi, daha doğrusu merkez tarafından tayin edilmesi söz konusuydu. Babîlî; büyük devletleri karıştırmadan, kendi girişimiyle hazırladığı bir nizamnamede Lübnan statüsünü tekrarlamak gibi hoşlanmadığı bir fedakârlıkta bulunmamıştı.

Vilâyet İdare Meclisi; mülkî, malî, ticarî ve zirai konuları görüşür, hukukî sorunlara karışamazdı. Ancak bu hükümlere, özel itina ile kurulup yönetilen Tuna Vilâyeti dışında diğer yerlerde pek uyulmadığı görülecektir.

Yerel halkın içinden merkezden tayin edilen bir hakimın başkanlığında ki *Temyiz ve Hukuk Divanı*'na da üye seçiliyordu. Gene Ticaret Mahkemesi, o çağın gereklerine ve anlayışına uygun olarak her yerin tüccar ve zanaatkârlarından kurulmaktaydı. Yargı örgütü imparatorluğun son zamanlarına kadar, büyük devletlerin eleştirisi ve müdahalesi için bir neden olagelmıştır. Bu nedenle Osmanlı idaresi mahkemelerde, müslim ve gayrimüslimlerden eşit sayıda seçilmiş üye bulundurmaya dikkat etmiştir.

Uygulamanın Yaygınlaşması

Mütercim Rüşdü Paşa'nın sadareten ayrılmasından sonra 1867 Şubat'ında beşinci defa sadrazam olan Ali Paşa devrinde reform bazı vilâyetlerde daha uygulamaya kondu. Bunun üzerine 1284 (1867) yılında "Vilâyet-i Umumiye Nizamnamesi" ilân edildi. Burada şu noktaya dikkat etmek gerekir. 1284 (1867)'de yayın ve ilân edilen nizamname yeni bir metin değildi. 7 Cemaziyelahir 1281 (8 Ekim 1684) tarihli Vilâyet Nizamnamesi yeniden bütün imparatorluğu kapsamak üzere yayınlanmıştı ve önemli bir değişiklik

yoktu⁸⁰. Demek ki 1864 Nizamnamesi; aynı yönetici grup, 29 Şevval 1287 (22 Ocak 1871) tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesini* hazırlayıp ilân edene kadar yürürlükte kalmış oluyor. 1876 yılında ilk Osmanlı Mebuslar Meclisinin hazırladığı Vilâyet kanunu ise, kanunlaşamadığından 1913 yılında çıkarılan geçici kanuna kadar *Şevval 1287* (1871 Ocak) tarihli Nizamname yürürlükte kalmıştır. Kısacası Osmanlı ülkesi, Ali ve Fuad Paşalar grubunun girişimiyle hazırlanan bir proje ile vilâyet idaresinde yeni bir döneme giriyordu.

(1287)-1871 İdare-yi Umumiye-yi Vilâyet Nizamnamesi

Kısa zamanda Rumeli’de; 10 vilâyet ve 44 sancak, Anadolu’da; 16 vilâyet ve 74 sancak, Afrika’da ise; 1 vilâyet ve 5 sancak yeni düzene göre örgütlendi. Ayrıca “elviye-i gayri mülhaka” denen bazı livalar doğrudan merkeze bağlandı⁸¹. Bu tür bir ayırım, yeni vilâyet örgütlenmelerindeki merkezîyetçilik eğilimini göstermeye kâfidir. Nitekim II. Meşrutiyet’ten sonra İttihad ve Terakki idaresi, bu tür livaların sayısını daha da arttırmıştır. Bu; alt yönetim birimlerine kadar merkezî kontrolü sağlamayı amaç edinen bir uygulamadır. Bu gibi livalarda mutasarrıf valinin yetkilerine, liva idare meclisi ise vilâyet idare meclisinin görevlerine sahipti.

1867 yılındaki geniş uygulama, 1864 statüsünde bazı değişiklikler yapmayı gerektirdi. Bu değişiklikler vilâyetteki yönetim organlarının kuruluş biçimi ve yetkilerinden çok, nizamî mahkemelerin kuruluşu ve yargı örgütündeki değişikliklerden ileri gelmektedir. Buna göre; “Müfettiş-i hükkâm-ı şer’iye” denen memurlar kaldırılıp, Meclis-i idareler ve Temyiz divanında onların yerini Merkez naibleri aldı.

1864 Vilâyet Nizamnamesindeki merkezîyetçi eğilim, Ocak 1871 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi*’nde daha da belirgindi. Gerçekte

Gerçekte *Düstur I Tertib I Cilt* s. 608’de yer alan bu nizamnamenin 1281 (1864) senesinde hazırlandığı açıktır. 1287 (1870) Nizamnamesi başında. Evvelki nizamname için bu tarih veriliyor. 2. baskı *Düsturda* 1281 tarihi bulunuyor. Ancak uygulamanın 1284 (1867) yılında deneme safhasını tamamlayıp, genelleştirilmesi nedeniyle bir 1284 (1867) Vilâyet Nizamnamesinden bahsediliyor ki doğru değildir. 1281 (1864) ve 1287 (1871) Nizamnameleri arasında fark yoktur. Aynı kanaat için bkz. Vecihi Tönük, *Türkiye’de İdare Teşkilâtı*, İçişleri Bak. Yay. 111-1 Ankara 1945 s. 171.

⁸¹ İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, s. 332. Bunlar; Kudüs, Canik, Şehr-i Zor gibi kalabalık ve karışık etnik bünyeli, önemli sancaklardı. II. Meşrutiyetten sonra Bingazi, Bolu, İzmid, Çatalca, Urfa, Asir, Kale-i Sultaniyye ve Karesi de bu statüye alındılar.

1871 statüsü vilâyet idaresinde iş bölümünü arttırmakla beraber, yürütme alanında merkezi hükümetin kontrolünü daha da arttırmaktaydı. Bu karşılık vergi salınması ve anlaşmazlıkların çözümü gibi konuları Vilâyet Umumi Meclisine ve nihayet Vilâyet İdare Meclisine bırakıyor. Vilâyet İdare Meclisi gibi, merkezi hükümet temsilcilerinin sayısının ve yetkilerinin üstün olduğu bir organ son karar organı haline getirilmişti. Gene, 1871 statüsü, gerçekte pek pratik olmayan ve uygulanamayan merkez liva mutasarrıf ve kaymakamlıklarını da kaldırmıştır. 1871 statüsünün 1864 statüsünden bir farkı daha vardır. 1864'te eyalet seviyesindeki yargı sistemi dahi, Vilâyet Nizamnamesi ile düzenleniyordu. 1871 Nizamnamesinin başında ise; "Mehakim-i Nizamiye Nizamnamesi va'z ve te'sis edildiğinden bu nizamname idare-i mehakimden bahsetmeyip, yalnız memurin-i icraîye ve mecalis-i idare ve belediye ve nevahî idarelerinin vezaifini ta'yin eder" diyor. Yargı örgütü vilâyetin denetimi dışında kalmak eğilimindeydi. 1871 statüsü nahiye idarelerini de daha geniş ve etraflı olarak düzenlemekteydi⁸².

Ayrıcalıklı Statüsü Olan Vilâyetler

1871 Nizamnamesi genel uygulama için hazırlanmıştı. Ama ayaklanmaların, uluslararası müdahalelerin sonunda ayrıcalıklı statü elde eden vilâyetler vardı. Bundan başka İstanbul ve Hicaz gibi klâsik Osmanlı yönetiminin özel bir statü verdiği yerlerde de gelenek korunmuştu ve 1871 vilâyet nizamnamesi buralarda uygulanmayıp, ayrıcalıkları devam ediyordu. Bununla beraber nizamnamenin getirdiği yapı, ana hatlarıyla ayrıcalıklı bölgeler için de bir model olmuştur.

Birinci grub ayrıcalıklı bölgelerin, daha doğrusu ayrı statüdeki bölgelerin başında *Cebel-i Lübnan* gelir. Statüsünü önceden gözden geçirdiğimiz bu bölgede; dinî etnik çatışmalar, cemaatlerin yönetime eşit ağırlıkta katılmalarıyla çözüme bağlanmış gibiydi. Osmanlı yönetimi, burada dış devletlerin Babâli ile uzlaşarak düzenledikleri statünün uygulayıcısı, denetimcisi,

1287 Niz. sinin 50 ve müteakib maddeleri

Nevahi 50-58

Kura 59-60

Mecalis-i idare 61-93

Nahiye meclisi 94-106

Karye ihtiyar meclisi 107-110 md

Şehir ve kasabalarda devair-i belediye meclisleri 111-129 maddeler. Böylece organlar daha düzenli bir statüye sahip oluyordu.

yani memleketin bekçisiydi. Lübnan gibi etnografya müzesini andıran bir ülkede; huzursuzluklar ulusal nitelikten çok dinî olup, kabile yapısından ileri geliyordu. Bu grupların nüfuz mücadelesini, Avrupa devletleri kendi çıkarları doğrultusunda organize etmişlerdi⁸³. Nitekim nüfuz bölgeleri saptanıp, cemaatlerin her biri hoşnut edilince sükûnet de geri geldi. Bu Birinci Dünya Savaşı'na kadar devam eden, aşırı adem-i merkezîyetçi ve cemaatlerin eşit temsili esasına dayanan bir yönetim tarzıydı. Gene Mehmet Ali olayından beri Mısır Hidivliği de geniş özerkliği olan bir niyabet yönetimi idi. Osmanlı Sultanı Mısır'ın gerçek sahibi olup, Hidiv memleketi onun adına yönetiyor gibi bir statü hazırlanmıştı. Gerçekte ise Mısır'ın Babîâlî'den oldukça bağımsız bir Osmanlı eyaleti olduğu açıktı. Mısır eskiden salyane eyaletiydi (yıllık vergi veren). Dolayısıyla aynı şekilde yıllık bir vergi alınmaya devam edildi. Üstelik İngiliz işgalinden sonra Mısır üzerinde hilâfetin verdiği haklar bile her zaman kullanılamadı. Ayrıcalıklı statülerini ayaklanmalar ve uluslararası uzlaşmalarla elde eden diğer bölgeler, imparatorluğun Avrupa bölgesindeydi. *Bosna* bunlardan biriydi.

Tanzimat prensiplerinin Bosna'daki zengin toprak sahiplerinin çoğunluğu olan Müslüman beyler üzerinde yarattığı olumsuz tepkiler bu kozmopolit ülkede, cemaatler arası çatışmalara ve resmî makamlara karşı başkaldırmalara sebep oldu ve dış devletlerin müdahalesini davet etti. Belirtildiği üzere, 7 *Muharrem 1282* (4 Haziran 1865)'de, Vilâyet Nizamnamesinde yapılan bazı değişikliklerle Bosna-Hersek için ayrı bir nizamname çıkarılmıştı⁸⁴. Daha önce Tuna vilâyeti için de ayrı bir nizâmname çıkarılmasına rağmen; uygulamanın deneme safhası biter bitmez; Tuna Vilâyeti genel rejime dâhil edilmiş ve bu vilâyetin, Berlin Kongresi'ne kadar da cemaatlerin yönetime katılması ve diğer konularda bir ayrıcalığı olmamıştır. Oysa Bosna Vilâyeti Nizamnamesi sonuna kadar yürürlükte kalmış ve sistemin esasında büyük farklılıklar olmamasına rağmen, Bosna ayrıcalığını korumuştur.

Bu durum ayrıcalık ve üstünlükleri Osmanlı fethinden beri süregelen Müslüman nüfusu her zaman için tedirgin etmiş, fakat dış devletlerin bu konudaki kontrol ve baskıları nizamname hükümlerine uymayı gerektirmiştir.

Paul Hitti, *Lebanon in History*, Mac Millan 1967, s. 433-441.

⁸⁴ *Tek-Vek*. 7 Muharrem 1282 802 Nr.lu nüshası ilâ 6 Safer 1282 806 Nr.lu nüshalarda yayımlanan "Bosna Vilâyeti namı ile bu kere teşkil olunan dairenin idare-i umumiye ve hususiyatına ve tayin olunacak memurinin suver-i in'hableri ile vezaif-i daimesine dair Nizamname."

Bosna ve Hersek, Berlin Kongresi'nden sonra Avusturya-Macaristan tarafından kolay işgal edilemedi⁸⁵. Cemaatlerin çatışması ve huzursuzluğu yeni yönetim zamanında da devam etti. Bosna-Hersek ne Avusturya imparatorluk ve ne de Macar krallık tacına değil, iki üniteye ortak olarak bağlanmıştı. Macar Krallığı'nın memurları, eski Osmanlı idaresinden yana olanları Avusturya makamlarına karşı himaye ederken, Avusturyalılar da Hristiyanların tarafını tutuyordu⁸⁶. Çifte monarşi Bosna'da içten içe kaynıyordu. Nihayet Tuna monarşisini tarihten silecek sonun başlangıcı bu vilâyette doğacaktır. Dış devletlerin isteğine uygun olarak her dinî cemaat kendi içinde özerkti ve vilâyetin idarî birimleri; kaza, cemaat ve alt birimler olan yafteler biçiminde saptanmıştı: Başta Müslüman nüfus olmak üzere, bazı cemaatler bu yapıdan memnun değillerdi. Bosna 18. yüzyıl başından beri gerek kent, gerekse sancak yönetiminde ilginç bir özerklik elde etmişti. Yerli Müslüman beyler sancak yönetimini, ileri gelen tüccar ve dinî liderler kent yönetimini ele geçirmişlerdi. Gelen vali sadece çok saygı gören, protokolde seçkin yeri olan bir misafir gibiydi. Bosna Müslümanları kendilerinin üstün durumda olduğu bu eski yönetimi özlüyorlardı. Ama isyan çatışma ve müdahaleler yüzünden, ahalinin hoşnutsuzluğuna rağmen yeni vilâyet nizamnamesi sonuna kadar yürürlükte kaldı⁸⁷.

Sisam ve Girit adaları ise aynı zamanda özerk bir yönetime sahipti. Adada ayrılıkçı eğilimlere sahip Ortodoks-Rumlar ile onların karşısı Müslümanlar arasında hassas bir denge vardı. Dış devletler Girit konusunda yoğun bir diplomatik çaba içindeydiler ve adanın özerkliğini istiyorlardı. Daha 1860 yılında, yani Âli Paşa'nın sadareti sırasında, İngiltere, Fransa, Piyemonte ve Rusya, Girit Adası için ayrı bir nizamname hazırlamışlardı. Fakat Babîâlî, statüyü aynen kabul etmeyi reddetmişti.

Girit ve Sisam adaları 1825 Yunan isyanına katılmışlardı ve o tarihten beri Avrupa devletleri adanın özerkliği için Babîâlî'ye baskı yapıyorlardı.

Ernest Bauer, *Zwischen Halbmond und Doppeladler (40 Jahre Österr. Verwaltung in Bosnien - Herzegowina)* s. 29-35.

⁸⁶ A.J.P. Taylor, *The Habsburg Monarchy (1809-1918)*, Harper Torchbooks, Newyork 1965 s. 154.

⁸⁷ Özellikle Müslüman toprak sahipleri ve Hristiyan reaya arasındaki çatışma örnekleri için bkz. Cevdet Paşa, *Tekâzir*, yay. haz. Cavit Baysun T.T.K. Yay., Ankara 1963, tezkire No: 21 s. 3-19 ve tezkire No. 24 s. 65-91.

1865 yılında Girit'in Hristiyan halkı gene ayaklandı. Batılı devletlere ve Yunanistan'a bel bağlayan ve adada daha çok tüccar tabaka ve şehirli nüfusu oluşturan Rumlar (nüfusu 1882'de 150.000 takdir ediliyor) ile toprak sahipleri grubunu oluşturan Müslümanların (nüfusu 50.000 kadardı)⁸⁸ arasında kanlı bir çatışma başladı.

Babıâli huzurun sağlanması için 2 Cemaziyelahir 1284 (1 Aralık 1867) tarihli *Girit Vilâyeti Nizamnamesini* hazırlayıp ilân etti⁸⁹. Böylece Girit; etnik yapısına göre, yönetimde çoğunluğun aktif rol oynadığı özerk bir statüye sahip oluyordu. Adem-i merkezîyetçi yönetim; ulusçu bir ayaklanma ve dış devletlerin desteğiyle uygulamaya girmişti. Girit 1867 statüsüyle beş sancak ve yirmi bir kazaya ayrıldı. Valinin biri Hristiyan ve biri Müslüman iki *müşaviri* vardı. Mutasarrıf ve kaymakamlar o bölge ahalisinin çoğunluğunun dininden, yardımcıları ise azınlık ahalinin dininde olacaktı⁹⁰. Köy muhtarları ve ihtiyar meclisleri her cemaatin kendi üyelerinden olup, seçimle gelecektelerdi. İdare meclislerinde, mülki amir ve tabii üye olan memurlar dışındaki üyelerin yarısı Müslüman, yarısı Hristiyanlardan seçilecekti. Yalnız Girit'in statüsünde, ahalisi tamamen Hristiyan olan yerlerde, meclis üyelerinin de tümüyle Hristiyanlardan seçilmesi öngörülmüştü. Girit'teki, idare meclislerinin seçimli üyelerine ilişkin bu özel durum; ilk Osmanlı Mebuslar Meclisi'nde Selânik ve Akdeniz adaları Rum mebuslarının aynı hükmü, Vilâyet Kanununa sokma çabaları için bir örnek olmuştur. Girit Vilâyeti, Meclis-i Umumîsine her kaza dört üye gönderiyordu. Diğer vilâyetlerdeki uygulamanın tersine, Girit'te bu dört üye çoğunluk olan cemaattendi. Vilâyetin yazışma ve haberleşmeleri Türkçe ve Rumca olmak üzere iki dildeydi.

1878 Berlin Kongresi'nden sonra özerk statüsü daha da güçlendirilen Girit Vilâyetinin gelirleri, kendi öz giderlerine ayrılıyordu ve vilâyetin vergi

⁸⁸ Rakamlar için bkz. Engelhardt. *Türkiye ve Tanzimat Cuinet* 1887 yılında, Rum nüfusu 204.781, Müslümanları ise 88.487 olarak veriyor, s. 200. Ayrıca V. Cuinet, *La Turquie D'Asie*, Paris 1892, cilt I. s. 539.

⁸⁹ Nizamnamenin tam metni; *Düstur, I. Tertib, I. cilt*. 1. baskı s. 652'dedir. Bu statü adanın resmen Yunanistan'a ilhak edildiği 1908'e kadar devam etmiştir.

⁹⁰ Cuinet, *Ibid*, C. 1, s. 539'daki tabloya göre, Adanın altı sancağında da Müslüman nüfus azınlıkta idi. Müslümanların en kalabalık olduğu merkez Kandiyede bile Rum; 55.244 İslâm 37.769 miktarındaydı. Bu durumda bütün sancaklarda Rum mutasarrıf ve Müslüman vekil bulunmaktaydı. Gene Vilâyet Umumi Meclisi de Rum-Ortodoks üyelerden oluşuyordu.

tahsilatı umumî bütçede gösterilmiyordu⁹¹. Bu statünün yerel demokrasi ve yönetim örneğiyle bir ilgisi olmayıp, dış baskılarla gelişen bir bağımsızlık politikasının yansıması olduğu açıktır. Sisam Emareti olarak anılan, Sisam Adası'nın yönetimi de Girit'e benzeyen ayrı bir statüye dayanıyordu. Bu adanın beyi (emir) olarak Fenerli Rum soylularından biri tayin edilirdi.

Mora ayaklanması sırasında Sisam Adası ahalisinin dahî isyankâr bir havaya girmesi; 1829 Edirne Antlaşması ve Yunanistan'ın bağımsızlığından sonra adada hâlâ bu gibi eğilimlerin sezilmesi, II. Mahmud'u daha yumuşak ve uzlaşmacı bir politikaya sevk etti ve imparatorlukta Sırbistan'dan sonra o numuneye benzer bir rejim uygulamaya kondu. Bu özerk yönetimin statüsünü Babiâli kendisi tesbit etti ve İngiltere, Fransa ve Rusya gibi büyük devletlere statüyü bir nota ile tebliğ etti. 1832 yılında adanın idaresi, dört nahiyeden seçilen eşraf temsilcileri, (böylece ilk defa seçim uygulanıyordu) ve onların teşkil edeceği meclis yanında Babiâli'den tayin edilen bir Fenerli Rum beyine (ki Sisam beyi ünvanını taşıyordu) bırakıldı. Yıllık 400 bin kuruş vergi ve pasaport ve gümrük muamelâtı Sisam beyine bırakılmakla birlikte, haricî konularda tamamen Devlet-i Aliyye'ye bağlı olacaktı. Bundan başka adada asker olmayacak ve askeri himaye devlet-i aliyeye ait olacaktı, (mamafih pratikte adada jandarma bulunduruldu. BOA, Yıldız A. Hususî No: 266-53:9.4.1310 (Nisan 1894) tarihli yazışma adada İzmir mıntika komutanlığı tarafından bir kışla inşa edildiği ancak beyin ihtarı üzerine merkezin bunun karakolhane olduğunun ileri sürüldüğü görülüyor. 1832'den sonra 1278 Hicri/miladi 1861/62) verilen bir fermanla adada 50 zabtiye buluna- cağı ve bu gücün eşkiya takibiyle meşgul olacağı bildirilmiştir. Bu ferman o sırada Sisam beyi olan Fenerli ailelerden birine mensub Miltiadi Bey'e verilmiştir⁹². Babiâli bunun gibi Doğu Rumeli'de, David Paşa'dan sonra Cebel-i Lübnan'da Fenerli ailelerden bürokratları vali olarak istihdam etmiştir. Fenerliler Osmanlı ideolojisine ve görüşüne bağlı bir zümreydi. Sisam Adası'nın yılda bir iki kere de olsa toplanan bir meclisi, teşkilatlı nahiye idaresi ile II. Abdülhamid devrinde de Cebel-i Lübnan, Doğu Rumeli gibi bölgelerle parlamento coğrafyasında merkezden farklı renkleri teşkil ettiği açıktır. Lâkin II. Mahmud devrinde verilen bu statü Tanzimat büyükleri tarafından

V. Eldem, *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında bir Tetkik*, Ankara 1970, s. 14.

⁹² İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare* birinci kısım, Dersaadet Kanaat matbaası sene 1327, s. 369 vd.

benimsenmiş bir model değildi ve Babiâli bu gibi statüyü başka yerlerde kan ve barut kokan olaylar olmadan pek uygulamamıştır. Bu idarelerin çağdaş mahalli idareden çok, ulusalcı parçalanma eğilimleri ile ortaya çıktığı açıktır.

Genel vilâyet sisteminin dışında kalan diğer bir grup bölge klasik devirden beri kendilerine özgü bir statüye sahipti. Bunlar *Yemen*, *Hicaz* ve belirtildiği üzere *İstanbul*'du.

Arabistan'ın iki vilâyetinin, yani Hicaz ve Yemen'in klasikteki ve bu dönemdeki yönetimi büyük farklılıklar göstermez. Yemen; yerel hanedanların, Hicaz ise Mekke emirlerinin yönetimindeydi. Osmanlı yönetimi güvenliği sağlayıp, vergileri yerel hanedanlara toplatmakla görevliydi. Üstelik Hicaz'dan vergi almak söz konusu değildi. İki vilâyetin bu statüsü devam edegelmiş ve modernleşmeye kapalı kalan bu bölgelerin, 19. yüzyılın yerel yönetim reformlarıyla bir ilgisi olmamıştır.

Belediye idaresi dışında, mahalli idare kurul ve kurumunun görülmediği bir merkez, başkent İstanbul'du. "Darüssaadet, Dar'ul hilâfet" gibi isimlerle anılan büyük merkezin; güvenliği, beledi hizmetleri, merkezi hükümet memurları ve hâttâ *sadrızam* tarafından yürütülüyordu. Bu usulden vazgeçilmemiştir. Taşranın aksine İstanbul uzun zaman seçim görmedi. İstanbul ahalisi başından beri bazı vergilerden, askerlikten ve angarya yükümlülüğünden muafı.

Şehrin bayındırlık ve kamu hizmetleri, padişahın diğer yüksek memurlara kadar, birçok merci tarafından yönetilirdi. Belediye yönetiminin modernleşme çağında da bu durumun pek yavaş değiştiğini göreceğiz. 1293 (1876) Anayasası, İstanbul'un diğer şehirlere göre hiçbir ayrıcalığı olmadığını belirtmesine ve Meclis-i Meb'usan'da İstanbul'un ayrıcalığı ve ahalisinin muafiyetlerinin taşra mebusları tarafından her fırsatta eleştirilmesine rağmen, eski statüden kolay vazgeçilemedi. İstanbul'da bir vali olmayıp asayiş işleri Zabtiye Nezareti tarafından yerine getirilirdi. Belediye organları seçimle değil, atamayla kurulduğundan; İstanbul'un 20. yüzyıla yerel yönetim uygulamasını görmeksizin girdiği bir gerçektir.

VİLÂYET YÖNETİMİNDE İDARE MECLİSLERİ

Yeni Vilâyet Yönetimi ve Meclisler

Taşra idaresinde; vilâyet, liva ve kaza idare meclislerini bir çeşit yerel yönetim kurulu saymak mümkündür. Bununla beraber merkezî hükümetin bu organlarda ağırlık sahibi olduğunu, yerel temsilcilerin ise sadece danışma fonksiyonu bulunduğunu belirtmek gerekir. Vilâyetin idarî yapısı içinde bu meclislerden başka, bazı kurullarda da seçilmiş üyeler bulunuyordu. Birçok vilâyetlerde kurulan *Maarif, Nafia, Ziraat Komisyonları* bu tür kurullardır. Buralarda bölgenin sorunlarının çözümü büyük ölçüde yerel temsilcilere bırakılmıştır. Bunlardan başka yargı örgütünde, yani mahkemelerde de seçimle gelen üyeler bulunmaktaydı.

Tanzimattan evvel vali bir vice-roi derecesindeydi. İcra ve infaz konusunda hükümdarın vekil-i mutlakı idi. Tanzimattan hemen sonra valilerin yetkileri kısıldı. Bu yetki kısıtlamasının ilk anda olumsuz sonuçlar vermesiyle, valilere tekrar yetkilerin verildiğini gördük. Ancak merkeziyetçiliğin güçlendirildiği taşra yönetiminde vali; yetkilerini Babıâli'nin güçlendirilmiş kontrolü altında, daha doğrusu İstanbul'la devamlı ilişkisi olan bir yönetici olarak kullanmak durumundaydı. 1864 ve 1871 vilâyet nizamnameleri merkezî hükümetteki görev bölüşümünü taşra yönetimine de getirmişti. Valinin maiyyetindeki *defterdar, ticaret ve ziraat müdürü, nüfus müdürü* gibi memurlar onun kontrol ve emrindeydiler, ancak görevlerini kendileri planlıyor ve yürütüyorlardı. Bundan başka Tanzimat döneminde taşrada vali ile ordu komutanı kesinlikle ayrı iki güç haline geldi. Bu ikisinin görev ve yetki çatışması çetin bir sorundu ve çözülemedi. Örneğin Midhat Paşa'nın Suriye'deki yöneticiliği bu yüzden kendisi için çok sıkıntılı oldu ve Paşa'nın merkezî hükümetle çatışma nedenlerinden başlıcası buydu. Güvenliği sağlamak isteyen vali daima ordu müşirine bağlı gibiydi. Üstelik çok kere paralel olarak düzenlenen sivil veya askerî silk de rütbeler eşit oluyor (müşirlik ve mülkîye silkinde vezirlik eşitti) veya vali, kumandanın rütbece altında kalıyordu.

Meclis-i idarelerde bulunan yerel temsilciler ise valinin duruma göre ya yardımcısı veya ilave bir sorunu idiler. Fakat bu gelenek ne olursa olsun, yönetime katılma sürecini geliştirecekti. Vilâyet merkezinde Vilâyet İdare

Meclisi, daha alt birimlerde de liva ve kaza idare meclisleri mutasarrıf ve kaymakamların başkanlığında toplanıyordu.

Tanzimatın ilânıyla kurulan Memleket Meclislerinin çalışmalarından, ıslahat için beklenen sonuçların sağlanamadığı bir gerçektir. Bu nedenle taşra yönetimi yeniden düzenlenirken, bu meclisler kaldırılarak yerine merkezce daha sıkı kontrol edilebilen ve valilerin yetkilerini kısıtlamaktan çok, yönetime yardımcı olacak yeni meclisler kuruldu. Vilâyetin alt birimlerinde de çalışan bu meclislerden başka; bir de vilâyet yönetiminde bir tür danışma organı olan ve yılda bir toplanan *Vilâyet Umumi Meclisi* bulunuyordu. Bu sonuncusu seçilmiş delegelerden oluşan ve devamlı toplanmayan bir kuruldu. Vilâyet idare meclisi ise geniş ölçüde merkezî hükümet memurlarının otoritesine bağlı, yürütme yetkisi olan ve devamlı toplanan bir organdı. 1884 ve 1871 nizamnameleri, idare meclislerinin görevleri ve kuruluş biçimi yönünden çok az fark gösterirler. 1871 nizamnamesinde merkezî hükümet memurlarından kurul üyesi olanların sayısı arttırılmış, bu yolla idare meclisinde seçilmiş üyelerin rolü daha da azaltılmak istenmiştir⁹³. 1871 Nizamnamesi idari yargıya ait bazı konularda meclise danışma yetkisi vermektedir. Ancak meclisin denetim yetkisi yoktu. Meclis, ahalinin memurlar hakkındaki şikâyetlerini değerlendiriyordu ve bir tür disiplin kurulu fonksiyonuna sahipti. Bu yetki meclise, üyelerinin çoğu vilâyetin yüksek rütbeli memurları olduğu için verilmişti.

Vilâyet idare meclislerinin görevleri karar ve danışma olarak iki kısımda incelenebilir. Bugünkü il ve ilçe idare kurullarının görevleri arasında bulunan idarî anlaşmazlıkları inceleme ve memurlara disiplin cezası verme hakkına meclisler de sahipti. Meclis; mâliyye, bayındırlığa ve mirî mallara ait konularda görüşme ve karar organıdır. İltizam işlemlerinde mukaveleleri incelerler, ancak hukukî işlere ve yargı alanına hiçbir şekilde müdahale edemezler.⁹⁴ 1871 Nizamnamesinin 78. maddesi ile meclislerin idari görevi: a) memurlar hakkında tahkikat, b) vilâyet hudutları içindeki liva ve kaza idare meclisleri

⁹³ 7 Cemaziyelahir 1281 (7 Kasım 1869) Niz. de 13. ve 14. maddelerine göre Meclis; vali, defterdar, umuru ecnebiyye müdürü mektubçu ile iki müslim, iki gayrimüslim, dört seçilmiş üyeden kurulur. 29 Şevval 1287 (22 Ocak 1871) Niz. de 61. ve 76-89. maddeler; Meclis-i İdare-i Vilâyet'in statüsünü düzenliyor. 1871 Niz. de görevler daha ayrıntılı tarif edilmiştir. Nizamiye Mahkemelerinin kuruluşu tamamlandığı için müfettiş-i hükkâm-ı şer'iyenin yerini merkez naibi alıyor. *Düstur 1 Tertib 1 cilt 1*, baskı, s. 639 vd.

⁹⁴ 7 Cemaziyelahir 1281 (7 Kasım 1864) nizamnamesinin 14. md.si *Düstur 1 c. 1*, s. 610.

ile, mahkemeler ve memurlar arasındaki uyuşmazlığın çözümü, c) ahali ile hükümet arasında ve ahalinin kendi aralarında vergi salınması ve toplanmasından doğan itirazların incelenmesi gibi konuları kapsıyordu.

Vilâyet idare meclisi; liva ve kaza merkezlerinde kurulması öngörülen belediye daire ve meclislerinin kararlarını, faaliyet ve giderlerini kontrol eden organ olarak da görevlendirilmiştir. Bundan başka Vilâyet Umumi Meclisi'nin ve Babıâli'nin onayı ile vilâyette vergilerin salınması ve toplanması ile de görevlidir. Meclis-i idarelerin çalışma usullerinin önemli bir yanı da, görülecek konuların gündeme vali tarafından alınmasıdır. Bununla beraber bu organların, görevlerini her zaman bilgiyle ve usulüne uygun olarak yerine getirdiği söylenemez. Ya en önemsiz sorunlar Babıâli'ye kadar soruluyor veya meclis yetkilerini aşarak her konuya, bu arada yargı organlarının işlerine de karışıyordu.

Vilâyet idare meclislerinin ekserisi hadden fazla iş yüklenmişti. Her şeyden önce bu meclislerdeki azanın çoğunluğu (livalar ve kaza meclisleri için de aynı durum söz konusuydu) o yere tayin edilen ve birtakım görevleri olan memurlardı. Hele meclis azasından olan hâkimlerin işleri hayli yüklü olduğuna göre, haftanın muayyen günleri toplanan meclis-i idarelere devam, bu birimlerde çalışan memur ve hâkimlerin işleri aksamaktaydı. Selânik-Yemen Bursa gibi yerlerde valilik yapan Mehmet Tevfik Bey haklı olarak; “bu meclislerin sabahdan akşama toplansalar da altından kalkamayacakları yüklü gündemleri vardı” diyor. Bunların başında kabarık sayıya ulaşan, çözümü imkânsız, fakat bir müzmin hastalık haline dönüşen arazi davaları, yani arazinin devrinden dolayı temellük davaları, tapudaki noksan işlemlerden doğan münazaa ve özellikle vergi davalarının bitmez tükenmezliğini belirtmek gerekir. Bundan başka vilâyet dairelerindeki işlemlerin ve hesapların tetkiklerinin meclislerin gündemine alınması gibi manâsızlıklar da vardı. Çok sefer bu gibi tetkikat iyi yapılamadığından idare meclislerindeki aklama yolsuz memurları temize çıkarmaktan başka işe yaramazdı⁹⁵. Bunun gibi en küçük memur tayin işlemi dahi İstanbul'a sorulmakta idi. Tanzimat dönemi meclisler kurmuştu, ama ne merkezde ne de vilâyetlerde bunların görev sınırı, gündemleri ve çalışma usulleri tesbit edilmiş değildi. Bir gelenek teşekkülü içinse sabır ve iyiniyet yoktu. Tanzimat bürokrati gerçek bir uzlaşmacıdan

⁹⁵ Mehmet Tevfik (Bilen) Beyin, *II. Abdülhamid ve Meşrutiyet Devri Hatıraları*, c. 2. İstanbul 1993, s. 45-47.

çok düzenleyici bir önderdi veya şartların çetinliğinden dolayı yorulan bir memurdu.

Gerçekte meclislerin müzakereleri ve kararlarının uygulanış usulünün ayrı bir nizamname ile düzenleneceği gerek 1864, gerekse 1871 statülerinde belirtildiği halde, böyle bir nizamname çıkmamış; meclislerin toplantı usulü, toplantı zamanı, kararların uygulanması geleneğe ve mülki âmirin sağ duyusuna bırakılmıştır. *Engelhardt*: “Fransız departemente meclislerine benzetilen vilâyet idare meclislerinin, hergün toplanıp idari işlere ve adliye-ye müdahalede bulunduğunu, bu yeni meclisler, bir yerde meşveret usulüne doğru atılan bir adım ise de, her şeye rağmen her yerde eski usulün devam ettiğini” söylüyor. Engelhardt devamla; “Valiler meclislerde görüşmeden iş yapmamayı kendileri için bir güven saydılar. Bu sırf merkezî hükümet nezdinde otorite ve sorumluluğu paylaşmak endişesinden çok valinin, dış devletler temsilcilerine karşı da durmasını sağlar” diyor⁹⁶. Engelhardt meclislerin önemli bir özelliğine de değinmiş oluyor. Müslüman üyelerin yanında, gayrimüslim temsilciler ve ruhani reislerin de dâhil oldukları bu organlar, mahallî konsolosların her türlü müdahalesini ve sefirlerin azınlık hakları konusunda Babiâli’ye yapacakları şikâyetleri önlemek için valilere bir destek olmuşlardı. Kendi başlarına; yabancı uyruklular ve azınlık halk için yapılan başvuru veya baskıları reddetmekten aciz kalan valiler; bu kurullara dayanarak daha cesurane davranıyor, sorumluluğu meclis kararı gerekçesiyle yüklenmekten kurtularak, talepleri geri çeviriyorlardı. Osmanlı ülkesindeki yabancı uyrukluların çıkarları söz konusu olunca, yerli Hristiyanlar da en azından Müslümanlar kadar ecnebiler aleyhindeki kararlara katılmaya hazırdı. Vali böylece, yabancı devletlerin temsilcilerinin olumsuz isteklerini; eyaletin tüm bürokrasisi ve rengârenk etnik yapısından destek gören bir devlet adamı olarak hasır altı edebiliyordu.

İdare meclislerine dört üyenin seçimle girmesi, yerel halkın idareye iştirak ettirilme projesine bir kanıttı. Ancak ilerde açıklanacağı üzere, gerek karmaşık seçim usulü, gerekse seçmek ve seçilmek için belirli bir servete sahip olma şartı; katılma hakkını belirli bir zümre için sınırlandırıyordu. Bununla beraber böyle bir sistem o devrin Avrupa’sında da parlamentoların ve Fransa’dan Rusya’ya kadar her yerde yerel yönetim organlarının kurulması için yürürlükteydi. Osmanlı ülkesinde de bu sistem muhalefetle karşılanmadı.

Vilâyet idare meclislerinin bağımsız bir yerel yönetim organı olmadığı açıktı. Bu kurullar, böyle bir niyetle de kurulmamıştı. Nitekim ilk Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nda bazı mebuslar, bu kurullara da *nahiye meclislerine* benzer bir özerklik verilmesini önerdikleri zaman; *Şura-i Devlet temsilcisi Cevdet Paşa*: “Nahiye Meclisleri ahalinin hukukuna ait işleri görür. *İdare Meclisleri ise ahali hukukuna ait bir şey değildir. Devlet kendi memurlarına yardım etmeleri için, ahaliiden adam istiyor onlar da bunları intihab ediyor.*” diye cevap vermişti⁹⁷. Görülüyor ki, merkezî hükümet gerçekçi bir görüşle; meclislere ahaliiden temsilci girmesini siyasal katılımı sağlamaktan çok, hükümetin koyduğu usul ve prensipleri daha kolay uygulamak için istiyordu.

Vilâyet İdare Meclisleri ve Gayrimüslim Cemaatler

Meclislere seçimle gelen üyelerin yarısının Müslüman, yarısının gayrimüslim halktan olması gibi bir hüküm, 19. yüzyıl dünyasında sadece Osmanlılara özgü bir garabet gibi görünüyorsa da; lâik olmayan, dinî kompartımanlar halinde yaşayan bir kozmopolit toplumun 19. yüzyıl dünyasının “eşitlikçi”liğine ayak uydurması için düşünülmüş bir tedbirdi. Aynı zamanda da dinî cemaatlerin kendi özgün hukuk ve yargı kurumunun dışında, lâik nitelikli bir imparatorluk yönetimi ve hukuk yapısının doğuşunu gösteren bir belirtiydi. Ticarî, cezaî, idarî, malî konular herkes için standartlaşmaya başlamıştı. Sadece başlamıştı. Tamamlanmayan bir lâik gelişmenin yarattığı dualizm, hâlâ uyrukları ait oldukları dine göre sınıflandırmak zorundaydı. O çağda hiçbir imparatorlukta hakim ulus veya dinî zümre öbür gruplara böyle bir hak tanımazdı ama Osmanlı İmparatorluğu artık tanımak zorundaydı ve galiba imparatorlukta her zümre bir azınlıktı.

Kuşkusuz vilâyet idare meclislerinin üye listesine bakıldığında bu kurala her zaman kesinlikle uyulmadığı görülür, ama her zaman hasırlıtlı edilmediği de açıktır. Bu kuralı salt büyük devletlerin baskısına bağlayarak açıklamak da doğru değildir. Osmanlı yöneticisi zamanı ve zemini yoklayarak bu uygulamanın gereğini anlamış görünüyor. Özellikle yargı organlarında veya mal sandıklarında her zaman gayrimüslim üye bulunurdu: Yargıyı cemaatlerden koparıp, hükümet bünyesine herkese hitab eden bir yargı organına almak ve sermaye hareketini kontrol edebilmek için gerçekçi bir davranıştı bu.

Gayrimüslim cemaatlerin (millet) bu gibi organlarda temsili hep toleransla karşılanmış değildi. Adeta; “seçimli üyeleri, anladık, ruhanî reisler ne oluyor” denmiştir. İlk Osmanlı Mebuslar Meclisi’nde Sofya Mebusu *Feyzi Efendi*: “Ruhanî liderlerin dünyevî müesseselerde işi olmadığını” söylemiş, kendisine Hristiyan mebuslar; “alınan kararları cemaatlerine tebliğ etmeleri için orada bulunmaları şarttır” diye cevap vermişlerdi. Gene hangi cemaatlerin ruhanî liderlerinin meclislere üye olacağının saptanması da istenmiş, Halep Mebusu *Manok Efendi*; “Yalnız Halep’de on bir cemaat vardır. Hepsi meclislerde nasıl temsil edilir” diyerek bu konuda bir sınırlama konması gereğini belirtmiştir⁹⁸. Bu alanda gayrimüslim cemaatler birbirleriyle, daha kıskanç ve rekabetçi bir davranış içindeydiler.

Uygulamada bazen, gayrimüslim ruhanî reislerin meclise girmesi hükümüne uyulmamıştır. 1871 yılında Erzurum vilâyetinde meclis üyeleri arasında, ruhanî reislerin ismi geçmediği halde 1875 yılında Katolik milleti murahhası *Aksantiyos Efendi* tabii üyeler arasında görülüyor⁹⁹. Osmanlı yöneticileri bu konuda tereddütlü davranmışlardır. 1872 yılında Bursa İdare Meclisine Rum metropolidi alınmadığı için İstanbul’da Rum Patriki Babiâli’ye başvurmuştu; başvurunun geri çevrildiği de anlaşılıyor. Babiâli’dekiler gerekçe olarak Müftü efendinin de meclise üye olarak alınmadığını söylediler¹⁰⁰. Osmanlı yöneticilerinin Müftüyü ruhanî reis değil, merkezi hükümetin memuru saydığı da açıktı. Bu nedenle A. Vefik Paşa’nın bu ikinci noktayı ısrarla vurguladığı görülüyor¹⁰¹. Dinî liderlerin üyeliği konusunda ilginç uygulamalar da vardır. Nitekim Bağdat Vilâyeti İdare Meclisinde tabii üyeler arasında; *Haneî* Müftüsü Mehmed Feyzi Efendi ve *Şafii* Müftüsü Abd’ulgâfur Efendi’nin bulunduğunu görüyoruz¹⁰². İki mezhepten ahalinin işlerini görmek ve bir denge sağlamak gerekiyordu. Buna karşılık, meclislere seçimle gelecek üyelerin yarısının Müslüman, yarısının da gayrimüslimlerden olması kuralı bazı Hristiyanlar tarafından haksızlık olarak görülmüştür. Özellikle Osmanlı Avrupası vilâyetlerinde bu bir sorun haline getirildi. Nitekim Mec-

M.M.Z.C., H. Tarık Us, 1 Nisan 1877 Pazt. 10 inikâd s. 68-69.

⁹⁹ Erzurum Vilâyeti Salnameleri 1288 (1871) ve 1292 (1875) Meclis-i İdareyi Vilâyet Bölümü

¹⁰⁰ Başb. Arş. *Cev-Dab.* 14 Cemaziyelahir 1289 (19 Ağustos 1872) tarihli ve 12358 No’lu tezkire.

¹⁰¹ *M.M.Z.C.*, H. Tarık Us, 1 Nisan 1877 Pazt. 10 inikâd, s. 68.

Salname-i Vilâyet-i Bağdad, sene 1292 (1875) Meclis-i İdare-i Vilâyet bölümü.

lis-i Meb'usan'da Rumeli vilâyetlerinden gelen gayrimüslim meb'uslar (Selânik'ten Mihalaki ve Vasilâki Efendiler, Yanya'dan Argiri Kantarcı Efendi) nahiye meclislerine ve bütün vilâyet, liva ve kaza idare meclislerine üye seçilirken, müslim ve gayrimüslim ayırımının kaldırılmasını istemişlerdi. Hristiyan halkın çoğunlukta bulunduğu bölgeler ile Ege adalarında bu ayırımın kalkması; her yerde Rum temsilcilerinin seçilmesi demekti. Fakat Anadolu ve Mezopotamya vilâyetlerinin Müslüman ve Hristiyan meb'usları bu öneriye şiddetle karşı çıktılar. Suriye Mebusu *Nufel Bey*; “çok olan cemaat azayı seçer, öbürleri temsil edilmeden kalır” diyordu. Meclis Reisi A. *Vefik Paşa*, Suriyeli Hristiyan mebusların bu tür konuşmalarını, Osmanlı politikasını temsil eden bir tavırla âdeta kışkırtıyordu. Anadolu vilâyetlerinden gelen meb'uslar ise, Rumeli'nin Hristiyan mebuslarına karşı aynı yönetime başvurarak; kendi vilâyetlerinde Hristiyan nüfusun pek az olduğunu, böyle bir durumda Hristiyanların zararlı çıkıp hiç seçilemeyeceklerini söylediler¹⁰³. Babîâlî ülke çapında bir denge politikasını “yarı yarıya” ilkesi ile getirmişti. Azınlıklar sorunu, vilâyet sisteminde yer alan kurulların üye sayısı ve kompozisyonunu ayarlamakla çözülecek gibi değildi.

Osmanlı idaresi Hristiyan uyruklarına karşı; Çar Rusyası'nın Polonezlere ve İngilizlerin İrlandalılara karşı uyguladığı baskıcı politikalarını uygulamıyordu. O tarihlerde İzmir'den yazılan bir İngiliz raporu: “Türk köylüsünün Hristiyan köylüden daha fazla baskı altında olduğu” üzerinde

¹⁰³ M.M.Z.C., H.Tarık Us, 7 Nisan 1877 12, oturum s. 84-85,

Kastamonu Mebusu *Salim* ve Kozan Mebusu *Mustafa* Efendiler şöyle diyordu: Salim Ef: Meb'usu olduğum Kastamonu'da beşyüz bin İslâm vardır. Topu dört bin Hristiyan bulunur. Eğer yarı yarıya tabiri olmazsa, Hristiyan'dan hiç aza olmaz Bu bend böyle kalsın.

Mustafa Ef: Başka yerleri bilmem. Fakat Anadolu'yu iyi bilirim. Birçok yerlerde Hristiyan İslama nisbetle sülüs, rubu derecesinde bile kalamaz. Eğer bu kayıd kaldırılırsa, Hristiyanlara gadrolur.

Ankara mebusu *Mike Efendi* ise, Anadolu Hristiyanlarının bu öneriye karşı çıkışını ifade eder; “Devlet-i Aliyye bu meclisi dahi İslâm ve Hristiyan'dan mürekkeb olarak teşkil etmiştir,” diyor.

Edirne mebusu *Rasim Bey* ise, oniki yıllık uygulamayı belirten bir konuşma yapar; “Vasilaki Bey ve Sebuş Ef. İstanbullu oldukları ve intihablar içine yalnız bu sene girmiş oldukları için bu işi bizim kadar bilmezler. Biz taşralıyız. Elbette bu işi daha iyi biliriz. Şimdiye kadar azanın nısıf müslim, nısıf gayrimüslim idi. İslâm Hristiyan bir yere gelip, sizden kimi intihab edelim diye karar-ı müzakere ederdik. Böyle olmazsa badema herkes kendi milletinden intihab etmeye çalışacak. Biz 55 senesinden yani ibtida-i Tanzimatdan beri intihablar içindeyiz. İstanbul daha bu sene intihabe girdi, İşte bunun için encümen müttefikan nısıf müslime, karar verdi.” demektedir.

duruyor¹⁰⁴. Fazladan askerlik yükümlülüğü olan ve koruyucu konsolosları da bulunmayan Müslüman köylüsü için bu hiç de abartılmış bir tanım değildi.

Gayrimüslim cemaatlerin üzerinde ise önce kendi ruhanî reislerinin ve kocabaşılarının yolsuzca baskıları, Osmanlı yöneticisinininkinden kat be kat fazlaydı, 19. yüzyıl tarihi; Rum-Ortodoks kilisesine bağlı etnik gruplarla, Fener patrikhanesinin ve Ermenilerin üç kilisesinin kendi aralarındaki çatışmalarla doludur. Fener patrikhanesi; Bulgarlar, Makedonyalılar için dayanılmaz bir kabustu. Ermeni Gregoryen kilisesi ise Protestan ve Katolik Ermenilerle sorun çıkarıyordu. Resmî verilere göre; 1857 yılında imparatorluk dâhilinde; Ortodoks-Rumların 112 metropolidlik ve 56 episkoposluk dairesi vardı. Ermeni Gregoryenler ise İstanbul'daki patriklerinin idaresinde 26 episkoposluk dairesinde yaşıyorlardı. Çoğunluğu şehirlerde yaşayan Ermeni-Katolikler ise, bir Patrik yönetiminde 13 episkoposluk dairesi teşkil ediyorlardı. Büyük liman şehirleri ve Bosna'da yaşayan Museviler ise 8 hahambaşının idaresinde idiler¹⁰⁵. Tanzimattan sonra ve özellikle Islahat Fermanı hükümleri sayesinde; gayrimüslimler vakıf, kilise, okul gibi kurumlarını geliştirebildiler. Diğer yandan Midhat Paşa'nın Tuna'da verdiği ilk örneklerden sonra, imparatorluğun bütün vilâyetlerinde yerel dilde gazete ve yayın çıkmaya başladı¹⁰⁶. Bu çabalar aslında Babiâli'nin reformcu çevrelerinin, bazı sorunların üstüne gittiklerini gösteriyor. Azınlıkları dış dünyanın etkisine karşı Osmanlılıkla ve yeni bir kültürel kontrol politikasıyla korumak yolu seçilmişti.

Vilâyet idare meclislerinin kompozisyonu Tanzimattan sonraki muhasıllık meclisleri kadar renkli olmasına rağmen, gayrimüslim üyeler ve ruhanî reisler ile Müslüman üye ve memurlar arasında eskisi gibi çekişme olmadığı görülüyor. Babiâli'nin bu konudaki titiz davranışı, gayrimüslim üyelerin de memurlar ve Müslüman üyelerle uyuşma gayretleri ve yerleşen müzakere alışkanlığı bu sorunu kaldırmış olmalıdır. Zaten birçok yerlerde cemaatlerin önderleri bir araya gelip; "her iki taraftan da" kimleri seçeceklerini saptıyorlardı¹⁰⁷. Her iki tarafın üzerinde anlaştıkları adaylar ise, toplumsal ve eko-

¹⁰⁴ R. Davison, *Reform in the Ottoman Empire*, s. 116.

¹⁰⁵ *Salname-i Devlet-i Aliyye-yi Osmaniye*, sene 1274 (1857) s. 141 vd.

¹⁰⁶ *SADAOS*, sene 1285 (1868) s. 146 da verilen vilâyet gazeteleri *Edirne*; Türkçe, Rumca, Bulgarca, *Trablusgarb*; (Türkçe Arapça, Arapça). *Fırat*, Türkçe Arapça Suriye; Türkçe - Arapça. *Tuna*; Türkçe Bulgarca.

¹⁰⁷ Bkz. *M.M.Z.C.*, H.Tarik Uş, s. 85'de Edirne Mebusu Rasim Beyin konuşması.

nomik çıkarları da bağdaşan kimselerdi. Yani meclislere zengin ve nüfuzlu kimseler giriyordu. Bu nedenle idare meclislerindeki çatışmalar, daha çok seçilmiş üyelerle merkezî hükümet memurları arasında olmaktadır.

Yerel eşraf ile merkezî hükümet memurları arasındaki çatışmanın yaygınlığı en çarpıcı biçimde ilk Osmanlı parlamentosunda görülmektedir. Mecliste, Bursa Meb'usu *Rıza Efendi*; meclis-i idarelere valilerin başkanlık etmemesini öneriyordu. Gene bu Mecliste alkışlarla dinlenen hatibler; defterdarlara, mektubçulara çatıyordu¹⁰⁸. İlk Meclisteki mebusların kimi geldiği vilâyetin defterdarını çekiştiriyor, bütün memurları hırsızlıkla itham ediyor, kimi ise idare meclislerinde memleket eşrafı için daha saygın ve etkili bir statü istiyordu.

Meclislerin Yapısı ve Üyelerin Çalışması

Gerek seçim usulünün karmaşıklığı, gerekse valilerin vilâyetteki nüfuzları dolayısıyla belirli kimseleri tutmasından dolayı, meclis üyelerinin pek değişmediği ve aynı kişilerin demirbaş üyeler olarak meclislerde kaldığı görülmüyordu. Zengin toprak sahipleri veya bazı yerlerde nüfuzlu tüccarlar; devlet memurları ve halk arasındaki aracılık işlerini yerine getirmekteydiler ve idare meclisleri üyesi olarak bu işleri kolaylıkla beceriyorlardı. Bu gerçeği gören ve kabullenen yöneticiler bazı işlerin görülmesinde, örneğin bayındırlık ve eğitime ilişkin yatırım veya onarım giderlerinin karşılanmasında bu üyelerden iane toplama yoluna gitmişler ve ahali üzerindeki etkilerinden yararlanarak bedenî hizmet gerektiren işlerde yerel halkı örgütleyebilmişler ve böylece memleketin eşrafı ile çatışmaksızın, onların yardımıyla bazı işleri başarabilmişlerdir. Bu gibi yardımları teşvik nedeniyle; yöneticiler, yardımı dokunan memleket ileri gelenleri için merkezî hükümete başvuruyor ve o kişiler madalya veya rütbelerle ödüllendiriliyorlardı¹⁰⁹.

¹⁰⁸ M.M.Z.C., H.Tarık Us, 14 Nisan 1877, 14 İnikâd s. 111-112.

¹⁰⁹ *Tak-Vek. 15 Safer 1287* (17 Mayıs 1870) Pazartesi Nr. 1224 "tevcihat-ı resmîye" faslı. *Tak-Vek. 25 Cemaziyelahr 1287* (22 Eylül 1870) Çarşamba tarihli nüshadan "Maras Mutasarrıfı Saadetlu Hasan Paşa'nın teşviki ve meclis azalarının hizmet ve gayreti ile başarılan işler babında, şehrin intizamının sağlanması, yapılan tamirat vs. sayılıyor. Gene aynı nüshada; "Amasya muteberanından Petraki Ağaya rütbe-i salise derecesi tevcih buyurulduğu" bildiriliyor. Takvim-i Vekâyî de bu tür haberlere pek sık rastlanmaktadır. Örneğin 1870 yılı içinde; "Sivas vilâyeti meclis azasından Derviş Efendi rütbe-i saniye sınıfı sanisi, aynı Meclisin bir diğer azası Ahmed Bey rütbe-i salise derecesi ile taltif edilmişlerdir. Gene Sivas hanedanından tesviye-i tarik komiseri İbrahim Ağaya, "dergâh-ı âli kapucubaşılığı" rütbesi verilmiştir.

19. yüzyılın Osmanlı valisi, vilâyetinde şose yollar, köprüler, okul ve hastahaneler yapılmasına önayak olan bir yöneticidir. Çok kere eşrafı bu konuda teşvik eden bir kampanya açtırır. Valinin teşvikiyle eşraf, ahali adına saraya ve Babîâlî'ye dilekçeler sunar; "Vilâyetimize demiryol getirilirse halk bedenene seve seve çalışacaktır" veya "asker kışlasının inşasında şevk ile çalışılmıştır" gibi raporlar yazılır. Angaryanın zorla mı yoksa şevkle mi yapıldığı bir sorundur. Bazen eşrafın vali veya mutasarrıfla çatıştığı ve yapılan binaların fitne sebebi olduğu görülür. Ziya Paşa 1863-65 yıllarında Amasya mutasarrıfı iken böyle olaylar çıkmıştı. Paşa Amasya'da saat kulesi, köprü gibi eserler yaptırmış, şehir meydanını genişletmişti. Ancak Midhat Paşa'nın ilkelerinin başarısız bir uygulayıcısı olduğundan, mütegalibe ile derhal çatışmış ve geniş destek de görmemiştir. Bayındırlık faaliyetlerinden dolayı koyduğu vergi ve bedenî hizmet yüzünden bir kısım halkı; fakir birkaç köylünün hakkını savunduğu için de toprak sahibi eşrafı karşısına almıştır. Meclis üyelerinden Zile Müftüsü Lütfullah Efendi ve Yörük Ağası Hacı Hasan, ahalinin bir kısmını ayaklandırıp, Babîâlî'ye Paşa'nın zulmünden (!) şikâyet eden başvurularda bulundular. Ziya Paşa bu olaylardan sonra görevinden alındı¹¹⁰. Bu idealist idarecinin çevre şartlarını tanıyamaması ve eşrafın çıkarına ters düşen yöntemleri, liva ve kaza idareleri için tipik bir olaydı. Vilâyet yönetiminin bu kademelerinde; tecrübesiz, daha doğrusu mevcut bozukluklara karşı uyum sağlayamayan yöneticiler görülüyordu. Nüfuz sahibi eşraf ise pervasız ve saldırgandı. Maraş'ta Meşrutiyet devrinin ünlü mutasarrıflarından Hayri Bey; şehrin on dakika kadar yakınına çeltik ekilmesini engellemek ister, bunun sıtmaya sebep olduğunu ve kanunen yasak olduğunu gerekçe olarak gösterir. Ancak çıkarları zedelenen meclis üyeleri ahaliyi çeşitli tahriklerle ayaklandırır, mutasarrıf kaçır¹¹¹.

Meclisler gerçekte halkın yönetimin üzerindeki etkisini arttırmadılar. Sadece merkezin kontrolü biraz daha arttı ve yerel eşraf da mahkeme heyetlerinden, çeşitli hizmetlerin görülmesi için kurulan vilâyet özel ihtisas komisyonlarına kadar her yere girip, karar ve yürütme alanına el atarak nüfuzunu sağlamlaştırdı. Babîâlî, meclisleri çeşitli milletlerin kaynaştığı bir

¹¹⁰ Kenan Akyüz, *Ziya Paşa'nın Amasya Mutasarrıflığı I*, A.Ü.D.T.C.F. Yayın: 2 Ankara 1964 s. 3-18, Belge; 23 s. 59 Belge; 24 s. 66 Belge; 27 s. 77, mütegalibe; köy imam ve muhtarlarıyla, köprünün yapılmasıyla mağdur olan nakliyeciler ve bazı çarşı esnafını kıskırtmıştır.

¹¹¹ Besim Atalay, *Maraş Tarihi ve Coğrafyası*, s. 80, yakın geçmişte Kadiri Kazası'nda kaymakamla toprak ağalarının aynı nedenden dolayı çatıştığı hatırlanacaktır.

büyük ülkede kontrollü bir denge sağlamak için kullandı. Gerçekte hükümet adamları bu meclislerin, büyük işlerin kararlaştırıldığı organlar olmasını istememişlerdir. Büyük kararların alınması fakat küçük işlerle yetinilmesi idare meclisleri için gerçekçi bir politikaydı. Bu meclislerde tarih boyu bir araya gelmemiş millet ve zümre temsilcileri bir araya getirilmişti. Bunlar Babîâlî'nin gönderdiği vali olmasaydı, birbirlerine sadece burun kıvrır veya hemen çatışmaya başlardı. 1875 yılında Diyarbakır Vilâyeti İdare Meclisi, tarihte eşi görülmemiş bir ruhban şura'sına dönüşmüştür. Seçilmiş üyeler Hacı Memed ve Hacı Mesud (Müslim) ile Sencaîl ve Yusuf Efendilerdir, (gayrimüslim). Bunların yanında tabii üye olarak; 1) Rum metropolidi, 2) Ermenî-Protestan piskoposu, 3) Kaldanî metropolidi Abduşuh Efendi, 4) Ermeni murahhas vekili, 5) Ermenî-Katolik murahhas vekili Mesrul Efendi, 6) Süryanî murahhas vekili Mirze Efendi, 7) Süryani-Katolik murahhas vekili ve 8) Müftü yer almaktadır¹¹². Bu kadar renkli ve ters unsurları ancak Osmanlı vilâyet meclisleri bir araya getirebilmiştir. Bu cemaat temsilcilerinin birinin "ak" dediğine, öbürü "kara" der, üçüncüsü ise inada susardı. Merkezi hükümet memurları da kasden renkli olarak tertiplenmiş bu kalabalığın anlaşılamazlığından faydalanarak kendi projelerini kabul ve uygulattırabilirlerdi. Osmanlı valisi; özellikle rengârenk yapılı Mezopotamya vilâyetlerinde bir *Arbiter Mimdi Ottomanorum* rolündeydi. Vilâyet yönetiminin belki en başarılı yönü de; bu zıtlıktan yararlanarak denge kurmakta idi. Böylece çok harc-ı âlem işler hariç, önemli hiçbir konu buralarda görüşülemezdi. Önemli sorunlar, devlet kapısının gizliliği arkasında çözüm beklemek zorundaydılar.

Liva ve Kaza İdare Meclisleri

Vilâyetlerin alt birimleri olan liva ve kazalarda sırasıyla mutasarrıf ve kaymakamın başkanlığında, liva ve kaza idare meclisleri vardı.

Diyarbakir Vilâyeti Salnamesi, sene 1292 (1875) meclisi idare-yi vilâyet bölümü s. No. yok.

V. Cuinet, *La Turquie D'Asie*, tome devxieme, Paris 1891 s. 412'de verilen Diyarbakir vilâyeti 1890 senesi nüfus cetveline göre; Müslümanlar 328.644 Yezidi, Kızılbaş, Çingeneler; 9.000 Ermeni Gregoryen; 57.890, Ermeni Katolik; 10.170, Ermeni Protestan; 11.069, Grek-Ortodoks; 9.250, Süryani-Yakubi; 22.554 kişidir. Buna rağmen Ermenilerin nüfusça az olan iki cemaati ve Rumlarla; 5.000'den az olan Süryani-Katoliklerin ruhani reislerinin meclise üye olması, eşit temsilden başka bir gayeye yöneliktir. Süryani ve Kıldanilerin genel eğilimi daima merkezi hükümete ve Osmanlı yönetimine kayıtsız şartsız sadakat göstermekti.

Osmanlı taşra yönetiminde vilâyetin alt kademesi olan livaların; idarî, malî, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticarete ait işlerini ve idarî uyumsuzluk sorunlarını görüşüp karara bağlayan organlar Liva idare meclisleriydi.

Liva idare meclislerinin başkanı; bu birimde valinin yetki ve görevlerini yükümlenen mutasarrıftı. Bundan başka livanın merkezî olan kazanın haki-miyle, muhasebe müdürü, tahrirat müdürü, müftü ve gayrimüslim cemaatle-rin ruhanî reisleri meclisin tabii üyeleridir. Ahalice seçilen iki müslim ve iki gayrimüslim üye meclisin kadrosunu oluşturmaktadır¹¹³. Liva idare meclisi hukukî sorunlara ve adli davalara müdahale edemez. Vilâyet kademesinde olduğu gibi, liva ve kazalarda da idare meclisleri üyeleri; “Meclis-i tefrik” denen seçim kurulunu meydana getirirler.

Liva idare meclisi, kaza idare meclislerinin üst organıdır. Zaten mu-tasarrıf kaymakamın amiriydi. Liva idare meclisleri bundan başka nahiye meclislerinin de doğrudan üst organıydılar. Bu nedenle de bu meclislerin kararlarını ve işlemlerini kontrol ederlerdi. Yani mevcut nahiyelerin kontrol organı, kaza idare meclisi olmayıp doğrudan liva idare meclisiydi.

Uygulamada; liva idare meclislerinin kompozisyonunda cemaatlerin temsili bakımından, vilâyet idare meclislerine göre bazı değişiklikler vardı. Özellikle Anadolu ve Arabistan kıtasında gayrimüslim nüfusun dağılık yerleşmesi ve Rumeli kıtasına göre daima azınlıkta kalmasından dolayı; liva meclislerinde gayrimüslim üyelerin sayısı ikiden az olunmuş veya hiç gayri-müslim üye bulunmamıştı. Nizamname hükümlerinin bu konuda; ülkenin geniş bir bölümünde geçerli olmadığı görülmektedir. Örneğin 1289 (1872) yılında Adana vilâyetinin Kozan ve Mut livalarında idare meclisinde gayri-müslim üye ve ruhanî reis yoktu (Mamafih Kozan’ın bitişiğinde Sis kazasın-da yoğun Ermeni nüfus vardı)¹¹⁴. Etnik bakımdan o dönemde karışık bir gö-rünümü olan Adana’da bu durum; Hristiyanların azlığından başka, dağılık yerleşmeleri ve bu nedenle kolayca hesaptan çıkarılmalarıyla açıklanabilir¹¹⁵.

7 Cemaziyelahir 1281 (7 Kasım 1864) Vilâyet Niz. sinin 33 ve 34 maddeleri - *Düstur, I Tertib, I. C. s. 614*, 29 Şevval 1287 (22 Ocak 1871) İdare-i Umumiye-i Vilâyet Niz. sinin ise 90 ve 91. maddeleri liva meclisinin statüsünü düzenler.

Düstur I Tertib. I. C. s. 644.

¹¹⁴ 1289 (1872) *Adana Vilâyeti Salnamesi*, Mut ve Kozan Livaları bölümü.

1309 (1891) *Adana Vilâyeti Salnamesi*, Vilâyet nüfusunu 340.551 İslâm, 4371 Rum, 2711 Ermeni, 65 Süryani-Kadim, 1117 Protestan (Ermeni) 1653 Katolik (Ermeni) olarak veriyor. s. 28.

Anadolu'nun birçok yerlerinde ise, bu durum daha belirgindi. Rumeli vilâyetlerindeki livalarda ise eşitliğe dikkat edilmektedir. Bazı livaları doğrudan merkeze bağlayıp, mekânı daraltarak kontrolü arttırmak, II. Meşrutiyet'ten sonra *İttihad* ve *Terakki* iktidarının bir politikasıydı. "Elviye-yi gayrî mülhaka" denilen bu statüdeki livaların meclisleri, vilâyet idare meclisinin yetkilerine sahip oluyordu. Ne var ki yapısal değişikliklerin yavaş olduğu; ülkede bu işlem, ne liva yönetiminin düzelmesini, ne de istenen aşırı merkezîyetçi kontrolü sağlayabilmişti.

Kaza İdare Meclisi ise kaymakamın başkanlığında; mal müdürü, tahrirat kâtibi, kaza hakimi (naib), müftü ve gayrimüslim cemaatin ruhânî reisleri gibi tabii üyeler ve ikisi müslim ikisi de gayrimüslim dört seçilmiş üyeden kurulacaklardı¹¹⁶. Bu son hükme çoğunlukla uyulmamıştır.

Kaza Meclisleri; idarî davaları, kaza gelir giderlerini inceler mirî, malların yönetimi ve korunması; yerel sağlığa ait tedbirler, beledî tesislerin yapım ve onarımı, köy yollarının yapım ve bakımı gibi konuları görüşür ve karara bağlarlardı. Bundan başka meclis vergi itirazlarını görüşmek için ilk merciydi. Kaza meclisleri; kaymakamın yetkisi dâhilindeki mukaveleler ve alım satım işlemlerinin usule uygunluğunu inceler, bu denetim görevini yerine getirdikten sonra; itirazlarını veya yetkisini aşan konuları liva idare meclisine havale için karar verirdi.

Kaza idare meclisleri, taşra yönetim hiyerarşisi içinde hareket ve karar yeteneği en az olan organlardı. Pratikte bu organların yükümlü oldukları görevleri başaramayacağı açıktı. Bundan başka bu meclisler, en ufak sorunları bile üst kademelerle yazışma konusu haline getirmiş ve vilâyet yönetiminde kırtasiyeciliği arttırmışlardır.

Karışık Bir Seçim Usulü

Meclislerin dört üyesinin seçimi; son derece karışık, uzun ve son sözü hükümet memurlarına bırakan bir usule bağlıydı. Seçim usulü vilâyet nizamnamesinde ayrıntılı bir biçimde yer almıştı¹¹⁷. Buna göre *meclis-i tefrik* denen bir seçici kurul kuruluyordu.

¹¹⁶ 1281 (1864) Vilâyet Nizam. 47 ve 48. maddeler 1287(1871) Vilâyet Nizam. de ise 92 ve 93. md.ler kaza idare meclislerinin statüsünü tayin eder.

bkz. 29 Şevval 1287 (Ocak 1871) tarihli Vilâyet Nizamnamesi 77 ve 78. mad.ler, *Düstur C. I. s. 623*.

Vilâyet merkezinde valinin başkanlığında; merkez hakimi, mektubçu, muhasebeci, “divan-ı temyiz”deki hukukçu memurlar, merkez vilâyet müftüsü ve ruhanî reislerden oluşan meclis-i tefrik; bağlı livalar ahalisinden seçilme koşullarına sahip kimseleri saptar ve bunlardan meclise girecek üye sayısının üç katı kadar aday tayin ederdi (yani altı müslim ve altı gayrimüslim aday). Bu isimlerin yazıldığı listeler liva merkezlerine gönderilir, liva idare meclisleri bu adayların üçte birini müslim ve gayrimüslim ayırımını gözetecek seçerler; her liva en çok oy alan dört adayın isimlerini mazbata tutarak vilâyet merkezine gönderirdi. Burada meclis-i tefrik gene toplanır ve en çok oy alan üçte iki (yani sekiz tane) orandaki adayın isimlerini valiye sunar; vali de bu listeden uygun gördüğü ikisi müslim, ikisi gayrimüslim olmak üzere dört adayı ayırarak, üyeliklerini inha eder ve onay için Babiâli’ye gönderirdi. Babiâli’nin onayıyla seçilen dört üyenin memuriyeti kesinleşirdi.

Görülüyor ki, tamamiyle merkezi hükümet görevlilerinin saptayıp aday olarak bir alt kademedeki meclislere sunduğu isimler gene merkezi hükümet memurlarının çoğunlukta olduğu kurullarca seçiliyordu. Son seçicilerse vilâyetin valisi ve Babiâli’ydi.

Liva idare meclislerinde de aynı usul bir alt kademede uygulanmaktaydı. Burada da mutasarrıfın başkanlığında; muhasebe müdürü, tahrirat müdürü, müftü ve ruhanî reislerle, merkez liva hakiminden kurulu bir “liva tefrik meclisi” aynı şekilde bağlı kazalar ahalisinden uygun adaylar tayin edip, kaza idare ve dava meclislerine gönderir, üçte bir oranında seçilip livaya gönderilen aday isimlerini, *liva tefrik meclisi* ayırıp mutasarrıfa verirdi. Mutasarrıf listeyi valiye sunar, vali onunla görüşerek asıl üyeleri seçer ve memuriyetlerini onaylardı. Liva Meclisi üyelikleri için Babiâli’nin onaylaması gerekmezdi. Kazalarda da aynı usul üzere kurulan seçici kurullar, saptadıkları adayları köy ihtiyar meclislerine gönderirler, oralarda seçilen adayların adları kaza merkezine geri gönderilirdi. *Meclis-i tefrik* gene iki misli adayı yazılı olarak kaymakama verir, kaymakam bunları mutasarrıfın ayırım ve onayına sunar. Mutasarrıfın, iki müslim ve iki gayrimüslim ayırımına göre seçtiği dört üyenin memuriyetleri onun tarafından onaylanıp, gene bir *buyuruldu* ile kaymakamlara bildirilirdi¹¹⁸.

Tanzimat başlangıcında uygulanan ilkel seçim usulüne göre, vilâyet yöneticilerinin kontrol ve müdahalelerine olanak veren yeni bir seçim sistemi

¹¹⁸ 1287 Şevval Niz.si 67-76 md.ler, *Düstur I. C. 1*, s. 622.

getirilmişti. Bu karışık usul, merkezî hükümetin kontrol ve tayin yetkisini muhafaza gayesiyle konulmuştu. Bundan başka seçme ve seçilme koşulları; meclislerde çalışma hakkını sadece belirli bir zümreye vermektedir. Şöyle ki; vilâyet meclislerine üye seçilmek için senede en az 500 kuruş vergi vermek, okur yazar, Osmanlı tebaasından ve bulunduğu vilâyetin muteber ahalisinden olmak ve 30 yaşını geçmiş olmak gerekmektedir. Liva ve kaza meclisleri için aranan vergi miktarı daha azdı. Gerçekte de seçimin işleyişi, kâğıt üstündeki hükümlere de pek uymuyor, vilâyet, liva yahut kaza ileri gelenlerinin nüfuz ve güçlerine göre aralarında anlaşıp, saptadıkları adayları hükümete de kabul ettirdikleri görülüyordu. Kaldı ki, seçimler her yerde düzenli ve zamanında yapılamıyordu. Meclis-i Mebusan'da Edirne Mebusu Rasim Bey'in dediği gibi; taşra ahalisi Tanzimat başlangıcından beri seçimler içindeydi ve bu seçimin usullerini de çok iyi bilmekteydi. Ancak bu çok iyi bilinenin, her yerin kendine özgü usulü olduğu açıktı.

Ondokuzuncu yüzyıl Türkiye'sindeki bir Fransız diplomatı olan *Engelhardt*, "Meclis-i idarelerin seçim usulünün, azınlıkların hukuk ve teminatını sağlamaktan uzak olduğunu, mahkemelerde de tayinli hakimlerin bulunduğunu" söylüyor. Avrupa diplomasisi bu konuda tatmin olmamıştı. Gerçekte yerel yönetimlerin özerkliği ve geniş tabanlı seçim, Avusturya'da 1849'da *Schwarzenberg* tarafından önlenmişti. Rusya Çarlığı'nda yerel yönetim daha da baskı altındaydı. Babiâli ise ulusçuluktan çekiniyor, 19. yüzyıl başında ayan hanedanlarının despotizmini unutamıyordu. Seçim usulü, istenmeyenlerin seçilmesini engellemek için düzenlenmişti.

Adliye Teşkilatında ve Vilâyet İhtisas Komisyonlarındaki Seçimli Üyeler

Vilâyetin idarî karar organlarından başka, görev bölüşümü dolayısıyla kurulan özel ihtisas komisyonlarında ve mahkemelerde de halkı temsil eden üyeler bulunuyordu. Asıl yerel hizmet organları olan bu komisyonlarda seçilmiş üyeler çoğunluğu meydana getirmektedirler. Sözü edilen ihtisas kurulları; *Nafia, Maarif, Ziraat ve Ticaret Komisyonlarıdır*. Bu komisyonlardan başka, bazı yerlerde kazalar kadar kuruluşu tamamlanmış olan *Menafi-i Umumiye Sandıkları* da mahalli temsilcilerin idaresindeydi.

Yargı örgütünün yeniden düzenlenmesi sırasında, mahkeme heyetlerinin seçilmiş müslim ve gayrimüslim üyelerin bulunması esası kabul edildi. Bu Avrupa ülkelerindeki jüri sisteminin bir taklidi gibi görünüyorsa da, jüri sistemi Osmanlı yargı usulünde hiç uygulanmamıştır. Mahkeme heyetlerinde

müslim ve gayrimüslim cemaatleri temsil eden seçilmiş üyelerin bulunması; ancak yargı işlerini cemaatlerin dinî mahkemelerinden alıp standart hukuk uygulamasına geçiş yolunda bir adım olarak düşünülmelidir. Islahat Fermanı her dinden Osmanlı tebasına kanun önünde eşitlik ve mahkemede tanıklık hakkını öngörüyordu. İlk elde bütün Osmanlılar için ortak yargı sisteminin getirilmesi, ayrı dinden olanların mahkeme heyetlerinde temsiliyle mümkün olabilir diye düşünülmüştü. Şu kadarını söyleyeyim ki; vilâyet, liva ve kaza mahkemelerinde tayinle gelen hukukçular ve hakimlerin yanında, ahaliyi temsilen çeşitli cemaatlerden de üye bulundurulması, Avrupalıların Osmanlı yargı örgütünden sürekli şikâyetle bulunmalarına ve müdahale isteklerine son vermiş değildi.

Yeni yargı örgütünün kuruluşu bir sorun olmuştu. Başlangıçta Vilâyet Ceza ve Hukuk mahkemeleri (meclis-i cinayet ve meclis-i deavî) ayrı iken, kısa zaman sonra bu ikisi birleştirildi ve “divan-ı temyiz” adını aldı. Personel ve giderlerde tasarruf edildi ise de, davalar birikti ve ehliyetle görülemedi. *Vilâyet temyiz divanı*, tayinle gelen merkez hakiminin başkanlığında hukukçu memurlar ve üçü müslim, üçü gayrimüslim seçilmiş altı üyeden meydana gelir. Divan; şer’i mahkemelerle, gayrimüslim cemaatlerin ruhanî mahkemelerinin baktığı davaların istinaf merciidir. Livalarda da bunun benzeri bir temyiz meclisi bulunur. Temyiz meclisinin başkanı liva merkez hakimidir. Mahkeme heyetinde bir hukukçu memur ve aynı şekilde seçilmiş altı üye bulunur. Liva temyiz meclisi de kendi yargı çevresindeki şer’i ve ruhanî mahkemelerin istinaf merciidir¹¹⁹.

Vilâyet ve liva merkezlerinde bulunan ticaret meclisleri ticarî davalara bakar. Vilâyet ticaret meclisi, bir başkan ve yeteri kadar üyeden kuruludur¹²⁰. 19. yüzyılın liberal geleneğine uygun olarak bu meclisler o yerin tüccarlarından ve esnaf temsilcilerinden oluşur¹²¹. Livada da aynı şekilde bir başkan ve yeterince üyeden meydana gelen, kazaların ticari davalarına bakacak bir “Meclis-i ticaret” bulunur¹²². Bu meclisler Ticaret Nezaretine bağlıdır. Üye-

¹¹⁹ Liva Temyiz Meclisinin statüsü 1281 Niz sinin 37 ve 42. maddelerinde düzenlenmiştir. *Düstur I*, C. 1, s. 615-616.

¹²⁰ Vilâyet Ticaret Meclisinin statüsü, 1281 (1864) Niz.nin 23. maddesi ile düzenlenmiştir. *Düstur I*, C. 1, s. 612.

¹²¹ E. Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, C. VI, s. 151.

