

Başkent Kavramı ve Osmanlı-Türk İdari Teşkilatlanmasında Başkent Uygulaması

The Concept of Capital City and Capital City Practice in the Ottoman-Turkish Administrative Organization

Bahadır Apaydın 

Dr. Öğr. Üyesi, Maltepe Üniversitesi,
Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku
Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye,
bahadirapaydin@maltepe.edu.tr



Öz: Devletlerin egemen oldukları coğrafyada bir yönetim merkezi oluşturmak adına başkent kurması, idari geleneğin değişmez bir uygulamasıdır. Bu gelenek dönemsel ihtiyaçlara göre işlevsel farklılıklar göstermektedir. Siyasi, ekonomik, diplomatik, mekansal, askeri veya idari işlevlerden bir veya birkaçı farklı zamanlarda başkent uygulaması üzerinde belirleyici olmuştur. Bu nedenle başkent idaresi sadece mekansal bir tanımlamaya karşılık değildir. Yönetim ilkelerinin belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesi bağlamında hukuki ve idari yönü olduğu gibi siyasi bir yönü de vardır. İdare hukuku literatüründe idari teşkilat konu başlığı ele alınırken hem idari teşkilata hakim ilkeler hem de organik anlamda idari teşkilat “merkezi idare”, “merkez teşkilat”, “başkent teşkilatı” ya da “yerinden yönetim” gibi kavramlar üzerine temellendirilir. Bu yönüyle başkent kavramı ve uygulaması günümüz idare hukuku öğretisinin ve idare hukuku alanındaki mevzuatın önemli konularından birini teşkil etmektedir. Osmanlı-Türk idari teşkilat tarihine baktığımızda da başkent uygulamasına yer verildiğini görüyoruz. Merkeziyetçi bir imparatorluk olan Osmanlı’da ve üniter-merkeziyetçi geleneğe sahip Türkiye Cumhuriyeti’nde başkent uygulamasının idari teşkilatlanma bakımından önemli bir yeri vardır. Bu nedenle başkent kavramının, tarihsel arka planı ile birlikte Osmanlı-Türk idari geleneğindeki uygulaması incelemeye değerdir. Çalışmamızda önce tarihsel süreç içinde başkent uygulamasının ortaya çıkışı ve dünyadaki örnekleri ele alınmıştır. Daha sonra ise Osmanlı ve Cumhuriyet dönemindeki başkent uygulaması ve işlevleri incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Başkent, Merkezi İdare, İdari Teşkilat, Merkez Teşkilat, Devlet

Geliş Tarihi/Received: 15.01.2024
Kabul Tarihi/Accepted: 01.04.2024
Yayımlanma Tarihi/ Available Online:
17.07.2024

Abstract: It is unchanged practice of the administrative tradition that states establish a capital city in order to create administrative center in where they are sovereign. This tradition shows functional differences according to periodic needs. One or couple of the political, economic, diplomatic, spatial, military or administrative functions have been decisive in the practice of the capital city practise at different times. For this reason, capital city administration does not correspond only spatial definition. It has political aspect as well as legal and administrative in the context of determining and putting them in to force administration principles. When discussing the subject of administrative organization in the administrative law literature, both the principles governing administrative organization and the administrative organization in an organic sense are based on concepts such as "central administration", "central organization", "capital organization" or "decentralization". In this sense, the concept and practice of capital constitute an importance of the today's administrative law doctrine and the legal documents on administrative law. We see that the capital city practice has been given a place when we look at the history of Ottoman-Turkish administrative organization too. Capital city practice has a significant place at the ottoman that had been a centralized empire and Türkiye that has had unitary-centralized tradition. For this reason, the practise of the concept of capital city in Ottoman-Turkish administrative tradition, with its historical background, is worth to examining. Firstly, the emergence of the capital city practice throughout history and its examples in the world are discussed in this study. Then, the function and practice of capital city in Ottoman and Republican periods are examined.

Keywords: Capital City, Central Administration, Administrative Organization, Central Organization, State

Extended Abstract

State preference of creating a Capital as means of creating a governmental center in the Territories they have sovereignty in, is a persistent application of administrative customs. This custom shows functional differences according to contemporary necessities. One or more of Political, Economical, Diplomatical, Spatial, Military or administrative functions have been effective on the Capital Application in different times. Thus Capital administration is not only about spatial description. It has a legal and administrative aspect as well as political aspects in means of determining administrative principals and applying them.

The Capital Practice, firstly has required the urbanization process to reach a certain level. In the further processes of Urbanization, economical, cultural and political competition between Cities has grown several cities in several aspects. Some cities have stepped out with their Population, economical or political/governmental organization and followingly Capital administrations have been established. In modern times social economical, administrative, political/diplomatical reasons are substantially effective in the choice of Capitals. Especially after the constitution of National States after the Industrial Revolution, the Capitals' functional importance in context of international relations has increased. Thus the pre-national government era and the national government era should be seperately evaluated.

In administrative law doctrine, when the topic of Administrative Organization is discussed, both in principles effective in Administrative Organization and Organically, the Administrative Organization is based on concepts such as "Central Government", "Central Organization", "Capital Organization" or "Decentralization". In this aspect the Capital concept and practice constitutes one of the most important topics in administrative law doctrine and legislation. When we study Ottoman-Turkish Administrative Organization History we can see the existence of Capital City Practice. The Capital city practice plays an important role in Administrative Organization in the centralist Ottoman empire and unitary-centralist Turkish Republic. Thus it is worth while to study the concept of Capital with its historical background in Ottoman-Turkish administrative customary practice.

Ankara's capital functions within the Turkish administrative organization has changed within time due to some purposes and objectives in the constitution of the Republic that has lost priority or cause they have been accomplished. Nonetheless, when the Constitution's unchangeable clause is accounted for, we can understand that Ankara has some functions that does not change. Accordingly, Ankara's function of being a political and diplomatical center for the State is absolute and non-negotiable. Again when the constitutional provisions related to administrative organization is accounted for, it can be seen that its function of being the State's administrative center still continues.

Capital administration does not refer to just a spatial positioning. We should approach the topic in manners of determining Administrative principles and practice, organization of administrative activities and their practice because the administrative function is not necessarily physically practiced in the Capital Ankara. Where the public service requires or as much as it requires, some activities in light of current developments may be organized and applied outside of the Capital. Making the spatial positioning of the Capital absolute, may be seen as a resemblance of the military and governmental bureaucracies' independent and determinative character. An eventual and inevitable outcome of centralist practices is the birth of military and governmental bureaucracy class which is gathered at the Capital and which causes the bureaucracy to identify with the state-party. The Capital function has taken shape long under this power distribution at the capital. The shift of these power relationships at the capital by political decision makers in the last quarter century has opened some functions of Ankara to debate and even shifted them.

It is possible to run some public services, even if not all of them, from a center outside of the Capital in terms of general administration. The change in the Capital functions within historical context supports our fixation of this sort. In this means, the Capital Practice should be approached from a point which

take in account aspects of current economical and technological advancements' affects on administrative activities rather than just a customary public concept perspective. We believe one should not be conservative on the State's digital transformation's affects on the function of the capital or on Ankara losing its economical Capital function. The moving of the Central Bank or other primary economical institutions' centers to İstanbul, should be taken in account in manners of efficiency of public services and economical function, with a distance from up-to-date political debates. Turkey which requires an administrative reform and economical development, following that perspective will pave the way for economical, democratic and legal developments.

Our study first focuses on the birth of the capital practice in historical timeline and World examples. In this perspective and in means of the historical progress of the concept of Capital we study first the scattered city states era and afterwards territorial states and centralist empires eras. Later we study the Capital practice and functions in the Ottoman Empire and the Turkish Republic. Lastly we comment on the Capital Function against the contemporary changing requirements in light of the recent developments in contemporary Turkey.

Giriş

Devletlerin bir yönetim merkezi teşkil etmek adına başkent teşkilatı kurması, Antik devirlerden günümüze kadar idari geleneğin değişmez bir uygulamasıdır. Bu durum başkentini önemini devletlerin yönetim biçimlerinden bağımsız şekilde ortaya koymaktadır. Cumhuriyet, monarşi, üniter ya da federal devlet biçimlerinden hangisi olursa olsun idari teşkilatlanma ve yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesinde başkent uygulamasına yer verilmiştir. Başkent idaresi sadece mekânsal bir tanımlama değildir. Yönetim ilkelerinin belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesi bağlamında hukuki ve idari yönü olduğu gibi devletin/egemenin siyasi gücünü sembolize eden bir yönü de vardır. İdare hukuku literatüründe idari teşkilat konu başlığı ele alınırken hem idari teşkilata hakim ilkeler hem de organik anlamda idari teşkilat "*merkezi idare*", "*merkez teşkilat*" ya da "*başkent teşkilatı*" gibi kavramlar üzerine temellendirilmektedir. Bu yönüyle başkent kavramı ve uygulaması günümüz idare hukuku öğretisinin ve idare hukuku alanındaki mevzuatın en önemli konularından birini teşkil etmektedir. Dolayısıyla meselenin tarihsel süreç içinde kavramsal bir boyutu olduğu gibi hukuksal ve siyasal bir boyutu da vardır.

Başkent uygulamasının hayata geçirilmesi öncelikle kentleşme sürecinin belirli bir seviyeye ulaşmasını gerektirmiştir. Kentleşme sürecinin ileri safhalarında kentler arasında yaşanan ekonomik, kültürel ve siyasi rekabet zamanla belirli kentlerin çeşitli yönlerden ölçeğini büyütüştür. Nüfus, ekonomik veya siyasi/idari örgütlenmesi ile bazı kentler öne çıkmış ve takiben başkent idareleri oluşmuştur.

Osmanlı-Türk idari teşkilat tarihine baktığımızda da başkent uygulamasına yer verildiğini görüyoruz. Osmanlı-Türk idari geleneğinin özellikleri dikkate alındığında başkentini hem siyasi egemenliğin tecessümü hem de idari teşkilatlanma açısından önemli olduğu söylenebilir. Bilhassa Osmanlı'nın beylikten imparatorluğa geçişinde ve Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyetine geçişte başkentini bir egemenlik ve yeni bir siyasal ve toplumsal düzen kurma ölçütü olarak öne çıktığı söylenebilir.

Çalışmamızda önce tarihsel süreç içinde başkent uygulamasının ortaya çıkışına ve dünyadaki örneklerine değineceğiz. Daha sonra başkentini işlevsel açıdan geçirdiği değişimi devlet biçimlerine göre almaya çalışacağız. Devamında idari teşkilatlanmadaki kurumsal ve işlevsel yönleri dikkate alarak Osmanlı'da ve Cumhuriyet döneminde başkent uygulamasını değerlendireceğiz. Bu kapsamda özellikle İstanbul'dan Ankara'ya taşınan başkentini farklılaşan işlevsel yönlerini irdelemeye çalışacağız.

I. Kavram

Başkent kavramının kökeni Latince (*capital*) kelimesine dayanmaktadır. Bu kelime ise baş anlamına gelen (*caput*) kelimesinden türemiştir¹. Çeşitli dillere ve ülkelere göre *capital*, *capital city*, *metropolis* gibi kullanımlar mevcuttur. Ancak günümüzde büyükşehir anlamına gelen metropol ile başkent aynı şey değildir. Başkent büyükşehirden en temel farkı devletin idari, siyasi ve hukuki yapısına dair temel organların (meclis, yüksek yargı organları, devlet başkanlığı, başbakanlık, bakanlıklar vs gibi) istisnalar dışında başkentte toplanmasıdır. Osmanlı'da ise padişahın genel idare için bulunduğu yeri ifade eden *Payitaht*, mutluluk kapısı anlamına gelen *Dersaadet* gibi Farsça kökenli kullanımlar vardır². Tabi burada "mutluluk" ifadesini sorunların çözümü gibi düşünmek gerekir. Günümüzde de halkın idare ile ilişki kurmasını ifade eden "devlet kapısı" deyimini dijital mecrada kullanılmaktadır.

Başşehir olarak da ifade edebileceğimiz *Başkent* kavramının anlamı, az çok belirli sınırlara sahip bir devletin idare merkezi olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla başkent olabilmemesi hem kent yerleşimlerinin hem de birden fazla kenti siyasi egemenliği altında toplamış bir devletin varlığı yanında o yeri idare merkezi konumuna taşıyan bir siyasal iradenin varlığını gerektirmektedir. Başkent umumiyetle yönetimin, temel idare ve karar organlarının kaim olduğu kenttir. Hollanda, Cezayir ve Güney Afrika gibi başkent ve yönetim organlarının farklı kentlerde olduğu ülkeler de mevcuttur³. Başkent statüsü ise genellikle devletin temel organlarının gösterildiği anayasa (Türkiye Cumhuriyeti AY md. 3, Federal Almanya AY md. 22; İtalya AY md. 114, Belçika AY md.8) ya da yasalar ile belirlenir.

Bir siyasi birliğin merkezi idaresinin bulunduğu yer olan başkenti açıklayan çeşitli yaklaşımlar vardır. Geleneksel yaklaşıma göre her kentin kendi artbölgesi ve sınırları içerisinde planlama, düzenleme ve idare işlevleri bulunmaktaysa da daha geniş alanları kapsayan, bazen tüm ülkeye sirayet eden idare işlevine sahip kentler başkent kabul edilmektedir. Bir kentin genel idare işlevine sahip olmasının siyasal irade ve meşruluk gibi iki yönü bulunmaktadır. Başkentlik niteliğine sahip kentler, ülkeyi yönetenler tarafından idare merkezi olarak kabul edildikleri sürece bu statülerini korurlar. İlgili irade meclis veya kurul gibi bir organ ya da kral, padişah gibi tekil bir yönetici olabilir. Geleneksel bakış açısı başkent niteliğini salt siyasal iradeye indirgerken, ekonomik toplumsal yapı ve tarihsel gelişim süreciyle ilişkisi ihmal edilmektedir. Eğer bu ilişkilendirmeler yapılırsa, başkentlerin işlevleri ve konumsal nitelikleri, sosyo-ekonomik yapıdaki gelişime bağlı olarak tarih içinde dönüştüğü görülecektir⁴. Günümüzde başkent kavramı belirli sınırlar dahilindeki kentsel sistem içinde merkezi idare teşkilatının ana birimlerinin bulunduğu yeri ifade etmektedir. Bu itibarla idare merkezi olma işlevine yerinden yönetim idarelerini dahil etmemek icap eder.

