

Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası

Cengiz Sunay*

Özet: Bu yazıda, Modern Türk Yerel Yönetim Geleneğinin, klasik dönemdeki lonca, subaşılık, ihtisab, kadılık gibi kurumlardan, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye, Meclis-i Tanzimat, Şura-yı Devlet, Muhassıllık Meclisleri, Menaf-i Umumiye Sandıkları, Şehremaneti gibi kurumlara giden evrimi incelenmiş ve o dönem itibarıyla bu kurumsal dönüşümün önemi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Osmanlı merkezi yönetim yapılanmasının modernleşmesi evresindeki önemli kuruluşlar ve bu kuruluşların yerel yönetimlerin kurumsallaşması sürecindeki kılavuzluğu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Modernleşme, Osmanlı kurumları, Klasik dönem, Yerel yönetimler

Giriş

Yerel yönetim kuruluşları denildiğinde ilk akla gelen kuruluş; belediyedir. Hiç kuşkusuz bu durum onun en önemli yerel yönetim kuruluşu olmasından ileri gelir. Halkın yerel, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, Türk Belediyesinin ortaya çıkış sürecinde, ülkemiz özelinde yaşanan çok önemli gelişmelerin büyük bir etkisi vardır. Çöküş depresyonu içinde yaşayan bir imparatorluktaki, yönetici elitin yetkilerini sınırlar bir tarzda, yönetici konumundaki gücünü ve etkisini azaltma gibi bir eğilim içerisine girmesi o kadar kolay bir hadise değildir. Osmanlı bürokrasisinin padişahın önderliğinde kurmuş olduğu üçlü iktidar sacayağı (ilmiyye, kalemiyye ve seyfîyye), değişen iç ve dış gelişmeler nedeniyle bu iktidar kurgusu üzerinde önce küçük rötuşlar yapma biçiminde beliren bir değişme dönemine girdi. Ancak bu ufak tefek iyileştirmelerin çöküşü durduramadığının ortaya çıkmasıyla birlikte, eğitim modernleşmesinin ilk temsilcileri olan modern bürokrasinin mensupları, klasik usulde yetişmiş selefleriyle aralarında baş gösteren rekabetin de etkisiyle (Ortaylı, 1981: 229-234), o dönem için geniş çaplı olarak nitelendirilebilecek bir, batı-

* Cengiz Sunay, Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde Araştırma Görevlisidir.

dan, özellikle, merkezi erkin başatlığı üzerinde örgütlenmiş Fransız İdari sisteminden kurum ve kural ithali etme siyasetinin biçimlendirdiği yeni bir ıslahat programını yürürlüğe koydular. Bu çok önemli bir gelişmeydi. Çünkü bu idari sistem, Avrupa’da tamamen din dışı terimlerle ifadesini bulan ilk büyük sosyal ayaklanmanın bir ürünüydü ki (Lewis, 1996: 55) dinin siyasal sistemdeki belirleyiciliğinin başat olduğu bir devlette bu çok önemli bir değişmeyi ifade ediyordu.

Bu programın demokratik bir zeminde yürütüldüğünün söylenemeyeceği aşikar, ancak ülkenin koşulları ve genel entelektüel vasatının da böyle bir şey için olanaklı olmadığı da ortadaydı. Bu nedenle Türkiye’de kurumsal anlamda ortaya çıkan yeni yapılanmanın temel amacının siyasal kültüre demokratik bir form kazandırmak olmadığı şeklindeki bir ifadenin şimdilik tutarlı gözüktüğü söylenebilir. Osmanlıdaki birey, toplum ve devlet ilişkileri hakkında yapılan çalışmaların (Perinçek, 1986) bir çoğunda tekrarlanan etken devlet-edilgen birey tanımlaması hakkında burada yeni bir şey söylenmeyecektir. Ancak şu söylenebilir ki, Osmanlı toplum yapısı içinde, yukarıda tanımlanan pasif ilişki biçimine aykırılık gösterecek, hatta bu etkenlik-edilgenlik kurgusunu önemli ölçüde dumura uğratacak realiteler de mevcuttu (Kansu, 1994). Ülkemizde, tarihe intikal etmiş bir imparatorluğun yepyeni bakiyesi olma psikolojisinin yarattığı epistemik bir hastalık bulunduğu ve bu hastalığın en bariz belirtisinin; çoğu kez nesnellüğün önüne geçen ideolojik bir tarihçiliğin varlığıyla içkin olduğu yönündeki eleştirilerin, son yıllarda ortaya attığı yeni bir tartışmanın konusudur aslında bu. Eskiye karşı yeninin makbul sayıldığı genel modernist tavrın bu peşin hükümlü, kestirimci yaklaşımı ayrı bir yazının konusudur (Sunay, 2001: 181-205).

Bu yazıda Osmanlı yönetim yapılanmasının modernleşmesi evresindeki önemli kuruluşlar ve bu kuruluşların yerel yönetimlerin kurumlaşması sürecindeki kılavuzluğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Günümüz Türkiye’sindeki her olumsuzluğun ardındaki tarihselliği gören entelektüel bakışın, bugüne kadar kat edilen mesafede alınan yolun önemli bir kısmının Osmanlı mirası olduğunu görmesi de elzemdir. Her fenalığı Osmanlı mirasında ya da cumhuriyette görmek türündeki ifrat ve tefrit söyleminin artık geçerliliği kalmamıştır. Karar alma mekanizmalarının yerleşmesi her ne kadar artık çağdaş değerler haline gelmişse de, ülkemiz özelinde tarihten gelen bir çekincenin varlığı en azından anlaşılabilir gözükmemektedir. Çok uluslu bir imparatorluğun yerel düzeyde başlayan örgütlemelerin de etkisiyle dağılma sürecinin hızlanması, siyasal kültürümüzde müspet ya da menfi her örgütlenmeye karşı bakışı da tereddüt boyutu içine sokmuştur. Bu tereddüt cumhuriyetimizin kurulmasıyla birlikte bir ölçüde azalmış gibi gözükse de gerek 1925, 1930 Kürt İsyancıları, gerekse laisizm karşıtı akımların varlığı “*pireye kızıp, yorganı yakma*” özdeyişinde olduğu

gibi bir demokratik kısıtlılık halinin oluşmasına yol açmıştır. Ancak bu sebeplerden ortaya çıkan netice anlaşılır olduğu kadar rahatlatıcı değildir. Merkezi güç odaklarının sınıfsal çıkarlarının meşruiyetini hep bu tip tarihsel örnekleme başvurarak sağlamaları, toplumsal tabandan gelen siyasal taleplerin, siyasal çıktı beklentilerinin, tatmin edilememesi gibi bir olumsuzluğu ortaya çıkarmakta, bu taleplerin yasal örgütsel zeminde dile getirilememesi, özellikle etnisite farklılığı yüzünden ulusal birlik mitosuyla tolere edilemediğinden yeraltına itilip, bağlamından koparılarak ayrılıkçı siyasal taleplere dönüşmektedir.

Bu yazıda, Modern Türk Yerel Yönetim Geleneğinin, klasik dönemdeki lonca, subaşılık, ihtisab, kadılık gibi kurumlardan, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye, Meclis-i Tanzimat, Şura-yı Devlet, Muhassıllık Meclisleri, Menaf-i Umumiye Sandıkları, Şehremaneti gibi kurumlara giden evrimi incelenecek ve o dönem itibarıyla bu kurumsal dönüşümün önemi ortaya konulmaya çalışılacaktır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile cumhuriyet döneminin yüz aklarından biri olan belediye yönetimimizin görece başarısının arkasında yatan mirasın ne denli önemli olduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Çalışmada kullanılan kaynaklar dönemi inceleyen muteber yazarlara dayanmaktadır. Şüphesiz ikincil kaynaklara dayanılarak hazırlanan her tarihsel çalışmadaki temel eksikliklerin başında, verisel olarak yeni bir şeyin ortaya çıkarılamaması yatar. Ancak zaten bu çalışmada verisel olarak yeni bilgilerin ortaya çıkarılması hedefi güdülmemiş, yalnızca kavramsal olarak *gelenek* denilen hadisenin epistemolojik önemi, somut tarihsel verilere dayanılarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yazar çalışmaya getirilecek eleştirilerin bu çerçevede ele alınmasının, bilimsel olanın (Sunay, 2002: 1-27) her şeyden önce eleştirel olması gerekeceği yönündeki genel ilkeyi zedelemeyecek düzeyde olduğu inancındadır.