¹²² Liva Ticaret Meclisinin statüsü 1281 Niz.si 42. madde açıklanır. *Düstur I*, C. 1, s. 616.

lerin seçileceğine dair Nizamnamede hüküm yoktur. Bu meclisler için, idare meclisleri ve temyiz divanında olduğu gibi bir seçim yapılmıyordu. Yerel tüccar ve lonca temsilcilerinden görev için uygun görülenlerin üyeliği Ticaret Nezareti tarafından onaylanıyordu. Ticaret meclislerinin, bir başkan ile iki devamlı ve dört geçici üyeden kurulduğu görülüyor. Ticaret meclislerinin daha çok vilâyet merkezlerinde örgütlendiği, her livada bulunmadığı anlaşıyor. 1868 yılında bu meclislerin sayısı bütün imparatorlukta 64 taneydi¹²³.

Belirtildiği üzere, Avrupa devletleri mahkeme heyetlerinde seçilmiş yerel temsilcilerin bulunmasını yargının ıslahı için yeterli görmüyorlardı. İngiltere Hariciye Nazırı *Lord Salisbury* Vilâyet temyiz divanlarında, bir Avrupalı yargıcın bulunmasını, elçi *Layard* aracılığıyla Babiâli'ye teklif etmiştir. Layard bu usulün Hindistan'da iyi netice verdiğini ileri sürüyordu. İngiliz elçisinin bu konudaki notasını, Sadrazam *Savfet Paşa*, "Böyle bir durumun Osmanlı hâkimlerini küçük düşüreceğini, bundan başka yabancı hakimnin memleketin bünyesini ve şartlarını anlayamayacağını" ileri sürerek reddetti¹²⁴. Fakat bu nedenlerden ötürü, dış müdahalelere meydan vermek istemeyen Babiâli; mahkemelerin şeklen bile olsa, çeşitli cemaatlerin seçimli üyelerine açık olmasını sağlayabildi. Pratikte mahkeme üyelikleri, idare meclisleri veya diğer kurullardaki nüfuzlu eşrafin sızdığı mevkiler olmuştu¹²⁵. Böylece yöneticiler yerel eşrafla yakından kontrollü bir ilişki kurmakta, onlar ise bu yolla nüfuzlarını arttırmaktaydılar.

Salname-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye, Sene 1285 sh. nr. yok. Milli Kütüphane Koleksiyonundan.

¹²⁴ Y. Kurat, *Henry Layard'ın İstanbul Elçiliği* (1877-1880) A.Ü.D.T.C.F, yay. No. 181, Ankara, 1968, s. 173 ve 177.

¹²⁵ Örnekler: Erzurum Vilâyet Meclisi azaları olan Ali Efendi ile Kirkor Efendi aynı zamanda Nafia komisyonu ve Vilâyet temyiz divanı azasıdır. Gene Temyiz divanı azası Hacı Abdurrahman Bey, Maarif komisyonunda da azadır. (*Erzurum VII. Salnamesi 1288 1871*).

Gene Sivas'ta 1870 ve 1875 yılları arasında Ahmet Bey ve Bedros Efendi Vilâyet idare meclisinin devamlı azasıdır. (*Sivas Vilâyeti Salnameleri sene 1287 ve 1291*) Adana Vilâyeti ise; 1872 ve 1876 yılları arasında devamlı Vilây. İd. Meclisi azası olan; Fazlullah Ef, Fethullah Ef, 1309 (1891) yılında Meclis azalığına devam etmektedir. 1876'da Menafi Sandığı heyet azası olan Zeytunizade Ali Efendi Ziraat Komisyonunda da azadır. (Kaynak; 1287, 1289, 1293 *Adana Vilâyeti Salnameleri* Meclis-i idare ve Vilâyet Teşkilâtı Bölümü).

Gene Kastamonu Vilâyetinde;

1869-1876 yıllarında; şeyh Hafız Mehmed Esad Ef. Hacı Mustafa Bey ve Salim Efendi devamlı Meclis-i idare azası olarak kalmışlardır. Son ikisi Meclis-i Mebusana da girmişlerdir.

Vilâyet idaresinde görev bölüşümü esasına dayanan ve hizmet kuruluşu niteliğindeki özel ihtisas komisyonları, yerel temsilcilerin aktif olarak katıldığı kurullardı. Hemen belirtmelidir ki, bu tür ihtisas komisyonları bütün vilâyet ve livalarda tamamiyle kurulamamıştır¹²⁶. Bundan başka yerel eşraf bu komisyonlara gerçek bir hizmetten çok, çıkarları doğrultusunda kararlar alınmasını sağlamak için girdiler. Meselâ, ziraat komisyonlarının üyeleri her zaman zengin toprak sahipleriydi.

Mülki amirler bu komisyonlarda bazı sorunları çözmüşlerdir. Bu gibi ihtisas komisyonlarının kuruluşunda seçimlere başvurulmaz, özellikle müslim ve gayrimüslim farklı gözetilmezdi. Nizamnamede de bu konuda açık hüküm yoktur. Nitekim ahalisinin büyük çoğunluğu Hristiyan olan, *Cezayir-i Bahr-i Sefid* (Oniki Adalar) Vilâyetinde, ziraat komisyonu üyeleri tamamen Müslümandır¹²⁷. Çünkü Akdeniz adalarındaki zengin toprak sahiplerinin çoğu Müslümanlardandı. İhtisas komisyonlarında sorunlar ile ilgili kimselelerin bulunması prensibi izlenmiştir. Bu komisyonların üyelerinin, gereğinde kampanyalara para bağışı yapabilecek, ahaliyi yapım ve onarım çalışmalarında angaryaya dahi teşvik edebilecek, otorite sahibi kimseler olması tercih edilmiştir. Bir yerin halkı ve eşrafının birtakım hizmetlerde gönüllü olarak çalışmaları ve yardım etmeleri için elden gelen teşvik ve taltif esirgenmemiştir. Bazı sorunların çözümü için merkezî hükümet buna muhtaçtı¹²⁸.

Merkezî hükümet yetkilileri; halkın desteği ve fiili yardımından en çok, yol yapımı ve onarımı için yararlanıyorlardı. Yol sorunu Osmanlı yönetimini, bütün 19. yüzyıl boyunca en çok sıkıntıya sokan bir konuydu¹²⁹. Yol ve geçitlerin yapımı, onarımı ve korunması klâsik devirde, Osmanlı yönetiminin çe-

¹²⁶ 1289-1293 ve 1301 Adana Vilâyeti Salnamelerinde; Nafia Ziraat, Maarif gibi komisyonlar merkezde kurulmuş, livaların hepsinde kurulamamıştır. Birçok vilâyetlerde ise bu komisyonlar yoktu. Bkz. *1289-1293-1301 Adana Vilâyeti Salnameleri* 1293 s. 24.

¹²⁷ *Cezayir-i Bahri Sefid Vilâyeti Salnamesi*, sene 1289 (1872) s. 19.

¹²⁸ Örneğin *Vak-Vek 5 Rebiulevvel 1283 (19 Temmuz 1866)* Nr. 854'deki bir haber; Ankara Sancağı Seferihisar kazası hanedanından Rıfatlı Hüseyin Bey'in Rüşdiye mektebinin eşya ve malzemesini sağladığını, gene *Tak. Vek. 13 Rebiulevvel 1283 (28 Temmuz 1866 Nr. 855)* nüshasında ise; "Zagra-ı Atik kazası mektebinin inşası için, memleket vücuhi ve ruhani reislerin arsa yardımı (23.000 kuruş) yaptığı" ilân ediliyor. Bu tür haberler bir hayli çoktur ve Takvim-i Vekâyide verilmesinin teşvik için olduğu açıktır.

¹²⁹ Birinci Meclis-i Meb'usandan Haleb Mebusu Manok Efendi; "Yol olmadığından ticaretin ve ziraatin gelişemediğini, Nafia teşkilâtının hâlâ natamam olduğunu" söylüyor, Meclis kendisini hararetle destekliyordu. Bkz. *M.M.Z.C.*, H. Tarık Us, 14 Nisan 1877, s. 110.

şitli angarya yükümlülükleriyle çözümlediği bir sorundu. Tanzimattan sonra 15 Safer 1526 (18 Nisan 1840) tarihli bir ilmühaberle örfî tekâlif (vergi ve hizmet yükümlülüğü) kaldırılınca, bu işi devlet kendi imkânları ile çözümlmek zorunda kaldı. Derbentçilik ve derbentçilerin vergi muafiyetleri de kaldırılmış ve bu zümreden tecrübeleri dolayısıyla gereğinde maaşla yararlanılması kararlaştırılmıştı¹³⁰. Bununla beraber bu usulün hemen ve tamamen terk edilemediği anlaşıyor¹³¹. Gerçekte, yol sorununun çözümü için yerel halkın sermayesini kullanmak amacıyla 1867 yılında *Menaftı-yi Umumiye Sandıkları* kurulmuştu. Bundan başka 18 Cemazıyelevvel 1286 (26 Ağustos 1869) tarihli *Turuk Nizamnamesi*, vilâyetin erkek nüfusuna yılda dört gün yol yapım ve tamirinde angarya yükümlülüğü getiriyor. Bu yükümlülük 16-60 yaş arasındakileri kapsıyor. Yük arabaları için beş senede 20 günlük bir hizmet yükümlülüğü vardı. İmamlar, öğretmenler, ruhban sınıfından olanlar ve sakatlar yükümlülük dışında bırakılmıştır¹³². Nizamname her yeri kapsamıyordu. *Hicaz, Bağdat, Basra, Trablusgarb, Bingazi ve İşkodra* vilâyetleriyle, *İstanbul* vilâyeti halkı imtiyazlı olarak bu Nizamname hükümleri dışında bırakıldılar. Halkın yol yapımında çalıştırılması pek hoşnutluk uyandırmamış ve bu konu arzu edildiği gibi bir mahallî hizmet yükümlülüğü olarak ahaliye benimsetilmemiştir. Ahali bazı hallerde yol yapımına para yardımı yaparak katılmıştır. Bunun örnekleri çoktur¹³³. Meselâ Ankaralılar; Ankara'ya demiryolu uzatılırsa bedenlen çalışacaklarını bildiren bir dilekçe sunmuşlardı. Böyle örnekler de vardır¹³⁴.

Vilâyet yönetiminde; halkın merkezî hükümetin görev ve yükümlülüklerine katılmasının en başarılı örneği; gelen muhacirlerin yarattığı iskân sorununun çözümü alanında verilmiştir denebilir.

19. yüzyıl, Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupa'daki topraklarını birbirinden elden çıkardığı bir devirdi. Ayrıca gerek daha önce kaybedilen

¹³⁰ A. Vefik, *Tekâlif Kavâidi* II., s. 205.

Bkz. Başk. Arş. *Cev-Dab*. Nr. 11951, 11 Cemazıyelevvel 1290 (7 Temmuz 1873) tarihli arzual. Burada "Sis geçidi Derbentçilerin tekâlif-i şakka ve hidmet-i şakkadan muaf tutulmaları" talep ediliyor.

¹³² *Düstur I Tertib*, II. Cilt s. 302'de Nizamname yer alıyor.

Örneği, *Tak-Vek* 21 Receb 1281 (20 Aralık 1864) Nr. 779'da "Kastamonu Çankırı yolunun süratle bitmesi için, ahali ve memurinin yaptığı bağış" bildirilmektedir.

¹³⁴ Bkz. İ. Ortaylı "19 yüzyıl Ankarası'na demiryolunun gelişi..." *Tarih İçinde Ankara* ODTÜ Ankara 1984, s. 209.

yerlerdeki Müslüman halk ve özellikle Rusya Çarlığı'ndaki yapısal değişimler sonucu artan baskıcı politika yüzünden, bazı Müslümanlar Osmanlı topraklarına göç etmeye başlamıştı. Bu kalabalık göçmenlere biraz toprak vermekten başka, gerekli binaların yapılması hâzineye çok güç gelen ödemeleri gerektiriyordu. Sorun, yerel önderlerin idareciler tarafından teşviki ve halkın gerek nakdî, gerekse bedenî yardımları sonucu bir ölçüde çözümlenmiştir. Merkezî devlet acil ödemeleri ilk elde mahallin halkına yaptırarak borçlanıyor ve sonradan ödemeyi vaadediyordu. Uygulamada, her yerin halkı göçmenlere elden gelen yardımı yapmış, bedenî çalışılmış ve devletten alacaklarını çok defa hâzineye bağışlamışlardı. Bunun sayısız örneklerine, resmî devlet vesikalarından sık sık rastlanmaktadır¹³⁵.

Para yardımı ve angarya ile bayındırlık hizmetlerini yerine getirmek konusunda yöneticilerle eşraf anlaşmaktaydılar. 1880'lerin Sivas Valisi *Halil Rifat Paşa*, Adana ve Ankara Valisi *Abidin Paşa* gibi yöneticiler bu tür örgütlenmeyi kullanarak yol yapımı ve diğer bayındırlık hizmetlerini yerine getirebildiler.

Vilâyet Umumi Meclisleri

Vilâyet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve o memleket halkının istek ve sorunlarını vilâyetin yöneticilerine bildiren, daha doğrusu ricada bulunan ve danışma görevini yerine getiren bir organ vardı, Meclis-i Umumi-yi Vilâyet... Vilâyet umumi meclisi kalabalık üyeli, seçimle oluşan ve yılda bir kere vilâyet merkezinde toplanan bir organdı. Görevleri vilâyet nizamnamesinde vilâyetin özel işleri olarak belirlenmişti¹³⁶. Günümüz Türkiye'sindeki İl Özel idarelerinin çekirdeği bu organdır ve yerel yönetim geleneğimizde dikkate değer bir başlangıç oluşturmaktadır.

Tak-Vek. Gurre-yi RA. 1280 (16 Ağustos 1863) Nr. 709 Meselâ 1864 yılında Tırnova halkı kuzeyden gelen göçmenler için 1100 tane ev inşa ettiklerini merkezi devlete bildirmişlerdir. Gene *Tatarpazarı kazasına* yerleştirilen; Kırım Bahçesarayından gelen muhacirler için yaptırılan ev ve dağıtılan erzak ve malzeme bedeli, kaza ahalisi tarafından ödenmiş olup, ahali devletten alacağı meblağı hâzineye bağışlamıştır. Bunun gibi, *Kale-i Sultani* ahalisi Çerkeş muhacirlerin iskânı için yaptıkları 85.533 kuruş masrafı hâzineden almayıp, devlete bağışlamışlardır. Masraflar memurun, eşraf ve ahalice karşılanmıştır. *Tak-Vek. 16 Receb 1280 (27 Aralık 1863) Nr. 728.*

¹³⁶ 1281 (1864) Niz. sinin 25-28. maddeleri, 1287 (1871) Nizamnamesinin ise 62-75 maddeleri Vilâyet umumi meclisinin görev, yetki ve kuruluş biçimini ve çalışma ve toplantı usulünü düzenliyor. *Düstur I - Cilt I* s. 613 ve 639.

Umumi meclisin toplantı zamanını mevsime ve şartlara göre vali saptardı. Toplantı süresi 40 günü geçemezdi. Toplantı gününden bir ay önce bağlı livalarda delegeler seçilirdi. Bu seçim, her kazada müslim ve gayrimüslim iki temsilcinin liva merkezinde toplanıp aralarından üç kişiyi açık oyla seçmelelerinden ibaret bir işlemdi. Seçilen üç kişiye; kazalardan gelen seçmen temsilcileri; yol, eğitim, tarım ve ticaretle ilgili sorun ve isteklerini bildiren dilekçelerini verirler ve onlar da livalarının temsilcisi olarak vilâyet merkezindeki *umumi meclis* toplantısına katılırlardı. Livadan gelen üyeler toplantıdan önce isteklerini valiye bildirmek ve getirdikleri dilekçeleri sunmak zorundaydılar. Çünkü toplantının gündemini vali saptar ve toplantı esnasında gündeme alınmayan konular, sancak temsilcisi üyeler tarafından ortaya atılamazdı. Demek ki konuşulacak konular valinin sansüründen geçmekteydi.

Vilâyet Umumi Meclisi; vilâyetteki tarîk-i sultaniyye (devlet yolu karşılığı) ve kaza ve köyleri bağlayan tarîk-i hususiyyenin (Vilâyet yolu karşılığı) onarım ve bakımı, kamu binalarının yapım ve onarımı ile liva ve kaza ahalisinin bu konulardaki isteklerini görüşürdü. Yol sorununun çözümü ile tarım ve ticaretin gelişmesi için gereken tedbirlerin görüşülmesinden başka; liva, kaza ve köy vergilerinin değiştirilmesi veya vilâyetin koyacağı yeni vergiler hakkındaki görüşlerini bildirirdi. Ancak Umumi Meclis bu konularda oy vermek ve karar almak yetkisine sahip değildi. Üyeler sadece görüşlerini açıklayabilirlerdi. Bu görüşlerin ve dileklerin gerçekleştirilmesi hükümete ait olduğundan; görüşmelerin sonucunun yazıldığı mazbata vali tarafından merkezî hükümete sunulur ve bu usulle sözde uygulamaya konurdu¹³⁷. Bu dileklerin kabulü için sadrazamların bazı halde saltanat makamının onayına gerek vardı.

Görüldüğü gibi bu organın kesin karar ve uygulama yetkisi olmayıp, sadece danışma görevi vardı. Alınan öneri ve dilek niteliğindeki kararların uygulama için merkezî hükümete kadar gönderilmesi, kırtasiyecilikten başka bir sonuç vermediği gibi; üyelerin sadece kanaat açıklaması valinin istemediği sorunların tartışılabilmesi bu meclisleri ricacı kuruluşlar haline getirmişti.

Vilâyet Umumi Meclislerinin toplantıları umuma açık değildi. Meclislerin toplantılarının gizliliği klâsikten beri değişmeyen bir gelenek ola-

İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, s. 286. İsmail Hakkı Bey; sonraları 29 Şevval 1278 (29 Nisan 1861) tarihli Meclis-i idare ve Belediye ve ilahiye meclislerinin görevlerini düzenleyen nizamname ile 1287 (1871) Vilâyet Nizamnamesinin, bu durumu biraz hafiflettiğini belirtiyorsa da önemsiz olduğu fikrindedir.

rak kalmıştı. Türkiye’de açık meclis toplantıları, taşra yönetiminde değil, ilk Meclis-i Mebusan’ın oturumlarıyla başlar.

Vilâyet Umumi Meclislerine verilen görevlerin gerçekte yerine getiremeyeceği açıktı. Diğer yandan, halk da vilâyetteki işlerin kendisinin katkısı olmadan hükümet tarafından yapılmasını istemekteydi. Vilâyet Umumi Meclislerinin bu durumu özellikle II. Meşrutiyet’ten sonra düzeltilme yoluna gidildi. 1913’te çıkarılan Vilâyet Kanunu ile, bu meclislere il özel idaresi statüsü verilerek; kuruluş görev ve yetki bakımından daha geniş olanaklar sağlanmak istendi. Ne var ki mali sıkıntılardan ötürü bu idareler gelişemedi, yetki ve gelir kaynaklarını yitiren boş çerçeveler haline geldiler¹³⁸.

Vilâyet Umumi Meclislerinin tüzel kişiliği yoktu ve bu statünün sağlanması için herhangi bir girişimin varlığına rastlayamadık. İlk Osmanlı Mebuslar Meclisi’nde Vilâyet Kanunu tasarısı görüşülürken, ne mebuslar ne de Şuray-ı Devlet temsilcileri böyle bir istekte bulunmadı¹³⁹.

Vilâyet umumî meclislerinin toplantıları belki pratik amaçlar taşımaktan çok, bir gösteriydi. Her yıl, bazılarına yollukları da verilerek çağırılan delegeler valinin başkanlığında kasidevî nutuklar dinliyor, sonra ardardına ricada bulunuyorlar, yükümlülükten kurtulmanın yollarını arıyorlardı. Kırtasiye boldu. Gelenlerin yolluğu bile, vilâyetten Babıâli’ye tezkireler yazılması- nı ve padişah iradesi alınmasını gerektiriyordu¹⁴⁰.

Umumi meclisin toplantıları Babıâli’ye rapor ediliyor vilâyetin gazetesinde hatta *Takvim-i Vekâyî’de* bu raporlar basılıyordu. Ancak basılan haber; gelenlerin isteklerini ve bazı atak delegelerin eleştirilerini değil, valinin başarılı icraati sergileyen nutkunu özetliyordu. *Takvim-i Vekâyî’de* yer alan böyle bir haberi birlikte gözden geçirelim; 1870 yılın başlarında livalardan

¹³⁸ Fehmi Yavuz, “Bina vergisi ve Mahalli İdarelerimiz” *SBF Dergisi*, CXXI. Nr. 3, Eylül 1965 s. 34 vd.

¹³⁹ A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE Yay. Ankara 1967 s. 29. Yazar; “Gerek 1864 gerekse 1871 nizamnameleri bu meclislere tüzel kişilik, mali kaynak ve bütçe olanağı vermemiştir” diyor. Ancak yazar Vilâyet Umumi Meclislerinin, İl Özel idarelerinin çekirdeğini oluşturduğu kanısındadır.

¹⁴⁰ Başk. Arş. *İrad-Dab*. 11 Ramazan 1289 (12 Kasım 1872) tarihli ve 45831 No’lu arz tezkiresi özetle, Selanik Meclis-i Umumisinin toplantısı için, Görüce Sancağından gönderilen dört üyeye, adam başına 1000’er kuruştan 4000 kuruş harcırah verilmesi için, Selanik Vilâyetinden Babıâliye yazılmıştır. Sadrazamlık da ödeme yapılması için Saltanat makamına bir arz tezkiresi yazarak, gereken irade-yi seniyyeyi elde etmiştir.

gelen murahhaslarla toplanan Diyarbekir Vilâyeti Umumi Meclisi, Vali Paşa'nın açış nutkuyla müzakerelerine başlamıştır. Nutukda bir önceki yıl yapılan işler anlatılmıştır¹⁴¹. Bu cümleden olarak; Mardin ve Siverek ahalisinin yol yapımında çok fayda ve yardımlarının olduğu, Mamuret'ul-azizde ise her ne hikmetse, Devlet-i Aliyyenin yüksek takdirini kazanacak bir teşebbüs görülmediği" özellikle belirtilerek herhalde Mamuret'ulaziz livası murahhas azaları utandırılmıştır. Vali devamla: "Geçen yıl içinde livalarda beş rüşdiye, Mamuret'ulaziz'de bir hapisane, Diyarbekir'de iki zabita koğuşu ve on altı polis odası yapıldığını ve Nusaybin'deki kışla ile Resulayn'da iki mescidin, Çermik'teki kaplıcanın ve Ergani'deki türbenin tamir edildiğini" bildirmiştir. Bundan başka üyelere; vilâyet merkezinde bahçeli büyük bir hükümet konağı yapıldığı ve bir vilâyet matbaası kurulduğu" anlatılmış. Nutuktan da anlaşılacağı gibi vilâyetin sağlık, eğitim gibi ihtiyaçlarından çok; güvenlik ve mülki hizmetler için gerekli, orduya ve zabıtaya ait tesisler yapılmış, birkaç dinî merkez onarılmıştır. Yol yapım ve onarım çalışmalarında da livalar arası rekabet kıskırtılarak ahali nakdi yardım ve angaryaya teşvik edilmektedir.

Vilâyet Umumi Meclisleri, ricad murahhas topluluklarıydı. Mebusların vilâyetlerdeki meclislerden geldiği, ilk Osmanlı Mebuslar Meclisinin de bu niteliğe sahip olacağı düşünülebilirdi, ama öyle olmadı.

Vilâyet Meclisleri Geleneği ve İlk Osmanlı Mebuslar Meclisi

19 Mart 1877'de Osmanlı başkentinde, ülkenin dört yanından gelen rengârenk bir kurul toplanıyordu. Arabistan vilâyetlerinden gelen çeşitli din ve mezhepten temsilcilerle; Anadolu ve Rumeli'den gelen Türk, Rum, Bulgar ve Arnavut temsilciler ilk Osmanlı parlamentosunu oluşturuyordu. Meşrutiyet rejimi, içerde olduğu kadar dışarda da şaşkınlık ve sorular yaratmıştı. Nasıl oluyordu da Aydınlanma devrinden beri Avrupa siyaseti düşününde despotik yönetimin modeli sayılan bir toplum, anayasal rejime geçiyordu? Üstelik bu parlamentonun kompozisyonuna göz attığımızda, Tuna monarşisinin parlamentosunda ve 1905'ten sonraki Çarlık Rusya "Duma"larında bile görülmeyen ilginç bir özellik daha vardı. O da imparatorluğun egemen unsuru olan Müslümanların yanında gayrimüslim unsurların da hayli yüksek bir oranda temsil edilmesi idi.

Rusya sefaretı olayı çoktan protesto etmişti. “Avrupa’da parlamentosu olmayan tek ülke olmak ayıbını biz taşıyamayız, bu Babıâli’ye pahalıya mal olacaktır” diyordu bir Rus diplomatı. İngiliz sefiri *Layard* ise,¹⁴² şaşkın, ulusal problemlerden bihaber bir kalabalık...” diye nitelendiriyordu mebusları..

Açılıştan beri, mebuslar birtakım yolsuzlukları eleştirmeye başlamışlardı. Selânik, Erzurum, Bağdat gibi uzak, yakın vilâyetlerden gelen mebuslar; az zamanda bozuklukların sadece kendi bölgelerinde değil, ülkenin dört bir yanında hüküm sürdüğünü öğrendiler¹⁴³. Yüzyılın ortalarından beri, Tanzimat hareketinin getirdiği sarsıntı ve tepki yaratan reformlar silsilesi şimdi de Meşrutiyet rejimini ve onun kurumlarını yaratmıştı. “Parlamento, mebusan, müzakere” herhalde imparatorluk halkının eskiden beri tanışık olduğu kavramlardan değildi. O günden bugüne Meşrutî rejime dış baskılarla geçildiği öne sürülmektedir. Fakat gerçekler bu tezi ihtiyatla ileri sürmeyi gerektirir; Osmanlı Devleti’ne Balkan olayları nedeniyle yapılan baskı 1876 yılı Aralık ayı sonlarında toplanan İstanbul Konferansı’nda (veya Sefirler Konferansı) somutlaşmıştı. Konferansı Hariciye Nazırı *Safvet* Paşa dağıtırken, “duyulan top seslerinin, Kanun-u Esasî’nin ilânı” demek olduğunu bildiriyordu. Orada bulunan hiçbir büyük devlet elçisi bu olaydan memnun olmadı en azından tatmin olmadı. Hatta Kanun-u Esasî’nin ilânı Rusya ve Avusturya’yı daha da düşmanca bir tutuma itti.

Meşrutiyetin ilânı üzerine, Mebuslar Meclisi’nin kurulması ve seçimlerin yapılması gerekiyordu. Fakat Kanun-u Esasî ilân edilmiş olduğundan Meclisin acele toplanması da zorunluydu. Bundan başka imparatorluk bünye olarak henüz bir genel seçime hazırlıklı değildi. Hükümet 10 *Şevval* 1293 (28 Ekim 1876) tarihinde geçici bir talimat neşretti. Buna göre bütün ülke için müslim ve gayrimüslim toplam 130 mebustan ibaret bir kontenjan saptandı. Ayan Meclisi 26 kişiyle oluşturulacaktı. Ayan üyeleri padişah tarafından tayin edildiğinden seçim sorunu mebuslarla ilgiliydi. Talimatnameye göre seçim iki dereceli olacaktı. Fakat ikinci seçmenleri halk yeniden seçmeyip, kaza, liva ve vilâyet idare meclisleri ikinci seçmen sayıldı ve bu organlar

İngiliz elçisi bu konuda bir Rus diplomatının dediklerini aktarır; “Rusya Osmanlı Devleti’nde meşrutiyetin kurulmasını bir meydan okuma ve hakaret telâkki eder. Bu bile bir harb için yeterli sebeptir. Biz Avrupa’da parlamenter kurumları olmayan tek devlet olarak kalamayız. Buna hazır olmadığımızdan, Babâliye de müsaade edemeyiz.” Yuluğ Tekin Kurat, *Henry Layard’ın İst. Elçiliği*, s. 167 vd.

¹⁴³ Marry Millis Patrick, *Under Five Sultans*, London 1929 s. 150.

mebusları seçtiler. Seçilenler valilerin yakından tanıdığı, vilâyet yönetimiyle yakın ilgisi olan, yani daha çok eski vilâyet meclisi ve temyiz divanı üyesi gibi kimselerdi. İstanbul için böyle bir durum söz konusu değildi. Burada seçmenleri mahalle imam ve muhtarları saptamışlardı. Saptanan kontenjan dolmadı ve Mebusan Meclisi 100 kadar üye ile ancak toplandı¹⁴⁴.

Vilâyet idare meclislerinin ve diğer kurulların, birçok nüfuzlu üyesi bu sefer mebus olmuştu. Örneğin Kastamonu mebusları; 1869-1876 yılları arasında, o vilâyetin meclisinde demirbaş üye olarak bulunan *Hacı Mustafa Efendi* ile *Salim Efendi* idi. Gene Suriye Vilâyetini temsilen gelen mebus, 1869'dan beri vilâyet meclisi üyesi olan *Nikola Nakkaş Efendi*'ydi.

Bursa'da Vilâyet İdare Meclisinin 1870'ten beri üyesi olan *Şeyh Bahaeddin Efendi* ile aynı meclisin üyelerinden *Pavlos Pavlidi* Efendi de Hüdaven-digâr Vilâyeti mebusları olarak geldiler. Bu örnekler çoğaltılabilir ve böyle olması da sözü edilen koşullarda doğal idi¹⁴⁵.

II. Abdülhamid Meclis-i Mebusan'ı açış nutkunda; "Vilâyet ve İdare-i Nevahi kanunları ile Devair-i Belediye kanununun bir an evvel hazırlanmasını" istedi¹⁴⁶. Meclis her iki kanunu da hazırlamıştır. Fakat bunlardan Vilâyet Kanunu tasarısı Ayan Meclisi'nden geçip kanunlaşmadan, Meclis-i Mebusan feshedildi. Mebusların bu konudaki deneylerinden dolayı, her iki tasarısı da hareketli ve iddialı bir biçimde görüşülüp, tartışıldı.

Mebuslar ilk anda bir ülkenin sorunlarına tümüyle sahip çıkan kişiler değil; kendi bölgelerinin dertlerini anlatmaya gelen kimseler niteliğindeydi. Mamafih bu durum az zamanda değişti. Meclislerin müzakere ve yönetim tarzı, Meşrutî Meclise de sinmişti. Reis *A. Vefîk Paşa*; eski bir vilâyet müfettişiydi, karşısındaki mebuslar da eski vilâyet meclisi üyeleri... Onların eleş-

¹⁴⁴ Servet Armağan, "Memleketimizde İlk Parlamento Seçimleri" *Kanun-u Esâsi'nin 100 Yılı Ankara SBF*, 1978, s. 147 vd.

SADOS, Sene 1295 (1878) s. 102'de Heyet-i Mebusan mensupları bildiriliyor. 100. s. de ise Ayan azasının isimleri vardır. 8 gayrimüslim olmak üzere 37 Ayan azası vardır.

Buna karşılık *Robert Devereux*; ismi geçen eserinin 127. s. de gayrimüslim mebuslar için 48, Müslüman mebuslar için 86 sayısını veriyor. Meclisin ikinci devresi için de 49 ve 64 rakamlarını verir ki, mevcut vesikalardaki bilgiyle çatışıyor.

¹⁴⁵ Vilâyet teşkilâtına ait kayıtlar düzgün değildir. Bundan başka bazı Vilâyet Salnamelerinin eksik olması tam bir istatistiki tablo hazırlamamıza engel oldu. Bununla beraber hükmü doğrulayacak örnek salnamelerde dahi bir hayli çoktur.

¹⁴⁶ Osman Nuri, *Abdülhamid Han-ı Sani ve Devr-i Saltanatı C. 1*, s. 199.

tiri, dilek ve isteklerini, A. Vefik Paşa adeta bir valinin despotluğu ve hazır cevaplığı içinde karşılıyor, müzakere usulünü kendi saptıyor, yer yer haşın davranışlar ve azarlamalarla oturumları yönetiyordu.

Mebusları bazen mektep çocukları gibi azarlamakta, önerilerine: “Söyledik... anlattık” veya “bu mesele böyle olmaz...” “bakarız” gibi karşılıklar vermekteydi. Mebusların soruları Nazırları ve Şura-yı Devlet temsilcilerini nadiren kürsüye çağırmakta anında kendisi cevaplamaktaydı. Mecliste etnik çıkarlar bile çok bölgesel bir hava içinde savunuluyordu. Örneğin Vilâyet ve Belediye kanunları tartışılırken, İstanbul’un imtiyazatından yakınmayı mebuslar âdet haline getirmişlerdi¹⁴⁷. Şu partikularist eğilimin; milli bir politika görüşüne ve savunuculuğuna çevrilebilmesi için zaman geçti. Gene de eleştiriler idarenin genel yapısından çok, falan veya filan vilâyetin yolsuzluk yapan valisi, hırsız defterdarı üzerinde yoğunlaşıyordu... Bölgecilik Müslümanlar kadar gayrimüslim mebuslarda da görülüyordu. Rumeli Hıristiyanlarının bölgesel milliyetçi ve hatta burjuva-ulusalca nitelikteki isteklerine, Mezopotamya Hıristiyanları herkesten önce karşı çıkmaktaydılar.

Osmanlı parlamentosu ilk bakışta sınıfsal temellere dayanmaktan çok, etnik görünümlü idi. Üstelik bu meclis parlamento dışı bir kuruluşlar silsilesiyle ve kitle örgütleri ile organik bağlar içinde değildi; Osmanlı parlamentosu örgütlü sınıfsal çıkarlar, ulusal ve etnik düzeydeki isteklerin gerçekleştirilmesi için verilen mücadele açısından; o çağın çokuluslu imparatorluklarının, hâttâ 1905’te kurulan Çarlık Rusya Duma’sının atmosferine sahip değildi. Ne var ki bu nitelik, Osmanlı meşrutî meclisinin, hiç değilse çalışma ve kuruluş biçimine baktığımızda, köksüz geleneksiz bir kurum olduğunu kanıtlar.

¹⁴⁷ Gene *Meclis-i Meb’usan Zabıt Ceridesi*, 16 Nisan 1877 oturum, s. 120. Kastamonu Meb’usu *Salim Efendi*. “Kantar ve esnaf rüsumu taşralarda mâliyyeye ait, İstanbul’da ve belediyeye dairelerine verilmiş. Bu İstanbul için bir istisnadır.

Reis A.V. Paşa; Siz de İstanbul gibi bir şehir yaparsanız olur. 23 Nisan 1877 oturumu; s. 157.

Astarçılar Kethüdası Ahmet Ef. Zannolunuyor ki, İstanbul az vergi verir. İttiğimiz suya kadar vergi veririz. Galiba taşra halkı suyu bedava içiyordu. Şimdi bir de pencerelerimize vergi koymak istiyorlar.

Mehmet Ali Ef. (Sivas); İnşallah bundan sonra, İstanbul halkı da vergiler verirler de taşra halkı ile müsavi olurlar. Gerçekte 1293 Kanun-u Esasî’nin 2. maddesi; “Devlet i Osmaniye’nin payitahtı İstanbul şehridir ve şehri mezkurun sair bilâdı Osmaniye’den, ayrı olarak bigüna imtiyaz ve muafiyeti yoktur” diyor.

M.M.Z.C., H.Tarik Us, 23 Nisan 1877, inikâd, s. 157.

maya yeterli değildir. Gerçi Osmanlı parlamentosu; endüstrileşemeyen, sosyal bütünleşmesi zayıf bir ülkenin yapısına uygun bir millet meclisiydi, ama çok eskilere uzanan bir tartışma ve temsil geleneğini de devam ettirmekte idi. İmparatorluğun o tarihte vilâyet yönetimi bünyesinde 30 yıldır, mahalli meclis ve temsil geleneğine sahip olduğunu biliyoruz.

Gerçekte mebuslar; Vilâyet meclislerinde müzakere usulü ve adabı bakımından belirli bir deneyim edinmişlerdi. Meclis-i Mebusan'da, vilâyet idare meclislerinin bu geleneği çok hakimdi. Meclisin müzakerelerine; Vilâyet meclislerinde, vali ve üyelerin arasında olduğu gibi bir karşılıklı dialog havası hakimdi. Parlamantonun belirli bir içtüzüğü yoktu ama müzakere geleneği vilâyetlerde oluşmuştu.

Mebuslar, örneğin genel oy hakkı içinde âdeta meydan savaşları verilen çağın Avrupa parlamentolarının tersine, iki dereceli seçimi savunuyorlar ve belediye seçimlerinde seçmen olmak için ne kadar vergi vermek gerektiğini tartışıyorlardı¹⁴⁸. Mebusların çoğu, taşralıların İstanbul'un imtiyazlarına karşı beslediği isyan duygusuyla tartışmalara katılıyorlardı.

Özellikle, Belediye Kanunu müzakerelerinde, taşra mebusları İstanbul'un imtiyazlı durumuna çok hücum ettiler. Niçin İstanbul Belediyesine tahsis edilen vergi gelirleri, taşra belediyelerine de verilmiyordu? İstanbul'un imtiyazlı durumu Kanun-u Esasî'ye aykırı değil mi idi? İstanbul halkı, niçin Anadolu halkının gösterdiği fedakârlığı göstermiyordu? Verilen cevaplarla yetinmiyorlardı. Mebuslar aynen vilâyetlerindeki gibi, ama sadece kendi vilâyetlerinin sorunlarını öne sürüyor, konacak vergiyi tenzil ettirmek istiyorlardı.

Bununla beraber mebuslar; Vilâyet Kanunu ve Belediye Kanunu müzakerelerinde sorunları tanıdıkları ve belirli görüş sahibi oldukları için, tutarlı ve seviyeli konuşmalar yaptılar. Nitekim Mecliste, Belediye Kanunu müzakerelerini izleyen İngiliz Elçisi Layard; "Meclisin kanun tasarısını rahatlık ve düzen içinde müzakere ettiğini, herkesin elinde tasarının bulunduğunu,

¹⁴⁸ Nitekim 18 Nisan 1877 Çarşamba günlü oturumda, Vilâyet Kanunu Müzakere edilirken; Suriye Mebusu *Nikola Nakkaş* Efendi şöyle diyordu:

"Geçende dahi arz olunduğu veçhile, Vilâyet meclis-i idare azalığına intihab olunacakların senevi devlete 200 kuruş vergi vermeleri azdır. Vilâyet azalarının vergisi 500 kuruş olsun. Bir de bunların malik olacakları emlak o vilâyet dahilinde olsun."

Sadi Ef. (Haleb) Bu vergi miktarı işini serbest bırakmalı, ahali münasibini bilir. Birisi: Ahali münasibini bilirse de, pek aşağı adam olmamak için 200 kuruş kaydının bekası münasibtir. *M.M.Z.C.*, H.Tarık Us, 18 Nisan 1877, 17 inikâd, s. 32.

mebusların kâh yerlerinden, kâh Fransız usulü kürsüde konuştuklarını ve Mecliste olgun bir hava gözlemlediğini” belirtmiştir¹⁴⁹.

Vilâyet idare meclisleri bütün kusurlarına rağmen ilk yönetime katılım, 1877’deki Meclis-i Mebusan ise siyasal katılım örneğiydi. Meclis-i Mebusan’ın geleneği, vilâyetlerdeki idare meclislerinde oluşmuştu. İlk parlamenter siyasi gruplardan değil, tek tek vilâyetlerden gelen temsilcilerden oluşuyordu. Meclisin ilk günlerdeki düşünsel atmosferini ve yapısını da vilâyet meclisleri yaratmıştı. Ama yerel meclisler mebuslara tartışma usulü, savunma alışkanlığı ve demokratik bir cesaret de vermişti. 1877’deki Mebuslar Meclisi, Türk parlamento hayatında 1960’lara kadar rastlanmayan bir cesaret örneği göstermiş, tabu sayılan dış politika konularını bile tartışmıştı. Kısacası demokrasi geleneğimizde saygın bir başlangıcı olan Meclis-i Mebusan; taşralardaki yönetsel katılımın temeli üzerinde doğmuştu.

¹⁴⁹ Kurat, *a.g.e.*, s. 165.

BÖLÜM V

KÜÇÜK YERLEŞMELERDE YEREL YÖNETİM DÜZENİ (NAHIYE, KÖY VE MAHALLE)

Osmanlı İmparatorluğu'nda her din ve etnik gruptan halkın en kalabalık bölümü, belki Museviler ve bazı Latin Katolikleri dışında, kırsal alanda yaşıyordu. Köy ve nahiye Osmanlı taşra yönetim hiyerarşisinin en altında yer alan yerleşmelerdi. Nihayet şehirlerde de mahalleler idari hiyerarşide bu birimlerle aynı düzeydeydiler. Eski dönemde nahiyeyi kadı naibinin yönettiği yerleşme olarak tarif etmek yanlış olmaz. Nahiye yönetimindeki yenilikler 19. yüzyıla özgü bir gelişmedir. Köy ve nahiye yönetimi 19. yüzyıla kadar şehirlerdeki mahallelerden farklı bir yapıdaydı ve komünal bir yönetim hiçbir anlamda söz konusu değildi. Köyler ister tımar rejimine, ister malikâne sistemine bağlı olsun, başlarındaki sipahi - voyvoda - kethüda gibi memurların yönetimindeydi. Belirli vergi ve angarya yükümlülükleri vardı. 19. yüzyıla kadar nahiye, kalabalık bir köy demekti. Şehirlerde nahiye, yani naibin yönettiği geniş mahalle yaygın değildi. Meselâ Boğazda Yeniköy, Galata kadısına bağlı bir naibin yönettiği mıntıkaydı. Haliç kıyısında Balat böyle bir yerdi.

Nahiyeyi kaza kaadısının atadığı bir naib, onun adına yönetirdi. Nerelelerin nahiye olacağı da her sancağın defterlerinde (tahrir) açıkça belirtilmişti. Hiçbir köy ve nahiye halkının kendi aralarından bir kurul seçip, naib veya sipahi ve zaîm'in yönetimine katılmaları gibi bir gelenek yoktu. Gayrimüslim köylerinde de cemaatin *kocabaşı* gibi zengin üyeleri veya papazların patrikhanе'nin memuru (veya onun nüfuzu altında) olduğu düşünülürse; Osmanlı İmparatorluğu'nda köy ve nahiye gibi kırsal yerleşmelerin hiçbir yönetsel özerkliği olmadığı ve bu birimlerin vergi defterlerindeki mükellefiyet kayıtları dışında, devlet tarafından da idari bir birim olarak düşünülmediği görülür. Çünkü bir köy bazen mirliva (sancak bey) hassı veya beylerbeyi (mirimiran) hassı veya padişah hassı olarak kaydedilir, çoğunlukla da sipahiler arasında zeamet ve tımar olarak bölüştürülürdü. Yani köyün kendi içinde bir yöneticisi ve sadece o köyün sorumlusu olan bir yönetimi yoktu. Osmanlı yönetimi için köy değil, köyler önemliydi. Taşra yönetimindeki yönetici kademeler; birkaç köyün veya köylerin bazı kısımlarının veya bir kaza ile

beraber bazı köylerin güvenliğini sağlamak ve vergilerini toplamakla görevliyidiler. Her köy ve nahiyenin kendi başına bir yerleşme ünitesi ve idarî varlık olarak düzenlenip düşünülmesi, imparatorluğun 19. yüzyılına ait bir olgudur. Köy ve mahalle muhtarlıklarının kurulmasına Tanzimattan önce başlanmıştı. Nahiye yönetimi ise yaygın bir biçimde uygulamaya konamadı ve varolan nahiyelerin de gerçek bir komün statüsüne sahip olup olmadıkları tartışmalı bir konudur. Nahiyelerin gelişmemesi; imparatorluğun iç ve dış politika sorunlarına, yerleşme düzenine ve nihayet ulaşım teknolojisine bağlıydı.

Osmanlı Nahiye Yönetimi ve Nahiye Meclisleri

1864 ve 1871 nizamnameleri taşra yönetiminin birimlerini; vilâyet, liva, kaza ve köy olarak saptamıştı. 1864 Nizamnamesi nahiye için; “birkaç köyün toplanmasıyla meydana gelen yerleşmeler; kaza olmayıp, kazalara ilhak edilerek nahiye itibar olunacaktır” diyor. Yani köy ile kaza merkezi arasında bir büyüklük ve nüfusa sahip yerlerin nahiye olacağı ve bu tür yerleşmelerin istisna olarak kaldığını Babıâli de bilmekteydi. Gerçekte ise, nahiye olmaya uygun yerleşme birimlerinin daha çok imparatorluğun Rumeli vilâyetlerinde bulunması; nahiye kuruluşunu iç ve dış siyaset yönünden problemli bir hale getirmişti. Bu yüzden 1864 Vilâyet Nizamnamesi, nahiyeden söz etmekle beraber; kuruluşu, organları ve yönetim usulü hakkında hiçbir hüküm içermemekteydi. Nahiye yönetimini, statüsünü belirleyerek daha etraflı bir biçimde düzenleyen ve taşra yönetiminin bir kademesi haline getiren 1871 Nizamnamesidir¹⁵⁰. Bu nizamnameye göre; nahiye dairesine girecek köy ve çiftliklerde en az 500 erkek nüfus olması gerekmektedir. (52 madde)

Bir nahiyenin kuruluşu uzun bürokratik işlemlere bağlıdır. Önce kuruluş nedenleri ve nahiyenin sınırları; sırasıyla kaza, liva ve vilâyet idare meclislerinde müzakere edilir. Bundan sonra, konu vilâyet umumi meclisi toplantısında görüşülür ve bir karara bağlanır. Bu karar ve gerekçe merkezî hükümete bir mazbata ile bildirilerek, padişahın iradesiyle nahiye resmen kurulmuş olur.

Her nahiyenin bir müdürü ve bir *Nahiye Meclisi* vardır. Nahiye müdü-

¹⁵⁰ 1281 (1869) Nizamnamesinin sadece 4. maddesi nahiyeyi bir yerleşme birimi olarak tarif eder. İlgili başka hükümü yoktur, bkz. *Düstur I*, C. 1, s. 608,

Şevval 1287 (Ocak 1871) Nizamnamesinin 3. bab 3. faslında yeralan 50-58 maddeler nahiye idaresinin statüsünü düzenler.

Düstur I, C. 1, s. 636-627.

rünü vali tayin eder ve Dahiliye Nezareti onaylar. Müdür o yerin halkından olup; kendisinin 25 yaşını geçmiş, okur yazar ve Osmanlı uyruğundan olması gibi şartlar yanında, mahkûmiyeti bulunmaması da gereklidir. Müdür fahri hizmet görür ve ancak gerekli giderleri nahiye halkından tahsil edebilir. Müdürün başlıca görevi; vergi salınması ve toplanması gibi işlemlerde hükümetin tahsildarlarına yardımcı olmak ve gereğinde o yerin güvenliği için, zabıta makamlarına başvurmak ve onlara yardımcı olmaktır.

Müdür bundan başka nahiye meclisine başkanlık eder ve vilâyet yönetiminin üst kademelerine karşı nahiye'nin mülkî amiri olarak sorumludur. Müdürler adli ve hukukî işlere karışmadıkları gibi, köy muhtar ve ihtiyar meclislerinin görevine de müdahale edemezler; çünkü nahiye köyün üst idari kademesi değildir. Diğer yandan nahiye'nin üst idari kademesi de kaza değil livadır. Fakat vilâyet sisteminin karmaşık bir yanı vardı, o da kaza yönetiminin buna rağmen nahiye'yi denetleme durumunda olmasıydı.

Nahiye meclisi, nahiye'nin idari yönden müzakere ve karar organı olup, 1871 Nizamnamesi ile varlık kazanmıştı¹⁵¹. Ancak meclislerin kurulması imparatorluk yıkılana kadar pek az nahiye'de tamamlanabildi. Nahiye meclisi; her nahiye'nin sınırları içindeki köy ihtiyar meclislerinden gönderilen, en çok dörder kişinin toplanmasıyla kuruluyordu. Yani, nahiye kendi ile bağları gevşek olan köylerden gelen temsilcilerle bir idari karar organı oluşturuyordu ki, bu da gene çelişik bir durumdu. Nahiye meclisleri yılda dört kere, valinin seçeceği zamanlarda toplanırlar ve toplantı süresi her seferinde bir haftayı geçemezdi. Toplantı zamanları ise, livadan gelecek emir üzerine kaymakam tarafından müdürlere bildirilecek, alınan kararlar ise, ancak kaza kaymakamının nahiye müdürüne vereceği emir ve talimatla kesinlik kazanıp uygulamaya konulacaktı. Nahiye meclisi üyeleri nahiye müdürünün haberi olmaksızın kendi aralarında toplanamayacaklar, hâttâ civar nahiye meclisleri ile ilişki kurup toplanırlarsa kanunen sorumlu olacaklardı. Bu demokrasi'den çok ulusçu birleşmelerden çekinen bir bürokrasinin koyduğu yasaktır.

Nahiye meclislerinin görevleri; ön plânda ahalinin para yardımlarını ve bedenen çalışmasını sağlayarak bazı binaları, köprü ve köyler arası yolları yaptırmaktı. Bundan başka, otlak ve orman gibi miri mallara (daha doğrusu metruk arazinin) bakmak ve gözetmek; tarım ve ticaretin gelişmesi için

Nahiye meclislerinin kuruluş, görev ve yetkileri 1287 Şevval (1871 Ocak) Nizamnamesinin 94-106. maddeleriyle düzenlenmiştir, bkz. *Düstur I*, C 1, s. 645-647.

köy ihtiyar meclislerinin getireceği teklifleri gözden geçirip, tartışarak karara bağlamaktı. Nahiye meclisleri ayrıca çift hayvanlarının ve tarım araçlarının ıslahı ve modernleştirilmesi için alınacak tedbirleri görüşüp, köylerin ortak beledi sorunlarını çözümlemeye de çalışacaklardı. Bu görevlerin çoğunun 19. yüzyılın Osmanlı İmparatorluğu'nda yerine getirilmesini değil; düşünülüp tartışılmasını bile kırsal yerleşmelerdeki halktan beklemek fazla iyimserlik olurdu. Modern tarım teknolojisine ve zenaatlara açık köy ve nahiyeler daha çok Rumeli'nin bazı bölgelerinde bulunuyordu.

Organlarının içinde merkezî hükümet alanları bulunmadığı için, nahiye örgütü nisbeten özerk görünüşlü bir yönetim kademesiydi: Ancak meclisin toplanması, kararların tasdik ve uygulanması gibi işlemler, vilâyet makamına kadar uzanan koyu bürokratik bir kontrolü gerektiriyordu. Bu aşırı merkezizetçilikten ileri gelen kırtasiyecilik; nahiye idarelerinin sadece istenmeyen girişimlerini değil, tüm hareketliliğini önleyecek bir düzeydeydi. Gerçekte nahiye Osmanlı vilâyet yönetiminin iyi niyetle istediği bir birim değildi. 19. yüzyıl nahiye yönetimi, daha çok büyük devletlerin Osmanlı vilâyet yönetimine devamlı müdahalelerini önlemek için belgeliştirilmişti. Uygulamanın başarılı olması için gereken ortam yoktu ve başarılı bir uygulama ve yaygın örgütlenme de zaten istenmemişti, imparatorluğun kırsal bölgelerindeki dağınık yerleşme düzeni, ulaşımın kötülüğü ve her türlü örgütsüzlük, nahiyelerin komün statüsü altında yaşayıp gelişmesini engelliyordu. Kırsal yerleşmelerdeki kapanıklık ve otarşik düzen dolayısıyla, ayrı cemaatler aynı köyde yaşasalar bile, bir araya gelip ortaklaşa iş göremezken, nahiye statüsü birkaç köyü bir araya getirip sorunlarını kendilerinin çözmelerini öngörüyordu. 1864 ve 1871 nizamnamelerine rağmen, bu yıllarca nahiyelerin kuruluşu konusunda pek ağır davranıldığı; kurulan nahiyelerin de bu nedenlerle az sayıda ve noksan olarak örgütlendiği görülmektedir¹⁵².

Salnameler, Takvim-i Vekâyi koleksiyonları ve ilgili arşiv vesikalarından bu konuda tutarlı ve devamlı bir uygulamanın olmadığı anlaşıyor. Bu nedenle, bazı yazarların uzun nahiye listeleri vermeleri bize anlamsız geliyor. Bunların çoğu sadece ismen nahiye idi. Ayrıca, gerçek bir uygulama olsa, verilen isimlerin kat kat üstünde nahiye kurulması gerekirdi. Bu nedenle Talat Mümtaz Yaman'ın, Devlet Salnamelerinden aynen aktararak verdiği liste kesinlik kazanmış bir bilgi değildir. Bkz. T. Mümtaz Yaman, "Osmanlı İmp'nun Mülki idaresinde Avrupalılaşıma", *İdare Derg.* Ocak 1940 Sayı 142, s. 1529-1535.

Nahiye Yönetimine Avrupa'nın Müdahalesi ve 1876 Tarihli İdare-yi Nevahi Nizamnamesi

1875 yılında Bosna-Hersek'te isyan ve karışıklık başladığında, Avusturya-Macaristan ve Rusya duruma müdahale ettiler. Ardından Bulgaristan olayları da patlak vermişti. *Mahmud Nedim* Paşa kabinesi, ilk elde ortalığı yatıştırmak için 11 Aralık 1875'te bir "Ferman-ı Adalet" çıkarttırdı. Fermanda Sultan Abdülaziz, geleneğe uygun bir üslubla; "islahatın adli, mülki, mali alanlarda gerçekleştirilmesi için gereken tedbirlerin alınmasını" emre diyordu¹⁵³. Mahmud Nedim Paşa gereken reform tedbirlerinin alınması için geniş yetkili bir *Meclis-i icraat* kurdurdu. Ancak böyle tecbirler, dış devletlerce yeterli görülmemekteydi. Avusturya-Macaristan Hariciye Nazırı *Kont Andrassy*, Paris Andlaşması devletlerine bir lâyiha imzalattırıp, gayriresmî olarak Babiâli'ye tebliğ etti. *Andrassy notası* denilen bu lâyiha, beş madde içermekteydi. Bunun dört maddesi devletçe kabul edildi. Andrassy'den başka Rusya Sefiri Ignatiev de bir nota verdi^{154*}. Her iki devlet de özellikle; imparatorlukta nahiyelerin süratle kurulması, varolanların islahı ile statünün yeniden düzenlenmesi üzerinde ısrarla duruyorlardı¹⁵⁵. Avusturya-Macaristan, Bosna-Hersek'e el atmak niyetindeydi. Nahiyelerin çoğaltılmasını, Hristiyan nüfusun yönetime katılmasını ve nahiyelere özerk statü verilmesini istiyordu. Rusya ise verdiği notada açıkça yer aldığı üzere; özellikle Bulgar köy yönetiminin, Bulgarların hükmünde özerk nahiye statüsüne geçmesini arzu ediyordu. Osmanlı Hariciye Nezareti bu notalar üzerine bir "İdare-i

Bu ferman matbu olarak her yere dağıtılmıştır. İki matbu nüshası; Başb. Arş. *Cev-Dab*. tasnifinde 2046 ve 5207 Nr. da kayıtlıdır. 13 Zilkaade 1292 tarihli Fermanda Sadrazam Mahmud Nedim Paşaya hitaben;

"Önce hakim teminatının, mahkemelerin bağımsız ve usulüne uygun çalışmasının ve nâib, temyiz divanı reisi gibi hakimlerin ehliyetli kimselerden seçilmesinin temini isteniyor. Müslümanların işlerine şer'i; diğer mezheplerin davalarına ise nizami mahkemelerde bakılması isteniyor. Vergi İslahı üzerinde ise; iltizamın kaldırılması isteniyor. (Daima teşebbüs edilmiş fakat kaldırılamamıştır) Vergi tahsil işi Müslüman ve Hristiyan ve diğer dinden emin kimselere bırakılacaktı. Bundan başka gayrimüslimler devlet memuriyetine alınacak ve arazi alım ve satımında eşitsizlik ve haksızlık kaldırılacaktır" Ferman, daha eski islahat hükümlerini teyid ediyor ki klâsik Adaletname geleneğinin bir devamı gibidir. Bu nedenle *Ferman-ı Adalet* ismi verilmiştir.

Ignatiev sonra İçişleri bakanı oldu ve ülkesinde zerestvolara karşı hiç de hayırlı olmayan bir tavır takındı.

İ. Hakkı Görel, "Memleketimizde Vilâyetler İdaresi Tarihine Bir Bakış" *İdare Derg.* Mart-Nisan 1945, Sayı 173, s. 14-169.

Nevahi Nizamnamesi” hazırladı¹⁵⁶. Nizamname acele *Meclis-i İcraat*’e sunuldu. Onun onayından sonra Meclis-i Vükelâ’dan geçip 11 *Rebiulevvel* 1293 (6 Nisan 1876)’da neşrolunarak yürürlüğe girdi¹⁵⁷.

Bu Nizamname Osmanlı devlet adamlarını her zaman için ürkütecek bir nitelikteydi. Bu nedenle de 1876 *Nevahi Nizamnamesi*; Mahmut Nedim Paşa’nın sadareten çekilmesinden sonra rafa kaldırıldı ve uygulanmadı. Birinci Meclis-i Mebusan’da da bu nizamnamenin uygulanma olanağının olmadığı belirtilmiştir. İşe el atan, ilk Osmanlı parlamentosu da Nahiye kanunu çıkaramayacaktır. 1876 tarihli Nahiye idaresi nizamnamesinin getirdiği başlıca yeni hükümler şöyle özetlenebilir; nahiye meclisleri etnik ve dini grupların temsili esasına göre kurulacaktı. Yani üyelerin yarısı müslim, yarısı ise gayrimüslim olacaktı. Nahiye müdürü seçimle gelecek ve bu memuriyete seçilecek kimse, o yerde karma etnik nüfus yaşıyorsa en kalabalık cemaatten olacaktı. Müdürün bir muavini olacak ve bu da nüfusça azınlıkta kalan cemaatten olacaktı. Seçme ve seçilme şartları ise; senevi yüz kuruş vergi vermek, otuz yaşını geçkin ve Osmanlı uyruğundan olmaktı. Müdürün okur yazar olması gerekiyordu. Seçimden sonra memuriyeti sırasıyla; kaymakam, mutasarrıf ve valinin ayrı ayrı onayından geçecekti (md. 11) Nahiyenin güvenliğini sağlamak, yakındaki kale ve derbentin muhafızı olan zabitin göreviydi. Bu yoksa müdür üst mercilere başvuracaktı. Yeni nizamnameye göre, Nahiye meclisleri haftada iki gün toplanacaktı. Müdür her iki yılda bir seçilecek, üyelerin yarısı ise her sene değiştirilecekti. Andrassy notasındaki talepler hafifletilmişti; nota özerk bir komunal yönetim istiyordu, ama bu Balkanların yarı-bağımsızlığı demekti. Babiâli nahiyelere bu statüyü vermekten ustalıklı kaçınılmıştı. Üç yıl içinde; önce Osmanlı-Rus Savaşı, ardından Ayastefanos ve Berlin Kongrelerinde Balkanların önemli kısmı imparatorluktan koptu. Kopmasaydı da bu bölgelerde nahiyeler için istenen statünün uygulanmayacağı açıktı.

1876 İdare-i Nevahi Nizamnamesinin, uygulanamama nedenleri çeşitlidir. Gerçi Girit ve Bosna gibi karışıklıkların bol olduğu ve diplomatik sorun

¹⁵⁶ İ.H. Görelî, *İl İdaresi* adlı eserinde; Bu Nizamnamenin aslında Rusya sefiri İgnatiev tarafından verilen tasarının bir tercümesi olduğunu söylüyor. Nizamnamenin; dış devletlerin Balkanlar üzerindeki politikalarına uygun bir niteliği varsa da, bu tercüme iddiasını yazar belgesel olarak ispatlamıyor, dayandığı kaynağı da açıklamıyor. Görelî, *İl İdaresi*, AÜSBF. yay. 22-4 Ankara 1952, s. 421.

¹⁵⁷ *Düstur I*, C. 3, s. 33-37.

haline getirilen vilâyetlerde zorunlu olarak uygulandı ise de; (bu ikisi Berlin Kongresi'nden sonra şeklen imparatorluğa bağlı kaldı) Babîâlî bu sistemi Bulgaristan'da bile uygulamaktan kaçınmıştır. Zaten ülkenin kırsal bölgelerinde kalabalık köyler, Rumeli ve Kuzey Mezopotamya'nın bazı bölgeleri dışında pek görülmemekteydi. Devrin hukukçularından *İsmail Hakkı Bey*; "Memalik-i Osmaniyede nahiyelerin ahalice müntehib bir heyet tarafından idaresini temin için neşir buyurulan 11 Rebiulevvel 1293 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi yalnız bir iki vilâyette icraya konuldu." demekteydi¹⁵⁸.

Babîâlî çekingenliğinde kendi açısından pek haksız da değildi. İlk Mebuslar Meclisi toplandığı zaman, Rumeli vilâyetlerinin Rum mebusları; nahiye meclisleri üyeliklerinin müslim ve gayrimüslimler arasında yarı yarıya bölünmesini eleştirdiler. Yanya Mebusu *Argiri Kantarcı* Efendi ile Selânik mebusları *Mihalaki* ve *Vasilâki* Efendiler bu konudaki eleştirilerin başını çekiyorlardı. Vilâyet Kanunu görüşülürken bu mebuslar; vilâyet idare meclisleri ve nahiye meclislerindeki üyelikler için, müslim ve gayrimüslim ayrımı yapılmadan, ahali kimleri isterse onların sınırlama konmadan seçilmesini istiyorlardı. Akdeniz Adaları ve Rumeli'deki nahiyelerin, Rum nüfusun eline geçmesini istemekle aynı anlama gelen bu teklif; Anadolu mebusları ve Mezopotamya Hristiyanlarının tepkisiyle karşılandı¹⁵⁹. Osmanlı İmparatorluğu'nun her köşesinde geçerli olacak bir kural ve sistem koymak gerçekten güçtü. Böyle bir ülkede Rumeli Hristiyanları için makbul olan bir uygulama, Arabistan ve Anadolu'daki Hristiyanların mağdur olmalarına neden oluyordu. Babîâlî her uygulamanın tepki ve ayaklanma yaratacağını biliyor, daima ılımlı ve dengeli bir yol izlemek zorunda kalıyordu.

Nahiye Yönetiminin Aksaklıkları

Yaygın biçimde kurulamayan nahiyelerin, kurulmuş olanları da noksan örgütlü idi. Birçok nahiyelerin yapısı ve işleyişi ise komün yönetimi kavra-

¹⁵⁸ *İsmail Hakkı, a.g.e., s. 327*

M.M.Z.C., H.Tank Us, 16 Nisan 1877 / 12 İnikâd. s. 84-85'de Yanya Mebusu Argiri Kantarcı Efendi şöyle diyordu; "Dokuzuncu bend nahiye meclisleri azasının nısfı müslim, nısfı gayrimüslim olmasını beyan ediyor Birincisi; bu bend Kanun-u Esasiye mugayirdir. Kanun-u esasi; müslim ve gayrimüslim diye bir milleti öbüründen ayırmadı ve teba-i şahaneyi Osmanlı namıyla birleştirip, hiçbirine ayrıca imtiyaz vermedi. Bunun için bu bend değişmeli ve millet, mezheb farkı olmadan ekseriyede seçilen aza tayin edilmeli. Üstelik bu hüküm nâhil adamları zorla intihabı gerektirir. Hiç değilse nüfusa göre seçmeli."

mıyla, hatta bu kavramdan uzak olan nizamname hükümleriyle bile bağdaşır gibi değildi. Örneğin Erzurum vilâyetinde bazı aşiretlere nahiye statüsü verilip,¹⁶⁰ aşiret reisleri nahiye müdürü olarak tayin edilmişti. Bunlardan birkaçının ismini saymak gerekirse; *Hertuş Aşireti* Ağası Abdürrahim Ağa, *Şirhan Aşireti* Müdürü Osman Ağa, Mahmudiye kazasındaki; *Tekuri Aşireti* Müdürü Sadun Ağa, *Şemsiki Aşireti* Müdürü Derbar Ağa, *Yezidi Aşireti* Müdürü Canko Ağa'yı örnek verebiliriz.

Aşiretler için bu statünün tanınmasındaki amaç; vergi toplayabilme, ayaklanmayı önleyebilme, göçbelerin köylere mümkün mertebe az zarar vermesini sağlayabilme gibi kontrol nedenleridir. Varolan feodal aşiret sistemi, modern bir nizamnameye uydurup legalize etmekten ötede bir anlamı olmayan bu uygulamanın, kuşkusuz komün yönetimiyle ilgisi yoktu. Bu tip uygulamalar nahiye yönetimine ilginç boyutlar getirdi. Örneğin aşiret hayatının yaygın olduğu bir kaza olan Hakkâri'ye bağlı Beytüşşebab nahiye idi. Bu nahiyenin sadece bir müdürü vardı ve eksik örgütlü idi. Fakat nahiye dairesinin hudutları içinde konupgöçen bir aşirete, *Hertuş* aşiretine de nahiye statüsü verilmişti. Böylece aynı merkezde ve sınırlar içinde iki nahiye yönetimi, daha doğrusu nahiye müdürü oluyordu¹⁶¹. Birisi Beytüşşebab Nahiyesi Müdürü Ali Ağa, öbürü ise Beytüşşebab Hertuş Aşireti Müdürü Şaban Ağa'dır. Yerleşme düzeni ve göçebe hayatının varlığı, aşirete nahiye statüsü verilerek ilginç bir kontrol sistemi kurulmasını sağlamıştı.

Nahiyeler; ulaşım, coğrafi konum ve nüfus yoğunluğu bakımından örgütlenmeleri kolay olan vilâyetlerde daha çabuk kurulmuştur. Erzurum Vilâyetindeki aksak uygulamaya karşılık, Edirne Vilâyetinde nahiyeler daha çok sayıda ve nizamname hükümlerine uygun olarak, kurulabilmiştir¹⁶². Zaten komün yönetiminin kurulup başarıyla işleyebilmesi, her şeyden önce; toplu yerleşme, düzgün ulaşım ve büyük merkezlerle yoğun ilişkiye bağlıdır. Nitekim 19. yüzyılda bu niteliklerin gelişemediği Orta Anadolu'da da nahiye örgütü yaygınlaşmamıştır. Örneğin, 1873 yılında; Ankara Vilâyetinin Yozgat Sancağındaki kazaların mülhakatında ya hiç nahiye yoktu veya bir tane

¹⁶⁰ *Erzurum Vilâyeti Salnamesi*, Sene 1288 (1871) Van ve Muş livaları bölümleri.

Salname-i Vilâyeti Erzurum sene 288 (1871) de Van Lirası bölümü, *Erçiş kazasındaki*, Laylı aşireti müdürü Mustafa Ağa, Haydaranki aşireti müdürü Mustafa Ağa, *Gevaş Kazasında*, Kürdi Aşireti müdürü Yahya Bey zikredilmektedir.

¹⁶² *Salname-i Vilâyet Edirne* sene 1287 (1870) kazaların mülhak nahiyeleri.

vardı. Bu nahiyelerin de bir müdürü olup bazılarının kâtibi bile yoktur¹⁶³. Nahiye nizamnamesi hükümlerinin uygulanamayacağı, devlet örgütünün başındakiler kadar, taşra halkı arasında da yaygın bir kanıydı. İlk Meclis-i Mebusan'da, mebuslar Vilâyet Kanununun hazırlanışı sırasında; nahiyelerin hiç kurulmamasını veya halihazırdaki idarî organlarının kaldırılıp statünün temelden değiştirilmesini öneriyorlardı. Aydın Mebusu Yenişehirli Ahmed Efendi; "Bizde bir nahiye kurulursa, yazı bilen adam bulunmaz. Bir imam yazı bilir, o da mürekkebi kuruduktan sonra yazdığını okuyamaz. Bizde nahiye memurlarının hüsn-i idaresi mümkün olamaz" diyordu. Kastamonu mebusu Salim Efendi, nahiyeler yüzünden idarenin güçleşeceğini belirtiyor ve o güne kadarki aksak uygulamayı da örnek göstererek; "Nahiyeler yapıldı, ama meclisleri yoktu. Bunların meclisi olsa sandık eminleri yoktur. Tahsildarın makamına kaîm olamaz ise pek büyük müşkülât görünür"¹⁶⁴. diyerek, bu yüzden vergi toplama işinin de aksayabileceğini belirtiyordu.

Gerçekten de kapalı köy ekonomilerinin yaratabileceği aksak bürokrasi ve dinî-etnik ayrıkların bulunduğu, bütünlüşemeyen toplumlarda nahiye örgütünün kurulup düzenli işleyebilmesi güçtü. Bu idarî kademe taşra idaresinde kırtasiyeciliği arttırmaktan başka yarar sağlayamazdı. Ne var ki, yerel yönetim geleneğinin kökleşebileceği yerleşmeler de gene nahiyelerdi. İmparatorluk Cumhuriyete, nahiyeleri fuzulî bulan bir yönetim anlayışı bıraktı ve aynı anlayış halen devam etmektedir.

Mahalle ve Köy Yönetimi

Şehirlerde mahalle ve kırsal alanda da köy toplulukları; Osmanlı yönetiminin klasik devirden beri en alt birimleriydi. Köy ve mahalle; iktisadî, malî, idarî yönden kendi içinde kapalı bir üniteydi. Ancak bu ünitenin tanınması, 19. yüzyılın yönetim reformlarıyla başlamıştır. Temelde bir komün yönetiminin çekirdeği olması gereken bu birimlerin, niçin daha özerk bir yapıya kavuşamadığı sorusunun cevabı, Türkiye tarihinde şehirlerin ve köylerin toplumsal-ekonomik gelişme düzeyinde aranmalıdır. Köy ve mahalle arasında geleneksel toplumda büyük fark vardı. Birincisi otarşik bir yapı içinde olup, mahalle ise şehrin bir bölümüdür. Ancak Osmanlı mahallesi ve köyünün en

Salname-i Vilâyet Ankara, Sene 1290 (1873) Yozgat Livası bölümü Sorgun, Kızılkoca, Akdağ, Süleymanlı, Karahisar kazaları teşkilâtı.

¹⁶⁴ M.M.Z.C., H.Tarık Us, 1 Nisan 1870, 10, inikâd, s. 67.

önemli benzerliği, kapalı bir topluluk oluşturmalarıdır. Her ikisinde de aynı dilden ve dinden insanlar toplanmıştır. Yönetim açısından bu özdeşlik en önemli öğedir. Köyler ve mahalleler kayıtlarda, isimlerinden başka sakinlerinin diniyle de belirlenmiştir.

Geleneksel Osmanlı şehirlerindeki mahalle; henüz sınıf ve statü farklarının biçimlendirmedeği bir fiziki mekândır. Bir paşanın konağının karşısında, basit bir evkaf kâtibinin aşiboyalı küçük evi, ilmiyye ricalinden bir efendinin kaşânesinin yanı başında mahalle suylucusunun kulübesi bulunur. Bütün bu insanlar birbirleriyle hergün karşılaşır, etiket farklılıklarına rağmen muhatab olurlar. Paşanın vekilharcı ile müderrisin damadı, suylucu ile evkafın küçük kâtibi aynı kahvehanede toplanıp görüşürler. 18. ve hâtta 19. yüzyıl başlarında; büyük şehirlerin mahallelerinde bile toplumsal sınıflaşmaya göre biçimlenmiş, belirgin bir mekân farklılaşması yoktur. Geleneksel mahalle, âdeta bir Şeyh Küşteri meydanı, yani Karagöz perdesi gibidir. Orada dinsel farklılık dışında, imparatorluğun her sınıf ve her bölgesinden insanlar belirli kurallar ve etiket çerçevesinde birlikte yaşarlar. Mahalle mescidi ve kahvehane bir toplantı ve tartışma mahalli olup, kamuoyunun oluştuğu merkezlerdendir.

19. yüzyılın ilk yarısına kadar üst yöneticilere karşı mahallenin sorumlu yöneticisi imam veya haham veya papazdı. İkinciler patrikhane veya hahambaşının temsilcisiydi. İmam ise padişah beratı ile tayin edilen ve beldenin mülki ve beledi amiri olan kaadi'nın temsilciliğini üstlenen memurdu. Sözde, imamların doğum, ölüm, evlenme olaylarını kaydetmek görevleriydi. Ama bu görevi imamlar herhalde papaz ve hahamlar derecesinde düzenlice yerine getirmiyorlardı. Bugün Osmanlı tarihi arşivlerinde vaftiz defterleri gibi zengin bir kaynağın bulunmadığı herkesin malumudur. Müslüman, Hıristiyan veya Musevî olsun Osmanlı insanı hayatını belgelemek konusunda Batı toplumu kadar dikkatli değildi. İmam, mahalle sekenesi denen topluluğun başıydı. Her şey onun bilgisi ve iznine bağlıydı. Bir kimsenin mahalleye yerleşebilmesi için, mahalle sakinlerinden birinin ve imamın kefaleti şarttı. İmam böylece zincirleme olarak birbirine kefil olan mahalle halkının hepsinin kefilidir. İmamın en önemli görevi; mahalle sakinlerine salınan verginin paylaştırılması ve toplanması işini yürütmektir. Mahalle imamlarının nüfuzu bu göreve bağlıydı, görevlerini her zaman hakkaniyetle yerine getirdiklerini söylemek de zordur.

İmam-kaadı hiyerarşisinin yıkılması daha Tanzimattan önce II. Mahmud dönemi reformlarıyla başlar. Kaadının idari fonksiyonu azalıp, elinden güvenlik ve beledi hizmet alınınca, mahalle imamları da yönetici olmaktan çıkmıştır. Mahmudiye reformlarıyla mahalle ve köyün yönetim yapısı değişti. Ancak üst yönetici düzeyindeki kaadı bütün mülkî görevlerini kaybedip, Tanzimat'ın ilân edildiği sıralarda sadece bir şer'î hakim derecesine inmişken; mahallelerdeki değişiklik aynı yoğunlukta olmamış ve imamlar mahalle yönetiminde tek söz sahibi olmasalar bile belirli bir görev ve yetki sahibi olarak kalmışlardır. 19. yüzyıl reformlarıyla mahalle ve köylerde muhtarlık kurulmaya başlayınca, imama göre muhtar daha yetkili bir yönetici olmuştur.

Muhtarlıkların kurulmasına ilk olarak İstanbul'da başlandı. Bu olay, bir rastlantı veya sıradan bir deneme değildi. Yeniçeri ocağı lağvedildikten sonra; şehrin güvenliğini sağlamak, vergi toplayabilmek ve mahallelerin düzenini korumak gerekmekteydi. Çünkü eskiden genel güvenlik hizmetleri ve beledi kolluk görevlerinin yerine getirilmesinde; yeniçeri ocağına bağlı subaylar ve mahallelerdeki yeniçeri kollukları büyük rol oynuyordu. Asayişin dışında diğer malî-mülkî görevlerin yerine getirilmesi için yeni bir kamu görevlisi gerekmekteydi. Vak'anüvis *Ahmed Lütfi Efendi*'ye göre; 1827 yılında Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse (Eyüb, Galata, Üsküdar) ahalisinin erkek nüfusunun sayım ve yazımı yapıldı. Nüfusun artması, işsizlik ve serseriliğin önü alınması için, şehre giriş ve çıkış kontrol altına alındı. İmamların gelen gidenlerin mürur tezkirelerini kontrolde ihmal ve yolsuzlukları görülmüştü. Bu nedenle, imamların müsamaha edip, göz yummaması için her mahalleye evvel ve sani olmak üzere iki de muhtar ta'yin edildi¹⁶⁵.

Yeniçerilik kaldırılmıştı. Anadolu ve Rumeli şehirlerinde yeniçeri garnizonları zaten çoktan erimiş ve dağılmıştı. Yerlerini alan mahalli derebeyleri ise, II. Mahmud yönetimi tarafından tek tek ortadan kaldırılıyordu. Babıâli köylerin yönetimine kadar el atmak niyetindeydi. Taşrada; mahalle ve köylerde muhtarlıkların kurulmasına da İstanbul'daki denemeden sonra girildi. Musa Çadırcı ilk muhtarlığın Kastamonu sancağında kurulduğunu söylemektedir. Kastamonu sancağı Taşköprü kazası halkı, kazanın âyanı olan Hacı Ömer'in zulüm ve yolsuzluklarından bîzar olur ve sancak mütesellimi Dergâh-ı âli kapucubaşlarından Dede Mustafa Ağa'ya, Hacı Ömer'i şikayet ederler. Mütesellim ise tahkikat için âyanı çağırdığında,

davete cevap vermeyip isyan eder. Dede Mustafa Ağa isyanı bastırır; âyan Hacı Ömer'i tedib eder. Fakat yerine yeni ayan seçmez ve İstanbul mahallelerinde uygulanmaya başlanan, yeni muhtarlık usulünü Kastamonu'da da uygulamaya başlar. Bu işlem padişah ve devlet ricalince de uygun görülmüş ve sistemin bütün eyaletlerde uygulanması için, her yere fermanlar yazılmıştır¹⁶⁶. Çadircı 19. yüzyılın ilk yarısında ihtiyar meclislerinin varlığı ile ilgili herhangi bir kayda rastlanmadığını bildiriyor. Bizce; mahalle ve köy yönetimini yerel yönetim statüsüne kavuşturmakta büyük bir adım teşkil eden ihtiyar meclisleri, ilk defa 1864 Vilâyet Nizamnamesi ile resmen kurulmaya başlanmıştır. İhtiyar meclislerinin ilk kurulup çalışmaya başladıkları yer de Tuna Vilâyeti olmuştur.

Muhtarlıklar yaygınlaşınca; vergilerin salınması ve toplanması, mahallenin güvenlik işleri ve beledi hizmetleri muhtarlara bırakıldı. Anlaşıldığına göre bu uygulama eski yönetim biçiminden daha fazla hoşnutluk uyandırmıştı. Çadircı'nın dediği gibi gayrimüslimlerin oturduğu mahalle ve köylerde II. Mahmud devrinde bir idari değişiklik yapılmamış; eskisi gibi papaz ve kocabaşlar bu fonksiyonu yerine getirmekte devam etmişlerdir¹⁶⁷. Herhalde gayrimüslim mahalle ve köylerinin idaresindeki papaz ve kocabaşı yönetimine dayanan klasik statü, 1864 Vilâyet Nizamnamesi uygulanmaya başlayana kadar değişmemiştir. Çünkü Tanzimattan sonraki bazı belgelerde; hâlâ kocabaşı ve papaz ikilisi sorumlu yönetici olarak zikredilir¹⁶⁸.