II. Ulus Devlet Öncesi Dönemde Başkent

Başkentler antik dönemlerden beri siyasi, dini, askeri, idari, iktisadi ve/veya güvenlik gibi nedenlerin etkisiyle kurulmuş veya değiştirilmiştir. Ancak modern zamanlarda esasen sosyo ekonomik, idari ve siyasi nedenler başkentlerin seçiminde belirleyici olmuştur. Özellikle sanayi devrimi ile ulus devletlerin ortaya çıkmasından sonra uluslararası ilişkiler bakımından başkentlerin fonksiyonel önemi artmıştır. Bu nedenle ulus devlet öncesi ve sonrasını ayrı ele almak gerekir. Başkent kavramının tarihsel gelişimi bağlamında önce dağınık kent devletleri dönemini daha sonra bölgesel devlet ve merkezi imparatorluk dönemini ele alacağız.

¹A.S Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, (New York: Oxford University Press, 2005), "Capital", 219.

²Dersaadet için Kamus'ta "Saltanat-ı seniye olan İstanbul" olarak bir tanımlama var. Ayrıca *Der, Saadet* ve *Dersaadet* maddeleri için bkz, Şemsettin Sami, *Kamus-u Türki*, (Dersaadet: İkdam Matbaası, 1317); Şükrü Halûk Akalın vd., *Türkçe Sözlük* (Ankara: Türk Dil Kurumu, 2005), "*Başkent*" ve "*Payitaht*", 217/1587.

³Jean Gottmann. "The Study of Former Capitals", *Ekistics*, Vol.52, No: 314/315, (Sept/Oct. – Nov./Dec. 1985), 541-542.

⁴Gottman, "The Study of Former Capitals", 542-543; Tayfun Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, (Ankara: Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, 2004), 18-19.

A. Kent devletleri

Siyasal iktidarların oynak olmayan devlet sınırları altında merkezileşmesinden önce kent/şehir ya da site devletlerinin varlığı bilinmektedir⁵. Antik dönem uygarlıklarının ortak bir özelliği vardı. Toplumsal yapı temelde iki gruptan oluşuyordu: Mal statüsündeki *köleler* ve kendi içinde askerler, din adamları, tüccarlar ve yöneticiler gibi alt gruplara ayrılan *özgür kişiler*⁶. Roma İmparatorluğu dönemi dahil iktisadi, hukuki, idari ve siyasi yapı aşağı yukarı bu iki sosyal grubun toplumsal mücadelesine göre şekillenmiştir⁷. Yönetimin bir egemen uhdesinde belirli bir mekanda merkezileşmesi bu yapısal ilişkilerin ürünüdür.

Kent devletleri ilk olarak MÖ 5000-2000 yılları arasında Mezopotamya'da hüküm süren antik dönem yüksek uygarlıklardan Sümerler'de ortaya çıkmıştır. Sümerler kent/şehir devletleri esasına göre bir idari bölümlenmeye gitmiştir. Buna göre her kentin sınırları kısmen belirlenmiş ve bu kentler yönetici bir kral-rahip tarafından idare edilmiştir. Ancak başkenti işaret edebilecek merkezi bir idari yapılanma ve kurumsallık sağlanamamıştır. Kent devletlerini bu bağlamda mutlak özerk idari birimler olarak nitelenebilir. Bazı zamanlar Lagaş (MÖ 2500) gibi bir kentin kralı diğer Sümer kentleri üzerinde hakimiyet kurmuşsa da kalıcı bir merkezi egemenlik tesis edememiştir⁸. Örneğin başkentte merkezileşmiş bir bürokrasi sınıfı, yönetim usul ve ilkeleri, fiziki yapılardan müteşekkil bir devlet organizasyonu ortaya çıkmış değildir.

Başkent uygulamasının önünü açacak kurumsallaşmış bir merkezi idarenin olmamasının iktisadi, toplumsal, hukuki çeşitli nedenleri olabilir. Bunlardan biri de güvenlik ve denetim bakımından uzak mesafeleri yakınlaştıran, fazla ürünün kentlerdeki yönetici kesimlere aktarılmasını ve ekonomik yaşamı hızlandıran at kullanımının, Sümerler'de henüz bilinmemesidir⁹.

Büyük tarımsal üretimi besleyen sulama şebekesinden daha iyi yararlanmak, iktisadi ilişkileri sıkılaştırmak, köle ihtiyacını karşılamak ve bunların idaresini sağlamak gibi sebepler, Sümer'in siyasi birliğini kurma ve merkezileştirme eğilimini artırıyordu. MÖ 2500'de Umma kralı Lugalzagesi, Lagaş kenti kralı Urukagina'yı yenerek egemenliğine katmıştı. Bu zafer bütün Sümer kentlerine yayıldı ve Uruk kenti başkent yapıldı. Ancak dayanıksız ve geçici bir birleşme olduğu için klasik anlamda bir devlet başkenti sayılamazdı. Başkent ile kentler arasında teşkilatlanmış ve belirli bir dizgeye bağlanmış ilişki yoktu¹⁰.

Başkent ortaya çıkması için tek başına devlet ya da kentin varlığı yeterli değildir¹¹. Her iki unsurun belirli idari ilkeler ve usuller ile örgülenmiş birlikteliğinin, kentleşme sürecini desteklemesi gerekir. Bununla beraber kentlerin ortaya çıkışı ve kentleşme sürecinin ulaştığı seviye başkent uygulaması için

⁵ Server Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, Cilt 1, (İstanbul: Adam Yayınları, 1999), 229-244; Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 24.

⁶ Northcote Parkinson, *Siyasal Düşüncenin Evrimi*, Çev. Mehmet Harmancı, (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1984), 158-159; Bertrand Russell, *Batı Felsefesi Tarihi (İlk Çağ)*, Çev. Muammer Sencer, (İstanbul: Say Yay., 2000), 105-110; Kölelik ilişkisine dayalı toplumsal ve ekonomik düzen, antik doğu uygarlıkları (Babil-Sümer-Mısır), Yunan ve Roma uygarlıklarının hepsinde mevcuttur. Ancak siyasi, ekonomik ve toplumsal düzene etkileri her birinde farklı görünüm kazanmıştır. Antik kentlerin toplumsal, siyasi ve mekansal gelişimi köle emeğinin yoğun kullanımı ile yakından ilişkilidir. Bkz. K.V. Ostrovityafi vd., *Politik Ekonomi Ders Kitabı*, Cilt 1, Çev. İsmail Yarkın, (İstanbul: İnter Yay., 1999), 43-59.

⁷ Halil Demircioğlu, *Roma Tarihi*, cilt 1, (Ankara: TTK, 1998), 85-106/159-174.

⁸ Sümerlerde kent devletlerinin gelişimi için bkz. Samuel Noah Kramer, *Tarih Sümer'de Başlar*, Çev. Hamide Koyukan (İstanbul: Kalcı Yay., 1999), 52-75.

⁹ Nitekim tarımsal üretimdeki fazla ürünün kentlere taşınması servet ve servet sahibi sosyal sınıfların oluşmasına, mülkiyet kavramının gelişmesine, idarecilerin yetki-görev alanlarının belirlenmesine, ceza ve hukuk ilkelerinin doğmasına yol açmıştır. Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 52-54; Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 24-25.

¹⁰ Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 50/52-55; Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 24-25.

¹¹ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 20-21.

temel bir ön şarttır. Zira kentleşmenin temsil ettiği değerler silsilesi, başkent uygulaması yanında uygarlık tarihi bakımından da devrimsel bir dönüşümü ifade etmektedir¹².

B. Kent devletlerinden bölgesel devlete geçiş

Kısmen de olsa işlevsel olarak ilk başkent MÖ 2350'de Akkad kralı Sargon'un Sümer kent devletlerini ele geçirip bölgesel bir devlet kurması ile ortaya çıktığı söylenebilir. Sargon ve sonraki Akkad kralları, fethettikleri kentlerden elde ettikleri ganimetleri ve aynı vergileri başkent Agade'de toplamışlardı. Zira köle kitlelerini kontrol etmek için güçlü bir idari ve siyasi merkezi örgütlemek maliyetli bir iştir. Sargon burada tapınaklar ve benzeri kamusal binalar yaptırmak suretiyle başkentteki yönetici kesime çalışma alanı yaratmıştır. Mezopotamya'da daha önce var olan kent devletleri ile karşılaştırıldığında başkent Agade, hem kralın oturduğu hem de zenginliklerin ve yönetici elitin toplandığı yer olarak diğer kentlerden ayrışıyordu¹³. Benzeri bir siyasal birleşmeyi MÖ 2100 yıllarında Ur kralları başarmış ve kendilerine "Sümer-Akkad kralları" adını vermişlerdi¹⁴. Bu dönemde dünyanın başka coğrafyalarında da kısmen başkent işlevi olan kentlere hakim bölgesel devletler vardı. Nitekim Eski Çin ve Hint uygarlıklarının ulaştıkları iktisadi, idari ve sosyal seviye Mezopotamya'daki uygarlıklardan aşağı değildi¹⁵.

Bölgesel devlet sisteminde hem sınırların genişletilmesi hem de kısmen sınırların belirginliği görece kararlı bir ortam yaratmıştır. Artık tek bir kente dayalı bir yapı yerine içinde pek çok kentin yer aldığı kentsel dizgeye dayalı ekonomik ve siyasal erk yapısına geçiş sağlanabilmiştir. Bu bağlamda, birden fazla kentin egemenlik altına alınmış olması ve bunlar arasında bir kentin diğerlerine göre önceliğinin ve merkeziliğinin bulunması, başkentlik olgusunu kavramsal düzeyde de olsa ortaya çıkarmıştır¹⁶. Diğer yandan bölgesel ya da kent devletlerinin içtimai yapılarına bakıldığında toplumsal işbölümü köle emeğine ve küçük bir pazara dayalı olarak gerçekleşmektedir. İktisadi etkinlikler ise kent devletlerinde ticaret ve tarıma, bölgesel devletlerde ise savaşa dayalı örgütlenmiş haraç/vergi ekonomisi olduğu görülmektedir. Üretim ilişkilerinin kapsamının sınırlılığı, idari ve mekansal düzeyde başkentlere dayalı geniş bir alana yayılan kentsel sistemin teşekkülünü engellemiştir¹⁷. İdare merkezinin ve idarecilerin fiziken kentte toplanması başkent olması için yeterli gelmemiştir. Zira başkent idari egemenliği altında başkaca kentler bulunmuyordu.

¹² Bu çalışmanın doğrudan konusu olmamakla beraber kentleşme sürecine kısaca değinmekte yarar var. *Güvenç'e* göre kentleşme uygarlık tarihinde iki büyük aşama kaydetmiştir. Birincisi günümüzden 9-10 bin yıl evvel Ortadoğu yada Fırat-Dicle boylamı diyebileceğimiz bölgede yoğun tarımsal üretime bağlı olarak başlayan kentleşmedir. Bu süreç tarımsal üretimin artışına paralel olarak dünyaya yayılmıştır. İkincisi ise sanayi devrimi ile ortaya çıkan ve günümüz kentlerinin ve idare usullerinin ortaya çıkmasını sağlayan aşamadır. Şu halde birinci aşamadakiler tarım kentleri, ikinci aşamadakiler sanayi kentleri olarak betimlenebilir. Her iki sıçramanın temelinde ise üretim ilişkilerinin büyük dönüşümü yatmaktadır. Tarımsal üretimin artması ve artı ürünün açığa çıkmasıyla kendisi besin üretmeyen kent nüfusu doğmuştur. Zamanla sulu tarıma geçilmesi sulama kanallarının yapımı, bakımı, mühendislik hizmetlerini ortaya çıkarmıştır. Bu da güçlü imparatorlukları, merkezi hükümetleri ve yönetim usullerini gerektirmiştir. Kısacası artı ürünün çoğalması kentleri, kentlerin genişlemesi, kentsel işbölümü ve organizasyonu güçlendirmiştir. İş bölümü uzmanlaşmayı, uzmanlaşma bilimsel ilerlemeyi tetiklemiştir. Böylece iktisadi hayat genişlemiş, servet artmış, belli kesimlerde toplanmış ve tüketici bir yönetici sınıf doğmuştur. Bkz. Bozkurt Güvenç, *İnsan ve Kültür*, (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1999), 175-176. Bu çerçevede statükonun korunması ihtiyacı ise hukuk ile örgülenmiş bir ticari ve idari yapılanmayı ortaya çıkardığı söylenebilir. Bir tarafta belirli bir nüfus yoğunluğuna sahip, varlıklı yönetenlerin yaşadığı ve başkent olmaya aday kentler, diğer tarafta ise yoksul üretici kesimlerin kentlerin çevresinde topladığı art bölgeler oluşmuştur. Bu yerleşim birimlerinin bazıları zamanla gelişmiş kentlere dönüşürken bazıları da büyüyen kentler tarafından yutulmuşlardır. Bununla beraber birinci aşamada ortaya çıkan kentlerin çoğu sanayi devrimine kadar inişli çıkışlı varlıklarını sürdürmüştür. Sanayi devrimi sonrası yaşanan kentleşme süreci ise idari, iktisadi ve sosyal açıdan günümüz kentlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 10-13. Son olarak belirtmek gerekir ki kentleşme süreci tamamlanmış ve dünyanın her yerinde eşzamanlı yaşanan bir süreç değildir. Ancak uygarlığın geldiği seviye, kentleşme sürecinde belki de üçüncü bir aşamanın şafağında olduğumuzu gösteriyor. İnsanların dünya dışındaki gezegenlerden birinde yaşanabilir kentler kurması aşamasını işaret ediyor.

¹³ Kramer, *Tarih Sümer'de Başlar*, 54/62; Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 24-25.

¹⁴ Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 54-60.

¹⁵ Eski Hint ve Çin Uygarlığı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 177-237.

¹⁶ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 29.

¹⁷ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 29.