1. Yerel Yönetim ve Devralınan Miras

16. yüzyıldan itibaren özellikle İngiltere ve Hollanda'da gelişen sanayi ile birlikte kırsaldaki kitlelerin kentlere doğru yöneldiği yoğun bir göç dalgası başladı. 19. yüzyıldan itibaren loncaların yerine geçmiş olan küçük imalathaneler sermayenin artması ile birlikte pazarda başlayan tekelleşmeyi de beraberinde getiriyor, bu kez büyük fabrikaların oluşturduğu kentlerin aynı zamanda birer enerji merkezi haline gelmesiyle birlikte, kentlerin cazibesine kapılan kırsalın, toprağa bağlı serflerini şehirlere doğru çekiyordu. "1830'dan sonra yaygınlaşan demiryolları büyük kentlerin merkezine kadar ulaşırken, enerji ve hammadde gereksinimini kolaylıkla sağladığından, geçtiği bölgeleri de yeni endüstri merkezlerine dönüştürdü. Endüstriyel kapitalizmin en hızlı geliştiği İngiltere'de 1685'te 6000 olan Manc-

haster'in nüfusu 1801'de 72.215'e, 1851'de ise 303.382'ye varıyordu. 1801'de 864.845 kişiyi barındıran Londra, kırk yıl içinde 1.873.676 nüfuslu dev bir kent olmuştu. (Londra'nın nüfusu 1891'de 4.232.118'i bulacaktı)" (Bumin, 1990: 66). Endüstri kenti üç unsurdan oluşuyordu; fabrika, demiryolu ve bakımsız konut. Endüstrileşmenin ilk evrede kentlerdeki plansızlık üzerinde müthiş bir etkisi vardı. Birçok kişinin nazarında cehennem, Londra'ya benzeyen bir kent olmalıydı. Batıda vahşi kapitalist dönem geçildikten sonra kentlerin yaşanabilir bir hale getirilmesi için modern anlamdaki ilk belediyelerin kurulması dönemi başladı.

Türkiye modern anlamda Tanzimat'la başlayan bir belediyeçilik uygulamasına kavuşmuş olup, öncesinde Osmanlı İmparatorluğunun klasik yerel yönetim (ne ölçüde yerel yönetim olduğu da tartışma konusudur, her şeyden önce yerel amir pozisyonundaki kadı merkezden atanırdı.) yapısı sürdürülmekteydi. Buna göre kentlerde bu yapının temel ayaklarını *Kadı*, *Vakıflar*, *Loncalar* ve *Mahalleler* oluşturuyordu. Aynı zamanda adli yetkilere de sahip olan *kadı*, vakıfların denetleyicisi olmakla birlikte beledi-mahalli kolluk hizmetlerinin de amiriydi. *Vakıflar* kentin, hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü gibi eğitim, kültür, sağlık ve sosyal yardım tesislerini yapıyorlar; meslek kuruluşları olan *loncalar* çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerine bakıyorlardı. Şehirde fiyatlar genel düzeyinin gidişatını düzenleyen, gerektiğinde cezai tedbirler alabilen bir *muhtesipler* kurulunun bulunduğu *ihtisap* müessesesi de söz konusudur. Mahallelerde oturan mahalle halkı da kendi bekçisini seçiyor, mahallenin düzenini, temizliğini ve benzer ortak yerel ihtiyaçlarını karşılıyordu. 1850 yılında Galata-Beyoğlu bölgesinde *Altıncı Daire-i Belediye* adı altında batılı anlamda ilk belediye kurulmuş, İstanbul Şehremaneti koordinasyonu sağlama vazifesi yapmıştır. İlgili hukuki düzenlemeler de sonrasında hızla başlamıştır (Ortaylı, 1990: 63-66).

Siyasal kültürümüzde yerel yönetimlerin etkin bir katılım içeren unsurlara sahip olduğunu söylemek güçtür. Kimi kentlerimizde, örneğin Ankara'da 15. yüzyıla kadar Ahiler tarafından bazı yerel karar alma mekanizmaları oluşturulmuş olmasına rağmen, bu olgunun yerel yönetim kavramıyla nitelik yönünden pek bir ilişkisi görülmemektedir. Çünkü "yerel yönetim, ne bazı örgütlü tarikatlerin ne de esnaf gruplarının varlığı ile değil, fakat hemşehrilerin mali-iktisadi güçlerini yönetimde kurumsallaştırmaları ile oluşur. Yerel yönetimde, devamlılık ve hukuki bir kişilik kazanmak yani kurumsallaşmak söz konusudur. Böyle bir idari, hukuki sürecin ise Osmanlı kentleri veya kırsal alandaki topluluklar için uzun zaman söz konusu olmadığı açıktır" (Ortaylı, 1990: 64). Aynı durum iddia edilenin aksine gayrimüslim azınlıklarda da mevcuttur (Eryılmaz, tarih yok: 98-101). Kurumsallaşma olmamıştır, çünkü şehirde görece etkin olan esnaf loncalarının temsilcileri konumundaki *kethüdaların* bile, şehir ileri gelenlerinin (*vücut-u belde*) ve ruhani reislerin varlığına rağmen şehir

yönetimine katılmak için devamlı kurullar şeklinde toplanıp çalıştıkları görülmemiştir.

Tanzimat'la yönetimde modernleşme ihtiyacının sonuç olarak gereklileştiği bir döneme girilmiştir. Genel dünya ekonomisiyle eklemlenme süreci 1838 Balta Limanı Ticaret Antlaşmasıyla (Timur, 1988: 131-146) birlikte liberal iktisadi politikalarının uygulanması ve 19. yüzyıl Türkiye'sinde tarımda, sanayide gözden uzak tutulamayacak bazı değişmelerin meydana gelmesiyle beliren vergi sistemindeki modernleşme, merkezi bürokrasiyi ister istemez eyalet idaresindeki yerel gruplarla işbirliği yapmaya itmiştir (Eryılmaz, 1992: 192-224). 1858 tarihli Arazi Kanunnamesinin resmen eski Osmanlı Toprak Düzeni ilga etmesiyle birlikte, *iltizam usulü* sayesinde *ayanlaşan* mültezimlerin, özel mülk edinmesi, yıllar yılı *müsadere* yüzünden özel mülkiyetin yaygınlaşmaması, dolayısıyla yerel baskı gruplarının etkinleşmemesini ortadan kaldırmıştır. Osmanlı Devletinde merkez ile yerel güçler arasındaki iç artığı aktarma yarışı bir anlamda devletin merkezi cenahının etkin bir şekilde 'artık devşirme' için modern kurumlar (ki bu kurum daha çok askeri gücü arttırıp şiddet yoluyla artı değeri devşirmek amacıyla modernleştirilmeye çalışılan ordudur) için harcanmak üzere alınan dış borç alma sürecini de başlatmıştır (Şener, 1990; Kıray, 1993; İslamoğlu, 1991; Akçam, 1992). Böylece ilk istikraz 1854 yılında Fransa'dan alınmıştır. Osmanlı Devletinin kuruluşundan buyana geçen 555 seneye kadar dışarıya tek kuruluş borcu bulunmamaktaydı.

19. yüzyıla kadar Osmanlı idaresinin, bazı hizmetleri yerel gruplara, dini cemaatlere bırakması söz konusudur. Tanzimat ile birlikte artık merkez bu gibi hizmetleri hükümet örgütü ile arasında, vesayetin geniş örgüsü bulunan kurumlara bırakmıştır. Örnek olarak yol geçitlerinin güvenliğini vergi bağışıklığı karşılığında sağlayan *derbentçi* köylülerin görevi onlardan alınıp, hükümetin kolluk kuvvetlerinin mesuliyetine verilmişti. Vakıflar ulemanın gelir kaynağıydı. Ancak ülkedeki aydın profilinin medrese ekseninden, batılı tarzda eğitim görmüş, Fransızca bilen yeni tip bükrata dönüşmesiyle vakıflar, *Evkaf Vekaleti* kanalıyla merkezi idareye bağlanmıştır. Mültezimlik yerine vergi, yetkili muhassıllar ve onlara yardımcı olarak yerel halkın temsilcileri ve ruhani reislerden oluşan devamlı kurullar (*Muhassıllık Meclisleri*) tarafından toplanır olmuş, ancak teknik sebepler yüzünden iltizam usulüne geri dönmüştür (Şener, 1990: 51-56). Güvenliğin sağlanmasındaki eski usul olan köy ve kasabalardaki halktan, bazı loncalardan veya bu görevi ihale usulü ile yüklenen yasakçı, muhtesip vs. kimselere verilmesi kaldırılıp, yerine merkezden emir ve maaş alan *zaptiye örgütü* güçlendirilmiştir (Eryılmaz, 1992: 92-102).

Modern merkeziyetçiliğin güçlenmesi paradoksal olarak yerel yönetimlerin çekirdeğini oluşturdu. İdarenin artan görevleri ve erken müdahalesi, yerel halkın yardımını daha doğrusu bir ölçüde rızasını gerektiriyordu. 1840'lı yıllardan itibaren önce *muhassıllık meclisle-*

rinde sonra *vilayet temyiz divanlarında*, *ziraat komisyonu*, *mal sandığı* ve belediye meclislerinde yerel temsilcilerin bulunması, sadece merkezi hükümet bürokratlarının tek taraflı tasarrufu veya dilemesiyle gerçekleşmiş değildir. Merkezi hükümetin gücü bu grupları dışlayabilecek düzeyde değildi. Demokratik değil, yalnızca kanuni ve adil bir yönetimin gerçekleştirilmesi için yönetilenlere de danışmak ve onların yardımını almak bir zaruretti.