Muhtarlar bölgelerinin güvenliğinden de sorumlu oldukları için, mahallelerinde geçici olarak oturanların mürur tezkirelerini¹⁶⁹ kontrol ediyorlar, yerleşmek için gelenlerinse kimliğini saptayıp, kendisine kefil olanla birlikte deftere kaydediyorlardı. Muhtar zincirleme olarak bütün mahallelinin kefilidir ve imam da muhtara kefil olmaktaydı. Mahalle halkının vergi ile ilgili ve diğer konulardaki davalarında yardımcı olmak muhtarın göreviydi.

¹⁶⁶ Musa Çadircı, "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine", *Belleten* CXXXIV S. 135 Ankara 1970 s. 410, Çadircı bu yargıya *Takvim-i Vekâyî*'nin 1833 yılı 79 Nr. lu nüshasındaki habere dayanarak varıyor.

¹⁶⁷ Çadircı, a.g.m., s. 411.

¹⁶⁸ Başk. Arş. *Cev-Dah*. Nr. 14567 6 Cemaziyelevvel 1256 (6 Temmuz 1840) tarihli bir tahriratda köy muhtar ve kocabaşları ibaresi geçiyor.

¹⁶⁹ Başb. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 853 3 Cemaziyelevvel 1276 (28 Kasım 1859) tarihli bir tahriratda 100 cild mürur tezkiresi gönderilmesi isteniyor. Mürur tezkiresi uzun zaman devam eden bir adetti. Tatbikat gevşese bile bırakılmamıştır.

Tanzimat'a kadar muhtarların görevlerini mütesellim denetlerdi¹⁷⁰. Sonraları muhassıllar ve zabtiye amirleri tarafından denetlenmiş olmalıdır. Çünkü muhtarlara bir süre muhassıllık parasından maaş veriliyordu. Bu konuda kesin bir açıklama yapmak mümkün değildir. Ancak 1864 Vilâyet Nizamnamesinden sonra şehirlerde mahalle muhtarlıkları zabtiye amirlerince, köy muhtarlıkları da kaymakamlarca denetlenmeye başladı. II. Mahmud döneminde muhtarlar bu görevlerin hepsini yerine getiremiyorlardı. Özellikle mürur tezkiresi kontrolü ve bu yolla şehirlere akımı önlemek, memleket çapında başarıma olanağı bulunmayan tutarsız bir tedbirdi.

Muhtarların listesi şer'îye sicili kapağına kaydedilerek İstanbul'da *Defter ve Ceride Nazırına* gidiyor, padişahın tasdiğiyle de mühürleri hazırlanıp gönderiliyordu¹⁷¹. Bu usul Tanzimattan sonra da bir müddet devam etmiştir. Tanzimattan sonraki vesikalara göre de muhtar ve imamların mühürleri aynı şekilde merkezde hazırlanıyor, yani bunların memuriyeti merkezî hükümetin onayından geçiyordu¹⁷². Açıkça anlaşılacağı üzere, ölçüyü kaçırmış bir merkeziyetçilik özentsiydi bu usul... Kırtasiyecilik ve masraf altından kalkılır gibi değildi. 1864 Nizamnamesi bu nedenle, muhtarların görevinin onaylanma yetkisini Babıâli'den alıp valilere bırakmaktaydı.

Tanzimattan hemen sonra, köy ve mahalle muhtarlarına ve kocabaşlarına senevi 500-1000 kuruşluk bir maaş bağlanması için irade-i seniyye çıkmıştı. Ancak uygulamada bu bazı aksaklıklar doğurdu. Evvelâ muhassıllıkların malî imkânı buna yetmedi. Bundan başka, gayrimüslim mahalle ve köylerinde papazların kendi cemaat vakıflarından gelirleri vardı. Oysa İslâm vakıfları gerileyip çökmüşlerdi. Bu nedenle, imamların düzenli ve yeterli geliri olmadığından, önce bunlara maaş vermek gerektiği üzerinde duruldu,

¹⁷⁰ M. Çadircı, a.g.m., s. 415.

M. Çadircı, a.g.m., s. 414.

¹⁷² Nitekim 21 Muharrem 1267 (26 Kasım 1850) tarihli bir ilmühaber; Adana ve Maraş eyaletleri dahilindeki kazaların mahalle ve köylerinde bulunan imam, muhtar ve papazlara da mühür verilip verilmeyeceği hakkında, valinin yazdığı yazıya; merkezi hükümet, verilmesi yolunda cevap veriyor. Gene 18 Safer 1269. (1 Aralık 1852) tarihli bir mazbata; "Filibe sancağı ve nevhisindeki imam ve muhtarların defter mucibince mühürlerinin kazdırılarak gönderilmesi" hakkındadır.

Başb. Arş. Cev-Dab. Nr. 10147 21 Muharrem 1267 (26 Kasım 1850) tarihli ilmühaber ve Cev-Dab. Nr. 11193-18 Safer 1269 (1 Aralık 1852) tarihli mazbata.

ancak iş çığırından çıktı ve yolsuz uygulamalar başladı¹⁷³. Bu tür aksaklıklar nedeniyle muhtarlar da maaş verilmekten vazgeçildi ve 1864 Nizamnamesine bu yolda bir hüküm konmadı. 1864 Vilâyet Nizamnamesini hazırlayanlar; köy ve mahalle birimlerini idarî ve malî yönlerden ele alıp düzenlemek zorundaydılar. Bu nedenle mahalle yönetimine ait hükümler köy idareleri ile birlikte nizamnamenin ayrı bir bölümünde yer aldılar. 1864 ve 1871 Vilâyet nizamnamelerinin her ikisi de; köy idaresinin organları, bu organların kuruluşu ve vilâyet idaresinin diğer birimleriyle olan ilişkilerini düzenlemek bakımından bazı yenilikler getirmekteydi. Nizamnamelerin kesinlikle uygulanmadığı açıktı. Ancak köy ve mahallenin günümüzdeki statüsü Osmanlı vilâyet sisteminin attığı temel üzerindedir; ne Meşrutiyet dönemi ne de Cumhuriyet dönemindeki yasaların bu temeli değiştirebildiğini ileri sürmek güçtür.

Vilâyet Nizamnamesine Göre Köy Yönetimi

19. yüzyıl Osmanlı köyünün tasviri, tarihçiliğin hemen hiç konusu olmamıştır denebilir. Bu yüzyılın Osmanlı köyü geçmiş devirlerden farklı bir görünümdeydi. Tanzimat devri, toplum hayatında hiçbir yeniliğin görülmediği bir devir değildi. 19. yüzyılda; imparatorluğun birçok bölgesinde köy üretimi az çok artmaya başlamış, demiryolu ve buhar teknolojisi sayesinde, ülkenin ücra köşeleri dışında birçok köy ve kasabalar yavaş yavaş pazar ilişkilerine açılmaya başlamışlardı. Köylü ürettiği ve tükettiğiyle tüccar için çalışmaya başladı. İzmir, Beyrut gibi limanlarda bulunan ithalatçı-ihracatçı tüccardan başlayıp, köy çerçesine kadar uzanan bir zincir köyleri dünyaya bağlamaya başladı. Tanzimatın getirdiği bir yenilik sonucu, *aşar* her yerde onda bir oranında alınmaya başladı. Geçmiş yüzyıllarda ürettiğinin beşte biri, hatta üçte biri *aşar* olarak alınan yerleri gözönüne alırsak; *aşar* mültezimlerinin her yerde süregiden yolsuzluk ve baskısına rağmen, toprağı bereketli köylerde bir ferahlananın başladığı anlaşıyor. Köyde yeni yeni güç grupları ortaya çıkmaktaydı, mirî araziler sadece belirli zümre tarafından değil, köylülerin orta hallileri ve topraksızları tarafından da tapulanıyor, vakıf topraklarını kendi kolayına kullanan aileler artıyordu. Köylü avarız gibi ağır vergilerin, “sürsat” gibi zorunlu pazarlama felâketinin ve bazı angarya hizmetlerin baskısından

Başb. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 14567 6 Cemaziyelevvel 1256 (6 Temmuz 184) tarihli tahrirat ile “Köy muhtar ve kocabaşlarına muhassıllık emvalinden senevi. 500-1000 *kuruş kadar maaş tahsisi irade-i seniyye icabından* ise de, köy işlerini muhtarlar ile birlikte gören imamlara maaş tahsisine dair bir kayıt olmadığı...” Gümölcine Muhassılına bildiriliyor.

kısmen kurtulmuştu. 19. yüzyıl köylüsünün müreffeh ve rahat bir hayat sürdüğü söylenemez; ama geçmiş yüzyıllara oranla, yaşadığı çevre değişmekteydi ve değişecekti. Malî ve idarî reform denemeleri; imparatorluğun Rume- li bölgesinde, Ege ovalarında, Akdeniz adalarında zenginleşen bir köy tipi bile yaratmıştı. Taşra yöneticilerinin yolsuzluğu, haksızlığı devam ediyordu, ama 17. yüzyılda Celâli karışıklıklarında olduğu gibi haydutluk boyutlarına ulaşan zulüm ve yolsuzluklar değildi bunlar. Tanzimat dönemi kanun dev- ri yaratma çabasıydı. Bu süreç başlamıştı. Gerçi köy imparatorluğun en az değişen birimiydi. Köylüler de yeni düzenin etkilerinin en az görüldüğü topluluklardı. Ama buna rağmen Balkanların, Suriye'nin, Ege'nin köyleri bir değişim içindeydi, Orta Anadolu bozkırlarında yeni muhacir köyleri doğu- yordu. Küçük ve orta köylülük, 19. yüzyılın Türkiye'sinde Avrupa'dan bile daha güçlü gelişme yeteneğine sahip bir olguydu. 19. yüzyılda köy yönetimi eski devirlerdekinden farklıydı; çünkü köylerin yapısı hatta Balkan köyleri- nin siyasal atmosferi bile değişmekteydi. 1864 ve 1871 Nizamnameleri köy yönetimine bu zorunluluklardan dolayı yeni bir statü vermektedirler.

Yeni statü her köyde, her sınıf halk için seçimle gelen iki muhtarın bu- lunmasını öngörüyordu. (Buradaki sınıf; dinî ayırımı dayanıyor). Yani karma köylerde bile her cemaat kendisi için ayrı organlar seçecekti. Eğer bir cemaat yirmi haneden azsa, ikinci muhtarını seçemeyecek, yalnız bir muhtarı ola- caktı. Seçimden sonra muhtarlar kazaya bildirilerek, kaymakamın emriyle tayin olunacaklardı. Nizamname bundan başka yeni bir organ olarak, *ihtiyar meclislerini* kurduruyordu¹⁷⁴. Karma köylerde her cemaatin kendi ihtiyar meclisi olacaktı. Meclis üyeleri 3-12 kişi arasında değişiyordu. İmamlar ve papazlar kurulun tabii üyesiydiler. Köyün; bekçi, korucu gibi zabıta memur- larının yönetimi, vergi toplanması ile köyün beledi işleri, (temizlik, su yolu bakım onarımı) çeşme, okul ve mabet gibi binaların onarımı muhtarların gö- reviydi. İhtiyar meclisleri ise kendi cemaatlerinin hissesine düşen vergiyi sa- lıp, üleştirmek ve toplanmasını gözetmekle yükümlüydüler. Meclisler cemaat üyeleri arasındaki davaları sulhen çözmeye yetkiliydiler. Gene korucu, bekçi gibi köy görevlilerini de onlar seçerek, okul inşası ve benzeri gibi konular- daki kararları onlar alacak, ticaret ve tarıma ait sorunları onlar çözeceklerdi.

1281 (1864) nizamnamesinin 54-62. md.leri köy idaresinin organlarını ve görevlerini, 63-66 md. leri de organların seçimini düzenlemektedir. *Düstur I, C. 1*, s. 618-19. 1287 Şevval (1871) Ocak Niz. sinin ise 59-60 maddeleri köyün ve muhtarın statüsünü, 107-110 md. leri ise ihtiyar meclislerinin statüsünü düzenler. *Düstur 1, C. 1*, s. 638 ve 647-48.

Meclis muhtarı denetleyecekti. Yolsuzluk ve uygunsuzluğu görülürse, muhtarı kaza kaymakamına şikâyet ve azlini isteme hakkı vardı. İhtiyar meclisleri ceza davalarına ait işlerde hüküm veremezdi. Köyler arası yol, mera, baltalık gibi sorunların çözümü için kaymakama müracaat zorunluğuydu. Bu gibi davaları köy ihtiyar meclisleri kendi aralarında toplanıp çözemezler, çözerlerse bile böyle bir işlem hiçbir hüküm ve değer ifade etmezdi. Karma köylerde ise ayrı cemaatlerden iki kişinin anlaşmazlığı veya bütün köy alanı için; tarım, ticaret veya köyün altyapı tesislerine ilişkin bir sorun çıktığında, iki cemaatin ihtiyar meclisleri en az altı, en çok on kişi ile toplanarak davayı sulh yolu ile çözmeye çalışacaklardı.

Muhtar, devlet tarafından azledilebilirdi, ihtiyar meclisi de azlini isteyebilirdi. Muhtarların, devletin nizamname ve tebliğlerini duyurmak yanında; vergi toplama işinde mühim rolü olması, nüfus kayıtlarını tutması ve veraset davalarında mahkemelere yardımcı olması, onları merkezi devletin ajanı durumuna getirmekteydi. Muhtar ve ihtiyar meclisleri seçimi yılda bir yapıldı. On sekiz yaşını geçen ve Osmanlı uyruklu olup, senede en az elli kuruş vergi veren erkekler köyde toplanıp, kendi cemaatlerinin muhtarlarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçerlerdi. Muhtarlık ve ihtiyar meclisi üyeliklerine seçilebilmek için de aynı şekilde; Osmanlı tebasından olmak yanında, otuz yaşını geçmiş olmak ve senevi en az yüz kuruş vergi vermek gerekmekteydi¹⁷⁵.

Görüldüğü gibi Osmanlı yönetimi köyleri cemaat esasına ayırarak örgütlenmişti. Aynı köyde yaşayan ayrı dinden iki cemaatin bile, köy yönetimleri ayrı oluyordu. Bundan başka, en alt birime bile seçme ve seçilme şartı olarak; belirli bir servete sahip olma şartının aranması; Osmanlı yönetiminin yerel kurullardaki yetkili temsilcilerin tayininde şaşmadan uyguladığı bir prensipti. Bu iki kural sayesinde devlet, en alt yerleşme birimlerinde bile kontrolü elde tutmayı amaçlıyordu.

O devrin hukukçuları köyü tüzel kişiliği olan bir yönetim birimi olarak görmüşlerdi. Osmanlı hukuk okulunun temsilcilerinden İsmail Hakkı Bey; “köy idaresinin, organları ve görev ve yetkileri itibariyle hükmi şahsiyete sahip bir teşkilât olduğunu” ileri sürer¹⁷⁶. Bu kuşkusuz ki, gerçek bir komün statüsüne kavuşamayan köy idareleri için, tartışma götürür bir hükümdü. Gerçi köy yönetiminin ve topluluğunun salt bir arazi bütünü olmaktan öte-

1281 (1864) Vilâyet Niz. 60 ve 63 vo 64. mad. ler, *Düstur 1*, C. 1, s. 619-620.

¹⁷⁶ İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, s. 330-31.

de bir hukuki varlık olarak tanındığı görülüyorsa da; merkeziyetçi kontrolün ağırlığı, köy yönetiminin tüzel kişilik kazanmasına engel olmuştu. Hatta organların da yürütmeye ilişkin karar almaktan çok, danışma görevini yerine getirdiği söylenebilir¹⁷⁷.

1864 Vilâyet Nizamnamesi, Tuna Vilâyeti'nde uygulanmaya başladığında, Midhat Paşa vilâyet dâhilinde liva, kaza ve köy organlarının kuruluşunun tamamlanması ve özellikle nizamnamenin emrettiği seçimlerin yapılmasına azamî gayret sarf ettiğinden; köylerde seçimlerin yapıldığı,¹⁷⁸ mazbata ve kayıtların titizlikle tutulduğu görülmektedir. Bu gibi titiz uygulamalar kuşkusuz Tuna vilâyetiyle sınırlı değildi, ancak imparatorluğun her yerinde köy ormanlarının kurulduğu, seçimlerin daimi olarak, düzenli ve usulüne uygun bir şekilde yapıldığını düşünmemek gerekir.

Köy idarelerinin varolan koşullar altında, beledî hizmetlerini kendilerinin göremeyecekleri doğaldı. Köyler o devirden beri, kendilerine ait görevleri yerine getiremedikten başka, ihtiyaçlarının yerine getirilmesini devamlı olarak merkezî hükümet kuruluşlarından istemektedirler. 19. yüzyıl köyüne merkezî hükümetin yaptıracığı herhangi bir tesis, angarya yükümlülüğünü de birlikte getiriyordu. Bununla beraber, merkezî hükümetin köye ait birtakım görevleri kendisinin yerine getirdiğine en yakın tanık; birçok köylerin cami ve su yolu onarımının devletçe yaptırıldığına dair kayıtlardır¹⁷⁹.

Köy idaresi tüzel kişiliğe sahip olmadıktan başka, köyler arası ilişkinin ihtiyar meclisleri aracılığıyla sağlanıp, sorunların çözülmesi pratikte hiçbir sonuç doğurmadığından, en ufak sorunlar bile kaza ve liva, hâttâ vilâyet

Nitekim Şeref Gözübüyük 1864 Vilâyet Nizamnamesinin köy idarelerine verdiği statü için; "Köy ihtiyar meclislerinin temizlik, tarım alanında gelişme gibi konuları müzakere yetkisi varsa da, asıl görevleri devlete ait vergilerin köye taksimi, tahsil ve teslimi idi. Bu nedenle köylerin tüzel kişiliği yoktu. İhtiyar meclislerinin mahalli işlerde icraî karar alma yetkisi yoktu ve iştisârî bir organdı. 1287 (1871) Nizamnamesi de köye tüzel kişilik tanımamış ve ihtiyar meclisleri iştisârî organ olarak kalmıştır." demektir. A.Ş. Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 97.

¹⁷⁸ Başb. Arş. *Cev-Dab*. Mart 1291 (1874) tarihli 6016 No'lu mazbata, Örnek: Tulca Sancağı, Mecidiye Kazasına bağlı Körçeşme Köyünün; muhtar-ı evveli, muhtar-ı sanisi ve dokuz ihtiyar meclisi üyesi için seçim yapılmış, neticesi matbu bir mazbata ile kaza kaymaklığına bildirilmektedir.

¹⁷⁹ Örneğin; Sivas, Küçük Zeytun Karyesi Camiinin tamiri Padişah iradesiyle yaptırılır. Başb. Arş. *Ir-Dab*. 47303 No. lu ve 3 Zilhicre 1290 (22 Ocak 1874) tarihli tezkire: Bu tür örnekler hayli çoktur.

makamına kadar götürülüyordu. Bunlar bazı arazi ihtilâfları, mera ve su yolu çekişmeleri veya yol yapılması istekleriydi. Sorunlarla ilgili başvurular derhal merkezî hükümete yansıtılıyor ve Babîâlî ile uzun bir yazışma başlıyordu¹⁸⁰.

Köy yönetiminin düzenlenmesindeki amaç ve muhtarlardan beklenen asıl görev; vergi salınması ve toplanması gibi işlemlerin düzgün yürümesi, haksızlık ve uşulsüzlüklerin olmamasıydı. Geçen zaman, muhtarların bu görevi hakkaniyetle yerine getirmediklerini ve beklenen amacın gerçekleşmediğini gösterdi. Defterdeki parayı veremeyen, zimmetine geçiren imam veya muhtardan bu meblâğ zorla alınır veya ceza verilirdi. Ancak meclisin kontrolü sadece para miktarı üzerinde idi. Verginin; hak hukuk dahilinde zulüm yapılmadan üleştirilip, toplandığı araştırılmazdı. Genellikle muhtarlar köylülerden, köy için saptanan miktardan fazlasını alır; üstünü zimmetlerine geçirirler. *Abdurrahman Vefik Bey* bu durumu şöyle anlatıyor;¹⁸¹ “Filân karye veya mahallenin filân sene için mübeyyin olan bu kadar vergisi kâmilten teslim-i sandık olunmuştur, denilerek meclis-i idare âzası ve sandık emini tarafından mühürlenildi. Görülüyor ki bu pek iptidai bir haldir. Bir kere tahsilat sadece muhtarın elindeki tevzi defterinin teslimat hanesine yazılır, o kadar... Mükellefin eline bir şey verilmez. Bu para deftere uygun olarak verilince, merkezde mühürlenir.”

A. Vefik Bey devamla bunun yolsuzluklara ve şikâyetlere sebep olduğunu belirterek; “Mâliyede en büyük zulüm budur” diyor.

Gerçekten de muhtarlar ekseriya köylüden gerçek hissesinden fazla para alıyorlar veya vergi mükellefinin makbuzu olmadığından, aldıklarını inkâr ederek zorla bir daha alıyorlardı. Bu nedenle ancemaatin vergi tevzii, köy ve mahalle ihtiyar meclislerinde pek çok haksızlıklar yapılmasına, itiraz ve şikâyetlerin artmasına sebep oldu. Köyün açıkgozleri ve sahipleri bu yolla kendi vergilerini de başkalarının üzerine yapıyorlardı. Bu karışık ve haksız uygulama, arazi ve emlak tahririnin yapılmasını gerekli kılmıştı. Gerçekte 7 *Ramazan 1274* (21 Nisan 1858) tarihli Arazi Kanunnamesi hükümleri de böyle bir tahririn tamamlanmasını gerektiriyordu. Ancak bu emlak ve arazi

¹⁸⁰ Örneğin; Tırnova Kazası’ndaki iki köyün ahalisi arasında münazaa konusu olan arazi işi, liva idare meclisi ve mutasarrıfın aracılığıyla çözülüyor. Alınan kararın yürürlüğe girmesi içinse Babîâliye yazılıp, Sadaret makamından hüküm çıkarılıyor. Başb. Arş. *Cev-Dah*. Nr: 15427 Muharrem 1270 (Ekim 1853) tarihli Sadaret Hükmü.

¹⁸¹ Abdurrahman Vefik, *Tekâlif Kavaidi* C II., s. 65-66’da “Elan (1912 yılı) birçok vilâyetler kısmen tahrir edilmiş, bir kısmı ise hiç tahrir görmemiştir” deniyor.

tahriri işlemleri, imparatorluğun sonuna kadar devam etmiştir. Tanzimat idaresinin getirdiği “ancemaatin vergi tahsili” usulünün esas olarak köy ve mahalle muhtarlıklarına dayanması iyi sonuçlar vermedi.

Muhtarların bu tür yolsuzlukları Meclis-i Mebusan’da; Vilâyet kanunu müzakereleri sırasında da şikâyet konusu olmuş ve sistemin değiştirilmesi istenmişti. Haleb Mebusu Nafi Efendi;¹⁸² “Her vilâyette görülen emsalinden malûm olduğu üzere, her tarafta muhtarların zimmetine çok paralar geçiyor. Esasen muhtarların kabza selâhiyeti olmamalıdır diyordu. Mebuslar genellikle; tahsildarları muhtarlara tercih ettiklerini belirtmişlerdir. Köyde muhtar baskısının bir tek nedeni vardı, muhtarın dışında yetki sahibi hiçbir organ ve görevli yoktu. İhtiyar meclisi muhtarı denetleyip, tedbir alabilecek bir organ değildi. Osmanlı yönetimi muhtarın yolsuzluğunu, komün yönetiminin varlığına tercih etmişti.

Köyün güvenliğini merkezî devlet sağlamak isterken, yetersiz kaldı. Katı ve benzeri olaylarda bile, kırtasiyecilik; köy halkını bu sorunlarını kendi kendine çözmeye yöneltmiştir. Şehirlerdeki mahallelerde de; yangın söndürme, temizlik, güvenlik işleri komşularca; hep birlikte yerine getirilmekteydi. Zaten devlet bu görevlere el attığı ölçüde, köy ve mahalle hakkında bir gevşeklik ve hizmet ikileşmesinden doğan sorumsuzluk artmaya başladı.

¹⁸² *M.M.İ.C.*, 1 Nisan 1877, 10 inikâd, s. 67.

İKİNCİ KESİM
OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA
MODERN BELEDİYELER

TANZİMAT'TAN SONRA BELEDİYENİN KURULUŞU

Ülkemizin tarihinde modern belediyelerin kuruluşu, geleneğe dayalı özerk bir şehir yönetiminin evrimi sonucunda değil, doğrudan modernleşme bir bürokrasinin şehirleri fizik ve hizmetler yönünden ıslahı amacıyla gerçekleşmiş bir reformdur. Zira Ortadoğu bölgesinin yöneticisi şehirde asayiş, ticaret ve ticaretle de kalite ve fiyat denetimi gibi işlevlerini 19. asır dünyasında ancak bu sayede devam ettirebileceğini görmüştür. Ortadoğu şehirleri mazide iyi imar edildiği gibi iyi yönetilmiştir. Ortadoğu şehri bu parlaklığını endüstri çağına kadar devam ettirmiştir. İdare bu iki fonksiyona yani asayişe ve şehir de üretimin sağlanmasına göre kurumlaşır ve şekillenir. Burada özerk bir cemaat yapısı, hemşehrilik söz konusu değildir. Batı Avrupa'nın küçük şehir yapısında doğan bu gibi bir müessese ve meselâ hemşehrilik yemini (ki ruhban kilise hukukuna tabi olduklarından, Yahudiler de Hristiyan mukadderatı üzerine yemin etmedikleri için şehrin üyeliği hemşehrilik görev yetki ve haklarından dışta tutulmuşlardı) gibi müesseseler Ortadoğu şehrinde görülmezdi. Şu kadarını belirtelim ki bu gibi müesseseler Ortadoğu'nun eski imparatorlukları ve şehir medeniyeti içinde doğup gelişecek durumda değildi. Bu gibi kurumlar kabile demokrasilerinin yaşadığı, iktisadi yönden ve şehirlerin gelişimi yönünden daha geri kalmış, cemaat toplumu özelliklerini devam ettiren Batı Avrupa'da geçerli idi. İtalyan şehirlerinde ise doğrudan doğruya tüccar sınıfın hâkimiyetine dayalı oligarşik bir şehir yönetimi görülür ve buralarda alt sınıfların demokratik bir katılımı şehir idaresinde söz sahibi oldukları görülmez. Aynı tarz yönetim Ortaçağ'da Kuzey Alman Hansa şehirleri için de geçerli idi.

Bugünün demokratik mekanizmaları için muhakkak böyle bir yönetim mazisinin gerekli olduğu söylenemez. Mahalli demokrasi nihayet bir hukuk usulü meselesidir. Bunu pekâlâ modern Ortadoğu ve Balkan toplumları da edinebilir ve nitekim bu geleneğin önemli ölçüde yerleştiği görülmektedir. Fakat Ortadoğu toplumlarında Hristiyan ve Müslüman olsun belediye geleneği zayıftır, bu zayıflığın hukukî katılma bakımından olduğunu belirtelim, şehir yönetimi ve hizmetleri yönünden hâttâ zengin bir gelenek söz konusudur, amma bizatihi belediye kelimesi hukukî gelenek noksanlığını ifade

eder. Bu söz daha çok pratik ihtiyaçlarla yaratılan bir 19. asır örgütünü ifade etmektedir. Batıdaki *commune*, *Gemeinde* gibi terimleri *belediyye* veya İran'daki *şehrdari* terimlerinin karşılayamadığı açıktır. Zira şehir yönetimi bölgemizde merkezî devletin bir şubesi derecesindedir. Şu kadarını ilâve edelim ki Avrupa kıtasının doğusunda ve Balkanlarda da geniş bir bölgede şehirlerin yönetimi için Ortadoğu şehirlerine benzer bir durum söz konusudur ve daha farklı bir tarihî miras söz konusu değildir.

Her şeyden önce Tanzimat döneminin kullandığı belediye deyimini ele alalım; *Belediyye* - (Arapça telaffuzu *baladiyya*) kök olarak *belde* ve *bilad* sözüyle bağlantılıdır. Ancak bugünkü anlamıyla kullanılışı Osmanlı tarihinde Tanzimat asrında Türk seçkin sınıfının Arapça ve Şark dillerine yaptığı bir katkı, bir yeni icattır. (crise yerine buhran, iktisat İlmi, Kanun-u Esasî vs. deyimleri gibi) 19. yüzyılda belediyye teşkilâtı Sultan II. Mahmud devrinde başlayan reformlarla ve bir asır sonra bugünkü yapısına kavuşmuştur. Şüphesiz ki Osmanlı ve İslâm şehirlerinde bu görev her zaman görülmüş ve her zaman böyle görevleri yerine getiren memurlar olmuştur. Mesela, Safeviler devri İran'ında (کلانتر) *kelanter* bir beldede bir cemaatin yargıcı, yönetici ve saltanat karşısında temsilcisidir. 17. asırda, hatta seyyah J. Chai din ve J.B. Tavernier veya modern İranistlerden Heribert Busse, Culfa şehrine yerleştiren Ermeni Hristiyan ahalinin başındaki bir Ermeni *kalantar*'dan söz ederler. (17. asır) Emniyet müdürü mesabesinde (daruga) ve diğer yöneticiler ise merkezden tayin edilen memurlardı. (Heribert Busse, *Untersuchungen zum Islamischen Kanzleiwesen Kairno* 1955. - Urkunde Nr. 20) J.B. Tavernier, *Les six voyages en Turquie etten Perse II*, Paris, Maspero, 1981, s. 190). 19. asrın sonu ve 20. yüzyıl başında A.K.S. Lambton modern İran şehir idaresinde *daruga* ve *kalantar*'ın şehrin *beglerbeg* denen yöneticisinden sonra geldiğini söyler. (A.K.S. Lambton, "Baladiyya-Persia", *Encyc. of İslam* c. II, s.978). Görüldüğü gibi İslam dünyasının her yerinde bu gibi cemaat temsilcileri ve öz yönetici diyeceğimiz muhtar görevliler vardır. Selçuklu Osmanlı şehirlerinde de esnaf loncaları reisleri, ayan gibi görevliler olur. Ancak bunları her zaman bir belediye reisi gibi düşünmek zordur.

Demek ki belediye cemaat yönetiminden çok, şehir yönetimini esas alan bir anlayışın ifadesidir. Akdeniz'in doğusu ve Ortadoğu dediğimiz coğrafi mekân: Uygarlık tarihinin önemli, temel bir kesitini oluşturur. Bu kesiti kent uygarlığının doğuşu, yani medeniyet diye tanımlayabiliriz. Nitekim şehir bu anlamda yerel yönetimin dar anlamda temeli olmuştur: Bundan dolayı

bugün dahi Müslüman Ortaşarkın kent yönetimi için kullandığı deyim ne kurul (komün, sovyet, Rat) ne de cemaat (Gemeinde) gibi bir terim değil, belediye ve İran'da şehrdârî yani kent yönetimidir. Şehir yönetimi, Akdeniz dünyasında çok uzun bir tarihî dönemde oluşmuş ve medine-medeniyet, civitas-civitas ile özdeşleşmiştir. Bu nedenle uzun bir tarihin oluşturduğu Akdeniz kenti: Dünyanın tarih ve coğrafyası içinde bir özgünlük, bir bakıma aşılabilen ve taklid edilemeyen bir tarihsel miras ve yapısal nitelik kazanmıştır. Bunun gibi imparatorluklar olgusunun sürekli binlerce yıl yaşandığı Akdeniz havzasında, kentlerde veya kırsal bölgelerde özerk cemaat yönetiminin gelişmemesi de yine bu dünyaya özgüdür: Bir başka deyişle Akdeniz dünyası yerel yönetimlerin geliştiği Kuzey-batı Avrupa'ya göre, tarihsel birikim ve biçimlenişten ileri gelen bir farklılığa sahiptir.

Kent varlığı ve kent yönetiminin parlak örnekleri ve zengin geleneği kuşkusuz Doğu Akdeniz'e özgüdür: ancak uygarlığa miladî 8.-9. yüzyıllarda adım atmaya başlayan Kuzey-batı Avrupa toplumlarının yerel yönetim geleneği de Şark dünyasında yoktur. Hattâ bu gelenek o derecede Batı Avrupa'ya özgüdür ki: Yunan-Roma kent demokrasisi, çağdaş siyasal kültürümüzün başlangıcı olarak görülse bile: çağdaş yerel yönetim ile uzun boylu ve temelden bir ilintisi olmadığını kabul etmeliyiz. Çünkü yerel yönetim ancak malî yönden güçlü olmayan bir merkezi otoriteye karşı, hemşehrilerin malî-idari alanda tüzel kişilik kazandırdıkları, bir yönetimin varlığıyla söz konusudur. Rönesans ve geç ortaçağlar Avrupa'sının medeni dünyaya katkısı bu alanda olmuştur. O kadar ki yerel yönetimler: Avrupa kıtasını tarihin en kanlı ve totaliter diktatörlükleri yönettiğinde bile, hukuki varlıklarını devam ettirmiş ve yaşayabilmişlerdir.

Şehirlerin veya kırsal toplulukların idari-malî konularda özerk hareket etmeleri ve yönetim organlarını yerel topluluğun oluşturması gibi bir olgu: Birçok ülkenin tarihinde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda da ancak yakın zamanlarda başlamıştır. Türk tarih literatüründe bazı yazarların üzerinde çok durdukları noktalar vardır. Örneğin: Ankara kentinin 15. yüzyıla kadar Ahiler tarafından yönetilmesi veya kentlerde esnaf loncalarının yönetimde söz sahibi olması gibi. Burada bazı tarikatların bir yerel yönetim geleneği oluşturduğu bile ileri sürülmektedir. Bu savların etraflıca işlenen kaynaklarla desteklenmesi gerekir. Saniyen yerel yönetimin asli unsuru sadece Ahiler gibi bazı birliklerin veya esnaf gruplarının varlığı ile değil, fa-

kat hemşehrilerin malî-iktisadî güçlerini yönetimde de kurumsallaştırmaları ile oluşur. Yerel yönetimde, devamlılık ve hukukî bir kişilik kazanmak, yani *kurumsallaşmak* söz konusudur. Böyle bir idari-hukukî sürecin ise Osmanlı kentleri veya kırsal alandaki topluluklar için uzun zaman söz konusu olmadığı açıktır.

Aynı olgu gayrimüslim *millet* grupları için de geçerlidir. Yanlış olarak Rum veya Ermeni patrikhanesini özerk ve yerel yönetimin örneği olarak gören yazarlar vardır. Oysa, örneğin Rum-Ortodoks patrikhanesinin altında ne herhangi bir Hristiyan esnaf grubunun veya içtimai etnik grubun, ne de herhangi bir bölgenin malî-idarî hatta kültürel alanda özerkliği yoktur. Arabistan eyaletlerindeki Hristiyanlardan, Balkanlardaki Sırp, Bulgar ve Arnavut Ortodoks Hristiyanlara kadar geniş ülkeye yayılmış cemaatlerin, cemaat olarak Ortodoks patrikhanesi dışında malî, idarî ve kültürel özerkliği ve cemaat statüleri yoktu. Birimler patrikhane karşısında laik cemaat örgütlerine sahip olmadıkları gibi: aslında Doğu kilisesinin içinde “Parish” - “Pfarrtum” gibi ruhani küçük dairelerin de bir örgüt biçimi olarak bulunmadığı görülmüştü.

İslâm klâsik çağında şehir idaresi, altyapı hizmetlerinin ve tesislerinin kurulması alanında parlak örnekler göstermiştir. Şehir yönetimi ise geç ortaçağ Avrupa’sındaki gibi bir belediye ve seçimli bir meclis örneğine dayanmaz; dolayısıyla klasik İslâm ve Osmanlı şehir idaresini böyle bir mahalli idare kalıbı içinde düşünmek gereksizdir. İslâm şehir idaresi başka bir anlayış ve müesseseleşmeye dayanır.

Şehirde mahalli idare kurumu; siyasi-hukukî bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupa’sının ürünüdür. Sahip olduğu mali kaynakları kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan muhtar bir malî-idarî yapı ve bu yapının hükmî şahsiyet kazanması yoluyla şehirlerin muhtar idareye sahip olması, gerçekte 12. yüzyıl Avrupa’sında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihî gelişmedir.

Doğu İslâm şehrinde belediye nizamının temeli *hisba* (حسب) müessesesidir. Hisba şer’î bir müessesesidir ve İslâm şehrinde haram olanın işlenmesinin amme otoritesi (bu sonra muhtesib denen memur) tarafından önlenmesini emreder. Bu kaideler bütünü için şehirde önleyici bir kolluk hizmeti gelişir. (İhtisab-muhtesib) gene bazı hizmetler *vakıf müessesesi* tarafından karşılanır. Vakıf müessesesi, vakfın statüsü ve dokunulmazlığı

şehirdeki altyapı ve bazı sosyal hizmetleri zaten şer'î kaidelerle himaye altına alarak, herhangi bir idari otoritenin veya cemaatin usulsüz müdahale ve değiştirmesinden de masun kılar.

Göreçeğimiz üzere şehrin hakimi (adlî merci) bu alanda kontrolcü işlerini de yüklenir. Bu görev; vakıfları, asayiş, şehirdeki istihsal hareketlerini; esnaf, tüccar ve halk gruplarının kontrolünü kapsar. Bununla beraber İslâm şehrinde adlî merciin (yani kaadının) bu fonksiyonları yüklenmesi en gelişmiş örneğiyle bir kurulu nizam olarak Osmanlı devrine aittir.

Merkezî devletin şehirlerdeki yöneticisi olan kaadî'nın görevlerinin erimesi ve başka bir organa geçmesi; ahalinin hareketi kendi teşkil ettikleri kurul ve örgütlerin bu görevleri ele alması ile olmamıştır. Belediye reformu da bütün diğer ıslahat hareketleri gibi A. Cevdet Paşa'nın tarifine uymaktadır, "taraf-ı saltanat-ı seniyyeden". Bu ne sadece Osmanlı İmparatorluğu'nun ne de İran ve Mısır gibi Şark ülkelerine mahsustur. Rusya İmparatorluğu ve imparatorluktan kopan Balkan ülkeleri de benzer mahallî şehir yönetimine sahiptir. Bu bakımdan Osmanlı reform asrı ve hassaten belediye örgütlerinin tekamülünü anlamak; bir yerde Türkiye idaresinin ötesinde universal bir öneme sahip konudur.

Modern Belediyelerin Kuruluş Nedenleri

19. yüzyılda Osmanlı şehirleri; özellikle dış dünya ile gelişen ilişkinin, düğüm noktasını meydana getiren liman şehirleri önemli yapısal değişiklikler geçirmekteydiler. Ülkenin değişmekte olan ekonomik toplumsal ve idarî yapısına bağlı olarak, geleneksel şehir yönetimi ve beledi hizmetler de sarsıntı içindeydi. Bu ise şehir yönetimi ve belediye örgütünde bazı düzenlemeler yapılmasını gerektirecekti. Çünkü, Avrupa ile gittikçe yoğunlaşan iktisadi ilişkilere giren Doğu Akdeniz liman şehirleri; 19. yüzyılın ticarî faaliyetine uygun bir ulaşım ve hizmetler bütününe sahip olmak için yeni örgütlenmelere gitmek zorundaydılar. Bu liman şehirlerinde; tüccar gemileri için karantina ve konaklama tesisleri, uygun sağlık şartları ve düzenli bir şehir ulaşımı yaratmak başlıca sorun haline gelmişti. Avrupa dünyası için Şark limanları artık egzotik uzak şehir olmaktan çıkmış, yeni bir kazanç ve hayat alanı haline gelmişti. Bu nedenle modern hizmetleri görece, yeni belediye idarelerinin kurulması gerekmektedir. Nitekim İzmir şehrinde belediye kurulması için, ilk girişim yerli ve yabancı tüccarlar tarafından yapılmıştı. Bu liman şehirlerinin ilk beledi atılımları yapması göze çarpan bir özelliktir.

Daha belirgin bir özellik ise; bu şehirlerde de belirli bölgelerin modern beledî örgütlenmede, diğer semtlerden önde gitmesiydi. Örneğin, İstanbul'un iş bölgesi olan Galata-Beyoğlu'nun, Babıâli çevresinden önce modern beledî hizmetlere sahip olması ilginç bir noktadır. Bununla beraber modern belediyelerin hiçbir zaman bütün beledî görevleri kusursuz ve eksiksizce yerine getiremediği görülecektir; büyük kentlerde dahi geleneksel hizmet ve örgüt biçimleriyle yenileri yan yana yürüdü. Esasen mahalle ve cemaat toplulukları, kendi alanlarındaki beledî görevleri ve bazı kolluk görevlerini yerine getirmeye devam ettiler. Böylece kuruluş dönemi boyunca; eski ve yeninin birbirinin yerini dolduramadığını, arada çelişkinin devam ettiğini görürüz. Osmanlı şehrinde yüzyılın ilk yarısı; klâsik şehir idaresinin yıkılmasından doğan sarsıntılar ve yeni kuruluşların getirdiği aksaklıklarla geçmiştir. Bu nedenle klâsik şehir yönetiminin geçirdiği dönüşümü gözden geçirmek, Tanzimat dönemindeki yeni biçimlenişi anlamak için gereklidir.

Geleneksel Osmanlı Şehir Yönetiminden Modern Belediye

Geç ortaçağlar Alman atasözlerinden biri; "die Stadtluft macht frei-şehir havası özgürleştirir" der. Kırsal kesimlerdeki insanı ezen feodal düzende, şehir kazancın ve özgürlüğün alanıydı. Batı Avrupa tarihçiliğinde ortaçağ şehirni belediye, hemşehrilerin yönetimi ve özgürlük mekânı olarak belirleyenler vardı. Max Weber, Friedrich Heer, bu isimlerden sadece ikisidir. Oysa şehirle köyü ayıran ölçüt bu değildir. Avrupa kentinin özgürlüğü de; yüzyıllar süren bir gelişimin ve zenginleşen tüccarlarla hükümdarların mücadelesinin ürünüdür. Geleneksel şehir her yerde hemşehrilerin değil, hükümdarların atadığı memurların yönettiği bir yerleşim merkeziydi. Ortadoğu ve Doğu Akdeniz, tarihin en eski şehirlerinin bulunduğu bölgedir. Ama bu şehirler bağımsız malî birim olarak kurumlaşma yönünden Avrupa şehirleri gibi bir atılım yapamamış; idari yönden de hükümdarların yönetimine karşı özerk kurumlar geliştirememişlerdir. Bunu gerektirecek bu gibi mücadeleyi doğuracak şartlar gelişmemiş (en soi) ve böyle bir ihtiyaç duyulmamıştır (povur soi). 19. yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun Anadolu ve daha doğudaki şehirlerinde de klâsik geleneksel idari yapı sürmüştür. Osmanlı şehirlerini şehrin sakinleri değil, hükümdar adına onun memurları yönetmiş; beledî ve mülki fonksiyonlar birbirinden ayrılmamıştı.

Osmanlı şehirni yöneten amir gerçek de kaadı idi. Kaadı şehrin yargıcı, güvenlik işlerinin gerçek sorumlusu, vakıfların deneticisi, kentin malî otorite-

tesisi ve beledî hizmet görevlisiydi. Nasıl ki, Ortaçağ Avrupa kentlerinde de başlangıçta bu görev ve yetkilere sahip yönetici (Stadtrichter, Maire, İspanya'da alcade) hükümdar tarafından atanan bir görevliyse, kaadî da hükümdarı temsil etmekteydi ve tayinle gelirdi.

Kadı'nın bu görevleri yerine getirmesi için kendisine yardımcı olan başka görevliler ve kurumlar da vardı. Fakat her şeyden önce şehir halkı ve esnaf grupları birtakım hizmetleri yerine getirmekle yükümlüydüler. Osmanlı kaadısı ve resmî görevliler şehre beledî hizmet getirmekten çok, hizmetleri yaptırmak ve bunun için halkı örgütlemek gibi bir fonksiyon sahibiydiler. Beledî hizmeti yaptırmak ve düzeni sağlamak için kullandıkları araç ne bir belediye örgütü ve ne de bu işe ayrılan bir bütçeydi. Geleneksel Osmanlı kentinde beledî hizmeti yürütmek demek, şehir halkına kendi işini kendi yürütmek için bir yaptırım gücü uygulamaktı, daha kısa bir deyişle kolluk görevini yerine getirmektir. Kaadının yardımcıları olan resmî görevliler de aslında ön plânda güvenlik sorumluları idiler. Subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı ve bazı yerlerde de mimarbaşı... Bu görevlilerin bazıları yeniçeri ocağına mensuptu. Üstelik gördükleri iş, denetim görevi ve cezalandırma üzerinde yoğunlaşıyordu. Belli maaşları olan ve anonim bir örgütün başında olan görevliler değillerdi. Kendi özel adamlarıyla bu görevleri yerine getirir, halktan alınan ceza (cerime) veya vergilerle gelirlerini sağlarlardı. Genel güvenlikten, temizlik ve imar düzenine kadar; yaptırımcı ve kontrolcü fonksiyonlarını bir güvenlik sorumlusu olarak yerine getirirlerdi. Modern kentte olduğu gibi, belirli hizmeti belirli kadrolarla gören; temizlik müdürü, itfaiye müdürü, fen işleri müdürü gibi memurların varlığı geleneksel şehir yönetiminde düşünülemezdi bile. Kaadının görev alanı kuşkusuz şehir sınırları içinde kalmıyordu. O, bir bölgenin yargı ve mülkî amiriydi. Ulaşamadığı kesimlere (bu bir nahiye veya büyük şehirde uzak bir semt olabilir) *ayak naibi* veya *naib* denen yardımcılar atardı. Ayak naibi büyük şehirlerin bir semtinde kaadî adına; esnafın teftişi, narhın uygulanmasını gözetmek ve davalara bakmakla görevlendirilirdi. Hattâ İstanbul kaadısına bağlı olmamakla beraber, protokol ve rütbe bakımından ondan aşağı olan; Eyüb, Galata, Üsküdar kadılarının bölgeleri içinde de ayak naibi denen vekilleri vardı¹⁸³. İstanbul surları dâhilinde ve bilâd-ı selâse denen (Eyub, Galata, Üsküdar) da, kırk nahiye yani "ayak

Örneğin Evliya Çelebi; "Hakim-i Şehr-i Tabhane; buranın hakimi Galata mollasının ayak naiblerindendir" diyor. *Evliya Çelebi Seyahatnamesi*, 1314 tab'ı C. 1, s. 435, 440.

naîbliği” vardı¹⁸⁴. Kaadının görevlerini daha alt kademe yerleşme birimlerinde, yani mahallelerde yerine getirmek ve onun temsilciliğini yapmak ise, mahalle imamlarına aitti. Demek ki mekâna göre bir görev bölüşümü gözönüne alındığında kaadı-naîb-imam hiyerarşisi görülmekteydi. İmam muhtarlıklar kurulana kadar, mahallenin mülki ve beledî amiri sayılabilirdi ve padişah berâtı ile ta'yin edildiğini belirtmiştik. İmam cami vakfından vazife (maaş) alıp; mahalle halkını yangınlarda, güvenliğin sağlanmasında örgütlemek, temizlik işlerine dikkat etmek, nüfus kayıtlarını tutmak ve mahallelinin her biri için üst makamlara karşı kefil olmakla yükümlüydü. Ancak görev yetki, sorumluluk alanı iyice belirlenmiş ve uygulamada kesinlik kazanmış değildir. Gayrimüslim mahallelerinde, imamın görevini papaz ve kocabaşılar yerine getirirdi. Papazlar kendi kilise vakıflarından ödenek almaktaydı. Bu cemaatler de özerk bir yönetime sahip değildi. Çünkü üstlerinde hahambaşılık veya patrikhanenin kontrolü vardı. Rum veya Ermeni patrikhanesi cemaatin papazlarını atar, yayınları sansür eder, sulh yargıcı olarak davalara bakar, okul, yetimhane ve vakıfları denetlerdi, Kilise etrafındaki cemaatin mali bağımsızlığı yoktu. Ulusalcılığın geliştiği 19. yüzyılda, patrikhanenin bu yetkileri ayaklanmalara neden oldu. Ortodoks mezhebindeki Bulgarlar bu nedenle patrikhaneden ayrılmak ve Bulgar eksarhlığını kurmak istediler ve başarılı oldular. Gayrimüslim mahallelerinin imar düzeni onların yetkisi içinde değildi. Bunu kaadı veya onun adına mimarbaşı denetlerdi.

Kadının oturduğu konak, mahkeme ve şehir yönetim merkeziydi. Kendi hizmetkârları, özel kâtipleri ve muhafızları vardı. Bunlar şehir bütçesinden maaş olan, şehir yönetiminin memurları değildi. Böyle bir bütçe ve kurum yoktu.

Kadı beledî hizmeti halka ve esnafa gördürüldü ve onların yükümlülüklerini yerine getirip getirmediklerini kontrol ederdi. Örneğin çarşı esnafı çarşının güvenlik ve temizliğinden sorumluydu. Gerekli giderleri esnaf kendi karşılardı. Esnaf kethüdası ve esnafın *avarız sandığı*'nin sorumlusu olan *avarız mütevellisi* bu görev için kaadıya karşı sorumluydu. Çarşının sokaklarının temizliğini lağımalarının onarımını, çeşme ve suyunun bakım ve onarım giderlerini karşılarlardı¹⁸⁵. Alışveriş ve üretimde düzen ve doğruluğun

¹⁸⁴ Osman Nuri, *Muhtasar Mecelle-i Umur-u Belediyeye*, İstanbul 1341, ikinci tab'ı s. 6.

¹⁸⁵ Esnaf sandığına bakan kişi avarız mütevellisiydi. Çarşının düzen ve temizliği, tesislerin bakım ve onarımı esnafın sorumluluğu altında olup, masraflar sandık temettüünden karşılanırdı. Bu uygulamayı kaadı teftiş ederdi. Durumu canlandırmak için, Musahipzade

sağlanması için lonca kendi içinde sıkı bir denetim kurmuştu. Tabii esnaf gruplarının kuralları yerine getirip getirmediklerini, alış veriş ve imalât nizamına uyup uymadıklarını da kaadı ayrıca denetlerdi.

Şu kadarını belirtmekte fayda vardır ki; lonca düzeni sayesinde, esnaf grupları üzerinde sağlanan kontrol, imparatorlukta modernleşmenin yavaşlığı ve eksikliği yüzünden kolay kolay bırakılamamıştır. Hatta *İttihad* ve *Te-rakki* iktidarı bile esnaf gruplarını lonca mekanizması sayesinde parti kontrolüne almıştı. Tanzimat'tan sonra da esnaf kethüdaları devlet tarafından atanıyorlardı ve bu yolla esnaf üzerinde bir kontrol sağlanmış oluyordu¹⁸⁶.

Kaadının yargıçlık ve noterlik gibi görevleri yanında; vakıf mütevellilerini teftiş, vilâyetlerde de merkezden gelen ferman ve emirleri ahaliye tebliğ, vergi salınması ve toplanmasını yönetmek gibi görevleri vardı. Kaadının, adlî, mülkî, malî ve beledi görevleri H 1241 (1826) yılına kadar üzerinde kaldı. İstanbul kadısının, fonksiyonları ise temelde aynı olmakla beraber; merkezî hükümet yöneticilerinin bazıları, hatta sadrazam ve padişah dahi şehir yönetimine ve güvenliğine müdahale etmekteydiler. Vilâyetlerdeki kadılar o yerin beylerbeyi ve sancak beyinden bağımsızdılar. Kaadının; esnafı teftiş, narh tesbiti, temizlik kontrolü gibi beledi görevlerini bu bütün içinde

Celal Bey'in *İstanbul Efendisi* adlı oyunundan böyle bir sahneyi veriyoruz.

Savleti Ef. (Kadı) = (Yeniçeri neferine) Çeşmeyi yokla.

Nefer = Akmıyor efendim.

Savleti = Ya, peki... Bu ne hal, mecralar taşmış.. Yollardan mürür-u ubur düşvar. Kaldırımlar bozuk. Bu semtin her ciheti çamur deryasına dönmüş. Bu mahallenin ararız mütevellisi, ihtiyararı celb ve ihzar olunsun.

Savleti = Avarız mütevellisi hanginiz?

Mütevellî = Bendeniz efendim.

Savleti = Niçin bakmıyorsun ha, bu mahallenin hususatına sarfedilecek avarız akçası yok mu?

Mütevellî = Var efendim.

Savleti = Pekâlâ mecraların, çeşmelerin tarik-ı hass-ü amiti tamir ve termimine niçin ihtimam olunmuyor... ha... Söylesene.

M. Celâl Bey, *İstanbul Efendisi*, Oyun 2 perde, Kanaat kitabevi, İstanbul 1936, s. 70.

¹⁸⁶ Örneğin 12 Şevval 1283 (17 Şubat 1866) tarihli bir *irade-i seniyye*; “münhal olan İstanbul Sebzeciler Kethüdalığının; taberdaran-ı hassa imamlığından mahreç, Mehmed Han-ı Efendiye tevcih edildiğini” bildiriyor. Gene aynı şekilde; “Yoğurtçular Kethüdalığının'da İstabl-ı amire ikinci hazinedarı Ahmed Ağaya ba'ruus tevcih edildiğini” 10 Ramazan 1281 (6 Şubat 1864) tarihli bir diğer iradedden öğreniyoruz. Başb. Arş. *Cev-Bel.* 12 Şevval 1283 (17 Şubat 1867) tarihli ve 1595 no.'lu irade-i seniyye ve *Cev-Bel.* No. 1931 Ramazan 1281 (Şubat 1864) tarihli İrade.

düşünmek gerekir. Beledî yaptırımların uygulanmasında başlıca yardımcısı *muhtesibtî*. Gene narh tesbitinde de *muhtesib ve esnaf* temsilcilerinden meydana gelen bir kurul kendisine yardım ederdi¹⁸⁷. Altyapısal tesislerin teftişi aynı zamanda bu hizmeti gören vakıfların mütevellilerinin de denetlenmesini gerektiriyordu.

Geleneksel şehir yönetimi birtakım hizmetleri aktif olarak yerine getirecek güce sahip değildi. Örneğin; su, kanalizasyon gibi, temizlik ve itfaiye hizmeti de bazı gruplar ve halk tarafından yerine getirilirdi. Çarşı esnafınca, mahalle aralarının temizliği de, “arayıcı esnafı” tarafından sağlanırdı. Arayıcılar, çöplük subaşısına belirli bir yıllık bedel ödeyerek, çöpleri toplar, deniz kıyısında ayıklayarak işlerine yarayan şeyleri satarlardı. Meydanların temizliği subaşı tarafından acemi oğlanlarına yaptırılırdı. Gene itfaiye görevi de bunlara ve halkın kendisine aitti¹⁸⁸. Anlaşılabacağı üzere; beledî görevler ahalinin ve resmî görevlilerin işbirliğiyle yerine getirilmekte olup, yapıcı ve aktif bir hizmetler bütününden çok, kontrolcü ve yapıcı bir idare ve organizasyon söz konusuydu. Modern belediyenin tersine beledî nizam ve kurallar bütünü, tam anlamıyla kodifikasyona tabi tutulmamıştır, yani derlenmemiştir. Geleneksel şehir yönetiminin kural ve müeyyideleri, yazılı yazısız çeşitli kaynaklar (fermanlar, şer’i kurallar v.s.) ile büyük ölçüde, örf, âdet ve teamüle dayanmaktaydı.

Yeniçerilik 1826’da kaldırıldığında, kaadî yaptırımcı gücünü kaybetti. Aslında çok önceden yeniçeriler eyaletlerde görevlerini yerine getirmeyen bir kalabalık haline dönüşmüşler, şehirlerin yönetimi ve güvenliği bu nedenle pratikte mütesellim ve ayanlara geçmişti. Hatta bazı zengin Balkan şehirlerinde tüccar ve esnaf reisleri bu işleri kendileri yönetmeye başlamıştı. II. Mahmud yönetimi; kadıların mali görevlerini (vergi salıp toplamak) yerine getirememesi üzerine, ön plânda vergi toplamak için yeni bir memur tayin etti. 1826’da başkentte ihtisab nazırlığı, eyaletlerde de *ihtisab müdürlükleri* kuruldu. Şehirlerin güvenlik işleri, esnafın teftişi ve vergi toplanması gibi görevler bu memurlara bırakıldı. Bu görevlerin yeni memurluklara bırakılmasıyla; kaadî yargı organı, noter ve vakıf denetçisi durumuna düştü. H. 1252 (1836)’da kurulan *Evkaf Nazırlığı*; vakıf işlerini yüklenince, kaadılar artık

H. İnalcık, *The Ottoman Empire*, London, 1973, s. 104 ve 154.

¹⁸⁸ Osman Nuri, *Muhtasar Mecelle-i Umur-u Belediyeye*, s. 9.

sadece yargıç olarak kaldılar. İstanbul kaadısı âdeta, temel fonksiyonunu kaybetmesiyle orantılı olarak. 1253 (1837)'de Bab-ı Meşihat (şeyhülislâmlık) binasına yerleştirildi. Zamanla sadrazamlıkla da ilgisi kesilerek, şeyhülislâma bağlandı¹⁸⁹. Taşrada da kaadılarının görev alanları eriyordu.

İhtisab Nazırlığı

İhtisab (hisbâ) kelimesinden gelir. Geleneksel Ortadoğu şehirlerinde ekonomik hayatın ve düzenin denetimiyle görevli memura *muhtesib* deniyordu. Bazı tarihçiler bu görevi pek İslâmî karakterli sayarlarsa da şüphelidir. Daha doğrusu *hisba* müessesesi, uygulamadaki *ihtisab* ve *muhtesib* rejimi tarafından pek daraltılmıştı ve bu çarşı pazar kontrolü Bizans dâhil bütün imparatorluklarda benzer bir memuriyet tarafından yerine getiriliyordu. Çünkü Bizans'ta da aynı görevi *agoranomos* denen bir memur görüyordu. II. Mahmud döneminde kurulan ihtisab nazırlığı adını muhtesibden almıştır. Görev ve yetkileri ise olağanüstü arttırılmıştı. Despotça yönetimin simgesi haline gelen bu memuriyet siyaset dilimizde "ihtisab ağası devrini aratır" gibi bir deyimini yerleşmesine de neden olmuştur.

İhtisab nazırlığı, temelde vergileri toplamak, güvenliğin sağlanması, narhın uygulanması ve zorlayıcı tedbirlerle şehir hayatının düzenini korumak amacıyla kurulmuştur. Bu nedenle ihtisab nazırlığı da yapıcı bir beledi hizmetler bütününden çok, yasaklayıcı ve despotik bir uygulamanın örneği sayılmalıdır. İhtisab nazırının despotik durumunu en iyi belirleyen yönü; kaadının birtakım konularda beyyine (ispat zorunluğu) ile hüküm vermesine karşılık, nazırın beyyine külfetine katlanmaksızın, örfi yetkisini kullanıp ceza verebilmesiydi. İhtisab işleri bir yıl süre ile ihale olunur ve nazırın eline berat verilirdi¹⁹⁰. Yani nazır maaşlı bir memur değildi. Bütçeli ve nizamnameli bir kuruluşun başında da değildi. Güvenlik işlerini yüklenen bir tür müteahhiti.

İhtisab nazırının maiyyetinde, çarşı pazar teftişi yapmak, vergi ve resimleri toplamakla görevli *kol oğlanları* vardı. Bunlar esnafın dükkân ve işyerlerinde ihtisab rüsumunu toplayıp nazıra teslim ederlerdi. Bu resimler; tamga (damga), *mizan*, *evsan*, *ekyal*, *yevmiye-i dekâkin*, *bac-ı bazar* gibi şehir ve kasabalardaki çarşı, pazar ve panayirlarda alınan resimlerdi. Ancak, nazırın koloğlanları hayli yolsuzluk yapmaktaydılar. Haksız resimler alınır veya

¹⁸⁹ Osman Nuri, *a.g.e.*, s. 7.

¹⁹⁰ Osman Nuri, *Mecelle-yi Umur -u Belediye c. 1*, s. 328.

“Ramazaniyye, îydiyye, Paskalya” rüşveti istenirmiş¹⁹¹. İhtisab nazırı esnafı teftiş, narh uygulamasını gözetmek, ahalinin düzene uymasını sağlamakla görevliydi. İstanbul’a izinsiz girişe ve göçe engel olmak, şehrin bekâr nüfusunu kontrol etmek en önemli göreviydi. İhtisab nazırlığı kanlı bir ihtilâl dönemi ve despotizm ortamında kurulmuştu. Baskı ve yolsuzluklar için uygun bir görevdi. Nitekim, gerek başkentte, gerekse eyaletlerde ihtisab rüsumundan ve yolsuzluklardan dolayı şikâyetler arttı ve bu yüzden bazı direniş hareketleri başlayınca, 1249 Ramazan evailinde (1833 Aralık sonu) *ve 16 Cemaziyelevvel 1254* (7 Ağustos 1838)’de çıkan fermanlarla ihtisab resimleri azaltıldı¹⁹², imparatorluğun başkentinde 1845’te bir polis örgütü 1846’da *Zabtiye Müşiriyeti* kurulunca, ihtisab nazırlığının görevi, yalnız narh işleri ve esnaf kontrolü ile sınırlı olarak kaldı¹⁹³. Recep 1258’de (1851 Nisan - Mayıs) ihtisab nazırlığı tamamen silik bir duruma düştü. İhtisab kurumu; ne başkentte ne de eyaletlerde arzu edilen sonucu vermemiş, yıkılan klâsik yönetimin yarattığı boşluğu dolduramamıştı.

Oysa Osmanlı şehirlerinin bazılarında değişen yapı ve beliren yeni ihtiyaçlar, modern belediye idarelerinin bir an evvel kurulmasını gerektiriyordu. İhtisab nazırlığı gibi uygulamalarla bu gereksinimin karşılanamayacağı açıktı. Başkent İstanbul’un ve limanların düzensizliği, salgın hastalıklar, hem yöneticileri, hem tüccar ve diplomatları rahatsız etmeye başlamıştı.

Tanzimat Yöneticilerinin Modern Belediye Anlayışı

Tanzimatçı devlet adamları, Osmanlı şehirlerinin bu düzensiz durumundan rahatsız olmaktaydılar. Aydın mutlakiyetçi grubun önderi *Mustafa Reşid Paşa* daha Avrupa elçiliklerinde iken merkeze yazdığı raporlarda bu konuya değiniyordu. Örneğin bir raporunda; “Dersaadet’te ve sair yerlerde, sık sık yangın çıktıkça, Avrupa gazeteleri işi ele alıp; bu ahşap binaları yakmak için mi bu kadar para sarfıyla inşa ediyorsunuz, acaba memleketinizde taş ve tuğla yok mudur, diye sormaktadırlar.” diyor ve devamla; “Bina yapımı ve imar işlerinin gelişmesi için Avrupa’ya şimdiden 10-15 çocuk gönderilmesi gerektiğini” yazıyordu¹⁹⁴. Kısacası; büyük şehirlerde modern şehir hiz-

Osman Nuri, *a.g.e.*, s. 333.

¹⁹² A. Vefik, *Tekâlif Kavaidi*, C. 1, 1249 Ramazan (Aralık 1833) te çıkan emr-i ali sureti için bkz. sh. 119-123, 16 Cemaziyelevvel 1254 (7 Ağustos 1838) tarihli emr-i âli içinse bkz. s. 123- 139.

¹⁹³ Osman Nuri, *Mubtasar Mecelle-i Umur-u Belediye*, s. 10.

¹⁹⁴ Cavid Baysun, “M. Reşid Paşa’nın Siyasi Yazıları,” *İ.Ü.E.F. Tarih Dergisi*, Eylül 1960

metlerinin yerine getirilmesi, ulaşım, su, konut, sağlık sorunlarının çözülmesi Tanzimatçıların başlıca isteklerindendi.

Bu türden yapısal değişmeye ve gereksinime dayanarak kurulan belediyeler; hiçbir zaman mahalli demokrasinin geliştirilmesi, özerk bir komün yönetiminin varlığı gibi amaçlar düşünülerek örgütlendirilmemiştir. Devrin Osmanlı hukukçuları da yerel yönetim kuruluşlarının başında gelen belediyeyi; adem-i merkezîyet, siyasal katılma gibi kavramlar açısından ve mahalli önderlerin politik eğitim göreceği kurumlar olarak düşünmemişlerdir¹⁹⁵. Osmanlı yönetim sisteminde belediye ve köy ayrı ayrı statüye bağlanmıştı¹⁹⁶. Bu ikiliği gerektiren şartlar üzerinde durduk. Kısacası Türkiye yerel yönetiminde köyler ve belediyeleri ayrı üniteler olarak ele almak ve ayrı statülere bağlamak geleneği de Tanzimat döneminin yönetim reformlarıyla başlamıştır.

19. yüzyıl boyunca yeni belediye örgütü mahallelere, kırsal alanda da nahiye ve köylere inemedi. Mahallelerde halk gene birtakım hizmetleri kendileri gördüler, daha doğrusu görmediler. Yeni belediye, eski yaptırımcı otoriter yönetimin bıraktığı boşluğu dolduramamıştı. 20. yüzyıl başında *Osman Nuri* Bey; “belediyeler zabıta-yı belediye konusunda aciz içindedir. Bugünkü usul, Tanzimat öncesiyle karşılaştırılsa, hiç şüphesiz eskisi daha iyidir diyor ve “kadıların teftiş ve ceza selâhiyeti kaldırılacağına ıslah edilse belediyelerimiz kalkınırdı. Londra Belediye Reisi Lord Maire’in yargıç ve ceza veren bir reis” olduğunu ilâve ediyordu¹⁹⁷. Burada Osman Nuri Bey’in hükmünü eleştirmek gerekmiyor. Kuşkusuz eski sistemin ıslahı veya reorganizasyonu da mümkün değildi. Yeni belediye örgütü çöken bir sistemin kontrolcülüğünü tarz olarak benimseyemezdi. Ancak, yeni belediyelerin de modern kentlere özgü aktif hizmetleri getiremediği, o çağın yazarlarınca haklı olarak hep tekrarlanmıştır.

Diğer yandan yeni belediye örgütü ve şehirler için gerekli sağlık hizmetleri ve bununla ilgili düzenlemelerin yer yer tepkiyle karşılandığı da bir

CXI, sayı 15, s. 124.

¹⁹⁵ Örneğin İsmail Hakkı Bey belediye için; “Mahalli halk kendi ihtiyaç ve meselelerini daha iyi bilip, bu babda meselelerini hal hususunda, daha kabiliyetli ve faal olup, gösterecekleri gayretten kendileri de faydalanırlar. Bu sebeple böyle vazifelerin ifası, Memalik-i Osmaniye’de o yer ahalisine bırakılmıştır. (İdare-i mahsusa) Bu işe de İstanbul’dan başlanıp diğer yerlere yayılmıştır.” diyor. İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, sh. 337. Burada anlaşılacağı üzere yazar sadece görev bölüşümünü söz konusu ediyor.

¹⁹⁶ A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, TODAİE yay. Ankara 1969, s. 120. Osman Nuri, *MUB*, s. 1369.

gerçekti. Daha Tanzimat döneminin başlarında, birçok yerlerde karantina uygulamasına karşı direnişler ve memurları öldürme olayları görüldü. Yeni belediye örgütlerinin kurulması, ahalide yeni vergiler alınacağı şüphesini yarattı ve tepkiler doğdu. İlerde göreceğimiz gibi, her sınıf halk bu tür girişimleri eleştirdi, karşı durdu. Nihayet, belediye idarelerinin yeni organlarının seçim yoluyla kurulması prensibi, imparatorluğun sonuna kadar yöneticiler tarafından sık sık ertelendi ve uygulanmasından kaçınıldı.

Bu şartlar altında temelleri atılan modern Osmanlı belediyelerinin; bürokratik yapısı, malî gücü, halkla ve merkezî hükümet organlarıyla olan ilişkileri ve hizmet düzeni yönünden, günümüz belediye idarelerinin olumsuzluklarına sahip olduğunu görmekteyiz. Başkent İstanbul'daki kuruluş; imparatorluğun ilk belediye yönetimi olmuştu, ama belki ilk başarılı örnek değildi. Vilâyetlerde önemli merkezlerdeki belediyelerin bazıları ilk vilâyet nizamnamesine dayanılarak kurulurken, bazı yerlerde geç ve güç kurulabildi. Belediyeler; başkanından, hademesine kadar merkezî hükümetin kadroları içinde ve hükümetin bütçesiyle kurularak işe başladılar.

İstanbul'da Şehremanetin Kurulması

İstanbul 19. yüzyıl ortalarında yarım milyonu aşan bir nüfus barındırıyordu. Ama büyük şehrin temizlik ve düzeni sadece evlerin içindeydi. İstanbullular kapılarının dışındaki şehri güzelleştirmek ve temiz tutmak; çağdaş ulaşım araçlarını, aydınlatma ve diğer kentsel hizmetleri getirmek konusunda ortak hareket edebilen ve bir belediye örgütüne sahip olabilen hemşehriler değillerdi. Bunun nedeni İstanbulluların tembelliği veya şehirlerini sevmemezlilikleri değildi. Tam tersine İstanbul halkı; yangın çıktığında, mahallede bir cenaze olduğunda veya semt çeşmeleri ve suyolları işlemez hale geldiğinde, herhangi bir Avrupa şehrinin halkında görülmecek derecede gayretli ve ortak bir yardımlaşma havasına girebilirlerdi. Üstelik şehirlerini de çok sever ve orada yaşamakla iftihar ederlerdi. Eksik olan kendini yönetme geleneğiydi.

Zenginleşemeyen bir imparatorluğun başkenti, işlemez duruma gelen eski kurumların yerine yenisini koyamamıştı. Üstelik bu harap ve güzel şehir, eskisinden çok daha yoğun biçimde uluslararası ticaretin uğrak yeri olmuş; gelip giden yabancıların sayısı artmıştı. Yüz yıldır Anadolu ve Rumeli'den bir göç de başlamıştı. Şehrin beslenmesi, temizliği yanında güvenliği ciddi

bir sorundu. Şehir bu çıkmazın içinde bocalarken bardağı taşıran son damla Kırım Savaşı oldu. İstanbul'a hergün gemiler dolusu asker ve malzeme geliyordu. Bu kalabalığı ve erzakı taşıyacak yük arabaları dar yollarda kalıyor, hastane otel ve pansiyon yetişmiyor, başgösteren salgın hastalık tehlikesi önlenemiyordu. Babiâli'deki yöneticilerin çaresizliğiyle, yabancı diplomatların tenkit ve istekleri bir panik havası yaratmıştı. Babiâli şehir yönetimini ve günlük hizmetleri yürütecek, İstanbul'u modernleştirecek bir örgüte gereksinim duydu. 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1854) tarihinde yayınlanan resmî bir tebliğ ile İstanbul *Şehremaneti* kuruldu¹⁹⁸. Bu tebliğde; "İstanbul ve bağlı semtlerinde, Şehremaneti adıyla yeni bir memuriyet kurulduğu ve bir de Şehir Meclisi kurulmasının, Meclis-i Ali-yi Tanzimat'ta kararlaştırıldığı, İhtisab Nezaretinin de lağvedildiği" bildiriliyordu. İhtisab Nezareti belirtildiği üzere, zaten bu dönemde fonksiyonları azalan bir makamdı. Güvenlik ile ilgili görevleri Zabtiye Nezaretine geçmiş, mali fonksiyonları elinden alınmıştı. Şimdi beledî denetim görevi de Şehremanetine devrediliyor ve ihtisab sözü ve kurumu ortadan kalkıyordu. Şehrin beledî işlerini görmek için kurulan yeni örgüte "Şehremaneti" denmesi bazı yazarlarca, Fransızların "prefecture de la ville" sisteminin taklit edilmesine bağlanıyor¹⁹⁹. Gerçekte klâsik Osmanlı şehir yönetimindeki Şehremini, mimarbaşının yanında imar işlerinin malî ve idarî yönleriyle uğraşan memurdu. Bu eski memuriyetin yenisi ile görevsel anlamda herhangi bir bağı yoktur.

Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliyye yeni kurulan organın görev ve statüsünü 27 Ramazan 1271 (13 Haziran 1854) tarihli bir nizamname ile düzenledi²⁰⁰. Nizamname; Şehremanetinin Meclis-i Valâ'ya bağlı olduğunu açıkça

¹⁹⁸ *Tak-Vek.* 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1854) tarihli 529 No'lu nüshada çıkan resmi tebliğ:

"Der saadet ve bilâd-ı selâsede mutavattın ibadullahın kâffe-i hevayic-i zaruriyelerinde teşkilât-ı mukteziyenin kemayanbağı icrası ve sair haseniyat-ı belediyenin esbab-ı icabiyesinin istihsal ve ifası hususlarının nizamât-ı kavîyye rabtiyle ve Şehremaneti ünvanıyla bir memuriyet-i cedide yapılması ve icab edenlerden mürekkeb Şehir Meclisi namıyla bir meclis dahi teşkil olunması, Meclis-i Ali-yi Tanzimatta karargir olmasına mebnî; şu halde İhtisab Nezaretinin lağvı tabiiyet-i maslahat icabından olmasıyle, Tırhala valisi devletlu Mehmed Paşa hazretlerinin mahdumu Amasya mutasarrıf-ı sabıkı, saadetlu Salih Paşa'nın ezher-i cihet-i hüs-ü iktidar ve liyakat ve ehliyeti bulunmasıyle, işbu Şehremaneti memuriyet-i cedidesinin paşa-i mumâileyh uhdesine tevcihi hususuna, irade-i seniyye-i hazreti Padişahı şerefsudur buyurularak, icabı icra kılınmıştır."

¹⁹⁹ Osman Nuri, *M.U.B.*, C. I, s. 1369.

²⁰⁰ Şehremaneti Nizamnamesi tümü Osman Nuri, *M.U.B.*, C. 1, s. 1374 1375'de yer

belirtiyordu, yani Emanet merkez hükümetin (Babiâli'nin) bir şubesi olarak kurulmuştu. Emanetin üst organı gerçekte daha da çoktu; vergi koymak ve toplamak için Maliye Nezaretine, kaldırım yapım ve onarımı için Umur-u Nafia Nezaretine, güvenlik işleri için Zabtiye Nezaretine, esnafın teftişi ve fiyat kontrolü gibi konular için Ticaret Nezaretine başvurulacaktı. (md. 12) Bol yazışmalı, çok geniş görevli ve az yetkili; başarısızlığa mahkûm bir organ kurulmuştu.

Şehremaneti; şehirde zaruri ihtiyaç maddelerinin sağlanmasına ve bulundurulmasına dikkat edecek, narh koyacak ve uygulatacak, yol ve kaldırım yaptırıp onaracak, temizlik işlerini, esnafın kontrolünü üstlenecekti. Dahası var, mâliyeye ait olan vergi ve resimleri toplatıp hâzineye teslim edecekti. Bu son görevin belediyecilik ile ilgisi yoktu. Babiâli, Şehremanetine eski kaadılarının ve ihtisab nazırlarının görevini yüklemişti.

Geleneksel şehirlerde gıda maddelerinin sağlanması (hele bu şehir İstanbul gibi büyükse) ve istifçiliğin önlenmesi için; mecburi tekellerle taşıtma gibi despotik bir örgütlenmeye başvurulurdu. Örneğin bazı gemi kaptanları İstanbul'a belirli fiyattan buğday taşımak için yükümlü tutulmuştu. Gene bazı kasaplar (celebkeşan) İstanbul'un ve ordunun et ihtiyacını belirli fiyattan karşılardı. Esnaf reisleri kendi meslektaşlarını, devlet de onları kontrol ederdi. Bu kontrol; fiyat ve kalitenin saptırılmaması ve karaborsacılık yapılmaması içindi. Liberal ekonomik düzene geçen toplumda böyle bir örgütlenme gerekli değildi. Piyasa mekanizması sorunu çözümlerdi. Örneğin 1855 yılında Meclis-i Valâ narh uygulamasını büyük ölçüde kaldırınca, şehre gelen maddelerin bollaşıp ucuzladığı bile görüldü. Narh; meclis-i valâ, meclis-i vükelâ kararları ve padişahın onayıyla ekmek ve et dışında bütün maddelerden kaldırıldı²⁰¹. Ekmek üzerindeki narh ise belediyelerimizin tipik bir görevi olarak halen devam etmektedir. Çarşı, pazarın ve esnafın teftişi ise despot bir biçimde süregitti.

Şehremanetinin Organları

Şehremanetinin organları, bu organların üyelerinin göreve getirilme ve çalışma biçimi; her şeye rağmen eski geleneğin bir ölçüde devam ettiğini gös-

almaktadır. Bununla beraber bu nizamname Padişah tarafından tasdik edilemediği için lâyiha olarak kaldı.

²⁰¹ *Tak-Vek*. 4. Rebiyulevvel 1272 tarihli tebliğ Nr: 610 ayrıca bkz. Osman Nuri M.U.B., C. 1, s. 467-469.

termektedir. Emanetin karar ve yürütme organları; şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı. Şehremini Babıâli'nin seçimi ve padişahın iradesiyle tayin ediliyordu. Kendisi aynı zamanda Meclis-i Valâ'nın tabii üyesiydi. (3. md) Böylece merkezî hükümetin eskiden olduğu gibi, halen başkent beledi işlerini bizzat yürütmek ve yönetime müdahale etmek eğiliminde olduğu görülmüyordu. Şehremini, şehir meclisine başkanlık ederek alınan kararları uygulayacak, muavinleriyle birlikte çarşı, pazar ve sokakları teftiş edecekti. (14 md) Adeta İstanbul kaadisi veya ihtisab nazırını hatırlatan bu göreve; ilk olarak 1854 Temmuz'unda sabık Amasya Mutasarrıfı Salih Paşa'nın atandığı görülmektedir²⁰². Şehreminin iki muavini olup, bunlar Şehir Meclisi'nin tabii üyesiydiler. Muavinlerin de Babıâli tarafından tayin edildikleri anlaşıyor²⁰³.