C. İmparatorluk dönemi

Sümer ve Akkad mirasının üzerine Babil uygarlığı oturmuştur. İktisadi yönden son derece güçlü olan Babil imparatorluğu siyasal açıdan da güçlenmişti. MÖ 1750 dolaylarında Sümer ve Akkad kentlerini tek bir yönetim altında birleştiren Babil hanedanının 6. kralı Hammurabi, bölgesel devletten imparatorluğa geçişi sağlamıştır. Artık kaynaklar ve yönetim gücü önemli oranda başkent Babil'de toplanmıştır. Kral Hammurabi başkentte topladığı mutlak ve merkezi iktidarını hukuksal yönüyle de kurumsallaştırmak adına *Hammurabi Kanununu* çıkarmıştır. Artık başkentte kralın mutlak monarşinin kuralları çerçevesinde uygulayacak merkezi bir bürokrasi ve yargıçlar sınıfı oluşmuştur¹⁸.

Babil, dönemin en önemli kenti ve başkent hüviyeti olmasına rağmen, başkentlerin kralın bulunduğu büyük şehirler olma dışında işlevler kazanması sonraki dönemlerde gerçekleşmiştir. Medeniyetin yayılması ve idari-hukuki teşkilatlanma bakımından gelişmiş devletler ile imparatorluklar arasındaki ilişkilerin ulaştığı seviye, başkentlerin işlevlerini çeşitlendirmiştir. Bu bağlamda Kral Sagon'un başkenti Agade ve Hammurabi'nin başkenti Babil büyük devlet/imparatorluk başkentlerine ilk örneklerdir. Ancak tarihsel gelişim sürecinde başkentlerin dizgesel bir önem kazanması sanayi devrimi sonrası gerçekleşecektir¹⁹.

Antik dönem imparatorluklarında çeşitli nedenlerle başkentler değiştirilmiştir. Örneğin Antik Mısır'da bir düzineden fazla başkent değiştirme olmuştur. Mısır dışında Avrupa, Çin ve Japonya'da da başkent değiştirmeler yaşanmıştır. Geçmişte birçok hükümdar, kral ya da hanedan kalıcı iz bırakmak için bu yöntemi benimsemiştir. Bu nedenle her firavun kendi başkentini seçip, anıt mezarını oraya yaptırmıştır. Yönetme işlevi seçilen bu başkentlerden gerçekleşmiş, soylular da malikanelerini buralara taşımıştır²⁰.

MÖ 6. yüzyılda Pers İmparatorluğu, doğuda İran'dan Hindistan'a, batıda Ege kıyılarındaki Yunan kentlerine uzanan ve zamanla tüm Mezopotamya ve Mısır'ı kaplayan geniş bir alanda hakimiyet kurmuştur. Ancak bu büyük imparatorluk siyasi ve idari örgütlenme bakımından zayıf ve geçiciydi. İmparatorluğu oluşturan halk kitleleri arasında sağlam bir iktisadi ilişki, dil birliği ve merkez-çevre ilişkisini tesis edecek güçlü bir idari teşkilatlanma yoktu. I. Dara (MÖ 521-486) merkezin bu zayıflığını giderecek ve devleti güçlendirecek bir dizi idari reforma girişmiştir. Zira merkezin zayıflığından ve uzaklığından istifade eden taşradaki yerel güçler sıklıkla isyan ediyordu²¹.

İdari reformlar ile imparatorluk *satraplık* adı verilen eyaletlere bölünmüştü. Satraplık, tarihi ve kültürel yakınlığı olan belli bir etnik grubun yaşadığı bölge anlamına geliyordu. Başında satrap adı verilen ve merkezdeki hükümdar tarafından seçilen yönetici bulunuyordu. İdari ve adli yetkiler satraptaydı. Satrapa bağlı yerel yöneticiler bölgenin işlerini yönetiyordu. Satrap dışında her eyalette doğrudan merkeze bağlı bir de komutan vardı. Emirler başkentten eyaletlere, birbirini kontrol eden bu iki yönetici vasıtasıyla ulaşıyordu. Öyle ki bu dönemde ticareti geliştirmek ve başkent idaresi ile eyaletteki idareciler arasındaki bağları güçlendirmek adına büyük ölçekli yollar yapılmıştı. Bunlardan biri de Anadolu'da Lidya'ya uzanan Kral yolu idi. Nihayetinde ortaya çıkan siyasi yapı, bir kent devletinin diğerleri aleyhine yükselişi sonrası bir araya gelen otokratik devletler kümesi şeklindeydi²².

Bu başlık altında başkent uygulamasına ilişkin dikkat çekici olabilecek bir diğer uygarlık Antik Yunan'dır. Zira günümüz siyasi ve idari terminolojisine ait çoğu kavram ve tanımlama Antik Yunan'da türetilmiştir²³. Antik Yunan'da kent devletleri, dağınık köy örgütlenmesine göre daha merkezi ve yaygın

¹⁸ Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 68-69.

¹⁹ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 25-27.

²⁰ Gottman, "The Study of Former Capitals", 543.

²¹ Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 170.

²² Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 171-172.

²³ Ancak monarşi, aristokrasi, oligarşi, demokrasi, teokrasi vs gibi yönetim biçimlerinin, Antik Yunan'dan önce dünyanın başka bölgelerinde olmadığını söylemek epey iddialı olur. Bu noktada Yunanlı düşünürlerin farkı ve katkısı ilgili kavram ve tanımlamaları günümüzdeki karşılığı ile ilk kez kendilerinin kullanmış olmalarıdır. Parkinson, *Siyasal Düşüncenin Evrimi*, 155.

bir örgütlenmedir. Bununla beraber kent devletleri bölgesel devlet ya da imparatorluk örgütlenmesine göre geniş bir bütünlük göstermiyordu. Küçük ölçekli kent idareleri olarak bağımsız kent devleti statülerini sürdürmek zorunda kalmışlardı. Dağlar ve denizler uzun süre siyasal birliği engellemiştir. Aslında bunlar bugünkü anlamda ne kent ne de bir devlet sayılmıyordu²⁴.

Pers savaşları, kent devletleri arasındaki rekabeti söndürmüş ve Atina kentinin rejimi altında toplanmalarını sağlamıştır. Böylece Klasik Yunan çağı başlamıştır. Bu dönemde Atina'da iki temel organ vardı. "Areopage" denilen *Asiller Meclisi* bir de "Eglezya" denilen reşit ve özgür erkeklerden müteşekkil *Halk Meclisi*. Zamanla Areopage önemini yitirmiş, onun işlevini üyeleri kurayla belirlenen *Beş Yüzler Kurulu* almıştır. Kurul, Halk Meclisi'nin yürütme organı gibi çalışıyordu. İdare dışında yargılama işlevini de yerine getiriyordu. Böylece Klasik Yunan dönemindeki halk mümkün olduğu kadar kendi kendini idare ediyordu. Bundan dolayı da bu idare tarzına halk idaresi anlamına gelen "*Democratia*" deniliyordu²⁵.

Antik Yunan devrindeki Atina'nın başkent niteliğini değerlendirecek olursak, kentte toplanan idari organların nitelikleri, işlevleri ve tesis edilen demokratik yönetim usulleri siyasi yönden başkent uygulamasının özelliklerini yansıtıyordu. Ancak Atina'nın diğer kentler ile ilişkisi siyasi yönden güçlü olsa bile idari yönden zayıftı. Atina'da alınan kararlar bir idari dizge dahilinde başkentten taşradaki kentlere teşmil etmiyordu. Başkentten taşraya uzanan ve işleyişi kurallara bağlanmış sıkı bir idari teşkilatlanma da bulunmuyordu²⁶. Bu nedenle günümüz başkent işlevleri bakımından Atina'yı, devletin genel idaresi yönünden klasik bir başkent olarak kabul edemiyoruz.

Kölecî devlet gelişiminin son aşaması Roma İmparatorluğu dönemidir. Roma imparatorluğu ulaştığı idari, siyasi, hukuki ve ekonomik seviye olarak önceki imparatorluklardan ileridedir. Roma imparatorluğu modern zamanlara uzanan bir gelişimin temelini teşkil eder. Antik Roma dönemini bir tarafa bırakırsak, klasik Roma salt siyasal birliğin belli bir merkezde toplandığı bir imparatorluk anlamına gelmemektedir²⁷. Roma İmparatorluğu ve ardılı Bizans İmparatorluğu merkezi bir devlet örgütlenmesinin sağlandığı, daha sonra da kentler arasında hiyerarşik ve sıradüzenli bir ilişkinin kurulduğu, başkent ortaya çıkışına uygun bir ekonomik, siyasal ve kurumsal gelişmeyi ifade eder. Nitekim idari teşkilatlanmanın bütünselliği, merkezde idare işlevine sahip organların ulaştığı kurumsallaşma, kentlerin mekânsal genişliği ve sınırların ulaştığı boyut evrensel bir egemenliğin göstergesidir.

Roma'nın kurulmasıyla sonuçlanan *Romulus*'a atfedilen büyük toplumsal harekete kadar, gevşek bir yapı içinde birleşen kabile örgütlenmeleri vardı. Merkezîyetçilik ve toplumsal kaynaşma, amaç birliği bulunmayan bu bağımsız toplulukları bir arada tutmak için *Romulus*'un bulduğu yegane formüldü. Başarılı da oldu ve yüz yıllık bir süre sonunda Romalılar, yarımada'daki diğer tüm İtalyan kabileler üzerinde egemenlik kurabildi²⁸. Bu süreç *Roma*'nın başkent ve siyasal birliğin ise imparatorluk olmasıyla tamamlanmıştır.

Güçlü bir kent yönetimi başından beri *Roma*'nın ve ordu örgütlenmesinin esası idi. *Roma*'nın dışında kalan yerler ise devlet örgütünün taşra birimleri olarak görülmüştür. İmparatorluk, odağında sürekli *Roma* kentinin bulunduğu bir devlet olmuştur. İmparatorluğun başkenti olan *Roma* kenti zamanla döneminin evrensel başkentine dönüşmüştür. Öyle ki egemenlik altına alınan diğer kent devletleri,

²⁴ Russell, *Batı Felsefesi Tarihi (İlk Çağ)*, 110-114; Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 207.

²⁵ Füzüzan Kınal, "Eski Önasya Medeniyetinde 'Halk Meclisleri'", *Belleten*, 26/104, (Ekim 1962), 635, 647; Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 263-265.

²⁶ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 43; Kınal, "Eski Önasya Medeniyetinde 'Halk Meclisleri'", 646-647.

²⁷ Roma İmparatorluğu'nun doğuşunu temsil eden Roma kentinin kuruluşu hakkında efsanevi aktarımlar vardır. Yeditepelerde kurulan Roma kentinin tarihi gelişimi ve ilk yerleşen toplulukların özellikleri hakkında bkz. Demircioğlu, *Roma Tarihi*, 34-48; Lewis Henry Morgan, *Eski Toplum, Çev. Ünsal Oskay*, cilt 2, (İstanbul: Payel, 1998), 11-46.

²⁸ Morgan, *Eski Toplum*, 14-15.

kentler ve başkentler imparatorluğa bağlı garnizon kenti ya da eyalet kenti statüsüne indirgenmiştir²⁹. Bu nedenle kentsel gelişmişliği birbirine yakın bir kentsel sistemden söz edemiyoruz. Daha çok başkent *Roma*'ya bağlı ve askeri bağlamda örgütlenmiş bir kent sistemi vardır. *Roma*'dan kentlere giden emirler ve kentlerin başkent ile olan ilişkisinin odağında umumiyetle askeri konuların bulunduğu söylenebilir.

Roma, MÖ 390'da Kelt ve Galya'lı istilaları neticesinde neredeyse tamamen yakılmış, yıkılmıştır. Ancak MÖ 350'lerde istilalar bitip tehlike geçtikten sonra kent yeniden imar edilmiştir. Bu dönemde başkent Roma'dan Veii'ye taşınması önerisi gündeme geldiyse de reddedilmiştir. Öneriye karşı çıkanlar, kentin içinde yer alan kutsal ve önemli yerleri gerekçe göstermişlerdir. Kente ait kutsal/önemli mekan algısı, güvenlik kaygısı ile başkent değiştirmenin önüne geçmiştir. Aslında bu değişikliğin gerçekleşmemesi elbette ki başkaca toplumsal, siyasal ve ekonomik nedenlere dayanmaktadır. Bir defa yüzyıllardır başkent *Roma*'da kentsel toprak ve arazi mülkiyeti sağlam biçimde bölümlenmiştir. Başkent değişikliği mevcut bireysel mülkiyete ait olan ve olmayan taşınmazların terk edilmesi anlamına geliyordu. Yeni bir alanda arazi dağıtımı ise kolay bir iş değildi. Bunun Roma halkı için uzun vadeli toplumsal, ekonomik ve hatta siyasal sonuçları olabilirdi³⁰.

İtalya'nın tamamının Roma tarafından fethi sonucunda kentler federatif bir sistem içinde bağlaşıklık bir konum almıştı. Bunlar kendiliklerinden savaş açamıyor, kendi aralarında doğrudan ticaret yapamıyor, diplomatik ilişki kuramıyorlardı. MÖ 2. yüzyılda genişleme İtalya dışına, güneye ve doğuya uzanmıştır. Fetihler, Roma'yı idari yönden başkent konumunu pekiştirirken imparatorluğu da Akdeniz'in en büyük siyasal gücü haline getirmiştir. Aslında hem merkezi imparatorluk hem de başkent aynı anda yükselmiştir. İmparatorluğun sınırları genişlerken idari yapısı eyaletler şeklinde bölümlenmiştir. Eyalet, İtalya dışında askeri olarak elde edilmiş ülke anlamına geliyordu. 130 yılında altısı batıda üçü doğuda olmak üzere dokuz eyalet vardı. Bu dönemde Mısır ile ilk kez diplomatik ilişkiler kurulmuştur³¹. Böylece Roma, çağdaş başkent işlevlerinden biri olan diplomatik ilişki merkezi olma özelliğini de kazanmıştır.

Roma; antik binaları, kemerleri, hamamları, tapınakları, Panteon, Kolezyum, Capitol, Forum gibi merkezi idare organları, merkezden taşraya uzanan yolları³² ile başkent veya metropol olarak konumunu sergilemek isteyen kentlere model olmuştur. Roma kenti, kendi döneminde ihtişamlı bir başkent olmanın yanında evrensel bir imparatorluğa ismini vererek simgesel bir anlam da kazanmıştır³³.