Osmanlı toplum düzeninin kapalı yapısının en başta gelen organı, kapalı bir hayat süren belirli hukuki, yönetsel, mali ayrıcalıkları ve görevleri olan eğitim ve sosyal yardım gibi faaliyetleri kendi içinde örgütleyip yürüten cemaatlerdi (Timur, 1989: 107-110). Cemaatler merkezîyetçi olup, din birliği temeline dayandığından kendi iç yapılanması otoriterdi. Bu yüzden cemaat örgütlenmesinin Osmanlı siyasal geleneğinde merkezîyetçilikten uzaklaştırıcı bir işlevi söz konusu olmamıştır. Tanzimatçı aydınlar demokratik katılım hedefleyen bir zihniyetten çok, kanuni, düzgün işleyen, refahı ve bayındırlığı getirecek bir yönetsel yapıyı hedefleyen programa sahiptiler. “Muhtemelen *Metternich* Avusturya’sı gibi otoriter ve başarılı görünen bir idareyi hedefliyorlardı” (Ortaylı, 1990: 65).

2. Tanzimat, Resepsiyon ve Yönetimde Kurumlaşma

Viyana bozgunu ile başlayan Osmanlının batı karşısındaki mağlubiyetler zinciri, Osmanlı modernleşmesinin miladı olarak kabul edilen III. Selim (1789-1807) dönemi ile birlikte bir itirafa da dönüşmüştür (Akçam, 1995). Batıyı kendisinden aşağı gören Osmanlı o zamana dek çözümü hep kendi mazisinde aramış ve Koçi Bey örneğinde görüldüğü gibi, ‘altın çağ’, tekrar dönülmesi gereken “Kanuni Dönemi” olarak kabul edilmiştir. Oysa III. Selim’den itibaren Batının üstünlüğü kabul edilmiş bu üstünlüğe erişebilmek için Batılı kurumların ithal edilmesi gerektiği konusunda, geleneksel muhafazakar çevrelerin dışında, bir konsensüs oluşmuştur.

Osmanlı Modernleşmesinin temel çelişkisi, Batılı kurumların eski kurumların yanında faaliyet göstermesi şeklindedir. Cumhuriyet ile Osmanlı arasındaki Batıyı benimseyiş tarzındaki temel fark budur. Cumhuriyeti kuran asker-sivil bürokrasi bu düalizmi ortadan kaldırmıştır (Tunaya, 1960: 27). Osmanlı modernleşmecileri Batılı ülkelerde mer’i olan hukuku çeviriler yoluyla aktarıırken, bir taraftan İslam hukuku çerçevesinde Ahmet Cevdet Paşa’nın başkanlığını yaptığı bir komisyon tarafından hazırlanan *Mecelle*’yi de yürürlükteki hukukun mihengi olarak benimsemişlerdir. Ayrıca *Nizamiye Mahkemelerinin* yanı başındaki *Şeriye Mahkemelerine* de dokunmamışlardır. Dönemin farklı kutuplarındaki aydınlar arasında devam eden tartışmaların kilit sorusu ise çok ilginçtir: Hangi batı? Evet, batı

denirken aslında bir coğrafi yön tartışılmamaktadır. Bütün Dünyanın karşısında daha önceki uygarlıklardan çok çeşitli yönleriyle ayrılan komple bir uygarlık mı? Vardı. *Taner Timur*'a göre “Batı bir sanayi toplumdur; kapitalist ve emperyalist bir düzendir. Greko-Romen kültür geleneğinin günümüzdeki mirasçısıdır; bir hukuk devletidir ve Musevi-Hıristiyan ruhaniliğin yaşayan temsilcisidir. Herkes kişisel düşünce ve eğilimine göre bu unsurlardan birine öncelik vererek Batıyı tanımlayabilir, ya da Batının bütün bu unsurların sentezi olduğunu ileri sürebilir. Ayrıca bunlara Batıya dışarıdan bakan kültürlerin tanımları da ilave edilebilir. Fakat, herhalde hiç kimse kendi tanımının mutlak bir kabul görmesini bekleyemez” (Timur, 1989: 83).

Fransa Osmanlı Modernleşme Hareketlerinde dönemin aydınlarının en fazla etkilendikleri ülkedir. Fransız dili dönemin aydınına dış dünyanın kapısını açan bir anahtar vazifesi görmüştür. Resepsiyona konu olan hukuk aktarma hadisesinde dönemin yeni hukuki düzenlemelerinde mehz kabul edilen metinlerin en önemli kısmı, ya Fransız Devletin düzenlemelerinden alınmış, ya da bu düzenlemelerin kaynağı Fransız olmasa da dili Fransızca olmuştur. III. Selim'in başlatıcı düzeyindeki modernleşmeci rolü, halefi II. Mahmut ile zirveye ulaşmıştır. Bu dönem yönetimde pek çok ilke ve programların temelini atıldığı bir dönemdir. Bakanlıkların ve resmi, sürekli danışma meclislerinin kuruluşu da bu döneme rastlar. İslam yönetim ve düşünce kültürünün temelini *meşveret* yani danışma oluşu bu bağlamda ayrıca üzerinde düşünülmesi gereken bir konu olmaktadır. Batılı kurum ve kuralların ithali sürecinde batı referanslı birçok yeniliğin meşruiyetinin sağlanması temel bir problem olarak ortada duruyordu. Yıllarca getirilen her yeniliğe karşı direnen geleneksel tepkiyi yumuşatmanın yegane yolu olarak dönemin aydını, İslam fikhının yönetsel ihtiyaç için dönemin tarihselliği içinde geliştirmiş olduğu içtihatlar lafzen alınarak batılı terminolojinin içeriği yüklenmiştir (Türköne, 1990). II. Mahmut tarafından kurumsal bağlamda getirilen en önemli yenilik; Topkapı Sarayı Gülhane Köşkünde toplanmak üzere kurulan “*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye*” ile Babiâli'de toplanmak üzere danışma meclisi biçiminde biçiminde kurulan “*Dar-ı Şura-yı Babiâli*”dir. Ancak bu görünümüleriyle her iki mecliste bir kraliyet konseyi durumundadır. Seçimle değil, atamayla oluşturulmuş olmaları onlara bu niteliği vermektedir (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, tarih yok: 23-43).

2.1. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye eski serasker Hüsrev Paşanın başkanlığında 24 Mart 1838 tarihinde gerekli kanun tasarılarını ve nizamnamelerini hazırlamak, devlet adamlarıyla ilgi-

li davalara bakmak, devlet ve milletin işlerini görüşmek amacıyla kuruldu. Kanunlar yürürlüğe girmeden önce burada karar bağlanmak zorundaydı. Meclisi biri başkan olmak üzere beş üye ve iki katipten oluşan sekiz kişi oluşturmaktaydı. Üye sayısı Tanzimat'ın başında on kişiye çıkarıldı. Üyelerin başka bir iş yapmamaları gerekiyordu ancak üyelerin başka bir iş yapmalarının önlenmesi mümkün olmuyordu. 1841 tarihli bir nizamnameyle bu durum yasaklandı. 1848'e kadar tam on bir başkan değiştirmesi, süreç içerisindeki uyumsuzluğun Meclis-i Vâlâ'da da olduğunu gösteriyor (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, tarih yok: 31). Meclis-i Vâlâ önceleri Perşembe, Cuma ve cumartesi hariç, haftada dört gün toplanmaktaydı. Sonraları programındaki yoğunluk sebebiyle Babiâli'nin tatil günü olan Perşembe günü hariç her gün toplanmaya başladı. Tanzimat'ın tüm yeniliklerini Meclis-i Vâlâ onaylamıştır.

Meclis-i Vâlâ'nın başlıca görevleri ise şunlardır (Eryılmaz, 1992: 178-179).

1. Yüksek devlet memurlarının görevlerini ifa sırasında yaptıkları yolsuzluklar gibi devlete karşı işlenen bütün suçlar üzerine hüküm vermek,
2. Cinayetler konusunda verilen hükümleri, temyiz makamı olarak gözden geçirmek.