Şehremanetinin karar ve istişare organı olan Şehir Meclisi'nin kuruluş biçimi de klâsik dönemin kalıntısıydı. Meclis, "İstanbul'da oturan her sınıf tebâ-yi Osmani'den ve esnafın muteber ve mutemedinden tayin edilecek" üyelerden kurulacaktı. Üye sayısı on iki olup, şehremini ve muavinleriyle birlikte on beş ediyordu. Meclis normal olarak haftada iki kere toplanacak, gerekirse şehremini de toplantıya çağıracaktı. Üyeler Meclis-i Valâ'nın kararı ve padişahın iradesiyle atanıyorlardı. Üyelerin dördü her yıl kur'a ile yenilenecekti. Narh usulü kaldırılana kadar Meclis narh tesbiti de yapardı. Bu âdeta kaadının narh tesbiti için uyguladığı usulü andırmaktadır. Klâsikte de narh; kadı tarafından Şehir Meclisi'nin benzeri bir kurulla birlikte tesbit edilirdi²⁰⁴. Gene esnaf düzeninin gözetilmesi ve esnaf arasındaki anlaşmazlıkları çözmek de, meclisin görevlerindendi.

Şehir Meclisi, sözde modern belediyelere yakışır konuları da görüşecek, karara bağlayacaktı²⁰⁵. Yol-kaldırım yapımı, temizlik düzenine ilişkin

²⁰² Başb. Arş. *Cev-Bel.* Za 1271 tarihli ve 4917 No'lu Sadaret hükmü... Bu tayin Lütfi Tarihi, C. 9 ve Tak-Vek. 2 Zilhicce 1271-529 No.lu nüshada da bildirilmektedir.

²⁰³ Nizamnamede bu tayin konusu açık olmamakla beraber *Tak-Vek.* 1 Zilkaade 1272 (5 Temmuz 1855) Nr: 544'deki tebliğ; "Şehremanetine işin fazla olmasından dolayı, izzetli Vefik Beyin muavin olarak Meclis-i Valâ tarafından tayin olunduğunu" bildiriyor.

²⁰⁴ Nizamnamenin 6. md.si; Meclisin bu görevi için şöyle diyor; "Şehir Meclisi ahalinin hevacicinden olan eşyanın vakt ü zemaniyle vürud ve tedarikine ve narh-ı eşyaya dair kâffe-i hususatı aleddevam müzakere idüb, karar-ı müzakeratı Şehremini bulunan zat icra edecektir, ve esnaflık nizamatına ve iki esnaf arasında olan münazat müteallik davalar dahi, meclisinde rüyet olunacaktır."

²⁰⁵ 9 Zilkaade 1271 (24 Temmuz 1854) tarihli bir tezkire-i maruzada kurulacak Şehir meclisi ve vazifeleri sayılıyor. Bkz. Osman Nuri, *M. U.B.*, C. 1, s. 1372.

hizmetleri düzenleyecek ve bunlar için nizamname taslakları hazırlayarak Babâli'ye sunacaktı. Nizamnameler padişahın onayıyla yürürlüğe girecekti. Meclisin beledi hizmete ilişkin aldığı kararları şehremini uyguluyacaktı. Günlük hizmetler “Umur-u hayriyye” olarak, vergi toplamak ve nizamname hazırlamak gibi işlerse “umur-u külliye” olarak nitelendiriliyordu. Önemli karar ve nizamname taslakları hep Babâli'ye sunuluyor onaylanması ve yürürlüğe girmesi zaman alıyordu. Belediye örgütünün özerklik bir yana, ehil ve işlek bir çalışma düzeni bile yoktu.

Merkezi hükümet başkentini yönetimini, klâsik Osmanlı devrindeki gibi en ufak ayrıntılarına kadar düzenlemeye devam ediyordu. Gerçekte başkent belediye idarelerine hükümetin müdahale etmesi, gerek o devirde, gerekse bugün sadece ülkemize özgü bir olay değildir. Ancak Babâli bu konuda aşırı bir tutuma sahipti. Bu tutum sırf İstanbul'a özgü olmayıp, taşra belediyeleri üzerinde de kendini hissettiriyordu. O kadar ki, bir resmî tebliğe göre, şehirlerin temizlik ve sağlığı için, bazı dükkân ve imalâthanelerin başka yere nakli gerekirse; İstanbul'da Şehremaneti, vilâyetlerde de memleket meclisleri bir mazbata ile Babâli'ye müracaat edecek ve Babâli bunu olumlu bulursa, padişaha sunacak ve işlem ancak padişah iradesiyle mümkün olabilecekti²⁰⁶. Belediye özerk bir örgüt değildi, ama kaadî ve ihtisab nazırı geleneği sürdürdüğünden, modern örgüt olma anlayışı da yerleşmiyordu.

Bununla beraber Şehremaneti eski Osmanlı şehir yönetiminde olmayan bir yenilik getirdi. Belediye yönetiminin koyduğu nizam ve kuralların yazılı şekle döküldüğü ve derlendiği (kodifiye edildiği) görülüyordu. Klâsik şehir yönetiminin koyduğu kuralların; uygulamadan ileri gelen, örf, âdet ve teamüller ile çeşitli ferman, buyrultu ve şer'î kurallar bütünü olduğunu gözönüne alırsak, şehir yönetimi bu alanda muasır dünya ile uyum recine girmişti denebilir.

Şehir Meclisi'nin görevlerinden birinin; esnaf arasındaki davaları çözmek, ve esnaflık düzenine uymayanları cezalandırmak olduğunu belirtmiştik. Bu gibi davalara bakmak için: Şehremini muavinlerinden birinin başkanlığında, meclis üyelerinden iki kişinin bulunduğu bir gün toplanacak ve divan üyelikleri de her gün sıra ile değişecekti. Esasında nizamname bu komisyona bir isim vermemekteydi²⁰⁷. Komisyon eski İhtisab Divanı'nın bir devamı

²⁰⁶ *Tak-Vek.* 9 Şaban 1272 (15 Nisan 1855) Nr: 540, resmi tebliğ.

²⁰⁷ R. Ziyaoğlu, *İstanbul Kadıları, Şehreminleri ve Belediye Reisleri*, İsmail Akgün Matb. İstanbul 1971, s. 85, bu Osman Nuri'nin *Şehreminiler* adlı eserinden hemen tamamen faydala-

olmalıdır, kaldı ki bu komisyonun her gün kurulup çalıştığına dair bir kanıt yoktur. Bu sözde komisyon çalışırken, ihtisab ağası yöntemi uygulanıyordu. Özellikle ilk şehreminlerinden Hüseyin Bey zamanındaki şu görüntü ilginçtir. Her gün Emanete gelen Şehremini, yerini alır. Belediye kavasları suçlu esnafı ve yasalara uymayanları getirip, defterden suçunu okurlardı. Şehremini 3-5 gün hapis cezası verir, verdiği cezaya itiraz edilirse bu isyan sayılıp ceza iki misli arttırılırmış. Böylece Şehremini'ne tanınan yargı ve ceza yetkisinin, ihtisab usulündeki gibi despotça ve süratle uygulandığı görülüyor. Ancak yargı örgütü kurulunca, belediyelerin bu sefer de kendi görev alanlarına giren davalara bakıp ceza verme yetkileri bile alındı. Nizamname güya Şehremaneti'nin vereceği cezaları ve suç sayılan hareketleri açıklamak, kesinlik vermek istemişti. Ancak uygulama ihtisab usulünün keyfiliklerinden kurtulamadı. Şehremini'nin başlıca görevlerinden birisi, yanında muavinler de maiyyeti olduğu halde çarşı ve pazar teftişinde bulunmaktı. Nitekim 1858-60 yılları arasında Şehremini olan Hüseyin Bey, bu nedenle tipik bir ihtisab ağası gibi hatırlanmaktadır²⁰⁸.

Aslında yapım-onarım işlerinin Nafia Nezareti ve İslah-ı Tarik Komisyonu, güvenlik işlerinin Zabtiye Müşiriyeti, su ve lağım gibi alt yapısal tesislerin bakım ve onarımın Evkaf Nezaretince yerine getirildiği bir şehirde; Şehremaneti ve Şehremini'ne esnafın kontrolü ve cezalandırılması, bunların vergilerinin toplatılması dışında önemli bir görev de kalmıyordu.

Mali Durum ve Personel

Emanetin bütçesi ve gelir kaynakları da bu yapısına uygun olarak yetersiz ve gerçek olmayan kaynaklardı. Kaldı ki Şehremaneti'nin kendisine ayrılan gelir kaynaklarından yeterince yararlanamadığı da açıktı²⁰⁹. Vergi kay-

nan bir çalışmadır. Tümerkan bu komisyonu. Belediye Encümeni karşılığı olarak değerlendirir ki hatalı bir hükümdür, Bkz. S. Tümerkan, *Türkiye'de Belediyeler*, s. 15 Mehmed Galib, "İhtisab Ağalığı" *TOEM* cüz 9, s. 25 İstanbul 1911.

²⁰⁸ İsmi geçen Şehremini Hüseyin Bey falaka, derhal dükkân kapatma gibi cezaları ile tanınırmış. Bu zat gayet ilginç cezalar da verirmiş. Bu tuhaflikları ve despot davranışlarıyla modern bir belediye amiri olmaktan çok, son ihtisab nazırlarından biri olarak anlaşılmış olmalıdır.

Osman Nuri, *Şehreminiler*, İstanbul Şehremaneti matbaası 1927, s. 66-80 arası.

²⁰⁹ Örneğin Emanet muhasebesinin, 1278 Eylül (1861) ayı kayıtlarından yapı ruhsatiye harcı olarak, sadece 41455 kuruşluk bir meblağ tahsil edilmiş görülüyor. Bu inşaat mevsimi için düşük bir gelirdi. Başb. Arş. *Cev-Bel*. 17 Rebiülahır 1279 Nr: 3049 (12 Aralık 1862)

nakları saptanmamıştı ve iyi toplanamıyordu. Muhasebe teknikleri ilkeldi ve muhasebe ofisi gelişmemişti. Bir kere Şehremaneti Nizamnamesi, örgütün gelir kaynaklarına ve bütçesine dair hiçbir hüküm içermiyordu. Şehremaneti Babiâli'nin günü birlik verdiğiyle yaşayacaktı. Emanete kaldırım yapım ve onarımı için, hazine tarafından ayda 100.000 kuruş hesabı ile her yıl 2000 kese yardım yapıldı. Zaten başkentin kaldırım ve yollarının yapımı ve onarımı için, Tanzimat devri başlangıcından beri, bedeli hâzineden ödenen bir faaliyete girilmişti²¹⁰. Belirtilen nedenden, yani belediyelerin mali kaynak ve örgütlerin noksanlığından ötürü kentsel alt yapı inşaatı taşrada da, İstanbul'da olduğu gibi merkezi hükümet tarafından yapılmaktaydı²¹¹.

Şehremaneti'nin kuruluşundaki temel amaç; şehrin düzenlenmesi ile ilgili işlerin devlet işlerinden ayrılması ve özellikle tek örgütün yetki alanına bırakılmasıydı. Fakat bu amacın gerçekleşemediği de görülmekteydi. Şehremaneti bütçesi, personelinin atanması gibi konuları Babiâli onaylıyordu. Şehremaneti kuruluş döneminde; kendi gelir kaynaklarına sahip değildi, giderleri de devletçe ödenirdi. Topladığı rüsumatı ise mâliyeeye teslim ederdi. Yani bu durumda bağımsız bir komün mâliyesinden söz edilemez²¹².

Bir belediyenin mutlaka teknisyenlerden ve beledi kolluk görevlilerinden oluşan personeli olmalıdır. Ancak ne gariptir ki, hazırlanan nizamname mühendislerden söz ettiği halde, böyle bir personelin varlığına rastlamadık. Zaten mühendisi Şehremaneti değil, hükümet tayin edecekti. İkinci grup görevliler Şehremaneti kavalırları veya "Şehir kavalırları"dır. Bunlar ya ofiste kitabet hizmetinde kullanılan, ya da (tebdil) adıyla çarşı pazar denetleyen memurlardı. Ne var ki, tebdillerin sayısı da 1858 yılında 30'dan 10'a indiril-

tarihli harç defteri; Harç defterinin kayıt sistemi ve benzeri belgeler dönem içinde mükemmelden çok uzak bir muhasebe sisteminin varlığını göstermektedir.

²¹⁰ Örneğin; "Beşiktaş Rum Ali Ağa Mahallesi tarihiyle, Uzuncaabada kadar yapılan kaldırımın 8061 kuruş bedelinin Maliye Hâzinesinden tesviyesi'ne dair.

Başb. Arş. Cev-Bel. 25 Muharrem 1282 (22 Haziran 1865) tarihli ve 328 No'lu pusula Gene; "İstanbul'da Şehremaneti Karakolhanesi önünden Samatya Caddesi ile Odabaşı Karakolhanesi önüne kadar olan kaldırımaların 8800 kuruşla yaptırılması"na dair, Başb. Arş. Cev-Bel, 25 Muharrem 1282 (22 Haziran 1865) tarihli ve 330 no.'lu pusula.

²¹¹ Örneğin; "Ohri kazasında 25 çeşme suyunun temizlenmesi için; gerekli masrafın ebniye tertebinden, mâliyece tesviyesine" dair, Başb. Arş. Cev-Bel. 26 Ramazan 1281 (24 Şubat tarihli 326 no.'lu pusula.

²¹² Ö. Celal Sarc, *Türkiyede Komün Mâliyesi-Komün Bilgisinin Esas Meseleleri* (Konferanslar Serisi), İstanbul Üniv. Hukuk Fak. Neşriyatı No. 2, İstanbul 136, s. 125.

di²¹³. Doğrusu çarşı-pazar teftişi de Şehremaneti'nin yeteneği dışına çıkmış gibi görünüyor. Daha bu tarihteki nizamnameler; şehrin yangın yerlerini düzenlemek için harita ve plân hazırlanmasından söz ettikleri halde, bu gibi çalışmalar da çok sonrasına aittir.

Başarısız Bir Kuruluş

Şehremaneti kurulalı 3-4 ay olmasına karşın, göze çarpan hiçbir faaliyet yoktu. Yapılan iş toplanmak, konuşmak veya gösterişli birkaç teftiştten ibaretti. Şehremanetinin başarısızlığını, önce Şehremini Salih Paşa'nın "havsala-i cerbezeseinin kâfi olmadığına" bağladılar ve Paşa'yı azlettiler. Yerine Hacı Hasan Bey geldi. Herhalde emanetin başarısızlığının nedenlerini, şehreminin kişiliğinde aramak alışılmış bir usul oldu. 1855-76 yılları arasındaki yirmi yıllık devrede, İstanbul'da 19 tane şehremini değiştirildi. Osman Nuri Bey'in belirttiği üzere;²¹⁴ "İhtisab Nezareti'nin ismi, Şehremanetine tebdil edilmekle, İstanbul belediye teşkilâtının esasında bir yenilik vücade getirilememişti. Çünkü, Şehir Meclisi'ni teşkil edecek olan ahâlî ve esnafın ileri gelenlerinin, bu işlerdeki vukuf ve tecrübeleri nakıs ve hiç menzilesinde olduğu gibi, riyasetlerinde bulunan şehreminlerinin vukuf ve malûmatı da ihtisab nazırlarından yukarı değildi. Zaten Emanetin kuruluş nizamnamesi dahi Meclis-i Valâ'da tetkik ve kabulle yürürlüğe girememişti." Gerçekten de 19. yüzyıl Osmanlı belediyesinin sorunlarının başlıcası; şehir halkının yönetime aktif bir yardımcı olarak katılamayışındır. O gün bugün, bu yapısal hastalık sürmektedir. Şehir halkı ve esnaf temsilcilerinden meydana gelen şehir meclisinin yararlı olamayacağı kesindi. Çünkü bu gruplar ne görüşleri ne de yetenekleri bakımından; 19. yüzyılın yoğun uluslararası trafiğine açılan bir liman şehrinin yönetiminde, söz sahibi olacak durumda değildiler.

Bu nedenle Şehir Meclisi ve benzeri organlar, etkin bir karar ve denetim veya danışma organı olamadan kalmışlardır. Şehremanetinin başarısızlığı, Babiâli'yi bu konuda bazı tedbirler almaya zorladı. İlk olarak Meclis-i Valâ üyelerinden Emin Muhlis Efendi başkanlığında; "Teba-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'den bazı zevat ile Dersaadet'te familyasıyla mukîm olup, yerli ahaliden addedilen, bazı teba-i ecnebiyyeden vukuf ve malûmat erbabı

Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 943-44, Sıddık Tümerkan, *Türkiyede Belediyeler*, s. 17, Şehremaneti Kavaslarını Şehremaneti meclisi kefilli ve edebli kimselerden seçip tayin edecekti.

²¹⁴ Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1376.

olanlardan” mürekkep bir İntizam-ı Şehir Komisyonu (comissione Municipale) teşkiline teşebbüs edildi ve 4 Ramazan 1272 (9 Mayıs 1855) tarihli bir İrade-i seniyye ile komisyon resmen kuruldu²¹⁵.

İntizam-ı Şehir Komisyonu

Başarısız deneyim gözden geçirilecek ve belediye örgütünün yeniden kurulması için öneri ve projeler görüşülüp uygulamaya konacaktı. İntizam-ı Şehir Komisyonu bu konuları bilen adamlardan kurulmalıydı; Osmanlı uyruklu, yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş (!) Müslüman ve gayrimüslim kişilerle, başkentteki bazı tanınmış ecnebiler üye olarak alındı. Komisyon; cadde ve sokakların düzenlenmesi, temizlik, aydınlatma gibi beledî hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulmuştu. Komisyonunda nüfuz sahibi zengin ecnebilerle, Osmanlı memurlarından olup bu işlerden anlayan kimselerin bulunmasına özellikle dikkat edilmişti. Nitekim ecnebi üyelerden Antoine Alléone; zengin bir banker ailesinin mensubuydu. Gene ecnebi üyelerden Revalâki; İngiliz tebalı bir Rum’du ve sefirler ve nazırlar arasında hayli nüfuzu olup, Babıâli ve Beyoğlu arasında aracılık yapardı. Osmanlı tebasından olan diğer bir üye, Ohannes Çamiç sonraları imparatorluğun ilk gayrimüslim nazırlarından oldu. Gene üyelerden Avram Camondo Efendi, Galata’nın Musevî bankerlerinden olup, Reşid Paşa’nın da sarrafı idi. Bu kişi, Altıncı Daire-i Belediye Meclisi’nde üye iken, yaptığı arsa spekülasyonuyla şöhret bulacaktı. (Fakat Kamondolar Musevî toplumunun modern eğitime geçmesinde büyük rol oynadı, zamanla Fransa’ya göçüp orada meşhur bir banker sülale oluşturdular. İkinci savaşta aile savaş içinde ve toplama kampında tamamen tarihe karıştı.) Ermeni zenginlerinden, *Cezayirli oğlu Mıgırdıç* ise gümrük iltizamı ile zengin olmuştu. Kendisi 1852 yılında Ayvansaray-Hasköy arasındaki “Yahudi Köprüsü” denen tahta köprüyü yaptırmıştı. Bu köprü 1862’de yandı. Mıgırdıç sonraları iflas ettiğinde uyruğunu değiştirmişti. Diğer üyeler ise; Hüseyin Hüsam Efendi, Franco ben Bericole, Harmanos ve Mehmed Salih Efendi idi. Mehmed Salih; Mekteb-i Tıbbiye’nin ilk mezunlarından olup, Encümen-i Daniş üyesi ve Beynelmilel Karantina Komisyonu’nda Osmanlı delegesi idi. Dil bildiğinden bu gibi komisyonlarda daima temsilci olarak görevlendiriliyordu²¹⁶.

Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1377, s. 1379 da irade-i seniyyenin sureti aynen alınmıştır.

²¹⁶ Bu üyeler hakkındaki bilgi için Bkz. Osman Nuri, *M.U.B.*, C 1, h. 1410-1412 ve aynı yazarın *Şehremînleri*, s. 24-26.

Bu kozmopolit yapılı ve nüfuzlu kimselerden kurulu komisyon, çok geçmeden Ticaret Nezareti'ne nakledildi. Burada çalışmalarına devam eden üyeler; birkaç yıl sonra 1857'de dağılmadan evvel, hükümete bazı tavsiyelerde bulundular. Komisyon Babiâli'ye İstanbul'un istenen uygar düzeye çıkması için; kaldırım ve kanalizasyonun yapılması, sokakların temizliğinin sağlanması, cadde ve meydanların aydınlatılması ve yolların genişletilmesini öneren bir mazbata sundu. Asıl önemlisi; belediye örgütüne düzgün işleyen bir muhasebe bürosunun gerektiği üzerindeki tavsiyedir. Bu tavsiye uzun zaman yerine getirilememiş olmalı ki, İkinci Meşrutiyet'te Topuzlu Cemil Paşa; perişan bir Şehremaneti muhasebesini Duyun-u Umumiyyeden uzman getirterek düzelttiğini hatıratında naklediyor²¹⁷.

Komisyon bu görevlerin yerine getirilmesini sağlamak için; belediye-yeye ayrılacak gelir kaynaklarını da belirtmişti. Belediye hizmetleri için şehir halkından bazı yeni vergiler alınması ve bazı kaynakların belediyeye tahsisi gerekliydi. Bununla ilgili olarak; Şehremaneti hudutları dâhilindeki kaldırım-ların yapım ve onarım masraflarını karşılamak üzere; taşradan ve yabancı memleketlerden İstanbul'a gelen, at, katır vs. gibi yük hayvanlarının nallarının beherinden on beşer para duhuliyeye resmi (tek ve çift atlı binek arabalarının herbirinden ayda onar, yük arabalarından on beşer kuruş) alınmalıydı. Tamir veya inşa edilecek kaldırım ve yolların üzerindeki ev ve dükkân sahiplerinden (fıkara olanlar hariç) 30 kuruşa kadar alınacak resim; adı geçen mazbatada malî kaynaklar olarak sayılmaktaydı.

Komisyon şehrin ihtiyacı olan belediye idaresi için de şöyle bir örgüt modeli önerdi; İstanbul sınırları içindeki alan on dört belediye dairesine ayrılacaktı. Komisyon bunun için bir Nizamname-yi Umumî hazırlayarak Babiâli'ye sundu ve padişaha tasdik ettirilen nizamname Aralık 1857 tarihinde yürürlüğe girdi²¹⁸. Hükümet İstanbul'u on dört daireye ayırmakla beraber, "Altıncı Daire-yi Belediyeye" olarak adlandırılan Beyoğlu Galata semti dışında ciddi bir örgütlenme görülmedi. Diğer semtlerde eski Şehremaneti bütün düzensizlik ve fakirliği içinde bocalarken, Altıncı Daire bölgesi, doğrudan sadarete bağlandı. Yarı bağımsız yönetimi ve özel malî kaynakları olan, ayrıcalıklı bir bölge de çalışmaya başladı.

Komisyonun Babiâliye sunduğu 24 Cemaziyelahir 1272 (1 Mart 1856) tarihli mazbatanın sureti için bkz. *M.U.B.*, s. 1389-1392 Cemil Topuzlu, *80 Yıllık Hatıralarım*, s. 97.

²¹⁸ Nizamname için bkz. *Düstur* 1. C. 2, s. 450 19 Aralık 1857 (CA 1275 tarihli).

Komisyonun çalışması galiba tamamen böyle bir amaç üzerinde yoğunlaşmıştı. Yabancıların yaşadığı bölgede, yabancıların yönetiminde örnek bir belediye dairesi kurarak; İstanbul'da belediye yönetiminin geliştirilebileceği düşünülüyordu. Altıncı Daire İstanbul'un içinde ayrı bir yaşam tarzı ve ayrı bir dünyanın sahnelendiği belediye bölgesi oldu.

BÖLÜM VII

ALTINCI DAİRE-Yİ BELEDİYE

Ahmet Vefik Paşa Meclis-i Mebusan'da Belediye Kanunu görüşülürken, *Altıncı Belediye Dairesi* olan Galata-Beyoğlu ile Kasımpaşa'yı ilginç bir biçimde karşılaştırmıştı; "Bunlar gaz ister, berikiler kaz bile bulamaz." diyerek Kasımpaşa'nın bu mahallelerle aynı dairede bulunamayacağını ileri sürmüştü. Havagazı, kumpanya suyu, parke kaldırım isteyen zengince bir semtle, ekmek derdindeki insanların yaşadığı fakir İstanbul semtlerinin hepsini aynı tüketim ölçüleri ve hizmet beklentileri çerçevesine sokmak güçtü.

Beyoğlu Semtindeki Modern Belediye

Beyoğlu-Galata; 19. yüzyılın ortalarında Avrupa şehir tarzının Doğu Akdenizdeki salaş bir modeli gibiydi. Kârgir binalarıyla ahşap İstanbul'a tepeden bakan, sokaklarında farklı giyimde insanların gezindiği, değişik yemeklerin yendiği, değişik eğlenilen, yabancı dillerin konuşulup, yabancı kitap ve gazetelerin satıldığı, fakat aslında herhangi bir Fransız ya da İtalyan taşra şehrinden farklı olmayan bu bölgede; elçilikler, yabancı bankalar, yabancı okullar ve Osmanlı Hristiyanlarıyla ilgisi olmayan Hristiyan cemaatlerin kiliseleri vardı. Avrupalılar, Avrupa himayesine girmiş Osmanlı Hristiyanları, zenginleşip Balat ve Samatya'yı terk eden Musevî veya Ermeniler burada yaşıyordu. Yabancı restoranlar, birahaneler, genelevler, ikinci üçüncü sınıf grupların temsil verdiği tiyatrolar, şık kulüpler, cafeler birbiri ardından açılıyordu. Ara sıra seçkin tiyatro, opera ve konsert- maysterler de geliyordu. Böylesi bir olay, Beyoğlu için tarihi gün ve gece sayılırdı. Osmanlı aydınının Avrupa'ya baktığı pencere de bu semtti. Beyoğlu'nda sadece zenginle fakir arasında fark vardı. Burada dinler ve diller değil, servetler ve onların kendini gösterme biçimi önemliydi. Binaların içi süslüydü, pahalı döşeniyordu, dışları da süsleniyordu, o halde sokaklar da hale yola girmeliydi. Refah ve sefalet her yerde olduğu gibi yan yanaydı. Birkaç gösterişli konağın, elçilik sarayının, kilisenin çevresi sefalet apartmanlarıyla doluydu. Ama karşı kıyıda İstanbul için henüz bir fantezi olan; kaldırımlı, havagazlı, akarsulu bir şehir haline dönüşmek, bu bölge için acil bir ihtiyaçtı. 19. yüzyıl başında gelen seyyahlar bile, vebanın Beyoğlu bölgesinde yaptığı yıkımdan söz

ederler.²¹⁹ Asgari sağlık tedbirleri alınmaz, kanalizasyon düzenlenmez, çöp toplanmazdı; salgın hastalığa karşı bu kalabalık bölge İstanbul'dan daha dayanıksızdı. Bahçeler ve bostanlar içindeki ahşap İstanbul belki yeşillik aramıyordu henüz, ama Beyoğlu'nun dar, güneş görmez sokaklarını çeviren binalarda oturanlar Tepebaşı parkının yapılmasına çok sevinmiş olmalıdırlar. Üstelik karanlık gecelerde soygun olayları hiç de az değildi, aydınlatmak gerekiyordu sokakları.

İntizam-ı Şehir Komisyonu örnek belediyeyi Galata-Beyoğlu bölgesinde kurmaya karar verirken, Avrupalılara hayranlık veya yaranmak gibi bir amaçtan çok; paranın ve refahın rastlandığı ve belediye hizmetinin şiddetle istendiği tek semtin burası olduğunu gözönüne almıştı. Üstelik oturdukları semt düzenlenirse, yabancı misyonların şikâyeti de önlenebilirdi. Bütün İstanbul'u modernleştirmek zordu. Onun için havagazı isteyen paralı kimselelerin oturduğu semttan işe başlamak yeğlendi. Gerçekten Osmanlı yöneticileri bu konuda gerçekçi davrandılar. Ecnebilerin yaşadığı bölgede para varsa, sorunların çözümü orda denenmeliydi.

1858 yılı Ocak ayında yayınlanan bir resmî tebliğ ile²²⁰ "İstanbul, Adalar ve Boğaziçi'nin on dört belediye dairesine ayrıldığı; önceden saptanan sınırlara göre Beyoğlu-Galata çevresinin Altıncı Daire-i Belediye diye adlandırıldığı, ancak on dört dairenin hepsinde icraata başlamak fazla masraflı ve gerçek dışı olacağından uygulamaya önce Altıncı Dairede başlanacağı" bildiriliyor, "Çünkü Galata ve Beyoğlu'nda nüfus çok olup, binalar daha iti-

²¹⁹ *Olivier'nin Türkiye Seyahatnamesi*, çev: Oğuz Gökmen, Ankara 1977, s. 117 vd. 18. yüzyıl sonundaki bir veba salgını anlatılıyor.

²²⁰ *Tak-Vek*. selh-i Cemazıyelevvel 1274 (16 Ocak 1858) 560 No. do yayınlanan tebliğ-i resmî şöyle başlıyordu.

"Remz-i tea'lâ ve tekaddes hazretleri gün be gün mamur ve abadan buyursun. Mehasenat-ı asriyye-yi cenabı Padişahiden olmak üzere dar'ul hilâfet'üs seniyye olan, şehri-i İstanbulun haseniyat-ı tabiiyesine biraz da tezyinat-ı sanayi ilâvesiyle bir heyet-i muntazamada bulundurulması ve daima tathir ve tanzimine dikkat ve nezaret kılınması mehasenatı mucib olacağına mebnî, nefsi-i İstanbul, bilâd-ı selâse, Boğaziçi'nin iki sahili ve Adalar ile beraber öndört daire-i belediyeye taksim olunmak üzere evveleminde tayin olunan hududu ile Beyoğlu ve Galata Altıncı Daire-i Belediye itibar olunup, fakat işbu dairelerde yapılacak şeylerin kâffesine birden başlamak mugalâta ve teklifli olacağından ve Altıncı daire ittihaz olunan Galata ve Beyoğlu'nda akarât-ı kesire ve ebniye-yi mutena bulunduğu misullü; sahib ve mukim olanların ekserisi dahi böyle şeyleri memalik-i sairede görmüş ve mehasenatını anlamış adamlardan bulunduklarından bu işe ibtida daire-i mezkûreden başlanulub, orada hüsn-ü nümunesi müşahade olunduktan sonra t'â'mim edilmesi münasib ve her vesile...

nalı yapılmış ve sakinleri de Avrupa görmüş ve beledi hizmetlerden anlayan adamlar olduğundan, icraata oradan başlanmasında isabet olduğu, böylece diğerlerine iyi bir numune gösterileceği” belirtiliyordu. “Bu vesile ile gereken işlerin yapılması için bazı gelirlerin tesbiti ve toplanması babında, daire dahilinde bir idare-yi mahsusa-yi belediye kurulması ve başına da, “Hariciye teşrifatçısı” Kâmil Bey’in getirilmesi” kararlaştırıldı. Bu belediye dairesi için özel olarak hazırlanan ve 11 Cemaziyelahir 1274 (27 Ocak 1858) tarihinde ilân edilen 19 maddelik “Altıncı Daire-i Belediye Nizamı” da yürürlüğe girdi²²¹.

Beyoğlu ve Galata Belediyesi’nin; bu bölgeyi bir Avrupa başkentine benzetmek amacıyla kurulduğunun en iyi göstergesi, Altıncı Daire olarak adlandırılmasından bellidir. Bu numaralamanın ilham kaynağı Paris olmuştu. O tarihte Fransız başkentinin en seçkin ve modern semti Altıncı Bölgeydi. Nitekim İstanbul’daki ayırımda da Eyüb beşinci daire olmuş. Ondan sonra gelen Hasköy’ün altıncı daire olması gerekirken, buraya Yedinci Daire denmiş ve Beyoğlu Galata’ya da “Altıncı Daire-i Belediye” ünvanı verilmiştir²²². Dahası belirtilen dairelerde belediye örgütlerinin ’kuruluşunun tamamlanması için hiçbir ciddi teşebbüse girilmediği halde; Altıncı Daire’ye özel gelir kaynakları ve personel ayrıldı. Bu belediye dairesinin organları seçimle kurulmamıştı. Reis ve üyeler Babıâli tarafından tayin edilip, Babıâli’ye bağlıydılar. Amaç yerel demokrasiyi gerçekleştirmek değil, başkentin en modern (!) semtini düzenlemektir. Lamartine bu en modern semt için; “Modern ve Avrupâi olarak adlandırılan Beyoğlu, ancak küçük ve fakir bir Fransız kasabası kadar göz alıcıdır” diyordu²²³. Ama, uluslararası ilişkilerin yoğunlaştığı bir dönemde, bu önemli iş ve ikâmetgâh bölgesinin geliştirilmesi için, Babıâli’nin özel çaba göstermesinin ve devlet teşkilâtının özerk bir şubesi halinde bir belediye örgütü kurmasının nedenleri açıktı.

Altıncı Daire’nin kuruluş ve çalışma yöntemini belirlemek için Meclis-i Ali-yi Tanzimat’ın kaleme aldığı bir mazbatada yazılanlar Babıâli bürokrasi-

²²¹ Nizamname metni için bkz. *Düstur* 1. c. 2, s. 460-463.

Bu Nizamnameden sonra, organların görev ve yetkilerini daha ayrıntılı bir biçimde belirleyen 94 bendlik bir Nizamname-i Umumi daha çıkarıldı. 24 Şevval 1274 (7 Haziran 1857) tarihli “Altıncı Daire-i Belediye İtibar Olunan Beyoğlu Galata Dairesinin Nizamname-i Umumi” *Düstur* 1 c.2, s. 464477.

²²² Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1414.

Alphonse de Lamartine, *İstanbul Yazıları*, İstanbul Kitaplığı yay. İstanbul 1971, s.

sisinin bu daireyi niçin özel bir statüyle kurduğunu ve belediyeden ne anlaşıldığını göstermektedir²²⁴. Mazbata şöyleydi; “Şehremaneti ve İntizam-ı Şehir Komisyonlarının kurulduğundan beri, özellikle kaldırımların yapımı için harcanan paraların işe yaramadığı, diğer işler de böyle olup; bu işlere sade devletin değil, ahalinin de yardımı gerektiği” belirtiliyor ve devam ediliyor; “Birtakım mahallelerin işlerinin, nezareti devletde olmak şartıyla, o yerin sakinlerinden kurulu bir idareye bırakılması heryerde umumî kaide olarak izlenmiştir. Bu nedenle, teşkilât ve gerekli zabıta birçok kısım ve dairelere ayrılarak; İstanbul Adalar-Boğaziçi ve Bilâd-ı Selâse için on dört daire tayin edilmiştir. Buna göre Beyoğlu-Galata bir daire olmuştur. Ora ahalisi bu işlerden anlayan, emlak sahibi ve ekserisi ecnebilere olup, bu işe iştirakleri elzemdir. Her yerde işe başlamadan önce orası iyi bir nümune olmalıdır. Bu gibi işlere karışmak, sırf Osmanlı tebasının hakkı ise de; ticareti olan ecnebilerin işlere karışması da muhakkak görüldüğünden ve Beyoğlu-Galata sakinlerinin ekserisi, tebaa-yi belleden olduğundan, sadece arzularını devlete sunmak üzere, ecnebilere de birkaç kişinin yönetime katılması uygun görülmüştür. Bundan başka; bu dairenin acil işleri için 3000 kese peşin para gerekmektedir. Bu para ahaliden toplanamaz. Devlete de yük olacağından, belediye üyelerinden ve o havalinin zenginlerinden borç alınsın” deniyordu. Görüleceği gibi Altıncı Daire’nin meclis üyeleri arasında, Osmanlı belediye idarelerinde ilk ve son defa görüleceği üzere, yabancı uyruklular da vardı. Öngörülen işlerin gerçekleştirilmesi için bölge zenginlerinden borç alınacaktı, o zenginlerin çoğu da ecnebiydi. Bu nedenle yabancıların Galata ve Beyoğlu belediye örgütüne meclis üyesi ve danışman olarak alınmaları gerekmişti.

Altıncı Daire-yi Belediye’nin Organları ve Görevleri

Altıncı Dairenin müdürü, meclisin üyeleri ve danışmanlar Osmanlı uyruklu veya yabancı olsun hep birlikte renkli bir grup oluşturunyorlardı. Hükümet burayı dışişlerinin bir şubesi gibi düşünmüş görünüyor. Dairenin müdürü devlet memuru olacak, Babıâli’nin seçimi ve padişah iradesi ile bu göreve tayin edilecekti. Belediye dairesinin sınırları içinde 140.000 kuruşluk emlakı olması şartı da aranıyordu. Babıâli böyle birini Hariciye Nezareti’nden buldu. Hariciye teşrifatçısı Kâmil Bey, alafranga özellikleri yüzünden²²⁵ Musta-

²²⁴ Mazbata metni için bkz. Osman Nuri, *M.U.B.*, c. 1, s. 1418.

Osman Nuri, *M.U.B.*, c. 1, s. 1451 de, Ali Rıza ve Mehmed Galip beylerin; *13 Asr-ı*

fa Reşit Paşa'nın da hoşuna gitmezmiş. Dairenin becerikli yöneticilerinden biri olmadığı söyleniyor. Bununla beraber Kâmil Bey, bir işi becerebilmiş; mühendis Temo Bey'e, saraydan Terkos suyu imtiyazını almış ve o devirde bu tür imtiyazları elde eden nüfuzlu kimselerin yaptığı gibi, bir ecnebi kumpanyaya satarak, hayli zenginleşmiş²²⁶. Kâmil Bey'den başka ilk anda Daire Meclisine atanan üyeler de ilginçti: Camondo Avusturya himayesinde bir Musevî banker, Alleon Fransız kökenli bir zengin, Ferhat Paşa Avusturyalı ve aslında Stein soyadlıydı. Franco Efendi, Ohannes Mıgırdıç ve Britanya himayesindeki Revelâki David efendilerle²²⁷ kompozisyon tamamlanıyordu.

Kâmil Bey'i izleyen daire müdürleri de ya dışışlerinden, ya yabancı dil bilen veya zaten Avrupa kökenli Osmanlılardı;²²⁸ Emin Muhlis Paşa, Salih Efendi, Hayrullah Efendi, Server Efendi (Paşa), Mehmed Efendi, Selâhaddin Bey, Kadri Bey, Ohannes Çamış Efendi, Muhtar Bey, Kadri Bey (Paşa) ve (1877-1888) yılları arasında görevde bulunan Edward Blaque Bey... Bu şahıs ihtilâlde Fransa'dan kaçan Avukat Blaque'nın oğludur. Kendisi *Moniteure Ottomane* gazetesini çıkarıyordu. E. Blaque Altıncı Daire'nin başına geçen, en başarılı idareci olarak şöret yapmıştır. Daire reisinin (müdürünün) yanında iki vekili vardı. Şevval 1274 (Haziran 1858) Nizamnamesi'nin 8. maddesine göre, vekiller üyeler arasından gene meclis üyelerince, üçer yıl için seçilip, fahrî olarak hizmet göreceklerdi²²⁹. Daire Meclisi'nin üyeleri, bölgede emlâki olan kimselerdi. Babıâli'nin seçimi ve padişah iradesiyle tayin edilirdi. En az on yıldır İstanbul'da oturan kimseler olmalıydılar. Bu üyelerin sayısı yedi tane idi, bundan başka yabancı uyruklu dört tane de müşavir üye tayin ediliyordu. Müşavir üyenin birinci derecede yakınlarından birinin bölgede 500.000 kuruşluk emlâki olması ve on yıldır İstanbul'da yaşaması gerekliydi. Altıncı Belediye Dairesi'nin örgütü kozmopolitti, bu nedenle yazışmalar da

Hicrinde Osmanlı Ricali adlı kitabından naklen; Kâmil Bey'in "Ol babda İrade Efendimindir" ibaresini "Àcette porte l'irade est à monseigneur" "Arkamsıra geliniz - Suivez mon derriere" veya "İşler çatallaştı - les affaires sont devanue fourchette" gibi ilginç çevirileri varmış.

²²⁶ Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1451.

S. Rosenthal "Foreigners and Municipal Reform in İstanbul" *IJMES* 1980/11 - s. 232.

²²⁸ Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1454-1455.

Düstur I C. 2, s. 461 - 462, 465 Mamafih Dersaadet Belediye Niz.sine 1287 (1870) senesinde ilâve olunan 6. md. ile reis vekilinin hizmet süresi bir yıla indi. *M.U.B.*, s. 1417-18.

Türkçe ve Fransızca olarak iki dille yapıyordu²³⁰. Meclis'te ayrıca mühendis, mimar ve tabib gibi tabii üyeler de vardı. Bununla beraber üye sayısında nizamname hükümlerine uyulmadı, 8-10 kadar memur da sekreteryaya görevini görüyordu²³¹.

Altıncı Daire'nin görevlerini belirleyen nizamname; Babiâli ile farklı ilişkiler getiriyordu. Görevlerini Babiâli'nin gözetiminde yapacaktı, ama hareket serbestliği verilen bir devlet ofisi gibi çalışacaktı. Babiâli'nin ve hükümdarın onayıyla yürürlüğe giren dairenin nizamnameleri çerçevesinde, karar ve talimatları dairenin meclisi alacak, daire reisinin onay ve direktifleriyle işler yürütülecekti²³². Her karar için Babiâli'ye başvurmak gerekmiyordu. Pek öyle olmadı, ama Altıncı Daire Babiâli'nin çok müsamaha gösterdiği bir ofis gibiydi.

Meclis; mahalle, çarşı ve dükkânların temizlik ve düzenine ilişkin kararları alıp, talimatnameler hazırlayabilir ve yasaklar koyabilirdi. Yapı ve onarım işlerinin ihalelerini hazırlar, mukaveleleri yapabilirdi. Bütçeyi hazırlar ve Babiâli'nin onayına sunardı. Bütçe padişah iradesi ile yürürlüğe girerdi. Altıncı Daire sadece kendi faaliyet alanındaki mülk sahiplerinden alınacak vergilerin miktarı ve toplanması için nizamnameler hazırlayabilirdi. Kuşkusuz bunlar Babiâli'nin onayına sunulacaktı. Alınacak personel için de daire meclisi karar verirdi, Babiâli bunların memuriyetlerini onaylardı.

Uygulamada Altıncı Daire işletmeci belediyeciliğin ilk örneğini verdi. Karaköy'de bir işhanı satın alındı. Bazı sokaklar genişletildi, saptanan vergiler toplandı. Arsa alımı, istimlak ve ihaleler birbirini izledi. Bu faaliyeti de dedikodular izledi. Alleon'un arsa yolsuzluğundan para vurduğu söylendi.

Dedikodu ve yapım-onarım faaliyetleri içinde, Daire'nin çalışmaları takdir de topluyordu. 1859 yılı Ekim'inde Sadrazam Kıbrıslı Mehmed Paşa meclisi ve daire müdürünü tebrik ve taltif etti²³³. Ancak daire doğrusu o ka-

²³⁰ Meclisin vazifeli mütercimler tayini ile görevli olduğunu bildiren 27-30 md'leri, bu memurların Fransızca bilmeleri gerektiğini; mazbataları tercüme ve toplantı kararlarını Fransızcaya ve Türkçeye çevirmek için meclis toplantılarına gireceğini belirtir. Bkz. Şevval. 1274 (Haziran 1858) Niz. 27-30 md. *Düstur 1 c. 2*, s. 467.

²³¹ *SADAOS* sene 1279 (1862) s. 114.

²³² "Altıncı Daire-i Belediye Nizamatı." *Düstur 1 c. 2*, s. 461 11 c.A. 1274 (28 Aralık 1857) tarihli nizamname.

²³³ Rosenthal, a.g.m., s. 238.

dar serbest hareket edemiyordu. Giderlerini saptamakta Babiâli'nin denetimine bağlıydı ve her sefer Babiâli'nin ikna edilmesi zorunluydu. Bu giderler iki sınıfa ayrılmıştı. Birinci sınıf giderler; meclisin kararıyla reis tarafından ödenirdi (Daha çok cari masraflar) ikinci sınıfı ise olağanüstü giderler meydana getirmekteydi. Bu tür giderlerin yapılabilmesi için Babiâli'nin onayı gerekmekteydi. Nitekim Altıncı Daire bir mezbaha yeri kiralamak için bile, Babiâli'ye başvurarak olurunun almak zorundaydı. Meclis-i Valâ böyle bir isteği görüşüp karara bağlamış ve hattâ bir Sadaret tezkiresiyle, padişahın iradesi alınmıştı²³⁴. Bu mezbaha ile de Haliç'i kirletmeye başlayan ilk tesislerden birini Altıncı Daire kurmuş oluyordu.

Dairenin kararları ve faaliyeti her seferinde Babiâli'de ve elçiliklerde olay yaratıyordu. Elçiler her seferinde kapitülasyon haklarından yararlanan ve vergi vermek istemeyen bazı Beyoğlu sakinleri için müracaat ediyordu. İngiliz elçisi ise, şikâyetle bulunan bazı Britanya himayeli şikâyetçilere; kapitülasyon hakları zedelense de dairenin iyi işler yaptığını, gürültü çıkarmalarını tenbih etmişti. Ama toplanamayan vergiler bu nedenle 1861 yılında 500.000 kuruşu geçti. Altıncı Daire bu malî karmaşa yüzünden yavaş yavaş iflasa gidiyor gibiydi. Cari giderleri ve bazı çalışmaları tamamlamak için, Karaköy'de alınan han 1863'te borç yüzünden satıldı²³⁵. Beyoğlu'ndaki yabancı basın daireyi kâh destekliyor, kâh dedikodu çıkarıyordu. İstanbul bu gibi işlerden bihaberken, Beyoğlu semti oryantal bir belediyeçilik denemesi içindeydi.

Altıncı Daire'nin, fiyat gıda kontrolü gibi beledî denetim yanında, itfaiyeyi kurma yükümlülüğü de vardı²³⁶. Ancak dairenin özel kolluk örgütü yoktu. Devletin zabıtası da pek yardımcı olamıyordu. 1867 yılı bütçesinde 230.000 kuruşluk gelirler içinde ancak 15.000 kuruşu para cezalarından elde edilmiştir²³⁷.

Yapı işleri ve imar kontrolü alanında Altıncı Daire; belediyeçilik tarihimizde olumlu ve olumsuz deneyimleriyle önemli bir adım atılmasını sağla-

²³⁴ Başb. Arş. *Ir-Mecl-Va*, 23 Şaban 1281 (21 Ocak 1865) tarihli ve 23609 No.'lu Meclis-i Valâ Mazbatası (Altıncı Dairenin mezbaha kurması hakkında.).

²³⁵ Rosenthal, a.g.m., s. 239.

²³⁶ Cemaziyelevvel 1274 Niz. (Md. 15), *Düstur 1 C. 2*, s. 462.

Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1445.

mıştır. İstanbul'un yapı işleri ve imar denetimi 1868 yılına kadar Ebniye-yi Hassa Müdüriyeti tarafından, yani makam-ı saltanata bağlı bir örgütçe yürütülmekteydi. Bu tarihte görevi Şehremaneti devraldı. Altıncı Daire'ye ise bu konuda da bir ayrıcalık tanındı. Daire kendi bölgesinin yapı işleri ve imar kontrolünde özerk olup; ayrı bir imar örgütü vardı. Ancak Altıncı Daire bu konudaki özerkliğine rağmen, Şehremaneti ile aynı nizamnameyi uygulamıştır. 1280 (1863)'te "Turuk ve Ebniye Nizamati" çıkınca; Altıncı Daire de bunu uygulamaya başladı. Hazırlayıcıları arasında, o zamanki Şura-yı Devlet Reisi Midhat Paşa'nın da bulunduğu bu nizamname; aslında bir tür nazım plânıdır²³⁸. Buna göre sokaklar beş sınıfa ayrılıyordu. Birinci sınıfa giren sokakların genişliği on beş arşın, ikinci sınıf sokakların on iki arşın, üçüncü sınıf sokakların on arşın, dördüncü sınıf sokakların genişliği ise sekiz arşın olmalıydı. Dar ve çıkmaz sokakların ise altı arşın olacağı belirlenmekteydi. Nizamnamede ilginç bir husus; arşının metreye göre tarifinin yapılmasıydı. Gene bina yükseklikleri ve diğer alt yapısal tesislerin gereği de bu beş kategoriye göre belirlenmekteydi. Bu nizamname tabii ki her belediye için uygulama olanağı olmayan bazı şartlar getirmekteydi. Bununla beraber Altıncı Daire imar denetimi ve örgütünü bu nizamnamenin uygulanmasına göre biçimlendirmeye çaba sarf etmiş ve bazı başarılı örnekler vermişti. Türkiye şehirlerinde modernleşme ve plânlama konusunda Osmanlı deneyiminin önemli bir payı vardır ve bunun başlangıcı bu yıllara uzanır.

Beledi Kolluk ve Belediye Yargı

Altıncı Daire'nin bugünkü belediyelerimizde bile olmayan bir yetkisi vardı. Daire müdürü başkanlığında beledi cezalar verebilecek bir sulh mahkemesi kurulacaktı. Eski Osmanlı şehirlerine yargı yetkisi beledi görevi yerine getiren organa aitti. Osmanlı şehirlerinde kaadi, beledi amir ve şehir yargıcıydı. Bu görev birliği, başlangıçta Avrupa şehirlerinde de vardı ve belediye başkanları şehir yargıcı idiler. Modern zamanlarda bu iki fonksiyon birbirinden ayrılmıştır. Daha önce belirtildiği üzere; Tanzimat'tan sonra kurulan

²³⁸ 7 Cemazilevvel 1280 (20 Ekim 1863) tarihli Turuk ve Ebniye Nizamnamesi *Düstur* 1 c. 2, s. 499-514.

Gül Selman, *Urban Development Laws and their Impact on the Ottoman Cities*, ODTÜ -Master Thesis - Ankara 1982, 1848, 1849, 1864, 1882 ve 1891 tarihli Ebniye nizamnamelerinin dökümü ve analizi için bir kaynak.

Şehremaneti'nde, şehremininin yargı ve ceza verme yetkisi beledi denetim alanına giren konulardaydı. Altıncı Daire kurulurken de, belediye daire meclisine ve müdürüne yargıya benzer bir yetki ve görev verildi. Bununla beraber, Şehremaneti'nde uygulamanın tersine; bu yetkinin sınırları daha belirli bir biçimde saptanmıştı. Hükümet; "Memalik-i saire gibi, Altıncı Daire dâhilinde de; daire müdürünün taht-ı riyasetinde bir sulh mahkemesi kurulmasını" öngörüyordu. Ancak bunun bir nizamname ile daire tarafından teklifini ve düzenlenmesini istemekteydi²³⁹. Böyle bir organın kurulması yetkisinin sadece daireye verildiği açıktır. Çünkü diğer belediyelerde meclislerin, para cezasına hükmetme yetkileri olmuşsa da; böyle bir yargı kurulu hiçbir yerde kurulmamış ve söz konusu olmamıştı. Altıncı Daire'nin bünyesinde ise 1870 yılında çıkarılan bir kararname ile; bazı kayıt ve şartlar altında bir sulh mahkemesi kurulmasına müsaade ediliyordu²⁴⁰.

Ancak nizamî mahkemelerin kuruluşu tamamlanınca, bu yetki Altıncı Daire'den alındı. Zaten mahkeme emlak ve kira davalarına ancak uzlaştıracı bir kurul olarak bakabiliyordu. Normal mahkemeler kurulunca bu fonksiyonunu kaybetti ve hatta belediyenin Şişhane yokuşundaki binasına yerleşen Adliye mahkemeleri, binadan belediyeyi çıkartmaya kalktılar.

Altıncı Daire'nin Mâli Durumu ve Faaliyeti

Altıncı Daire ayrıcalıklı gelir kaynaklarına sahipti. Dairenin gelir kaynaklarını dört grupta ele almak mümkündü. Birinci grup kaynakları, dairenin normal gelirleri meydana getiriyordu. Bu gruba giren gelir kalemleri;

²³⁹ Bu konuda Meclis-i Ali-yi Tanzimat'ın kaleme aldığı 25 Şevval 1275 (8 Haziran 1858) tarihli mazbata için bkz. Osman Nuri, *M.U.B.*, c. 1, s. 1425-29.

²⁴⁰ Kararname metni için bkz. Osman Nuri, *M.U.B.*, c. 1 s. 1489 Mahkeme Altıncı Belediye Dairesi dahilindeki davalara bakabilecekti. Kararların temyizi, gene nizami mahkemelerin göreviydi. Mahkeme bir başkan ve iki üyeden kuruluydu. Kararnamenin 3. maddesi ise mahkemenin yetkileri açısından ilginçtir. Buna göre mahkeme; "savunma ve hükmen fasl ve hasma muhtaç olmayan bina ve kira davalarına, tarafların muvafakatıyla ve sulhen" bakabilecekti. Mahkeme dava sonucunda ilâm vermeyip, yalnız "suret-i sulhiyeyi gösteren bir sened" verebilecekti. Görüldüğü üzere mahkeme tam yetkili bir yargı organı değildi. Daha çok bir hakem kurulu, uzlaştırma organı durumundaydı. Asıl önemlisi, mahkemenin, belediye yasaklara uymayanlara ceza verme yetkisinin sınırlı oluşuydu. Çünkü belediyenin suç saydığı fiillerin dökümü ve cezaları; Ceza Kanunnamesinde yer aldığından, mahkemenin görev ve yetki alanı dışına çıkmaktaydı. Kararnamenin 6. maddesine göre mahkeme Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nezaret-i celilesine bağlıdır.

hane ve dükkânlardan alınan aydınlatma ve temizlik resmi, kontrato harcı, esnaftan alınan mizan resmi, bina tamir ve ruhsatiye harcı (ki imar kontrolünün diğer yerlere göre daha düzenli olması ve semtin zenginliği dolayısıyla yüksek meblâğa ulaşan bir gelir kalemiydi.) ile % 2'ye kadar alınan emlak vergisi ki daire gelirlerinin en büyük kısmını meydana getiriyordu²⁴¹.

Bunların dışında kalan patent resminin, ticaretle uğraşanlardan alınan kazanç vergisi benzeri bir resim olduğu düşünülmelidir. Bu gelirlerin hepsi nizamname ile daireye ayrılmış olup, vergi matrahını tesbit için gerekli nüfus ve emlak tahriri de yapılmıştı. 8 Haziran 1858 tarihinde çıkarılan, Altıncı Daire Nizamname-i Umumisinin 59. maddesi gereği; daire sınırları içerisindeki emlak ve iradın kayıt ve tahriri yapıldı ve sahipleri tesbit edildi. Bu tahrir işlemi diğer belediye dairelerinin hiçbirinde bu derecede başarıyla yapılamadı ve hatta daha ileriki yıllarda da Altıncı Daire'de tahrir işlemleri diğer dairelere göre daha mükemmel bir şekilde yapıldı²⁴².

Daire ayrıca yol, kanalizasyon gibi alt yapı inşaatı için bina ve dükkân sahiplerinden, Babiâli'nin izniyle, mükellefin yıllık gelirinin %3'ü oranında vergi alabilecekti. Altıncı Daire semtteki zengin ahalinin bağışlarına pek güveniyordu. Ama bütçelerle böyle kabarık bağışlar görünmüyor, (hatta hiç görünmüyor) Altıncı Daire'nin önemli bir gelir kaynağı hâzinenin yardımı idi. Bu semtin modern altyapısal tesislere sahip olması ve beledi hizmetlerin düzgün görülmesi için, Babiâli konuya el atmış ve daireyi finanse etmiştir. Devlet tarafından diğer belediye dairelerine ya hiç yardım edilmez veya pek az edilirken Altıncı Daire'ye gösterilen özel ilginin nedeni üzerinde durulmuştu. Nitekim ahalisinin kompozisyonu bakımından aynı durumda olan, fakat gerek iş bölgesinden uzak oluşu, gerekse Altıncı Daire bölgesi kadar nüfus yoğunluğu olmayan Tarabya Belediye dairesinin kuruluş izni; "Devlet

25 Şaban 1274 (1858 Nisan) tarihli Meclis-i Tanzimat mazbatası, emlak vergisi ve kontrato harcının Altıncı Daire-i Belediye Sandığına bırakılmasını öngörüyor. Bkz. Osman Nuri, *M.U.B.* 1, s. 1427-1430.

²⁴² Elimizde bulunan 6 Zilhicce 1920 (25 Ocak 1874) tarihli Şehremanetinden Sadaret makamına yazılan bir tezkirede bunu görmek mümkündür. Bu tezkirede; İstanbul'un ondört belediye dairesinin emlak tahriri için görevli memur sayısı ve ayrılan tahsisat bildirilmektedir. Diğer belediye dairelerindeki tahrir için 6-8 kişilik tahrir grupları görevlendirilir ve 4000 - 7000 kuruş arasında tahsisat ayrılırken; Altıncı Daire-i Belediye bölgesinde yapılacak emlak tahririnde 20 kişi görevlendirilmiş ve 19.600 kuruşluk bir tahrir tahsisatı ayrılmıştır.

Başb. Arş. *Ir-Dah.* 6 Zilhicce 1290 (29 Ocak 1874) tarihli ve 47281 no.lu tezkire.

yardımı olmaksızın” şartıyla alınmıştı²⁴³. Gerçi Tarabya semti de Altıncı Daire denilen semt ahalisinin yazıldığı sayılırdı.

Altıncı Daire’nin 1867 yılı bütçesi üç milyon kuruşa ulaşmıştı. Gelirlerde; emlak vergisi 1,5 milyonla başta geliyor. Bunu 400 bin kuruşluk esnaf tezkiresi resmi ve 230 bin²⁴⁴ kuruşluk eğlence resmi en kabarık kalemler olarak izliyordu. Bütçenin % 30’dan fazlası kırtasiye, maaş ve kira giderlerine gidiyordu. Altıncı Daire İstanbul için modern sayılan aydınlatma hizmetleri dışında onarım ve inşaat alanında gene de dar olanaklara sahipti, ama dairenin genel olarak İstanbul Şehremaneti’ne göre zengin sayılan bir bütçesi vardı. Zenginlik Babıâli’nin inayeti idi. Nitekim 1877’de emlak vergisinin daireye ayrılmasından vazgeçilince, Altıncı Daire’nin çöküşü de başladı.

Altıncı Daire ayrıcalıklı idari ve malî yapısıyla Türkiye’de modern şehircilik ve belediye hizmetlerinde kuşkusuz bazı öncü girişimleri gerçekleştirebildi. 1857-1866 yılları arasında Beyoğlu-Galata bölgesinin kadastro haritası düzenlenmişti. Gene bugünkü Taksim Gezi’sinin bulunduğu yerdeki Lâtin mezarlığı Şişli’ye nakledilerek, burada ve Tepebaşı’nda parklar yapılmıştı. (İstanbul tarafındaki ilk park ise; II. Meşrutiyet’ten sonra Şehremini

Başb. Arş. *Ir-Me. Va*, Nr. 23292, 24 Şevval 1281 (31 Mart 1865) tarihli arz tezkiresi, nizamname taslağı ve meclis-i valâ mazbatası.

²⁴⁴ Osman Nuri, *M.U.B.*, C. 1, s. 1445’deki Bütçenin gelir ve gider kalemleri şöyledir.

Gelirler	Kuruş	Giderler	Kuruş
Emlâk Vergisi	1.500.000	-Memurların maaşı	960.000
Esnaf tezkire ve resimleri	400.000	-Aydınlatma masrafı	540.000
(Dükkân ve beygirci ve sedyecilerden)		-Kaldırım ve lağımların onarım masrafı.	280.000
Ebniye tezkireleri ve keşif harcı	130.000	-Kırtasiye masrafları ve fevkalâde bazı masraflar	40.000
Kontrato hasılatı	170.000	-Çavuşların elbise bedeli	30.000
İntikat ve ferağ harcı	30.000	-Hastane kirası ve diğer masraflar	100.000
Evrak-ı maruza kaydiyesi	15.000	-Daire konağının kira ve diğer masrafları	50.000
Ceza-yı nakdi	15.000	-İnşa halindeki daire konağına ayrılan para	20.000
Sergiler Hasılatı	90.000	-Gelirlerin fazlası olup yıl içindeki nafia hizmetlerine ayrılan	80.000
Tamga resimleri	25.000		
Çalgı, düğün, balo dernek ruhsatıyeleri hasılatı	230.000		
Göç tezkireleri	6.000		
İlâm harcı	12.000		
Çeki resimleri	10.000		
Kile resimleri	12.000		
Kantar resimleri	25.000		
Fevkalâde gelirler	10.000		

Topuzlu Cemil Paşa devrinde düzenlenen Gülhane parkıdır.) Yollar mümkün mertebe onarılmış, 1870 yılındaki yangından sonra yollar genişletilip kârgir bina yapımı teşvik edilmiştir²⁴⁵. Gerçekte yangınlardan sonra kârgir bina yapımını teşvik, ilk olarak Beyoğlu-Galata Belediyesi'nin 19. yüzyılda başvurduğu bir yöntem değildir. Daha 16. yüzyılda bile yangınlardan sonra, kârgir bina yapılması tenbih ediliyordu. Ancak o çağın İstanbul'u ile 19. yüzyılın Beyoğlu'su çok farklı çevrelerdi. Altıncı Daire'nin ilk on yıl içinde kendi binasını da yaptırdığı görülüyor. Şişhane yokuşu başında bulunan bu bina yakın zamanlara kadar İstanbul Belediyesi olarak kullanıldı. İstanbul'da ise uzun zaman güzel ve geniş bir belediye binası yoktu.

Altıncı Daire sağlık konularında da bazı başarılı çözümlerde bulundu. İstanbul Belediyesi'nin, bu dönemde, bir hastanesi bile yokken; Altıncı Daire civardaki yaralama ve benzeri olaylarda başvurulacak bir ilk yardım hastanesi; "Mecruhın Hastanesi" kurdu. Bölgede yabancıların oturması ve uluslararası ulaşım ve konaklamaya açılmanın sağlık hizmetlerinde itici rolü oldu. 1879 yılında, Beyoğlu Belediye Hastanesi (Sıraselvilerde) Fransız rahiblerin yönetiminde bir dispanser olarak kurulmuştu²⁴⁶. Altıncı Daire sınırları içindeki alanda, sağlık konularına gerek belediyece gerekse yabancı misyonlarca önem verilmiş, bazı tesisler kurulmuş ve girişimler desteklenmişti. 19. yüzyıl ortalarına kadar, Türkiye'ye gelen her gezgin, sağlık şartlarının ve hizmetlerinin düzensiz durumunu eleştirmiştir. Kırım Harbi sırasında bu durum gittikçe rahatsız edici olmuş ve özellikle bu dönemden sonra liman trafiğinin yoğunlaşması ve bölgenin kalabalıklaşması dolayısıyla, Beyoğlu bir eğlence ve konaklama semti olmuştu. Bu semtte genelevlerin açılmasına da göz yumulduğundan, zührevi hastalıklara karşı tedbir almak gerekmiştir. 1878 yılında Daire Reisi Edward Blaque ve hekim Michel, Yüksekaldırım Zürafa Sokakta köhne bir tecridhane olan ilk "Nisa Hastanesi"ni kurdular. Böyle bir hastanenin kurulup hizmet vermesi için Daire özel bir talimatname hazırlayıp, Şura-yı Devlete onaylattırmıştı. Altıncı Daire salgın hastalıkları önlemek konusunda da diğer belediye dairelerine göre daha başarılı olmuştur. Çünkü daha yeterli bir sağlık personeline sahipti. 1889 yılında, İstanbul ve Bursa'da salgın haline gelen influenza, çoğu yerde örgütsüzlük dolayısıyla

Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1447.

Binaya izafeten, civar semte de Altıncı Daire denilirdi.

²⁴⁶ Bedi. N. Şehsuvaroğlu, *İstanbul'da 500 Yıllık Sağlık Hayatımız*, s. 74-75.

önlenemezken; Altıncı Daire Reisi E. Blaque Bey'in, sağlık örgütüne aldır-
dığı bazı tedbirlerle, salgının kısa zamanda önlenemediği görüldü²⁴⁷.

Türkiyede Belediyeciliğinde modern hizmetlerin ilk olumlu örnekleri yanında, kontrolsüz bir şehirleşmenin ilk sorunlarını da Galata-Beyoğlu be-
lediyesi yaratmıştır. 1840'larda Galata surları büyümeyi engellediği gerekçe-
siyle yıktırılmıştı. Oysa büyümesi istenen şehir için hiçbir yönlendirici prog-
ram düşünülmemişti. Sur, bina hâttâ eski eser yıkmak devir yöneticilerinin
umumi eğilimiydi. Hatta seçkin bir belediye reisi olan Topuzlu Cemil Paşa
dahi Sultanahmed Meydanı'nı düzenlerken, meydandaki ünlü hamamı yık-
mak istemiş, bu manasız teşebbüsü güçlkle önlenebilmişti. O devirde bu
teşebbüsü önleyen eski sadrazam Said Paşa ve onun reisi olduğu "muhafazi-i
asâr-ı atika cemiyeti'nin (Cemil Paşa, *Hatıralarım* sh. 136) Modern şehir (!)
özlemi eski esere karşı vandalizmi doğurmuştur.

Galata Beyoğlu bölgesinde şehir Kurtuluş (Tatavla) ve Şişli'ye doğru
büyümeye başlamış, ne var ki böyle bir büyümenin gerektirdiği alt yapısal
tesislerden hiçbiri kurulamadığından; bu semtlerin pislikleri de alenacele ku-
rulan tesisle Kasımpaşa Deresi'ne akıtılmaya başlamıştı²⁴⁸. Başlangıçtan beri
Haliç; kıyı semtlerin kanalizasyon, çöp gibi artıklarının boşaltıldığı bir yerdi.
Galata-Beyoğlu Belediyesi de aynı şekilde mezbaha artıklarını, çöp ve kana-
lizasyonu oraya boşaltmakta devam etti. Altıncı Daire bazı birinci derecede
önemli beledi hizmetleri bile, ancak zamanla yerine getirebilmişti. Daire dâ-
hilinde aydınlatma 1864-65 senelerinde başladı. İş müteahhitlere eksiltme
usulü ile yaptırılıyordu²⁴⁹. Temizlik işleri için sokaklar üç sınıfa ayrılmıştı
ve sınıflarına göre eksiltme usulüyle müteahhitlere veriliyordu²⁵⁰. Sokakların

Sabah, Cemaziyelevvel 1307 (5 Ocak 1890) Nr: 128 ve 11 C A-1307 (2 Şubat 1890)
Nr.155.

Buna göre; "Reis atuteflu Blak Beyefendi hazretleri, daire tabibleri ve daha bazı doktorlar-
dan mürekkeb bir komisyon kurmuş, komisyon belediye dairesini beşe bölüp, her kısım da bir
tabib ve yardımcı personel kontrole girişmiştir" Aynı gazetenin bir ay sonraki bir haberinde;
"hastalığın kontrol altına alınıp, yok edildiği" bildiriliyor.

²⁴⁸ Rakım Ziyaoglu, *İstanbul Kadıları, Şehreminleri, Belediye Reisleri*, s. 195.

²⁴⁹ S. Tümerkan, *Türkiyede Belediyeler*, s. 21, bu konu, "Sokaklara Dair Nizamnamenin"
13-16 Md.'lerinde geçmektedir. *Düstur* 1, C. 2, s. 479-480 - 17 Ramazan 1275 tarihli nizam-
name.

²⁵⁰ "Sokaklara Dair Nizamnamedir" 17 Ramazan 1275, *Düstur* 1. Tertib C. 2, s. 478-490.
nizamnamenin I. Bendi; bu sınıflamanın Ebniye Nizamnamesi hükümlerine; yani sokak ge-
nişliği bina yüksekliği vs.ye göre yapılacağını belirtiyor. *Düstur* I. C. 2, s. 478.

birinci sınıf olanları güya günde iki defa, ikinci sınıf olanları günde bir ve üçüncü sınıf olanlar haftada bir temizlenecekti. Bu düzenin uygulanmadığı 19. yüzyıl boyu gelen gezginlerin Pera'nın pisliği üzerine anlattıklarından anlaşılıyor.

Altıncı Daire Nasıl Örnek Oldu

Devletin resmî vaka'nüvisi Ahmed Lütfi Efendi, resmî tarihine 1857 yılında Altıncı Daire için özetle şu satırları yazıyordu;

“Galata ve Beyoğlu Altıncı Daire ittihaz olunarak, ol havalinin ekser ahalişi belediye dairelerinin lüzum ve iyiliğine ve Avrupa usulüne vakıf olduklarından, diğer dairelere emsal olmak üzere işe önce oradan başlanarak, Hariciye teşrifatçısı Kâmil Bey Altıncı Daire'ye memur oldu. Hamd olsun, diğer daireler ahalisinde o kadar malûmat olmadığından (!) daireleri dahilinde fuhuşhaneler ve kumarhaneler gibi yasak şeylere alışıp Altıncı Daire'den örnek almadılar.”²⁵¹

Ahşab binaları, bozuk yolları, yangın artığı arsaları ve çöplükleri ile baş-başa bırakılan İstanbul halkı, Galata Beyoğlu'na harcanan paraların nedenini anlamıyordu. Üstelik oradaki hayat ve belediye yönetiminin kabul edip vergi koyduğu faaliyetler, İstanbullunun geleneksel yaşamı için çok yabancıydı. Karanlık, dar sokakları, salhanesiz, hastanesiz semtleriyle İstanbul, karşı yakanın imtiyazına itiraz etmekte pek de haksız sayılmazdı.

İstanbul organik bir bütünlüğe ulaşmamıştı. İşlek bir liman bölgesinin kaçınılmaz gerçeği olan fuhuş ve kumar gibi faaliyetleri kontrol etmek isteyen bir idarenin tedbirleri, halkın ve memurların eleştirisine uğruyordu. İstanbullunun Beyoğlu'nda henüz işi ve gözü yoktu.

1868'den sonra Altıncı Daire'nin özel durumu ile ilgili başkaca nizam-

Vak'anüvis Ahmed Lütfi, *Tarih-i Lütfi*, 9. Cild, (1266-77) seneleri vekayii Türk Tarih Kurumundaki Sultan II. Abdülhamid'e sunulan yazma nüsha Y. 531/2 s. 151'deki açıklama; “İcad-ı Devair-i Belediye: İstanbul ile Bilâd-ı Selâse devair-i belediyeye taksim olundu. Galata ile Beyoğu, Altıncı Daire-yi Belediye ittihaz olunarak, ol havalinin ekser ehalişi, devair-i belediyenin lüzum ve mehasenatına ve Avrupa usulüne vakıf olduklarından, devair-i saireye örnek olmak üzere ibtida oradan başlanılarak icab-ı hale şuru'ı olundu. Hamdolsun devair-i saire ehalisinde o kadar malûmat olmadığından, daireleri dahilinde alenen fuhuşhaneler ve kumar mahalleri gibi mehniyatın itiyadile, altıncı daireden örnek almadılar.”

name çıkarılmadı. Hattâ Babiâli ile de eskisi gibi sık yazışma görülmemesi²⁵² ve bu sıralarda İstanbul'un diğer semtlerinde de belediye dairelerinin kurulmaya başlaması, Altıncı Daire'nin eski ilgi ve önemini kaybetmeye başladığını gösteriyor. 17 Ramazan 1294 (25 Eylül 1877) tarihli, "Dersaadet Belediye Kanunu" ile, Altıncı Daire de diğer belediye dairelerinin durumuna getirilip, ayrıcalıkları kaldırıldı. Şehremaneti 1878 Ocak ayından Altıncı Daire müdüriyetine: "Altıncı Daire heyetinin başka bir tarzda teşkiline lüzum olmadığı, maaş ve memur adedinin de öbür dairelere göre ayarlanması"nı bildirdi. Altıncı Daire bu tarihten sonra; artık ayrıcalıklı ve doğrudan Babiâli'ye bağlı bir kuruluş değil, İstanbul Şehremaneti'nin, kanunla öngörülen yirmi dairesinden biriydi. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu, dairenin daha önce çıkan özel nizamnamelerini yürürlükten kaldırıyordu. Hamidiye İdaresi Beyoğlu'nun imtiyazını istemiyordu, ama Şehremini Rıdvan Paşa'nın İstanbul tarafına pek uğramadığı da bir gerçektir.

Bununla beraber o vakte kadar yapılan masraflar ve kurulan tesisler, 1877'den sonra da idarenin işini kolaylaştırdı. Bu dönemin becerikli yöneticisi E. Blaque'ın başarılarını sadece onun kişiliğinde aramamak gerekir. II. Meşrutiyet'ten sonra, 1917'de İttihad ve Terakki iktidarı, belediye idarelerini merkeziyetçi bir şekilde düzenleyip, İstanbul'u 9 şubeye ayırdığında; Altıncı Daire bu dokuz şubeden biri olarak kaldı. Kuruluş nedenleri, organları, görevleri ve işleyişi bakımından Altıncı Daire; belediye tarihimizde tipik bir örnektir ve belediyelerimizin birçok sorunlarının; olumlu olumsuz yanlarının ilk görüldüğü kuruluştur. Galata Beyoğlu Belediye Dairesinin ayrıcalıklı durumuna sahip olmayan Tarabya ve Adalar Belediye Daireleri de, gelişkin beledi hizmet örneği verdiler.

²⁵² Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1446.

ÖRGÜTLENEMEYEN BELEDİYE

Bir sosyoloğumuz Türkiye metropoliten alanları için örgütlenemeyen kentler deyimini kullanır*. Sanayileşmenin geciktiği bütün ülkeler, özellikle Doğu ve Güney Akdeniz, örgütlenemeyen büyük şehirlerin bölgesidir. Bu ülkelerin, nüfus patlaması ve iç göç sonucu oluşan ve milyonların barındığı metropoliten merkezleri kadar; küçük kasabalarının da en kısa betimlemesi bu iki sözcükle yapılabilir. Gerçekte insanlık tarihinin en eski kentleşmesi bu bölgelerde görüldüğü halde, sanayi çağında Akdeniz-Ortadoğu şehirleri modern metropoliten örgütlenmeyi başaramamışlardır. İş hayatının düzenlenmesinden, konut bölgelerinin oluşumuna; ulaşımdan altyapısal sistemin kuruluşuna ve fizikî mekânın biçimlenişine kadar geç gelişmiş büyük-şehirler örgütlenemeyen yerleşmelerdir. Söylemeye gerek yok ki böyle merkezlerde belediyeler de kuruluşunu tamamlayabilen, etkin hizmet verebilen örgütler değildir. 19. yüzyılın İstanbul'u, Beyrut, Selânik ve İzmir'i, derece farkıyla örgütlenemeyen belediyelerin örneğini veriyorlardı. Bunlar, 19. yüzyıl dünyasının diğer azgelişmiş metropoller gibi, kuruluşunu tamamlayamayan belediyelerin bulunduğu büyük yerleşme merkezleriydi.

1868 Yılı: İstanbul Şehremaneti'nin Yeniden Düzenlenişi

Altıncı Daire-yi Belediye örneği, İstanbul'un diğer semtlerinde de yeni bir uygulamaya geçilmesi için etkili oldu. Özellikle Ali ve Fuad Paşalar grubunun iktidarda bulundukları 1867-68 yıllarında; İstanbul'un bütününün on dört belediye dairesine ayrılarak, bu semtlerde de Altıncı Daire örneğinin uygulanmasına karar verildi ve Şura-yı Devlet bunun için bir nizamname hazırladı;²⁵³ 6 Ekim 1868 tarihinde yürürlüğe giren 63 maddelik bu nizamname ile; daha önceki Şehremaneti yeniden düzenlendi ve²⁵⁴ yeni teşkilâtın başına da Server Paşa, Şehremini olarak tayin edildi.

Mübeccel B. Kıray-İzmir metropoliten bölgesi ve İstanbul için bu deyimini kullanıyor.

²⁵³ Osman Nuri Bey'in, *M.U.B.*, C. I, h. 1459'da belirttiğine göre bu Nizamname'nin gerekçesi 1877 Dersaadet Belediye Kanunu hazırlanırken, Babâli arşivlerinden alınmış ve bir daha iade edilmediğinden kaybolmuş.

²⁵⁴ 18 Cemaziyelahir 1289 tarihli "Dersaadet İdare-yi Belediye Nizamnamesi". *Düstur* 1, C. 2, s. 450-459.

Yeni kurulacak belediye daireleri, Altıncı Daire'nin tersine Şehremaneti'nin bir şubesi olacaklardı. Şehremaneti'nin kuruluşu 14 Nisan 1870 tarihli Ferman-ı Ali'de emrediliyor²⁵⁵ ve her dairede; bir reis, bir tahrirat kâtibi, bir meclis kâtibi, muhasebeci ve yardımcıları ve yeterince hademe istihdam edilip, fazla memur bulundurulmayacağı belirtiliyordu. Asıl önemlisi, şehrin imar ve yol işleri Nafia Nezareti'nden alınıp Emanet Hendesehanesi'ne (Mühendisliğine) bağlanacaktı²⁵⁶. Su idaresi de Maliye ve Evkaf Nezareti'nden alınıp Şehremaneti'ne bağlanacak, emlak vergisi, tersane rûsûmu ve beygir rûsûmu da emanete bırakılacaktı.

Bu vakte kadar Emanete, devlet hâzinesinden senede 12 milyon kuruş yardım yapılırken, artık on milyon kuruş verilecek; bu paranın da yarısı karşılık gösterilerek, tramvay caddelerinin yapım ve onarımı için harcanacaktı. Bundan başka belediyenin zabıta kadrosu için, üç yüz kadar çavuşun tahsisatıyla birlikte Emanete nakline karar verildi²⁵⁷. Femandaki ilginç bir nokta ise, yabancılar razı olduğu takdirde(!); duhuliye (yani octroi) resminin alınacağı idi.

Şehremaneti öngörülen on dört belediye dairesini kuramadığı gibi, kurulanlar da eksik kadroyla kuruldu. Emlak vergisinin matrahını tesbit için, ciddi bir tahrir (envanter) yapılamadı. Bu nedenle de emlak vergisinin alınması 1877'den sonra tekrar hükümete bırakılacaktır. Verginin hükümetçe geri alınmasının başlıca sebebi; 1867-77 yılları arasında Şehremaneti'nin bu gelirden yararlanamaması, yani emlak vergisini toplayamamasıydı. Gene Emanetin, imar kontrolü yapacak ve yapı işlerini yönetecek örgütü ve teknisyen kadrosu da yeterli düzeye ulaşamadı. Evkaftan, Emanete devredilen su idaresi ise; Şehremaneti tarafından yeterli ve etkili bir biçimde yönetilememiş; neticede bu başarısız yönetime, II. Meşrutiyet'ten sonra su idaresi tekrar Evkafa bağlanarak son verilmiştir. Bunun gibi Dolmabahçe Gazhanesi, Mazhar Paşa ve Rıdvan Paşa zamanlarında Emanet ile Tophane Müşirliği arasında el değiştirip durdu.