Genel bir değerlendirme yaparsak; başkentler, kent-devletçikleri ile bölgesel devlete göre, imparatorluk örgütlenmelerinde daha önemli bir işleve sahip olmuşlardır. Merkeziyetçiliğin arttığı bu yönetim biçiminde başkentlerin konumu önem kazanmıştır. İmparatorluk örgütlenmesinde elde edilen zenginliklerin başkentlerde toplanması ve devlet yönetiminin daha kararlı, düzenli ve uzmanlığa dayalı bir iş haline gelerek geniş bir örgütlenmeye dayanan bürokrasiyi gerekli kılması, başkentlerin öneminin artmasına neden olmuştur. Ancak yine de bu dönemdeki imparatorluklar askeri işlevleri ağır basan mekanlar biçiminde örgütlenen kentlere ve kırsal alanlara dayalı olmuştur³⁴. Bu bakımdan günümüz anlamında başkentlik işlevine sadece Roma kentinin yaklaştığını söylemek mümkündür.

D. Tarihsel bir başkent değişikliği: Başkent Roma'dan, başkent İstanbul'a

Merkezi imparatorluk, Roma'nın başkent tacının MS 324'te İstanbul'a geçmesi ile doğuya taşınmıştır. Roma İmparatorluğu IV. yüzyılda fiilen ikiye ayrılmış ve Avrupa için orta zamanlar olarak adlandırılan Ortaçağ başlamıştır. Avrupa tarihinin geleneksel bölümlenmesinde orta kısımda kalan bu dönemde,

²⁹ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 46.

³⁰ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 49.

³¹ Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 396-397.

³² Roma'nın siyasal, sosyal ve kültürel yapısı hakkında bkz. Demircioğlu, *Roma Tarihi*, 185-193; Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, 394-413/523-540.

³³ Morgan, *Eski Toplum*, 77-79.

³⁴ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 30-31.

Roma'nın tarihsel misyonunu ve kurumlarını, Doğu Roma ya da Nova (*Nea*) Roma olarak bilinen ve sonradan "*Bizans*" ismiyle anılan imparatorluk devralmıştır³⁵. İdari, siyasi ve ekonomik örgütlenmesi, kültürü ve tarihsel misyonu ile yeni Roma, artık İstanbul şehrinde kurulmuş olan Roma'dır³⁶. Öyle ki başkent, Konstantinus tarafından Konstantinopolis'e nakledildiğinde buraya "*İkinci Roma*" adı verilmiştir. İstanbul, Osmanlı İmparatorluğu tarafından alındığında ve yaklaşık 500 yıl boyunca imparatorluğun başkenti olduğunda, başka coğrafyalardaki diğer başkentler, özellikle Viyana ve Moskova'nın "Üçüncü Roma" unvanı için yarıştığı söylenmektedir³⁷.

İmparatorluğun başkentinin Roma'dan İstanbul'a taşınmasının yüzyılları aşan etkileri olmuştur. Taşınan kent sıradan bir devletin başkenti değildir. Dünya sistemini yüzyıllarca egemenliğinde bulunduran evrensel bir imparatorluğun başkentinin değişmesi söz konusudur. Peki hangi nedenlerle başkent doğuya taşınmıştır ve sadece coğrafi bir konum değişikliği anlamına mı geliyor? Bu soruların cevabı aynı zamanda o dönem için başkent olma ölçütlerinin ve başkent işlevinin neler olabileceğine işaret etmektedir. Soruyu iki aşamalı cevaplandırmak gerekir. Birincisi kurucu nitelikteki başkent hangi sebeplerle yüzyıllar sonra taşınmıştır, ikincisi neden İstanbul başkent seçilmiştir?

Roma İmparatorluğu'nun, başkent değişikliği ile Roma kentinden taşınması rastlantısal bir süreci ifade etmediği gibi bir hükümdarın kuruntusu da değildir. İmparatorluğun başkentinin doğuya taşınmasının güvenlik başta olmak üzere idari, iktisadi, siyasi ve dini bazı sebepleri vardır. Öncelikle Hun ve Got saldırıları, merkezi iktidarın idari yapısını ve ekonomiyi bozmuştur. Haliyle imparatorluğun idari ve askeri yönden tekrar yapılanması zarureti doğmuştur. Bu nedenle cumhuriyetçi gelenek terk edilerek merkezi yapı güçlendirilmek istenmiştir. Diğer yandan asayişin bozulması Roma'nın iasesini de güçleştirmiştir. İdare merkezi olan başkent doğuya taşınması imparatorluğu, Karadeniz ve Mısır'daki tahıl depolarına yakınlaştırmıştır. Bu sayede başkente daha güvenli ve kolay gıda tedariki sağlanabilmiştir³⁸.

Başka bir gerekçe ise dinidir. İmparator, Roma'nın pagan inanışını terk edip, Hıristiyanlığı devlet dini olarak daha kolay ilan edebileceğini düşünmüştür. Zira Roma'daki dinsel kurumların yüzyıllara dayanan gücü, siyasal iktidar üzerinde ciddi baskı yaratıyordu. Bu nedenle başkentini dini işlevi tarihte ilk kez bu kadar öne çıkarmıştır. Merkezin doğuya taşınması süreci, Iustinianus devrinde (527-565) Yeni Roma'nın resmi öğretisinin kurumsallaşması ile tamamlanmıştır. Buna göre üç temel öğe vardır: Hıristiyan dini, Roma hukukundan gelen fikirler ve iktidarın tanrısal kökenli olduğu inancı. Bu dönemden itibaren doğulu teokratik anlayış, sonradan Bizans olarak adlandırılacak siyasal yapısının karakteristik bir özelliği haline gelmiştir³⁹.

Mekansal olarak ise İstanbul'un başkent seçilmesini izah eden bazı efsanevi nitelikte çeşitli sebepler bulunmaktadır. Önde gelen pratik nedenler; kıtalararası bir kavşak noktasında bulunması, denizyollarına hakimiyet, coğrafi konumunun sunduğu olağanüstü savunma olanakları, su kaynaklarına kesintisiz erişim⁴⁰ ve gıda tedarik merkezlerine yakınlık gibi. İmparator Konstantin ilk evvel kendi doğduğu yer olan Niş, sonra Sofya ve Selanik şehirlerini başkent olarak düşünmüştür. Bununla beraber o, özellikle eski Troia (Truva) şehrinin bulunduğu yeri beğenmiştir. Hatta bizzat bu şehre giderek şehrin sınırlarını çizmiş, kapılarını yaptırmıştır⁴¹. Ancak bu noktada mistik bir olay onu İstanbul'a

³⁵ Bahadır Apaydın, "Tarih ve Hukuk Bağlamında İmparatorluklar başkenti İstanbul", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2007/2, (Temmuz 2007), 185-186.

³⁶ Önemli hukuk tarihçisi BERMAN Avrupa hukuk tarihini kaleme aldığı eserinde bu meseleyi hususiyetle değerlendirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Harold J. Berman, *Law and Revolution*, Harvard University Press, (USA: Harvard University Press, 1999), 89.

³⁷ Gottmann, "*The Study of Former Capitals*", 543.

³⁸ Apaydın, "Tarih ve Hukuk Bağlamında İmparatorluklar başkenti İstanbul", 186.

³⁹ Bizans'ın kuruluşu ve siyasal yapısının oluşumu üzerine ayrıntılı bilgi için bkz. G.L. Seidler, *Bizans Siyasal Düşüncesi*, Çev. Mete Tuncay, (İstanbul: Göçebe, 1997).

⁴⁰ Leonardo Benevolo, *Avrupa Tarihinde Kentler*, Çev. Nur Nirven, (İstanbul: Afa Yay., 1995), 25.

⁴¹ Apaydın, "Tarih ve Hukuk Bağlamında İmparatorluklar başkenti İstanbul", 187.

yönlendirmiştir. Tanrılar bir gece rüyasında ona, imparatorluğun başkenti olarak başka bir yer bulmasını söylemiştir. O da bu büyük Akdeniz imparatorluğunu Bizans'ta⁴² kurmuştur.

MS 324 senesinde inşaatına başlanan şehir, 326'dan itibaren artık Konstantinopolis olarak anılmış ve 11 Mayıs 330 tarihinde şehir törenle açılmıştır⁴³. Şehrin tamamı mevcut savaş teknolojisi ile aşılamayacak yüksek surlar ile çevrelenmiştir. Bu durum İstanbul'u, surlarla çevrilmiş kentlere uzun süre örnek olmasına vesile olmuştur. Boydan boya çekilen bir zincirle kapatılan doğal bir limana, Haliç'e sahip olması ise konum olarak ele geçirilmesi güç bir yer olmasını sağlamıştır⁴⁴. İstanbul kurulduktan sonra dünyada onun kadar büyük bir şehir, selefi Roma şehri olmuştur. Fakat birkaç asır içinde İstanbul'un istikrarlı, zengin ve güçlü bir imparatorluğun merkezi ve başkenti olması, dünyadaki en büyük şehir haline gelmesini sağlamıştır. Yeni başkent İstanbul, eski başkenti gölgede bırakmıştır. Eskisi çöktükçe, fakirleştikçe, nüfusu azaldıkça yenisi ona inat genişlemiştir. İskenderiye, Atina, Antakya, İsfahan, Bağdat, Şam gibi büyük şehirler dönem dönem ortaya çıkmıştır. Fakat başkent olarak bin yıldan fazla bir süre İstanbul'dan daha parlak bir şehir olmamıştır⁴⁵.

E. Feodal dönem

Roma İmparatorluğu'nun ikiye ayrılması ve akabinde Batı Roma Devleti'nin yıkılışı ile birlikte Avrupa, 5. yüzyıldan 15. yüzyıla kadar süren bir karanlık 'Orta Çağ'a tanık olmuştur. Got, Hun ve sonraları güneyden Müslüman ve doğudan gelen Macar fetihleri, dönemin iktisadi ve idari yapısı üzerinde yıkıcı bir etkiye bulunmuştur. Kentler bunalıma girmiştir adeta⁴⁶. Tarım gerilemiş, pazar daralmış, ticaret güvensizlik ortamında sönümlenmiştir⁴⁷. Haliyle merkezi imparatorlukların kentsel sistemi gerilediğinden, sistemin merkezi niteliğindeki başkent idareleri de bu gelişmelerden etkilenmiştir.

Orta Çağ Avrupası'nda kentsel nüfus hızla azalmıştır. Batı Roma'yı yıkan halkların, kent öncesi kültürden gelmeleri ve Roma modelini izlememeleri kentlere dayalı uygarlık modeline de son vermiştir. İtalya, İspanya ve Güney Fransa'da bazı kentler ayakta kaldıysa da, kente dayalı ekonomik düzen çökmüştür. Bunun yerine güvensizlik ve merkezizetsizlik ortamı içerisinde parçalanmış Roma kurumları ile Cermenler'in kabile kurumlarının birleşiminden doğan, feodal mülke dayalı derebeylik ortaya çıkmıştır⁴⁸. Neticede feodal yapıdaki köy yerleşimlerinin ilişki biçimi kente üstün gelmiştir. Böylece kentsel sistem içinde görülebilecek siyasi ve idari merkezleşmenin ürünü olan başkent olgusu, feodal Orta Çağ Avrupası için ortadan kalkmıştır.

Roma ve ardılı diğer merkezi imparatorlukların (Karolenj) yıkılması, kentlerin sönmesi ve nüfusun kırsalda toplanması, kamu görevlerini icra edecek idarecileri de ortadan kaldırmıştır. Öyle ki Roma döneminde inşa edilmiş kamusal binalar, alanlar, yollar ve köprüler bakımsızlıktan yok olmaya yüz tutmuştur. Feodal dönem tarihçilerinden Bloch, o dönemin krallarının saraydan ülkeyi yönetemediklerini, ülkeyi bir arada tutmak için at sırtında koşturduklarını ifade etmektedir. Nitekim geniş toprakları denetlemek yıllar süren yolculukları gerektiriyordu. Düzgün çalışan bir posta servisi dahi kalmamıştı. Tüm feodal çağ boyunca posta servisi düzenli çalışan tek hat İstanbul-Venedik'ti⁴⁹. Bu

⁴² İmparator Konstantinus'un şehri yeniden imar etmesine kadar bu eski Bizans kasabasının tarihte önemli bir rolü yoktur. Küçük bir Megara kolonisi olarak örgütlenmişti. İlk kuruluşu MÖ VII. yüzyıla kadar uzanan bu kasaba, Megaralı göçmenler tarafından Kadıköy (Kalkedon) mevkiine inşa edilmişti. Birkaç sene sonra başka bir Megaralı grup gelip karşısına, Avrupa kıyısına, Bizans kolonisini kurdular. *Byzas*, burayı kuran denizcilerin reisinin adıdır. Tarihçi Strabon ve Tacitus'un naklettiğine göre; Megaralılar şehirlerini nereye kurmalarının uygun olduğunu kâhinlere sormuşlar, onlar da "körler memleketinin karşısına" demişlerdir. Zira karşılarında bu kadar güzel bir yer varken Kalkedon'da şehir inşa edenlerin ancak "kör" olabilecekleri düşünülmekteydi.

⁴³ Ziya Umur, *Türk Hukuk Tarihi Dersleri*, (İstanbul: Beta, 1993), 104-106.

⁴⁴ Benevolo, *Avrupa Tarihinde Kentler*, 26.

⁴⁵ İlber Ortaylı, *Osmanlı'yı Yeniden Keşfetmek*, (İstanbul: Timaş, 2010), 10-11.

⁴⁶ Benevolo, *Avrupa Tarihinde Kentler*, 32.

⁴⁷ Marc Bloch, *Feodal Toplum*, Çev. Mehmet Ali Kılıçbay, 4 baskı, İstanbul: Doğu Batı, 2008), 27-50.

⁴⁸ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 50.

⁴⁹ Bloch, *Feodal Toplum*, 104-108.

nedence çoğu ölkede, merkezi otoritenin emirleri başkentten taşraya düzenli iletilemiyordu. Yollar güvensiz, boşalan kentlerin sınırları ise küçölmüş vaziyetteydi. Velhasıl bu ortamda kentsel sistem içinde başkent işlevine sahip bir idare merkezinden bahsetmek mümkün değildir. Tabi bu yaşanan gelişmeler Ortaçağ Avrupası için geçerlidir. Aynı dönemlerde Avrasya'da nüfusu yüzbinlere varan parlak kentler ve gelişmiş idari yapılanmalar görölmekteydi⁵⁰.