Meclis-i Vâlâ'nın çalışma usulü ise şöyleydi: “Görüşülecek kanun layihaları önceden incelenmek üzere bütün üyelere dağıtılacak, layihalar hakkında söz alacak üyelerin isimleri belirlenerek, sıraya konulacak; kendisinden açıklama istenen bakanlar, bunu yerine getirmeye mecbur olacaklar; görüşmelerle ilgili zabıt tutulacak; reylerin eşitliği halinde, karar verme yetkisi Padişaha ait bulunacak; nihayet, kesinleşen bir kararın tenkidi yasak olacaktı” (Eryılmaz, 1992: 179). İdarenin iç düzeni ve konularla ilgili meselelerin tümü bu meclis tarafından düzenlenmekte olup, yönetim kademesindeki vali, ordu komutanı gibi görevlilerin talimat alma mercii de Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye idi. Sadrazam, Serasker, Ticaret Nazırı, Darphane Müşiri, Hariciye Nazırı ve Mabeyn-i Hümayun Müşiri gibi yürütme üyelerinin yer aldığı meclis çeşitli yasaları tartışır ve Padişahın onayına sunardı. Ancak görünüşte Padişahın mutlak istemi ve geniş yetkilerini paylaşmış gibi görünüyorsa da, varlığıyla ona bağlı olduğu ve onun mutlak denetimi altında bulunduğu için tam anlamıyla bağımsız bir yasama organı hüviyetinde hiçbir zaman bulunamamıştır (Sencer, 1986: 72-74; Shaw, 1990: 204).

2.2. Meclis-i Ali Tanzimat

Ali ve Fuad Paşalar II. Mahmut dönemindeki okullarda yetişmiş iki genç devlet adamıydılar. Her ikisi de Tanzimat dönemi devlet adamlarını geçmişe bağımlı görüyor, reformların hızlandırılmasını istiyorlardı. Meclis-i Vâlâ'nın iki temel işlevi olan ‘yargı’ ve ‘yasama’

birbirinden ayrıldı. 26 Eylül 1854 tarihli bir nizamname “Meclis-i Ali Tanzimat” adında yeni bir yasama organı oluşturuldu (Shaw, 1990: 296-297). Tanzimat’ın yeni kuşağı bu meclise hakim durumdaydı. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye’nin yasama ile ilgili tüm yetkileri Meclis-i Ali Tanzimat’a geçti.

Yeni meclisin üç önemli görevi vardı. Bunlardan birincisi; bakanlıklar ve devlet daireleri tarafından hazırlanan layihaları, tetkik ve tasdik etmek; ikincisi, memuriyet vazifesini kötüye kullanan bakanları yargılamak; üçüncüsü de kanun ve nizamların uygulanmasında yolsuz bir şey görürse durumu müzakere ederek *makam-ı sadarete* ihbar etmektir. Mecliste görüşülen araştırılan her türlü kanun tasarısı önce *Meclis-i Vükelaya* sunulacak ve onun onayından sonra Padişahın onayına sunulacaktı. Meclis, *Meclis-i Vükela*’nın kendisine sevk ettiği nizamnamelerin ıslahı ve yeniden tanzimini yerine getirmekle beraber, kendiliğinden de tadil, tashih, kaldırma ve yenilemeye gerek gördüğü hususlarda kanun tasarıları hazırlayıp, *Meclis-i Vükela*’ya sunabiliyordu (Sencer, 1986: 75).

Yeni meclisin işleri yoğunlaştıkça beş komiteye ayrıldı. Bunlar; Mülkiye, Maliye, Evkaf, Hariciye, Adliye ve Deavi/Polis’tir. 9 Eylül 1861 yılına gelindiğinde Meclis-i Tanzimat’ın tekrar Meclis-i Vâlâ’ya dahil edilmesi durumu hasıl olur. Bu durumla birlikte Meclis-i Vâlâ’nın örgüt yapısı üçlü bir tasnife tabi tutulur. Bunlar: (a) Mülki İdare, (b) Kanun ve Nizamnameler, (c) Muhâkemat. Osmanlı modernleşmesindeki dış tesirin önemi bir kez daha ortaya çıkar. Paris Konferansı sırasında Avrupalı devletlerin temsilcileri, Ali Paşaya baskı yaparak yargı işlerinin yürütmeden bütünüyle ayrılmasını istemişlerdir. Bunun üzerine, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye mülga olmuş, bütün Mülki işlerin müzakere merkezi olmak üzere 1 Nisan 1868 (8 Zilhicce 1284) tarihli bir nizamname ile “*Şura-yı Devlet*” yüksek bir yargı organı olarak da, “Divan-ı Ahkam-ı Adliye Teşkilatı” kurulmuştur. Şura-yı Devlet’in başına Tuna Valisi Mithat Paşa, Divan-ı Ahkam-ı Adliye’nin başına da Cevdet Paşa getirildi (Eryılmaz, 1992: 184-185). Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye’nin dağıtılması Ali ve Fuad Paşalar açısından eski kuşak yöneticilerinin tasfiyesi için iyi bir vesile olmuştu. Zaten Meclis-i Vâlâ işlerin yoğunluğundan dolayı iyi çalışmıyordu.

2.3. Şura-yı Devlet; Danıştay (Conseil d’Etat)

Fransız idari yapılanmasının, dönemin Islahat Programından, kültürel etkileyciliğine kadar Fransız menşeli bir form altında modernleşme hareketlerinin yürütülmesindeki etkisi göz önüne alındığında, Osmanlı adli-idari yapılanmasına da kaynaklık edeceği ortadaydı. Dönemin Fransız Büyükelçisi *Mösyö Boure*’nin sadrazam Ali Paşaya yaptığı tavsiye üzerine

Fransa'nın Conseil d'Etat'ına benzer, içinde Müslüman ve Hıristiyan tebaanın birlikte temsil edileceği bir Şura-yı Devlet'in kurulmasına karar verildi. Kurumun oluşturulmasında dönemin genç Osmanlılarının temsil ettiği muhalefetin de önemli katkıları oldu. Genç Osmanlılara göre idare denetim altına alınmalıydı. Ziya Paşanın teklif ettiği ıslahat programının içinde bulunan böyle bir kurumun oluşturulması yönündeki talep, idarenin keyfilığının önlenmesi gerektiği yönündeki görüşe dayanıyordu. İç ve dış muhalefetin birleşmesiyle 1868 yılında Şura-yı Devlet kuruldu (Yavuz, 1991: 119-121). “Şura-yı Devlet, en yüksek yönetsel yargı organı olduğu kadar bir yasama ve danışma kurulu görünüşü de kazanmıştır” (Sencer, 1986: 75). Şura-yı Devlet'in kuruluş nizamnamesinde görevi ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır:

“Bütün kanun ve tüzük tasarılarını hazırlamak ve tetkik etmek; kendisine verilen mülki işleri görüşerek, alınan kararları Padişaha arz etmek; Yürürlükteki kanun ve tüzüklerin hükümlerine göre yargılanmaları gereken memurların muhakemesini yapmak; Yürürlükteki kanun ve tüzüklerin hükümleri konusunda devlet dairelerinden gelen yazıları, görüş beyan etmek suretiyle cevaplandırmak; Padişah ve bakanlar tarafından, kendisine intikal ettirilen bütün meseleler hakkında görüş beyan etmek; Hükümet ve şahıslar arasında meydana gelen davalara bakmak; Vilayet Nizamnamesine göre her yıl vilayet merkezlerinde toplanacak, umumi meclisler tarafından gönderilen zabıtnameleri tetkik etmek ve idare meclislerinin lüzum gördükleri icraat ve ıslahatları, meclis üyeleri arasından seçilmiş 3-4 kişilik heyetlerle müzakere ederek karar bağlamak; Her sene devlet dairelerinde yapılan ve Maliye Nezaretince tanzim edilen gider ve gelir bütçeleriyle umumi muhasebat defterlerinin tetkikini yapmakla görevli meclise daire başkanlarıyla ve her daireden birer üyeyi göndermek” (Eryılmaz, 1992: 186-187).*

Şura-yı Devletin “Mülkiye”, “Maliye ve Evkaf”, “Adliye”, “Nafia” ve “Maarif” olmak üzere beş dairesi vardı. Her dairede bir başkan, bir başkatip ve 5 ila 10 arasında değişen azası ile gereğine göre değişen muavin ve memuru vardı. 6 Mayıs 1869 tarihinde yapılan bir değişiklik ile mülkiye ve Maarif daireleri birleştirilip, “Dahiliye ve Maarif Dairesi” şekline getirilmiş, 10 Şubat 1872'de ise daire sayısı yeniden düzenlenerek “Tanzimat”, “Muhakemat” ve “Dahiliye” olarak belirlenmiştir. Şura-yı Devlet kurulduğunda üye sayısı 29'u Müslüman, 15'i diğer din ve mezheplerden olmak üzere 44 kişiydi. Şura-yı Devlet'in ilk Reisi Mithat Paşaydı (Eryılmaz, 1992: 187).†

* Şura-yı Devlet Nizamnamesi md.1'den naklen.

† Düstur, Tertib-i Evvel, Cilt I, s.707'den naklen.