Belediyeye toplanamayacak bir vergi kalemi daha bırakılmıştı. Ferman-da yer alan "tersane resmi", III. Selim ve II. Mahmud devirlerinde; tersane ve köprü inşaatı için esnafa yüklenen angaryaya karşılık olarak alınan bir

²⁵⁵ 12 Muharrem 1287 (14 Nisan 1870) tarihli bu fermanın metni için bkz. Osman Nuri, *M.U.B.*, C. 1, s. 1480.

²⁵⁶ Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1482.

Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1481-82.

vergiydi. Başkentin yirmi dokuz sınıf esnafı bu vergiyi verirdi. Osman Nuri Bey bunun 2229 kese tuttuğunu bildiriyor²⁵⁸. Şehrin imarı için, bu vergi Şehremaneti'ne bırakıldı. Ancak Şehremaneti bu vergiyi toplayacak örgüt ve düzene sahip olmadığı gibi, geleneksel bir yükümlülüğe dayanan verginin toplanması esnasında da birçok direniş ve şikâyetler görüldü. Nihayet bu resim 1878 yılında Şûra-yı Devlet'in aldığı bir karar üzerine 1880'de çıkan bir padişah iradesiyle kaldırıldı. Emanetin gelir kaynaklarının kuruluğu ve bütçesinin fakirliğine rağmen, kendisinden güç görevler beklenmesi, idarenin hemen borçlanmasına neden oldu. Bir iş görebilmek ve maaş ödeyebilmek için, kendisine hükümetçe verilen yetkiye dayanarak; 706 faiz ve 750 lira delâliye ile, Bank-ı Osmanî ve Galata bankerlerinden 150.000 lira borç aldı²⁵⁹. Üç yıl sonra, Emanet artık boğazına kadar borca batmıştı. 30 Nisan 1872 tarihinde Sadrazamlık Saltanat makamına; "Emanetin tramvay yolu yapmak, bazı caddeleri açmak için istimlâk ve tamirat gideri olarak hayli borç yaptığı- nı, borçların zamanında tasfiyesi için bir istikraza ihtiyaç olduğunu bildiriyor ve padişahın izni isteniyordu²⁶⁰. 1868 yılındaki düzenlemede; Altıncı Dairenin bir kısım gelirlerini Şehremaneti'ne bırakması öngörülmüştü, ama bu hükme uyulmadı. Altıncı Daire'de yapılan nüfus ve emlak tahriri İstanbul'da yapılamadı. Doğrusu buna kimse pek fazla üzülmemiş olsa gerek. İstanbul halkı Beyoğlu'ndakiler kadar da emlak vergisi veremezdi.

Belediye hâlâ kuruluşunu tamamlama çabasındaydı. Başkentteki hizmetler, kurulan altyapı tesisleri; Şehremaneti'nin yetki ve becerisi dışındaydı. 30 Nisan 1870'de Sultan Abdülaziz'in Babiâli'ye yaptığı bir ziyaret dolayısıyla okunan nutukta Şehremaneti'nin faaliyetleri bütününden olarak; tramvay işletmesi için yabancı kumpanyalara imtiyaz verildiği, halen Haliç üzerindeki tahta köprülerin demirden yapıldığı bildiriliyordu²⁶¹. Kuşkusuz bu işler, Şehremaneti'nin kendi gücüyle değil, Babiâli'nin güdümünde başarılı olmuştu.

1868 Nizamnamesi ile Şehremaneti'nin organlarında da değişiklik yapılacaktı. Ancak bu değişiklik tamamlanamadı. Yeni nizâm-nâmeye göre; Şehremaneti'nin yanında karar ve danışma organı olarak bir Şehir Meclisi

²⁵⁸ Osman Nuri, *M.U.B.*, s. 1483. Bu dönemde bir kese 500 kuruştur.

Osman Nuri Bey; bu ilk borçlanmanın 26 Kanunsani 1286 (M.1870) tarihiyle, Emanetin 1 no.lu Nizam Defterininin 66. s.de Fransızca olarak kaydedildiğini bildiriyor. Bkz. yazarın *M.U.B.* c. 1, s. 1484.

²⁶⁰ Başb. Arş. *Ir-Dab*, Nr. 45139, 21 Safer 1289 (30 Nisan 1872) tarihli arz tezkiresi.

Tak-Vek. 28 Muharrem 1287 (30 Nisan 1870) Nr. 218.

bulunacaktı²⁶². Şehir Meclisi altı üyeliydi. Üyeler Babiâli'nin tayiniyle göreve gelecek, bundan başka on dört belediye dairesinin her birinde; bir reis ve 8-12 üyeden meydana gelen bir daire meclisi bulunacaktı. Bu dairelerin her birinin reisi ve üçer üyesinin katılmasıyla da; Şehremaneti bünyesi içinde 56 kişilik bir Cemiyet-i Umumiye-i Belediyeye oluşacaktı. Bu Cemiyet-i Umumiye-i Belediye; yılın belirli zamanlarında toplanıp; bütçe gelir-gider ve genel politikaya ilişkin konuları tartışıp, denetleyecek bir organ olarak düşünülmüştü²⁶³. Şehir Meclisi, Cemiyet-i Umumiye'ye göre daha yetkili ve geniş görevliydi. Haftada bir iki gün toplanıp, Emanetin sorunlarını ayrıntılarına kadar tartışıp kararlaştıracak olan bu organı Belediye Encümeni olarak değerlendirmek mümkündür. Bu meclis 1854'ten beri var olan önemlice bir organdı. Bu nedenle de üyeleri, daire meclislerinin tersine Babiâli tarafından tayin ediliyordu.

Belediye dairelerinin reisleri, Babiâli tarafından seçilecek, daire meclisi üyeleri ise o dairenin genişliğine göre 8-12 kişi olup, halkın seçimiyle geleceklerdi. Nizamnamenin dokuzuncu faslı bu seçimin usulünü gösteriyorsa da, belediye seçimleri yapılmamış ve daire meclisleri de kurulamamıştır²⁶⁴. Bu nedenle Cemiyet-i Umumiye-i Belediye de hiçbir zaman kurulamadı. 1868'de Emanet Şehremini ve Şehir Meclisi'nden oluşan bir örgüt olarak kaldı. Daha sonraki tarihlerde Cemiyet-i Umumiye toplanmaya başladı ise de, belediye daire meclislerinden gelen üyeler bu mecliste aldıkları karara kendi dairelerinde de uymamak ve esasen daireyi denetleyecek bu organ; üyelerin denetleyecek dairelerden gelmesi dolayısıyla bu görevi yerine getirmez oldu. Şüphesiz ıslahı gereken bu durumu II. Meşrutiyet yıllarında İttihat Terakki Merkez-i Umumi kendine göre çözdü; daire meclislerini lağvederek... Bu merkezîyetçi tutumu ise Topuzlu Cemil Paşa da tasvib ediyordu²⁶⁵. Böylece Şehremaneti organları her semt halkının karar ve reyine itibar etmeyen bir yapıya ve havaya büründü. Şehremaneti bünyesinde Eb-

1285 Ramazan Nizamnamesi'nin 5-6 fasıl, 10-14 maddeleri *Düstur 1 c. 2*, s. 453.

Nizamnamenin 7. 8. ve 9. fasılları Cemiyet-i Umumiyenin kuruluş ve çalışmasını düzenler; 15-31 maddeler *Düstur 1 c. 2*, s. 454-55.

²⁶⁴ Belediye Daire Meclislerinin statüsü; nizamnamenin 12. faslı 49-59. maddelerinde gösterilmiştir. *Düstur 1 c. 2*, s. 458-59.

²⁶⁵ *SADAOS*, sene 1288, s. 57 1289 (1872) Devlet Salnamesinde de Şehir Meclisi üyeleri olarak aynı kimseleri görüyoruz. 1871 yılı Devlet Salnamesinde, Şehir Meclisi üyeleri olarak; Galazi Efendi, Ağâh Bey, Midhat Bey, Bedri Bey, Tahsin Bey ve Manas Efendi sayıyor. Topuzlu Cemil, *80 Yıllık Hatıralarım*, s. 95.

niye Meclisi'nin de bulunduğunu görüyoruz. Bu meclis bayındırlık işlerinin Nafia Nezaretinden Emanete devredilmesi dolayısıyla kurulmuştu, ancak teknik kadro pek yetersizdi. Emanetin teknisyen yetersizliği yanında memur kadrosu da dardı, 1871 yılında on iki kişiden oluşuyordu²⁶⁶. Personel maaşları devlet tarafından ödendiğinden, memur tayini ve maaş ödenmesi kırtasiyecilik yüklü bir sürece bağlıydı. Emlâk tahririnde çalışan birkaç memurun ücreti bile padişah iradesiyle ödeniyordu²⁶⁷.

Şehremaneti hükümetin bir şubesi idi. Emanetin esnafı denetlemesi de kanun ve düzene bağlı olmaktan çok despot biçimde süregidiyordu. Sözde 1868 Nizamnamesi Şehremaneti Meclisine beledî konulardaki davalara bakmak yetkisi veriyordu²⁶⁸. Ama bunun için, kanunî bir yol izlenmiyordu gibi görünüyor. Nitekim, şimdi yıkılan Eminönü'ndeki eski Emanet binasında, suçluları kapamak için hususî bir belediye hapishanesi de varmış²⁶⁹. İşin ilginç Zabtîye Nezareti Şehreminine bir tezkire yazarak şehir hapishanelerinin dolu ve esasen ağır suçlular için olduğunu, Emanetin tenbih ve emirlerine uymayan esnaf ve diğer kimselerin kısa müddet hapsi için Emanet Meclisi'nin kararının²⁷⁰ yeteceğini ve Emanetteki hapishaneye konulmalarını istemişti.

1868 Nizamnamesi; İstanbul'da yaygın bir biçimde uygulanamadı. Belediye daireleri, yıllar geçtiği halde hâlâ kurulamıyor, Şehremaneti kendisine ayrılan gelirleri de toplayamıyordu. Şehremaneti'ni meydana getiren on dört daire kurulamadığı halde, başlarına birer reis tayin edilmişti²⁷¹.

SADAOS sene 1289 (1872) s. 62-63.

Başb. Arş. Ir-Dah Nr: 45681, 11 Recep 1289 (14 Eylül 1872) tarihli Emanet tezkiresi, Emanet memurlarının bazılarının 3000 kuruş tutan maaşları için Sadarete yazılmıştır.

²⁶⁶ Başb. Arş. Ir-Dah Nr: 47281 14 Zilhicce 1290 (2 Şubat 1874) tarihli tahrir. Buna göre yolsuzluk yapan memurları Şura-yı, Devlet'e gönderir fertlere daire arasındaki anlaşmazlıkları çözerek, esnafın uygunsuzluk yapma cezalandırır. Yangın tulumlarının disiplini uymaması halinde ceza verir. *Düstur* 1 c. 2, s. 453.

²⁶⁹ Rakım Ziyaoglu, *İstanbul Kaduları, Şehreminleri ve Belediye Reisleri*, s. 85.

²⁷⁰ Tezkire-i Seniyye metni için bkz. Osman Nuri, *M.U.B.*, C. 1, s. 1486-87 10 Nisan 1287 (1870) tarihli.

²⁷¹ 17 Şaban 1289 (20 Ekim 1872) tarihli 1528 no'lu Takvim-i Vekâ-yi'deki resmi tebliğ on dört dairenin başına getirilenleri bildiriyordu. Osman Nuri, *M.U.B.* c. 1, s. 1496'dan;

1. Daire - Ayasofya Divan Muhakemat-ı Maliye aza-i sabıkından Saadetlu İzzet Efendi.

2. Daire - Aksaray: İzmir Gümrüğü Nazırı Esbak Saadetlu Raşid Efendi

Ancak bu dairelerin kuruluşunun ciddi bir girişim sayılamayacağı şuradan da bellidir ki; bazı emekli yüksek memurlar âdeta bir emeklilik hediyesi veya oyalanması olarak bu dairelerin reisliğine tayin edilmişlerdi. Osman Nuri Bey durumu özetliyor; “Emirgân’a vezir rütbeli biri, Beylerbeyi’ne ‘balâ’ rütbeli biri, Altıncı Daire’ye ulâdan biri tayin ediliyor. Bu, o zevatın bulundukları yakın yere tayini, hatta o civarın o zata göre, daire merkezi ittihaz edildiğini gösterir²⁷². Daire sınırları gerçekçi bir biçimde saptanmış değildi. Ne semt halkının gelir durumu, ne yerleşme yoğunluğu ne de topografik özellikler ve mesafeler gözönüne alınmamıştı. Bu dairelerin sınırları içindeki ahalinin, mahalle muhtarlığının ötesinde hiçbir yerel yönetim alışkanlığı yoktu. Hatta bu dairelerin sınırlarının; geçmiş dönemdeki bir karakolun veya kadı naibinin yönetim bölgesine tekabül eden bir idari birim niteliğini kazandığı bile söylenemez.

Gerçekte; İstanbul sınırları içinde, 1868 Nizamnamesi’nden önce kurulan Altıncı Daire yani Galata, Beyoğlu; Tarabya ve Adalar dışında, diğer dairelerin gerçekten kurulamadığı anlaşıyor. Altıncı Daire, doğrudan hükümete bağlı ve yarı bağımsız durumunu, 1877 Dersaadet Belediye Kanunu çıkana kadar devam ettirdi. Gene yazlık sefarethaneler ve zengin levantenlerin semti olan Tarabya’da da, belediye dairesi semt sakinlerinin girişimiyle kuruldu. Tarabya halkı devletten yardım istemiyordu, fakat kendi semtlerinden birinin reis tayin edilmesini dilediler. Babıâli yıllık geliri 500 kuruşu geçmeyen mahalle sakinlerinden vergi almamaları şartıyla, Tarabya daire-i belediyesinin %2-3 oranında gelir vergisi alabileceğini karara bağladı. Tarab-

3. Daire - Fatih.....: Karesi Mutasarrıfı Esbak Saadetlu Ahmed Ata Beyefendi.

4. Daire - Eyüb.....: Eski Şehremaneti azasından Rıfatlu Hacı Nuri Efendi.

5. Daire - Kasımpaşa: Cezayir-i Bahri Sefid Eski Mutasarrıfı Saadetlu Asım Paşa.

6. Daire - Beyoğlu: Reis-i mezkûr Saadetlu Muhtar Bey.

7. Daire - Beşiktaş: Rüsumat Emaneti Sabık Azası Saadetlu Necib Paşa.

8. Daire - Mirgûn (Emirgân) : Trabzon Sabık Valisi. Devletli Emin Muhlis Paşa.

9. Daire - Büyükdere: Esbak Bank-ı Osmanî Nazırı Aristidi Beyefendi.

10. Daire - Beykoz : Şehremaneti Sabık Meclis azasından İzzetlu Bedri Bey.

11. Daire - Beylerbeyi.....: Selanik Merkez Mahkemesi Reisi Atufetlu Salih Efendi.

12. Daire - Üsküdar.....: Eski Amasya Hakimi.

13. Daire - Kadıköy.....: Eski, Gemlik Kadısı.

14. Daire - Adalar..: Halen reis-i mezkûr Rıfatlu Panciri Efendi.

²⁷² Osman Nuri, *M.U.B.*, C. 1, s. 1496.

ya Dairesi reisliğine o yerin halkından “Tahrirat-ı Hariciye Müdürü Saadet-lu Ebrû Efendi” tayin olundu²⁷³. Böylece Beyoğlu-Galata’dan yedi yıl sonra (Mart 1865) Tarabya’da da belediye dairesi kurulmuş oluyordu.

İstanbul’da yabancıların yaşadığı havadar bir semt daha kalmıştı, Adalar... Aynı yıllarda Adalarda Yedinci Daire olarak belediye kuruldu ve reisliğine Said Paşa tayin edildi. İleride Osmanlı Devleti’nin her kademesinde görev gören bu vezir hatıratında Adalar belediyesinden; “o tarihte Altıncı Daire’den başka belediye yoktu, Yedinci Daire ona tali olarak Adalarda kuruldu” derken,²⁷⁴ bir gerçeği belirtiyordu. İstanbul’da bu bir iki zengince semt dışında belediye örgütü varlığını duyuramamıştı. Aslında Adalar ve Tarabya iş ve konut bölgesi olan Beyoğlu’nun yazlığı, sayfiyesi eğlence yeri, yani peyki olan iki bölgeydi. Adalar Belediyesi 1868’deki yeniden düzenlemede “14. Belediye Dairesi” ünvanını aldı.

1877 yılında toplanan Osmanlı parlamentosunun hazırladığı ilk kanun “Dersaadet ve Vilâyet Belediye Kanunları”ydı. Mebusların imtiyazlı belediye idarelerine tahammülü yoktu. Aslında gelenekçi eğilime iltifat eden Sultan II. Abdülhamid yönetiminin de imtiyazlı belediyeye son verdiği gerçektir. Kentin sadece bir bölümünün çağdaş hizmetlerden yararlanması ve kumpanyaların bu nedenle kolay imtiyaz alma dönemine son verilmek isteniyordu (gerçi son verilemedi.) Altıncı Daire’nin, Adalar’ın ve Tarabya’nın özel statüsü 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ile sona erdi. İstanbul önce 14, sonra 20 sonra gene 10 belediye dairesine ayrıldı. İlerde bu sayı 9’a indirilecektir. Nihayet günümüze eski Şehremaneti modelini andıran bir anakent ve ilçe belediye başkanlıkları modeli denleniyor.

Dersaadet Belediye Kanunu Meclis-i Mebusan’da

İlk Osmanlı Meclis-i Mebusanı İstanbul Belediyesi ve Vilâyet Belediyeleri için iki ayrı kanun çıkardı. Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul Belediye dairelerine gelirler; yetkiler ve organlar yönünden ayrı bir statü verilmesi; parlamentoda taşra mebuslarının dinmeyen eleştirilerine neden olmuştu. Mebuslar, Kanun-u Esasî’de; “Memleketlerin birbirinden farklı ol-

Başb. Arş. Ir-Me. Va. Nr: 23292 24 Şevval 1281 (31 Mart 1965) tarihli arz tezkiresi. Bu tezkire üzerine saltanat makamı, 25 Şevval 1281 (1 Nisan 1865) tarihinde kuruluşu tasdik etmiştir. Meclis-i Valâ’ının bu konudaki mazbatası; 23292 sıra no ve 21 Rebiyülevvel 1281 (24 Temmuz 1864) tarihidir.

Hatrat-ı Said Paşa C. 1, Dersaadet 1328 s. 5; Osman Nuri, M.U.B., s. 1457.

madığı belirtildiği halde, İstanbul için ayrı bir Belediye Kanunu çıkarılması-na itiraz ediyorlardı. Hükümet adına itirazları kendiliğinden cevaplayan Reis A. Vefik Paşa ise: “İstanbul’un işi taşralara benzemez. Sizin de İstanbul gibi şehriniz olsun, siz de ayrı kanun yapın deyiverdi”²⁷⁵.

1877 İstanbul Belediye Kanununun ilginç bir yönü de; o vakte kadar on dört belediye dairesinin bile kurulamadığı kentte, yirmi belediye dairesi kurulmasının öngörülmesidir. Bu örgütlenme tarzı; anlaşılmaz bir hata, Paris Belediyesi’nin taklidi olarak tanımlanmış, hattâ mebuslar tarafından çok eleştirilmişti. Ancak Reis A. Vefik Paşa’nın bu eleştirilere verdiği cevaplar, yirmi tane belediye dairesinin gerekçesini belirtmek bakımından ilginçtir. Paşa; “Beylerbeyi’nden Üsküdar’a çıkmayan memur, Bulgurlu’ya nasıl çıkar? Unkanı ile Dolmabahçe arası bir daire olmuş, ben bunu idare edecek peh-

M.M.Z.C., H.Tarık Us, 15 İnikâd-16 Nisan 1877, Pazartesi s. 116 oturumun başlan-gıcında söz alan, Bursa mebusu Şeyh Bahâeddin Efendi; Kanunname-i Esaside memleket-lerin birbirinden farkı olmadığı gösteriliyor. Bu kanunun balâsında Dersaadete mahsus gibi görülüyor...

Seyyid Abdullah Efendi; Madem ki İstanbul’un bilâd-ı seireden farkı yoktur. O halde bu kanun Dersaadete mahsus olsa bile sair yerlerde icra olunabilir.

Reis: Vilâyet nizamâtı içinde Belediye nizamı da dahildir. Bu kanun da onun zeyli gibi olacaktır. İstanbul’un işi taşralara benzemez. Müsavat kaidesinden hariç değil, İstanbul’un bazı mesalih-i zaidesi vardır. Bu da vilâyet kanunun zeyli olacaktır. *M.M.Z.C.*, H.Tarık Us 15. nikâd, 16 Nisan 1877 s. 117’de İstanbul Mebusu A. Hilmi Ef.: “İstanbul’un 20 daireye taksimi-nin çok olduğunu, bundan başka taksimatda yol, lağım, su gibi tesislerin dikkate alınmadığını söylüyor. “Meselâ Beylerbeyi dairesine ilhak olan İcadiye gibi mahalleler, Üsküdar menafine müsterektir. İcadiyede yangın olsa Beylerbeyi uzaktır” diyor.

Reis: Daha...

A. Hilmi Ef: Bu dairelerin her biri ayda 20.000 kuruş masrafla olur. Şehremaneti’nin senede 20.000 kese iradı var. Bu iradın 5000 kesesi Emenatte kalıp, dairelere yalnız 15.000 kese kalır. Bunun da %20’si memurlara verilecek olsa, adam başına 150 krş. düşer. Böyle idare gayri kabildir.

Reis: Ne yapmalı?

A. Hilmi Ef.: Bunu 7-8 daireye hasredersek idare mümkündür.

Reis: Beylerbeyi’nden Üsküdar’a çıkamayan memur, Bulgurlu’ya nasıl çıkar. Haritaya ba-kıp öyle lâkûrdı edelim. (Aynı oturumda tartışma yeniden açılır. Bir mebus İstanbul’un 20 daireye bölünmesinin çok olduğunu tekrarlar).

Reis A. Vefik Paşa; Buna demince cevap verildi. Benim borcum doğruyu söylemektir. İstanbul 20 daire ile de olmaz. 30 olması için düşünülecek. Eski köprüden Dolmabahçe’ye kadar bir daire olmuş. Ben bunu idare edecek pehlivan isterim. Bunların içinde yalnız iki daire var ki hüsn-ü idaresi kolaydır. Onlar da Tarabya ile Yeniköy’dür. Çünkü kendi işlerini kendi görecektir. Bir şeyi bilip de söylemeli. Kasımpaşa’nın fıkara mahalleleri var. Beyoğlu’nda dakikası beş liraya verilen dükkânlar ile bunların münasebeti nedir? Onlar gaz isterler, bunlar kaz bile bulamazlar. Benim bildiğim budur.

livan isterim” diyor, belediye daireleri sınırlarının dar tutulmasının, ulaşım imkânsızlığı ve kadro bakımından gerekli olduğunu savunuyordu. Paşa her semt halkının farklı hayat standardı ve talepleri olduğunu, bunları bir araya getirmenin zorluğunu da ileri sürmüştü.

Endüstriyel bir hayata ve zenginliğe sahip olmayan şehirde, dar bir alana sıkışıp kalan zengin mahalleleriyle öbürlerinden aynı vergi alınamaz, aynı hizmet götürülemezdi. Gerçi, şehrin ulaşım olanakları, örgütlenme düzeyi, mebusların arzu ettiği sınırlı sayıdaki bölünmeyi imkânsız kılıyordu, ancak şehir yirmi belediye dairesine ayrılmakla da sorun çözülmemişti. A. Vefik Paşa: “Bir kere haritaya bakılsın da öyle lâkırdı edilsin” derken, dağınık bir yerleşme düzenini kastediyordu. Bu geniş alana hizmet nasıl götürülecekti. Ama şehri yirmi belediye dairesine ayırırken; nüfus dağılımı, altyapısı tesislerin yayılımı ve bölgelerin kendi içindeki bütünlüğünün göz önüne alınmadığı da açıktı. Bazı dairelerin nüfusu 50.000’den çokken, bazılarınıninki 10.000’den az ve dağınık bir yerleşme alanında idi. Buralardan alınan vergi geliri daire personelinin maaşını bile karşılayamayacaktı²⁷⁶. Sonra 1878 yılı düzenlenmesinde dairelerin sayısı ona indirilip, bölge sınırları genişletildi. Ancak belediye örgütünün kuruluşu yine tamamlanamadı.

Belediye idareleri, anayasal mutlakıyet rejiminde de demokratik gelişme, seçim ve siyasal katılmayı sağlayan önemli kurumlardandır. Hükümetin ilk Osmanlı parlamentosuna sunduğu öncelikli tasarılarından biri de Belediye Kanunu tasarısı idi. Bu kanunun hazırlanmasını Kanun-u Esasî emrediyordu. Bu nedenle kanunu hazırlayan komisyon 64 maddelik bir tasarı sundu²⁷⁷. Kanunun hazırlanmasında 1868 Nizamnamesi büyük ölçüde gözönüne alınmıştı. Kanun güç bir zamanda yürürlüğe girdi, uygulanamadı ve uygulanması güçtü. 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı’nın getirdiği sıkıntılar, başkenti bir anda dolduran kalabalık muhacir kitlesi, süratli önlemler alınmasını gerektiriyordu. Belediye, şehrin bu dramatik günlerinde adını duyurabilen, insanlara yardım edebilen bir örgüt değildi.

Kanun Şehremini’ne beledi görevlerin dışında, şehrin güvenlik görev-

²⁷⁶ Nitekim 1894 yılında IX. daire olan Üsküdar’ın nüfusu 82.400 iken, VIII. Daire olan Kanlıca’nınki; 25.183 idi. X. daire olan Karaköy’ün nüfusu ise 32.111 idi. Kanlıca, az nüfusa rağmen daha geniş bir bölgeye yayılmıştı.

Nüfus miktarı için bkz. V. Cuinet, *La Turquie D’Asie tome quatrieme*, Paris 1895, s. 602 tableau II.

²⁷⁷ Dersaadet Belediye Kanunu md. 4: Kanunun tam metni için bkz. Osman Nuri, *Mub-tasar Mecelle-i Umuru Belediyeye*, s. 43-77.

lerini bile yüklüyordu. Diğer yandan Zabtiye Nazırı da bu görevle kanunen ve gelenek olarak yükümlüydü. Mebuslardan biri, “Şehremini vali mi, yoksa belediye reisi mi” diye sorduğunda, Reis A. Vefik Paşa:²⁷⁸ “hem validir, hem de belediye reisi” diye cevapladı. Galiba ikisi de değildi.

Belediye reislerinin hükümetin tayiniyle gelmesi, Mebuslar Meclisi’n-de eleştirildi. Taşra mebusları; belediye reislerinin seçimle kurulan belediye meclisi üyeleri arasından meclisçe seçilmesini ve fahrı olarak çalışmasını öneriyorlardı. Taşra mebusları, belediye reisliğini taşra halkının temsilcisi, o yerin eşrafının hakkı olan bir görev diye düşünüyorlardı: Haksız da değillerdi. Seçim yapılmadı. Belediye daire seçimlerinin yapılmaması konunun ve Anayasanın rafa kaldırılması demekti. Gerçekte İstanbul II. Meşrutiyet’e kadar belediye seçimleri görmemiş bir şehirdir. 1875 Anayasası’nın 112. maddesi; “Umur-u belediyye Dersaadet ve taşralarda bi’l-intihab teşkil olunacak, devair-i belediyye meclisleriyle idare olunacak ve bu dairelerin suret-i teşkili vezaifi ve azânın suret-i intihabı kanun-u mahsus ile tayin kılınacaktır.” diyordu. Buna dayanarak Belediye Kanununun 40. maddesi de Belediye Daire Meclisi üyelikleri için yapılacak seçimleri ve usulünü açıklamaktaydı. Bir belediye dairesinde oturan ve daire sınırları içindeki emlakı için senede 100 kuruş vergi veren, Osmanlı uyruklu ve 25 yaşını doldurmuş, medeni haklara sahip her erkek seçimlerde oy verebilirdi. 41. maddede de seçilme şartları sayılmaktadır. Buna göre; 30 yaşını doldurmuş olmak, Türkçe konuşmak ve 250 kuruş emlak vergisi vermek gerekiyordu. Ayrıca meclise seçilecek aday; memur, zabıta, asker, müflis, müteahhit veya belediye müstahdemi olmamalıydı.

1877 Kanunu; belediyeye sanayi mektepleri kurmak görevini de yüklüyor. Bu Midhat Paşa’nın Osmanlı belediyeciliğine getirdiği fakat uygulanamayan bir prensipti.

Belediye kendisine ayrılan gelirleri toplamakla yükümlüydü²⁷⁹. Bu önemli görevi Türkiye belediyelerinin bugüne kadar hakkıyla yerine getiremediği bilinmektedir. İstanbul’un tersine, taşrada bazı resim ve vergiler be-

²⁷⁸ M.M.Z.C., 18. inikâd, s. 142.

²⁷⁹ Dersaadet Belediye Kanununun 63. maddesine göre; Şehremaneti’nin ve belediye dairelerinin gelirleri; a) kontrato hasılatı, b) kantar ve çeki resmi, c) konulacak ihtisab rüsumu, d) patent denilen tüccar ve esnaf tezkireleri resimleri, e) esnaf vergisi ile Şehremaneti ve dairelerce alınacak rüsum-u mütenevviye, f) belediye meclislerine teklif edilip, Cemiyet-i Umumiyece karara bağlandıktan sonra hükümetin tasdiki ile alınacak fevkalâde ve adi belediye rüsumatı, g) iâne ve yardımlardan oluşmaktaydı.

lediyelere bırakılmamıştı, ancak İstanbul Şehremaneti'nin bu kaynaklardan yeterince yararlanamadığı da açıktır. Şehremaneti, bunu sağlamak için yeterli bir örgüt ve etkili kayıt sistemine sahip değildi.

Bugüne Kadar Tamamlanamayan Örgütlenme

Belediye dairelerinin sayısı artırılıyor ve azaltılıyordu. Dairelerin her biri bir şube halinde örgütlendirilmek isteniyor, sonra kaymakamlıklara bağlanıyor veya hiç kurulamıyordu. Belediyenin tabib, mühendis gibi teknik kadrolarının belediye ile ilgisi Takvim-i Vekâyi veya Devlet Salnamesi'nin sahifelerinde kalıyordu. Bu gibi teknik kadroların maaş ve özlük işlerinin belediye ile ilgisi yoktu. Uygulamada aksaklık yirmi belediye dairesinin kurulma olanağının bulunmasıyla başladı. 1878'de belirtildiği üzere daire sayısı on taneye indirildi ama, bu değişikliğe rağmen belediye daireleri kurulamadı. Adalar belediye teşkilâtı bile kâh kaymakamlığa bağlanarak, kâh bağımsız bir daire haline getirilerek devam etti. Bu arada Altıncı Daire eski statüsünü kaybetmişti, ama dairenin kuruluşundan beri bazı sorunları çözümlenmişti; bu nedenle E. Blaque Bey'in reisliği zamanında, örnek kuruluş olarak çalışmaya devam edebildi. 1877 yılı Devlet Salnamesi'nde, başkentin belediye daireleri olarak; Altıncı Daire-i Belediye, Tarabya Belediye Dairesi, Kadıköy, Yeniköy ve Beykoz belediye daireleri sayılmaktadır²⁸⁰.

Osmanlı şehirlerinde belediye bir mühür ve bir reis demekti. 1889 Aralık ayında Makriköy (Bakırköy) belediye dairesi gazete sütunlarını meşgul etti. Belediye seçimleri karışıklığa neden olmuş ve yenilenmişti. Bu nasıl bir seçimdi, bilinemez; ancak belediye heyeti için yapılan seçim iptal edilip yenilenmişti²⁸¹.

II. Abdülhamid devri otokratik modernleşme dönemi idi. Bürokrasi de modernleşiyordu. Şehremaneti'nin yapısında da bu döneme özgü tipik hastalıklar yanında; bazı önemli yenilikler görülmektedir. Geniş ölçüde tayinler ve merkezden güdümlü bir yönetime sahip Şehremaneti'nin, başına geçen tipik şehreminlerinden biri de Mazhar Paşa idi. (1881-1890) Mazhar Paşa Dersaadet Belediye Kanununu hazırlayanlardandı. Yönetimi sırasında; Su Nezaretini, Terkos Şirketini ve İstanbul Gazhane İdaresini Emanete

bağlattırdı: Bundan başka, bir kısım zabtiyeyi de Emanet emrine aldırttı.²⁸² Gazhane, Zabtiye ve Su Nezareti sonradan tekrar hükümete geçecektir. Temel beledi hizmet kuramlarının Şehremaneti ile hükümet arasında sürekli el değiştirmesi de belediyenin bir türlü teşkilâtlanamadığını gösterir. Mazhar Paşa Emanete böyle birtakım tesisleri almıştı, ama Emanet bunların yükünü taşıyamadı. Nitekim Su Nezareti II. Meşrutiyet'ten sonra tekrar Evkafa bağlandığı gibi, Gazhane idaresi de daha Rıdvan Paşa zamanında Tophane Müşiriyetine bırakıldı. Mazhar Paşa faaldi, ancak soğuk, despot ve halk arasında hicivlere konu olan bir şehremini idi. Kendisinden sonra şehremini olan Rıdvan Paşa da uzunca süre yönetimde kalan Sultan Hamid devri ricalinden tipik bir portreydi. Faal, cevval, her zaman kanuni hareket etmeyen ana bazı eserler bırakmaya gayret eden bir yönetici tipi... Bu yöneticilerin adı yolsuzluklara da karışmıştı. Dönem içinde bazı hizmetler de getirildi. Örneğin, Rıdvan Paşa İstanbul tarihinde hijyen tedbirlerine önem veren bir şehremini olarak anılır. Yönetimi sırasında, Tophane, Gedikpaşa gibi şehrin geçiş bölgesini meydana getiren semtlerde sağlık tedbirleri alındı; kolera tecridhaneleri, hıfzıssıhha ve veteriner müfettişlikleri kuruldu. Merkezî iş bölgesine ve Saray civarına parke yol ve kaldırım döşettirildi. Hijyenik tedbirler için Fransa'dan uzman hekimler getirildi²⁸³. Fakat bunun yanıbaşında Şehremaneti, yolsuzluk ve rüşvetin son derece yaygınlaştığı bir kuruluş halindeydi.

Emanetin şehrin gerçek ihtiyaçlarından çok, büyüklerin ve tanınmış kimselerin konaklarının ihtiyaçlarına yönelik, plânsız imar faaliyeti de bu dönemde arttı. Şehremini Rıdvan Paşa da seleflerinin yerleştirip kendisinin devam ettirdiği böyle olumsuz bir beledi imar anlayışının kurbanı oldu. Hamidiye Alaylarının ünlü siması Abdürrezak Bedirhan Bey, Şişli'deki konağı ile şehir arasına parke yol döşenmesi için Emanet üzerinde baskı yapıyor, fakat Rıdvan Paşa bu isteği önlüyordu. Neticede yol yapılamayınca Bedirhan (Abdürrezak) Bey, Rıdvan Paşa'yı öldürttü²⁸⁴.

Şehremaneti bu dönemde modernleşiyordu. Yani bazı görevler merkezi

²⁸² Osman Nuri, *Şehreminleri*, s. 167-168.

²⁸³ Osman Nuri, *a.g.e.*, s. 191-192, o tarihte Rıdvan Paşa sağlık tedbirleri alınması için Chantimes adlı bir Fransız uzman hekim getirmişti. Rıdvan Paşa'nın yolsuzluklarını hicveden şair Eşref bunun üzerine şu beyti dizdi:

İllet-i mahudeye çare bulmak mültemes.

Mikrobu Rıdvan olunca ne halt etsin Santimes.

²⁸⁴ Osman Nuri, *a.g.e.*, s. 166-167.

hükümetten Emanete devrediliyor, örgütün bünyesinde belirli bir uzmanlaşma başlıyordu. Bununla beraber Türkiye belediyelerinin, yetki personel ve mali politikasındaki birçok temel hastalıklar da bu dönemde biçimleniyordu. Özellikle başkentte seçimler yapılmıyor ve belediye halen merkezî hükümetin bir şubesi olarak keyfi çalışma tarzını sürdürüyordu.

II. Meşrutiyet dönemi belediye seçimleriyle başladı. Seçimle oluşun ve özerk bir belediyenin gelişeceğini sananlar yanıltmış olmalıdır. Aslında belki böyle bir beklenti de yoktu. İttihad ve Terakki yönetimi, 1910'da İstanbul'u dokuz belediye şubesine ayırdı ve başlarına maaşlı birer müdür tayin edildi. Böylece belediye daire meclisleri de kaldırılırken, mahalli idare geleneğimizde kimsenin dikkatini çekemeyen bir kırılma meydana geliyordu. Üstelik İstanbul şimdi vilâyet olduğundan; vali ile Şehremininin yetkileri çatışmasın diye iki görev aynı kişiye yani Şehreminine veriliyordu. Tek partiye dayanan merkezî hükümetlerin belediyeçilik sistemi, böylece yeni bir evreye girmişti. Bu yeni evrede belediye idareleri, başkentte ve birkaç liman şehrinde büyüyen bürokrasinin içinde, cılız şubeler halinde gelişebildiler. Ama Osmanlı ülkesindeki şehir ve kasabaların belediye idarelerinin tümü için aynı olgu söz konusu değildi.

İstanbul Belediyesi II. Meşrutiyet döneminde şehircilik açısından bazı atılımlar yapabildi, ama bu atılımların kesinlikle yerel yönetim ve demokrasinin gelişimiyle ilgisi yoktu. 1912-14 yıllarında Şehremini olan Topuzlu Cemil Paşa; Balkan Savaşı dolayısıyla büyük devletlerin dış kredi kaynaklarını kestirdiği Osmanlı mâliyesinin kredi ihtiyacını, Belediye olarak karşıladı. İstanbul Belediyesine, Osmanlı Devleti'ne açılması yasak olan kredi kaynağı açılabilirdi. "Periye Bankası" aracılığıyla 1 milyon altın dış borç alındı. Belediye bu paranın bir kısmıyla mâliyenin elinde bulunan ve kendine gelir getirecek tesisleri satın alarak hükümete acil ödemeler için para sağladı (330 bin altın). Geri kalanla da park yapıldı, (Gülhane gibi) bazı yollar genişletildi, çöp arabaları alındı²⁸⁵. Topuzlu Cemil Paşa bu başarıları dolayısıyla mütareke döneminde de yeniden Şehremini tayin edildi ve bazı hizmetleri geliştirebildi²⁸⁶. Gene mütareke döneminde Kadıköy şubesi müdürü olan Celal Esat (Arseven) Bey de Kadıköy'de sebze hali ve park gibi

²⁸⁵ İlhan Tekeli, *Türkiye'de Belediyeçiliğin Evrimi*, s. 29; Topuzlu, *80 Yıllık Hatıralarım*, s. 135 vd.

²⁸⁶ Cemil Paşa Topuzlu, *a.g.e.*, s. 95.

tesisler kurdurdu. İstanbul'un ilk bilimsel haritası da 1912-14 döneminde hazırlatıldı. İstanbul'daki bu gelişmelerin birkaç şehir dışında her yerde tekrarlandığı söylenemez ve belediyeler henüz örgüt olarak oturmamışlardı. En önemlisi, geçici bazı yatırımların arkası gelmedi ve hizmetler durakladı. 1913'te çıkarılan Vilâyet Kanunu (bu kanun kuvvetinde bir kararnamedir) merkezîyetçiliği güçlendiriyor ve yerel yönetimlerin gelişme olanağını ortadan kaldırıyor. Şehirleşme olayı henüz başlangıç aşamasındaydı. Balkan savaşlarıyla gelen göçmen yığınları ve sınırlı içgöç dışında, ülkenin kentleri henüz derin yapısal sorunlarla karşı karşıya değillerdi, imparatorluk belediye yönetimini özerk olarak düşünemiyordu. 18 Aralık 1922'de, yani Topuzlu Cemil Paşa'nın ikinci Şehreminliği zamanında "Teşkilât-ı Belediye Kanunu Muvakkati" çıkarılmıştı²⁸⁷. Sözde İttihad ve Terakki'nin tersine adem-i merkezîyetçi düşünceye sahip olması gereken Hürriyet ve İtilaf fırkası üyeleri de gene merkezîyetçi bir model getirmişlerdi. Üstelik belediyelere bütüncü bir hizmet olanağı gene verilememişti. Vakıflar, Nafia Nezareti, Liman Reisliği vb. gibi örgütler belediyenin hizmet alanına el atmışlardı ve belediye onlarla eşgüdüm içinde değildi. Bilhassa Topuzlu Cemil Paşa Evkafı çatışmaya düştü. Şeyhülislâm Ürgüblü Hayri Efendi zamanında Vakıflar idaresi Meşihat'ın (Şeyhülislâmlık) uhdesine verilince, Topuzlu Cemil Paşa'nın Şehremaneti ibaresi ile arada hep müşkilât çıkıyordu. Meselâ Cemil Paşa Eminönü meydanını genişletmek için bazı istimlake giriştiğinde Evkaf izin vermemiş ve mani olmuş. Buna karşılık Çemberlitaş'taki bir arsada Evkaf idaresi han yaptırmak için inşaata başlayınca paşa da buna mani olmuş. Gene Vakıflarla su yüzünden problemler çıkıyor, buna karşılık Vakıflar cami avlusundaki umumi helâ bakımını bile belediyeye bırakmak istiyormuş. Cemil Paşa Vakıflar ve Belediye arasındaki ayrılığın, şehir hizmetlerini aksattığını öne sürenlerin başında geliyor²⁸⁸.

Son dönemin belediyecilik anlayışı değişmek için; önce Kurtuluş Savaşı sonrası Batı Anadolu kentlerinin sorunlarını ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kırdan kente göçün yarattığı zorlamaları bekleyecekti. Kuşkusuz bu bir başlangıçtı, değişiminin tamamlanmadığını biliyoruz.

OSMANLI VİLÂyetLERİNDE MODERN BELEDİYELER

İmparatorluğun taşra şehirlerinde belediyeden değil, ancak beledi hizmetten söz edilebilirdi. Çünkü, kentlerde taş üstüne taş koymak ve bayındırlık faaliyetini yönetmek, dünden bugüne mülki amirin görevi ve yetkisi olagelmıştır. Belediye reisi olan kişinin kaymakam beye veya mutasarrıf paşaya sormadan ağaç diktirmesi bile caiz olmamıştır.

Gelenek olarak mülki amirler ister kaymakam, ister mutasarrıf veya vali olsun, belediyenin çalışmalarını yönetmekten ve yürütmekten vazgeçememişlerdir. Tanzimat dönemi yöneticisinin başlattığı bu gelenek günümüzde de süregitmektedir.

Hükümetin adamları bir işi yüklenince, her konu hükümete yazılıyordu. 1876 yılında Şumnu kaymakamı Sadrazamlıkla ilginç bir sorun (!) üzerinde yazıştı; kesimlik hayvanların kuyruğuna belediyenin takacağı kurşun kalıplarını (mührü) belediye kâtibi Şakir Efendi imal edemez miydi acaba²⁸⁹. Tanzimat yöneticisi kaldırım, yol yaptırır, saat kulesi diktirir, okul yaptırır, cami onartırdı. Başarısının ölçüsü buydu Babiâli'ye hergün raporlar yazılır, bunlar devletin gazetesinde haber olarak verilirdi; Sofya çarşısı kaldırımlarını Mutasarrıf saadetli... Paşa'nın yaptırdığı, Tulca kazasının gümrük binasını Kaymakam... Bey'in onarttığı, gibi²⁹⁰ haberlerdi bunlar. Belediyecilik taşrada da modern şehir hizmetlerine duyulan gereksinimle başladı. Böyle bir gereksinimi olmayan yüzlerce kasaba ve şehirde de sadece belediye meclisleri ve mühürleri vardı.

Osmanlı Şehirlerinde Geleneksel Yönetimin Çözülmesi

Belediye idareleri; İstanbul'dan sonra önce liman şehirleri ve önemli ulaşım merkezlerinde kuruldu. Bu öncelikli davranış, bu yerlerdeki bazı grupların, tüccar ve yabancı uyrukluların şehir yönetiminde düzenli ve modern beledi hizmetleri istemelerinden ileri gelmekteydi. Bu gibi merkezlere örnek

²⁸⁹ Başb. Arş. *Cev-Bel*. Ramazan 1293 (Eylül 1876) tarihli ve 5246 No'lu sadaret tahriri.

²⁹⁰ *Tak-Vek*. 21 Ramazan 1280 (1 Mart 1864) tarihli 737 No'lu nüsha.
Tak-Vek. 5 Recep 1287 (1 Ekim 1870) tarihli 866 No'lu nüsha.

olarak; Tuna bölgesindeki bazı şehir ve kasabalar, Doğu Akdeniz'in önemli liman şehirleri, Mezopotamya ve Suriye'nin toplayıcı merkezleri olan Bağdat, Şam, Beyrut gibi şehirlerle; Anadolu kıtasındaki bazı büyükçe merkezler gösterilebilir. Belediye; imparatorluğun diğer şehir ve kasabaları için hiç de hayati önemi olan ve dertlere deva sağlayacak bir kuruluş değildi. Bu küçük, dünyadan kopuk kasabalar gerçi klâsik şehir yönetiminin, 19. yüzyılda yaşadığı çöküntü ve sarsıntıların dışında değillerdi; ancak modern belediyenin getireceği hizmetlerin, oralardaki geleneksel ekonomik ve sosyal hayat için fazla anlamı yoktu. Üstelik zengin olmayan bu şehirler için, belediye yeni vergilerin konması demektir. Ülkenin şehirleri her şeyden önce güvenlik ve olaysız bir günlük hayat özlemindedirler.

Tanzimat yönetimi ön plânda şehir güvenliğinin sağlanması için yönetimde yeniden düzenlemelere gitti. Çünkü Osmanlı geleneksel yönetim sistemi taşra şehirlerinde çökmüştü. Nihayet düzensizlik ve yıkım içindeki kentlere çağdaş kent hayatını getirmek sadece bir özlemdi, ama hiç değilse ülke halkını bu sürece hazırlamak gerekiyordu. Vilâyet yönetimini modernleştiren grup, modern belediyeyi de kurmanın ve uygar bir şehir hayatını getirmenin gereğine inanıyordu. Vilâyet Nizamnamesi'nin hazırlayıcı ve uygulayıcılarından olan Midhat Paşa bunların başında gelmekteydi:

Klâsik dönemde Osmanlı şehirlerinin yöneticisi olan kaadının yanında; vergi işlerini çözümlmek, temizlik, güvenlik konularını karara bağlamak ve narh işlemlerini yürütmek için; müftü, esnaf, eşraf temsilcileri, ulemadan bazıları ve muhtesib bir araya gelirdi. Bu kurul devamlılık kazanmış bir kurul değildi. Kaadılarının görev ve yetkileri azalınca, taşra şehirlerinde ihtisab müdürlükleri kurulduğunu biliyoruz. İhtisab ağalığı taşralarda belediye kuruluşunun gecikmesi nedeniyle, daha uzun zaman, belki tüm 19. yüzyıl boyu sürdü²⁹¹.

²⁹¹ Örneğin Antep şer'iye sicillerindeki 28 Cemaziyevvel 1260 (15 Haziran 1844) tarihli bir ferman suretinde "Misafir olarak bir şehir veya kasabaya gelenlerle, han veya dükkânlarda yatanlardan mürur tezkiresi sorulması" emrediliyor: Antep Şer'iye sicilleri c. 144-152 s. 161 yayınlayan C. Cahit Güzelbey, Kitap 17; Fas: 2 s. 12, gene 17 Cemaziyevvel 1261 (24 Mayıs 1845) tarihli bir Sadaret buyuruldusu; "Memleket içinde bir yerden bir yere gidişin mürur tezkiresine bağlı olduğunu, tezkiresiz seyahatin yasak olduğunu" bildiriyor. s. 255 Kemal Samancıoğlu, *Bartın Belediyesi ve Tarihçesi*, s. 22'deki ifadeye göre: Bartın'da belediye kurulmadan önce Çarşı Ağası denenkimse belde işlerini görmüş. Bu memurların en sonuncusunun Kara Mustafa Ağa olduğu nesilden nesile söylenegelmiştir.

Diğer yandan ihtisab sisteminin despotik ve yolsuzca uygulanışı eyaletlerdeki şehirlerde direnmelere sebep oldu. Şam'da çıkan bir ayaklanmada Vali Selim Paşa öldürüldü. Hattâ Mehmed Ali Paşa kuvvetlerinin Anadolu içlerine kadar rahatça ilerleyişinde; ahaliyi, yaka silktikleri ihtisab düzenine karşı kıskırtmasının da payı vardı²⁹². Bu nedenle Tanzimat hareketi başladıktan sonra, ilk elde eyaletlerde muhassıllık meclisleri malî ve beledi görevleri yüklendiğinden, ihtisab sistemi kaldırılmaya başlandı. Ancak bu meclisler her yerde kurulamadığından, ihtisab sistemi uygulamada bazı yerlerde yaşamaya devam etmiş olmalıdır. Tanzimat döneminde beledi görevler mülki amirlerin uhdesinde bulunuyordu. Bu nedenle kırtasiyecilik son derece arttı ve en ufak sorunlar bile Babîâlî ile yazışma konusu haline geldi. İdare birkaç dükkânın yerini değiştirmek için bile hükümetin iznini almak zorundaydı²⁹³. Bir tarihte Antep kazasında musallataşı bulunan meydanın, pazar yerine çevrilebilmesi için Sadrazam Mehmet Fuat Paşa'nın buyruldu göndermesi gerekti²⁹⁴. Osmanlı geleneğinde pazar yeri kurmak mutlaka merkezî devlet otoritesine aittir ve izin gerekir. Ancak belediye kurulan bir yerde bu idarenin böyle ayrıntısına kadar saklanması şüphesiz kırtasiyeciliği arttırmaktaydı.

Kuşkusuz böylesine koyu kırtasiyecilik, şehirlerin en ufak sorunlarının bile Babîâlî'ye yansıtılması, hükümetin yükünü arttırmıştı. Belediyeler kurulursa her yerin halkının idareye yardımcı olmalarının bu yolla sağlanacağı ümit edilmişti. 1864 Vilâyet Nizamnamesi bununla beraber, Fransız "commune" sistemini izleyerek "her köyü bir belediye dairesi" saydığı halde, şehir ve kasabalardaki belediye idareleri için bir hüküm içermemekteydi. Ancak, bazı yerlerde belediye idareleri kurulmak istenince; vilâyet belediye meclislerinin kuruluş ve görevleri hakkında birisi dokuz ve öbürü on altışar bendlik iki talimatname hazırlandı²⁹⁵. Böylece imparatorlukta, İzmir, Selânik, Tuna

²⁹² Osman Nuri, *M.U.B. C. 1*, s. 363.

Örneğin; *Tak-Vek*. 9 Şaban 1272 (15 Nisan 1856) tarihli, 540 no'lu nüshada; "Memleketin (şehrin) tezyin ve tahareti için bir veya birkaç dükkânın başka mahalle nakli gerektiğinde; taşrada meclis-i memleketin, merkez-i hükümete durumu da mazbata bildirmesinin emreden tebliğ-i resmi.

²⁹⁴ *Antep Şer'îye Sicilleri*, c. 146, s. 246. 28 Muharrem 1280 (15 Temmuz 1863) tarihli buyruldu.

²⁹⁵ Bu talimat tarihsiz olarak *Düstur 1. Tertip 2. Cilt*, s. 491 493'de yer almıştır. 2'cisi ile birlikte çıkarılmış olması gerekir. "Vilâyette Belediye Meclislerinin Suret-i Tertibi ve Memurlarının Vezaifi Hakkında", ikinci talimat *Düstur 1 - C. 2*, s. 493 - 498'de "Vilâyatda Belediye Meclisinin Vezaifi-i Umumiyesi Hakkında Talimat."

vilâyeti şehirleri ve Bağdat gibi yerlerdeki uygulamalar için bir statü getirilmiş oluyordu. Kuşkusuz bu iki talimatnamenin imparatorluğun az sayıdaki şehirleri dışında uygulamaya konmadığı gerçektir. Talimatnameler belediye bir özerklik vermiyor, idarî bir varlık olarak belirliyordu. Belediye meclislerine bu talimatname ile; kentin bayındırlığına, alt yapı tesislerine, temizlik ve aydınlatma narh ve çarşı pazar kontrolüne, itfaiyeye ve kira kontrat tesciline ilişkin görevler veriliyordu. Belediye reisi, taşrada da memurlar arasından tayin olunacaktı. Eşraftan biri olsa da belediye reisi bir memurdu. Vali veya mutasarrıfın görevlendirdiği reis; Belediye Meclisi'nin kararlarını uygulamak, meclise başkanlık etmek, vilâyet makamı ile meclisin ilişkisini yürütmekle yükümlüydü²⁹⁶.

Belediye Meclisi ise; bir reis muavini ile altı üyeden meydana gelir. Bununla beraber bu sayının her zaman tamamlanmadığı görülmekteydi²⁹⁷. Üyeliğe seçilmek için öne sürülen şartlar tek kalıptı: 500 kuruş senelik vergi vermek, 30 yaşını geçmiş, Osmanlı uyruklu ve Türkçe okur yazar olmak... Ama seçimler yapılıyor muydu sorusuna, her zaman olumlu cevap verilemez.

Meclis sadece beledi işleri müzakere edecekti. Malî, adli ve mülkî konulara müdahalesi yasaktı. Belediye Meclisi gelirlerinden fazla masraf yapamayacağından, gelir ve giderlerini devamlı kontrol etmek zorundaydı²⁹⁸. Bununla beraber birçok yerde, belediye meclislerinin hesap defteri bile tutmadıkları bir gerçektir. Örneğin; Konya Ereğlisinin ilk belediye reisi olup, 1871 yılında göreve başlayan Aliağa oğlu Ahmed Ağa, bir teftiş gezisi dolayısıyla kasabaya uğrayıp da belediyenin gelir gider defterini soran Konya Valisine; “Ben böyle defter bilmiyorum. Aldığımız parayı belediye işlerine sarfediyoruz” der²⁹⁹. İstanbul Şehremaneti bile Topuzlu Cemil Paşa dönemine kadar düzgün bir kayıt ve muhasebe sistemine sahip değilken; taşra belediyelerinin kayıt ve hesap tekniklerinden uzak ilkel usullerle çalışmaları doğaldı.

Taşradaki belediye idarelerinin, noksan örgütle çalışmalarının görünürdeki bir nedeni de personel konusundaydı. Belediye meclisleri gerek perso-

Adı geçen talimatname md. 2 *Düstur 1*, C. 2, s. 491.

Vilâyet Salmelerinde; birçok yerin Belediye meclis üye sayısı altıyı bulmaz.

²⁹⁸ Adı geçen talimatname 9. Bend *Düstur 1*. C. 2, s. 493.

²⁹⁹ İ. H. Konyalı, *Konya Ereğlisi Tarihi*, İstanbul 1970, s. 593. Samancıoğlu Bartın Belediye arşivinde ancak 1311 (1893 1894) tarihine ait bir karar defteriyle 1317 (1899 1900) tarihine ait bir hesap defteri bulabilmiş. Bkz. *Bartın Belediyesi ve Tarihçesi*, s. 22.

nelin tayini ve gerekse maaş ödeme yönünden yetkisizlik ve imkânsızlık içinde idiler. Merkezî hükümet ve vilâyet yetkilileri personelin tayini işlemine müdahale etmekte, hâttâ bu işlemi bizzat kendileri yerine getirmekteydiler. Dahiliye Nezareti personel giderlerine hâttâ belediyenin aydınlatma, kira ve yakacak masraflarına kadar her gideri denetliyor ve miktarını saptıyordu³⁰⁰. Taşra belediyeleri çoğu bir kâtip ve bir hademeden oluşan kuruluşlardı. Mühendis, tabib ve nizamnamelerde adı geçen harik memuru (itfaiyeci) gibi görevlilerin hiçbiri yoktu.

Taşrada belediyelerin kolluk görevini devletin zabtiyesi yerine getiriyordu. Zabtiye sözde halkın temizliğe dikkat edip etmediğini gözetecek, pazar yerlerini köylülere temizlettirecek, esnafı teftiş edecekti.

Taşrada beledî kolluk, denetici ve yaptırımcı bir belediye için düşünülmüştü³⁰¹. Beledî hizmetleri göremeyen bir örgüt, kendi kolluk gücüne de sahip olmadığından bu fonksiyonunu yerine getiremedi.

1864 Nizamnamesi, Osmanlı vilâyet reformu için bir ön uygulamaydı. Vilâyet yönetimini yeniden düzenleyen 1871 Nizamnamesinin bir faslı, tümüle; şehir ve kasabalarda bulunan belediye dairelerine ayrılmıştı³⁰².

1871 Vilâyet Nizamnamesine Göre Belediye İdareleri

Vilâyet örgütünü yeniden düzenleyen 1871 Nizamnamesinin bir faslı, tamamıyla şehir ve kasabalarda bulunan, belediye dairelerinin ve meclisle-

³⁰⁰ Örneğin 1872 Nisanında Mamuret'ulaziz sancağı dahilindeki Keban Madeni,

Arabkir, Palu ve Çarsancak kazaları belediye daire meclisleri ayda 250 kuruş aylıkla kâtip ve 200 kuruş sandık emiri ve 100 kuruş aylıkla da hademe tayin etmişlerdir. Buna rağmen tayinler Diyarbekir vilâyeti üzerinden Babiâli'nin tasdikine sunulmaktadı. Vilâyetin yazdığı tezkirede bu memurların uzun zamandır maaş alamayıp sıkıntı içinde oldukları belirtiliyor. Tayinler ise uzun zaman sonra Saltanat makamının iradesiyle kesinleşmiştir. Bu konudaki Dahiliye Nezareti tezkiresinde; belediye meclislerinin aylığı beşyüz kuruşu geçmemek şartıyla sandık emini, kâtip ve en çok yüzelli kuruş maaşla hademe alabileceği, dairenin döşeme, ısıtma ve kırtasiye gibi giderleri için de ayda en çok beşyüz kuruş sarf edilebileceği belirtiliyor. BOA - 45103 No'lu ve 6 Safer 1289 (15 Nisan 1872) tarihli İslahat Komisyonu Mazbatası, ekte aynı tarihli arz tezkiresi ve 24 Muharrem 1289 (2 Nisan 1872) tarihli Dahiliye Nezareti tezkiresi.

³⁰¹ "Daire-yi Belediye Meclisleri'nin vezaif-i umumiyesi hakkında talimatı" 7-10 bend: *Düstur* 1 c. 2, s. 495 ve 12. bend. s. 496.

³⁰² "1871 (1287) Nizam. 7. fasıl 111-29. maddeler" *Düstur* 1 c. 23 Rebiyulevvel 1284 (25 Tem. 1867) Talimatının başında; "İdare-i Umumiye-i ilâyet Niz.nin yedinci faslının talimatı tadil ve ikmal ettiği" belirtiliyor bkz. *Düstur* 1 c. 2, s. 491.

rinin; kuruluşunu, yetkilerini ve çalışma usullerini düzenlemekteydi. Bu nizamname ile daha önceki 1284 (1867) tarihli talimatnamenin hükümleri de değişmiş ve tamamlanmış oluyordu. Böylece belediye örgütü, vilâyet idaresi içinde idarî bir varlık kazanıyordu. Nizamnamenin 111. maddesi; vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehirde bir belediye meclisi bulunmasını öngörüyordu. Meclis reisi evvelce olduğu gibi, memurlar arasından seçilip, mutasarrıfın tayini ve valinin onayı ile bu göreve gelip, fahrî olarak çalışacaktı³⁰³. Uygulamada bu göreve çoğunlukla eşraftan kimselerin getirildiği bilinmektedir. Belediye Meclisi; gene eskisi gibi reis, reis muavini ve seçilen altı üyeden kurulacaktı. Üyeler iki yılda bir seçimle değişecek ve çeşitli dinî cemaatlerden olacaktı. Her yıl üyelerin yarısı ku'ra ile değiştirilecekti. Nizamnamenin açık hükmüne rağmen; müslim, gayrimüslim üye oranına çoğu kez dikkat edilmemiştir. Mühendis ve tabib, "müşavir meclis üyesi" sayılıyordu. Üyelerin tayini hükümet tarafından onaylanacaktı. Üye seçimleri vilâyet ve liva meclis üyelerinin seçimi gibiydi: Buna göre; her iki yılda bir o yerin mülki amiri müftü ve ruhani reisleriyle kâtiblerden kurulu tetkik meclisi üye sayısının üç katı aday saptayacak; bu adayların ismi mahalle ihtiyar meclislerine gönderilip, en çok oy alan üçte ikisinin arasından mutasarrıf altı tanesini ayıracaktı. Liva belediye meclisleri için valinin, vilâyet belediye meclisleri için Babıâli'nin üyelikleri onaylaması gerekiyordu.

Böylece sınırlı bir grubun katılabileceği, hükümetin kontrolü altındaki bir seçimle belediye meclisi oluşuyordu. Üye seçilebilmek için gereken şartlar ise; 1867 talimatından daha ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Buna göre cina yetle mahkûm olmamak, medeni haklara sahip ve Osmanlı uyruklu olmak yanında, zabıtan ve memurinden olmamak gerekir. Yaş haddi 25'e indirilmesine rağmen, bu yaş sınırını da yüksek bulanlar vardı³⁰⁴. Müteahhitlik yapanlar ise seçilmeyecekti.

Üyeler fahrî olarak çalışacaktı. Meclis haftada iki gün toplanacaktı ve toplantı için üyelerin üçte birinin hazır bulunması gerekiyordu. (122 md) Meclis-i beledi'nin görevleri nizamnamenin 124. maddesi ile düzenlenmiş olup, bunlar; imar denetimi yol ve kaldırım yapım va onarımı, su yollarının bakımı, memleketin düzen ve temizliğine nezaret, ulaşım araçlarının sağ-

1287 (1871) Vilâyet Niz.si 118 md." *Düstur 1, C. I, s. 649.*

³⁰⁴ 1. Meclis-i Mebusan'da yaş haddi yüksek bulunmuştu. Haleb Mebusu Manok Ef: "Bizde 21 yaşında adamlar familya sahibidir. Hakk-ı intihabdan mahrum etmeye vicdan razı olmaz" diyordu. Bkz. *M.M.Z.C.*, 19. inikâd 23 Nisan 1877, s. 159.

lanması, yangın tulumbarları kurmak gibi yükümlülüklerdi. Belediye meclisi; beledî yasaklara uymayanlara para cezası da verecekti. (125 md) Taşra belediyelerine bazı gelir kaynakları da ayrılmıştı. Bunlar; hükümetin belediyeye bıraktığı yapı-ruhsatiye harcı, emlak vergisi, lûubiyet ve eğlence (herhalde çadır tiyatrolarından alınacak resim) tevirat, tenzifat resmi ve yol-kaldırım inşaatından alınacak ücretlerdi³⁰⁵. Bu kaynakların çoğunun, fakir ve içine kapalı kasabalar ve küçük şehirlerin hayatı açısından gerçek gelir kalemleri olmadığı açıktı.

Belediye meclislerini mali ve idâri yönden denetleyen organ, liva idare meclisleriydi. Belediye meclisi her üç ayda bir kayıt ve hesaplarını liva idare meclisinin denetimine sunmak zorundaydı. Başkentte İstanbul belediyesinin vesayet organı Babiâli olup; vilâyetlerde ise idare meclisleri vesayet organı görevini yerine getirmekteydiler. Görüldüğü gibi belediye idarelerinin özerkliği vilâyetlerde de söz konusu değildi ve merkezi hükümet örgütünün bir bölümü olarak düşünölmüşlerdi.

Birkaç liman şehri dışında 19. yüzyılın Osmanlı belediyeleri gerekli kadrolara sahip değildi, hatta çarşı pazar teftişi bile belediye kavasları veya zabıta memurlarına değil; o bölgenin polis ve zabtiyesine bırakılmıştı.

Birçok yerlerde belediyeler vergi toplayan veya toplamaya çalışan, fakat iş yapmayan kuruluşlardı. Muhasebe ve kayıt sistemlerinin bozukluğu, yolsuzluklara da imkân veriyordu. Bu durumun yaygınlığı (16 Ekim 1872) tarihli *Takvim-i Vekâyi*'deki bir tebliğde de görölüyor³⁰⁶. Tebliğde; "Belediye meclislerinin kuruluş gayeleri, görevleri ve bunun için kendilerine ayrılan gelirlere değinilmekte ve bazı memleketlerdeki belediye dairelerinin faaliyetlerinin; sadece gelir toplamakla kaldığını, bunun karşılığı olan işleri yapmadıkları gibi, bazı yerlerde bu gelirlerin suistimal olunduğunun da göröldüğü" belirtiyor. "Bu nedenle memleketteki bütün icraat mülkî amirler ve idare meclislerinin gözetimi altında olduğundan; bunların ve maliye memurlarının ve o yerin ileri gelen hanedandan ve tüccardan bazılarının önünde; o memleketin belediye dairesinin muhasebat-ı malîye memurları ve idare meclisi üyelerince tetkik edilecek ve belediyenin yeniden tanzimi, gelirlerin gereken yerlere harcanması ve her sene tasdik olunacak defterler üzerine, Vilâyet Umumi Meclislerinin düzenleyeceği mazbata Babiâli'ye sunulacaktır" deniyor.

1287 (1871) Nizamnamesi: 124-125-126 maddeler *Düstur I, C. 1, s. 650*.

³⁰⁶ *Tak-Vek*. 13 Şaban 1289 (16 Ekim 1872) Nr: 1557.

Uygulamadaki ciddi aksaklıklara rağmen, birçok yerde belediye meclisleri kuruluyordu. Böylece belediyeler; Osmanlı İmparatorluğu'nun idari yapısı içinde yer alan kuruluşlar haline geldiler. Uygulama, her şeye rağmen yerel temsilcilerin, idari bir görüş ve tecrübe kazanılmasını da sağlamıştır. Bu ilk uygulama dönemi; olumlu ve olumsuz kalıntılarıyla Türkiye'nin yerel yönetim geleneğini oluşturmakta rol oynamıştır.

Osmanlı Şehirlerinde İlk Örgütü Belediyeler

1856 Islahat Fermanı, ecnebilere toprak alım-satımı konusunda serbesti tanımayı vadediyordu³⁰⁷. Femandaki bu hüküm üzerine; 1862 yılında Avrupa devletlerinin sefirleri Babıâli'ye konuyla ilgili olarak başvurdular. Ali Paşa; "uhud-u atıkaya", yerel mahkemelerin kararlarına ve yerel kurallara uyulmak şartıyla bu isteğin kabul edileceğini bildirdi. 1867 yılı Haziran'ında kabul edilen bir protokolle de, yabancı uyruklular "şerâit-i mahalliyyeye ve mehakîme tabi olmak" şartıyla köy ve şehirlerde toprak satın almaya başladılar³⁰⁸. Bu olay beledî örgütlenmenin sürat ve niteliğini belirleyen önemli bir etkeni. Şehir arazilerinin dağılımı ve kullanım şekli, beledi örgütün yapısını belirleyen faktörlerden biridir. Kaldı ki, ülkenin liman şehirlerindeki ulaşım ve ticaret faaliyeti için yabancı kumpanyalara verilen imtiyazlar nedeniyle, buralara yerleşen tüccarlar, modern şehir hayatının düzenlenmesi için belediye idarelerinin kurulması gereğini duymuş ve teşebbüse girişmişlerdi. 1877 Vilâyet Belediye Kanunu çıkmadan çok önce; 1864 Vilâyet Nizamnamesinin hükümlerine dayanarak, bazı liman şehirleri ve önemli ulaşım ve ticaret merkezlerinde belediye meclisleri kurulmasını, bu gibi nedenlere bağlamak mümkündür. 19. yüzyılda önemli bir liman haline gelen, ulaşım ve ticaret alanında önemli yatırımların yapıldığı İzmir'de; daha 1860 yılında belediye kurulması için şehrin tüccarları ve ileri gelenleri Babıâli'ye başvurdular. Esasen İngiliz işadamları Aydın Demiryolu Şirketi imtiyazı için yapılan görüşmeler sırasında, İzmir'de belediye örgütünün kurulmasını da önermişlerdi. Bu nedenlerden ötürü istek olumlu karşılandı ve 1864'te İzmir'de belediye

³⁰⁷ Islahat Hatt-ı Hümayunu *Düstur 1, C. 1*, s. 12 "Emlâkin beyi ve fûrûhati ve tasarrufı hakkındaki kavinin kâffe-i tebâ-i mülûkânem hakkında müsavi olduğundan, kavinin-i devlete ve nizamat-ı zabita-i belediyeye itba ve intisal eylemek ve asıl yerli ahalinin verdikleri tekâlif vermek üzere saltanat-ı seniyyem ile düvel-i ecnebiye beyninde yapılacak suver-i tanzimiyeden sonra, ecnebiye dahi tasarruf-u emlâk müsaadesinin it'a olunması..."

³⁰⁸ Engelhardt, *Türkiye ve Tanzimat*, s. 182.

resmen kuruldu³⁰⁹. Daha 1864 Vilâyet Nizamnamesi'nin bu konudaki tamamlayıcı hükümlerini içeren ilgili talimatnameler bile çıkarılmadan, şartların zorlamasıyla şehirde beledî örgütlenmeye gidiliyordu. Nitekim gerekli alt yapısal tesislerin kuruluşu ve şehir ulaşımının gelişmesi yanında, İzmir'e beledî hizmetler de derhal getirilmiştir. İzmir'de Havagazı İdaresi 1862'de kuruldu. "Belçika Tramvay Şirketi" de 1885'te faaliyete geçti³¹⁰. Liman trafiği arttı ve civar merkezlere vapur seferleri başladı. 1864 yılında İngiliz Lloyd kumpanyası; "Bombay" ve "Calcutta" adlı iki posta vapurunu sefere koydu³¹¹. Bunun yanında Türk vapur şirketi de faaliyettedir. İlerde göreceğimiz üzere, Tanzimat yöneticileri deniz ulaşımına ilk anda el atmış ve bu alanda şirketleşmeyi başarmışlardır. İzmir Körfez Vapur Şirketi 1883'te örgütlendi³¹². Yabancıların ticarî faaliyet alanı içine giren bölgedeki şehirlerde beledî hizmet ve örgüt alanında derhal bir gelişme meydana geliyordu. 20. yüzyıl başlarına kadar az gelişmiş küçük bir kasaba olan Maraş'a, Bağdat Demiryolu ulaşır ulaşmaz; bir Alman hastanesi, Alman ve İngiliz yetimhaneleri ve eczane gibi, ilk elde sağlık tesisleri kuruluyor, ardından şehir içi yollar onarılmaya başlanıyordu³¹³.

Osmanlı Avrupası ve Osmanlı Asyasındaki vilâyetlerde, büyük merkezlerde belediye idareleri birbiri ardından kurulup gelişme gösteriyorlardı. Ancak Tanzimat döneminin aydın bürokratları arasından çıkan valilerin bu gelişmede öncü rolü oynadığı görülmektedir.

Osmanlı Avrupası Şehirlerinde İlk Belediyeler

Midhat Paşa'nın valiliği sırasında Tuna vilâyetinde görülen uygulama sadece bir örnek ve deneme olmayıp, saydığımız gerçek nedenlere dayanıyordu. Tuna vilâyetinde; önce Rusçuk, Varna gibi şehirlerde kurulan belediye meclisleri, kısa zaman sonra vilâyetin diğer şehir ve kasabalarında da kuruldu. Bu konuda yayınlanan bir resmî tebliğde; yeni uygulama ve bayındırlığın gereği olan belediye daire meclislerinin vilâyet dâhilindeki kasabalarda ku-

³⁰⁹ Orhan Kurmuş, *The Role of British Capital in the Economic Development of Western Anatolia*, Ph Diheis 1974, s. 88.

³¹⁰ V. Eldem, *Osm. İmp'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, s. 172, 1891 yılında Plansızlar tarafından başka bir Tramvay Şirketi daha kuruldu.

³¹¹ Raif Nezih, *İzmir Tarihi*, Birinci Kitap, İzmir 1926, s. 13.

³¹² V. Eldem, *a.g.e.*, s. 167.

³¹³ B. Atalay, *Maraş Tarihi ve Coğrafyası*, s. 167.

rulmasına 1866 yılı Nisan ayında toplanan Vilâyet Umumi meclisinde karar verildiği bildiriliyordu³¹⁴. Oysa Tuna Vilâyeti Nizamnamesi'nde belediye idareleri, belirgin bir idari varlığa sahip kuruluşlar olarak tarif edilmiş bile değillerdi. İlgili talimatnameler henüz çıkmadan şartların zorlaması ve bürokrasinin öncülüğüyle geniş bir uygulamaya gidiliyordu.

Gerçekte Tuna Vilâyeti şehir ve kasabaları tek tek ele alındığında, 19. yüzyıl Osmanlı liman ve ticaret şehirleriyle kıyas kabul etmeyecek derecede küçük ve az gelişmiş bir yapıya sahiptiler. Bu dönemde Tuna şehirlerinin daha önce gördüğümüz gibi ticarete açılmakla beraber, tarımsal niteliklerini henüz geniş ölçüde koruduklarını, Sergei Nikitin, Osmanlı-Rus harbinden hemen sonra yapılan Rus sayımına dayanarak açıklıyor³¹⁵. İsmi geçen sayımı, Çarlık ordusu 1877 yılı içinde, Bulgaristan'ın yedi sancağında da yapmıştı. Buna göre ülkede nüfusu 20.000'i geçen yalnız bir şehir olup; 10.000'den fazla nüfuslu dokuz merkez; 5.000'den fazla nüfusu olan 12 kasaba vardı. Bu merkezleri tarımsal-ticari merkezler olarak tanımlamak mümkündü. Rus ordusunun subaylarından biri de yazdığı mektupta; "Bulgar şehirlerini ticaret yapılan büyük köyler olarak" nitelemekteydi. Gerçekten de şehirlerin yapısı mektup sahibini haklı çıkartacak durumdaydı. Tarım dışı faaliyetlerin % 75'i esnaflık ve küçük zanaatlerden oluşmaktaydı³¹⁶.

Bununla beraber bu küçük merkezlerin birbirinin iktisadi etki alanı içinde oluşu ve ulaşımın sağlanabilmesi, bundan başka ülke tarımının pazar için üretime geçmesi (bu pazar Orta Avrupa'ydı) önemli yapısal değişiklikler

Tak-Vek. 18 Zilhicce 1282 (4 Mayıs 1866) Nr: 843 Havadisat-ı dahiliyye kısmından; "Saye-i muvaffakiyetvaye-i hazreti padişahide teşkil buyurulmuş olan vilâyetlerden Tuna Vilâyet-i celilesinde dahi her türlü ıslahat-ı lâzimenin icrasına himmet olunmakta olduğu misüllü, nizamname-i vilâyet ahkâmınca beher sene merkezi vilâyetde ictima'ı mukarrer olan meclis-i umumi, geçenlerde orada toplanarak, vilâyetin Tanzimat ve ıslahat ve imareti hakkındaki birçok mevadd-ı nafa ve hayriyyeden ibaret olup, ekserisinin müzakerat ve kararı tekmil olmuş ve biraz maddeler dahi derdest-i mutale'a bulunmuş olduğu ve kezâlik vilâyetin icraat-ı cedide ve nafiasından olan devair-i belediye meclislerinde dahi, dahil-i vilâyet bulunan kasabatda başlanılmış olduğu Tuna Gazetesi'nde görülmüştür."

³¹⁵ Sergei A. Nikitin "K. Voprosu Naselenii Ekonomike Bolgarskoge Gorodo v 70 gg. XIX veka" *Studia Balcanica* 3/1970, s. 155-180.

³¹⁶ Sergei A. Nikitin, a.g.m., s. 156. Nüfusa göre şehirlerin dağılımı şöyleydi.
 20.000 den büyük şehir 1 tane
 20.000 -10.000 9 tane
 10.000 - 5.000 12 tane
 5.000'den az 29 tane

meydana getirmiştir. Tuna bölgesi; Karadeniz üzerinden, Doğu Akdeniz ve Orta Avrupa'nın ulaşımında kilit nokta durumundaydı ve imparatorlukta en düzenli toplu yerleşme bölgelerinden biriydi. Nitekim ülkenin nüfus çoğunluğu köylü olmakla beraber, yerleşme merkezlerinde toplu bir nüfus görülüyor ve özellikle şehir halkının % 52 kadarı kuzeydeki şehirlerde yaşıyordu. Yoğun ulaşım ve Orta Avrupa ile kurulan ticarî ilişkiler, çeşitli yatırımları teşvik etmekteydi. 19. yüzyılda Filibe önemli bir aba ihraç merkeziydi. Şehrin önde gelen abacıları, esnafın avarız sandığından yararlanarak işi büyütüyor ve Orta Avrupa ile ticarî ilişkiler günden güne artıyordu. Örneğin esnaf temsilcilerinden Argiri Koyuncuoğlu Viyana'da bazı tüccarla ortaklı³¹⁷. Bu gibi faaliyetlerin giderek artması, eyaletin hiç değilse bazı şehirlerinde modern belediye idarelerinin kurulmasına olanak veriyordu. Kurulan belediye idareleri gerek bayındırlık hizmetleri, gerekse malî bünyelerini güçlendirmek bakımından başarılı oldular. Bu konuda Midhat Paşa'nın başarılı yöneticiliğinin birinci derecede payı vardı. Ancak bu gelişkin belediyelerin özerk bir yerel yönetim örneği sayılıp sayılamayacağı tartışmalıdır.

Bu yıllarda Osmanlı Avrupası'nın önemli kavşak noktalarından biri olan Edirne'de de; İstanbul'daki Altıncı Daire gibi ecnebilerin "muvaqqat aza" olarak bulundukları bir Belediye daire meclisi³¹⁸ kurulduğu görülüyor. (Mecliste Mösyö Fransuva daimi üye, Lodberg ise geçici üye olarak bulunmaktaydı.) Şehirde beledi örgütün etkili hizmet görebilmesi için, müşavir ecnebi üyelerden de yararlanılmaktadır. İmparatorluğun Anadolu ve Arabistan bölgelerinde de belediyelerin kuruluşu benzer nedenlere dayanmaktaydı.