Feodal dönem Avrupası'nda kentler, merkezi bir siyasal otoriteye bağlanmadan varlıklarını sürdürmeye çalıştılar. Zaman zaman monarşi ile idare edilen bölgesel devletler ortaya çıkmışsa da başkentte merkezileşen bir kentsel sistemden bahsetmek güçtür. İlginçtir ki Venedik, Cenova ve Pisa gibi denizci kentler bu zamanda ticaretin etkisiyle epey gelişmiştir. Bağımsız idari yapılanmaları ile bu "kent devletleri", 11. yüzyıldan sonra adeta ikinci baharını yaşamışlardır. Bu durum ticaret, sanayi, kültür ve finans açılarından birbiriyle yarışan denk büyüklükteki kentleri yaratmıştır. Standart büyüklükteki bu kentler, 16. yüzyıla gelindiğinde ulus devletin kentsel sisteminin alt yapısını oluşturmuştur⁵¹.

III. Ulus Devlet Döneminde Başkent

A. Ulus devletin ortaya çıkışı ve başkent uygulamasına etkileri

Ekonomik ve toplumsal işbölümünde ticaret ve tarımın yerini Sanayi Devrimi sonrası endüstriyel üretimin alması ile mekansal örgütlenme temel biçimde dönüşmüştür. Ulus devlet kurumsal yapılanması siyasal ve idari işler için mekansal düzeyde merkezi bir konumlanmayı, yani başkent kurulmasını zaruri kılıyordu. Özellikle yönetim işlerinde uzmanlaşmış sivil memurlardan oluşan geniş bir bürokrasi sınıfının varlığı ve bürokratik süreçlerin yoğunluğu işlevsel olarak başkentlerin seçiminde yeni özellikleri öne çıkarmıştır. Sanayi Devrimi sonrasında kentsel örgütlenmede sadece kıyı boyu yerleşimler değil, ölkeler de siyasal, ekonomik ve idari açıdan önemli hale gelmiştir. Demiryolu ve daha sonra karayolu taşımacılığı su taşımacılığı yanında mekansal tasarımı temelden etkilemiştir. Kuşkusuz ulaşım ve buna dayalı işbölümündeki dönüşüm kentlerarası sıradüzen, işbölümü ve bölüşüm ilişkilerine doğrudan etki yapmıştır. Bu dönüşüm başkentlerin yer seçiminde önemli değişiklikleri de ortaya çıkaran bir etmendir⁵². Ulus devlet olarak yeniden örgütlenen Türkiye Cumhuriyeti'nin başkent seçiminde de bu çağdaş gelişmelerin etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Sanayi Devrimi, başkent uygulamasını başta ulus devlet sisteminin kurumsal ve ideolojik yanı olmak üzere ekonomik ve uluslararası ilişkiler yönünden etkilemiştir. Ulus devletlerin siyasal ve ekonomik örgütlenmesi başkentlerin yeni işlevlere göre yeniden tasarlanmasını sağlamıştır. Ulus devlet yönetimleri tarafından başkentlerin planlanması ve mimarisi, klasik mimari ve planlamanın ötesinde simgesel bir değer kazanmıştır. Bu bağlamda modern başkentlerin gelişimi büyük ölçüde ulus devlet süreci neticesinde ortaya çıkmıştır. Ulus devlet sisteminde başkentler, ulusal kimliğin inşa edildiği mekanlar haline gelmiştir. Ulus olma kavramının inşası, mekânsal olarak başkentten başlatılıyordu. Bu itibarla ulusal ve uluslararası ölçekte bir devletin meşruluğu başkentten örgütlenmektedir⁵³. Kısacası modern başkentler, ulus devletin ideolojik kimliğinin mekanları haline dönüşmüştür. Ekonomik yaşamın merkezi olma işlevi ise yeni başkent uygulamasında belirleyici ölçüt olmaktan çıkmıştır.

Modern başkentler ulusal kamu hizmetlerinin ve kalkınma hedeflerinin merkezi olarak planlanması bakımından önemli bir konuma gelmiştir⁵⁴. Devlet biçimlerinin üniter veya federal olmasına göre farklılık arz etmekle beraber başkentlerin konumu, idari teşkilatlanma ve buna hakim ilkeler bakımından yeni işlevler kazanmıştır. Ayrıca yüksek yargı organlarının mekânsal konumlanması dikkate alındığında devletin yasama ve yürütme işlevi yanında yargı işlevi bakımından da ulusal başkentlerin

⁵⁰ Benevolo, *Avrupa Tarihinde Kentler*, 35-36.

⁵¹ Benevolo, *Avrupa Tarihinde Kentler*, 42-44.

⁵² Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 30.

⁵³ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 68.

⁵⁴ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 12.

önemi artmıştır. Zira tüm ülkeye yayılan yargı birimlerinde verilen hükümlerin yargısal süreçleri başkentte sonuçlanmaktadır. Başkentler sadece yargısal sürecin nihayet bulunduğu yerler değildir. Taşradaki yargı birimleri arasındaki içtihat farklılıklarının minimize edilip, ülke genelinde içtihat birliğinin sağlandığı ve hukuksal meşruluğun türetildiği merkezlerdir. “Ankara’da hakimler var” deyiminin altında yatan anlam esasen bunu ortaya koymaktadır. Nitekim benzer bir deyim başkent Berlin için de kullanılmaktadır⁵⁵.

B. Federal ve üniter devlet biçiminde başkent uygulaması

Başkent uygulaması, ulus devlet dönemindeki başlıca devlet biçimleri olan federal ve üniter devlet örgütlenmesinde bazı farklılıklar arz etmektedir. Çalışmamızın odağında olmamakla beraber kısaca buna dikkat çekmek gerekir. İki devlet biçimi başta idari, siyasi ve hukuki açıdan birbirlerinden ayrılmaktadır. Gerek merkez teşkilat ile taşra birimleri, gerek merkezi idare ile yerinden yönetim idareleri arasındaki ilişkiler iki devlet biçiminde farklı uygulama ve ilkelere göre şekillenmektedir. Keza yasama ve yargı organlarının örgütlenmesi ve işleyişi de farklılık arz eder⁵⁶. Devletin temel organları ve işleyişindeki farklılıklar, iki başkent uygulamasını işlevsel yönden ayırtmaktadır⁵⁷.

Bilindiği üzere federasyon, uluslararası hukukta bağımsız devlet olarak tanınmayan federe devlet, eyalet veya özerk bölge gibi yerel yönetim birimlerinin, merkezi bir otorite etrafında birleşmesiyle oluşan devlet topluluğudur. Federal devlet, ulusal seviyede ve uluslararası hukuk bakımından bağımsız bir tüzel kişiliğe sahiptir. Federal devletin, federe devletlerin yerel egemenlikleri haricinde, kendine ait egemenliği mevcuttur⁵⁸. Bazı federal devletlerde tek bir başkent vardır. Federe devletlerin ayrı bir başkenti yoktur. Bazı federal devletlerde ise hem eyaletlerin yerel başkentleri hem de federal devleti diplomatik ilişkilerde temsil eden merkezi bir başkent vardır. Federal devletin ilkelerinden biri olan özerklik ilkesi gereği, federasyonu oluşturan her bir federe devlet, devlet kimliği ile bizzat örgütlenme gücüne sahiptir. Bu nedenle federal başkentten federe kentler ile kurduğu ilişki zayıftır. Federal devlet başkentinin temel işlevi uluslararası hukuk ve diplomatik alanda görülmektedir⁵⁹.

Federasyonda başkentten kentsel dizge içinde merkezi bir konumu bulunmamaktadır. Bunun nedeni idari ve siyasi konularda yetkilerin paylaştırılmış olmasıdır. Eğer federal devlet ile federe devlet idareleri arasında bir yetki uyumsuzluğu doğarsa federal anayasadaki usuller çerçevesinde çözümlenmektedir. Uyumsuzluğu çözüme yetkisi çoğunlukla federal yüksek mahkemelere bırakılmıştır⁶⁰. İdari kamu hizmetlerinin görülmesinde federal başkentten yetkileri sınırlıdır. Daha çok kamu hizmetlerinin ulusal planlamasında merkezi bir işleve sahiptir. İdari hizmetlerin yerine getirilmesinde asıl yükümlülük kentlerdeki yerel idarelere bırakılmıştır. Medeni hukuk, sosyal hukuk, eğitim, kültür

⁵⁵ Hikayeye göre Alman Kralı II. Frederick 1750 yılında Postdam’dan geçerken orada bir araziye çok beğenir ve orada kendisine bir saray yapmaları emrini verir. Kralın adamları gösterilen yere gidince orada bir değirmen olduğunu görürler. Saray yapımı için o değirmenin kaldırılması gerekir. Bunun üzerine gidip değirmenin kapısını çalarlar. Değirmenin sahibi yaşlı bir adamdır. Kralın adamları, değirmeni kralın satın alacağını söyleyip kaç para istediğini sorarlar. Ancak değirmenci kesinlikle satmak istemez. Adamları kralın yanına döner, durumu anlatırlar. Kral, değirmenci ile bir de kendisi konuşmak ister. Yaşlı değirmenci kralın huzuruna çağrılır. Sorarlar anlatır; “*Değirmen bana atadan kaldı, ben de onu çocuklarıma bırakacağım*” der. Değirmen satılık değildir. Fakat kral da kararlıdır; yaşlı adama kendisinin kral olduğunu, istese değirmeni para vermeden alabileceğini söyler. Yaşlı adam buna karşılık o unutulmaz cevabı verir: “*Alamazsınız. Berlin’de hâkimler var!*”

Bu ‘haddini bilmez’ söze karşı tüm gözler krala çevrilir, çok hiddetleneceği düşünülür. Fakat o bu sözden memnun olur. Zira mahkemeleri ıslah etmek için öteden beri yaptığı reformların meyvelerini verdiğini görmek kralı memnun eder. Krala karşı bile olsa mahkemelerin adaletine güvenilmektedir. Bunun üzerine kral şu sözünü söyler:

“*Hiçbir güç, hiçbir siyaset, hiçbir iktidar kral bile olsa adaletten üstüne çıkamaz.*” Koray Doğan Urbarlı, “Ankara’da hakimler var! Asıl sen unuttu! Berlin’de hakimler var”, *Politikayol*, (Erişim 9 Ocak 2023).

⁵⁶ Federal devletin temel ilkeleri, üniter devletten farkları ve Türkiye’de uygulanabilirliği üzerine monografik bir inceleme için bkz. Oktay Uygun, *Federal Devlet*, (İstanbul: On İki Levha Yay., 2007).

⁵⁷ Tülin Çağdaş, “Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6 (1), Bahar 2019, 161-179.

⁵⁸ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, (Bursa: Ekin Kitabevi, 2020), 198-204.

⁵⁹ Çağdaş, “Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi”, 166-168.

⁶⁰ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Beta, 2008), 130.

gibi alanlardaki yetkiler de federe devlete aittir. Federal devletteki başkent temel işlevi, dış ilişkilerin kurulmasında ve egemenliğin temsilinde ortaya çıkmaktadır⁶¹.

Federasyonların başkentindeki parlamento çift meclislidir ve federasyonun genel iradesi başkentte oluşmaktadır. Meclislerden biri federasyondaki halkı diğeri ise federe devletleri temsil etmektedir⁶². Federal devletin, federe devletler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin geçerli olduğu üniter devletlerde ise yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri merkezi idarenin vesayet denetimi altındadır. Bu nedenle başkentteki merkezi idarenin hem taşra birimleri hem de yerinden yönetim idareleri üzerindeki denetimi daha yoğundur. Haliyle başkentten diğer kentlere gündelik ve sürekli yoğun bir emir akışı vardır⁶³.

Üniter devlette yasama ve yüksek yargı organları başkentte toplanmıştır. Sadece idari yetkiler kentlerdeki yerinden yönetim birimleri ile kısmen paylaşılmaktadır. Bu nedenle üniter devlet başkentleri, federal başkentlere göre daha güçlü ve merkezi bir işleve sahiptir. Yasama ve yüksek yargı organlarının başkentteki mekânsal konumlanışı esasen devlet biçiminin simgesel varlığını göstermektedir⁶⁴. Özetle üniter devlet başkentleri, federal başkentlere göre kentsel dizge içinde çok daha merkezi bir işleve sahiptir. İdare, yargı ve yasama yetkileri başkentteki kuruluşlarda merkezileşmiştir.

C. Kendine özgü bir uygulama olarak Avrupa Birliği'nde başkent

Avrupa Birliği'nin kendine özgü yapısı gereği temel organlarının bulunduğu yer ve işlevleri dikkate alındığında birden çok başkent söz konusudur. Birliğin kendisi ulus devleti aşan bir örgütlenme modeli olduğu için ulus devlet gibi tek bir başkent merkezi belirlenmemiştir. Tarihsel gelişimine baktığımızda Avrupa Birliği'nin oluşumunda, Avrupa'nın pek çok ülkesinde bölgelerin başkentlere karşı başlattığı ekonomik bağımsızlık girişimlerinin siyasal istemleri beraberinde getirmesinin etkili olduğu görülmektedir⁶⁵. Küreselleşmenin bir boyutu olan bu gelişme neticesinde, Avrupa'da ulus-devletlerin ve başkentlerin işlevleri yeniden tartışılmaya başlanmıştır. Birliğin temel organları ve işlevleri, siyasal, hukuki ve ekonomik misyonu bu tartışmalar ışığında şekillenmiştir.

Birliğin yürütme organı işlevine sahip iki kuruluş vardır; AB Komisyonu ve AB Konsey'i. Komisyon'un departmanları ve yürütme birimleri Brüksel ve Lüksemburg'ta bulunmaktadır. Diğer yandan haftalık olağan toplantılar Brüksel ve Strasburg'da yapılmaktadır⁶⁶. Yasama süreçlerinin hazırlığına katılan ve esasen yürütme işlevini yerine getiren AB Konseyi'nin merkezi de Strasburg'dadır⁶⁷. Birliğin yasama işlevine sahip organı AB Parlamentosu'dur. Parlamento Genel Kurulu kural olarak Strazburg'da toplanır. Parlamenteonun siyasal grupları ve komiteleri Brüksel'de toplanır, sekreteryası ise Lüksemburg'dadır⁶⁸. Avrupa Birliği Adalet Divanı, Birliğin yargı organıdır. Divan esasen Adalet Divanı ile Genel Mahkeme olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir. Temel işlevi Avrupa Birliği hukukunun Avrupa Birliği içerisinde her yerde aynı şekilde yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlamaktır. Divan'ın merkezi Lüksemburg'dadır ve faaliyetlerini buradan gerçekleştirmektedir⁶⁹. Diğer bir yargı organı İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM), uluslararası bir teşkilat olan Avrupa Konseyi'ne bağlı olarak 1959 yılında kurulmuş uluslararası bir mahkemedir. Dolayısıyla Mahkeme aslında AB'nin değil, Konsey'in bir organı sayılmaktadır.