2.4. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye

Bugünkü Yargıtay'ın ilk biçimi olan bu kurum yargının en üst düzeydeki temyiz makamıydı. Temyiz ve İstinaf Mahkemesi[†] olarak iki kısımdan oluşuyordu. Temyiz Mahkemesi “hukuk” ve “ceza” dairelerine ayrılmıştı. Nizamiye Mahkemelerinin kararları burada temyiz ediliyordu. İstinaf Mahkemesi ise “ceza”, “hukuk” ve “ticaret” adıyla üç daireye ayrılmıştı. En son tetkik ve karar mercii İstinaf Mahkemesiydi. 14 üyesinden 6'sını gayr-ı müslimlerden oluşan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin üyeleri bir mahkeme kararı olmadıkça değiştirilemeyecekti. Padişah ve vükelanın ne yargılama usulüne ne de kararlara karışma yetkisi yoktu. Hakim Teminatı kabul edilmiş, böylece yürütme ve yargı birbirinden ayrılmıştı.

Bu kurumda hangi kanunun tatbik edileceği uzun süre tartışılmış sonunda Ahmet Cevdet Paşanın başkanlığında Hanefî mezhebinin muamelâta dair görüşlerini Kütub-u Fıkhiye'den seçip, *Mecelle-i Ahkam-ı Adliyye* adı ile bir kitap yapılmak üzere bir komisyon kuruldu. 1870 ile 1876 yılları arasında tamamlanan 16 kitap ve 1851 maddeden ibaret olan *Mecelle* 1928 yılında *İsviçre Medeni Kanununun* yürürlüğe girmesine kadar uygulandı. Bugün için özellikle Ortadoğu'daki Arap ülkelerinde bazı maddeleri hala yürürlüktedir (Yavuz, 1991: 122-123).

3. Osmanlıda Belediye Teşkilatının Kuruluş Sürecinde Yerel Kuruluşlar

Merkezi bürokrasi, yerel yönetim olgusunu pragmatik bir biçimde, yapılan mali reformların sonuca ulaşılabilmesi amacıyla ele aldı. İltizam usulünün kaldırılmasındaki gayenin, merkezin artı değeri doğrudan, aracısız hazineye aktarmak amaçlı olduğu düşünülürse, kurulan muhassıllık meclislerinin varoluş sebebi daha iyi anlaşılır (Keleş, 1992: 94-98). Osmanlı belediyesi esas itibariyle ne kentin kendini yönetmesi, ne de bir tüzel kişilik anlamına geliyordu. Zaten “Belediye” kavramının etimolojisi; şehre ya da beldeye ait işler anlamındadır. Bir katılımcılık içeren hizmet sunma anlayışından çok, şehrin fiziki varlığı, temizliği, aydınlatması ile ilgili olarak ele alınan emre binaen iş gören teşkilattan öteye gidememiştir. Bu boyutuyla merkezi idarenin taşra teşkilatından öteye gidememişti. Cumhuriyetimizin çok partili siyasal yaşama geçmesine kadar bile bu anlayış devam etti. Yerel düzeyde örgütlenmenin ilk modern çekirdeğini o dönem itibariyle yürüten kuruluş, *Muhassıllık Meclisleriydi*.

[†] Temyiz; Sözlük anlamı itibariyle, bir şeyi diğerinden seçip, tarif etmek. Ayırmak, sezme iyiye kötüyden ayırmak anlamına gelirken, İstinâf; Baştan başlamak, yeniden başlamak, sözün başlangıcı anlamlarına gelmiş olup, hukukta dava mahkemesinin verdiği hükmü beğenmeyip bozulmasını daha üst mahkemeden istemektir. Dava mahkemeleriyle Temyiz mahkemesi arasındaki bir derece yüksek mahkemeye verilen isimdir. Bugünkü hukuki yapılanmamızda yoktur (Yeğin, 1993).

3.1. Muhassıllık Meclisleri

Muhassıllık Meclisleri, vergilerin toplanması işinin bir tür müteahhit olan mültezimlerden alınıp, sancaklardaki memurlara toplattırılması amacıyla, yerel halkın bu memurların gördükleri vazifeye yardımlarının sağlanması amacıyla oluşturuldu (Lewis, 1996: 382). Çıkarılan talimatname uyarınca muhassıllık meclisleri şu kimselerden oluşuyordu.

1. Merkezce tayin edilen bir muhassıl ve onun yardımcıları,
2. O yerin hakimi, müftüsü, kumandanı, ruhani reisleri,
3. Beldenin ileri gelenlerinden altı kişi.

Beldenin ileri gelenlerinden altı kişi seçimle görevlendirilecekti. Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin hazırladığı nizamnamenin ilk bendinde tarif edilen seçim usulüne göre, "seçilecek kimseler beldenin, akıllı, afif ve muteber adamlarından olmalıdır. Adaylar önce mahkemeye gelip isimlerini kaydettirecekler, sonra seçmenlerin oyuna başvurulacaktır. Seçmenler ise kazaya bağlı köylerden kur'a ile saptanan beşer kişi ve kaza merkezlerinde de yerleşme yerinin büyüklüğüne göre akıllı, söz anlar, emlak sahiplerinden 20-50 kişi olacaktır. Bir araya toplanan bu seçmenlerin karşısına adayları çıkarılacak ve tek tek her adayı isteyen seçmenler bir yana, istemeyenler öbür yana geçeceklerdi. Oyların çoğunluğunu elde eden aday seçilecek, isteyen ve istemeyenler eşit ise kur'a-i şeriyeye başvurulacaktır. Kuşkusuz nizamname ile kurumlaşan bu seçim usulü geniş bir tabakanın katılmasını sağlamaktan uzaktı. Ayrıca gereği gibi ve yaygınlıkla uygulanmadığı da açıktı. Çağdaş gözlemcilerin belirttiği gibi; meclislere seçilenler ya mülki amirin tayin ettikleri, veya benzer biçimde gayrimüslim cemaat ileri gelenlerinin saptadıkları, ya da yüksek rütbeli memurlarla anlaşan mahal- lin ileri gelenleriydi" (Ortaylı, 1990: 66).

3.2. Menaf-i Umumiye Sandıkları

Yerel halkın temsilcilerinden oluşan bu sandıklar, yerel kaynakların toplanmasıyla oluşturulan nakdi birikimlerin toplandığı bir fon niteliğindedir. Rumeli vilayetlerinde, özellikle Mithat Paşanın valiliğini yürüttüğü Tuna Vilayetinde uygulanan sandıklar, işlevini yerine getirmesi bağlamında çok faydalı ve başarılı bulunmuştu. Toplanan sermayenin kullanış biçim, yatırım yapılacak alanlar sandık kuruluşlarının inisiyatifindedir. Ancak sandıkların etkinlik düzeyi imparatorluğun her tarafında eşit düzeyde değildi. Yerli tüccarların güçsüzlüğü ve iktisadi gelişmenin yavaşlığı nedeniyle, kentteki baskı gruplarının ve örgütlü diğer herhangi bir grubun olmayışı, etkinlikle çalışan sandıkların da zamanla önemsizleşmesine

neden oldu. Merkezin kural tanımaz kimi uygulamaları, değil bu sandıkları 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşında görüldüğü gibi, şehirlerdeki esnafın geleneksel *avarız sandıklar*ma bile el konması sonucunu doğurmuştur. İktisadi anlamda kendini ilgilendiren konularda karar alma güçsüzlüğü ve müstakil sermaye kuruluşlarına sahip olamamak, başlangıçtan beri ülkemizdeki yerel yönetimlerin gelişmesini önleyen bir olgu olarak belirmiştir. Güçlenen merkezin, zayıflayan bir çevre ile birlikte varlığı arasındaki olumsuz birlikteliğin Türk Devlet Geleneğindeki başatlığı nedeniyle, Türkiye'deki yerel yönetimler ne iktisadi ne de hukuki özerklik konusunda batıdaki benzerleri kadar gelişmemişlerdir (Ortaylı, 1974: 6-8).

4. Eyalet Yönetiminden Vilayet Yönetimine Geçiş

Tanzimatın başlangıcında ülkenin mülki ayrımı valilerin başında bulunduğu eyalet, mütevellimlerin başında bulunduğu sancak, ya da liva, müdürlerin yönettiği kaza ve muhtarların başında bulunduğu köyler (karye) şeklindeydi (Lewis, 1996: 384). Dış devletler azınlık ulusları ve hükmedilen bölgeleri *adem-i merkeziyetçi* özerk bir statüye sokturmak istediklerinden Tanzimatçı grup bu tehlikeye karşı merkeziyetçi bir eyalet yönetimi sistemini getirerek tepkisini gösterdi ve idari yapımız bu ortam ve koşullar altında gelişti. Tanzimatın temel felsefesi, devletin üniter yapısından kopmak isteyen merkezkaç güçlerin etkisini kırmak üzerineydi. “Batının 1838 tarihli ticaret anlaşmasında somutlaşan ekonomik sızması, Osmanlı topraklarının merkezi bir yönetimin denetiminde birleşmesini gerektirmekteydi. Çünkü pazarlıklar böyle bir merkezi yönetimle yürütülebilir, bu pazarlıkların sonuçları ancak böyle bir yönetim aracılığıyla bütün ülkeye dağıtılabilir ve önceki dönemin, feodal merkezkaç eğilimlerinin yarattığı iç engellerden kurtulmuş, tek hukuklu bir alan böyle bir yönetimle oluşturulabilirdi” (Dumont ve Georgeon, 1996: 57). Ancak merkezin aşırı hakiyiyeti haberleşme olanaklarının zayıflığı sebebiyle valilerin en küçük sorunda merkeze başvurmaları yüzünden hizmetler aksıyor, işler ve kırtasiye artıyordu.