Osmanlı Asyası Şehirlerinde İlk Belediyeler

Gene Midhat Paşa Bağdat'ta vali iken şehirde belediye dairesi kurularak faaliyete geçmişti. (1869-1870) Bağdat Belediyesinin gelişimi imparatorluk şehirlerinde bu idarelerin başarısının nelere bağlı olduğunu gösterecek tipik bir örnektir. 1884 yılında Bağdat'ı ziyaret eden Direktör Alî Bey'in seyahat notlarından, Bağdat şehri ve belediyesi hakkında bazı bilgiler elde etmek mümkündür. O tarihte yüz bin nüfusu olan şehirde; Midhat Paşa'nın kurduğu Osmanlı İdare-i Nehriyesi ile İngiliz vapur şirketi, ulaşımı önemli ölçüde sağlamaktaydı. Bundan başka gene Paşa'nın valiliği sırasında kurulan bir sa-

N. Todorov - "19'ncü Yüzyılın ilk yarısında Bulgaristan Esnaf Teşkilâtı" *İ.Ü.İ.F. Dergisi*, C. 27 No: 1-2, s. 30.

³¹⁸ *Edirne Vilâyeti Salnamesi* sene 1287 (1870) Meclis-i Beledi kısmı s. yok.

nayi mektebi vardı. Nehrin iki yakasını birleştiren köprüünün işletme ve bakımı; belediye tarafından bir müteahhide verilmişti. Şehrin büyükçe Gureba Hastanesindeki hasta sayısı yirmi-otuzu geçmediğinden, bina terk edilmiş ve belediye tarafından “İmam-ı Azam Kapısı” dışında daha küçük bir hastane kurdurulmuştu³¹⁹. Bütün bunlara karşılık; Bağdat surları şehrin gelişmesini engelliyor diye yıktırılmış, tabii şehir bu işleme rağmen gelişmemiş. Kent içi ulaşım aracı olarak getirilen atlı tramvay, Bağdat-Kâzimiye arasındaki 6 km’lik hat üzerinde işlemekte, yani modern ulaşım kent içinde değil, ancak merkezle peyk şehir arasındaymış. Şehrin su yolları da pek ilkel durumdaymış. Her evin kendi kuyusu olup, içme suyu sakalar aracılığıyla sağlanıyormuş. Sadece birinci belediye dairesinde bir su motoru olup, Şatt’ın suyu borularla bazı binalara pompalanıyormuş³²⁰. Bu tarihte bile (1883) Bağdat’ın sokakları tümüyle kaldırımsız olup, kurak havalarda tozdan ve nadir yağışta da çamurdan geçilmezmiş. Kaldırımların yapılması için şehrin uzağından taş getirmek pahalıya maloluyormuş, şehirde kanalizasyon da yapılmamış³²¹. Görüldüğü gibi yapısal bir değişim geçiren bu şehirlerde bile beledi örgütün ve hizmetlerin istenen düzeye ulaşamadığı görülüyor. Özellikle aynı şehrin mahallelerinde bile farklı uygulama görülüyordu. Nitekim Bağdat’ta da Birinci Belediye Dairesi bazı hizmetlerden yararlanırken, diğer mahallelerde geleneksel beledi hizmet ve örgüt yapısının son devirlere kadar değişmediği yukarda anlatılanlardan anlaşılıyor.

19. yüzyılın ikinci yarısında modern tarımın başladığı ve pazara açılan bir bölgenin, yani Çukurova’nın merkezi olan Adana’da da belediyenin kurulduğu ve faaliyete geçtiği görülüyor. Bununla beraber başlangıç yıllarında belediye dairesinin görevlerini yerine getiremediği anlaşılıyor. Aynı İstanbul Şehremaneti’nin ilk yıllarında olduğu gibi, belediye idaresinin görevi teftiş ve şehrin düzenini ceza ile sağlamaktan ibaretti. Nitekim 1869-70 yıllarında reislik yapan Said Efendi’nin başlıca meşguliyeti, çarşı pazar kontrolü ve esnaf düzenine nezaret etmekmiş³²². Yani belediye ihtisab görevlerinin ötesinde bir şey yapamamaktaydı. Hattâ 1876-1877 yıllarında reis olan Gözlüklü

Ali Bey, *Seyahat Jurnalı* (İstanbul’dan Bağdad’a ve Hindistan’a), İstanbul 1314, s. 63.

³²⁰ Ali Bey, *a.g.e.*, s. 68.

Ali Bey, *a.g.e.*, s. 66, sokaklarda bu iş için Balûa denen çukurlar varmış. Bu çukurların ağzı zamanla kırıldığından, yağmurda her tarafı su basar ve geliş geçiş tehlikeli bir hal almış.

³²² 1967 *Adana II Yılı*, İçişleri Bakanlığı Yayını, s. 16.

Süleyman Efendi de bu tip bir görev anlayışı ve uygulamayı devam ettirmiş. Adana Belediye Meclisinde 1872’de müşavir aza olarak bir inşaat kalfası bulunuyordu³²³. Mühendis bulunmayan yerlerde teknik işlerin sorumlusu kalfa da olabiliyordu. Buna karşılık bölgede tarım ve ticaretin gelişmesi ve şehrin yapısal değişimlerine paralel olarak; belediye idaresi 1877’lerden sonra bazı atılımlara girişmekteydi. 1879’da reis olan Bezdikyan Kırkor Efendi’nin reisliği zamanında parke yol ve kaldırımlar yaptırılır, imar kontrolü ve imar örgütüne önem verilmeye başlanır, Sinyor Artin (1879-81) ve Hacı Yunus Ağa (1881-82) devirlerinde belediye şehirde bir idadi binası yapılmasında ve şehirde park gibi tesislerin kurulmasında önemli rol oynar.

Osmanlı Asyasında toplayıcı fonksiyona sahip bazı yerlerle belediye idaresi faaliyete geçse de civardaki kentler için aynı durum söz konusu değildi. Örneğin; Bağdat şehri yapısına ve ihtiyaçlarına göre bir belediye örgütüne sahip olmasına rağmen, vilâyet içindeki diğer merkezlerin çoğunda belediye meclisleri kurulmamıştı³²⁴. Bağdat şehrinin geniş bir bölgenin toplayıcı merkezi olması, Midhat Paşa gibi bir yöneticinin bu alanda bazı atılımlar yapabilmesine olanak vermişti. Ancak, civardaki şehirler için bu gibi örgütleri gerektirecek bir yapı söz konusu değildi. Arabistan kıtasının diğer önemli bir şehri olan Şam’da da, belediye idaresi; tabib, harik memuru, mühendis, ebniye ve harik teşkilâtı, kâtib kadrosu, müfettişleri ve sandık eminiyle ihtiyacı karşılayan bir örgüt ve personele sahipken,³²⁵ civar şehirlerde belediye örgütleri kurulamamıştı. Bu da Şam’ın bölgenin toplayıcı merkezi olması ve diğer şehirlerde önemli yapısal değişikliklerin meydana gelmesiyle ilgilidir.

İmparatorluğun küçük şehirlerindeki belediyeler, kadrosuz, gelirsiz bütçesiz ve muhasebesiz çalıştıklarından gelirlerini de toplayamıyorlardı. Meselâ bu yıllarda Bartın Belediye Dairesi havyar, kantariye ve iskele rüsumu gibi önemli gelir kaynaklarını³²⁶ toplayamıyordu. Zaten bu gibi belediyelerde gelir, maaş ve kırtasiye giderlerine ayrılıyordu. Aynı belediyenin 1889 yılı gelirlerinin %30’u maaşlara geliyormuş. Az sayıdaki personelin maaşlarının bu kadar yüksek bir oranı bulmasından dolayı, sokak temizliği ve itfaiye için

Adana Vilâyeti Salnamesi, sene 1289 (1872) s. 45’de Adana Daire-i Belediyesi; Reis, muavin, azalar, sandık emini, memleket tabibi, mimar kalfası Kırkor.

³²⁴ Bkz. *Salname-i Vilâyet-i Bağdad*, sene 1292 (1875).

³²⁵ *Salname-i Vilâyet-i Şam* 1286 (1869) ve 1293 (1876) senesi nüshaları.

³²⁶ Samancıoğlu, *a.g.e.*, s. 29.

yıllık ödenek ayrılamıyormuş. Birçok küçük şehirlere göre üstün bir İktisadi hayatı olan Bartında; belediye ancak 1899 yılında bir süprüntü arabasına ve bir süprüntüciye sahip olabilmiş, bu yüzden de o yıl aydınlatma giderlerinde kısıntı yapılmış ve sokak lâmbalarının sayısı azaltılmış. Gene belediye idaresi kasabaya suyu, ancak 1901 yılında iane ile getirebilmiş³²⁷. Küçük merkezlerde hükümet belediye hizmetlerini bazen askerî nedenlerle de geliştiriyordu. Örneğin Tuna vilâyetinde Şumnu kazası II. Ordu-yu Hümayun'un merkezi olduğundan yollar yaptırılmış, sokakların bakım ve onarımı için bir belediye mühendisi tayin edilmişti³²⁸.

Taşra belediyelerinin varlık gösterememelerinin başlıca nedeni, cılız malî olanaklarıydı. Serbest bir komün mâliyesinin gerçekleştirilememesi; bu alandaki girişimleri engelleyen mevzuat ve kuşkusuz kasaba ve şehirlerin fakirliği, her yerde Midhat Paşa örneğinin izlenmesine de fırsat vermiyordu. Midhat Paşa'nın Tuna valiliği sırasında kurmaya başladığı Menafi-yi Umumiye Sandıkları; vilâyetin bayındırlık sorunlarının çözümü, bu arada beledi tesislerin yapım ve onarımında etkili ve yararlı kuruluşlar oldular. Tuna vilâyetindeki uygulamada, Menafi-yi Umumiye Sandıklarının sermayesi ilk üç sene zarfında 300.000 liraya; birkaç yıl sonra da 500.000 liraya ulaştı³²⁹. Gene İzmir vilâyeti Menafi-yi Umumiye Sandığı o yıllarda 20.000 liralık bir sermayeye sahipti. Bu iki vilâyet de bu tür malî kurumları besleyebilecek bir iktisadi yapıya sahipti. Oysa aynı amaç ve yöntemle işe girişen Ziya Paşa'nın Amasya'da böyle bir atılımı gerçekleştiremediğini biliyoruz.

Menafi-yi Umumiye Sandıkları; 25 Temmuz 1867 tarihinde yayınlanan nizamname hükümlerine göre tarım ürünlerinden aşarın onda biri derecesinde alınacak aidatın sermaye olarak konması suretiyle kurulacaklardı³³⁰.

Samancıoğlu, *a.g.e.*, s. 39.

³²⁸ BOA *Çev. Bel.* 21 Zilhicce 1293. (7 Ocak 1877) tarihli ve 2541 No'lu mazbata.

³²⁹ *Türk-Ziraat Tarihine Bir Bakış*, 1. Köy Kongresi yayını, İstanbul 1938. sh. 141 - 142. Vilâyetde bu sandıkların kuruluşunun derhal yayıldığına bir örnek; 10 Şevval 1282 (26 Şubat 1866) tarihli ve 834 No'lu *Takvim-i Vekayideki* haber; Sofya sancağı mülhakatından Köstendil kazası memleket sandığının yetmiş bin kuruşluk tahmin olunan sermayesinden nakde tahvil kılına otuzbin kuruş ile küşad olunarak ikrazata başladığı bu kere mahallinden gelen evrakde mukarrer olub, mukaddem ve muahhar ilân kılındığı veçhile daire-i vilâyetde bulunan kazalar memleket sandıklarının pek çoğu bir seneden beri peyderpey küşad olunarak icra-yı muamelâta mübaşeret eylediği misüllü...“

³³⁰ Bu nizamname için bkz. *Düstur* 1. c. 2, s. 302 ve ayrıca A. Vefik, *Tekâlif Kavaidi* c. 2 s. 206 - 207. (23 Rebiyülevvel 1234/Temmuz 1867).

Uygulamada sandık sermayeleri böyle bir kaynaktan çok, iane paralarla oluşuyordu. O yıllarda imparatorlukta ulusal bir bankacılık sermayesinin oluşumu için tek yöntem de galiba buydu. Bu sermayenin işletilmesinden elde edilen gelirle; kaldırım, mekteb, köprü, çeşme gibi tesisler yapılacaktı. Şu kadarını belirtmekte fayda vardır ki 1884-85 yıllarında bir kısmı Ziraat Bankası ve çoğun Mal Sandıkları haline gelen bu mali kuruluşların, her yerde zengin bir sermayeye sahip olamayacağı açıktı. Bu nedenle bu sandıkların hepsi banka haline dönüşemediler.

Belediyelerin gelir kaynaklarının kısıtlılığı ve merkezî hükümetin belediyelere bu konuda yeterince olanak tanımayışı; bugüne kadar devam eden bir sorundur. Bazı vergilerin tahsilinde şehirlerin yapısından ileri gelen imkânsızlıklar da vardı. Charles Texier 1830'larda; "ahali bazı yerlerde yarı göçebe olduğundan, şehirlerde duhuliye gibi resimlerin tahsili güçtür ve gerçek miktara göre daima pek azı tahsil edilebilir" diyordu³³¹. Şehirlerin yapısı ve her türlü faaliyetin örgütsüzlüğü, çoğun kontrol ve vergileme işlemlerini zorluyordu. Genellikle belediyeler, gelir kaynaklarını saptayacak ön işlemleri yapamamaktaydılar. Belediye idarelerinin öncelikle ve süratle kurulduğu Tuna vilâyetinin; önemli bir merkezi olan Tırnova'da emlak tahririnin 1865 yılı Ocak ayında tamamlandığını görüyoruz³³². Ancak bu işlem diğer birçok şehirde ya hiç yapılamadı veya düzenli aralıklarla tekrarlanamadı. Ayrılan vergi ve gelirlerin toplanamaması, toplanacakların evvelce gördüğümüz gibi yerinde kullanılmaması, vergi vermekten kaçınan halkın belediye idarelerine başlangıçtan beri karşıt bir tavır almasına sebep olmuştur.

Vilâyet belediye idareleri de, Meşrutiyet dönemi için diğer yerel organlar gibi siyasal temsil yönünden hazırlayıcı rol oynadılar. Ancak gelir, imar, örgüt sorunları yanında plânsız bir çalışma, çoğun kentlerin yapı ve ihtiyaçları düşünülmenden yürütüldü. İstanbul'daki uygulamanın izlendiği de görüldü. Örneğin, İstanbul şehrini belediye dairelerine ayırmak gibi bir uygulamaya bazı

C. Texier, *Küçük Asya* C.3 çev: Ali Suad, T.C. Maarif Vek. Yayını, İstanbul 1340, s. 85.

Tak-Vek. 5 Ramazan 1282 (22 Ocak 1866) tarihli 830 Nr.lu nüsha: "Tırnova kasabasının dahi tahrir-i emlak ve nüfusu bu defa hitam bularak, kasaba-i mezkûrede 3070 haneye 1059 dükkân va 126 mağaza ve 28 han ve 3 hamam ve 6 değirmen ve 32 furun ve 2 salhane ve 1 sabunhane ve 27 labbağhane ve 1 kiremidhane ve 30 meythane ve 9 fabrika ve 45 samanlık ve ahır ve 74 arsa ve 22 bahçe ve 18 ağıl ve 1 asker kışlası ve 2 karakolhane ve 1 posta... Nüfus ise 20 mahallede 4414 İslâm, 8641 Bulgar 219 Çingene vb. olmak üzere toplam 12.884 olarak saptanmış.

liman şehirlerinde de rastlandı. Ancak buralarda bu tür bir örgütlenmeye gerçekten ihtiyaç yoktu. Bu şehirlerde birden fazla belediye dairesi kurulması örgütlenme zorluğuna, kırtasiyeciliğe ve masraflara sebep oldu. 1877 Vilâyet Belediye Kanunu'ndan sonra İzmir'de iki belediye dairesi kurulmuş (187a) 1. Dairenin başına Helvacıade Emin Bey, 2. Daireye de Ragıb Bey tayin edilmişti. Bu iki belediye dairesinin sınırları, aynı zamanda etnik bir semt ayrımına da uyuyordu. Ne var ki, bu iki daire masrafların artması ve hizmetlerin aksamasından başka bir sonuç sağlamadığı için 1891'de birleştirilmiş ve 114.400 kuruşluk bir tasarruf sağlanmıştı³³³. Gene Bağdat gibi sıkıntı içinde çalışan bir belediye idaresi de üç daireye ayrılmıştı³³⁴. İstanbul'da Galata ve Beyoğlu'nun gelişmesini, 1840'ta Galata surlarının yıktırılmasına bağlayan bazı yöneticiler, Bağdat surlarını yıktırmış veya Diyarbakır'da hükümet konağını şehrin dışına taşımışlardır. Direktör Ali Bey Diyarbakır'daki bu olayı şöyle anlatıyor; "Diyarbakır'da vilâyet kurulurken, Vali İsmail Hakkı Paşa, memleketin tamamen kale içinde bulunmasının gelişmesini engelleyeceğini sanmış ve kale dışında mahalleler kurulması için, Rum Kapısı dışına hükümet konağıyla, kışla yaptırmış. Ancak sur dışında yerleşmeye pek itibar edilmediği gibi, iş sahipleri de gidip gelmek müşkül oluyor diye sızlanmaya başladıklarından, hükümet konağı gene şehir içine taşınmış"³³⁵. Boş görünen ve gerçekten faydasız olan bu gibi tedbirlerin 19. yüzyılın Orta Avrupa şehirlerinde (örneğin Viyana'da) uygulanmış olduğunu belirtelim. Sur yıkmak veya yol genişletmek için eski eser yıkmak, 19. asırdan kalma bir yönetim alışkanlığıdır.

1877 Vilâyetler Belediye Kanunu ve Getirdiği Kurumsal Yapı

1871 Nizamnamesi'nin uygulanması bir deneyim kazandırmıştı. Vilâyet yönetimi ve belediye dairelerinin yeniden düzenlenmesi çıkarılacak bir kanuna, yani ilk parlamentoya bırakıldı. Sultan II. Abdülhamid açış nutkunda; ilk Osmanlı parlamentosundan Dersaadet ve Vilâyet Belediye kanunlarının bir an önce hazırlanmasını istemişti. Gerçekten Teşkilât-ı Esasiye Kanunu; İstanbul'da ve taşrada kurulacak belediye meclislerinin görev ve yetkilerinin hususi bir kânunla belirleneceğini bildiriyordu. Bu nedenle meclisin ilk görevi, bu kanun tasarılarını görüşüp kabul etmek olmuştur. 27 Ramazan

Süleyman Tuser, *İzmir Şehir Rehberi*. İzmir Belediyesi neşriyatından 1941, s. 184.

Ali Bey, *Seyahat Jurnalı*, s. 62.

Ali Bey *a.g.e.*, s. 63.

1294 (5 Ekim 1877) tarihinde yürürlüğe giren kanunun 1. maddesi; her şehir ve kasabada bir belediye meclisi kurulacağını belirtiyor. Nahiye dairelerinin görevleri ayrı bir kanunla belirtilecekti. Gerçekten, kanunda günümüze kadar devam eden bir eğilim vardı; Avrupa komün sisteminin tersine, bu kanun maliye ve belediye idarelerini ve yetki ve görevlerini ayırmaktaydı. Bu tür komün sistemi, evvelce gördüğümüz üzere ancak Berlin Kongresi'nden sonra çıkarılan 1296 (1879) "Girid Nevahi Nizamnamesi" ve aynı tarihli "Rumeli-yi Şarki Vilâyeti Nizamname-i Dahilisi" ile bu iki muhtar eyalette uygulanacaktır. Yani komün sisteminin uygulandığı nahiye ancak harb, isyan ve muahadeler sonucu imparatorluktan kopmaya hazırlanan eyaletlerde söz konusu olmaktaydı. Gerçi bu kanuna zeyl olarak çıkartılan 13 Safer 1304 (11 Kasım 1886) tarihli bir irade-i seniyye ile; nahiye ve büyük köylerde vilâyetçe gösterilecek lüzum üzerine, belediye daireleri kurulabileceği öngörülmüş ise de; uygulamada buna pek rastlanmadığı biliniyor³³⁶. Kanunda göze çarpan bir diğer eksiklik, şehir ve kasabanın tarifinin yapılmamasıydı. Bu eksik Meclis-i Mebusan'da da hiçbir şekilde eleştiri ve soru konusu olmamıştı. Kanunun 2. maddesi büyük şehirlerin gereğine göre birden fazla belediye dairesine ayrılabilceğini öngörüyordu. Bunun için vilâyetin idare meclisi yetkiliydi. Bu eleştirilen bir hükümdü³³⁷.

1877 Vilâyetler Belediye Kanunu belediyeyi idari bir varlık olarak tanımaktan öte, adeta tüzel kişilik de kazandırıyor. Bunu açıkça belirten bir hüküm yoksa da, belediye meclisinin görevlerine ilişkin 3. maddede; meclisin, belediye aleyhine açılan davalarda savunma görevi olduğu belirtiliyor. Bundan başka aynı madde belediyeye kendi mallarını idare görevi de veriyor. Böylece kanuna göre, belediye meclisi tüzel kişilik sahibidir denebilir.

1877 Belediye Kanunu, belediyelere eskisine göre; bazı yeni görevler yüklüyordu. Şehrin imarı için istimlak yetkisi açık olarak düzenlenmekte ve işletmecisi bir belediyeçiliğe olanak verilmekteydi. (Belediye mallarının idaresinden söz eden 3. mad.) Bunun dışında belediyeler nüfus sayımı yapacak ve nüfus kütükleri düzenleyeceklerdi. Söylemeye gerek yok ki hiçbir vakit böyle bir fonksiyonu yüklenemediler. Kanun; belediyelere hijyen kontrolüyle

³³⁶ İsmail Hakkı, *Huku-u İdare*, s. 379.

M.M.Z.C., H.Tarık Us, 38 inikad 28 Mayıs 1877 s. 303 Konya Mebusu Simanaki Bey; "Konya 40.000 nüfusu olduğu halde bir belediyenin masrafını idare edemiyor. İki daire olursa hiç edemez" diyordu.

ilgili tedbirler almayı, itfaiye kurmayı, gene belediyelerin hiçbir zaman yerine getiremedikleri bir görevi; dilsiz-sağır okulu ve sanayi okulları açmayı emretmekteydi³³⁸.

Bu görevlerin bir kısmı gerçekçi değildi. Bir kısmı ise merkezi hükümet organları tarafından yerine getirilmeye devam edildi (Nüfus tahriri ve kayıtları, emlak tahriri gibi) Bir kısım görevler ise, başka kurumlarca yerine getiriliyordu. (su işlerinin vakıfların bünyesinde olması gibi... Merkezi hükümet ofislerinin yürüttüğü bu görevlerin, belediyelere de verilmesi, ikinciye bu işin zaten yaptırılmayacağı anlamına gelmekteydi. Mebuslar kanunu görüşürken, “hükümet nüfus ve emlak tahriri yaptırıp kayıtlarını tuttuğuna göre; masrafin tekrarlanmaması için, bir nüshası daire-i belediyeeye verilsin” denmiştir³³⁹. Esasen bu kanunun çıkışında sonra birçok yerde acele kurulmaya başlayan belediyelerin böyle işler beceremeyeceği açıktı.

1877 Vilâyetler Belediye Kanunu belediye reisinin seçimli üyelerde oluşan meclis içinden hükümetçe tayin edileceğini belediye gelirlerinde maaş alacağını öngörüyordu³⁴⁰. Uygulamada seçim pek söz konusu olmadığı için, belediye reislerinin memurluk durumu devam etmiş olmalıdır. Belediye reislerinin fahrî görev görmesi isteği pek yaygındı³⁴¹.

Reis haftada en az iki defa toplanacak meclise başkanlık edecek, ödemeleri yapacak, Meclis-i Beledî ile mülki amirler arasında bağlantı kuracaktı. Meclis-i Beledî ise; belediyenin icraatını tartışmak ve karara bağlamak, yıllık bütçeyi hazırlamak ve mali işlemleri sık sık denetleme görevleri yanında, belediyenin yapacağı yıllık inşaatı kararlaştırıp, yerini saptamakla yükümlü kılınmıştı. (44. madde) Bundan başka, daire adına, mukaveleleri hazırlayıp, onaylayacaktı. Belediye meclisi; karar, danışma, malî kontrol, azl ve tayin organıydı. Uygulamada belediye meclisleri şehrin sorunlarını tartışırken, o yerin ileri gelenlerine geniş ölçüde danışmış olmalıydılar. Hâtta bu durum;

³³⁸ Kanun metni ve ilgili md. için bkz. Osman Nuri, *Muhtasar Mecelle-i Umur-u Belediyeye* s. 78-81.

³³⁹ *M.M.İ.C.*, H. Tarık Us 38: inikâd, 28 Mayıs 1877, Edirne Mebusu Rasim Bey'in konuşması, s. 301.

³⁴⁰ Kanunun 4. md. Osman Nuri, *Muhtasar Mecelle...* s. 81.

M.M.Z.C., 15. İnikâd, 16 Nisan 1877 s. 118 Kastamonu Mebusu Salim Efendi; “Eshab-ı emlakden, dirayetli biri olursa fahrî çalışır” der. Reis A. Vefik Paşa ise gerekçeyi “parasız olursa, çalışacak adam bulunmaz” diye açıklar.

meclis toplantılarına bazı halde sadece üyelerin değil, şehrin önde gelenlerinin de katılmasına kadar varmıştır. Mart 1890 tarihli *Sabah* Gazetesi,³⁴² “Selânik Belediye Meclisi’nin bir hafta evvelki toplantısına şehrin eşraf ve müteberânından” bazı zevatın katıldığını ve Vardar Kapısı dışındaki İslâm mezarlığının etrafına duvar çevrilerek muhafaza altına alınmasının kararlaştırıldığını bildiriyor.

Taşra belediyelerine özgü olup, İstanbul Belediyesi’nde bulunmayan organ Cemiyet-i Beledî’dir. Bu organ belediye meclisi ile o yerin (vilâyet merkezi ise vilâyet, liva ise liva) idare meclisinin birleşmesinden meydana gelir. Bu organ yılda iki kere Nisan ve Kasım aylarında toplanır. Birinci toplantısında geçmiş yılın bütçe harcamalarını inceleyip onaylar, ikincisinde ise gelecek yılın bütçesini görüşüp kabul eder³⁴³. Böylece, belediye meclisi malî yönden merkezî hükümetin yönetimi altına girmektedir. Hükümet sadece denetici değildi, kararlara da katılıyordu. Taşra belediyelerinin senelik hesap cetvelleri vilâyette Cemiyet-i Umumiyye incelendikten sonra Dahiliye Nezareti’ne gönderiliyordu. Dahiliye Nezareti; belediyeleri sık sık umumi hesap cetvellerinin usulsüz hazırlanmasından dolayı uyarmaktaydı³⁴⁴.

1877 Kanunu seçmek ve seçilmek için, eskisinden farklı koşullar getirmemişti. Ancak ilginç bir yenilik vardı: Belediye Meclisi üyelerinin Türkçe konuşması gerekliydi.

Böylece bu çokuluslu imparatorlukta azınlıkları kısıtlayan bir hükümle karşılaşırız. Kanun görüşülürken bu hükme özellikle Arabistan eyaletlerinden gelen mebuslar itiraz ettiler³⁴⁵. Arab mebuslar ile reis A. Vefik Paşa’nın bu konudaki tartışmaları açıkça gösteriyor ki; Babıâli ülkenin birliği için

Sabah, 9 Receb 1307/1 Mart 1890 tarihli 183 no’lu nüsha s. 2 Selânik gazetesinden naklen verilen haber.

³⁴³ Kanunun 50-55 md.leri bu organın kuruluş ve görevlerini düzenler, bkz. Osman Nuri, *Muh. Mec. Um. Bel.* s. 98-99.

³⁴⁴ *Sabah*, 3 Cemaziyelahir 1307/25 Ocak 1890 tarihli 147 No’lu nüsha s. 3’teki tebliğ.

³⁴⁵ *M.M.Z.C.*, 40. inikad, 18 Mayıs 1877, çarşamba sh. 313 Nikola Nakkaş (Suriye), Burada birde Türkçe tekellüm lakırdısı var ki, bazı ahaliye men-i hürriyet olacaktır. Mesela Beyrut’ta çok kimse Türkçe bilmez.

Reis A. Vefik P; Dört yıldan sonra aklı olan Türkçe öğrensin.

Bir Mebus; Türkçe’nin bilinmemesinde ne mazarrat var.

Reis; ittihadı mani var. İnşallah nasihatimizi kabul ederler de Türkçe öğrenirler. Se-buh Ef. (Haleb) karşı görüşte olup, Erzurum mebusu Ahmed Muhter Efendi ile tartışmaya giriyorlar.

egemen kültür ve devlet dili olarak Türkçeyi müsamahasızca kabul ettirmek amacındaydı. Meclis üyeleri arasından reisliğe tayin edilecek kişinin, Türkçe okur-yazar olması şartı da aranmaktaydı. Bazen bu yeteneği olmayanların görevinden alındığı da olmuştur. Bir keresinde; okuma yazması olmadığından azledilen sabık Şumnu Belediye Reisi Yusuf Ağa'nın, görevini yerine tayin edilen eski tahrirat kâtibi Mehmed Efendi'ye devrettiği görüldü³⁴⁶

Belediye Seçimi ve Belediye Personeli

1877 Belediye Kanunu bizim demokrasi tarihimiz açısından çok önemlidir, çünkü ilk defa tek dereceli seçim getiriliyor ve bu gizli oy açık tasnif esasına dayanıyordu.

Hatta seçmenleri saptayacak “encümen-i intihab” bile, şehrin mahallelerindeki imam ve papazların seçtiği ikişer kişiden oluşacaktı.³⁴⁷ Encümen-i intihabın hazırladığı seçmen listelerine mahkemelerde (bidayet mahkemesi) itiraz olunabilecekti. Seçimlerin İstanbul'da yapılmadığı, taşralarda da yaygınlaşmadığı bildiriliyor; ama bazı yerlerde pek az da olsa, belediye seçimleri yapıldığına göre; gizli oy açık tasnif esasına dayanan tek dereceli seçimin ülkemizde yüzyılı aşkın bir geçmişi olduğu açıktır.

1877 Kanununa göre belediye personeli: Tabib, baytar, mühendis gibi meclisin müşavir üyeleri dışında; kâtip, sandık emini ve zabıta-i belediye vazifesini gören lüzumu kadar belediye çavuşundan ibaretti. Kâtib belediyenin yazışmalarından sorumluydu. (45. Mad.) Sandık emini ise belediyenin muhasebe şefiydi. (49. Mad.) Daire mühendisi yol ve bina inşaatına nezaret edecek ve belediye sınırları içinde, imar nizamını gözetecek sorumluydu. (44. Mad.) Nüfusu az ve imar görmeyen birçok taşra şehrinde belediye mühendisi bulunmuyordu.

Belediyelerin Mali Güçsüzlüğü

Avrupa'da modern çağlara geçerken merkezî hükümetler; şehir idarelerinin siyasal hak ve özerkliklerini sınırlamadılar, (Paris komünü olayı dolay-

³⁴⁶ Başb. Arş. çev. Bel. 19 Cemazıyelevvel 1295 (21 Mayıs 1878) tarihli ve 5418 No'lu tahrirat “Kanun-u Esasî mucibince belediye reislerinin okur yazar olması lâzım gelmekle; kendisi azil edilerek yerine esbak tahrirat katibi Mehmed Efendi tayin olunduğundan, devr-i teslim muamelesinin yapılması lüzumuna dair, sabık Şumnu Belediye Reisi Yusuf Ağa'ya... tahrirat.

³⁴⁷ Kanunun 21. md.si İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, s. 396-397

sıyla Paris şehri hariç) ama beledi görevlerin yürütülmesi için gereken mali kaynak ve gelirleri en azından kontrol etmeye başladılar. Türkiye tarihinde ise, komünal özerklik görülmediği gibi, komün mâliyesi de devletin genel malî yapısı dışında değildi. 19. yüzyılda modern belediye idarelerinin daha kuruluş döneminde göze çarpan zaafî; malî kaynaklarının kıtlığı ve bu kıt kaynakların dahi ancak merkezî hükümetin tam kontrolü altında kullanılabilmesiydi. İlginçtir ki, bu merkezîyetçi uygulama pek tepki de yaratmamıştı. Hatta mebuslar meclisinde bazı gelirlerin belediyelere verilmeyip, devlet hâzinesine ait olmasını savunanlar vardı. Mebuslar taşra belediyelerine ayrılan bir kısım gelirlerin, devlet hâzinesini güç duruma sokacağını belirtiyorlardı. Örneğin, Sivas Mebusu Mehmed Ali Efendi; “esnaf tezkiresi ile temettü vergisinin hâzinenin başlıca varidatı olduğunu ve taşrada hâzineye ait olup, onun adına toplandığını; bunların belediye dairelerine bırakılmasının doğru olmayacağını söyledi”³⁴⁸.

İstanbul Belediyesi’ne bırakılan bazı gelirlerin, taşra belediyelerine bırakılmaması da mebusların sürekli itiraz ve eleştirilerine neden oldu³⁴⁹. İstanbul’da belediyeye terk edilen resimlerin taşrada hükümetçe alınmasını, mebusların çoğu adaletsizlik olarak nitelendiriyordu. İstanbul mebusları ise, konan vergilerden şikâyet edip; “penceremize bile vergi konuyor” derlerken, Anadolu mebusları, İstanbul halkının az vergi vermesinden şikâyet ediyorlardı.

³⁴⁸ *M.M.Z.C.*, 18. inikâd, 21 Nisan 1877, s. 140.

³⁴⁹ *M.M.Z.C.*, 15 inikâd, 16 Nisan 1877, s. 120.

Kastamonu Mebusu Salim; “Kantar ve esnaf rüsumu taşralar da mâliyeye aittir. İstanbul’da ise belediye dairelerine verilmiş.

M.M.Z.C., 23 Nisan 1877 19. inikâd sh. 157, aynı konuda tartışma açılıyor. Kastamonu Mebusu Salim; Tadod olunan rüsumat, taşralarda da belediyeye terk olunacaksa adalet olur. Terkedilmiyecekse İstanbul için istisnadır: Reis A. Vefik Paşa: Siz de İstanbul gibi bir şehir yapsanız olur. *M.M.Z.C.*, 19. inikâd, 23 Nisan 1877 s. 157.

Astarcılar Kethüdası Ahmed Ef. (İstanbul); Zannolunuyor ki, İstanbul az vergi verir. İçtiğimiz suya kadar vergi veririz. Galiba taşra halkı suyu bedava içiyorda... Şimdi bir de pencerelerimize vergi koymak istiyorlar.”

Mehmed Ali Efendi (Sivas); İnşallah bundan sonra İstanbul halkı da vergiler verirler de, taşra halkı ile müsavi olurlar.

M.M.Z.C., 15. inikâd 16 Nisan 1877, s. 118 para cezası için, Adana Mebusu Kozanlı Mustafa Ef. Efendim bu nizamın taşraca lüzumunu göremem diyorsunuz ki, belediyenin parasını versin de, sonra mafevkine şikâyet etsin. Taşrada fakir fıkara için bu güçtür. Ahali buna dahi talibane muvafakat edemez.

Mebuslar kanun müzakere edilirken; belediye muhasebesini en ufak ayrıntısına kadar düzenlemek, kesin kurallara bağlamak istemekteydiler. Özellikle belediye gelirleri konusunda; mebusların taşra ayanının geleneksel eğilimini taşıdıklarını görmek mümkündür. Bunlar, belediyelerin gelirini oluşturacak kalemlerin yeni vergi ve resimler konmasına neden olmaması için çabalamaktaydılar. Hatta belediye meclisinin hükmedeceği para cezası bile, kanundan çıkarılmak istenmekteydi. Bunun zulüm yaratacağı, cezanın haksızca verileceği, ahalinin hakkını arayamayacağını ileri sürüyorlardı. Verginin toplanma usulü ve vergi kalemlerine ait maddeler de eleştiriliyor; “devlet belediyeler için daha başka gelirler aramalıdır, yoksa belediyeye gelir sağlamak için zaten soyulmuş olan ahaliyi bu gibi ihtisablar koyarak daha fazla soymak caiz değildir” diyordu³⁵⁰. İhtisab istemi taşra ahalisinde şimdi belediye idaresine ve toplayacağı vergilere karşı olumsuz bir tavrın doğmasına neden olmuştu.

Kanun belediyeler için devlete ait bazı resimleri, ayrıca padişah iradesi ile konacak bazı vergileri, duhuliye (octroi) resmini, şerefiye, para cezaları, kantar resmi, hayvan alım-satım ve kesim resmi gibi gelir kaynaklarını öngörüyordu³⁵¹. Bunların içinde duhuliye (octroi) resmi yolsuz uygulamalar dolayısıyla II. Meşrutiyet devrinde kaldırılmış, ama sonra yeniden konmuştur. Kanunun hükümleri tersine cari masraflar (maaş-kırtasiye) belediye gelirlerinin büyük kısmını yutuyordu ve öngörülen gelir kaynaklarından genellikle yararlanılamıyordu.

Osmanlı kentleri belediye hizmetlerini çoğunlukla tanımıyordu. Birkaçı dışında, kentlerin seçkin yerlerindeki kamu binaları arasında belediye daireleri görülemezdi. Belediye reisleri kent protokolünde önde gelen memurlardan değildi. 1920’lerde Türkiye yönetimi, imparatorluktan 400’e yakın

³⁵⁰ *M.M.Z.C.*, 40. inikâd, 30 Mayıs 1877, s. 314, Haleb mebusu Nafi Efendi.

³⁵¹ Bu kalemdeki gelirler; yapı ruhsatiye harcı, av tezkiresi resmi, temizlik ve aydınlatma vergileri, nakil vasıtaları resmi, oktruva resmi, tabelâ resmi, pazar resmi, lüubiyat, meyhane resmi, kaldırım ve lağım inşası için konan vergiler... Bu gelirler arasında yer olan ve 1284 (1867) tarihli talimatın 5 bendinde belirtilen octroi (duhuliye) resmi ise o tarihten beri, şehir ve kasabalara ticari eşya getiren kervanlar ve nakil vasıtalarından alınagelmiş ve bir teamül haline gelmişti. Ancak uygulamadaki yolsuzluklar, II. Meşrutiyetten sonra bu verginin 1330 (1911) tarihli vilâyet belediyeleri gelirleri kanunuyla kaldırılmasına sebep oldu. Ne var ki çok geçmeden gene konmuş ve Cumhuriyet hükümetlerine geçmiştir. 1942 tarihli ve 423 no’lu Belediye vergi ve resimleri kanunu ile duhuliye resmine çevrilmiştir. Bkz. Tümerkan, *Türkiye’de Belediyeler*, s. 81.

belediye idaresi devraldı. Bunların içinde sadece 20'sinde içme suyu dağıtım sistemi kurabilmişti. Elektrik 4 şehirde, mezbaha yalnız 17'sinde ve 29'unda da park ve bahçe vardı³⁵². Hiç kuşkusuz belediye idareleri 20. yüzyıl Türkiye'sine parlak bir gelenekle devredilmemişti. Belediyelerin halen özerk bir gelişme gösterememesinde, devralınan mirasın maddi temelinin zayıflığı büyük rol oynamıştır. Kendi kendini yürütebilen güçlü belediye, fakir şehirler ve kasabalarda gelişemezdi.

³⁵² İlhan Tekeli, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, s. 30.

MODERN OSMANLI BELEDİYELERİ VE KENT HİZMETLERİ

19. yüzyılın Osmanlı kentini ortak niteliklere indirgeyerek tasvir etmek olanak dışıdır. Modern belediyeler, Osmanlı yönetim sisteminin içinden doğduğu yıllarda, Tuna boylarından Basra Körfezi'ne; imparatorluğun coğrafyası, iktisadi faaliyetleri, dış dünya ile ilişkilerin yoğunluğu bölgeden bölgeye çok farklıydı. Arabistan çöllerinin ve Doğu Anadolu yaylasının unutulmuş şehirleriyle, limanlarını her devletin gemilerinin doldurduğu rengârenk Doğu Akdeniz ve Tunaboyu şehirleri, hepsi Osmanlı ülkesindeydi.

İrili ufaklı şehirlerin nüfusu, refah durumu; modern belediye hizmetlerinin, imar faaliyetinin biçimlenmesinde farklılıklar yarattı. Bu temel nedenler bir yana; Osmanlı şehir yönetimi despotik bir kontrolcülüktен, yapıcı bir belediye düzenine geçiş aşamasındaydı. Şehirlerin halkı ve yönetim; örgütlenmek ve çevrelerini düzenlemek, yaratıcı bir etkinlik göstermek konusunda henüz deneyimsiz ve bilgisizdiler. Ancak belediye idareleri ne olursa olsun modernleşme dönemine girmişlerdi. Henüz denetici ve yasakçılık yönü ağır bass a bile, beledî kolluk alanında da niteliksel bir değişim başlıyordu.

Belediyeler bu dönemde; beledî kolluk, imar denetimi gibi geleneksel görevlerinin yanında; şehrin ekonomik hayatını düzenleyen, koruyucu ve yapıcı bazı hizmet ve görevler daha yüklenmeye başlamışlardı. Modern belediyelere özgü görevleri yüklenen belediye örgütlerinde de buna paralel bazı yenilikler görülmekteydi. Ama belediyelerin bu dönemde en çok göze çarpan ve faaliyetlerinin ağırlık merkezini oluşturan görevleri; şehrin ekonomik hayatını düzenleyen fiyat kontrolü ve temizlikle ilgili yasaklar koymak ve denetlemektir. Beledî kolluğa giren imar denetimi de bu görevler bütünündendir. Ancak, bayındırlık konularında belediye idareleri artık sırf denetimcilikle yetinmeyip; yapıcı girişimlerde de bulunma çabasıındaydılar.

Belediyelerin İmar Denetimi ve Kent Altyapısını Kurma Çabaları

Geleneksel toplumda yapı işlerinin niteliği ve bu alandaki örgütleniş biçimi, diğer meslek ve zanaat dallarındaki örgütlenmeden farklıydı. Bunun başlıca nedenleri; kentsel alandaki altyapı tesisleri ve ulaşım teknolojisinin

düzeyi, yapı malzemesinin niteliği ve azınlık cemaatlerin oturduğu bölgeler üzerindeki mekân sınırlaması ve farklı yapı denetimidir.

Gene devlet, her dalda olduğu gibi, yapı işlerinde çalışan esnaf loncalarını da denetim altında tutmaktaydı. Ancak bu mesleklerin niteliğinden ötürü, denetimin uzman devlet görevlileri tarafından yerine getirilmesi gerekliydi. Klâsik Osmanlı teşkilatında bu görevi; hassa mimarları ocağı ve ocağın yöneticisi olan hassa başmimarı yerine getirmekteydi. Başmimarın maiyyetinde hassa mimarları olup, eyaletlerde de görevli mimarlar vardı ve hepsi askeri bir ocağın mensuplarıydı. Bu memurlar “hassa” ünvanını taşımalarına rağmen, sadece saraya ait ve mirî binaların yapım ve onarımı ile değil; ülke çapındaki bayındırlık tesisleri ve beledi imar denetimi alanlarında da görevlidirler. Prof. Ş. Turan eyaletlerde ve merkezdeki hassa mimarlarının sayısını 1526-1655 yılları arasında 40 olarak tesbit etmektedir³⁵³. Hassa başmimarı imparatorlukta bütün yapı usta ve işçilerinin en büyük amiriydi. Mimarlar; yapı işlerinin yalnız teknik yönünden sorumlu olup, malî işler şehremini denen memura aitti. Yani şehreminiler bu dönemde yapıların malî sorumluluğunu taşıyan görevlilerdi. Şehirlerin su yollarını (kanalizasyon ve su dağıtım şebekesini) denetlemek, su yollarına zararı dokunacak bina ve tesislere izin vermeyip yıktırmak başmimar ve mimarların göreviydi. Örneğin çok yakın zamanda Yerebatan sarnıcı, civara yapılan yüksek binalar yüzünden taşı. Oysa yüzyıllar boyu Ayasofya civarına yüksek bina yaptırılmamıştır.

İmar düzenini; bina yüksekliği, sokak genişliği vb. gibi kriterlere dayanarak saptamak ve buna göre denetimi yürütmek başmimarın göreviydi. Mimarbaşı yasaklara uyulup uyulmadığını maiyyetinde çavuşları olduğu halde şehri dolaşarak kontrol ederdi³⁵⁴. Bu denetim sonucu gerekli yaptırımını uygulamak belde kadısının göreviydi. Gene yapı usta va işçilerinin ücretlerini ve malzeme fiyatlarını yılda iki kere; yanında mimarbaşı ve lonca temsilcilerinden kurulu bilirkişi heyeti ile saptamak da kaadının görevlerindendi. İmar işlerinde kaadının başlıca yardımcısı başmimar ve eyaletlerde de mimarlardı. Bundan başka yapı ustalarına, dülgerlere çalışma izni ve ehliyet belgesi vermek de, başmimarın görev ve yetkileri bütünündendi. Başkentte bu alanda da gedik usulü delayisiyle usta ve işçi sayısı sınırlı olup, yapı mev-

Şerafettin Turan, “Osmanlı Teşkilatında Hassa Mimarları” *A.Ü.D.T.C.F. Tarih Araştırmaları Dergisi*, C. 1. sayı 1’den ayrı basım, Ankara 1963, s. 9-10, 18.

³⁵⁴ Osman Nuri, *M.U.B.*, C. 1, s. 978.

siminde özellikle yangınlardan sonra daima işgücü sıkıntısı çekilir ve ücretler saptanan miktarın üstüne çıkardı. Bu usta ve işçi sınırlaması usulü pratikte Tanzimattan sonra da devam etmişti³⁵⁵.

II. Mahmud 1831 yılında hassa başmimarlığı ve şehreminliği memuriyetlerini birleştirerek Ebniye-yi Hassa Müdiriyeti'ni kurdu. Böylece ülkenin bayındırlık ve imar denetimine ilişkin bütün işler bir kurumun bünyesinde birleştirilmek istenmişti. Gerçekte, gerek başkentte gerekse eyaletlerde imar denetimi ve kentsel altyapı tesislerinin yapım ve onarımı uzun bir süre merkezî devlet organları tarafından yürütülecekti. İstanbul Şehremaneti H. 1285 (M. 1868) yılında, yeniden düzenlenirken, bu görevler Emanete terk edilmişse de; uygulamada imar kontrolü ve altyapı tesislerinin kurulması hâlâ Meclis-i Nafia ve Ebniye Müdiriyeti gibi Nafia Nezaretine bağlı kuruluşlarca yerine getirilmekte devam ediyordu. Eyalet şehirlerinde de bu görevler gene merkezî hükümetin taşradaki memurları ve vakıflar gibi kurumlar tarafından yürütülmüştür. Gerçekte küçük taşra kentlerinde, sıkı imar denetimini gerekli kılacak bir yapısal değişme de görülmemektedir. İstanbul Belediyesi 1868 yılında yeniden düzenlenirken, Nafia Nezaretine bağlı Tarik Komisyonu Emanet bağlanmıştı. Eyalet şehirlerinde tek tük rastlanan belediyelerin bünyelerinde ise böyle bir değişiklik söz konusu değildir.

Bu arada imar düzeni bakımından bazı teşvik tedbirleri alındı. Kârgir inşaat yapılması halinde; yapı sahibinin kum, tuğla ve benzeri malzemeler için ödenen resimlerden muaf tutulması öngörülmüyordu³⁵⁶.

Bu dönemde Altıncı Daire-i Belediye; imar denetiminin Nafia Nezaretinden bağımsız bir kadroya sahip olup, bu işi Emanetten ve Nezaretten bağımsız olarak yürütmekteydi. Bununla beraber sokak tanzimi, haritalar hazırlanması ve bina ruhsatı vermek Ebniye İdaresinin göreviydi. Yani bu önemli görev bir merkez hükümet kuruluşunca yerine getiriliyordu ki, nedeni belediye örgütünün yetersizliği idi. Osmanlı şehirlerinde imar denetiminin bugünkünden farklı bir alanı daha vardı ki; o da azınlık mahallele-

Tak-Vek. 23 Muharrem 1274/13 Eylül 1857 Nr: 556.

Örneğin, 23 Muharrem 1274 (13 Eylül 1857) tarihli bir tebliğ-i resmide; “işçi darlığı dolayısıyla bazı eyaletlerden yapı ustaları celbedildiğinden fazla ücret verilmemesi ve isteyenlerin de cezalandırılacağı” bildiriliyor. Bu dönemde ücret tesbiti Meclis-i Nafia tarafından yapıldı.

³⁵⁶ Osman Nuri, *M. U.B.*, C. I, s. 888. 20 Muharrem 1283 (4 Haziran 1866) tarihli tezkire-yi mâruza.

riyle ilgiliydi. Bu konuda Tanzimat'tan sonra değişmeler oldu. Ama belediye hiçbir zaman yetkili denetici olmadı.

Geleneksel şehirde, konut alanının biçimlenmesi; sınıfsal farklılaşmadan çok, etnik ve dinî farklılaşmaya göre olur. Geleneksel şehirdeki azınlık cemaatlerin nüfuslarının artmasından dolayı konut alanlarını genişletmeleri; buna paralel olarak bazı umumî bina ve tesislerin sayıca artması veya ilâve inşaatla büyütülmesi şehir yöneticileri tarafından arzu edilmezdi. Bu yüzden azınlık cemaatin kilise, okul gibi binalarının onarımı ve bu alandaki konut yapımı ancak sıkı bir denetimle mümkündü. Konut bölgesinin darlığı ve sınırlarının sabit tutulması, bu semtlerde her şeyden önce arsa fiyatlarını arttırmaktaydı. Bu nedenle dar sokaklar, yüksek yapılar ve yer kazanmak için uzatılan balkon ve sundurmalar; adı geçen semtlerin temizliği, su yolu ve lâğım gibi tesisleri için başlıca problemi meydana getirmekteydi. Mali gücü yetersiz büyük kitle, yüksek sıkışık binalarda yaşıyordu ki, bu ilk sefalet apartmanlarına “yahudhane” denirdi. İstanbul'da Balat-Fener arasında rastlanan bu binalar; bugün de tipik “slum” fonksiyonunu görürler. Eyaletlerde de şehirlerdeki azınlık semtleri ve azınlık köylerinin umumî binaları için aynı denetim sistemi uygulanırdı. Gereken yapı ve onarım izni daima Babiâli'den alınır, kaadı adına hassa mimarları gerekli denetimi yapardı. Umumî binaların onarımı sırasında ilâve yapılmaması; özel konutların inşaaı sırasında da hamam gibi bölümler yaptırılmaması için ilk ve son keşif yapıldı. Çünkü bu semtlerde su sarfiyatının asgarîde tutulması ve yetersiz nitelikteki altyapı tesislerinin zorlanmaması, semtin şehir hizmetleri için aşırı bir yük ve sorun yaratmaması istenirdi.

Azınlıklar için yeni hak ve ayrıcalıklar elde etmeyi öngören 1855 Viyana Protokolü üzerine Babiâli; özel müsaade gerekmeksizin gayrimüslimlerin mabetlerini tamir ve hâtta sırf Hıristiyanların oturduğu bölgelerde serbestçe yeniden kilise inşa edilebileceğini bildirdi. Arkasından ilân edilen, Islahat Fermanı hükümlerinin genel eğilimi içinde; böyle bir uygulamaya gidileceği de beklenirdi. Ancak böyle bir serbesti, şehir yönetimi kadar, Osmanlı memleketlerinin bünyesel özellikleri gözönüne alındığında; imparatorluğun genel yönetimi için dahi çelişik ve problemlı bir durum yaratırdı. Şöyle ki; Rum-Ortodoks kilisesinden ayrılmak isteyen Bulgarların bu ayrılık gerçekleşince, her yerde Eksarhlığa bağılı kilise, okul ve benzeri tesisler kurmaları; aynı şekilde Protestan kilisesine geçen Ermenilerin artacak yapı faaliyeti; her şeyden önce rakip cemaatlerin hased, kin ve tepkisini kışkırtırdı.

Osmanlı idarecilerinin ise bu tür çatışma ve problemlere tahammülü yoktu. Bundan başka ne gayrimüslim cemaatler, ne de hükümet yetkilileri bu konuda eski alışkanlıklarından kolay kolay vazgeçmemişlerdir. Bunu başkenttin gayrimüslim semtlerindeki binaların onarımı ve yapımı kadar, vilâyetlerdeki şehirler ve köylerde de görmek mümkündür. Nitekim Viyana Protokolü'ne rağmen, 4 Mart 1856 tarihli bir hatt-ı hümayun; "inşaat hakkında gereken ruhsatın, cemaat metropolitleri ve hahambaşılar aracılığıyla, Babıâli'den alınmasını" buyuruyordu³⁵⁷. Bu tarihten çok sonra bile eski uygulamanın değişmediği, bina onarım va yapım izni için aynı uzun bürokratik formalitenin devam ettiği görülüyordu. Meselâ başkenttin Rumları 1872 yılında bir kıraathaneyi mektebe çevirmek için Babıâli'nin iznini istedikleri gibi,³⁵⁸ eyaletlerde de kasaba ve şehirlerde harab bir okul veya kiliseyi tamir veya yerini değiştirmek için aynı usul izleniyordu³⁵⁹. Hatta Viyana Protokolü'ne verilen cevabın aksine, tamamen Hristiyan nüfusun bulunduğu bölgelerde, küçük bir köy kilisesi yapmak için bile Babıâli'nin izni gerekiyordu³⁶⁰. Azınlık cemaatlerin oturduğu bölgelerde imar denetimi, daha müsamahakâr davranılsa da geleneksel biçimiyle devam etmekteydi. Yani modern belediye bu görevi devralmamıştı.

Kentsel Altyapı ve Belediyeler

Başkentteki Şehremaneti'nden ülkenin en uzak köşesindeki Belediye Dairesi'ne kadar 19. yüzyılın kent yönetimi; yol, kaldırım, su yolu gibi tesisleri yapmak ve onartmak için merkezî hükümetin yardımını bekliyordu. Turuk ve Ebniye Nizamnamesi'ne göre yol ve kaldırım yapımı için bina ve dükkân sahiplerinden belirli bir resim alınırdı. Vakıf binalarının civarındaki

Tak-Vek. 25 Cemaziyelahir 1272/4 Mart 1856 Nr: 539.

³⁵⁸ BOA. *Cev-Dab.* Nr: 11942, 12 Şaban 1239/15 Ekim 1872 tarihli arzuhal; "Yedikule İmrakor mahallesi Rumlarının bir kıraathane binasını mektebe çevirmek için müsaade istediklerini, müsaade çıkana kadar tavan örtülmemek şartıyla duvarların yapılması için müsamaha edilmesi babında" rica ettiklerini gösteriyor.

³⁵⁹ Örneğin Kesriye kasabasında harab olan bir Rum sıbyan mektebinin münasib bir mahalle nakli için Babıâli'ye müracaat edildiğini gösteren, mukteza; BOA *Cev-Dab.* 7 Zilkaade 1282/24 Mart 1866 tarihli ve 15120 sıra No'lu muktezci Gene; Aziziye kazası, Kara Çorum karyesi kilisesinin tamiri için, Babıâli'ye müracaat: BOA *Cev-Dab.* 8 Zilkaade 1282/25 Mart 1866 tarihli ve 15118 Sıra No'lu mukteza.

³⁶⁰ Örneğin, Balçık kazası, Kafovinos karyesi Bulgarlarının bir bab kilise inşası için müsaade istediklerini gösteren, belge; BOA *Cev-Dab.* 5 Rebiyülahır. 1290/2 Haziran 1873 tarihli ve 15036 no'lu tahrirat.

yol ve kaldırımların onarım ve yapım giderleri müslim veya gayrimüslimlere ait olsun, o vakfın gelirinden karşılanırdı³⁶¹.

Bu dönemde genellikle, şehir içi ulaşımın yoğunlaşmadığı merkezlerde, yol ve kaldırım yapımı konularında önemli girişimler görülmedi. Ülkenin ticarete açılan ve trafiğin yoğunlaşmağa başladığı şehirlerinde ise bu gibi faaliyetleri belediyeden çok merkezî hükümet kuruluşları yürütmektedir³⁶². Şehirlerin su ve kanalizasyon ve onarım sorunu, klâsik devirde; vakıflar vs çarşı esnafının avarız sandıkları tarafından çözümlenirdi. Bu tesislerin korunması belirtildiği üzere “Suyolcular Ocağının” göreviydi³⁶³. Gayrimüslimlerin oturduğu semtlerde, kendi cemaatlerinin vakıfları bu sorunu çözümlerdi. Modern belediye idareleri ise kuruluş dönemlerinde bu görevi yüklenmek için güçsüzdüler. Bu nedenle Altıncı Daire-i Belediye ve mahiyet itibariyle onun bir iki benzeri Belediye Dairesi dışında; her yerde vakıflar ve bazı devlet organları bu gibi görevleri yürütmeye devam ettiler. 1877 Dersaadet Belediye Kanununa dayanarak; İstanbul Şehremaneti vakıflara bağlı Su İdaresini Emanete geçirdiyse de, işi yürütemedi ve II. Meşrutiyet’te tekrar Vakıflara geri verdi.

Genellikle kentsel altyapı tesislerinin onarımı ve bakımı; bu işleri yürüten kurumların çokluğu nedeniyle görev ikileşmesi yaratmış ve Osmanlı şehir yönetiminin, başlıca sorunu olmakta devam etmiştir. Görevli kurumlar arasında bir eşgüdüm sağlanamadığından hizmetlerde aksama ve kırtasiyecilik artmaktaydı. 1877 Osmanlı-Rus savaşı sırasında İstanbul’daki Avarız sandıklarına devletçe el kondu. Bu nedenle esnafın yükümlendiği yapım ve onarım görevleri de Şehremaneti’ne ve merkezî hükümete geçti. Vakıfların da bu gibi görevleri istendiği biçimde yerine getiremediği görülmektedir. Hatta Vakıflar, bazı halde hükümet yardımına başvurmaktaydılar.

³⁶¹ Cengiz Orhonlu, “Mesleki Bir Teşekkül Olarak Kaldırımcılık ve Osmanlı Şehir Yolları Hakkında” *İ.Ü. Edebiyat Fakültesi, Güneydoğu Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 1 İstanbul 1972, s. 110-111, Örneğin, Balat Kapısı civarından Salmatomruk kumluğuna kadar olan cadde ve kaldırımlar için gereken tamir masrafı o civardaki Ermeni kilisesi vakfından yapıyordu.

³⁶² Nitekim 13 Temmuz 1280-21 Zilhicce 1281 (17 Mayıs 1865) tarihli bir Meclis-i Valâ mazbatasında, “İhlamur Kasrı ve civarının su yollarının tamiri için evkafın yaptığı müracaatı Meclis-i Valâ’da uygun görülüp Saltanat makamının tasdikine sunulduğu” anlaşıyor. BOA, I- IV 21 Zilhicce 1281 ve 23128 No’lu mazbata.

³⁶³ Cengiz Orhonlu, “The Institution of “Suyolcu” in the XVI. Century” *Actes du Premier Congres International des Etudes Balkaniques III Sofia 1969*, s. 673-676.

Başkentte ve diğer birçok şehirlerde boş arsaların, yangın yerlerinin çokluğu ve dağınık yerleşme; kentsel altyapının kurulması ve beledi hizmetlerin götürülmesi yönünden en büyük problemi meydana getiriyordu. Bu nedenle yangın yerlerinin temizlenip yeniden düzenlenmesi için teşebbüse geçildi. Daha 1850'lerde İstanbul'un yangın yeri haritalarının hazırlanmasına bağlanmıştı. Örneğin, 20 Şevval 1272 (24 Haziran 1856) ve 12 Rebiyülâhır 1273 (10 Aralık 1856) tarihli iki mazbata; İstanbul'da Odun Kapısı dışındaki ve Salmatomruk mahallesindeki yangın yerlerinin haritalarının düzenlenmesi kararını içermektedir³⁶⁴. Cengiz Orhonlu, şehir imar haritalarının hazırlanmasına ise 1840'larda düzenlenmeye başladığını ileri sürmüştür. İstanbul, İzmir gibi merkezlerdeki yangın yerlerinin düzenlenmesi için haritaların hazırlanması gereği bunda rol oynamış görünüyor. İstanbul'un ilk ilmi haritasının hazırlanmasına ise ancak II. Meşrutiyet yıllarında Topuzlu Cemil Paşa'nın şehreminliği zamanında teşebbüs edildiğini gördük. Fakat bu teşebbüs de gerçekleşmemişti. Yöneticiler zaman zaman başarılı girişimlerde bulunmaktaydılar. Yangın yerleri temizlenince bazen 1864 yılında Samatya'da olduğu üzere, yeni bir düzenleme mümkün olabilmekteydi³⁶⁵.

Bu dönemde belediyelerin park, umumî helâ gibi; esasında yoğun trafik ve konut bulunan endüstriyel şehirlere özgü düzenlemelere gidemediklerini görüyoruz. Galata-Beyoğlu Belediyesinin kurduğu Tepebaşı ve Taksim parkları dışında, İstanbul'da henüz parklar düzenlenememişti. Zaten böyle yerlerin yokluğunu hisseden hemşehriler pek az olmalıydı. Gülhane Parkı'nın tanzimi için Cemil Topuzlu Paşa Saray ve Babıâli'den pek çok grupta çekişmek zorunda kalmıştı. Vakıa paşanın park tanzimi sırasında birçok asırlık çınarları kestirdiğini İstanbul halkı söylüyordu. (Cemil Paşa, *Hatıralarım*, s. 108)

19. yüzyılda etkin bir imar denetimi ve düzgün bir beledi hizmetler bütününe önleyen başlıca neden; başkent dâhil ülkenin bütün şehirlerinde görülen dağınık iskândı. 1876 yılında yapılan tahrir göre, İstanbul'da bile boş arsa ve şehir içi bostanlar konut sayısının üçte biri kadardır³⁶⁶. Gene o yıllarda Diyarbakır ve Erzurum gibi şehirlerde de benzer durum vardır.

³⁶⁴ BOA *Cev-Bel*. Sıra No. 3807 20 Şevval 1272/24 Haziran 1856 tarihli mazbata BOA. *Cev- Bel*. Sıra No. 3806 12 R 1273/10 Aralık 1856 tarihli mazbata.

³⁶⁵ BOA, I-D No: 23140 - sene 1281. Cemil Topuzlu, *a.g.e.*, s. 126.

SADAOS: sene 293 (1876) sh. 400 de; 66413 hane. 34196 dükkân, 354 han, 175 hamam, 722 ahır, buna karşılık 4591 bağ-bahçe. 22314 boş arsa vardır.

Salname-i Vilâyet-i Diyarbekir sene 1292 (1875) s. 139 da; 4124 hane, 1868 dükkân, buna karşılık 371 bahçe 337 arsa 52 ahır vs. vardır.

Diğer yandan özellikle dış ticarete açılan ve modernleşmeye başlayan liman şehirlerinde, klâsik imar düzeninin kuralları da sarsılmaya başladı. Uluslararası ticarete açılan bu şehirlerde kurulması gereken tesisler ve yabancı yatırımlar, bu tür eski yasakların daha fazla devamına müsaade edemezdi. Meselâ, İzmir’de rıhtım inşaatı için imtiyaz alan Fransız-Belçika şirketi kordonboyunda bazı yerleri ve bugünkü konak meydanının önünü doldurmuş ve doldurarak elde ettiği bu arsaları satışa da çıkarmıştı³⁶⁷. Dönem içinde Osmanlı şehirlerinin girdiği bu yapısal değişim; geleneksel imar denetimi ve beledi hizmetler sistemini yıktığı halde, modern imar denetimi ve hizmetler de getirilemediğinden, sağlıklı bir şehirleşmenin ilk belirtileri de ortaya çıktı.

Osmanlı Belediyelerinin Kolluk Sorunu, Beledî Ceza ve Fiyat Kontrolü

Geleneksel Osmanlı şehrinde, genel kolluk ve beledî kolluk fonksiyonları ve organları birbiriyle içiçeydi. Gerek başkentte, gerekse eyaletlerde her iki görevin de merkezî idare temsilcileri tarafından yerine getirildiğini biliyoruz. Tanzimat’tan ve hatta modern belediyeler kurulduktan sonra da; beledî kolluk görevinin genellikle merkezî hükümetin zabıta kuvvetleri tarafından yerine getirilmesine devam edildi. Bu durum, belediyelerin öz kolluk gücüne sahip olmasını önledi ve etkili denetim sistemi kurulamadı. Şehremaneti kurulduğunda beledî kolluk görevinin yerine getirilmesi için, Emanete kavaslar tayin edilmişti. Bir aralık bu kavalara komisyon çavuşu, müfettişlerine de tebdil ve tebdil eskisi denmekteydi. Sonraları komiser unvanı verilmişti³⁶⁸. 1868 yılında, Emanet örgütü yeniden düzenlenirken başçavuş ve belediye çavuşu dendi. Galata-Beyoğlu belediyesinin ise ayrı bir zabıta kadrosu vardı. Kadroların yetersizliği ve iyi eğitilmeyip, yüksek maaş verilememesinden dolayı, beledî kolluk görevlileri iyi hizmet veremediler. Dönemin basını izleyince bile; memurların yolsuzluğu, dükkânların pislik vs bakımsızlığı gibi şikâyetleri okumak mümkündür³⁶⁹. Şehremaneti İstanbul’da kendi kolluk

Mübeccel Kiray, *Örgütlemeyen Kent-İzmir*, s. 943-44.

³⁶⁸ Osman Nuri, *M.U.B.*, C. I, s. 943-44.

³⁶⁹ Örneğin, “5 Cemaziyelvel 1307” (28 Aralık 1889) tarihli *Sabah* gazetesinde; İstanbul ahalisinden bazı kimselerin, gazeteye başvurarak, “üçüncü daire dahilindeki bakkal ve manav dükkânlarının temiz olmadığı, daire müdürü saadetli beyefendi hazretlerinin seyyar teftiş memurlarına şiddetli tenbihatda bulunmasına rağmen, memurların görevlerini yerine getirmeyip; durumun düzelmediğinden” şikâyet ettikleri bildiriliyor.

gücünü kullanamayınca II. Meşrutiyet'te zabıta-yı belediye polise bağlandı³⁷⁰. İstanbul'da yangın söndürülmesinden, kolluk hizmetlerine kadar hükümetin polis ve asker kadroları şehrin her işinde öteden beri etkili³⁷¹.

Taşrada da beledi kolluk görevinin bu sistem içinde yerine getirildiğini biliyoruz. Taşra şehirlerinde, o yerin alay zabiti belediye meclisinin emrine yeteri kadar zabtiye verir ve bunlar beledi teftiş görevini yerine getirirdi. Bu tür bir denetim sisteminin; sorumlu adamın belirsizliği gibi sakıncaları yanında, bazı olaylara da sebep olduğu görülmüştür. Bir keresinde Ödemiş kasabasında zabtiyeler bu usul üzere hükümet ve çarşı zabtiyeleri olarak ikiye ayrılmış; araları açılıp, çatışma olmuş, karşılıklı yaralama ve öldürme gibi olaylardan sonra isyan çıkmıştır. İzmir Valisi Raşid Paşa durumu güçlükle yatıştırabilmiş ve şiddetli cezalar vermişti³⁷². 19. yüzyıldan bu yana Türkiye şehirlerinde belediyelerin etkin denetim ve cezalandırma sistemini kuramadıkları görülüyor. Bunda malî yetersizlik kadar, kanunun belediyeye yeterli yetki vermemesi de başlıca nedenlerdendir.

Beledi Denetim ve Ceza ile İlgili Nizamnameler

Bununla beraber, Tanzimat'tan sonra beledi denetimin konusu olan yasaklar ve cezaların; modern belediye idarelerinde olduğu gibi, kodifikasyona tabi tutulduğu, standart kural ve nizamnameler haline getirilmeye başlandığı görülüyor. Klâsik devir Osmanlı şehir yönetiminde yerinde verilen ceza, süratle yerine getirilir ve cezalandırmada teşhir esasına önem verilirdi. Ahali bu tür despotik uygulamayı, yaşayışının düzenini sağladığı için uygun bulmaktaydı³⁷³.

Gerçekte modern belediyeler kurulunca, bu eğilim ve geleneğin derhal değiştiğini söylemek mümkün değildir. Ancak daha formalist ve kuralcı bir

³⁷⁰ 1328 Kanunevvel (Aralık 1910) tarihli "Teşkilat-ı Belediye Kanunu"nun 6. md.si.

*SADAO*S, sene 1280 (1863) sh. 90-1863'de İstanbul'da 232 karakolhane vardı ve 2. alayın piyade taburu zabtiyeleri ve. bunlara bağlı tulumba neferi yangın ve teftişde çalışırdı.

³⁷² Ruzname-i Ceride-i Havadis 8 Temmuz 1282 (1865 Perşembe nüshasından naklen; Raif Nezih, *İzmir Tarihi 1. Kitap*, s. 7.

Şüphesiz ki, bu konuda kitlenin duygu ve düşüncüsü folklor ürünlerinde görülebilir. Örneğin eski şenliklerde muhtesib kılığına giren bir oyuncu ve grubu şehri dolaşırken; bir karakolhane önünde durur, kolluğun falaka değneği ve sopalarını terazi ile tartar ve etraftaki halk ile kolluk çorbacısına; "Bre çorbacı bu sopalar hafif çekiyor, sen zabıt değilmisin? Zabitin ve hakimnin takdir ve değneği eksik ola, hiç etmekçi tamam çalışmış" diye bağırırlar. Bkz. Cevdet Kudret, *Orta Oyunu*, İş Bankası yay. Nr: 128 Ankara 1973. s. 23.

denetim ve ceza sistemine doğru gidildiği de açıktır. Bu konuda ilk başlangıç; Şehremini Osman Raşid Paşa zamanında (1855-58), İstanbul Şehremaneti için “Cezaname” adıyla mufassal bir belediye zabıta talimatnamesinin hazırlanması ve Meclis-i Valâ’nın tetkikinden sonra padişah tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesidir. 17 Safer 1274 (7 Ekim 1857) tarihinde çıkan bir irade-i seniyye ile yürürlüğe giren bu nizâm-nâmeye göre³⁷⁴.

Narhtan fazlaya satış yapan, hamal ve nakliyecilerden fazla ücret isteyen 1-5 ay; noksan mal satan ise hırsız sayılıp 3 ay-1 sene; bozuk mal satan, dolandırıcı sayılıp 3 ay-1 sene prangabent olacaktır. Tekrarı halinde ceza iki misliyle verilir.

Narhın miktarını beğenmeyip, dükkân kapatan ve başkalarını da teşvik edenler, 6 ay-2 sene; bu teşvike uyanlar 1 ay-5 ay; esnafı bu işe teşvik için tehdit edenler, 3 ay-1 sene prangabentliğe mahkûm olacaktır. Bu hükümle esnafın narha uyması ve boykota teşvik ve teşebbüsün önlenmesi öngörülüyordu.

Bu cezanamenin dışında 28 Zilhicce 1274 (9 Ağustos 1858) tarihli Ceza Kanunnamesinin, üçüncü babında, beledi yasaklar sayılıyor ve bunlara uymayanlara verilecek ağır cezalar belirtiliyor³⁷⁵. Örneğin 254. madde; “Hancı ve lokantacılar, geceleri fener yakması kendine tenbih olunduğu halde ihmal edenlerin, yolları kapatıp kirletenlerin, yıkık ve harab binaları ihtara rağmen tamir etmeyenlerin, bir beyaz beşlikten beş beyaz beşliğe kadar ceza ödemelerini bildiriyor. Gene 255. madde; “ateşle iş görüp tedbir almayan esnaf ve gürültü çıkarıp silâh patlatanlardan, aynı miktar para cezası alınacağını” bildirir... Kalabalık yerlerde at koşturanlardan ve hanına gelenlerin kaydını yapmayan hancılardan 6-10 beşlik arası ceza alımı³⁷⁶. 262. madde; ise “satış sırasında eksik vezin kullanan ve hile yapan esnafdan 10-15 beşlik ceza alınacağını, 263. madde ise; tesbit edilen narhtan fazlaya satış yapanlardan 10-15 beşlik alınacağını ve ayrıca böylelerinin 24 saatten üç güne kadar habsedileceğini, gıda satışında hile yapıp bozuk mal satanların ise üç günden bir

³⁷⁴ Bu nizamname; Osman Nuri, *M.U.B.* 1. s. 1399-1402 de yer alıyor. İlgili arz tezkiresi ve irade-i seniyye metni ise aynı eserin 1398-1399. sahifelerindedir. Rakım Ziyaoğlu, *İstanbul Kadınları ve Şehreminin* adlı eserinde 81. sahifede bu nizamnameden, sadece “Cezaname” çıkarıldı şeklinde söz etmektedir.

³⁷⁵ Ceza Kanunnamesinin 3. bab, 254-264. maddeleri bu konuyu düzenlemektedir. Bkz. *Düstur 1 C. 1*, s. 594-596.

³⁷⁶ Kanunun 256 md. si *Düstur I, C. 1*, s. 595.

haftaya kadar hapsedileceğini” bildiriyor. 264. madde; “sokaktan arazi çalıp inşaat yapanların, üç günden bir haftaya kadar hapsedileceğini ve 20 beşlik ceza ödeyeceğini” belirtmektedir. Ceza Kanunnamesindeki bu hükümlerin dışında, 17 Ramazan 1273 (11 Mayıs 1857) tarihli “Sokaklara Dair Nizamname”de belediye zabıtasının görevlerine ait bazı hükümler bulunmaktadır. Buna rağmen bu hükümleri uygulayacak, özellikle imar düzenine uyulmasını sağlayacak nitelikteki bir belediye kolluk kadrosu bulunmadığını gördük. Esasen temizlik, alışveriş kadar imar düzenini de gene merkezî hükümete bağlı zabıta kadroları denetliyordu. Örneğin 14 Rebiyulevvel 1279 (9 Eylül 1862) tarihli bir resmî tebliğde; “bazı mahallelerde kuyu ve lağımın açık olup, köpek leşlerinin ortada bırakıldığı, sokağa çöp ve toprak yığıldığı ve yangın artığı malzemenin temizlenmediği, etraftakilerin bu durumu bab-ı zabtiyeye bildirmeleri gerektiği” emredilmektedir³⁷⁷. Gene 14 Cemaziyelahr 1277 (28 Aralık 1860) tarihli bir diğer resmî tebliğ; “İstanbul, Eyüp, Galata ve Üsküdar’daki evlerin kapı eşiklerinin yüksek yapıp, kaldırımları bozduğunu; nizamaya uyulmazsa Zabtiye Müşiriyetinin gereken tedbiri alacağını bildiriyor.³⁷⁸

1868 yılında yeniden düzenlenen, İstanbul Şehremanetinin zabıta örgütünün de; görev, yetki ve sorumluluğunu açığa kavuşturmak için, 26 Cemaziyulevvel 1289 (1 Ağustos 1872) tarihinde, bir nizamname hazırlanmış ve Islahat Komisyonunun incelenmesinden sonra padişaha tasdik ettirilmiştir³⁷⁹. On bir maddeden meydana gelen bu nizamnamenin 1. maddesine göre; “Şehremanetinin 10 nefer komiseri ve 100 nefer çavuşu olup, her 10 çavuşa bir komiser kumanda eder.” “Bunların miktarını arttırıp, azaltmak Babıâli’nin takdir ve iznine bağlıdır.” (2. md) “Bu memurlar okuma yazma bilecek, askerlikten atılmış veya cinayetten hüküm giymiş kimseler olamayacaktır.” (3. md.) 8. madde ise; “bunların görev sırasında, lâubali kıyafetle gezemeyeceğini, meyhane ve kahvehanelerde oturup uygunsuz hareket ve lâkırdı etmemelerini” belirtiyor. Yasaklara uymayan memur sorumlu tutulacak ve cezalandırılacaktır. II. Meşrutiyet’ten sonra belediye zabıtasının fonksiyonunu yerine getirememekten dolayı kaldırıldığı gözönüne alınırsa, bu gibi talimatnamelerin ne derecede uygulanabildiği anlaşılır. Topuzlu Cemil Paşa

Tak-Vek. 14 Rebiyulevvel 1279/9 Eylül 1862 tarih ve 660 no’lu nüsha

³⁷⁸ *Tak-Vek.* 14 Cemaziyelahr 1277/28 Aralık 1860 tarihli nüsha.

³⁷⁹ “Şehremaneti Çavuşları Hakkında Nizamname” bir nüshası Başb. Arş. Nr-Dah. 45539 Sıra No’da bulunup 26 Ca 1289/1 Ağustos 1872 tarihlidir.

otoritesi olmayan belediye zabıtalарının çağrı ve polisin yönlendirilmesiyle hem tasarruf edildiği hem de otorite sağlandığı ileri sürüyor³⁸⁰. Paşa belediye vazifesinin polise devri için kanun-u muvakkat çıkartıldığını iftiharla zikreder.

Şehreminleri şiddetli cezalar verip, süratle yerine getirmekte, İhtisab Ağalarından farksızdılar. Esasen bu konuda merkezi devlet teşkilâtının en yüksek memurları da geleneksel sistemden vazgeçememişlerdir. Örneğin; Zilhicce 1281 (Mayıs 1865) tarihli bir takrir, başkentte halen eski usul beledî denetim ve ceza sisteminin devam ettiğini göstermektedir. Buna göre; “Dikilitaş fırınında ekmekçi olup, pişirdiği ekmekte yetmiş dirhem noksan bulunduğu, sadrazamın tebdil gezdiği sırada meydana çıkan Hüseyin’in Sedd’ülbahire kalebind olduğu” anlaşılmaktadır³⁸¹. Seleflerinin yüzyıllardan beri yaptığı gibi; bizzat sadrazam, zaman zaman şehrin esnafını ve beledi hizmetlerinin durumunu tesbit için tebdil kıyafetle teftişe halen devam etmekteydi.