⁶¹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 107-108.

⁶² Çağdaş, "Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi", 174.

⁶³ Çağdaş, "Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi", 174-175.

⁶⁴ Çağdaş, "Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi", 167,173-175.

⁶⁵ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 9.

⁶⁶ European Commission (EC), "Locations" (Erişim 19 Aralık 2023)

⁶⁷ Council of Europe (COE), "Headquarters and offices" (Erişim 19 Aralık 2023)

⁶⁸ European Parliament (EP), "Presentation and responsibilities" (Erişim 19 Aralık 2023)

⁶⁹ Court of Justice of the European Union (CURIA), "General Presentation" (Erişim 19 Aralık 2023)

Mahkeme, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ek protokolleriyle güvence altına alınmış olan temel hakların çiğnenmesi durumunda kişi ve toplulukların başvurabileceği bir yargı organıdır. Avrupa Konseyi üyesi devletler, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yargı yetkisini tanımaktadır. Mahkeme'nin kurulu bulunduğu merkez ise Fransa'nın Strasburg kentidir⁷⁰.

Organların bulunduğu merkezler, işlevleri ve temsil ettiği misyonları dikkate alındığında AB başkent uygulaması sıradışı bir örnek teşkil etmektedir. Başkentlerin sahip olduğu idari, hukuki, siyasi, diplomatik ve ekonomik işlevler tek bir birlik kentinde toplanmayarak çeşitli merkezlere dağılmıştır. Birliğin kurucuları ve genel iradesi belli bir merkezi, başkent konumuna taşımaktan kaçınmıştır. Hatta başkentlik işlevi olarak görülebilecek "*kültür başkenti*" olma gibi yeni nitelikler öne çıkarılmış, her yıl başka kentler kültür başkenti ilan edilmiştir⁷¹. Ancak başkentlik işlevi ile de bir kente izafe edilecekse Brüksel'i başkent konumuna daha yakın görebiliriz. Yasama işlevinin bir kısmı ve yürütme işlevinin tamamının Brüksel'den icra edilmesi ve organların idare merkezlerinin buradaki mevcudiyetleri bu nitelemede belirleyici ölçüttür. Bu noktada başkent işlevinin kazanılmasında özellikle yürütme işlevine sahip organların merkezinin nerede olduğu önem arz etmektedir. Gelinek noktada AB sınırlarında sermayenin serbest dolaşımı sonucunda, ekonomik merkez olma işlevi başkentlerden diğer kentlere doğru kaymaktadır. Başkentlik işlevi ise Birliğin kuruluş felsefesi ve misyonu bağlamında, tarihsel olarak başkent misyonu bulunmayan birden çok merkeze dağıtılmıştır. Burada artık tarihsel başkentler gözde mekanlar olmaktan çıkarken, ülkeler düzeyinde diğer kentlerin ön plana çıktığı eşitlikçi bir gelişim süreci yaşanmaya başlamıştır.

IV. Osmanlı İdari Teşkilatında Başkent

A. İlk devir Osmanlı başkentleri

Başkent kavramının tarihsel süreçteki kavramsal ve işlevsel dönüşümü dikkate alındığında İstanbul'un başkent olmasına kadarki dönemi ayrı değerlendirmek gerekir. Zira Osmanlı Devleti'nin siyasi, askeri, idari, ekonomik ve kültürel gelişimi çerçevesinde İstanbul'un başkentlik konumu hem işlevsel hem de simgesel olarak diğerlerinden ayrılmaktadır. Bu itibarla öncelikle Anadolu Selçuklu Devleti dönemi ve Osmanlı'nın beylikten merkezi imparatorluğa kadar ki dönem başkentlerini kısaca değerlendirmek gerekir.

Anadolu'da Osmanlı öncesi Türk devleti olarak hüküm süren Anadolu Selçuklu Devleti'nin başkenti Konya idi. İran'daki Büyük Selçuklu Devleti'nin vassalı konumunda olan Anadolu Selçuklu Devleti bu nedenle merkez ve eyalet örgütü olarak orayı model almıştır. Başkent bu bağlamda askeri bir işleve sahip olup, askeri bürokrasinin toplandığı bir merkez olarak beyliklere hükmediyordu. Başkentte her biri ofis (bakanlık) karşılığı olan divanlar bulunurdu. Bunlardan *divan-ı saltanat* en önemli karar ve müzakere organıydı. Mali ve yargısal faaliyetleri icra eden daha küçük divanlar da vardı⁷². Ancak Konya'nın askeri karargâh merkezi olma işlevinin ötesinde bir işlevi olduğunu söylemek pek mümkün değildir.

Batı Anadolu'da kurulan Osmanlı Devleti'nin ilk başkenti ise Bursa olmuştur. Bursa'nın başkent işlevi bakımından Konya'dan en önemli farkı yüzyıllarca doğu-batı ve kuzey-güney hattında önemli bir ticaret merkezi olmasıdır. Bu nedenle başkent olarak askeri karargâh merkezi olma işlevi yanında ekonomik bir işleve de sahiptir. Her beyliğin küçük birer kent sultanlığı olduğu bu dönemde, Osmanlı bunları kendi egemenliği altında toplayan büyük bir *sınır beyliği* teşekkül etmiştir. Orhan Bey egemenliğinin bir göstergesi olarak 1327'de ilk gümüş parasını Bursa'da bastırmıştır. Bu nedenle Bursa'nın başkent olarak

⁷⁰ European Court of Human Rights (ECHR), "Information documents" (Erişim 19 Aralık 2023)

⁷¹ Erhan Akdemir, "Avrupa Ortak Kültür ve Sanat Mirasının Korunmasında Avrupa Birliği'nin Çalışmaları: Avrupa Kültür Başkenti Programı Üzerinde Bir İnceleme", *Sanat ve Tasarım Dergisi*, 7(2), 2017, 176-194; Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 111-112.

⁷² İlber Ortaylı, *Türkiye İdare ve Teşkilat Tarihi*, (İstanbul: Kronik, 2021), 77-78.

simgesel bir anlama sahip olduğu söylenebilir. 1340'ta pazar yeri, bedesten ve değerli malların satıldığı kapalı çarşı yaptırılan kent, bir ticaret merkezi haline gelmiştir. Arap tarihçi ve gezgin İbn Battuta Bursa'yı "güzel çarşıları ve geniş sokakları olan büyük bir kent" olarak betimlemiştir⁷³. Bu itibarla Bursa'nın belli bir mimari tasarımla kısmen kentsel planlamaya sahip olduğu söylenebilir. Başkent olmanın ölçütlerinden birinin siyasi ve ekonomik işlevler dışında mekânsal planlama olduğu dikkate alındığında beylik ölçeğindeki bir örgütlenme için kayda değer bir gelişmedir. Bununla beraber 1350 yıllarında Osmanlı Devleti sınır beyliğinden öte bir oluşum değildir⁷⁴. Haliyle Bursa'yı klasik anlamda daimi bir başkent olarak nitelendirmek mümkün değildir. Zaten kısa süre sonra Osmanlı'nın Balkanlara geçmesi ile askeri ve siyasi merkezi değişmiştir.

Osmanlı Devleti için önemli bir kırılma Anadolu'dan, Balkanlara geçiş olmuştur. Osmanlılar Marmara denizini atlayıp Avrupa kıtasında genişlemeye başlayınca başkentini de Avrupa'ya yani Bursa'dan Edirne'ye (1361) kaydırmıştır⁷⁵. Askeri anlamda devletin batıya genişlemesi ve siyasi anlamda beylikten devlet statüsüne geçişi simgelemesi bakımından Edirne'nin fethi anlamlıdır. Bu nedenle İstanbul'un Osmanlı başkenti olduğu 1453 yılına kadar başkent konumunu sürdürmüştür. Edirne'nin ekonomi ve diplomasi tarihindeki yeri başkent olmasını gerektirecek bir işleve sahip değildi. Ancak Avrupa'daki askeri yayılma ve batı dünyasında geleceğe yönelik yarattığı siyasal algı etkileyiciydi⁷⁶. Nitekim 1385 yılına gelindiğinde liman kenti Selanik ve Mora'nın kuzeyi, Romanya, Bulgaristan, Sırbistan, Makedonya ve Arnavutluk kıyılarına kadar olan bölge Osmanlı askeri egemenliğine girmiştir. Balkanlarda çok sayıda küçük krallığın, beyliğin ve despotun varlığı ve bunların iç çekişmeleri, askeri ve siyasi nitelikte merkezi bir güce tek sahip olan Osmanlı'nın işini kolaylaştırdığı da bir gerçektir⁷⁷.

Askeri genişleme sırasında önemli kentler fethedilmişse de buraların idari merkez olarak Osmanlı başkenti ile sıradüzenli bir ilişki kurdukları söylenemez. Çoğu yer merkeze asker ve vergi verme karşılığında eski yerel güçlerin idaresinde bırakılmıştır. Bu da başkent Edirne ile zayıf bir idari ilişki kurmalarına neden olmuştur. Diğer yandan yargı işleri yereldeki idarecilerden bağımsız, doğrudan merkeze bağlı kadılar üzerinden yürütülüyordu. Başkentte oluşturulan ve kadılar aracılığı ile yerelde uygulanan yasalar, standart uygulamalar getirmiştir. Zira dağınık iktidar güçleri mali ve yargısal konularını güçlendirmek için toplumsal huzursuzluğu artıran girişimlerde bulunuyorlardı. Toprak mülkiyetini uhdelerinde topluyor, halktan ağır vergiler tahsil ediyorlardı. Osmanlı uygulaması ile başkentten merkezi olarak düzenlenen yasalar bu olumsuzlukları belli ölçüde azaltmıştır⁷⁸.

Edirne'nin müslüman bir Türk başkenti olması için Balkanlara Anadolu'dan çok sayıda göçebe Türkmen yerleştirilmiştir. Kimi zaman zora dayalı olan bu iskan politikası, başkent etrafını çevreleyen bölgelerin toplumsal yapısını değiştirmiştir. Bu bakımdan Edirne, toplumsal yapının Balkan coğrafyasında Müslüman ve Türk kimliğine göre inşasının planlanmasında önemli bir işleve sahip olmuştur. Kent merkezlerinde yoğun olmasa bile başkent çevresindeki kırsal yerleşimlere iskan edilenler, başkent ile iletişimin güçlendirilmesini sağlamıştır⁷⁹.

Başkent Edirne'yi aynı zamanda ticari merkez yapmak adına çarşı, kervansaray, bedesten vs ticari mekanlar yapılmıştır⁸⁰. Diğer yandan bir yönetim merkezi işlevini görmesini sağlamak için iki adet saray inşa edilmiştir. Yönetim merkezinin mekânsal göstergesi olan bu saraylar, Edirne'yi başkent işlevi

⁷³ Halil İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, (İstanbul: YKY, 2018), 13-14/ 130-131.

⁷⁴ İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, 15.

⁷⁵ Aleksandır Burmov, "Türkler Edirne'yi Ne Vakit Aldılar", *Bellekten*, 13 (49), 1949, 97 – 106.

⁷⁶ İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, 16.

⁷⁷ İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, 17.

⁷⁸ İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, 18-19.

⁷⁹ İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, 16; Bilal Şimşir, "Ankara'nın Başkent Oluşu", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 7/20, (Mart 1991) 190.

⁸⁰ İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, 38.

bakımından Bursa'dan daha ileri bir noktaya taşımıştır⁸¹. Saray-ı Cedid-i Amire (Yeni Saray) ismiyle anılan saray, Topkapı Sarayı'ndan sonra Osmanlı'nın en büyük sarayı idi. Şehir merkezinin dışında kuzeyde Tunca nehrinin batısında geniş bir av alanı ve orman içinde bulunan saray, yaklaşık 3 milyon metrekarelik bir arazi üzerinde kurulmuştur. Saray kompleksi beş ana meydan ve dahilindeki yapılardan müteşekkildi. Bugün saraydan ayakta kalan tek sağlam yapı olan Adalet Kasrı ise Kanuni döneminde inşa edilmiştir. Günümüzde harabe niteliğindeki bazı yapılar ilgili bakanlık tarafından kapsamlı bir projeye dahil edilmiştir⁸². Bu yapıların bazılarının restorasyonu tamamlanmış, bazılarının ise devam etmektedir. Başkentlik yapmış bir kentin mekansal planlamasını anlamak bakımından bu çalışmaların yapılması sevindirici gelişmelerdir.

Edirne'nin Jeostratejik konumu sonraki yıllarda Avrupa'dan Bizans'a ve Anadolu'ya kara yoluyla gönderilecek askeri yardımların önünün kesilmesini sağlamıştır. Batıya genişlemenin uzun yıllar devam etmesine ve Edirne ölçeğinde yeni kentler fethedilmesine rağmen bir başkent değişikliğine gidilmemesi ise dikkat çekicidir⁸³. Kanaatimizce Osmanlı padişahları devletin sınırlarını her ne kadar batıya doğru genişletmişlerse de asıl merkez olarak İstanbul düşünüüyordu. İstanbul'un; tarihi, dini, ekonomik, askeri ve siyasi açılarından temsil ettiği değerler silsilesi bu tercihin haklılığını ortaya koymaktadır. Bu itibarla fetihlere rağmen başkent Edirne'nin batıya taşınması gündeme gelmemiştir.