Merkezi idareyi basit işlerle uğraşmaktan kurtarmak ve kırtasiyeciliği önlemek için, eyalet ve sancakların birleştirilerek büyütülmesi, valiliklere yetki genişliğine sahip, tecrübeli ve muktedir yöneticilerin getirilmesi gerekiyordu. 1845’lerden beri Dürzilerle Marunilerin çatışmalarının sürmesi üzerine 9 Haziran 1861’de yayınlanan *Cebel-i Lübnan Nizamnamesi* örneğinde görüldüğü gibi Avrupalı devletlerin baskılarını kırmak için 1864 yılında *Vilayet Nizamnamesi* ülkenin idari taksimatını “vilayet”, “sancak”, “kaza” ve “karye” şeklinde tespit etmiştir. Valiler, vilayetlerin; mutasarrıflar sancakların; kaymakamlar kazaları ve muhtarlar ise köylerin idari amirleri olarak belirlenmiştir (Keleş, 1992: 97-98; Çadircı,

1984: 269-271). Bu tür idari taksimat Fransız İdari Taksimatının bir aktarımı biçimindeydi. Pilot bölge olarak seçilen ve Rusçuk, Vidin, Niş eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Mithat Paşanın valiliğindeki Tuna Vilayeti modelinin diğer vilayetlere teşmili 1867 yılındaki “Vilayetler Nizamnamesi”yledir (Ortaylı, 1974: 35-42).

“Vilayetlerde İstanbul’daki bürokratik yapıya paralel olarak idari birimler kuruldu ve yeni makamlar meydana getirildi. Vilayet içindeki mahkemelerden hükümet merkezine gönderilen, ilâm ve şer-i vesikaların mümeyyizi olmak ve nizami davalar bakacak hukuk ve cinayet temyiz meclislerine başkanlık etmek üzere *Müfettiş-i Hükkam-ı Vilayet* adıyla ilmiye sınıfından bir *şer-i işler memuru*, yazışmaları yürütecek *mektupçu*, yabancılarla ilgili işlere bakacak *Umur-u Ecnebiye Müdürü* ya da politika memuru, bayındırlık işleri için *Nafia Müdürü*, tarım işleriyle ilgili olarak *Ziraat Müdürü*, atandı. Sancaklarda kaymakamın yanına atanan mal müdürü, tahrirat müdürü, naip ve müftü vilayetlerdeki idari yapının sancaktaki şefleriydi. Vilayet Nizamnamesi, mülki idarenin her kademesinde, üyelerinin çoğu seçimle işbaşına gelen idare meclislerini ortaya çıkarmıştır. Vilayet, sancak ve kazalarda, mülki yöneticinin başkanlığı altında faaliyet gösteren bu meclislerde gayrimüslim halkın temsilcileri de yer almaktadır. Mesela Vilayet İdare Meclisi, valinin başkanlığında, şer-i mahkemelerin müfettişi, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü ve halkın seçtiği iki müslüman ve iki gayrimüslim üyeden meydana gelmektedir. Vilayetlerde bu meclisten başka bir de *Vilayet Genel Meclisi* bulunmaktadır. Vilayet Genel Meclisi, ikisi müslüman ve ikisi gayrimüslim olmak üzere her sancaktan seçilerek gönderilen üyelerden oluşmaktadır” (Eryılmaz, 1992: 197).

5. Belediye Teşkilatının Doğuşu

“Yeni benimsenen ekonomik ilişkiler ve yönetim tarzı, yeni kent merkezleri, yeni bir altyapı ve yeni kurumlar getiriyordu. Bu dönüşüm, kadılık, ihtisap ağalığı, mimarbaşılık gibi geleneksel Osmanlı idari kurumları yoluyla sağlanan gerekli altyapı dini vakıflar aracılığıyla kurulamazdı. Bu yönetsel kurumlar sadece yapısal açıdan yetersiz değildi. 1860’lı yıllarda dönüşümlerin baskısıyla çökmüşlerdi. Hem geleneksel sistemin çöküşü hem de yeni doğan ihtiyaçlar yeni yönetim biçimlerini, ve kent gelişimini denetleyecek bir sistemi gerektiriyordu” (Dumont ve Georgeon, 1996). Kadıların şehrin diğer önemli işlerinin yanında belediye işlerini gördüğü eski sistemde 1826 yılında İhtisap Nezaretinin kurulmasıyla şehrin temizlik, kolluk ve belediye hizmetleriyle ilgili işleri kadılıktan ayrıldı. 1836 yılında Evkaf Nezareti kadılığın uhdesindeki bir görevi daha alarak vakıflarla ilgili işleri yürütmeye başladı. Böylece kadıların işleri yalnızca yargı ile sınırlandırıldı. Aslında Osmanlı Devletinin

ilk kurulduğu yıllarda beledi hizmetlerin yürütülmesi çok önem verilen bir faaliyetti.

Devletin kurucusu Osman Gazinin ilk koyduğu vergi de belediye ile ilgili Pazar resmi olan *bac* denilen bir vergiydi. Tanzimata kadar İstanbul adliye ve belediye işleri bakımından dört bölgeye ayrılmış olup, bu dört bölge de kırk şubeye ayrılmıştı. Bunların içindeki *Dersaadet* yani İstanbul'un asıl merkezi diğerlerinden üstündü. Sadaret makamıyla doğrudan temas kurma ayrıcalığına sahipti. *Bilâd-ı Selâse* denilen üç belde, Üsküdar, Galata ve Eyüp kadıları da, buldukları beldelerin daire başkanları durumundaydılar. Kadıların dinsel amaçlı hükümler içeren bir hukuk ile iş görmeleri dönemin diğer bürokratlarının idareyi ellerine almak istemelerinin bir sebebi olarak, modernleşme sürecinde bağımsız hareket edecekleri kurumlar oluşturmak istemelerinin de bir sebebi olarak belirmektedir. Bu durum İslam hukukunun içsel bir problemi olan içtihat kapısının fıkıh alimlerinin ve onların dogmatikleştirilen içtihatlarının etkisiyle kapatılmasıyla ilgilidir. Şeriatın yanısıra yeni doğan problemlerden kaynaklanan hüküm getirme çabasının, gitgide şerri hukuku örfi hukuk çemberine alınması sonucunu doğurmasına yol açmış, İslam Kamu Hukuku olarak adlandırılabilir bir hukuk şubesinin, aslında kitabi olamayan ve dönemin yönetici elitinin uygulamaları eşliğinde kodlanan bir hukuk şubesi olması sonucunun doğmasına neden olmuştur. Şerri hukuk ise sadece özel hukuk çerçevesiyle sınırlı bir alanda hükmünü tesis etmiştir. Tanzimatla birlikte İslamın kamusal yaşamdan tecrit edilmesi süreci hızlanmış ve örtülü de olsa bir laikleşme süreci başlamıştır (Eryılmaz, 1992: 199).

5.1. Şehremaneti

Kadıların, Evkaf ve İhtisap Nezaretlerine kaptırdığı yetkilerinden sonra özellikle temizlik, aydınlatma, kaldırım, kanalizasyon gibi önemli hizmetlerin ifası aksadı. Bu dört belediye hizmetinin sahihsiz kalması, batı tarzı bir belediye kurulmasını isteyenler için sağlam bir argüman oldu. Osmanlı Devletindeki elçiliklerin, dolayısıyla Avrupalı güçlü devletlerin yönetim mekanizmasındaki etkili kişiler üzerindeki etkisi, belediyeciliğin oluşturulmasındaki tarz ve biçim üzerindeki tesirini de gösterdi ve 16 Ağustos 1855 (22 Zilhicce 1271) tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla bir belediye teşkilatı kurulup, İhtisap Nezareti ortadan kaldırıldı (Ergin, 1936: 122).