Belediyenin Fiyat Tesbiti ve Kontrolü

Geleneksel şehirde ihtiyaç maddeleri fiyatlarını; şehir yöneticileri, yani kaadi ve yanındaki yetkili kurul tesbit ederdi. Kısacası narh tesbiti denen bu işlem yaz ve kış başlangıcında yılda iki kere tekrarlanırdı. Narh tesbit eden kurula; kaadi, muhtesib, esnaf kethüdası ve bazı şehir ileri gelenleri dâhildir. Narh miktarı kesin olup, bunun ne altında ne de üstünde satış yapılamaz. Bu nedenle narh sistemi mal kıtlığına sebep olmaktadır³⁸². Gerçekte ulaşım teknolojisinin gelişmediği ve ticaretin bütünüyle kontrol edilemediği; zarurî ihtiyaç maddelerinin zor temin edildiği bir ekonomik sistemde; narh gerekli ve makûl bir işlemdir. Ekonomik yapının değişmeğe, ulaşım şartlarının ve ticaretin gelişmeğe başladığı Tanzimat’tan sonraki dönemde ise; narh uygulamaları artık fiyatlar ve ticarî faaliyet üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaya başlayacaktı.

Nitekim narh usulünün lüzumsuzluğuna 1865 yılında kesinlikle kanaat getirildi ve Meclis-i Valâ ile Meclis-i Mahsus-u Vükelânın kararı ve padişahın tasdiki üzerine, 4 Rebiyulevel 1282 tarihli (29 Temmuz 1865) bir irade-i

³⁸⁰ Topuzlu Cemil Paşa, *Hatıralarım*, s. 97.

Başb. Arş. Cev-Bel. Nr. 3171, Zilhicce 1281 (Mayıs 1865) tarihli takrir.

³⁸² Halil İnalcık, *The Ottoman Empire*, s. 156.

seniyye ile ekmekten başka bütün ihtiyaç maddeleri üzerinden narh kalktı³⁸³. Fakat bu vakte kadar narh zaten bazı maddeler üzerinden yavaş yavaş kaldırılmıştır. Örneğin; 25 Cemaziyelahir 1272 (4 Mart 1856) tarihinde etten ve bazı maddelerden narh kaldırılmıştı³⁸⁴. Gene, 15 Muharrem 1281 (20 Haziran 1864) et sebze ve diğer birçok maddeden narhın kaldırıldığı tekrarlanıyordu³⁸⁵. Narhın önce kısmen sonra tamamen kaldırılması özellikle büyük merkezlerde hemen hissedilir sonuçlar yarattı. Çünkü narh usulü ile birlikte, esnaf gedikleri ve bu sistemle fonksiyonel bağı olan diğer kurum ve nizamlar da kaldırıldığından, ihtiyaç maddelerinin fiyatları düşmeye başlamıştı. Nitekim, İstanbul'da çıkan *Ceride-i Havadis*'in 1 Haziran 1282 (1865) Salı günü nüshasında; "İzmir'de şimdiye kadar, etin üzerine konan narh dolayısıyla, okkası beş kuruş iken, narh kalkınca birden 3,5 kuruşa düştüğü ve daha da düşeceği" bildiriliyor. Gazete devamla; "daha evvel Tuna vilâyetinde de narhın kalktığını ve orada da fiyatların düştüğünü" belirtiyor.³⁸⁶ Kuşkusuz ticarete açılan ve çevre ile düzenli bir ulaşım sistemi kurabilen merkezlerde böyle bir sonuç normaldi. Ancak imparatorluğun geleneksel ekonomi sistemi ve ulaşım şartları değişmeyen birçok kentinde aynı durum söz konusu olamazdı. Ancak buralarda normal bir şehir tüketimi ve narh konmasını gerektirecek derecede yiyecek maddeleri nakli ve talebi de yoktu. Bu nedenle narhın kaldırılması buralarda da hadise yaratmamış olmalıdır. Belediye bu tarihten sonra sadece ekmek üzerine narh koymakta olup, ekmek narhı ve ekmek üzerindeki sıkı denetim eskisi gibi devam etmiştir. Örneğin 24 Ramazan 1291 (4 Kasım 1874) tarihli bir mazbata; "narhın az olduğu bahane-

Tak-Vek. 4 Rebiyulevvel 1282/29 Temmuz 1865 tarih ve 810 no'lu nüshası ayrıca bkz. Osman Nuri, *M.U.B.* 1 s. 467.

³⁸⁴ *Tak-Vek.* 25 Cemaziyelahir 1272/4 Mart 1856 tarih ve 539 no'lu nüshadan.

³⁸⁵ *Tak-Vek.* 15 Muharrem 1281/20 Haziran 1864 tarihli ve 753 Nolu nüshadan; Meyve ve sebzelerin serbesti-yi fûrûhatine dair ilân;

"Sekene-i dar'ul hilâfet'ul âliyyenin en başlı hevayic-i zaruriyesinden olan et ve ekmek in muamele-i bey'u şer'ası, suret-i inhisariyeden çıkarılarak, lâhmin narhı dahi ilga edilmiş olmasından dolayı, umumun ihtiyacı kesb-i suhulet eylemiş is e efrad-ı ehalinin mevsim-i seyf-u şitada tedarik ve iştirasına mecbur bulundukları sebze ve meyvenin elhalet'ul hazihi mübayaatikaide-i serbesti tahtında bulunmasından ve bir nevi usul-û inhisariyyed en kur-tarılamamış bulunmasından naşi ihtiyacatın bu ciheti gerek behaca ve gerek sarf ve iştir aca herkese isret-i bahş olduğundan saye-yi merahimvaye-yi hazret-i mülûkânede v s.."

³⁸⁶ Raif Nezih, *İzmir Tarihi* 1. kitab. 3. kısım, s. 6, İzmir İmpersiyal gazetesinden alınmış haber.

siyle, fırınlarını kapayan ekmekçilerden 10 adet mecidiye altını ceza alınmasını” emrediyor³⁸⁷.

Narh usulü kaldırılmakla beraber; belediyelerin fiyat farklılaşmasını denetlemek; kalite ve tartı kontrolü gibi alışverişi düzenleyen görevleri daha belirgin bir nitelik kazandı. Lonca disiplinin kalktığı veya büyük ölçüde zayıfladığı bir ortamda; şehir yönetiminin bu konularda eskisinden daha fazla sorumlu olacağı ve etkin bir denetim yapmak zorunda kalacağı açıktır. Belediyeler ise bu görevlerini yerine getirmeleri için gerekli teftiş kadrolarına sahip olmadıktan başka; beledi yasaklara uyulmasını sağlayacak özel bir yargı ve cezalandırma yetkisine de sahip değillerdi. Modern Osmanlı belediyelerinin bu konudaki yetkilerini ve yetkisizliklerini biliyoruz. Şu kadarını belirtmekte fayda vardır ki, yargı organlarının ağır ve düzensiz işleyişi; beledi yasakların uygulanmasını sağlayacak yeterli bir yaptırım gücünün noksanlığına sebep olmuştur.

Bununla beraber, modern belediyelerimizin o günden bugüne, denetim ve kolluk alanındaki başarısızlıklarının nedenini; sadece kurumların yapısına, örgüt ve kadro yetersizliğine dayanarak açıklamak yeterli değildir. Her şeyden önce az gelişmiş metropoliten alanda, beledi hizmetlerin düzenli bir biçimde yerine getirilmesi kadar; çeşitlenen ve karmaşık bir hal alan kentsel faaliyetlerin denetlenmesi de mükemmelden uzaktır. Çünkü, bu tip şehirlerde, faaliyetlerin başlıca niteliği modern bir örgütlenmeden yoksun olmalarıdır. Az gelişmiş metropoliten alanda iş hayatı, konut yapımı, şehir hizmetleri (ulaşım vs.) alışveriş düzeni; örgütsüz ve dağınık bir biçimde işlemektedir. Bu niteliği, on dokuzuncu yüzyıldan beri modernleşme sürecine giren İzmir örneğinde görmek mümkündür³⁸⁸. 19. yüzyılda Osmanlı ülkesinin diğer büyük şehirleri de benzer bir yapıya sahiptir. Bu merkezlerde ulaşım; vapurla kayığa, atlı tramvayla, yük arabası ve sırık hamalına, alışveriş ise; büyük mağaza ile ayak satıcısına aynı ölçüde dayanmaktadır. Gene konut alanında da, yoğun bir yerleşme ve modern anlamda bir dağılım yoktu. Bu yapı içinde beledi hizmetlerin geniş bir çevreye ulaştırılması kadar etkili bir beledi denetimin imkânsızlığı da anlaşılr. Bu nedenledir ki, bazı halde yöneticilerin geleneksel, despotik denetim ve ceza usulüne başvurmaları hiç de şaşılacak bir durum değildi.

BOA. *Cev-Bel*. Nr: 6897, 24 N 1291; 4 Kasım 1874 tarihli mazbata müsveddesi.

³⁸⁸ M. B. Kıray, *Örgütlemeyen Kent İzmir*, s. 67-76.

Şehrin Ekonomik Hayatını Düzenleyici Tesislerin Kurulması

Belediyelerin bu dönemde şehrin ekonomik hayatını düzenlemek, gıdanın sağlık ve fiyat yönünden kontrollü satışını gerçekleştirmek için bazı tesisler kurduklarını görüyoruz. Ancak bu konudaki girişimler sayılı ve pek sınırlı kalmıştır. Ülkenin hemen bütün şehirlerinde pazar yerleri asırlardan beri kurulmaktaydı. Ancak imparatorluğun genel ekonomik organizasyonu içinde, nerelerde pazar yerleri kurulacağı, merkezî hükümetin izin ve kararı-na bağlıydı. Hükümetin bu yetkisi Tanzimat'tan sonra da devam etmiş, şehir idarelerinin Babıalî'nin izni olmadan, kendiliklerinden pazar kurmaları gibi bir serbesti söz konusu olmamıştır.

Ancak ulaşım sistemi gelişmekte olduğu ve özellikle demiryol şebekesi-nin içine giren kentlerde, bu konudaki uygulamanın gevsemeye başlayacağı ve pazar yerleri kurulmasının artacağı muhakkaktı. Bu döneme kadar şehir idareleri, iktisadi faaliyetleri düzenleyici tesisler kurmakta serbest bırakıl-mamışlardı. Örneğin; 24 Şevval 1281 (22 Mart 1865) tarihli bir arz tez-kiresinde; TulcaSancağı Mahmudiye kazası ve Ankara Sancağı Mihaliççik kazasında, pazar yeri kurulması için padişahın iradesi isteniyor³⁸⁹. Gene aynı yıl içinde Prizren Sancağı dâhilindeki Vılçitrin kazasında bir pazar yeri ku-rulması için aynı işlem tekrarlanıyor³⁹⁰.

İstanbul'da ise, eskiden beri mevcut pazar yerleri gene görülüyor. Bu pazarlar dinî cemaatlerin konut bölgelerine, haftalık tatil günlerine ve adet-lerine göre şehrin belirli yerlerinde belirli günlerde kurulagelmekteydi³⁹¹. On dokuzuncu yüzyıl boyunca başkentin önemli ölçüde büyümediği burada da anlaşılır.

Etin kalite kontrolü, hijyen şartlarına uygun bir kesim ve belediye-ye gelir sağlamak için, bazı kentlerin belediye idareleri mezbaha kurmaya te-şebbüs ettiler. Osmanlı şehir idareleri bu konuda geç teşebbüse geçmişler-dir. Ancak 25 Cemaziyelahir 1272 (4 Mart 1856) tarihli bir tebliğ; "hayvan kesiminin şehir temizliği ve sıhhi usuller dâhilinde yapılması için, bu işin

³⁸⁹ BOA, *İ-D* Nr. 37089 24 Şevval 1281/22 Mart 1865 tarihli arz tezkiresi bkz. Ek VIII.

³⁹⁰ BOA, Nr. 36809 1281 (1864-65) tarihli tezkire.

SADAOS sene 1275 (1858-59), Dersaadette bulunan pazar yerleri; Cuma; Eyüp, Üsküdar, Kasım Paşa, Koca Mustafa Paşa. Cumartesi Beşiktaş, Eski Ali Paşa, Pazar, Balat, Sulu Manastır, Beyoğlu, Pazartesi; Bağçekapı, Salı; Topkapı, Çarşamba; Sultan Selim. Perşembe; Cerrahpaşa.

sur haricinde, deniz kenarında olması gerektiğini” bildiriyor³⁹². İstanbul Şeh-remaneti henüz bir mezbaha kurmak girişiminde değildir. Sadece kesimin mahalle aralarından kurtarılması için bazı tedbirlere girilmektedir. Daha önce gördüğümüz gibi, ülkenin en modern belediyesi olan Altıncı Daire bile, mezbaha kurmak için ancak 1865 yılında Babıâli’ye başvurmuştu³⁹³. Ülkenin diğer şehirlerinde ise bu gibi tesisler çok daha sonraları kurulmaya başlandı. Örneğin Sivas’ta mezbaha ancak 1909’da kurulmuştur. Gerçekte bu gibi küçük kentlerde herkes büyük ölçüde ürettiğini tükettiğinden; bir mezbaha fazla lüks ve eti pahalılaştıran gereksiz bir tesis olurdu.

On dokuzuncu yüzyılda Osmanlı ülkesinin büyük şehirleri bile bahçeler ve bostanlarla içiçeydi. Bunu daha önceki tahrir örneklerinde gördük. Yani sebze, meyve gibi yiyeceklerin teşkilâtlı bir şekilde çok uzak mesafelerden getirilmediği ve merkezî bir dağıtıma ihtiyaç olmayan bu şehirlerde; haftalık pazarların yanında hal gibi büyük sebze ve meyve dağıtım tesislerine de ihtiyaç yoktu. Bu nedenle dönem içinde hiçbir belediye, bu konuda bir girişimde bulunmamıştır.

19. yüzyıl Osmanlı belediyeleri, ekonomik hayatı düzenlemek yönünden, klâsik şehir yönetiminin görevleri olan narh tesbiti ve alışverişin denetimi dışında; aktif bir düzenleyiciliğin gerekleri olan bazı tesisleri kurmaya yeni yeni başlıyorlardı.

Osmanlı Belediyelerinin Koruyucu Amaçlı Örgüt ve Hizmetleri

Şehir halkının sağlığı, salgın ve tabii afetlere karşı güvenliklerinin sağlanması amacına yönelik örgüt ve hizmetler; Osmanlı belediyelerinin 19. yüzyıldaki modernleşme ile yükümlendiği görevlerdir. Bu gibi görevler daha önce merkezî devlet organları ve vakıflar gibi kurumlar tarafından yerine getiriliyordu.

Modern belediyelerin bu alandaki görevlerini; yangına karşı tedbirler almak ve itfaiye teşkilâtı kurmak, sağlıkla ilgili hizmetler, sosyal yardım ve bazı kültürel kurum ve hizmetlerin organize edilmesi olarak sayabiliriz. Modern Osmanlı belediyeleri bu gibi hizmetleri tümüyle yükümlenememiş, bazı

Tak-Vek. 25 Cemaziyelahir/4 Mart 1856 tarihli ve 539 No’lu nüshadaki tebliğ-i resmî.

BOA, I-MV Nr: 23609, 23 Şubat 1281/21 Ocak 1865 tarihli mazbata.

1329 (1911) yılı Sivas Salnamesinde mezbahanın kuruluş nedeni anlatılıyor ve resimleri bulunuyor.

halde eksik örgüt ve olanaklarla kısmen yerine getirilebilmiştir. Bu nedenle bu gibi görevler, gene merkezi hükümet organları veya vakıflar gibi kurumlar ve halk tarafından yerine getirilmeye devam ettiğinden, bir hizmet ikileşmesi de ortaya çıkmıştır. Belediye bu gibi hizmetleri gören, çeşitli organlar ve örgütler arasında bir koordinasyon bile sağlayamamıştır. Gene bu bütün içinde yer alan bazı görev ve hizmetlerin yerine getirilebilmesi ise imkânsızdı.

a. Yangına Karşı Alınan Tedbirler ve İtfaiye Teşkilatı

Eski Türk şehirleri, binalarda kullanılan yapı malzemesi ve sıkışık imar düzeni yüzünden; yangın ve benzeri doğal afetlere karşı dayanıksızdılar. Nitekim bu duruma tipik bir örnek olan başkent İstanbul, yangınlarıyla meşhurdur. Böyle bir şehirde de ne alınacak tedbirler, ne de itfaiye teşkilatı yangınları önleyemezdi. Şüphesiz ki bazı şehirlerde, yapı malzemesinin niteliği yangın tehlikesini azaltıyordu. Esasen bu gibi şehirlerde itfaiye teşkilâtının geç kurulmasının bir nedeni de buydu. Gerçekten geleneksel şehirde yangın, her şeyden önce ahalinin kendi gücüyle söndürmesi, tedbir alması gereken bir afetti. Bunun yanıbaşında şehrin yöneticileri ve resmî organlar, alınan tedbirleri denetlemek ve olay anında yardım etmekle görevlidir.

Özellikle başkent İstanbul'da yangın tedbirleri çok eskiden beri devlet yöneticilerini meşgul eden sorunlardandı. Bu nedenledir ki, bir anlamda ilk modern itfaiye araçları da İstanbul'da kullanılmaya başlamıştı. 1717'de Veziriazam Nevşehirli İbrahim Paşa, Davud Ağa'nın icad ettiği tulumba araçlarını kullandırttı ve Acemi Oğlanlardan kurulu yangın söndürme ekipleri kurdurttu. H. 1214 (M. 1799)'da yangına karşı sigorta usulü kondu³⁹⁴. Ancak bu usulün başlangıcından 19. yüzyıl sonuna kadar, büyük şehirlerde bile yaygınlaşmadığı görülecektir.

Bu gibi resmî tedbirlerin dışında, ahalî en aktif görevi yüklenmek zorundaydı. Ahalinin yanında, bazı esnaf grupları; örneğin neccar amelesi, yangınlarda kendilerine gösterilen binaları yıkıp, enkazını derhal kaldırmakla yükümlüydüler. Bu usul ve yükümlülük Tanzimat'tan sonra da devam etti³⁹⁵. Dülger ve neccar esnafının bu yükümlülüğüne karşılık, Şehremaneti bunlardan esnaf tezkiresi resmi almazdı ve günde iki ekmek, yılda bir kat elbise

³⁹⁴ Osman Nuri, *M.U.B.*, c. 1, s. 1167.

³⁹⁵ BOA *Cev-Bel*. Nr: 53336 17 Ramazan 1255/24 Kasım 1839 tarihli takrir ; "Harikelere memur Neccar amelesinin, istimal ettikleri baltalardan zayi olanların tecdidi ve muhtacı tamir olanların termimatı mesarifinin tesviyesi... hakkındadır.

verirdi. Osman Nuri Bey; “Meşrutiyet’ten sonra esnaf tezkiresi resmi, Maliye Nezareti’ne intikal ettiğinden, şimdi Emanet bunlardan istifade edemiyor” demektedir³⁹⁶. Yani Maliye artık dülger ve neccar esnafına böyle bir yükümlülük karşılığı, gereken vergi muafiyetini tanımamaktaydı. Gene kayıkçı esnafının bazıları da yangınlarda görevli idiler. Ateş kayığı denen ve Üsküdar, Boğaz, İstanbul arasında yük taşıyan 3-4 çifte kürekli ince uzun kayıklar, süratleri dolayısıyla yangınlarda tulumba takımlarını öncelikle taşımak zorundaydılar³⁹⁷.

Azınlık cemaatler ise kendi mahallelerinde, yangına karşı tedbirler almakta, tulumba takımları kurmakta idiler. Örneğin 7 Zilhicce 1255 (11 Şubat 1840) tarihli bir arz tezkiresinde; “İstanbul Galata ve Üsküdar taraflarında oturan Ermenilerin mahallelerinde çıkacak yangınlara karşı, kurdukları tulumba takımının kumandan ve neferlerinin özel bir nişan taşımaları gerektiğini, zira bunların yangın yerlerinde ilgililerce tanınmadığını ve bu yüzden tahkir edilip karışıklık çıktığını” belirtiyor³⁹⁸.

İtfaiye teşkilâtı büyük ölçüde merkezî devletin yükümlülüğü altında yürütülüyordu. Örneğin, Zabtiye Müşiriyeti emrinde yeteri sayıda tulumba neferi vardı³⁹⁹. Buna karşılık, İstanbul Şehremaneti’nde 1868 yılına kadar itfaiye ile ilgili her hangi bir teşebbüs görülmediğini, Osman Nuri Bey belirtiyor⁴⁰⁰. Zabtiye Müşiriyeti; tulumba takımlarının yönetimi, nefer ve reislerinin seçim ve tayini ile meşgul olur, maaşlarını da öderdi. Örneğin; 1840’da Tulumba Reisi İbrahim Ağa’nın emekliye sevk ve maaşıyla ilgili bir tezkire-i maruzada bunu görüyoruz⁴⁰¹. Gene Zilhicce 1281 (1 Mayıs 1865) tarihli bir derkenarda; “Tulumbacıbaşığa tayin olan Mustafa Ağa’ya, aylık 200 kuruş maaş bağlandığı ve bütün tulumba takımları masrafları ve maaşlarının, Bab-ı Zabtiyyeden ödeneceği” belirtiliyor⁴⁰². Bütün bu tedbir ve teşkilatlanmaya

³⁹⁶ Osman Nuri, *M.U.B. C. 1*, s. 1167.

İstanbul Ansiklopedisi R.E. Koçu, C. 3, s. 1272.

³⁹⁸ BOA, *I-D* Nr: 232, 7 Zilhicce 1255/11 Şubat 1840 tarihli arz tezkiresi, bkz. Ek IX.

³⁹⁹ *SADAOS* Sene 1280 (1863) s. 90.

⁴⁰⁰ Osman Nuri, *M.U.B. C. 1*, s. 1166.

⁴⁰¹ BOA, *I-D* Nr: 11507 Cemaziyelahir 1256/7 Ağustos 1840 tarihli arz tezkiresi.

⁴⁰² BOA *Cev-Bel*. Nr: 853 5 Zilhicce 1281/1 Mayıs 1865 tarihli derkenar; “Bab-ı âli harik tulumbası reisliğinde müstahdem olub, bab-ı valâ-i hazret-i fetvâpenahi tulumbacı başlığına nasb ve tayini irade buyurulan Mustafa Ağaya seksen bir senesi nisanından itibaren şehri tahsis olunan ikiyüz kuruş maaşla, bilcümle tulumbalar mesarifâtı bab-ı zabtiyyeden

rağmen başkentte sık sık çıkan büyük yangınların önlenbilmesine imkân yoktu. Yangınları söndürmekte; mahalle halkı ve bu işi amatör spor haline getiren tulumba takımları başlıca rolü oynuyorlardı. Bazı halde uygunsuz ve yağmacı kimselerden meydana gelen bu tulumba takımları, yangında parsayı kapma yolundaki rekabeti kanlı kavgalara kadar götürür, her zaman düzenli ve namuslu bir çaba göstermezlerdi. Zabtiye Nezareti bunlar üzerinde yeterli bir denetim dahi kuramazdı. Bu takımların arasındaki anlaşmazlıkları çözümleyecek ve haklarındaki şikâyetleri değerlendirerek, gereğine karar verecek organ; devlet memuru olan ünlü takım reislerinden kurulu *Tulumba Divanı* idi. Devlet paye ve resmî görev verdiği bu reisler sayesinde tulumba takımlarını kontrol etme gayretindedir. Bab-ı Zabtiyye nezdinde görev gören bu meclisin, 1873 yılındaki üyeleri şöyleydi:⁴⁰³ “Reis; Hüseyin Bey, azalar; Babıâlî Tulumba Müdürü, Bab-ı Seraskeri Tulumba Müdürü, Bab-ı Zabtiye Tulumba Müdürü, Beyoğlu Mutasarrıflığı Tulumba Müdürü Ağalar ve Meclis Kâtibi” Böylece bu resmî organdaki, memur olan nüfuzlu reislerin, çeşitli semtlerin takımları üzerinde otoritelerini kullanmaları sağlanmıştı. Tulumba Divanı Reisi, Zabtiye Nezaretinin seçimi, Babıâlî’nin tasdiki ve padişahın iradesi ile tayin edilirdi⁴⁰⁴.

Yangınların büyük şehirler için en büyük tehlike ve sarsıntı olduğu, yakın zamanlara kadar bir gerçektir: 1830’larda Türkiye’ye gelen Moltke, Çanakkale Boğazı’ndan geçerken, şehirdeki kışla, konsolosluklar ve yüzlerce evin üstünde sadece dumanlar tüttüğünü belirtiyor⁴⁰⁵ ve devamla; “İnsanın adeta kibritten yapılmış diyeceği binlerce evin sık ve intizamsız bir şekilde birbirine sokulduğu, bir mil karelik bir alanda yangının kudurganlığı kolayca tasavvur edilebilir.” diyor⁴⁰⁶. T. Gautier de 1852’de gördüğü İstanbul için; “Avrupalıların oturdukları Pera sırtlarının üstünden yükselen taş yapıların,

testiye olunacağı cihetle, tarih-i mezkûrdan itibaren bab-ı mezkûrun sene-i mekume mahsusatı meyanında Meclisi Reisliğine Hüseyin Beyin tayini Padişahın tasdikine Zabtiye Nezareti tarafından sunuluyor. BOA, I-D Nr: 45869 25 Ramazan 1289/26 Kasım 1872 tarihli tezkire-i maruza.

⁴⁰³ *SADAOS* sene 1290 (1873), s. 132.

⁴⁰⁴ Nitekim; 25 Ramazan 1289 tarihli bir tezkire-i maruza ile; Tulumba Meclisi Reisliğine Hüseyin Beyin tayini Padişahın tasdikine Zabtiye Nezareti tarafından sunuluyor. BOA, I-D, Nr: 45869 25 Ramazan, 1289/26 Kasım 1872 tarihli tezkire-i maruza.

⁴⁰⁵ H. V. Moltke, *Türkiye Mektupları*, Çev: H. Örs, Remzi Kitabevi, İstanbul 1969, s. 63.

⁴⁰⁶ H. V. Moltke, *Ibid.*, s. 77.

Tepebaşı'na kadar uzanan ahşap Türk evleriyle tezat teşkil ettiğini belirterek, hemen hemen tahta olan şehirde yangının normal bir olay olduğunu, altmış yıllık eve nadiren rastlandığını⁴⁰⁷ söyler. Gautier; Beyoğlu tarafında her yangından sonra yükselen taş binaların arttığını da söylüyor⁴⁰⁸. Bu nedenledir ki; Beyoğlu-Galata Belediyesi (Altıncı Daire) yangına karşı etkili tedbirler almakta başarılı olmuştur. İstanbul'un diğer semtleri için böyle bir durum söz konusu olamazdı. Suyun sınırlı olanaklarla elde edilebildiği, şehir içi ulaşımın düzensiz olduğu ve sıkışık ahşap yapılarla dolu bir şehirde; en modern bir itfaiye teşkilâtı bile gereğini yapamazdı.

Dönem içinde, taşra şehirlerinde yangın söndürme işi geleneksel sistemde olduğu gibi ahalî, esnaf ve resmî kuvvetlerin elbirliğiyle yürütülüyor olmalıdır. Ancak merkezî devlet, şartların elverdiği ölçüde konuya el atmakta ve yangın tulumbaları kurmaktadır. Örneğin 17 Safer 1267 (22 Aralık 1850) tarihli bir ilmühaberde; "Trabzon'daki iki harik tulumbasının müdür ve neferlerinin maaşlarının, geçmiş 1263-63 (1845-46) yıllarında muhassıllık tarafından ödendiği ve gene öyle yapılması gerektiği" yazılıyor⁴⁰⁹. Gene 16 Cemaziyelâhır 1290 (12 Ağustos 1873) tarihli bir arizde; "Rahova kasabasının yerinin yüksek ve hanelerinin üstü saz olduğundan, yangından muhafazası için, bir yangın tulumbasının satın alınması" vilâyete yazılıyor⁴¹⁰. Görüldüğü üzere merkezî hükümet, gerek yangın söndürme araçlarını satın alarak, gerekse tulumbacıların maaşlarını ödeyerek; bazı kentlere bu konuda yardım ediyordu. Gerçekte belediyeler kurulduktan sonra da birçok belediyede bu hizmeti görececek malî güç yoktu. Büyük merkezlerde belediye idareleri bu konuya ancak el atabiliyordu. Bundan başka zaten devlet de gereken her yerde itfaiye teşkilâtı kuramamıştır. Örneğin Adana'da bile böyle bir teşkilâta ilk olarak 1870'lerde rastlanıyor. 1872'de Adana'da bir tulumba reisinin idaresinde; üç adet tulumba ile, otuz nefer tulumbacıdan kurulu bir itfaiye teşkilâtı vardı⁴¹¹. Ankara'da ilk

⁴⁰⁷ T. Gautier, *İstanbul*, Çev: Nurullah Berk İstanbul Kitaplığı Yay, İstanbul 1971, s. 98.

⁴⁰⁸ T. Gautier, *Ibid.*, s. 239.

⁴⁰⁹ BOA, Cev-Bel. Nr: 3729, 17 Safer 1267/22 Aralık 1850 tarihli ilmühaberden; "Nefs-i Trabzon'da mevcut olan iki adet harik tulumbasında müstahdem tulumbacı neferatının müdiri bulunan, Hafız Ağanın mahiye ikiyüzelli kuruş maaş ve şehriye yetmiş beş kiyeye nan-ı aziz ve otuz kiyeye vesaire yemekler ve neferat-ı merhumun dahi dört seksen kiyeye nan-ı aziz...."

⁴¹⁰ BOA, Cev-Bel, 16 Cemaziyelâhır / 290/12 Ağustos 1873 tarihli ve 5365 sıra no'lu arize.

⁴¹¹ *Salname-i Vilâyet-i Adana*, sene 1289 (1872) s. 45.

defa olarak 1882 yılında mütevazı bir tulumba teşkilâtının varlığını görüyoruz⁴¹². Tabii ki ülkenin gelişmiş merkezlerinde bu konudaki tedbirler daha mükemmel bir düzeydeydi. Örneğin 1889 yılında, Selânik'teki dükkânların yüzde doksanının yangına karşı sigorta edildiğini öğreniyoruz⁴¹³.

b. Şehir Alanında Sağlık Hizmetleri

Klâsik Osmanlı şehirlerinde, vakıflar gibi kurumlarca yönetilen hastahaneler yanında bazı sağlık tedbirleri de alınırdı. Bunun yanıbaşında bireylerin sağlık ve temizliğine yönelik bazı tesis ve tedbirler bütünü; Osmanlı şehirlerinde o çağ Avrupasının tersine, salgın hastalıkların büyük zararlar vermesini önlemişti⁴¹⁴.

On dokuzuncu yüzyıl başlarından itibaren; gerek Osmanlı liman şehirlerinin dış ticarete açılması ve gerekse salgın hastalıkların yarattığı yıkımı önlemek amacıyla; devlet sağlık alanında bazı tedbirler almaya başladı. Bu alanda, karantina teşkilâtının kurulması ve modern tıbbın getirilmesi gibi yeniliklerle karşılaşmaktadır. Sağlık alanındaki hizmetler ve örgütlenme, imparatorlukta belediye idareleri kurulduktan sonra bile, daha çok merkezi hükümetçe yürütülecektir.

İlk olarak II. Mahmud devrinde H. 1251 (1835)'de bir Karantina Müdiyeti kuruldu. 1838'de ise karantina idarelerinin kurulması ve yayılması için İstanbul'da bir "Meclis-i Umumî-yi Sıhhiye" toplanıyordu⁴¹⁵. Karantina idareleri yoğunluğu artan şehirlerarası ulaşımın ve dış ticarete açılmanın bir gereği olmakla beraber, ahali arasında hoş karşılanmamış tenkid ve direnişlere sebep olmuştur. Bu dönemde karantina sisteminin uygulanışı konusunda, H. von Moltke; "Karantina hoş karşılanmadı. Üstelik bu teşkilâtsizlikle karantina usulünün uygulanması, sadece şehirlere ithalâtı azaltıp, pahalılık yarattı." diyor⁴¹⁶. Gerçekten de Tanzimat devrinden önce ve sonra karantina idarelerine karşı direnişler, karantina hekimlerini öldürmeye kadar varan olaylar her yerde görülüyor. Örneğin önceden belirttiğimiz Amasya karantina hekimi-

Salname-i Vilâyet-i Ankara, sene 1300 (1882-83) s. 60.

Sabah, 4 Muharrem 1307/11 Eylül 1889 tarihli nüsha, s. 3.

Klâsik çağda Türk şehirlerinde sağlık hizmetleri ve kurumlarının niteliği, salgınlar, bunlara karşı alınan tedbirler; Tıb tarihinin konusudur. Bu konuların bilinmesi şehircilik tarihi açısından da yararlı sonuçlar getirecektir.

Bedi N. Şehsuvaroğlu, *İstanbul'da 500 Yıllık Hayatımız*, İstanbul Fetih Dern. Neşr: 21, İstanbul 1953, s. 96.

⁴¹⁶ H.V. Moltke, *Türkiye Mektupları*, s. 93-94

nin katli⁴¹⁷ olayı, buna bir örnektir. Gene böyle bir örnek; Halep Valiliği tarafından Antep Kaymakamı Faik Efendiye yazılan bir buyruktur⁴¹⁸. Buna göre; “birtakım kimselerin kıskırtı ve kandırmalarla, sağlık için gerekli olan karantina işlerini yürüten memurlara saldırdıkları, bu işin önlenmesi ve Vilâyet Meclisinden Hacı Hasan Efendi ve Takiyüddin Efendilerin bu konuyu teftişle görevlendirildikleri” yazılıyor.

Belirtildiği üzere klâsik çağda, Osmanlı şehirleri dengeli nüfus yapısı ve henüz görevlerini aksatmadan görebilen: hamam, imaret, şifahane gibi vakıf kurumları sayesinde salgın hastalıklara karşı, o çağın bazı garb şehirlerinden daha fazla dayanıklıydı. Ancak şehirlerin nüfus yapısındaki bozulmalar, her türlü kontrolden ve sağlık tedbirinden uzak bekâr odalarının artması, hanlar, imarethaneler ve hamamlar gibi vakıf tesislerin hizmet kabiliyetini kaybetmeleriyle; Türkiye salgın hastalıklar ülkesi olmaya başladı. On dokuzuncu yüzyılda, özellikle büyük merkezler ve liman şehirleri; kolera, çiçek, veba gibi salgınlara uğradı. Şehsuvaroğlu; gripten koleraya kadar her türlü salgına, resmî kayıtlarda veba dendiğini kaydederek, İstanbul’daki büyük salgınlar için şu tarihleri veriyor; 1803, 1812, 1813 ve 1834’te, şiddetli taun; 1841-44’te çiçek ve 1841, 1863, 1893’te kolera salgınları⁴¹⁹.

Belirtildiği üzere, daha Tanzimat’tan önce devlet bu sorunları çözmek için, modern tıbbın gereklerini yerine getirmeye çalışıyordu. 1830’larda Türkiye’ye gelen C. Texier; “Cahilliklerinden dolayı, bu memleketlerde hekim çağırmak hemen hemen faydasızdır. Fakat şimdi hemen her şehirde Avrupalı doktorlar bulunur” diyor⁴²⁰. Devlet 1840’larda bir dizi hastahane açmaya başlamıştı. Bunlar o çağların modernleşen her ülkesinde olduğu gibi, askeri araçlarla kuruluyordu. 1840’ta Ahırkapı Kışla Hastahanesi, gene aynı yıl İstinye Hastahanesi, Davutpaşa ve Ramî Toptaşı Hastahaneleri kuruldu. 1841’de Bab-ı Seraskeri Hastahanesi bunların arasına katıldı⁴²¹. 1843 yılında İstanbul’da çıkan çiçek salgını 24 Rebiyulevvel 1261 (2 Nisan 1845) de, modern bir sivil hastahane olan Gureba Hastahanesi’nin kurulması için teşebbüse geçilmesine sebep oldu⁴²².

H. İnalcık, *Tanzimatın Uygulanması*, Ek IX, s. 680

⁴¹⁸ *Antep Şeriye Sicilleri*, yay: C. C. Güzelbey, Fas 2, s. 27

⁴¹⁹ Bedi N. Şehsuvaroğlu, *İstanbul’da 500 Yıllık Hayatımız*, s. 94

⁴²⁰ C. Texier, *Küçük Asya*, C. 1., s. 9.

Bedi N. Şehsuvaroğlu, *a.g.e.*, s. 65.

Şehsuvaroğlu, *a.g.e.*, s. 71.

1865 yılında Batı Anadolu'da başlayıp; İstanbul'a da sıçrayan kolera; özellikle İzmir'de, çok fakir ve temizlikten uzak bir hayat süren; çürük meyve ve sebze ile beslenen bir kısım Musevî cemaati üzerinde büyük yıkım yarattı⁴²³. Cemaate yardım için dışardan tıbbî yardım geldi ve fakirleri doyurmak için, şehir yöneticileri tarafından bir aşhane kuruldu. Böylece İzmir şehrinde terk edilen bir gelenek yeniden yerleşmiş oluyordu.

Bu dönemde merkezî devlet, tababetin ıslahı yönünde de bazı girişimlerde bulunuyordu. Vilâyetlerde, eski usul üzere diplomasız çalışan hekimler meslekten men edilmekte veya imtihana tabi tutulmaktadırlar. Örneğin, İzmir vilâyetinde faaliyette bulunan tabiblerin diplomalarını incelemek için bir komisyon kurulmuştu. Gene Urfa'da böyle bir uygulamadan sonra; mevcut on tabibden, sadece birisinin çalışma hakkı olduğu saptanmıştı⁴²⁴. Ancak bu tedbirlerin, diplomasız ve cahil tabiblerin faaliyetini önlemekte ne derece yararlı olduğu bilinemez. Çünkü hükümet, bir taraftan da hekim sıkıntısı çekiyordu. Nitekim, Antep Kaymakamlığı'na yazılan H. 1265 (M. 1848) tarihli bir fermanla; "Hükümetçe tayin edilen tabiblerin, maaşları dışında ahaliden para almamalarını ve tabib az olduğundan, isteklilerin İstanbul'a giderek imtihan olmaları" bildiriliyor⁴²⁵.

Başkentte ise; hükümet fennî eczahaneler kuruyor ve bazı eczahanelerde Tıbbiye öğrencilerini nezaretçi olarak görevlendiriyor. Bu nöbetçi eczahaneler aynı zamanda ilk yardım yeridir. Evvelce yalnız Galata-Beyoğlu'nda görülen bu eczahaneler, İstanbul ve Üsküdar'da da kurulmaktadır. 1274 (1857) yılında; İstanbul, Eyüb, Üsküdar'da gece nöbetçi eczahaneler vardı ve buralarda eczacı, cerrah ve hekim bulunuyordu⁴²⁶.

Belediyelerin; şehir halkına sağlık hizmetinde bulunmaya yönelik ilk girişimleri 7 Rebiyülâhır 1287 (7 Temmuz 1870)'de "Tababet-i Belediye-

Raif Nezih, *İzmir Tarihi*, 1. Kitap 3. kısım, s. 7.

Raif Nezih, *a.g.e.*, s. 6.

Antep Şeriye Sicilleri, yay: C. C. Güzelbey, C. 144 s. 252 6 (Ay yok) 1265 tarihli ferman, Kitap sh. 23, fas. 2.

⁴²⁶ *SADAOS* sene 1274 (1857) sh. 132'de; şu bilgi yer alıyor. "Rab cümleyi muhafaza buyursun, gice ansızın bir keyifsizlik zuhurunda hekim celbine ihtiyaç olursa, ba irade-i merahim-vaye-yi" hazret-i padişahi İstanbul ve Eyyüb ve Usküdar'da tahsis buyurulmuş olan nevbet mahallerinde emin etibba ve carrahın isimleri; İstanbul'da Beyazıd Simkeşhanı; Eczacı Yanko, Eyüb Nevbet Mahalli; Oyuncakçılar karşısında eczacı Filib Ef. Üsküdar Nevbet Mahalli; Uncular Sokağında, Yorgaki Oğlu Liguro..."

nin İcrasına Dair Nizamname“nin yürürlüğe girmesiyle başlamaktadır. Bu nizamname ile belediyelerin; sağlık memuru tayini, dışarda tıp tahsil edenlere mesleki çalışma için müsaade verme usulleri tesbit ediliyor⁴²⁷. Gene bildiğimiz gibi aynı yıl içinde yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi de; belediye meclislerinde müşavir üye olarak bir hekimin bulunmasını öngörüyordu. Fakat birçok yerde belediye meclisinde hekim bulunmadığını ve belediyelerin kendi bütçeleriyle hastahane ve sağlık ocağı benzeri tesisler kuramadığını biliyoruz. Tabii bu konuda önemli liman şehirleri ve bazı merkezlerdeki başarılı uygulamayı belirtmek gerekir. Bu yerlerde hükümetin özel gayretleri yanında, yabancı misyonların da etkili girişimlerde bulunduğunu gördük. Vilâyetlerdeki birçok belediyeler, salgın hastalıklara karşı çaresiz kaldığından, merkezî hükümet organları duruma müdahale etmek zorundaydı. Örneğin; 1889 yılında Bursa’daki grip salgınını, vilâyet yöneticileri gerekli sayıdaki sağlık personelini teşkilâtlandırarak önlemeye çalışmışlardı⁴²⁸. Taşra şehirlerinde, belediye meclislerinin bu gibi olağanüstü durumlarda henüz gerekli tedbirleri alamadıkları bir gerçektir.

Bundan başka ne vilâyet idareleri, ne de belediyeler çoğun gerekli sağlık tedbirlerini de alamıyorlardı. Öyleki Tuna Vilâyeti gibi, ülkenin modernleşen bir parçasında bile; bu konudaki ihmal ve eksiklikler görülebiliyordu. Örneğin; Nisan 1876’da, Tuna Vilâyetine çekilen şifreli bir telgrafla; “Yol üzerinde açıkta hayvan leşleri bulunduğu, bunların hıfzıssıhha bakımından gömülmesi gerektiği” Rusçuk ve Vidin Mutasarrıflıklarına bildiriliyordu⁴²⁹. Savaş durumunda sağlık idareleri adamakıllı çaresiz kalmıştı.

Belediyelerin sağlık hizmetleri yönünden daima büyük ölçüde, merkezî hükümetin desteğine ihtiyaç duymaları, bugüne kadar devam edegelen bir sorundur.

c. Modern Osmanlı Belediyelerinin Sosyal Yardım ve Kültürel Alandaki Faaliyetleri

Osmanlı belediye idarelerinin, değişen toplumun bünyesi için gerekli olduğu halde, yerine getiremedikleri bir fonksiyon da; sosyal yardım alanın-

4 fasıl ve 17 maddeden meydana gelen bu nizamnamenin metili için bkz. Osman Nuri, *M.U.B.*, c 4, s. 7-9.

⁴²⁸ *Sabah*, 21 Cemaziyelahir 1307/19 Şubat 1890 nüshası.

⁴²⁹ BOA, *Cev-Bel*. Nr: 541719 Mayıs 1292/Nisan 1876 tarihli şifreli telgraf örneği.

daki isteklere cevap vermek ve şehrin kültürel hayatını düzenleyecek girişimlerde bulunmaktı.

Klâsik devirde sosyal yardım, vakıflar aracılığıyla gerçekleştirilirdi. Yıkılan bu kurumların yerini modernleşen toplumun şartlarına göre doldurmak mümkün olamıyordu. Bu konuda merkezî devlet ve ticarî merkezlerde de yabancı misyonlar bazı görevler yüklenmekteydi. Geleneksel sadaka usulü ise toplumda terk edilmeye başlayan bir gelenektir. 1952 yılında İzmir'e gelen T. Gautier; "fakir Musevi cemaatinin Baron Rotschild'in vakfettiği bir avlu etrafındaki barakalarda yaşadığını" belirtiyor. Aynı şekilde ticarî merkezler, ve azınlıkların yoğun olarak yaşadığı kentlerde; İngiliz, Amerikan, Fransız ve Alman yetimhane, okul ve yardımevleri kurulmaktaydı. Daha önce; Maraş'a Bağdat demiryolu ulaşıncı, şehirde bir Alman Dar'uleytamı kurulduğunu görmüştük.

Osmanlı yöneticileri ve halkın ileri gelenleri bu konuda tutarlı fikir ve plânlara sahip değildi. 1877'de Meclis-i Mebusan'da Belediye Kanunu müzakere edilirken; mebusların sorunu çözmek için, geleneksel toplumun sadaka usulü dışında bir öneri getiremediklerini görüyoruz. Bazıları, dilencilere padişahın maaş bağlamasını teklif ediyorlardı⁴³⁰. Fakat, belediye idarelerine, bu sorunun çözülmesi bakımından kimsenin güveni yoktu. Zaten belediyelerin de mütevaczi bütçe ve kadrolarıyla bu konuda bir şey yapacak durumları yoktu. Bulunmuş ve kimsesiz çocukların himayesi bile Babiâli'ye yüklenen bir görevdi. Örneğin; 19 Zilhicce 1281 (15 Mayıs 1865) tarihli bir takrir; "Henüz doğup, Çürüklük denen mahalle bırakılan ve ismi Hakkı konan çocuğun, Hâce Emine Hatun'a verilip; hadd-i bulûğunda kesilmek üzere emsali gibi elli kuruş maaş tahsis edilmesini" bildiriyor⁴³¹. Aynı şekilde; 24 Safer 1281 (29 Temmuz 1864) tarihli diğer bir takrir de; "Siroz'da cami avlusunda bulunan ve emzirilmek üzere bir kadına verilip, ismi Mehmed konan çocuğa kendini idare edinceye kadar, otuz kuruş aylık bağlanmasını" bildiriyor⁴³². Bu dönemde yetimhane ve bakımevi gibi tesisler kurulamamasından dolayı böyle bir uygulama görülmüyor.

⁴³⁰ M.M.Z.C., H. Tarık Uş, 15 inikâd 16 Nisan 1877, s. 117.

Seyyid Abdullah Ef. (Hicaz) Fukaraya bakılacak diyor. Onlara saye-i şahanede maaş ta'yin olsa da dilenmeseler.

Astarcılar Kethüdası Ahmed Ef. (İstanbul) Bu nizam bitinceye kadar birşey bağlansa, zira sokaklardan geçilmiyor.

⁴³¹ BOA, *Cev-Bel*. Nr: 854 19 Zilhicce 1281/15 Mayıs 1865 tarihli takrir.

⁴³² BOA, *Cev-Bel*. Nr: 4485, 24 Safer 1281/29 Temmuz 1864 tarihli takrir.

Gene gelen muhacirlere yardım konusunda da belediye idareleri çaresiz kaldılar. Özellikle, 1877 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan sonra, başkente akan muhacir kitleleri sefalete terkedildi. Gelenlerin çokluğu karşısında, İstanbul Şehremaneti en gerekli tedbirleri ve örgütlenmeyi bile başaramıyordu. Bu durum savaşın ilk karışıklığından sonra da devam etti⁴³³.

Türkiye tarihinde eğitim ve okulların gelişmesi konusunda, belediyelerin yönetici ve girişimci nitelikte bir rolü olmamıştır. Bu nedenle modern Osmanlı belediyeleri, batıdaki belediye idarelerinin tersine, eğitim sorunlarına el atamamışlardır. 1877 kanununda öngörülen; sanat okulları açmak hükmü de Tuna, Bağdat gibi örnekler hariç pek uygulanamadı. İstanbul Şehremaneti, II. Meşrutiyet'ten sonra Dar'ul' Bedayî kurmuştu. Bu güzel sanatlar meslek okulu bizdeki belediyelerin bu alandaki tek önemli faaliyeti olarak kaldı.

Bu yüzyılda belediyelerin, şehrin kültürel hayat üzerinde etkili olacak, tesisler kurması da söz konusu değildir. Belediyeler bu dönemde hiçbir kütüphane kurmamıştır. Gene tiyatro, konser salonu vs. gibi tesisler kurmak için bir girişim yoktur. Esasen XIX. yüzyıl Türkiye'sinde bu gibi sahne eserleri; dış kumpanyaların turneleri ve henüz doğmaya başlayan özel tiyatrolar sayesinde görülebiliyordu. Nitekim 14 Rebiulevvel 1289 (22 Mayıs 1872) tarihli bir takirde; Tepebaşı'nda "tiyatro inşaaı için; 3000 arşun arazi ita olunması"⁴³⁴ emrediliyorsa da bu proje merkezî hükümetin girişimiyle ele alınmıştır ve çok sonra gerçekleşmiştir.

Gerçekte kültürel hayatı düzenleyen tesisler ve gruplar teşkil; henüz en gerekli görevleri bile yerine getiremeyen belediyeler için çok erken ve olanak dışıydı.

Osmanlı Belediyeleri ve Şehir Hizmetleri

Şehir hizmetleri, modern devirlerde, belediyelerin varlık sebeplerinin başlıcalarındandır. Belediye iktisadiyatının temel sorunları bu faaliyetler çerçevesinde biçimlenmektedir. Bu faaliyetleri; temizlik, aydınlatma, su, kanalizasyon, ulaşım olarak ele alabiliriz. Avrupa belediyeleri, endüstrileşme sonucu gelişen şehirlerin yapısına uygun olarak bu faaliyetleri de yükümlen-

Örneğin 1887 senesinde başkente gelen 11753 muhacirin 11622'si derhal civar vilâyetlere sevk edilmişti. Bu kalabalık grubun ilk elde nasıl doyurulup, barındırıldığına dair etrâfı bir bilgi verilmiyor. *Sabah*, sene 1307, 27 Receb, No. 1201 nüshasından.

⁴³⁴ BOA, İ-D Nr: 45223 14 Rebiulevvel 1289/22 Mayıs 1872, tarihli takir.

miştir⁴³⁵. Osmanlı İmparatorluğu'nda ise şehirlerin bu anlamdaki gelişmesi, daha geç bir devre rastladığından, belediye idarelerinin bu temel hizmetleri yerine getiremediğini ve merkezi hükümet teşkilâtının çoğun bu görevleri de yükümlendiğini görüyoruz. Bundan başka, bu tür hizmetler, liberal ekonominin esasları dâhilinde ihaleye çıkarılmış ve imtiyazı da yabancı kumpanyalar almıştır. 19. yüzyıl başlarında Avrupa şehirlerinde de hizmetlerden yararlanmak adeta serbest pazar ekonomisinin esaslarına dayanıyordu. Ne var ki şehirlerin düzenini ve sağlığını yakından ilgilendiren bu hizmetlerin görülmesi monopolcü bir mekanizmaya dönüşünce kamu kurumlarının işe el atması ve şehir sorunlarını çözümlemeye yönelik bir hizmet düzenini getirmesi gerekmiştir⁴³⁶. Yani, şehir hizmetlerinden yararlanmak geniş bir kitleyi ilgilendirdiğinden, bu hizmetlerin götürülmesi de piyasa ekonomisinin şartlarına bırakılamamıştı. 19. yüzyıl Osmanlı şehirlerinde ise, bu hizmetlerin yeterince ve gereğince yerine getirilmemesi gibi bir sorun vardı. Klâsik devirde bu hizmetler, vakıflar, esnaf ve mahalle avarız sandıkları ve devletin resmî görevlilerince yerine getiriliyordu. Bu durum modernleşme döneminde, şehir hizmetlerinin düzeni yönünden güçlük yaratmıştı. Modern belediye idareleri ön plânda, çeşitli kurum ve mercilerce görülen bu hizmetleri tek elde toplamak ve koordine etmek için kurulmuştu. Ancak modern Osmanlı belediyeleri bu amacı gerçekleştiremeyecek ve şehir hizmetleri alanındaki görevsel ikileşme ve yetki dağınıklığı devam edecektir.

a. Belediyeler ve Şehirlerin Temizlik Sorunu

Geleneksel şehirde temizlik işleri; resmî görevlilerin denetimi altında, her mahallenin halkı ve bazı esnafça yürütülürdü. Yeniçeri Ocağı zabıtlarından, *Çöplük Subaşı* veya *Tahir Subaşı* denen bir görevli; arayıcı esnafı denen esnafa, evlerdeki çöpleri toplama hakkını verir ve karşılığında belirli bir meblağ alır, bu işlem her yıl tekrarlanırdı⁴³⁷. Arayıcı esnafı, evlerden aldığı

⁴³⁵ E. Reuter, "Belediye İktisadiyatının Ehemmiyeti ve Problemleri", *İ. U. İ.F. Mecmuası*. c. 2 Nr: 3-4 Nis-Tem.1941 s. 390.

⁴³⁶ Esasta sanayi devriminden sonra plânsız gelişen şehirlerde, sağlık şartlarından yoksun konutlar bir sorun olmuş ve İngiltere'de 1851'de çıkan Shaftesbury Act, mahalli makamları sağlık şartlarını ve imar düzenini denetlemekten sorumlu tutmuştu. 1866'da çıkan Torrens Act ile konutların sahip olması gereken asgari şardar tesbit edildi. L. Golding, *Local Government*, Teach Yourself Books, London 1970. s. 92.

⁴³⁷ Evliya Çelebi; arayıcı esnafının 500 nefer olub, Tahir Subaşı'ya H. 1048 (M 1638) yılında 60.000 akçe avaid verdiklerini söyler, C. 1, s. 514 Osman Nuri, *M.U.B. C. 1*, s. 955 de;

çöpleri deniz kıyısında ayıklar, buldukları işe yarayan malzemeyi götürüp satarak geçimlerini sağlarlardı.

Çarşının temizliğinden esnaf kethüdası, mahalle aralarının temizliğinden ise mahalle imamı sorumlu idi. Büyük caddeler ve meydanlar ise hükümet tarafından temizletilirdi. Yeniçeri ağaları bu iş için acemi oğlanlarını kullanırdı. 1826'da Yeniçeri Ocağı kaldırılınca temizlik işlerini denetlemek ve yürütmek İhtisab Nazırına, daha sonra bu memuriyetin lağvedilmesiyle, Zabtiye Müşiriyetine geçti. Esasında modern belediyeler kurulduktan sonra da bu sistem uzun zaman değişmeden kaldı.

Altıncı Daire-i Belediye'ye ise; kuruluşundan sonra temizlik işleri konusunda da, ayrıcalıklı bir duruma sahip oldu. Altıncı Daire'nin temizlik işlerini müteahhitlere ihaleye verdiğini biliyoruz. Ancak böyle bir uygulama ne İstanbul'un diğer semtlerinde, ne de taşra şehirlerinde uzun zaman görülmüdü. Üstelik eski usulün ve teşkilâtın da yıkılmasıyla, İstanbul sokakları ve meydanları pisliğe terk edilmiş olmalıdır. 1868 yılında Şehremanetinin yeniden düzenlenmesi sırasında; belediye temizlik memurları tayin etti ve temizlik arabaları alınarak, temizlik işi ihaleye verildi⁴³⁸. Ancak durumda büyük değişiklik olmadığını Balıkhane Nazırı Ali Rıza Bey'in şu anlattıkları gösteriyor; "Gerek tenzifat memurları, gerekse temizliği teftişle görevli kavaslar, sadece çarşı ve pazarları dolaştıklarından; sokak araları bakımsızlıktan pislik içinde yüzerdi. Herkesin kendi evinin ve dükkânının önünü süpürüp, arayıcılara veya sair süprüntücülere döktürmesi gerekirdi. Bu yapılmazdı" diyor Ali Rıza Bey⁴³⁹.

İstanbul'da Şehremaneti temizlik işlerini yürütecek bir örgüt kurmayı ancak II. Meşrutiyet'ten sonra, Topuzlu Cemil Paşa'nın devrinde başaramadı. 1329 (1911)'de Nezafet-i Fenniye Müdiriyeti kuruldu. Ancak Birinci Dünya Savaşı bu teşkilâtın gelişmesini ve çalışmalarını önledi. Hükümet çöp arabalarına el koydu. Modern belediye bu konuda en ufak bir başarı gösterememekteydi.

Gerçekte şehir yönetimi bu konuda aktif olarak hizmet yükümlülüğü-

"Arayıcıların son zamanlara kadar sokakları dolaşıp evlerden çöp aldıklarını, yaşlılar hatırlar" diyor.

⁴³⁸ Osman Nuri, *M.U.B.*, C. 1 s. 962.

⁴³⁹ Balıkhane Nazırı Ali Rıza Bey, *Bir Zamanlar, İstanbul*, Tercüman Yayını, İstanbul 1973, s. 49.

nü benimsemişti. Ancak modern belediyenin büyük sorunlarla karşı karşıya geldiği de bir gerçektir. 19. yüzyılın ikinci yarısında, özellikle liman şehirlerindeki değişim ve yeni gelişmeler, geleneksel örgütün dağılmasına sebep olmuştur. Fakat belirtildiği üzere organizasyon noksanlığı ve dağınık yerleşme düzeni, temizlik hizmetlerinin görülmesini büyük ölçüde aksatıyordu. Anadolu kentlerinin çoğunda ise, temizlik hizmetlerinin görülmesi için uygun bir ortam yoktur⁴⁴⁰. Büyük şehirlerde ise temizlik sorunlarının çözilemediği, ahaliyi rahatsız etmeye başlamıştır. Dönem içinde matbuat bu konuda sık sık hemşehrilerin şikâyetlerini yayınlıyor ve belediyeyi eleştiriyordu. Kendi aralarında teşkilatlanmayan, mahalle ve semti için, mahalle halkı olarak para ve emek sarf etmeyen; her şeyi devlet ve belediyeden bekleyen şikâyetçi yurttaş tiplerinin ortaya çıktığı ve gazeteleri kullandıkları görülmektedir.

Belediye örgütünün yapısı ve çalışmalarına ilişkin o devrin basınında çıkan yazılardan, kent halkının tutumunu gözlemek de mümkündür. 19. yüzyılda başkentin halkı; kendi mahallelerindeki herhangi bir hizmeti görmek veya gördürmekten çok; bu işi belediye deneni (!) devlet örgütünden beklemekteydi. Klasik Osmanlı mahallesi, kendi işini kendi görmek geleceğini terk etmiş ve belediye deneni güçsüz örgüt sayesinde, inanılmaz bir ataletle gömülmüştü. Çarşının kaldırımlarını tamir ettiren, lağımını temizletip onartan eski mahalle halkı ve çarşı esnafı, şimdi taşı taş üstüne koymak için yakınan ve belediyeyi şikâyet eden dilekçeler yazmaya başlamışlardı ve halen yazıyorlar... Boğazın Yenimahallesi'ndeki açıkta akan bir lağımdan, ora halkı değil, Aksaraylı bir küçük memur şikâyet ediyor. Geçen pazar günü refikimle saat ikide Hünkâr suyuna gitmek üzere vapura bindik, fakat Yenimahalle'de indik, karpuz aldık, iskelebaşında bir kahveye oturduk. Fakat kahvenin bahçesi önünden karih bir lağım kokusu geliyordu. Lağımın oyuğu denize birkaç arşın kalmışken açığa akıtılıyordu. 20-30 kuruşluk kereste ve bir ustanın iki saat çalıştırılmasına mütevakkıf bir iş olduğundan... diye devam eden bir şikâyet mektubu *Sabah* gazetesi'ne gönderilmiş. Gazete Yedinci Belediye Dairesinin müdürü Cemal Bey'in dikkatini celbediyor. Kahve sahibi ve mahallenin dikkatini celbetmek faydasızdır⁴⁴¹. Daha ilginç, varlıklı ve

⁴⁴⁰ 1915 Yılı Konya Salnamesinde, Şereflikoçhisar şöyle anlatılıyor; "Hanelere bitişik veya hane dahilindeki ahırlar, evler abdesthanesiz olup, yollar toz içindedir. Çeşmelerin suyu açıkta aktığından her taraf pislik ve çamur içindedir." İ. Hakkı Konyalı, *Şerefli Koçhisar Tarihi*, s. 349-350.

⁴⁴¹ Örneğin *Sabah* gazetesinin 29 Rebiyülahır 1307/23 Aralık 1889 tarihli nüsha-

ekseri halkı memur olarak bilinen Beylerbeyi sakinleri de böyle bir şikâyetle bulunuyorlar. Beylerbeyi vapur iskelesinin yanındaki küçük limanın deniz tarafındaki taşları sökülüş, liman dahi temizliğe muhtaçmış. İlgili belediye dairesine durumu bildirmişler, ama semeresiz kalmış. *Sabah* gazetesine yazıp Şehremaneti nezaret-i celilesinin, yani büyükşehir belediyesinin dikkatini çekiyorlar. Ama bu işi semt sakinleri kendi aralarında para toplayıp çözümlemeyi düşünmüyorlar. Böylece halkın kendi dışında kurulan belediye, hizmetleri ve politikası itibarıyla de onun dışında kalmıştır. Mahalle düzeyinde etkin örgütlenme ve denetimden uzak bir kent halkının doğal önderlerini çıkaramaması ve belediye başkanlarının kent sakinlerinin dışında çevrelerden çıkıp, onlarla bütünleşerek iş görmesi gibi bir gelenek de bu çağda oluşmuştur.

b. Aydınlatma Hizmetleri

Geleneksel şehirde, şehir yöneticilerinin sokakları aydınlatma gibi bir görevi yoktu. Genellikle gece sokağa çıkması gerekenler yanında feneri ile çıkmak zorundadır. Bu kurala uymayanlara şiddetli cezalar verilirdi. İstanbul'da petrol lâmbaları ilk defa Sultan Abdülaziz devrinde kullanılmıştır⁴⁴². Başkentin aydınlatılması bir sorun olmuş ve hükümet bu konuyu bizzat çözümlmek gereğini duymuştur. Ancak malî sıkıntı dolayısıyla, bu konuda gene şehir sakinlerinin yardımı istenmiştir. Hükümet bu konunun çözümü için 10 Zilkaade 1280 (17 Nisan 1864) tarihli bir irade-i seniyye çıkarttırdı. İrade-i seniyye şöyle diyordu; sokakların gece kandil ile aydınlatılması, birinci derecede mamuriyet ve medeniyete delâlet eder ve amme menfaatinden olup, birtakım uğursuz eşhasın kabahatine meydan bırakmamak bakımından zabıtaca dahi gereklidir. Umumen gaz yakılınca kadar bir başlangıç olmak üzere, her memur kendi evinin önünde fener yaktıracaktır. İrade-i seniyye üzerine evvelâ “memurin ve bendegân” hane ve yalılarının önüne yaz kış yananak birer ikişer kandil asacaklar, ahaliden isteyen de asacaktır. Bundan başka,

sı 3. sahifede; “gazete idaresine müracaat eden hemşehrilerin Bayezid Camii helalarının bakımsızlık ve pisliğinden ve halkın bu yüzden rahatsız olduklarından şikâyet ettikleri” yazılıyor. *Sabah* 22 Muharrem 1307 (18 Eylül 1889) gene *Sabah* 28 Muharrem 1308 (13 Eylül 1890).

Gece fenersiz gezenler yakalandıkda ceza olarak hamam küllhanına atılır ve küllhan yaktırılmış. Bu nedenle küllhanbeyi 'tabiri bu cezanın uygulandığı devirden kalmış.

⁴⁴² Osman Nuri, *M.U.B.*, C. 1, s. 969.

dükkân ve çarşıda esnaf, satıştan çıkarmak üzere 40-50 adım mesafe ile fener asacaklardır. Fenerin şekli zabıtaca verilen nümuneye göre olacaktır⁴⁴³.

Böylece memurlar ve saraya mensub kimseler için bir statü sembolü haline getirilen hanelerin önüne fener asma adetini, ahalinin de özenerek taklit edeceği ve bu yolla da hiç değilse belli başlı semtlerin aydınlatma sorununun çözümleneceği düşünülmüştür.

İstanbul'da modern aydınlatma sistemini sağlamak için, ilk havagazı şirketi 1866'da kurulmuş, fakat ilk anda sadece Dolmabahçe Sarayı aydınlatılmıştır. Sonraları saray dışına da gaz verilmeye başlanmıştır⁴⁴⁴. Havagazı Şirketi ecnebi imtiyazlıydı. Esasen beledî hizmet imtiyazları, büyük ölçüde yabancı şirketlerce alınmış, bu durum dünya savaşı ve mütareke yıllarında büyük güçlükler yaratmıştı. Osman Nuri Bey, Şehremanetindeki şirketler komiserlerinin bir teftiş görevlisi olmaktan çok, o şirketlerin temsilcileri gibi hareket ettiklerini belirtiyor⁴⁴⁵.

İstanbul'un aydınlatılma işi; 6 Zilhicce 1304 (26 Ağustos 1886) tarihinde verilen imtiyazla, İstanbul Şirket-i Tenviriye-yi Umumîsi tarafından yürütülmekteydi⁴⁴⁶. Şartnamenin birinci maddesine göre şirket, İstanbul sınırları dâhilindeki semtleri (Beyoğlu-Üsküdar hariç) Yeşilköy de dâhil olmak üzere aydınlatacaktır. (1. md.) İmtiyaz sahibi şirket altı ay içinde Yedikule gazhanesince 4000 adet fenerin konulması ve gerekli gaz borularının döşenmesi ve tamirâtı şartını yerine getirecektir. (6. md.) Şirket ayrıca Şehremanetine, 200 adet feneri bedava olarak dikip yakmayı taahhüd edecektir. (5. md.) Bundan önce 1873 senesinde Belçikalı Johannes ve ortaklarına havagazı için imtiyaz verilmişti. Gerçekte ise Türkiye'ye ilk havagazı kullanımı, icadından 48 sene geç girmişti. Başkentte aydınlatma kapasitesi her zaman düşük olmuştu. İstanbul'da 1922'de 8747 fener vardı. Aslında 30-40.000 adet fenere ihtiyaç

⁴⁴³ *Tak-Vek.* 10 Zilkaade 1280/17 Nisan 1864 tarihli 744 no'lu nüsha.

⁴⁴⁴ Osman Nuri, *M.U.B.*, C. 1, s. 971.

⁴⁴⁵ Yabancı şirketlere karşı; imtiyaz vermek bakımından, çelişki dolu bir kuşku Abdülhamid devri idaresinde de görülür. Muhtemelen Elektriğin İstanbul'a Selânik ve Şam'dan sonra, ancak II. Meşrutiyette getirilişinin bir nedeni de bu olsa gerektir. Esasen diğer zoraki imtiyazlarda da böyle bir tutum seziyordu. İlk Avrupa ekspresi 12 Ağustos 1888'de İstanbul'a ulaştığında, Türkler tarafından merasimsiz karşılandığını İngiliz Sefiri W. White bildiriyor, bkz. Smith Colin L., *The Embassy of Sir William White at Constantinople 1886-1891*. Oxford Univ. Press, Hist. Series, London 1957.

⁴⁴⁶ Osman Nuri, *M.U.B.* C. 3, s. 414.

olduğunu Osman Nuri Bey söylemektedir.⁴⁴⁷ Belediyeler bu dönemde, şirketlere imtiyaz vermeksizin bu gibi hizmetleri yüklenecek güce ve imkâna sahip değildirlir. Nitekim 1877'de çıkan kanunla, Şehremanetine bağlanan Dolmabahçe Gazhanesinin; Emanetin güçsüzlüğü ve idaresizliği yüzünden bir müddet sonra 1890'da, Tophane Müşiriyetine bağlandığını *Sabah* gazetesinden öğreniyoruz⁴⁴⁸.

Diğer yandan aydınlatma ve modern usulde su dağıtımı gibi hizmetlere, şehrin büyük çoğunluğunun ihtiyaç duymadığı da gerçektir. Örneğin; İstanbul Şirket-i Tenviriyesi meyhanecilere ehven fiyatla gaz vermeyi teklif etmiş, meyhaneler ise; “zabitanın sadece saat birbuçuğa (alaturka saat) kadar meyhaneleri açık bıraktığını, bu gibi yerler üçbuçuğa kadar açık bırakılır ise gazla aydınlatmanın mümkün olabileceğini” bildirerek, teklifi reddetmişlerdir. Şirket bunun için zabıtaya başvurmuş, Zabtiye Nezaret; “Şirket kazanacak diye, nice bin insanın daha fazla zehirlenmesine müsaade olunamaz” diyerek teklifi reddetmiştir. Şirket diğer yandan, gazetelere; “petrol lambasının yangın çıkardığı” yolunda devamlı haber ve makaleler yazdırarak müşteri toplamaya çalışmaktadır⁴⁴⁹. Görüldüğü üzere başkentte bile bu gibi hizmetlere karşı yeterli ve yoğun bir talep ve böylesine bir talebi yaratacak hayat tarzı yoktu. Bu diğer beledi hizmetler alanında da böyleydi.

İmparatorluğun diğer liman şehirlerinde de bu gibi modern beledi hizmetler, imtiyaz sahibi yabancı şirketlerce yerine getiriliyordu. İstanbul'a su 1882, elektrik 1910, havagazı 1882 yılında getirilmişti. Ama örneğin İzmir'e; elektrik 1905'te, havagazı 1862'de getirilmişti⁴⁵⁰. Bu öncelik; herhalde bu şehrin çok erken dış ticarete açılmasından ve şehirde önemli ölçüde bir yabancı koloninin yaşamasından, yapılan yatırımların nitelik ve gereğinden ileri geliyordu.

c. Belediye İdareleri ve Şehirlerin Su Dağıtım Sistemi

Ülkenin başkentinde bile, su dağıtımı ve dağıtım tesislerinin bakımı belediyelerden çok, vakıflar ve merkezi hükümetçe yürütülüyordu. Bu konuya daha evvel değinilmiş ve örnek verilmişti. İstanbul'da olduğu gibi vilâyetlerde de, su işleri vakıflarca yürütülmekteydi. Bu durum, 1877 Belediye Kanunu

⁴⁴⁷ Osman Nuri, *M.U.B.* C. 1, s. 976.

⁴⁴⁸ *Sabah*, 20 Cemazıyelevvel 1307/23 Ocak 1890 tarihli 135 no'lu nüsha 1. sah.

⁴⁴⁹ Osman Nuri, *M.U.B.* c. 3, s. 414.

⁴⁵⁰ Osman Nuri, *M.U.B.* c. 1, s. 976.

hazırlanırken, Meclis-i Mebusan'da tartışmalara sebep olmuş; su işlerinin yönetiminin belediyelere mi, yoksa vakıflara mı ait olacağı konusunda çeşitli düşünce ve teklifler ileri sürülmüştü⁴⁵¹. Gerçekte ise, vakıflar ve belediyeler arasındaki bu hizmet ikileşmesi süregitmıştır. İstanbul Şehremaneti'nin 1877 kanunuyla kendisine verilen, "Su İdaresi"ni yürütemediğini ve II. Meşrutiyet'ten sonra tekrar Vakıflara bıraktığını belirtmiştik. Belediye İstanbul'un su işlerini yürütmeyi kısmen imtiyazla yabancı şirketlere vermişti. Bunun yanıbaşında; Halkalı, Kırkçeşme gibi sular Vakıflarca, Hamidiye suyu Emanetçe idare ediliyordu. Emanet ise ne Vakıflar, ne de şirketler üzerinde nüfuz sahibi değildi...⁴⁵² Aynı hizmet ikileşmesi diğer büyük şehirlerde de görülüyordu. Örneğin İzmir'de Halkapınar Suyu belediyeden imtiyaz alan şirket tarafından, Osman Ağa Suyu ise, Vakıflar tarafından idare edilmekteydi.

Bu dönemde Vakıflar bu alanda da, şehir hizmetlerinin ve alt yapısal tesislerin gelişmesini önleyici bir idarî yetki ve görev kargaşasına sebep oldular. Bununla beraber Vakıfların gücü Meşrutiyet devrinde de kaldıramadı. Gerçi İttihad Terakki'nin resmî ideolojisi, vakıflara karşı görüşlere sahipti,⁴⁵³ fakat Vakıflar, İttihad Terakki yönetimi devrinde, kaldırılmak şöyle dursun güçlendirilmişlerdi. Ancak fırka yöneticileri bu kurumu gittikçe merkeziyetçi bir yönetimin bünyesine almak çabasıındadırlar. Temizlik, su ve kanalizasyon işleri Cumhuriyet dönemine kadar, bütün imparatorlukta, özellikle küçük şehirlerde Vakıflar tarafından yürütölmekteydi. Belediye idareleri bu konuda etkin bir rol oynayamamıştı.

İstanbul'a Terkos Gölü suyunun getirilmesi için, 7 Receb 1291 (20 Temmuz 1874) tarihinde Terkos Su Şirketi'ne imtiyaz verildi. Beyoğlu-Galata ve İstanbul tarafının suyunu şirket temin edecekti, (md. 1) Bundan başka şirket Emanetin göstereceği yerlerde, daimi masrafı kendisine aid olmak üzere, bedavadan on iki adet çeşme yapacak. Bunlar yangınlarda su temini için kullanılacaktı⁴⁵⁴. Taşrada birçok şehirde bu gibi teşebbüslere girişmeye şehirlerin yapısından dolayı gerek yoktu ve vakıflarca yönetilen çeşmeler ve mevcut su dağıtım sistemi yeterli oluyordu.

Sabah, 20 Cemaziyelevvel 1307/23 Ocak 1890 tarihli 135 no'lu nüsha 1. sah.

Osman Nuri, *M.U.B. C. 1*, s. 1253.

Özellikle Gökaltp bu fikirleri, merkeziyetçi bir idare açısından savunmuştu. Bkz. Osman Nuri Ergin, *Vakıflar, Belediyeler Patrikhaneler*, İstanbul 1944, s. 43.

⁴⁵⁴ Osman Nuri, *M.U.B. C. 3*, s. 704-705.

d. Kentsel Ulaşım Hizmeti

Şehir içi ulaşımın niteliği ve yoğunluğu, her şeyden önce, o şehrin ekonomik yapısına ve bu yapıya göre biçimlenen mekân organizasyonuna bağlıdır. On dokuzuncu yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun özellikle bazı liman şehirlerinde, geleneksel ulaşım sisteminin ortaya çıkan yeni ekonomik yapıya ve yeni yerleşme düzenine cevap veremeyeceği açıktı. Bununla beraber bu değişimin gerektirdiği yenileşmenin, sadece bazı büyük merkezlerde görüldüğü de kesindir. Kaldı ki bu merkezlerde meydana gelen şehir büyümesi ve mekân organizasyonundaki değişimi de fazla abartmamak gerekir. 19. yüzyılın büyük şehirleri henüz endüstriyel bir merkez değildi. Bu nedenle büyük merkezlerde bile, ücretli işçi nüfusu azdır. Aynı nedenle banliyöler ve uzak konut alanları yaygın biçimde teşekkül etmemişti. Banliyö Osmanlı şehrinde, hemşehrilerin büyük çoğunluğunun yaşadığı, devamlı bir konut alanı değildi. Bütün bunlardan ötürü, günlük şehir trafiği yoğun bir düzeye ulaşamamıştı. Çok sonraları bile, örneğin; 1914'te 1 milyona yakın nüfusu olan İstanbul'da, kitle ulaşım araçlarının taşıdığı insan sayısı yılda 84 milyondur. Yani fert başına, kitle ulaşım araçlarından yararlanma sayısı yılda 86'dır⁴⁵⁵. Dönemimiz içinde kentsel alanda trafik yoğunluğu ve kitle ulaşım araçlarından yararlanma düzeyi daha düşük olup; küçük taşra şehirlerinde ve birçok önemli merkezde, modern şehir ulaşımı söz konusu bile olamayacaktır. Hatta İzmir'de bile banliyö, Fransız, İngiliz demiryolu ve rıhtım şirketlerinin üst kademe yöneticilerinin oturduğu Buca ve Bornova gibi semtlerdi. Buralara şirketlerin özel olarak tahsis ettiği trenler işliyordu⁴⁵⁶. Nitekim 1897 yılında İstanbul'da 42 milyon, İzmir'de ise 7,3 milyondan ibaret yıllık tren, tramvay ve vapur yolcu kapasitesi vardı⁴⁵⁷.

İstanbul, İzmir gibi uzman şehirlerinde yakın mesafelerde yolcu taşıyan vapur kumpanyaları faaliyete geçmiş ve o vakte kadar şehir içi deniz ulaşımının başlıca aracı olan kayıklarla rekabete girmiştir⁴⁵⁸.

1965'te 2 milyon nüfusu olan İstanbul'da ise bu rakam toplam 610 milyon olup, kişi başına 305 sefer düşüyor. V. Eldem, *a.g.e.*, s. 170 1330 İst. Bel. *İhsaiyyat Mecmuasından*.

⁴⁵⁶ Mübaccel B. Kıray, *Örgütlemeyen Kent-İzmir*, s. 47-48.

V. Eldem, *Osm. İmp.nun İkt. Şartları Hakkında Bir Tetkik*, s. 171.

⁴⁵⁸ Gautier 1852'de diyor ki; "Thames nehrindeki Waterman'ler gibi Boğazda dolaşmaya başlayan buharlı gemilerin rekabeti olmasa, İstanbul'da kayıkçılık çok verimli meslek olurdu. Galata köprüsünden her saat bir Türk, Avusturya veya İngiliz gemisi kalkar, yüzlerce yolcu; Hisar, Bebek, Büyükdere, Üsküdar, Kadıköy'e götürürler. Kayıkçıların etten adaleleri, gemi

Yabancı vapur kumpanyaları yanında; Osmanlı devlet adamlarının kurduğu vapur şirketleri de deniz ulaşımına el attılar. Esasen Tanzimat'tan sonra; İstanbul, İzmir, Tuna bölgesi Bağdat gibi yerlerde kurulan bu gibi deniz ve kara ulaşım şirketlerinin iflas etmediğini görüyoruz. Gerçekte İngiliz, Fransız sermayesi bu gibi ikincil faaliyetlere pek el atmamıştı. Bu konularda bir hayli imtiyazın Belçika şirketlerince alınması da kayda değerdir. Ulaşım alanında görülen yerli girişimler şöyle özetlenebilir; daha 1843'te Fevaid-i Osmaniye Vapur Kumpanyası kuruldu. 1851'de Fuad ve Cevdet Paşalar "Şirket-i Hayriye"yi kurarak; Boğaziçi Karaköy yolcu taşıma imtiyazını aldılar. 1877 yılında İstanbul'da şirketin on vapuru seferdeydi⁴⁵⁹. Şehir ulaşımı konusu böylece; daha başlangıçtan belediyenin hizmet yükümlülüğü ve girişimi dışında örgütlenmiş oldu. Bu devirde şehrin deniz trafiğinin renklilik ve karışıklığını 1857 yılında yayınlanan bir tebliğde görmek mümkündür. Bu tebliğde; "Boğazda vapur ve kayıkların seyrü sefâin kaidelerine uymadığı, bundan dolayı kaza ve aksaklıkların meydana geldiği" belirtilerek "kayıkların vapurlara yol vermesi gerektiği tenbih ediliyor"⁴⁶⁰. İstanbul'un deniz ulaşımı, Şirket-i Hayriye ve Haliç-Dersaadet Şirketi tarafından sağlanmaktaydı. Ancak diğer şehirlerde bu imtiyaz tek başına milli şirketlere verilmemişti. Örneğin; İzmir'de yakın mesafe ulaşımı için, İngiliz Lloyd kumpanyasının "Bombay" ve "Kalkûta" adlı iki gemi kullandığını belirtmiştik.