B. İmparatorluk dönemi Osmanlı başkenti "İstanbul"

Orta çağda "*dünyanın hâkimi*", yani bütün dünyanın imparatoru olmanın yolu İstanbul'a sahip olmaktan geçiyordu. İstanbul sıradan bir başkent değildi. Roma İmparatorluğu'nun evrensel egemenlik hakları Doğu Roma imparatoruna geçmişti ve bin yıl boyunca değişmez yönetim merkezi İstanbul olmuştu. Bizans imparatorları diğer imparatorlara karşı bir üstünlük kurmak adına dünya hakimi unvanını kullanıyordu. Evrensel iktidarı simgeleyen bu statüye göz koyan diğer imparatorlar, biraz güçlendiklerinde başkent İstanbul'u almak istiyorlardı. Araplar, Persler, Hunlar, Latinler... Fakat şehrin muazzam surları ve Bizans'ın üstün savunma teknikleri bu girişimleri çoğu kez sonuçsuz bırakmıştır. 15. yüzyıl ortalarında "*Dünya İmparatoru*" olmak arzusu ile İstanbul'u başkent yapmak isteyen bir kişi daha vardı, Osmanlı padişahı II. Mehmet, yani Fatih Sultan Mehmet⁸⁴.

1453 senesinde, 21 yaşındaki bu genç sultan, o devirlerde *kentlerin kraliçesi* olarak anılan bir başkenti yani Konstantinopolis'i kuşatmıştır. O zamanlar tüm Avrupa ve Asya'nın en büyük kenti idi⁸⁵. Bizans'ın başkenti olan İstanbul, Osmanlılar'ın Avrupa ve Anadolu'daki topraklarını birbirinden ayırarak Osmanlı topraklarının tam ortasında yer alıyordu. Simgesel açıdan büyük anlamı olan bu yabancı unsuru ortadan kaldırmak gerekiyordu. Böylece giderek genişleyen Osmanlı Devleti'ne, İstanbul ile sağlam bir devlet merkezi kazandırılacaktı. Fatih, başkenti fethetmek için bugün Rumelihisarı diye bilinen Boğazkesen Hisarı'nı yaptırmıştır. 53 günlük bir kuşatma neticesinde 29 Mayıs 1453 tarihinde kadim başkent artık yeni bir imparatoru olmuştur⁸⁶. Neticede başkent İstanbul'un alınması evrensel bir imparatorluk tacının devralınması anlamına geliyordu. Diğer yandan kadim başkent çöken değil, tekrardan yükselen bir devletin yönetim merkezi haline gelmesi, başkent unvanını ve işlevini 20. yüzyıla taşımasını sağlamıştır.

İstanbul'un Osmanlı başkentine dönüşmesinin askeri, siyasi, tarihi, hukuki ve dini birçok önemli sonucu olmuştur. Bu sonuçları anlamak adına Roma, Bizans ve Osmanlı, bu üç büyük evrensel imparatorluğun

⁸¹ İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, 146-153.

⁸² Kültür ve Turizm Bakanlığı (KTB), "Edirne Yeni Saray Alanı Ören Yeri Oluyor", (Erişim 25 Mart 2024).

⁸³ Burmov, "Türkler Edirne'yi Ne Vakit Aldılar", *Bellekten*, 97-99.

⁸⁴ Apaydın, "Tarih ve Hukuk Bağlamında imparatorluklar başkenti İstanbul", 188.

⁸⁵ Ortaylı, *Osmanlı'yı Yeniden Keşfetmek*, 61-62.

⁸⁶ İstanbul'un fethine dair birincil kaynaklar arasında Bizanslı tarihçi KRITOVULOS'un eseri önemlidir. Fetihe bizzat tanıklık yapmış ve ilk elden kaynaklardan faydalanmış nadir tarihçilerdendir. İmparator Fatih'in tahta geçişinden itibaren 17 yıllık olayları kaleme aldığı eserini İmparator Fatih'e ithaf etmiştir. Aynı zamanda kendisi de İmroz adasında bir idareci olduğu için o döneme dair gözlemleri referans niteliğindedir. KRITOVULOS, *İstanbul'un Fethi*, Çev. Karolidi, (İstanbul: Kaknüs Yay, 2005), 34-97

bazı ortak özelliklerini vurgulamak gerekir. Bir defa üçü de Akdeniz’de egemen merkezi imparatorluklardır. Akdeniz ve Akdeniz dünyası her üçünde de ekonomik, siyasi ve kültürel etkileri olan mutlak bir coğrafi gerçekliktir⁸⁷. Başkent olarak hem Roma’yı hem de İstanbul’u Akdeniz coğrafyasında oluşan kentsel sistemin bağlı olduğu idari ve siyasi merkez olarak birlikte değerlendirmek gerekir. Diğer bir ortak özellik üç imparatorluğun da sınırlarının değişken ve içinde yüzlerce din ve dilin yaşadığı çok milletli bir toplumsal yapıya sahip olmasıdır. İstanbul bu çok uluslu imparatorluklara yaklaşık 1600 yıl başkentlik yapmıştır. Başkent olarak işlevini bu kadar uzun süre kesintisiz sürdürebilen bir yönetim merkezinin örneği bulunmamaktadır⁸⁸.

Başkent İstanbul, sağladığı hukuksal statü bakımından önemli bir işleve sahiptir. İstanbul’da bulunan yönetici üstün bir otorite kabul ediliyordu. Nitekim Bizans imparatoru “dünya imparatoru” sıfatına sahip olmakla *arabulucu* (hakem), “*imperator pacihcus*” statüsünde bulunuyordu. İstanbul’un almasından sonra aynı statüyü Osmanlı İmparatoru kazanmış ve *arbiter mundi* konumuna erişmiştir. Haliyle başkent İstanbul dünya hakemliğinin merkezi olmaya devam etmiştir⁸⁹. Başkent olarak İstanbul’un hukuki cepheden bir diğer işlevi ise günümüz hukuk sisteminin temeli olan Roma Hukuku’nun kodifiye edildiği merkez olmasıdır. Bu bağlamda İstanbul başkent olarak sadece siyasal işleve sahip değildir. Aynı zamanda hukuksal düşüncenin üretim merkezi konumundaydı. Zira Roma hukuk sistemi ve müesseselerinin en önemli kodifikasyon, yani yasalaştırma faaliyeti 438’de, Theodosius II zamanında İstanbul’da başlamıştır. Iustinianus devrinde (482-565) ise hukuk profesörlerinden oluşan heyetlerin uzun çalışmaları sonucunda dünya hukuk literatürünün en önemli eserlerinden biri sayılan *Corpus Iuris Civilis* meydana getirilmiştir⁹⁰. Dünyadaki belli başlı hukuk sistemleri bu eserde ortaya konan kurum ve ilkeler üzerinden biçimlenmiştir. Bu önemli eser, o dönemde İstanbul şehrinde bulunan üniversite çatısı altında hazırlanmıştır.

İstanbul’un ve imparatorluk unvanının alınmasına kadar Osmanlı, kurumsal örgütlenmesi ve ideolojisi ile bir imparatorluk sayılmıyordu. Fakat İstanbul’un alınması ve yönetim merkezi olarak benimsenmesi Osmanlı’yı evrensel ölçekte merkezi bir imparatorluk yapmıştır. İmparatorluk karakteri kısa sürede Osmanlı kültür hayatında, sanatında ve saray protokolünde etkilerini göstermiştir. Zira bin yıldan fazla bir süredir başkentlik misyonuna sahip İstanbul, Osmanlı ideolojisi ve yönetim ilkelerini de belirleyici etkiye sahipti. Öyle ki Fatih, kendisini aynı zamanda Roma İmparatoru ilan etmişti. Ayrıca tıpkı Roma ve Bizans imparatorları gibi dinsel otoriteyi de kişiliğinde toplamakla mutlak egemen olarak, en yüksek dini ve siyasi makam statüsüne sahipti⁹¹.

Başkent İstanbul Osmanlı döneminde sahip olduğu siyasi, idari ve dini işlevlerden dolayı farklı isimler ile tanımlanmıştır⁹². Bunların başında “*payitaht*” kullanımı gelmektedir. Bu yönüyle İstanbul hem “*payitaht-ı saltanat-ı seniye*”, hem “*makarr-ı Hilâfet-i İslâmiye*” ve hem de “*Merkez-i Hükümet-i Osmaniye*” idi. *Payitaht*, tahtın bulunduğu yer demektir. İstanbul, Osmanlı tahtının yani egemenin bulunduğu kenti. Tahtın adayı şehzadeler başka kentlerde yaşayabilirdi. Ancak tahtın sahibi başkent İstanbul’da

⁸⁷ Apaydın, “Tarih ve Hukuk Bağlamında İmparatorluklar başkenti İstanbul”, 189.

⁸⁸ Ortaylı, *Osmanlı’yı Yeniden Keşfetmek*, 62-70.

⁸⁹ Umur, *Türk Hukuk Tarihi Dersleri*, 104-106; Ortaylı, *Osmanlı’yı Yeniden Keşfetmek*, 63/71.

⁹⁰ Berman, *Law and Revolution*, 204-205; Recai Galip Okandan, *Umumi Hukuk Tarihi Dersleri*, (İstanbul, İÜHF, 1952), 433-437.

⁹¹ Berman, *Law and Revolution*, 168.

⁹² Tarihte İstanbul’u ifade etmek için 40’tan fazla isim kullanılmıştır. Bunlardan en bilineni ise şehrin kurucusu sıfatıyla Bizans İmparatoruna ithaf edilen *Constantinopolis*’tir. Müslüman ülkeler o dönemlerde *Konstantiniyye* demektedir. Döneme ve duruma göre *Asitâne*, *Dersâdet*, *Der-âliyye*, *Tsarigrad* (Çarın şehri) *İstinpolin*, *İslambol*, *İstimboli*, *Neas romes*, *Polis* (ki Yunanca polis/shehir dendiğinde bir dönem sadece İstanbul anlaşılıyordu), *Urbis*, *Stinpoli*, *Şehr-i azam*, *Tekfuriyye*... gibi değişik adlar kullanılmıştır. Fakat bugün Konstantiniyye ismi kullanıldığında cahilce bir tepki gösterilmektedir. Cahilcedir, çünkü birçok tarihçimizin zikrettiği üzere eldeki bütün Osmanlı İmparatorluğu fermanlarında ve belgelerinde şehrin adı “*Be makamı Konstantiniyye el Mahmiyye*...” yani “*korunmuş makam*” olarak zikredilmiştir. Kimse böyle bir kullanımdan dolayı da rahatsız olmamıştır. Öyle ki 19. yüzyıl sonlarına kadar Osmanlı’da basılan birçok kitap ve diğer yayımların künyesinde basım yeri olarak “*Konstantiniyye matbaası*” yazmaktadır. Hatta basılan paralar üzerinde dahi Konstantiniyye yazılıyordu. Ortaylı, *Osmanlı’yı Yeniden Keşfetmek*, 11-12.

bulunuyordu. *Makarr*, karar kelimesinden gelir ve İstanbul, İslâm dünyasının başı sayılan halifenin oturduğu, karargâh yaptığı, merkez olarak kullandığı yerd. Bu yönüyle İslam dünyasına yönelik dini kararların alındığı bir işleve sahipti. Dini işlevi sadece İslamiyet değil, Ortodoks dünyası için de söz konusudur. Nitekim Ortodoks dünyanın merkezi anlamına gelen “*Çarigrad*” ifadesi İstanbul için bu yüzden kullanılmıştır⁹³. İstanbul, aynı zamanda Osmanlı Hükümeti’nin merkezi, yani temel yönetim ve karar organlarının bulunduğu yerd⁹⁴. Ülke geneline uygulanacak kararlar burada alınıyor ve taşra birimlerine emirler buradan gönderiliyordu. Diğer yandan uluslararası nitelikteki belgelerde imparatorluğun siyasi ve idari merkezi olarak yine İstanbul zikredilmekle diplomatik merkez olma işlevine de sahip olmuştur. 1876 tarihli ilk Osmanlı anayasası Kanun-i Esasi’de ise İstanbul’un, başkent/payitaht olduğu resmen belirtilmiştir. Anayasanın 2. maddesi: “*Devlet-i Osmaniye’nin payitahtı, İstanbul şehridir*” hükmünü içeriyordu⁹⁵.

İstanbul yüzyıllar boyu bir yönetim merkezi olarak başkent işlevini korumuştur. Klasik dönem Osmanlı Devleti’nde merkez teşkilat ve eyalet yönetimi arasındaki ilişkilerin istikrarı güçlü bir başkent örgütlenmesinin varlığına dayanıyordu. Başkentte toplanmış merkez teşkilat, eyaletler ve özerk bölgeler üzerinde yereldeki en yetkili idareci olan beylerbeyi vasıtasıyla denetim kuruyordu⁹⁶. Tanzimat dönemine kadar çok değişmeden yapısını muhafaza eden Osmanlı merkez ve taşra örgütü, milliyetçi rüzgarların yarattığı sarsıntı nedeniyle bir dizi reform girişimine sahne olmuştur. Başkentte toplanan merkezi yönetim, fonksiyonlarını yitiren Divan-ı Hümayun yerine nazırlık (bakanlık), taşra teşkilatı ise eyalet yerine vilayet sistemini benimsemiştir. Bu girişimlerin başlıca sebebi taşra üzerindeki kontrolü 19. yüzyıl başlarında iyice zayıflayan merkezi idarenin otoritesini tekrar tesis etmekte⁹⁷. Ne var ki başkentteki merkezi idare bir daha asla kentsel sistem içinde eskisi gibi güçlü bir yönetim merkezi olma işlevini geri kazanamamıştır.

Başkent İstanbul, idari örgütlenmesi ve coğrafi konumu dikkate alındığında devletin tam “merkezi”, yani “orta yeri” konumundaydı. İstanbul’un doğusunda Anadolu/Asya, batısında Rumeli/Avrupa toprakları vardı. İmparatorluğun geniş sınırları içinde kalan diğer kentler ile başkentten siyasi, idari, askeri ve ekonomik ilişkisi bu avantajlı konumu sayesinde bütünsel bir çerçevede kurulabiliyordu. Bu durum sürüp gittikçe, kimse başkenti İstanbul’dan başka bir yere taşımaya da düşünmemiştir. Fakat zamanla Osmanlı Devleti’nin siyasi ve askeri dengesi bozulmuştur. Bu nedenle güvenlik yönünden İstanbul’un başkent işlevi sarsılmaya başlamıştır⁹⁸.