Bu kurumun kurulmasında 1854 yılında devam etmekte olan Kırım Savaşı esnasında başkentteki karışıklığı düzene sokmak noktasında İhtisap Nezaretinin başarılı olamamasının da etkisi vardır. İhtisap Nezaretinin sahip olduğu bir başka yetki olan kolluk görevi ise 1855'te *Asayiş Zaptiye Nezaretine* devredildi. Şehremaneti, İstanbul halkının zaruri ihti-

yaçlarından olan eşyanın kolaylıkla tedarikini temin edecek; narh işlerine bakacak; yol ve kaldırım yapacak; şehrin temizlik işlerine bakacak; çarşı ve pazarları denetleyerek; daha önce İhtisap Nezaretince toplanmakta olan devlet vergi ve resimlerini tahsil edip hazineye teslim edecektir (Toprak, 1990: 76). “Yeni kurulan bu örgütün başına, eski Amasya Mutasarrıfı Salih Paşa getirildi ve yanına iki yardımcı verildi. Şehir Meclisi on iki üyeden oluşmaktaydı. Şehremini ve yardımcılarıyla birlikte bu sayı on beşe çıkmaktaydı. Şehremaneti, merkezi idarenin bir şubesi olarak kurulmuştu. Şehremaneti, ticaret, nafia ve maliye nezaretleriyle ilişkilendirildi. Şehremini, Meclî-i Vâlâ'nın tabii üyesi olarak kabul edildi. Belediye'nin anlamı tam olarak anlaşılamadığından, gelir kaynakları hükümet bütçesinden karşılanmaktaydı” (Eryılmaz, 1992: 201).

1857 tarihli nizamname uyarınca İstanbul, tam 14 belediye dairesine ayrıldı. Ancak sadece 6. Daire-i Belediye'den bahsedilen nizamnamede diğer dairelerin tedricen teşkil edileceği belirtiliyordu. Sonrasında 1868 tarihli *Dersaadet İdar-i Belediye Nizamnamesi* ile diğer dairelerde faaliyete geçirildi. *1864 Vilayet Nizamnamesi* taşra belediye teşkilatına ait ilk hükümleri içerir (Lewis, 1996: 394-395).

1877'de *Vilayet Belediye Kanunu* ve *Dersaadet Belediye Kanunu* İstanbul Şehremaneti'ni 20 belediye dairesine ayırır. “Dairelerin organları; şehremaneti ve şehremaneti meclisidir. Padişah tarafından atanan 6 üye şehremaneti meclisini oluştururlar. Ayrıca şehremaneti meclisi, belediye dairesi meclisleri reisleri, şehremaneti meclisi ve daire meclislerinin kendi aralarından seçtikleri ikişer üyeden oluşan bir *Cemiyet-i Umumiye-i Belediye* vardır. Bu cemiyet mayıs ve ekim olmak üzere yılda iki kez toplanır” (Toprak, 1990: 76-77).

Belediye daireleri iki organdan oluşuyordu. Bunlar: (a) *Daire-i Belediye Meclisi Reisi*, (b) *Daire-i Belediye Meclisidir*. Reis meclis içindeki aza arasından 2 yıl için devlet tarafından seçilir. Meclis ise 2 yıllığına halk tarafından seçilirdi. İstanbul yönetiminin daha merkezi bir yapı içinde toplanıp, tek bir belediye dairesinin ve dokuz idare şubesinin oluşması 1913 tarihli *Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat* (17 Kanun-i sani 1328-30 Ocak 1913) ile gerçekleştirilmiştir. Bu idare şubelerinin hududu ve merkezi ayrı bir nizamnameyle saptanır. Organları şehremaneti meclisinin yerin alan, *Encümen-i Emanet* ile seçilecek 6 üyeden oluşan *Cemiyet-i Umumiye-i Belediye*'dir. Her şubeye devlet tarafından bir müdür atanır. Şubelerin de encümenleri vardır. Belediye zabıtası vazifeleri ile Zaptiye Nezareti mensubu zabıtalının görev ayrımı *Dersaadet Belediye Kanununun Belediye Vezâif-i Umumiyesi* başlığını taşıyan üçüncü maddesinde düzenlenmiştir.

“1877 ile 1913 mevzuatı arasında belirgin farklar var. 1877'de daireler şehremanetinden bağımsız tüzel kişiliğe sahiptir. Dairelerin bütçe tanzimi, mukavele akdi, mülk sahibi, alacak-

lı-borçlu olma, vergi tahsili gibi kamu tüzel kişisinin yapabilecekleri tüm işlemleri yürütme yetkileri vardır. 1877 Şehremaneti bir tür belediyeler birliğidir. Dairelerin faaliyetlerini kontrol eder ve daireleri ilgilendiren ortak işleri yürütür. 1913 mevzuatı bu yapıyı tümüyle bozar. Belediye dairelerinin şahsiyetini, şehremaneti şahsiyeti içinde eritir” (Toprak, 1990: 76-77).

Türkiye’deki şehirleşmenin 1950 öncesine kadar düşük tempoda seyretmesi. Genel nüfus artışının düşük olması ve kırsal kesimden kentlere göçün sınırlı kalmasıyla ilgilidir. İstanbul’un nüfusunun artması ise, Osmanlı döneminde kentin ekonomik cazibesinden çok kent nüfusunun askerlikten muaf tutulmasıyla ilgilidir. Ankara’nın başkent yapılmasına rağmen coğrafi ve tarihsel avantajları nedeniyle İstanbul’un memleketin ekonomik can damarı oluşu, ithalat limanı haline gelen kentin, istihdam açısından kırsal nüfusa çekici etkide bulunması sonucunu doğurmuş, ve bugün için nüfus, sur dışındaki İstanbul köylerini bile neredeyse metropol büyüklüğündeki merkezler haline getirmiştir. “Kent yaşamı normlarının benimsenmesi, kent yaşamının zorunlu kıldığı, kentliler arasındaki etkileşim ve bu etkileşimin sonuçları, çağdaş kentli, ya da kelimenin etimolojik anlamıyla burjuvalaşma, son yüz elli yıllık İstanbul tarihinin zihniyet sorunsalını oluşturmuştur” (Toprak, 1990: 76-77). Yasasız ve dolayısıyla yasa dışı bir kent yönetimi düşünülemez. Düzen yasakları zorunlu kılar. Bir takım kurumların zamanla ihtiyaçlar eşliğinde yenilenmesi yeniden yapılanmanın doğası gereğidir. Bu bağlamda Osmanlıdaki çok etkin bir ekonomik işlevi olan İhtisap Müessesesi ve İslam Ticaret Hukukunun önemli bir kurumu olan narh 29 Temmuz 1865 yılında ortadan kaldırılmış, fiyatların arz ve talebe göre belirlendiği piyasa koşullarına geçişin ilk işaretleri alınmaya başlanmıştır.[§]

5.2. Osmanlı Taşrasında Belediye

Tanzimat’tan önce Osmanlı taşrasında belediye hizmetlerini, kadılar ve kurumsal anlamda vakıflar yürütüyordu. Osmanlı kamu yönetiminde temel bir mülki idare birimi olan “kaza”, “kadı”nın yönetim ve yargı alanını ifade ediyordu. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde kendisine yardım eden daha doğrusu belediye işlerinden sorumlu olan memuru ise *muhtesip* idi. Muhtesibin görevleri ise sırasıyla; esnafı kontrol etmek; iş yeri açma ruhsatı vermek, vergileri toplamak, ihtisap gelirlerini dağıtmak, mürur tezkirelerini vermek, kıyafet düzenini sağlamak şeklinde özetlenebilir (Kazıcı, 1987: 65-223).

Şehremini, şehirnaibi, ayan ya da *şehir kethüdası, köy kethüdası* ve *çöplük subaşısı* gibi memurlar belediye işleriyle az ya da çok ilgili diğer memurlardı. Bu memurlukların büyük

[§] İhtisap kurumu hakkında yapılmış en kapsamlı çalışma için bkz. Kazıcı (1987).

kentlerde en önemlisi ayanlık veya şehir kethüdalığı, küçük yerlerde ise köy kethüdalığı idi. 19. yüzyıla kadar vergilerin toplanmasından askerlik işlerinin yürütülmesine kadar birçok işe bakan şehir kethüdası halkla merkezi hükümet memurları arasında bağlantıyı sağlıyordu. Hükümet memurları arasında bağlantıyı sağlıyordu. Hükümet memurları halktan alacakları vergilerle yöre halkına yüklenecek masraflara ilişkin defterleri düzenlerken, şehir kethüdasıyla ilişki kurmak zorunluluğunu duyuyorlardı. Şehir kethüdaları işlevleri göz önüne alındığında belde halkını temsil etmeleri sebebiyle bu açıdan bir bakıma “belediye reisi” olarak tanımlanabilirler (Ortaylı, 1974: 65-76).

22 Ocak 1871 (29 Şevval 1287) tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi* ile taşra belediyelerinin yasal dayanağı meydana getirilmekteydi. Nizamnamenin 7. faslı belediyelerle ilgili olup, vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehir ve kasabada belediye işleriyle ilgili bir reis ve bir muavin ile altı üyeden oluşan, bir belediye meclisi kurulmasını içeriyordu. Mühendis ile memleket tabibi, meclisin tabii üyesidir. Meclis reisi memurlar arasından seçilecek, mutasarrıfın tayini valinin onayı ile göreve başlayacaktı. Meclisin toplanma süresi haftada iki gündür toplantı için üye yeter sayısı ise üyelerin üçte biridir (Ergin, 1936: 213-214). Meclisin görevi 1868 tarihli *Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesinde* İstanbul Belediyesine verilmiş olanlarla aşağı yukarı aynı mahiyeti taşımaktadır. 1875 tarihinde bir *Nahiyeler Nizamnamesi* yayınlandıysa da uygulanamadı.