Atlı tramvay Osmanlı şehirlerine bu dönemde getirildi. İlk olarak 1884'te İzmir'de ve İstanbul'da, arkasından Beyrut, Şam ve Selânik'te kullanılmaya başlandı. Bağdat'ta ise; atlı tramvayın şehir içinde değil, civardaki yakın merkezlerle Bağdat arasında bağlantı kurmak için kullanıldığını gördük. Zaten bu devirde büyük şehirlerde bile atlı tramvay ulaşımı, ancak belirli hatlar üzerinde yapılabilmekteydi. Başkentte dahi şehrin büyük kısmında taşıma ve ulaşım; hayvan, araba ve hamallar sayesinde sağlanmaktaydı. İstanbul'da ilk tünel işletmesi, tramvaylardan önce faaliyete geçmiştir. Beyoğlu'nun iş muhiti olan Karaköy ile konut bölgesi arasındaki yoğun trafik, bu tür bir bağlantıyı gerekli kılmış ve 29 Safer 1286 (10 Haziran 1869) tarihinde veri-

pistonlarının çelik adaleleriyle boşuna yarışır. Yakın zamanda kayıkçılık ancak ara mesafelerde kalacaktır. T. Gautier, *ag.e.*, s. 203. Gautier; ucuz omnibus kayıkların da, yakında gemilerde üçüncü mevki konulunca ortadan kalkacağını söyler, s. 204.

⁴⁵⁹ *SADAOS* sene 1294 (1877) s. yok.

⁴⁶⁰ *Tak-Vek*. 17 Cemaziyelahir 1273/13 Şubat 1857 tarih ve 549 no'lu nüshadan.

len imtiyazla Tünel Şirketi faaliyete geçmiştir⁴⁶¹. Gerçek bir şehir ulaşımının ilk olarak bu bölgede gelişmesi bir rastlantı değildi.

İstanbul'da ilk tramvay imtiyazı Şehremini Server Paşa devrinde verilmiş⁴⁶² ve Emanetin bunun için devletten önemli yardım alarak, büyük masraflarla yol yapımı, genişletme ve istimlâklerle tramvay caddeleri açmak zorunda kaldığını belirtmiştik. Tramvay imtiyazını alan şirket, Dersaadet Tramvay Şirketi idi⁴⁶³ 18 Ağustos 1869 tarihinde imtiyazı alan şirket tramvayları derhal faaliyete geçiremedi. Elektrikli tramvay ise, önce Şam ve Selânik'te kullanılmış, İstanbul'a II. Meşrutiyet'ten sonra getirilmiştir.

Gerçekte, Osmanlı ülkesinin birçok şehirlerinde, yoğun bir nüfus hareketi ve iş hacmi olmadığından; şehir ulaşımında da aynı yavaş gelişme görülmektedir. Bu nedenledir ki büyük merkezlerde bile geleneksel ulaşım araçları ile, modern kitle ulaşım araçları yan yana işliyor ve birbirini tamamlıyordu. Dönem içinde Osmanlı şehirlerinin bazılarında örgütlü ulaşım henüz girmektedir. Bununla beraber İstanbul şehir içi ulaşımındaki problemler de bu dönemde başladı. Özellikle kara taşımacılığı sorunlu bir güzergahla başladı, 1960'larda tramvay hatları söküldü ve 1940'lardan itibaren birtakım iskeleler kapanarak deniz ve karada ucuz toplu taşıma araçlarına anlaşılmaz darbeler indirildi.

⁴⁶¹ Osman Nuri, *M.U.B. C. 3*, s. 246.

⁴⁶² R. Ziyaoğlu, *İstanbul Kadıları, Şehreminleri*, s. 97.

⁴⁶³ Osman Nuri, *M.U.B. C. 3*, s. 141.

SONUÇ

Bir bakıma Osmanlı toplum düzeni; kapalı bir hayat süren, belirli hukukî, idarî, mali imtiyazları ve görevleri olan, eğitim ve sosyal yardım alanındaki faaliyetleri için kendi içinde örgütlenen cemaatlere dayanırdı. Bu cemaatlerin oluşturduğu yönetim biçiminin bir ölçüde yerel yönetim geleceğimizle ilgisi yok mudur, diye sorulabilir. Bu soruya cevabımız, olumsuz olacaktır. Cemaat olgusu ve cemaat idaresi düzeni; toplumun dinî özdeşleşmeye göre kompartımanlaşmasına dayanan bir örgütlenme modeliydi. Yerel yönetimin ise yurttaş toplumunun çekirdeğini oluşturduğu ve yerel topluma özgü bir yönetim gibi görünse de “communitas” tipi düzenden çıkışın ilk adımı olduğunu unutmamak gerekir. Kaldı ki, Osmanlı toplumunda cemaatlerin yönetiminin örgütlenme tarzı yerel olmaktan çok; her cemaatin başında imparatorluk düzeyinde merkezi bir yönetimin bulunması demektir. Osmanlı toplumundaki cemaat düzeni ve 19. yüzyılda kurulan cemaat meclislerinin (millet meclisi) varlığı; gerçekte yerel toplulukların ve bireylerin özgür karar almaları ve siyasal katılımları için en büyük engeldi.

Son dönemin Osmanlı yöneticileri ve siyasal düşünürleri; yerel yönetimin imparatorluk için önemini ve klâsik dinî cemaat yönetiminin sona erdirilmesi gereğini anlamış görünüyorlar. Nitekim Ziya Gökalp; “bu asırda topluluğun vicdanı bilhassa komün teşkilinde ve mesleki teşkilatlanmada uzuvlarını bulabilir. Medrese; iktisadî, siyasî hâyata ve ahlakî, bedîî konulara dahi fetvasıyla karışmaktadır. Hristiyan cemaat meclisleri de vakıflara ve her türlü sosyal hizmet ve faaliyete müdahale eder. Selânik’i işgal eden Yunanlıların ilk işi Rum cemaat meclisini kaldırmak olmuştur. Cemaat meclislerinin yerini belediyelerin alması gerekir” demektedir.⁴⁶⁴ Komün yönetimini modern toplum hayatının ön şartı olarak gören, İttihadçıların düşünürü Ziya Gökalp’in yanında; muhaliflerin düşünürü Prens Sabahattin’in de benzer düşünceleri daha radikal bir biçimde ortaya attığını görüyoruz. Prens Sabahattin adem-i merkezîyetçi bir model olarak; vilâyetlerde valilere fazla yetki verilmesini (bu görüş Midhat Paşa’dan beri gündemdeydi) ve valinin yanında o yerin halkının oluşturduğu ve üyelerin seçimle geldiği il kurulları bulundu-

⁴⁶⁴ *Resimli Ay*, cild 2, Teşrinsani 1341, Nr: 10-22, s. 20 “Ziya Bey dinle siyasetin birbirine karışması hakkında ne düşünüyordu” M. Zekeriyâ’ya yazdığı mektubun metni.

rulmasını ve mali ve idari kontrol yetkisinin halka verilmesini savunuyordu. Prens Sabahattin bireyci bir toplum düzeninin gelişmesi için; merkez dışıcı ve mahalli demokrasiye ağırlık veren bir idarî sistemin savunuculuğunu yapmakta, bunun mutlaka gerektiğini belirtmekte ve Tanzimat'tan beri girilen bütün ıslahat hareketlerini, bu amaçtan uzak oldukları için eleştirmektedir⁴⁶⁵. Bu iki düşünüre rağmen, ne 1908'den sonra İttihat ve Terakki ve ne de mütarekede Hürriyet ve İtilâf yönetimi, yerel yönetimlerin gelişmesine bu anlamda katkıda bulunmadılar. Her iki grubun vilâyet ve belediye yönetimini merkezî hükümetin kontrolüne almak için çabaladığını biliyoruz.

Mahalle ve köy topluluklarında idari reformlar, Tanzimat'tan önce başlamasına rağmen; komünal bir yönetime doğru gelişme tamamlanamadı. Bir ünlü hukukçumuzun dediği gibi; Türkiye'de mahalli idare geleneği temelde sadece köylerde vardı. Bu bir bakıma köyün otarşik ve dışa kapalı yapısıyla ilgiliydi⁴⁶⁶. Ancak bu geleneksel yönetimin kendine yeten ve kapalı bir sosyal ekonomik düzende değil; ulaşım ve yoğun kontrolü mümkün kılan bir teknolojinin geliştiği, yüzyılımızın şartlarında da devam edip, komünal yönetime doğru gelişmesi gerekirdi. Böyle bir gelişmenin varlığını ileri sürmek herhalde mümkün değildir. Osmanlı İmparatorluğu, Cumhuriyete koyu merkezîyetçi bir sistemi miras olarak bıraktı. II. Meşrutiyet döneminde merkezîyetçilik yapısal olarak güçlendi. Vilâyet teşkilâtında bu amacı gerçekleştirmek için doğrudan merkeze bağlı livaların sayısı artırıldı. 1913 Geçici Vilâyet Kanunu, mahallî demokrasiye ve idareye gelişme imkânı vermekten uzak olarak hazırlandı.

Türkiye'de yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini öngören, geçmişte ve zamanımızda eşi bulunmaz bir statü; Ankara'daki Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hazırladığı 1921 Anayasası'nın hükümleriyle getirildi. 1921 Anayasası'nın 11-14. maddeleri; vilâyetlerin mahalli işlerde manevî şahsiyeti ve muhtariyeti olduğunu ve vilâyet halkının seçeceği vilâyet şuralarının vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardımlaşmaya ilişkin konuları düzenleyip yöneteceğini belirtiyordu. Vali, ancak T.B.M. Meclisi'nin vilâyetteki temsilcisi olarak devletin genel işlerini görecektir ve sadece vilâyet organları, devletin yetkilerine karıştığı anda müdahale edecekti.⁴⁶⁷ 1921 Anayasası nahiye yönetimini de özel işlerinde

⁴⁶⁵ Prens Sabahattin, *Türkiye Nasıl Kurtulabilir*. Elif yay. İstanbul 1965, s. 12 ve 56.

⁴⁶⁶ M. Soysal, *Local Government In Turkey*, s. 1.

⁴⁶⁷ Gözübüyük – Kili, *Türk Anayasa Metinleri*, s. 94-95.

muhtariyet ve manevî şahsiyet sahibi olarak belirler ve nahiye şurasını halkın seçeceğini, bu şuranın da idare heyetini ve müdürü seçeceğini belirtir. Kurtuluş Savaşı meclis yönetimiyle birlikte yürümüştür. Bu meclisin oluşumunda vilâyetler halkının oyu ve etkisi büyüktü. Bu atmosferde yerel yönetimlere; Türkiye yönetiminin tarihsel gelişimi ve geleneğinin ötesinde bir rol ve yetki yüklendiği görülüyor. Ama, Cumhuriyetin devrıldığı devlet ve toplum yapısının ilk anda böylesine merkez dışı bir niteliğe dönüşmesi de imkânsızdı. Zaten böyle bir yapının kısa bir süre için dahi kurumsallaştığını ileri sürmek de güçtür. 1921 Anayasası'nda öngörülen statünün demokrasi tarihimizin kayda değer bir sahifesini oluşturduğuna hiç kuşku yoktur.

Cumhuriyet yönetiminin ilk anda belediyelerin mali gücünü arttıran bir dizi kanunlar çıkardığı biliniyor⁴⁶⁸. Ancak ülkenin iktisadî durumu ve merkezî hükümetin müdahalesini gerektiren koşullar nedeniyle de, bu yetkilerin zamanla azaltıldığı ve gelirlerin belirli oranda Maliye'ye aktarıldığı görüldü. Ne var ki, gerek Vakıfların yetkilerinin azaltılması, gerek şer'i mahkemele-re ait birtakım görevlerin kaldırılması; modern belediyelerin gelişmesi için gerekli altyapıyı oluşturmuştur. 1930 Belediye Kanunu belediyelere istenen geniş yetkileri vermiyordu. Ama yapısal olarak belediyelerin gelişmesine engel olacak kurumlar ortadan kaldırılmıştı. Nitekim çok partili bir sistemde yurttaşların bilinçlenmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik istekleri; ancak böyle bir ortamda anlam kazanabilecekti. Türkiye'de yerel yönetimler bugün çapraşık bir mirası çözümleme safhasına ulaşmışlardır.

Yerel yönetimlerin köy muhtarlıklarından belediyelere kadar iç bünyeleri ve merkezî hükümetle olan ilişkiler sistemi çok partili hayata geçişte, yeni sorunlar yarattı. Malî kaynakları ve idari yetkileri bakımından sınırlı imkânlarla sahip bu kuruluşlar, merkezî hükümetin vesayeti altında çalışmaya devam ettiler.

Ülkemizin belediyeleri örgütlenmelerini halen tamamlamadılar. 1984'te büyük şehirlerin halkı, İstanbul Şehremaneti modelini andıran bir biçime göre, yeniden örgütlenen belediyelerin organlarını seçtiler. Ama bu model de, temel yapısal hastalıklar düzelmedikçe düzenli işleyecek gibi görünmüyor. En ücra köylere kadar her yerleşmede yurttaşlar belediye kurmak istiyorlar, bazen sayım günleri nüfuslarını fazla yazdırmak gibi küçük hilelere başvurarak bu hakkı elde ediyorlar. İstekleri daha özerk bir tutumla kendi

⁴⁶⁸ İ. Tekeli, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, s. 32 - 37.

kendilerini yönetmek mi, yoksa devletten daha kolay yardım alıp yaşadıkları yeri güzelleştirmek mi? Galiba her ikisi... Yaşadığı fizik çevreyi düzenlemek için işe girişen köyler, kasabalar, yavaş yavaş yerel yönetimin gereğini ve sorumluluğunu da kavramaya başladılar. Artık insanlarımız; 30 yıl önce çok olağan, hatta gerekli görülen hükümetin atadığı belediye başkanını düşemiyor. Hatta belediye başkanları şimdi siyasal partilerin en etkili kadrosu içinden çıkmaktadır. Büyüyen metropoller, sanayileşen küçük kentlerin insanları için beledi hizmet ve belediye, giderek önem kazanan organlar olma durumundadır.

KAYNAKÇA

Arşiv Vesikaları

Konuyla ilgili olarak Başbakanlık Arşivi'ndeki şu tasnifler taranmıştır:

İrade-Dahiliye: 1256-1289 (1840-1872) yılları arasındaki tasniflere bakılmıştır. Gerek vilâyet idare meclisleri ve gerekse belediyelerle ilgili hayli belge vardır.

İdare-Meclis-i Valâ: 1258-1282 (1840-1865) yılları arasındaki tasnifler taranarak, benzeri konularda Babıâli'nin görüş ve kararlarını içeren belgelerden yararlanılabilmektedir.

Cevdet-Dahiliyye: Tasnifte konuyla ve incelenen dönemle ilgili belgeleri kataloglardan taramak gerekmiştir. Cevdet tasnifi de çalışmada yararlanılan başlıca arşiv malzemesini içermektedir.

Cevdet-Belediyye: Gene aynı şekilde H. 1270 (1853)'den itibaren tasnifte mevcut belgeler gözden geçirilmiştir.

Süreli Yayınlar

Takvim-i Vekâyi kolleksiyonlarr: 1258-1293 (1842-1876) yılları arasındaki nüshalar Ankara Milli Kütüphane, Türk Tarih Kurumu Kütüphanesi ve İstanbul Belediye Kütüphanesi koleksiyonlarından yararlanılarak taranmıştır.

Sabah Gazetesi; sene 1307-1308 (1899-1890 yılları)

Devlet Salnameleri ve Vilâyet Salnameleri

Salname-yi Devlet-i Aliyye-yi Osmaniyye: H. 1263 (1846) tarihli ilk sayıdan H. 1294 (1877) tarihine kadar 32 sayı.

Vilâyet Salnamelerini ise tam koleksiyon halinde incelemek mümkün olmamıştır. Çalışma için yararlanılanlar şunlardır;

Adana; sene 1289 (1872), 1293 (1876), 1309 (1891) Ankara; sene 1290 (1873), 1293 (1876), 1300 (1882) Bağdat; sene 1292 (1875) Bosna;

sene 1283 (1866) 1293 (1876) **Cebel-i Lübnan**; sene 1306 (1889) **Cezayir-i Bahr-i Sefid**; sene 1289 (1872) **Diyarbakır**; sene 1286 (1869) 1292 (1875) **Edirne**; sene 1287 (1870) 1292 (1875) **Erzurum**; sene 1288 (1871) 1292 (1875) **Girid**; sene 1292 (1875) **Haleb**; sene 1284 (1867) 1193 (1873) **Hüdavendigâr**; sene 1287 (1870) 1293 (1876) **Kastamonu**; sene 1286 (1869) 1293 (1876) **Konya**; sene 1286 (1869) 1291 (1874) **Sivas**; sene 1287 (1870) 1292 (1875) **Suriye**; sene 1286 (1869) 1292 (1873) **Trabzon**; sene 1286 (1869) 1292 (1875) **Tuna**; sene 1290 (1873) 1283 (1876).

Koleksiyonlar: *Düstur* I tertib, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, yay: H. Tarık Us, Vakıf Matbaası, İstanbul 1940, C. I.

İçişleri Bakanlığı'nın hazırladığı İl Yıllıkları yararlanılabilecek bir kaynak değildir.

GENEL KAYNAKÇA

Vefik Bey, *Tekâlif Kavaidi*, İkinci kısım, 1 tab'i, Kanaat Kitabhanesi, Der saadet 1330.

Akyüz, Kenan, *Ziya Paşa'nın Amasya Mutasarrıflığı Sırasındaki Olaylar*, (Belgeler) I-Ank. Ün. DTCF, yayını: Ankara 1964.

Ali Bey (Direktör), *Seyahat Jurnalı (İstanbul'dan Bağdat'a ve Hindistan'a)*, min sene 1300 ila sene 1304, Rauf Bey kitabhanesi, İstanbul 1314.

Ali Haydar Midhat, *Midhat Paşa (Hayat-ı Siyasisi) 1. kitab*, İstanbul Hilâl matbaası, 1325.

Ali Rıza Bey, (Balıkhane Nazırı), *Bir zamanlar İstanbul*, haz: N. A. Banoğlu, Tercüman yayını: İstanbul 1973.

Atalay, Besim, *Maraş Tarihi ve Coğrafyası*, İstanbul Matbaa-i Amire 1339 T.C. Maarif Vek. neşriyatından, yeni harflere çevirerek basan; M.Y. Özbaş, İstanbul 1973.

Bailey, F. E., *British Policy and the Turkish Reform Movement, A. Study of Anglo -Turkish Relations 1826-1855*, Cambridge 1942.

Baykal, B. Sıtkı, *Midhat Paşa (Siyasî ve İdari Şahsiyeti)*, T.C. Ziraat Bankası Neşr. Ankara 1964.

- Bauer, Ernest, *Zwischen Halbmond und Doppeladler (40 Jahre Österr. Verwaltung in Bosnien - Her zeqowina)*, Harold Verlag, Wien 1971.
- Baysun, M. Cavid, "Mustafa Reşid Paşa'nın Siyasî Yazıları", (8) I. Ü, *Ed. Fak. Tarih Dergisi*, Eylül 1960, c. XI sayı 15.
- (Biren) Mehmet Tevfik Bey, *II. Abdülhamit, Meşrutiyet ve Mütareke Devri Hatıraları*, haz: Rezan Hürmen cild I-II Arma yayınları, İstanbul 1993
- A. Cevdet Paşa, "Maruzat", *Türk Tarih Encümeni Mecmuası*, Onaltıncı sene, 19926 Nr; 14-19 s. 120-132, Nr; 1492 s. 165-190 Nr; 16-93 s. 220-33. Ma'rûzat, haz. Y. Halaçoğlu.
- A. Cevdet Paşa, *Tezâkir*, Yay; M. C. Baysun T.T.K. Yay. II 17 - 14. cild, T.T. Kurumu Basımevi, Ankara 1963-67.
- Cuinet, Vitale, *La Turquie D'Asie*, tome 1-4 Paris, Ernest Leroux 1890-1892.
- Çadırcı, Musa, *Tanzimata Girerken Türkiye'de Şehir İdaresi*, A.Ü.D.T.C.F, Basılmamış Doktora tezleri serisi Nr: 159, Ankara 1972.
- _____, "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme" Belleten CXXXIV, Sayı 135 T.T. Kurum Ankara 1970 s. 409-420.
- Davison, Roderic, *Reform in the Ottoman Empire (1856-1876)*, Princeton, University Press, 1963.
- Devereux Robert, *The First Ottoman Consitutional Period*, Baltimore J. Hopkins Press, 1963.
- Dolapönü, Metropolitid Hanna, *Tarihte Mardin*, İstanbul 1972.
- Eldem Vedat, *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, Türk. İş Bankası Yayınları 1970.
- Engelhardt, *Türkiye ve Tanzimat (Devlet-i Osmaniye'nin Tarih-i Islahatı)*, çev: Ali Reşad, Kanaat Kitabhanesi, İstanbul 1328.
- Fatma Aliye, *Ahmed Cevdet Paşa ve Zamanı*, Kanaat Kitabhanesi, Dersaadet 1332.
- Hitti, P.K., *Lebanon in History*, third edit. Mac Millan, Newyork 1967.
- Gautier, T. *İstanbul*, çev: Nurullah Berk, yay, İstanbul Kitaplığı İstanbul 1971.

Ziya (Gökalp), "Ziya Bey Dinle Siyasetin, Birbirine Karışması Hakkında Ne Düşünüyordu? M. Zekeriyâ'ya mektub" *Resimli Ay*, C. 2, Teşrinsânî 1341 Nr; 10-22, sh. 20 vd.

Golding, L., *Local Government*, Teach Yourself Books, fourth edit. The English Univ. Press Ltd, London 1970.

Görelî, İ. Hakkı, *İl İdaresi*, A.Ü. S. B. Fak. yay. Nr. 22-4, Ankara 1952.

_____, "Memleketimizde Vilâyetler İdaresi Tarihine Bir Bakış," *İdare Dergisi*, Mart - Nisan 1945 sayı 173, s. 146-169.

Gözübüyük, A. Şeref, *Türkiye'nin İdare Yapısı*, TODAİE yay., Ankara 1969.

_____, *Türkiye'de Mahallî İdareler*, TODAİE yay. Ankara 1967.

Gözübüyük - Kili, *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)*, 2. bası A.Ü.S.B. Fak. yay. 498, Ankara 1982.

Güzelbey, C. Cahid, *Gaziantep Şer'i Mahkeme Sicilleri*, C. 144-152 (1841-1886) yılları arası. Gaziantep Kültür Dem. yay. sayı: 47 Gaziantep 1966.

İller Bankası, *Belediyeler Yıllığı*, C. 1-3, Ankara 1949.

İnalcık, Halil, *The Ottoman Empire (Classical Age)*, Weidenfeld and Nicholson, London 1973.

_____, "Tanzimat Nedir?" *A.Ü.D.T.C.F. Yıllık Araştırmalar Dergisi (1840-41)*, İstanbul 1944, s. 237-263.

_____, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu", *Belleten*, C. XXVIII, sayı 109-112, T.T.K. Ankara 1964, s. 603-622.

_____, "Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tenkitleri," *Belleten*, C. XXVIII, sayı 109-112, T.T.K. Ankara 1964, s. 623-690.

_____, *Tanzimat ve Bulgar Meselesi (Le Tanzimat et la questions Bulgare)*, Ankara 1943.

İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, Birinci Kısım, 1. tab'ı, Dersaadet Kanaat Matbaası 1327.

İzmir Şehir Rehberi, İzmir Belediyesi Neşriyatından, İzmir 1941.

- Karal, E. Ziya, *Osmanlı Tarihi (İslahat Fermanı Devri, 1856-1861)* C. VI, Türk Tarih Kurumu Yay. XIII Seri Nr; 16/6 Ankara 1954.
- _____, *Osmanlı Tarihi (1861-1876)*, C. VII. Türk Tarih Kurumu Yay. XIII. Seri, Nr. 16 Ankara 1956.
- Kaynar, Reşat, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, Türk Tarih Kurumu Yay. VII - 19, Ankara 1954.
- Kıray, Mübeccel, *Örgütlemeyen Kent (İzmir'de İş Hayatının Yapısı ve Yerleşme Düzeni)*, Sosy. Bilimler Dem. yay. A-1, Ankara 1972.
- Konyalı, İ. Hakkı, *Şerefli Koçhisar Tarihi*, Fatih Matbaası, İstanbul 1971.
- _____, *Konya Ereğlisi Tarihi*, Fatih Matbaası, İstanbul 1970.
- Kurat, Y. Tekin, *Henry Layard'ın İstanbul Elçiliği (1877-1880)*, A.Ü.D.T.C.F. Yay. No. 181, Ankara 1968.
- Kurmuş, Orhan, *The Role of British Capital in the Economic Development of Western Anatolia*, Ph D. Thesis (basılmamış) 1974.
- Lamartine, Alphonse, *İstanbul Yazıları*, çev; N. Berk, İstanbul, 1971.
- Lewis, Bernard, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, çev: M. Kıratlı, Türk Tarih Kurumu Yay. IV. seri sayı 8, Ankara 1970.
- _____, "Baladiyya (I Turkey)"; *Encycl. of İslam*, new edit. vol. 1. 972-975.
- Lütfi (Vak'anüvis), *Tarih-i Lütîfî*, C.2, Dar'ultaba'-î amire, Dersaadet 1290.
- _____, *Tarih-i Lütîfî* C. 8-9. Türk Tarih Kurumu yazmaları 531/1-2, Sultan Abdülhamid II'ye sunulan nüshalar.
- Maoz Moshe, *Ottoman Reform in Syria and Palestine (1840-1861)*, Oxford at Clarendon Press, 1968.
- Mardin, Şerif, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri (1895-1908)*, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara 1964.
- Mehmed Galib, "İhtisab Ağalığı" *TOEM* cüz 9, İstanbul 1311, s. 25 vd.
- Moltke, H. von, *Türkiye Mektupları*, Çev; H. Örs, Remzi Kitabevi, İstanbul 1969.
- Mustafa Nuri Paşa, *Netayic'ul Vuku'at*, Cild-i rabî, Uhuvvet matbaası, Dersaadet 1327.

Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler Felsefesi - Ekonomisi Uygulaması*, İstanbul, 1978.

Nikitin, Sergei A., "K Voprosu o Naseleniy i Ekonomike Bolgarskogo Goroda 70 Goda XIX Veka" *la ville Balkanique XVe XIXe ss. Studia Bakanica* 3, Sofia 1970, s. 155-158.

Osman Nuri (Zabit), *Abdülhamid-i Sanî ve Devr-i Saltanatı*, naşiri; İbrahim Hilmi, İstanbul 1327.

Osman Nuri (Ergin), *Mecelle-i Umur-u Belediye C. 1. (Tarih-i Teşkilât-ı Belediye)*, Matbaa-ı Osmaniye, İstanbul 1338-1922. Yeni Harflerle.

_____, *Mecelle-i Umur-u Belediye C. 3, C. 4*, İstanbul, 1330-1331.

_____, *Muhtasar Mecelle-i Umur-u Belediye*, İkinci tab'ı, Bahriye matbaası, İstanbul 1339-1341.

_____, *Belediyeçilik Dersleri*, Hamit Bey Matbaası, İstanbul 1927. (Yeni harflerle).

_____, *Şehreminleri, Şehremaneti* Matbaası, İstanbul 1927. (Yeni harflerle).

Olivier, *Türkiye Seyahatnamesi*, Çev; Oğuz Gökmen, Ankara 1977.

Orhonlu, Cengiz, "The Institution of "Suyolcu" in the 16th Century," *Actes du Premier Congre International des Etudes Balkaniques et Sud-Est Europeennes III*, Sofia 1969, s. 93-138.

_____, "Mesleki Bir Teşekkül Olarak, Kaldırımcılık ve Osmanlı Şehir Yolları Hakkında Bazı Düşünceler," *İ.U.E.F. Güneydoğu Avrupa Araştırmaları Dergisi*, I. İstanbul 1972, s. 93-138.

Ortaylı, İlber, *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*, Ankara 1994.

_____, "From the Ottoman Experiment in Local Government to the first Parliament" *Turkish Yearbook of Int. Relations* 1982-1991, Ankara 1995, s. 17-24.

Poole, Stanley Lane, *Lord Stratford'un Türkiye Hatıraları*, çev; C. Yücel Türkiye İş Bankası Yayınları, No: 17, Ankara 1959.

Raif Nezih, *İzmir Tarihi* (Birinci Kitap), 17 formadan müteşekkil, İzmir Bilgi Matbaası, 1926.

- Paskaleva, Virginia, "Über die Selbstverwaltung der Gemeinden in den europäischen Provinzen des Osm. Reiches" *Bulgarian Historical Review*, 1982.
- Raymond, Andre, *Osmanlı Döneminde Arap Kentleri*, çev: Ali Berktaş, Tarih Vakfı, İstanbul 1995.
- Rosenthal, Steven, "Foreigners and Municipal Reform in İstanbul" *Int. Journal Middle East Stud* II (1980), s. 227-245.
- Sabahattin, Prens, *Türkiye Nasıl Kurtarılabilir*, Elif Yayınları, İstanbul 1965.
- Selman, Gül, *Urban Development Laws and their impact on the Ottoman Cities*, basılmamış M.A. çalışması, O.D.T.Ü. 1982.
- Scalieri, G. Cleanthe, *La decentralisation et la reforme administrative Turquie*, Constantinople 1911.
- Sakaoğlu, Necdet, *Çeşm-i Cihan Amasra*, Lâtin Matbaası, İstanbul 1966.
- Samancıoğlu, Kemal, *Bartın Belediyesi ve Tarihçesi*, Bartın Belediyesi, Ankara 1954.
- Sarc, O. Celâl, *Türkiye'de Komün Mâliyesi (Komün Bilgisinin Esas Meseleleri)*, İ.Ü.H. Fak. Yay. No: 2: İstanbul 1936 s. 120-136.
- Soysal, Mümtaz, *Local Government in Turkey*, TODAİE Yay., Ankara 1967.
- Şehsuvaroğlu, Bedi N., *İstanbul'da 500 Yıllık Sağlık Hayatımız*, İstanbul Fetih Dern. neşr: sayı 21 İstanbul 1953.
- Sugar, Peter, *Southeastern Europe under Ottoman Rule (1354-1804)*, Univ. of Washington Press, London 1977.
- Taylor, A.J.P., *The Habsburg Monarchy (1809-1918)*, Harper Torchbooks, London 1965.
- Tekeli, İlhan, *Bölge Planlama Üzerine (Anadoluda Mekân Organizasyonunun Evrimi)*, İ.T.Ü. Mim. Fak. İstanbul 1972.
- Tekeli, İ. - Ortaylı, İ., *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Yay. Haz. E. Türkcan Ankara 1978.
- Texier, Charles, *Küçük Asya*, Çev. Ali Suad, T.B.M.M. Hükümeti Maarif Vekâleti Neşriyatı'ndan, İstanbul 1339. (1832'de Türkiye'yi gezen yazar seyahatnamesini 1862'de 3 cild halinde yayınlanmıştır).

- Todorova N, Maria, "Obşçopoleznite Kasiy na Midhat Paşa" *Istorişeskiy Pregled* 1972/5, s. 56-76.
- Todorov, Nikolay, *Balkanskii Gorod XV XIX vekov*, Izd Nauka Moskova 1976.
- _____, "19. Yüzyılın İlk Yarısında Bulgaristan Esnaf Teşkilâtında Bazı Karakter Değişmeleri" *İ.Ü. İkt. Fak. Mecm.* C. 27, Sayı 1-2, İstanbul 1968, s. 1-36.
- Topuzlu, Cemil (Paşa), *İstibdat, Meşrutiyet Cumhuriyet Devirlerinde 80 Yıllık Hatıralarım*, 2. baskı haz: H. Hatemi, A. Kazancıgil, İ.Ü. Cerrahpaşa Tıp Fak., İstanbul 1982.
- Tönük, Vecihi, *Türkiye'de İdare Teşkilâtı*, İçişleri Bakanlığı Yay., seri III sayı 1, Ankara 1945.
- Turan, Şerafettin, "Osmanlı Teşkilâtında Hassa Mimarları", *A.Ü.D.T.C.F. Tarih Araşt. Derg.*, C. 1 - sayı 1. (ayrışması) Ankara 1963.
- Tüccarzaade İbrahim Hilmi, *Memalik-i Osmaniye'nin Ceb Atlası*, naşiri; Kitabhane-i İslâm ve Askerî, Dersaadet 1323.
- Tümerkan, Sıddık, *Türkiye'de Belediyeler (Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum)*, İçişleri Bakanlığı Yay: seri 111 sayı 3, İstanbul 1946.
- Yaman, Talât Mümtaz, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma Hakkında Bir Kalem Denemesi*, İstanbul 1940.
- Yavuz, Fehmi, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Deneme*, TODAİE Yay., Ankara 1966.
- _____, "Bina Vergisi ve Mahalli İdarelerimiz" *S.B.F. Dergisi*, CXXI Nr. 3, Eylül 1366, s. 15-35.
- Yorga, Nicolai, *Osmanlı Tarihi*, C. V (1774 - 1912) çev: B. Sıtkı Baykal, Ankara Üniv. yay: 16, Ankara 1948.
- (Türk) *Ziraat Tarihine Bir Bakış*, Birinci Köy ve Kalkınma Kongresi Yayını, Devlet Basımevi, İstanbul 1938.
- Ziyaoglu, Rakım, *İstanbul Kadınları, Şehreminleri, Belediye Reisleri ve Partiler Tarihi (1453-1971 İdari-Siyasi)*, İsmail Akgün Matb., İstanbul 1971.

DİZİN

A

Abdurrahman Vefik Bey, 34, 116
Abdülaziz, 103, 163, 228
Abdülhamid II, 69, 73, 95, 158,
167, 171, 190, 229
Abdülmecid, 44
Abdürrezak Bedirhan Bey, 172
Abidin Paşa, 90
Adana, 29, 82, 87, 88, 90, 111, 186,
187, 195, 218
Adem-i Merkeziyet, 49, 51, 56, 66,
68, 133, 174, 235
Ahilik, 13
Ahmed Cevdet Paşa, 50
Ahmet Vefik Paşa, 46, 77, 95, 96,
145, 168, 169, 170, 193
Ahmet Lütü Efendi, 109, 154
Ahmet Rasim, 46, 59
Akdeniz Kenti, 123
Aleksandr II, 24, 25
Ali Paşa, 177, 213
Almanya, 2, 3
Alphonse de Lamartine, 147
Altıncı Daire-i Belediye, 32, 142,
146, 147, 150, 154, 171, 201,
204, 226
Amasra, 30, 31

Amasya, 42, 45, 79, 80, 135, 137,
166, 188, 219
Anayasa 1876, 70
Anayasa 1921, 236, 237
Andreyeviç Tolstoy, 27
Angarya, 70, 80, 88, 89, 93, 99, 112,
115, 162
Ankara, 9, 12, 16, 42, 44, 50, 51, 64,
67, 69, 77, 80, 87, 88, 89, 90,
92, 95, 104, 106, 107, 110,
123, 133, 146, 152, 200, 207,
213, 219, 236, 246, 271
Avram Camondo, 142, 149
Avrupa kumpanyaları, 31
Avusturya, 3, 18, 21, 37, 52, 56, 57,
60, 62, 67, 85, 94, 103, 149,
232
Avusturya Macaristan, 56, 57, 62,
67, 103
Ayak Naibi, 127
Ayan Meclisi, 94, 95
Aydın, 29, 107, 132, 182
Aydın Demiryolu Şirketi, 182

B

Babîâli, 24, 25, 33, 34, 36, 38, 40,
41, 43, 46, 47, 51, 57, 62, 63,
66, 67, 69, 70, 73, 74, 76, 77,
78, 80, 81, 84, 87, 92, 103,

111, 116, 126, 136, 137, 150,
159, 164, 166, 175, 177, 181,
193, 202, 203, 223

Bağdat, 6, 29, 32, 58, 61, 76, 89, 94,
176, 178, 183, 185, 186, 187,
190, 223, 224, 233

Bağdat demiryolu, 223

Bakırköy Belediye Dairesi, 174

Balkan Şehirleri, 13, 14, 15, 130

Bartın Belediye Dairesi, 187

Basra, 29, 89, 199

Belçika Tramvay Şirketi, 183

Berlin Kongresi, 66, 67, 68, 105,
191

Beyrut, 32, 52, 53, 112, 161, 176,
193, 233

Blaque, 149, 156, 159, 171

Bosna, 14, 15, 51, 54, 55, 57, 62, 66,
67, 78, 103, 104

Britanya, 2, 3, 149, 151

Bursa, 40, 73, 76, 79, 95, 156, 168,
222, 257

C

Cebel-i Lübnan, 52, 53, 54, 65, 69

Celal Esat Arseven, 173

Cemal Paşa, 53

Cengiz Orhonlu, 204, 205

Ceride-i Havadis, 207, 211

Charles Texier, 189

Cizye, 14

Çorum, 42, 203

D

David Paşa, 69

Demogerentos, 14

Derbentçilik, 17, 89

Dersaadet Belediye Kanunu, 7, 158,
159, 161, 166, 167, 169

Dersaadet Tramvay Şirketi, 234

Devlet Salnamesi, 171

Diyarbakır, 81, 190, 205

Dolmabahçe Sarayı, 229

E

E. Blaque, 149, 156, 159, 171

Ebniye-yi Hassa Müdüriyeti, 151,
201

Edirne, 54, 57, 69, 77, 78, 85, 106,
185, 192, 257

Edirne Antlaşması, 69

Eduard von Klaezl, 18

Engelhardt, 45, 74, 85

Ermeni Gregoryen Kilisesi, 78

Erzurum, 55, 57, 76, 87, 94, 106,
193, 205

Esnaf kethüdalığı, 12, 128, 129,
210, 226

Eyalet Meclisi, 44

F

Fatma Aliye Hanım, 50

Fenerli Rum Beyleri, 15, 69

Fener Patrikhanesi, 49

Fevaid-i Osmaniye, 233

Fevaid-i Osmaniye Vapur
Kumpanyası, 233

Fransa, 2, 3, 18, 36, 49, 52, 55, 67,
69, 74, 142, 149, 172

Fuad Paşa, 50

G

Galata Bankerleri, 163

Girit, 67, 68, 69, 104

Girit Vilâyeti Nizamnamesi, 68

Gleb Uspenski, 25

Galiç Volin Düklüğü, 3

Gülhane Fermanı, 16

György Dosza, 14

György Dosza köylü ayaklanmaları,
14

H

Hacı Hasan Bey, 141

Haleb, 29, 55, 57, 76, 88, 97, 117,
180, 193, 196, 220

Haliç Dersaadet Şirketi, 233

Halil Rıfat Paşa, 90

Hicaz, 65, 70, 89, 223

Hürriyet ve İtilaf, 174

I-İ

Islahat Fermanı, 6, 20, 47, 48, 49,
50, 51, 56, 78, 86, 182, 202

İbni Batuta, 13

İdare-i Nevahi Nizamnamesi, 103,
104, 105

İdare-yi Umumiye-yi Vilayat
Nizamnamesi, 22

İnalcık, 16, 21, 34, 36, 39, 42, 43,
44, 45, 130, 210, 220

İntizam-ı Şehir Komisyonu, 142,
146

İrade-i seniyye, 41, 111, 142, 208,
228

İsmail Hakkı Bey, 91, 105, 114, 133

İstanbul Konferansı, 94

İstanbul Şehremaneti, 7, 135, 139,
155, 159, 161, 170, 178, 186,
201, 204, 208, 214, 216, 224,
231

İstanbul Şirket-i Tenviriye-yi
Umumî, 229

İtalya, 2, 3

İttihad ve Terakki, 64, 83, 159, 173,
174

İzmir, 29, 30, 32, 41, 69, 77, 112,
125, 161, 165, 177, 182, 183,
188, 190, 205, 206, 207, 211,
212, 221, 223, 230, 231, 232,
233

İzmir Körfez Vapur Şirketi, 183

K

Kahire, 6

Kanun-u Esasî, 94, 95, 96, 97, 105,
122, 167, 169, 194

Kastamonu, 19, 77, 87, 89, 95, 96,
107, 109, 110, 192, 195

Kıbrıs, 14, 32

Kıbrıslı Mehmet paşa, 52, 150

Kırım Savaşı, 46, 135
Kütahya, 42

L

Lala Şahin Paşa, 62
Layard Henry, 87, 94, 97
Leopold, 3
Lord Salisbury, 87
Lübnan, 6, 13, 52, 53, 54, 63, 65,
66, 69
Lloyd Kumpanyası, 183, 233

M

Mahmud, 69, 103, 109, 110, 111,
122, 130, 131, 162, 201, 219
Mahmud Nedim Paşa, 103
Mal sandıkları, 34, 45, 75, 189
Mans Komünü, 2
Maraş, 29, 79, 80, 111, 183, 223
Mazhar Paşa, 162, 171, 172
Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye, 20, 34,
35, 255, 259
Meclis-i Ali-yi Tanzimat, 147, 135,
153
Meclis-i Mahsus-u Vükelâ, 210
Meclis-i Mebusan, 7, 13, 22, 85, 92,
95, 97, 98, 104, 107, 117, 145,
167, 180, 191, 223, 231
Meclis-i Tefrik, 82, 83, 84
Meclis-i Umumî-yi Sıhhiye, 219
Meclis-i Vala, 13
Meclis-i Vükela, 104, 136

Mehmed Ali Paşa, 177
Mehmed Fuat Paşa, 177
Mehmet Tevfik Bey, 73
Memleket Meclisleri, 44
Memleket Sandıkları, 60
Menafi-i Umumiye Sandıkları, 23
Meşveret Divanı, 34
Meşveret (İslami), 22
Mısır, 1, 66, 125
Midhat Paşa, 6, 23, 24, 54, 55, 57,
58, 59, 60, 61, 62, 71, 78, 80,
115, 152, 170, 176, 183, 185,
187, 188, 235, 246

Moltke, 217, 219
Mora Ayaklanması, 69
Moskopolis (Vokopoj), 15
Muhassıllık Meclisleri, 33, 34
Musa Çadircı, 44, 109, 110
Mustafa Reşid Paşa, 44, 132
Müfettiş-i Hükâm-ı Şer'iye, 64
Mütercim Rüşdü Paşa, 63
Müzakere Meclisi, 37

N

Nevşehirli İbrahim Paşa, 215
Nikitin Sergei, 184
Nikolai Tolstoy, 27
Niş İsyanı, 58
Nizamî Mahkemeler, 36, 64, 103,
153
Nizamname-yi Umumî, 143
Nizib Savaşı, 17
Novgorod, 3, 27

O

- Osman Nuri Bey, 133, 141, 161,
163, 166, 216, 229, 230
Osmanlı Rus Savaşı, 169, 184, 224,
204

P

- Paris Andlaşması, 48, 49, 103
Paris Kongresi, 47, 49
Pax Ottomana, 16
Perrot, 42
Prens Sabahattin, 235, 236

R

- Rıdvan Paşa, 159, 162, 172
Rıza Paşa, 44, 45
Roma Siteleri, 2
Rum Ortodoks Patrikhanesi, 124
Ruşçuk, 58, 59, 60, 183, 222

- Rusya, 3, 5, 21, 23, 25, 26, 27, 51,
52, 56, 60, 62, 67, 69, 74, 85,
90, 93, 94, 96, 103, 104, 125

S

- Sabah, 156, 171, 193, 206, 219, 222,
224, 227, 228, 230, 231
Sadaret Hükümü, 116, 137
Sadrazam Rüşdü Paşa, 52
Said Paşa, 167, 157
Sakız, 15, 41, 257
Salih Paşa, 135, 137, 141
Savfet Paşa, 87

Scalieri, 55, 56

Selanik, 14, 92, 166

Selim III, 162

Server Paşa, 161, 234

Sisam, 13, 67, 69

Sivas, 45, 79, 87, 90, 96, 115, 195,
214

Siyasal Katılma, 15, 18, 24

Sosyal Yardım, 214, 222, 223, 235

Su İdaresi, 162, 204, 231

Suriye Buhranı, 51

Suyolcular Ocağı, 204

Ş

Şam, 55, 176, 177, 187, 229, 233,
234

Şehir Kavasları, 140

Şehir Meclisi, 135, 137, 138, 141,
163, 164

Şehir Kethüdalığı, 14

Şirazlı Sadi, 11

Şirket-i Hayriye, 233

Şura-yı Devlet, 62, 96, 152, 156,
161

T

Takvim-i Vekâyi, 92, 171, 181, 188

Tanzimat fermanı, 50

Tarabya Belediye Dairesi, 171

Tarık-i Hususiyye, 91

Tarık-i Sultaniyye, 91

Tayyar paşa, 42

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 236

Tetkik Meclisi, 180
 Terkos Su Şirketi, 231
 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 190
 T. Gautier, 217, 218, 223, 233
 Todorova Maria, 60
 Tokat, 43
 Topuzlu Cemil Paşa, 143, 156, 157,
 164, 173, 174, 178, 205, 209,
 226
 Trablusgarb, 57, 78, 89
 Tulumba Divanı, 217
 Tuna, 6, 15, 23, 29, 32, 47, 54, 55,
 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 66,
 67, 78, 93, 110, 115, 176, 178,
 183, 184, 185, 188, 189, 199,
 211, 222, 224, 233, 263
 Tuna Vilâyeti Nizamnamesi, 58
 Tunus, 33
 Turan Şerafettin, 200
 Turuk ve Ebniye Nizamnamesi,
 152, 203
 Tünel İşletmesi, 233

V

Varna, 52, 59, 183
 Vilâyet İdare Meclisi, 63, 72, 95

Vilâyetler Belediye Kanunu, 190,
 191, 192
 Vilâyet Meclisleri, 22, 81, 85, 93, 97
 Vilâyet Nizamnamesi (1864) 21, 22,
 34, 55, 64, 100, 110, 111, 112,
 115, 177
 Vilâyet Nizamnamesi (1871) 20, 22,
 40, 53, 62, 64, 100, 101, 113, 179,
 190
 Vilâyet Umumi Meclisi, 73, 91, 181
 Viyana, 3, 15, 47, 49, 185, 190, 202,
 203
 Viyana Protokolü, 47, 202, 203

Y

Yahudi Köprüsü, 142
 Yeniçerilik, 109, 130
 Yozgat, 106, 107
 Yunanistan, 13, 68, 69
 Yunan isyanı (1825), 67
 Yunan Polisi, 1

Z

Zemstvolar, 25, 26
 Ziraat Bankası, 189
 Ziya Gökalp, 235
 Ziya Paşa, 80, 188

EKLER

تاریخ: ۱۳۰۲/۱۰/۱۵
مکان: تهران
موضوع: درخواست مرخصی

[illegible]

— ۱۷۷ —

EK I

Muhassıl Meclisleri azalığına seçileceklerin sahip olacakları niteliklere ve bunların talimat gereği kur'a usûlü ile seçileceklerine dâir Sadâret makamının arz tezkiresi (Başbakanlık Osmanlı Arşivi, Cevdet Dahiliye, 23 Safer 1256/26 Nisan 1840) tarih ve Nr. 16602)... (Fot. 1)

Sa'âdetlü, mekremetlü, mürüvvetlü karındaş-ı a'azz u ekremim mîr-i muhterem hazretleri,

Muahharen vârid olan ta'limât-ı seniyye zeylinde ahâli-i memleket tarafından a'-zâlığa intihâb olunacak kesân-ı memleketin en a'kal ve erşedi ve afif ve aslahı olmak ve oldukça umur-u devlet ve ahvâl-i memlekete vâkıf ve âşinâ bulunmak lâzım geleceğinden bu evsâf ile muttasıf bulunub da a'zâlığa tâlib olanlardan büyük şehir ve kasabâtda haylice zat bulunacağından, bunlardan kur'a-i meşrû'anın icrâsiyle a'zây-ı meclis ta'yîn olunması ta'limât-ı seniyyede muharrer ve mezkûr ise de, bazı büyük şehir ve kasabalar da maaş almağa ve kendisi dâhil-i meclis olarak etrafa tafrâ satmağa hâşeşker pek çok âdem bulunageldiğine ve bu makulelerin ahâli-i memlekettten tarafdârları dahî olarak bir takım âdem istishâb ve ol vechile meclis a'zâlığına yazılacağı ve bi't-tesâdüf bu makulelerin bir kaçına kur'a isabet ederek meclise a'zâ nâmiyle ta'yîn olundukları takdirde, ancak kendi cerr ü menfaatlerini gözedüb ne umûr-ı devlet-i aliyye ve ne ahvâlî fukaraya havâle-i sem' ve itibâr itmiyeceklerine nazaran Tanzimat-ı Hayriyenin ber vefk-i dilhân-i âli hüsn-i tesviyesi düşvâr ve mukaddem dâhil-i meclis olanlar cümlemin re'yi munzam olarak a'zâlığa ta'yîn olunmuş ve şimdiye kadar akd olunan meclis günlerinde bulunarak sıdk u istikamet üzere hareket edecekleri dahî anlaşılmış ve ol vechile kur'a usûlüne adem-i riâyetle tertib olunan a'zâların ibkâları ve yahud kur'a usûlüne riayeten tekrar tanzim olunmuş şerefsünûh edecek irâde-i aliyyenin taraflarına iş'ân husûsu bazı muhas-silîn taraflarından inhâ olunmakda bulunmuş olacağından keyfiyyet ba-takrîr lede'l-arz ol bâbda Meclis-i Ahkâm-ı Adliyyede tanzim olunan mazbata, meclis-i umûmîde ba' de'l-kıra'et bu misullü esaslı nizâmât ve kavânîn-i mevzû'anın laynkiyle te'sisi ve istikrarı ve yoluyla tanzimi icâbına mebnî kur'a usul-i meşrû'ası mukaddemce bi'l müzakere tensib olunmuş olacağından şimdi zikr olunan a'zânın kur'a usûlüne tatbik olunmaksızın icrâ ve ibkâsı câiz olmadığına ve o makule hânedân-ı memlekettten olub uygunsuzluğu mücerrib olan vücûh velev muteber olsa bile anlar müstesna olmak üzere, ma'ada es-hâb-ı emlâk ve akardan bulunanların a'zâlığa nizâm ve kur'a usûlü vechile intihabı lâzım geleceğine binâen bâdemâ her bir hususun ta'limât-ı seniyyede muharrer ve mezkûr olacağı vechile icrası ve bu makule yolsuz inhâ ve hilâf-ı irâde-i seniyye harekete itirâ idenlerin bundan böyle te'dibât-ı lâyıkalının icrâ olunması husûsu tezekkür ve tensib olarak hâkpâ-i hümayûn-ı hazret-i şâhânen lede'l-istizân ol vechile iktizâsının icrası husûsuna irâde-i seniyye-i şâhâne müteallik buyurulmuş ve mucibince keyfiyet-i irâde-i seniyye bi'l-cümle muhassilîne yazılmış olmağla, cenâb-ı sa'âdetlerinin dahî ma'lûmâtları olmak ve ol vechile harekete himmet buyurulmak için... mahsûsa tahrîr ve tesyîr kılındı.

EK II

Sakız cezîresi Muhassıllık Meclisine seçilen üyelerin ve metropolidin kendilerine fazla maaş bağlattıklarına dâir Sadâret makamının arz tezkiresi (Başbakanlık Osmanlı Arşivi, İrâde-Dâhiliye, 4 Şevval 1256/29 Kasım 1840 tarih ve 397 sıra numaralı) (Fot. 2).

Seniyyü'l-hümâ, kerîmü's-şimâ, devletlü, inâyetlü, âtufetlu oğlum efendim hazretleri,

Sâye-i şevket-vâye-i hazret-i şâhâne memâlik-i mahruse-i mülûkânede icrâ buyurulmakta olan Tanzîmât-ı Hayriyye usûl-i mehâsin şumûllü iktizâsınca. Sakız cezîresinde dahî intihâb ve ta'yîn kılınan a'zâ-i meclisin esâmî ve maaşlarını mübeyyin pusulası Sakız Muhassılı İsmail Bey bendeleri tarafından irsâl ve takdim olunmuş olduğundan icrây-ı iktizâsı istizânma dâir Mâliye Nâzırı Saadetlü Efendi bendelerinin bir kıt'a takrîri geçen gün akd olunan meclis-i umûmîde lede'l-kıra'et zikr olunan pusulada, a'zâ-i meclisin maaşı sırasında metropolide dahî üç yüz elli gurus terkîm olunmuş olub, halbuki taşrada bulunan metropolidlerin milletçe vâridat-ı mahsûsası olduğundan anlara meclisden dolayı başkaca maaş tahsisî pek de icâb itmeyeceğinden maadâ, ahâliiden a'zâlûğa ta'yîn olunmakda olan bazılarının maaşları dahî ziyâdece görünmekde olduğuna ve sâye-i ma'delet-vâye-i cenâb-ı mülûkânede Tanzîmât-ı Hayriyye'nin te'sisi ve icrâsından murad-ı merâhim-i hazret-i pâdişâhî mücerred fukarayı ibâd ve ahâli-i bilâdın bilâ-mucib bir takım mesârif-i zâide ve mevâdd-ı zalemiyeden vikayesiyle istihsal-i emn ü asayiş niyyet-i mehâsin-i menkıbetinden ibâret ve o makule vücûh-ı ahâli meclis münâsebetiyle büsbütün işlerinden kalmayacakları dahî zâhir ve müsbet idüğine mebnî işbu inâyet-i celile-i şahaneye teşekküren o misullüler maaşları hususunda râdde-i i'tidâlden tecâvüz itmemek suretini gözetmek dahî vikaye-i emvâl-i mîriye farizasınca müretteb-i uhde-i sadakatleri olduğundan, bu hususun her bir mahalde râdde-i müsâvatda olmak üzere hüsn-i sûreti lede'l-tezekkür meselâ Edirne ve Bursa ve sair buna mümâsil bazı mevaki'-i cesîmede mer'iyül'hâtır bulunan vücûhun meclis a'zâlığına memûriyet-ı takdirinde o misillülerin hal ve haysiyetine göre bu tarafda meclisce tensib ve irâde buyurulacak mikdar maaş olunmak üzere sair mahallerde tertib olunan meclisler a'zâsına yüz kuruşdan nihâyet beşyüz kuruşdan maaş tahsis olunup, ziyâdeye tecâvüz etmemek üzere iktizâsının icrâsı tensib olunmuş olmakla muvâfık-ı irâde-i seniyye-i hazret-i mülûkâne buyurulur ise, ber vech-i muharrer icrây-ı muktezâsına mübâşeret olunacağı zikr olunan takrîr ile pusula manzûr-ı âli-i hazret-i şâhâne buyurulmak üzere sûy-ı vâlâ-i müşirilerine irsâl kılınmış olduğu beyâniyle tezkire-i senâverî terkimine ibtidâr olundu efendim.

Derkenar: Tezkirenin Pâdişâha takdim kılındığını ve tasdikini bildiren Mabeyn şerhi.

EK III

Memleket meclislerinde üye olan metropolid ve kocabaşı'larına, diğer üyelerce yapılagelen hakaretlerin men edilmesine dair Sadâret makamının arz tezkiresi (Başbakanlık Osmanlı Arşivi, İrade-Meclis-i Vâlâ, 19 Zi'l-ka'de 1256 12 Ocak 1841, tarihli ve 226 sıra Nr.lı... (Fot. 3).

Seniyyü'l-hümâ, kerîmü's-simâ, devletlû, âtîfetlû, übbebetlû Efendim Hazretleri,

Tanzîmât-ı Hayriyye iktizâsınca te'sis buyurulan memleket meclislerine dâhil olan metropolid ve kocabaşılar her ne arz ve ifâde iderler ise, şâir a'zâlar hiçe saymak ve ba'zı da'vâları dahî dücâr-ı su'ûbet olmak misillû muâmelât vukû'bulmakda olduğu, bu def'a Rum Patriği tarafından takrîr takdîmile inhâ ve ifâde olunmuş ve keyfiyet Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'ye havâle kılınmış olduğundan, olbâbda mütâleât-ı vâkî'ayı mutazammın Meclis-i Vâlây-ı mezkûr tarafından kaleme alınmış olan bir kıt'a mazbata işbu şehri Zil-ka'deti's-şerîfenin onuncu pazar günü akdolunan meclis-i umûmîde lede'l-kırâ'at vâkî'a, mazbata-ı mezkûrede gösterildiği üzere Memâlik-i mahruse-i şâhânedede mutavattın sunûf ı teb'a-ı saltanat-ı seniyye haklarında bilâ istisna muâmele-i mütesâviyye ve usûl-i adliyyenin icrâsile bi'l-vücûh asâyîş-i hâl ve ârâmiş-i bâlleri vesâilinin istikmâlî şime-i celile-i raiyyet-perverî iktizâsından ve bi-tahsîsi usûl-i madelet-şümûl-i cedide muktezâsından olduğuna ve her bir memleket milel-i erba'anın kangısından bulunur ise içlerinden kendü muhtar ve müntehabları olan metropolid vesâirenin ber-mucib-i Tanzîmât-ı Hayriyye, memleket meclislerine vaz' olunmalarından murâd-ı âli dahî hüsn-i usûl-i niyyet-i adliyyesinden ibâret bulunduğuna mebnî, memleket meclislerine dâhil bulunan o makule metropolid vesâirenin a'zâdan ma'dud olmaları cihetile ifâdât-ı vâkî'aları meclisler taraflarından bi'l-istimâ telâhuk-ı efkâr ile beyne'l- a'zâ usûl-i hakkaniyet ve ma'delet-i seniyyeye tevfikân hüsn-i tesviye ve tanzîm olunması ve hukuk-ı şer'îye dâir olan da'vâlar dahî, gâdr ve himâyeden âri olarak bervech-i şerî'at-ı garrâ fasl ve hasm-ı muddeâ kılınması hususlarının bilcümle muhassılîne bildirilmesi Meclisce dahî tensîb olunmuş ve manzûr-ı âlî-i şâhâne buyurulmak için zikr olunan mazbata ile takrîr sûy-i vâlây-ı müşîrîlerine ırsâl kılınmış olmağla muvâfık-ı irâde-i seniyye-i mülûkâne buyurulur ise ol vechile icrây-ı iktizâsına ibtidâr olunacağı beyânile tezkire-i senâverî terkîm kılındı efendim.

Derkenarı: tezkirenin arz ve tasdik olduğuna dâir Mabeyn şerhi

EK IV

Selânik Vilâyeti Meclis-i Umumî'sine Börice Sancağından gelen dört meclis üyesine harcırah verilmesine dair Sadâret makamının arz tezkiresi, Başbakanlık Osmanlı Arşivi, İrade-Dahiliye, 11 Ramazan 1289 (12 Kasım 1872) tarihli ve 45831 sıra nr. lı). (Fot. 4).

Atûfetli Efendim Hazretleri,

Selânik Vilâyetinde teşkil olunan Meclis-i Umûmî'ye Görice Sancağından i'zâm kılınmış olan dört nefer a'zâya biner kuruş hesâbıyla i'tâsı lâzım gelen dört bin gurus harcırâhın bûdce hâricinde kalan mesârif-i zarûriye cümlesine idhâl olunmak üzere tesviyesi istîzânına dâir Maliye Nezâret-i Celîlesinin takrîri leffen arz ve takdîm kılınmış olmağla, mucibince ifây-ı muktezâsı hakkında emr ü fermân-ı hümayûn-ı Hazret-i Şehriyârî her ne vechile müteallik ve şerefsünûh buyurulur ise müktezây-ı âlisi icrâ olunacağı ifâdesiyle tezkire-i senâverî terkîm olundu efendim.

Fî 11 Ramazan sene 289.

Derkenarı; tezkirenin tesdik olunduğuna dair Mabeyn şerhi.

EK V

Tuna Vilâyeti Tulca Sancağı Mecidiye Kazasına bağlı Körçeşme köyündeki muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri seçiminin sonuçlarını bildiren mazbata. Matbu, orijinal büyüklüğü 41 x 27,5 cm. (Başbakanlık Osmanlı Arşivi, Cevdet-Dahiliye, Mart 1291 (1874) tarihli ve 6016 sıra nr.lı). (Fot. 5).

Mühür

Kaymakam-ı Kazây-ı

Mecidiye

Tuna Vilâyeti dahilinde Tulca Sancağında vaki' Mahmudiye kazasına muzaf Körçeşme karyesi muhtarlığıyla ihtiyar meclisi a'zâlığına işbu ikiyüz doksan bir senesi Martından itibaren köyce intihâb eylediğimiz kimselerin asâmisini mübeyyin varakadır.

Muhtarlar için ibkâ' ve müceddeden intihab olunanlar:

Muhtar-ı sâni

Muhtar-ı evvel

İmam

Alim Ağa

Hacı Bekir Ağa

Abdülhay Efendi

İhtiyar meclisi a'zâlığına ibkâ' ve müceddeden intihab olunanlar:

a'zâ

a'zâ

a'zâ

a'zâ

a'zâ

Baybörü

Tinali

Hacıbol

Seyyid

Hüseyyin

a'zâ

a'zâ

a'zâ

a'zâ

Hacı Murad

Canbek

Abdullah

Sakin olduğumuz Körçeşme karyesi muhtarlığıyla ihtiyar meclisi a'zâlığına ibkâ' ve müceddeden intihâb eylediğimiz kimselerin isimleri bâlâda tahrîr olunmuş olduğunu müş'ir işbu varaka kazâmız hükûmetine itâ kılındı.

Fî Mart sene 1291.

[illegible]

EK VIa

Tarabya'da bir belediye dâiresi kurulması için semt sâkinlerinin yaptıkları mü-raacaat üzerine, Bâb-ı âlî'de Meclis-i Valâ'nın kararını bildiren 11 Rebi'ü'l-evvel 1281/14 Ağustos 1864 tarihli meclis mazbatası (Başbakanlık Arşivi, İrade-Meclis-i Valâ, sıra numarası: 23292). (Fot. 6).

Tarabya'da bir dâire-i belediye teşkiline müsa'ade-i seniyye şâyân buyurulması istidasına dâir Tarabya müteberân-ı ahâlisi taraflarından takdim olunan arz-ı hâl ve dâirenin sûret-i teşkili ve idâresini mübeyyin elli iki maddeyi şâmil, tanzim kılınan nizâmnâme lâyihası tercümesi, Meclis-i Valâ'ya havâle buyurulmuş olduğundan, Altıncı Dâire riyâset-i behiyyesi ile lede'l-muhâbere gelen cevâbda lâviha-i mezkûre-nin ekser mahalleri Altıncı Dâire nizâmât-ı esâsiyyesine tatbiken kaleme alunub bazı yerlerinde görülen ta'dilât dahî pek yolunda ve muvâfık-ı maslahat ise de dâire-i belediyye nizâmâtının bir sıyakda bulunması mesâlih-in hüsn-i cereyanını mucib ola-cağına ve Altıncı Dâire nizâmâtı zaten noksan olarak tecârib-i vâkı'a ile bazılarının dahî ta'dil ve tashihine lüzûm-ı kavî görünmekle, icâb-ı derdest-i icrâ bulunduğuna mebrû, yapılacak ta'dilât üzerine irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişâhî şerefsüdüunda Tarabya dâiresi nizâmnâmesi dahî ana göre tashih olunmak üzere şimdiden Tara-bya dâiresinin küşâdı merhûn-ı müsâ'ade-i seniyye idüğü beyân olunmağla lâyiha-i merkûme dâire-i kavânin ve nizâmâtda kırâ'et ve mütâleale olundu. Sâye-i şevketvâ-ye-i hazret-i pâdişâhide Tarabya'da dahî bir dâire-i belediyye teşkili hâlinde hâsıl olacak tanzimât ve tenzilât sebebiyle ezser-nev ma'muriyeti ve ahâli-i mutavattı-nasınca dahî husfil-i huzur ve istirahatı mucib olacağı cihetle fevâid ve mehasinâtı istilzam edeceğinden ve bunun asıl şâyân-i dikkat mahall-i icraat ve faaliyetdan saltanat-ı seniyyeye ve oranın fukara-i ahâlisine bâr olacak hâl ve hareket vuku'a ge-lememesi kazıyyesi olarak, lâyiha-i merkûmede dâire bütçesi hudûdunu tecâvûzden ictinad ile istikraz etmiyeceği ve icâre-i seneviyyesi beşyüz kuruşu tecâvûz itmeyen fukara hâileleri, dâhil-i vergi olmayacağı misüllü vergi-i âdi yüzde iki olub fevka'l-a-de vergi dahî yüzde üçü tecâvûz eylemeyeceği keyfiyatı munderic bulunduğundan ve riyâset-i müşârimileyhanın cevâbına göre Altıncı Dâire nizâmâtınca derdest-i icrâ bulunan ta'dilât üzerine Tarabya dâiresi nizâmâtı dahî tashih edileceği cihetle bu nizâmnâme muvakkat birşey demek olduğundan lâyiha-i merkûmenin bazı mahal-leri bi'ttashih pişgâh-ı sami-yi vekâlet-penâhîlerine takdim kılınmış olmağın re'y-i zerrin-i isabet-karın-ı âsafânelerine tevâfuk eylediği halde ber-muceb-i layihâ teşkil kılınacak dâire-i belediye meclisi için iktizâ eden a'zâ Tarabya'nın eshâb-ı emlâk ve müteberân-ı ahâlisinden olarak ba'dehu intihâb ve tayin olunmak üzere, evvel emirde riyâsetine yine müteberân-ı ahâlden münâsib bir zâtın bi-l-intihâb nasb ve ta'yin buyurulması lâzım geleceği tezekkür ve tahattur olunmuş ise de herhalde emr ü fermân hazret-i men lehü-l-emrindir.

EK VIb

Tarabya'da daire-yi belediyye teşkilini havî arz tezkiresi ve mabeyn-i hümayundan derkenar Başk. Arşivi İrade-Meclis-i Valâ Nr: 23292 fi 24 Rebiülevvel 1281/27 Ağustos 1864 tarihli

Atufetlu efendim hazretleri,

Tarabya'da bir daire-yi belediyye teşkili istida'sına havî, Tarabya müteberan-ı ehalisi taraflarından verilen varaka ile bunun suret-i teşkili ve idaresini mûbeyyin tanzim olunmuş olan nizamname layihası üzerine kavanîn ve nizamât dairesinden kaleme alınmış olan mazbata takimiyle arz ve takdim kılındı. Me-alinden müstebân olduğu vechiyle, işbu bu dairenin teşekkülü esbab-ı memuriyetden olarak, ezher-i cihet-i fevâid ve muhsenatı mucib olub ve zikr olunan layihanın mevadd-ı mündercesi dahi yolunda bulunub, şukadar ki, Altıncı Daire nizamatinca derdest-i icra bulunan tadilât üzerine Tarabya dairesi nizamâtı dahi tashih edileceği cihetle, bu nizamname muvakkat bir şey demek olduğundan; lâyiha-yı mezkûrenin bazı mahalleri tashih olunmuş olmağın; ber mucib-i lâyiha teşekkül edecek daire-yi belediyye meclisi için iktiza eden a'za Tarabya'nın ashab-ı emlâk ve muteberan-ı ahalisinden olarak badehu intihab ve ta'yin olunmak üzere, evvelemirde riyasetin yine ahaliden bir muteber zata ihale olunması lazım geleceği tezekkür kılınmış ve riyaset-i mezkûreye tahrirat-ı Hariciyye müdiri saadetli Ebro Efendi tahattür olunub bu dairenin teşekkülü ahalinin talebi üzerine vuku'bulduğu misüllü ashab-ı ihtiyacın teklifatdan müstesna tutulması ve daire-i iktidarından hariç işlere girmeyib, hâzinece dahi bir gûna muavenet ve taahhüd vuku'a gelmesi gibi takayyüdat dahi ta'yin kılındığından bir gûna mazarratı olmamakla beraber, memuriyetçe manafî ve fevâidi dahi mucib görünmüş ise de olbabda hernevechiyle emr u ferman-ı isabet beyan-ı hazret-i Şehinşahî müteallik ve şerefsudur buyurulur ise, mukteza-yi Âlisi icra olunacağı beyaniyle tezkire-yi senaverî terkîm olundu efendim, fi 24 Rebiyulahir 1281.

ma'ruz-u çakerî kemîneleridir ki:

reside-i dest-i ta'zîm olan işbu tezkire-yi samîye-yi Asafaneleriyle evrak-ı ma'ruza, manzur-u mealimevfur-u Hazret-i Şehriyârî buyurulmuş ve tezekkür ve istizan olunduğu vechiyle Meclis-i mezkûrun evvel emirde riyasetin efendi-yi mumaileyhe ihalesi müteallik buyurulan emr u irade-yi seniyye-yi hazret-şehinşahîmantuk-u münîfinden olarak evrak-ı merkume yine savb-ı samî-yi sadaretpenahilerine iade kılınmış olmağla olbabda emr u ferman hazret-i veliyyülemrindir.

Fi 25 rebiulevvel 1281

[illegible][illegible]

EK VII

Mamuret'ul Aziz dahilinde bazı sancaklar devair-ı belediyesi memurlarının maaşlarına dair Islahat Komisyonunca yazılan, 6 Safer 1289/15 Nisan 1872 tarihli komisyon mazbatası, Başb. Arş., İrade-Dahiliye tesnifi. Sene 1289, Sıra no: 45103. (Fot. 7).

Mâliye Nezâret-i celîlesinin 27 Muharrem sene 289 tarihinde komisyon-ı âcizânemize havâle buyurulan tezkiresi kıra'at ve mütâlea olundu.

Hulâsa-i meâli: Ma'mûretü'l-azîz sancağına muzâf Keban-mâ'deni ve Arapgir ve Palu* ve Çârsancak kazâları dâire-i belediyye meclisleri kitâbetlerine seksen altı senesi Kânûnîsânisi ibtidâsından i'tibâren şehri ikişeryüzellişer ve sandık emânetlerine ikişeryüz gurus maaşlarla Ali ve Ali Rıza ve Ahmed ve Bekir ve Süleyman Efendiler ta'yin olunmuş ve odacılıklarına yüzer gurus maaşla mahallerince intihâb olunan kesân dahî o tarihten berü istihdâm olunmakda bulunmuş olduklarından ve mecâlis-i belediyyede nihayet mâhiye beşyüz gurusu geçmemek üzere birer kâtib ve yine ol mikdâr maaşla birer sandık emini ve yüzelli gurus maaşla birer dâire hizmetçisi istihdamına Vilâyet Ta'limatının altıncı bendi müsâ'id bulunduğundan zikir olunan beledi meclisleri kâtib ve sandık emînleriyle dâire odacılarının tasdik-i me'mûriyetleriyle maaşlarının târih-i mezkûrdan i'tibâren tesviyesi istizânından ibâret bulunmuşdur.

İktizâsı lede'l-mütâlea, devâir-i belediyyenin ifây-ı umur-ı tahrîriyye ve hesâbiyyesi için birer muvazzaf kâtib ve sandık emini ta'yini ve birer nefer de dâire hizmetçisi istihdamı ta'limât-ı mezkûrede mûnderic olduğu gibi zikir olunan kazâlar beledi meclisleri kâtib ve sandık emînleriyle odacılarına tahsis gösterilen maaşlar dahî hadd-i nizâmîsini tecâvüz etmemiş olduğundan, mumâileyhimin tasdk-i me'muriyetleri muvâfık-ı maslahat görünmüş olmasına mebnî, ber muceb-i istizân mumâileyhimin seksen altı senesi Kanûnîsânisi ibtidâsından itibâren istihdâm ile maaşlarının zikir olunan dâireler vâridâtından tesviyesi zımnında mahalline icrây-ı tebligât olunması hususunun Nezâret-i müşarûnileyhaya emr ve iş'ârı tezekkür olunarak mezkûr tezkere leffen takdim kılınmağın ol bâbda emr ü ferman hazret-i veliyyülemrindir.

Fî 6 Safer sene 89 ve fî 22 Mart sene 88.

* Arz tezkiresinde "Palu" kazası yerine "Bayburt" kazasını zikrediliyor.

EK VIII

Pazar kurulması hakkında: Arz tezkiresi, Başb. Osmanlı Arşivi İrade-Dahiliye tasnifi (1281 senesi) 23 Şevval 1281 /20 Mart 1865 tarih ve 37039 Sıra Nr. lu, (Fot. 8).

Atûfetlû Efendim Hazretleri

Tulca Sancağında kâin Mahmudiye kasabasında ve Ankara Sancağında kâin Mihallıçık kazâsında Sinan Paşa vakfından olub münâsibet-i mevki'iyesi bulunan "Koyun ağılı" nâm mahalde Çarşamba günleri bazar ikamesi zımnında Defter Emânetine ve Ankara Vâliliğine hitâben iktizâ iden dört kıt'a emr-i alinin tasdiri husûsuna dâir Mâliye Nezâret-i celîlesinin iki kıt'a takrîri arz ve takdîm kılınmış olmağla ber muceb-i istizân icrây-ı iktizâsı hakkında her nevehile emr-i fermân-ı hümâyûn-ı hazret-i mülûkâne şeref-sünûh ve südur buyurulur ise, ana göre hareket olunacağı beyânile tezki-re-i senâveri terkîm kılındı efendim.

Fî 23 Şevval sene 1281.

Derkenarı tezkire'nin arz ve tasdik olunduğunu bildiren Mabeyn şerhi.

EK: IX

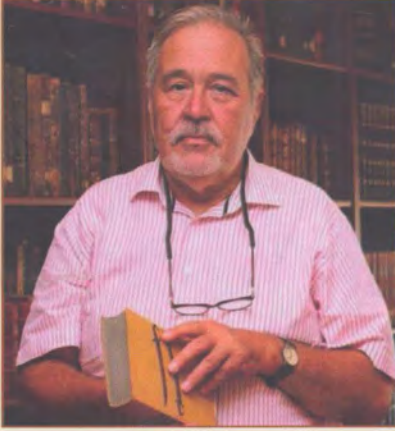
Ermeni milletinın mahallelerinde tanzim eyledikleri, harîk tulumbaları-na kumanda edenlere fes alâmeti talikine ruhsat itasını bildiren arz tezkiresi: 7 Zilhicce 1255/12 Şubat 1840 tarihli, Başb. Osmanlı Arş. 1255 yılı, İrade-Dahiliye tasnifi, Sıra No. 232. (Fot. 9).

Seniyyül'l-hümâ, kerîmüſ-ſimâ, devletlû, inâyetlû, âtufetlû oğlum efendim hazretleri,

Der-i Sa'âdetde ve Üsküdar ve Galata taraflarında kâin Ermeni mahalâtında hüdânekerde harîk vukû'unda derhal itfâsına sa'y ve gayret olunmak üzere Ermeni milleti tarafından kiliselerinde tanzîm olunmuş olan tulumbaların istihdam olunacak tulumbacılarını kumanda etmek zımnında ta'yin etmiş oldukları ikişer nefer me'mûrların bir gûna alâmetleri olmadığından, harîk mahallerinde me'mûrlar tarafından rencide ve tekdir olunmakda olduğuna binâen mersumlara bir nev'i alâmet olmak için kendü taraflarından imâl ildirilmiş olan fes nişânının talikine müsâ'ade-i seniyye erzân buyurulması husûsu Ermeni Patriki tarafından niyâz ve istidâ olunmuş olduğundan bahisle, mezkûr nişânlar taraf-ı saltanat-ı seniyyeden i'tâ buyurulduğu halde me'mûr-ı mersûmların imtiyazlarını mucib ve daha ziyâde işe yaramalarını müstevcib olacağı ifâdesine dâir devletlû Serasker Paşa hazretlerinin bir kıt'a tezkiresiyle nişân-ı mezkûrun bir aded nümûnesini manzûr-ı meâlî mevfûr-ı cenâb-ı hilâfet-penâhi buyurulmak üzere mersûl sûy-i sâmilere kılınmış olmağla ber-vech-i muharrer mezkûr nişânların taraf-ı saltanat-ı seniyyeden i'-tâsı muvâfık-ı irâde-i seniyye-i hazret-i mülûkâne buyurulur ise sûy-ı senâveriye iş'ârî menût-ı himmet-i behiyyeleridir efendim.

Derkenar : tezkirenin arz olunduğuna dâir Mabeyn şerhi.

İlber ORTAYLI



1947 yılında doğdu. İlk ve orta öğrenimini İstanbul ve Ankara'da tamamladı. 1965'te Ankara Atatürk Lisesi'nden mezun oldu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Tarih Bölümü'nü bitirdi. Viyana Üniversitesi'nde Slavistik ve Orientalistik okudu. Chicago Üniversitesi'nde yüksek lisans çalışmasını Prof. Dr. Halil İnalcık ile yaptı. "Tanzimat Sonrası Mahallî İdareler" ile doktor, 1979'da "Osmanlı İmparatorluğu'nda

Alman Nüfuzu" çalışmasıyla da doçent oldu. 1983'te istifa etti. Viyana, Cambridge, Oxford ve Tunus üniversitelerinde misafir öğretim üyeliğiyle birlikte seminerler ve konferanslar vermiştir. Yurt içinde ve yurt dışında, başta Osmanlı tarihinin 16.-19. yüzyılı ve Rusya tarihi konularında olmak üzere pek çok kitap ve makale yayımladı. 1989'da Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Tarihi bilim dalı başkanı olarak göreve başladı. Ortaylı, 2005-2012 yılları arasında Topkapı Sarayı Müzesi Başkanlığı görevini sürdürmüştür. 2002-2014 yılları arasında Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde Hukuk Tarihi dersleri veren Ortaylı, halen bu üniversitede öğretim üyesi olarak ders vermeye devam etmektedir. Almanca, İngilizce, İtalyanca, Rusça ve Farsça dillerini bilen Ortaylı, Türk Tarih Kurumu Şeref Üyesi, Uluslararası Osmanlı Etüdleri Komiteleri Yönetim Kurulu Üyesi, Avrupa ve İranoloji Cemiyeti Üyesidir.



ISBN: 978-975-16-1226-7



Fiyat: 25,00 TL