“Ülkemizde şehir ve kasabalarda belediye teşkilatının yaygın bir şekilde kurulması, 5 Ekim 1877 (27 Ramazan 1294) tarihinde yürürlüğe giren, *Vilayetler Belediye Kanunu* ile gerçekleşti. Kanun-i Esasi’nin 112. maddesi İstanbul’da ve taşradaki belediyelerin, seçimle iş başına gelen meclislerce idare olunacağı; belediyelerin teşkili, görevi ve üyelerinin belirlenme biçiminin bir kanunla düzenleneceğini öngörmüştü.... 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu, bugün uygulanmakta olan 1580 Sayılı Belediye Kanununun, 1930 yılında kabul edilmesine kadar yürürlükte kaldı. Vilayet Belediyeler Kanunu, belediyeye adeta tüzel kişilik de kazandırıyor. Kanun şehrin imarı için istimlak yetkisini açık olarak düzenlemekte ve belediyelere bazı yeni görevler yüklemekteydi” (Eryılmaz, 1992: 201).

Sonuç

Ülkemizin, Batıdaki sanayileşmenin öngörülemeyen olumsuzluklarının kentlerde yarattığı problemlere çareler aramak öncülüyle başlattığı “Kent Yönetimi” anlayışının dışında geliştirdiği bir yerel yönetim geleneği vardır. Bu gelenek, cemaat örgütlenmesi biçiminde kurulmuş bir sosyal yapıdan soyutlanamaz özellikler gösteriyordu. Batıda sınıflaşmanın ya-

rattığı toplumsal ikilemin yerleşme alanlarına da yansımalarıyla birlikte oluşan zengin banliyöler ile fakirliğin simgesi olan işçi barakalarının dışında gelişen Osmanlı-Türk kenti, Türk Modernleşmesinin başladığı tarih olarak kabul edilen III.Selim döneminden itibaren öncelikle askeri ıslahat olarak adlandırılan bir yeniden yapılanmaya girmiş, bu vetirenin tabii bir uzantısı olan yönetimde modernleşme hareketlerinin bir yönüyle yerel yönetimde modernleşmeyi öncelemesi de kaçınılmaz olmuştur.

Türk devlet geleneği 1923 yılında cumhuriyetimizin kurulmasıyla başlayan restorasyon sürecini, özellikle kuruluşunun ilk 25 yılında yoğun olarak yaşadı. Yepyeni bir devlet olma iddiasının yarattığı, dönemi için anlaşılır sayılabilecek olan redd-i miras anlayışı bilimsel olmaktan çok ideolojiktir. Belki de o dönem için zorunluydu. Ancak toplumların kolektif hafızalarının silinmesi mümkün değildir. Anlayış, tavır ve tutumlarımızla olduğumuz gibi, kurumlarımızla da bir mirasın sahibi durumundayız. Türk Belediyeciliğinde, bu mirasın izlerinin takip edilmeye gayret edildiği bu çalışmada üstünkörü olsa da bir geleneğin evrimi açıklanmaya çalışılmıştır.

Osmanlı başkentinde 1854 yılında, devam etmekte olan Osmanlı-Rus Harbi'nde, müttefiklerinin askeri yığınlarının beledi hizmetlerinde yaşanan tıkanıklıklar, yeni bir yerel hizmetlerin ifası hakkındaki yapılanmayı da zorunlu kılmıştır. Altıncı Daire-i Belediye olarak adlandırılan ilk belediye teşkilatı da bu süreçte kurulmuştur. Osmanlı-Türk Modernleşmesinin önemli bir yönünü oluşturan resepsiyon, bu alanda da Avrupa'dan mevzuat ithal etmek suretiyle işlerliğini sürdürmüştür. Dönemi itibarı ile çok çağdaş bir düzenlemeler demetini oluşturan 1580 Sayılı Belediye Kanunu, Türk Aydınlanmasının belediyecilik konusunda yasal-kurumsal çatısını oluşturmuştur. Belediye organlarının demokratik bir usulle seçiminin yarattığı, yönetime katılma olgusu merkezi düzeydeki yöneten-yönetilen ilişkisindeki demokratikleşmeye de vesayet etmiştir.

Abstract: This article deals with the importance of an institutional transformation in the Turkish local government in the classical era. This means an evaluation from institutions like lonca, subaşılık, ihtisab and kadılık to more modern institutions such as Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye, Meclis-i Tanzimat, Şura-yı Devlet, Muhassıllık Meclisleri, Menaf-i Umumiye Sandıkları and Şehremaneti. It has been argued in this article that some key institutions in the Ottoman administrative structure and their transformation process had to a large extent influenced the process of local government institutionalization.

Key Words: Modernization, Ottoman Institutions, Classical Era, Local Government

Kaynakça

- AKÇAM, Taner (1992) *Siyasi Kültürümüzde Zulüm ve İşkence*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- AKÇAM, Taner (1995), *Türkiye'yi Yeniden Düşünmek*, İstanbul: Birikim Yayınları.
- BUMİN, Kürşat (1990), *Demokrasi Arayışında Kent*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- CADIRCI, Musa (1984), "*Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması*", Belleten, Yusuf Hikmet BAYUR Özel Sayısı, Ankara.
- DUMONT, Paul-GEORGEON, François (1996) (der.), *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, İstanbul: Yurt Yayınları.
- ERGİN, Osman Nuri (1936), *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkışafı*, İstanbul: İ.Ü.H.F. İktisat ve İhtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, No:3.
- ERYILMAZ, Bilal (1992), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul: İşaret Yayınları.
- ERYILMAZ, Bilal (t.y.), *Osmanlı Devletinde Gayrimüslim Tebaanın Yönetimi*, İstanbul: Risale Yayınları.
- İSLAMOĞLU-İNAN, Huricihan (1991), *Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Köylü*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- KALAYCIOĞLU, Ersin-SARIBAY, Ali Yaşar (t.y.) (der.), *Türkiye'de Siyaset; Süreklilik ve Değişim*, İstanbul: Der Yayınları.
- KANSU, Aykut (1994), *1908 Devrimi*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- KAZICI, Ziya (1987), *Osmanlılarda İhtisab Müessesesi*, İstanbul: Kültür, Basın, Yayın Birliği.
- KELEŞ, Ruşen (1992), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- KIRAY, Emine (1993), *Osmanlıda Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- LEWIS, Bernard (1996), *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çeviri: Prof.Dr. Metin KIRATLI), Ankara: TTK Yayınları.
- ORTAYLI, İlber (1974), *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- ORTAYLI, İlber (1980-1981), "*A Young Ottoman General and The Emergence of A National Leader*", The Turkish Yearbook of International Relations, Vol: XX.
- ORTAYLI, İlber (1990), "*Yerel Yönetim; Devraldığımız Miras*", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yayınları.
- PERİNÇEK, Doğu (1986), *Osmanlı'dan Bugüne Toplum ve Devlet*, İstanbul: Kaynak Yayınları.
- SENCER, Muzaffer (1986), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul: Alan Yayınları.
- SHAW, Stanford J. (1990), "*19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketlerinde 1876 Öncesi Yasama Meclisleri*", TTD, Nisan 1990, Sayı: 56.
- SUNAY, Cengiz (2001), "*Modernleşme, Yerel Yönetim Kavramı ve Türkiye'de Belediyeciliğin Doğuşu*", KOSBED, Yıl:2001, Sayı:5, 181-206.
- SUNAY, Cengiz (2002), "*Bilim Felsefesi ve Siyaset Bilimi*", *Bilgi* (5), 2002/1: 1-1-27.
- ŞENER, Abdüllatif (1990), *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*, İstanbul: İşaret Yayınları.

- TİMUR, Taner (1988), *Osmanlı Çalışmaları*, İstanbul: Teori Yayınları.
- TİMUR, Taner (1989), *Osmanlı Kimliği*, İstanbul: Hil Yayınları.
- TOPRAK, Zafer (1990), "*Tanzimattan Cumhuriyete Şehremaneti*", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yayınları.
- TUNAYA, Tarık Zafer (1960), *Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, İstanbul: Yedigün Matbaası.
- TÜRKÖNE, Mümtaz'er (1990), *Siyasi İdeoloji Olarak İslamcılığın Doğuşu*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- YAVUZ, Hulusi (1991), *Osmanlı Devleti ve İslamiyet*, İstanbul: İz Yayıncılık.
- YEĞİN, Abdullah (1993), *Osmanlıca-Türkçe, İslami-İlmi-Edebi-Felsefi, Yeni Lügat*, İstanbul: Hizmet Vakfı Yayınları.