19. yüzyılda Osmanlı’nın Avrupa toprakları sürekli saldırılara uğruyor, ülkeden siyasi ve idari olarak kopuyordu. Osmanlı sınırları Orta Avrupa içlerinden giderek Balkanlara itilmiş ve başkent İstanbul Osmanlı ülkesinin kenarında kalarak neredeyse bir sınır başkentine dönüşmüştür. 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı’nda, İstanbul karadan da tehdiye uğramış ve güvenlik kaygısı başkentte hissedilir olmaya başlamıştır. Rus orduları, 1878 yılında başkent İstanbul kapılarına, Yeşilköy’e kadar dayanmıştır. Devletin başkenti jeopolitik yönden en güvenli yer olması gerekirken, tehdit altındaki başkent bu işlevini yitirmiştir. Bu tehdit İstanbul’un başkentlik statüsünü de ilk defa sarsmış ve “geçici olarak” başkentten Anadolu’ya taşınması gündeme gelmiştir. Bu tartışmalar Balkan ve I. Dünya savaşları

⁹³ İstanbul’un Slav dünyasındaki mitsel anlamı ünlü siyasi düşünürlerin de dikkatinden kaçmamıştır. Nitekim Engels bu hususu İngiltere, Rusya ve Türkiye üzerine kaleme aldığı bir makalesinde şöyle dillendirmiştir:

“...*(H)erne olursa olsun o (Rus), kendisini tüm şeytanlardan kurtaracak olan Mesih’in dünyaya dönüşünü St. Petersburg’dan bekler; ve İstanbul’a Çarigrad ya da İmparatorluk Kenti diyorsa, bu, Ortodoks çarın Kuzeyden gelip gerçek imanı kurmak üzere kente girmesini beklediği kadar, Türklerin ülkeyi almasından önce, onu Ortodoks çarın elde tuttuğunu anımsadığı içindir.*” Marx/Engels, *Doğu Sorunu (Türkiye)*, (Ankara: Sol, 2020), 25.

⁹⁴ Şimşir, “Ankara’nın Başkent Oluşu”, 191.

⁹⁵ Şimşir, “Ankara’nın Başkent Oluşu”, 190-191.

⁹⁶ Osmanlı merkez ve taşra teşkilatı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ortaylı, *Türkiye İdare ve Teşkilat Tarihi*, 129, 191-199.

⁹⁷ Ortaylı, *Türkiye İdare ve Teşkilat Tarihi*, 309-329.

⁹⁸ Şimşir, “Ankara’nın Başkent Oluşu”, 191-192.

döneminde daha kuvvetlenmiş⁹⁹, Osmanlı başkentinin temelli olarak İstanbul'dan taşınması gerekeceğini düşünenler çıkmıştır¹⁰⁰. Yersiz de bir düşünce değildi. Başkent ülkenin kenarında, karadan işgale açık bir hale gelmiştir. Zira I. dünya savaşının sonlarına doğru Osmanlı başkenti işgal edilmiştir.

C. Tanzimat dönemi sonrası idari yapıda reformlar ve başkent uygulamasına etkisi

Tanzimat dönemi sonrasında idari modernleşmede önemli önemli gelişmeler yaşanmıştır. Hukuki, siyasal, kültürel, iktisadi ve sosyal alanlardaki gelişmeler zorunlu olarak idari modernleşmeyi dayatmıştır. Ulus devlet dayatması ve yeni iktisadi ilişkilere ayak uydurma zarureti ister istemez Osmanlı yöneticilerinin mahalli güç odakları ile birlikte çalışmasını gerekli kılıyordu. Bu nedenle yerel temsilcilerin, başkentteki merkezi bürokrasi ve hükümet temsilcileri ile yeni siyasi ve idari yapı çerçevesinde ilişki kurmalarını sağlayacak adli ve idari reformlar yapılmıştır.

19. yüzyıla kadar imparatorluğun bazı kamu hizmetlerini mahalli gruplar, dini cemaatler veya vakıflar üzerinden gördüğü bilinmektedir. Adli ve idari yapıda yapılan bir dizi reform ile bu kamu hizmetleri olabildiğince merkezi hükümet örgütünün işlevleri içine alınmıştır¹⁰¹. Merkezi idarenin başkent teşkilatı hizmet bakanlıkları, taşra idaresi ise yeni vilayet sistemi çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. Yerel yönetimler ise belediyelerin idari teşkilatta yerini alması ile kentsel odaklı yeni bir yapıya kavuşmuştur. Ulusal ve yerel ölçekte kamu hizmetleri başkentten yeni ve güçlü merkezîyetçi işlevi bağlamında planlanmaya başlamıştır. Bakanlıklar çatısı altında teşkilatlanan modern kurumlar ve idari birimler genişleyen bir kamu hizmeti alanının doğmasını sağlamıştır. Özellikle ticaret, nafia (bayındırlık ve ulaştırma), eğitim, ziraat, itfaiye (tulumbacı takımı), posta işleri, kolluk (polis ve jandarma), nüfus ve karantina (sağlık) işleri gibi idarenin klasik kamu hizmetleri sayılabilecek geniş bir faaliyet alanı ortaya çıkmıştır. Vilayet Nizamnameleri (1864-1867-1871) ile de eyalet sistemi terkedilerek, mülki idare yapısı bugünkü manada vilayet sitemine göre düzenlenmiştir. Böylece idari teşkilat merkezde hizmet bakanlıkları ve taşrada vilayetler şeklinde yeniden yapılandırılmıştır. Gerek hizmet bakanlıkları şeklinde merkezi teşkilatın ve vilayetlerin tanzimi bir bütün olarak bugünkü idari teşkilatımızın ve idari yargı kurumlarımızın temelini atmıştır¹⁰².

Netice itibariyle idare işlevini yürütecek bugünkü anlamda bir *idari teşkilat* Tanzimat sonrası dönemdeki gelişmeler neticesinde doğmuştur. Tabiatıyla modern anlamda *kamu hizmeti*, *sivil memur* ve *bürokrasi* kavramları da bu dönemin ürünüdür. Polis ve jandarma teşkilatının kurulması ise idarenin kolluk faaliyeti görev alanını ve *kamu düzeni* kavramını yaratmıştır. Bilhassa belediyelerin kurulması sonrasında kentlerde genel asayişin sağlanması, kamu düzeninin korunması bağlamında *kolluk* teşkilatının görev alanını oluşturuyordu. Sokakların aydınlatılması, itfaiye teşkilatının kurulması, gece bekçilerinin varlığı bu meyanda örneklerdir¹⁰³. Diğer yandan başkentte yeni oluşan idari ve yargı bürokrasisinin çalışma alanını teşkil edecek mekansal planlamalar yapılmıştır. Devletin merkezîyetçi

⁹⁹ Balkan Savaşı döneminde Kütahya milletvekili Ahmet Ferit (Tek) Bey de başkentten İstanbul'dan Anadolu'ya taşınmasını savunuyordu. Sonraları Ankara Hükümeti'nde bakanlık da yapacak olan Ahmet Ferit Bey, *İfham* gazetesinde bunları yazıyordu: "Payitahtın İstanbul gibi güzel bir şehirden uzaklaştırılması güç bir meseledir. Hisse, ananeye aykırı bir teşebbüs; fakat ne yapalım? Eğer bu nakil millet ve memleket selâmeti için lüzumlu ise. Payitahtın vatanın merkezinde, milletin kalbinde kurulması, yerleşmesi lâzımdır. Payitaht, bir devletin başı demektir. Düşmana baş uzatılmaz, baş saklanır, kollarla ayak onu müdafaa eder.

Hudut bu kadar yaklaştıktan sonra İstanbul'da rahat oturmanın imkânı yoktur, idare merkezi bu gibi tehlikelerden masun olmak icabeder. Şimdiye kadar İstanbul'a tehlike yalnız Boğazlar cihetinden idi. Şimdi buna bir de karadan bir tehdit ilâve oldu. Uç taraftan tehlikeye maruz bir noktada payitaht kurulamaz. Şimşir, "Ankara'nın Başkent Oluşu, 193.

¹⁰⁰ Şimşir, "Ankara'nın Başkent Oluşu", 191-192.

¹⁰¹ İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, (Ankara: TTK, 2000), 17.

¹⁰² Bahadır Apaydın, "1921 Anayasası Döneminde İdari Yargı: Osmanlı'dan Cumhuriyet Dönemine Bir İdari Yargı Mirası Kalmış mıdır?" *TBMM 1921 Anayasası'nın Kabul Edilişinin 100. Yılı Ulusal Sempozyumu Tam Metin Bildiri Kitabı (21-23 Ocak 2021)*, Editörler: Ömer Anayurt/Yusuf Tekin, (Ankara: TBMM Basımevi, 2022), 672-673; Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 550-552.

¹⁰³ Bahadır Apaydın, "1921 Anayasası Döneminde İdari Yargı: Osmanlı'dan Cumhuriyet Dönemine Bir İdari Yargı Mirası Kalmış mıdır?", 673.

anlayışı, başkentten kentsel tasarımını değiştirmiştir. Başkentte yeni merkezi idare organları kurulmuş ve bunlara uygun binalar imar edilmiştir. Devlet her ne kadar imparatorluk olarak anılsa da başkentteki yeni merkezi yönetim organlarının mekansal varlığı ve işlevleri esasen ulus devlet başkent işlevine doğru evrilmeye başlamıştır. Yani ülkesel güvenliğin idaresi, genel idare ve hizmetlerin işlevsel ve mekansal olarak başkentte toplanması, diplomatik ilişkilerin başkentten tekeline geçmesi gibi ulus devlet başkentlerinin karakteristik yanlarının bu dönemde başkent İstanbul'un yeni işlevleri olarak öne çıktığını söyleyebiliriz.

V. Cumhuriyet Dönemi İdari Teşkilatında Başkent

A. İşgal yılları döneminde başkent İstanbul

30 Ekim 1918 günü Mondros Mütarekesi'nin peşinden düşman donanmaları Dolmabahçe önünde demirlemiş, 3.500 düşman askeri Beyoğlu'na çıkmıştır. Karadan, Trakya yönünden de Fransız birlikleri İstanbul'a girmiştir. Osmanlı başkenti artık işgal güçlerinin eline geçmiş ve İngiltere'nin başkanlığında Fransa ve İtalya'dan mürekkep bir işgal yönetimi kurulmuştur. Fakat tüm idareye henüz el konulmamış, saray yönetimi üzerinden etkinlik sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde Mebusan Meclisi'nde işgale dair yapılan ateşli tartışmalar, sarayda ve işgal yönetimi nezdinde rahatsızlık yaratmıştır. 21 Aralık 1918'de ise Osmanlı Mebusan Meclisi padişahın emri ile feshedilmiştir¹⁰⁴. Bu gelişme başkentteki Osmanlı idaresinin egemenliğine darbe vurmuştur. İstanbul görünüşte başkent işlevine sahip bir kentti. Ancak fiili egemenlik Osmanlı devletinin elinden alınmıştır. Öyle ki Damat Ferit tarafından İşgal Kuvvetleri Yüksek Komiserliği'ne sunulan projede (30 Mart 1919), İngiltere'nin uygun gördüğü yerleri 15 yıl işgal edebileceği bakanlıklarda İngiliz müsteşarların bulunacağı, vilayetlerde vali muavinliğini İngiltere konsoloslarının yapacağı, maliyenin de yine İngiltere denetimine bırakılacağı belirtilmişti¹⁰⁵. Diğer yandan işgale karşı kamuoyunda gelişen tepkilerden dolayı, projenin sahibi olan Damat Ferit hükümeti istifa etmek zorunda kalmıştır.

Damat Ferit kabinesinin istifası akabinde Ali Rıza Paşa kabinesi kurulur kurulmaz, 9 Ekim 1919'da yayımladığı bir kararname ile Meclis-i Mebusan seçimleri yapılmıştır. Seçimler sonucunda, Meclis-i Mebusan'ın ilk toplantısı 12 Ocak 1920'de yapılmıştır. Yeni kurulan Meclis'te Atatürk'ün telkinleri ile kuvvetli bir milliyetçi hava ortaya çıktığı gibi 28 Ocak'ta da Misak-ı Millî yayınlanmıştır. Meclis, başkentte egemen bir millet iradesi olduğunu dünyaya göstermek adına yabancı parlamentolara alınan kararları göndermişti. Velhasıl Millî Hareket, Müttelikler'in gözleri önünde kendilerine karşı bir direniş örgütlüyordu. Başkentte üç irade belirmişti; sembolik hale gelen Saray idaresi, direnişin öncül iradesi Meclis ve işgal yönetimi.

15 Mart'ta gelişmelerin istedikleri gibi gitmemesi üzerine Yüksek Komiserler ve işgal polisi şehri ablukaya aldı. 16 Mart 1920'de karaya çıkan işgal kuvvetleri, başkentteki tüm kamu binalarını, karakolları, telgrafhaneleri, postaneleri, Harbiye Nezareti gibi önemli bakanlıkları kontrol altına aldı. Devamında Meclis-i Mebusan basıldı ve bazı mebuslar tutuklandı, bazıları ise milli mücadeleye katılmak üzere Anadolu'ya geçti. Bu şartlar altında çalışamayacağını anlayan Meclis, bir beyanname yayınlarak kendini feshetti¹⁰⁶. Böylece başkentte Osmanlı devletinin egemenliği fiilen tamamen sona ermiştir.

1920 başlarında İngilizler, Osmanlı başkentini Anadolu'ya kaydırmak istiyordu. Siyasal ve askeri egemenliği bitmiş Osmanlı Devleti için başkent olarak, herhangi bir Anadolu kasabası yeterliydi. İngiltere Dışişleri Bakanı Lord Curzon, "Türkiye'yi İstanbul'dan atmak... Yüzlerce yıllık sürecin bir devamı olacaktır" diyor, "Türkleri atmak için ele geçirilmiş olan bugünkü fırsatın kaçırılmaması" için ısrar

¹⁰⁴ Mehmet Özdemir, "İstanbul'un İşgalini Takip Eden Dönemde Türk Milletinin Egemenlik Haklarını Ele Almasına Yönelik Çalışmalar", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, XVI/46, (Mart 2000), 90-92.

¹⁰⁵ Bülent Tanör, *Kurtuluş Kuruluş*, (İstanbul: Cumhuriyet Kitaplığı, 2010), 36.

¹⁰⁶ Özdemir, "İstanbul'un İşgalini Takip Eden Dönemde Türk Milletinin Egemenlik Haklarını Ele Almasına Yönelik Çalışmalar", 92-93.

ediyordu. Lord Curzon, İstanbul'dan atılacak olan Türklerin kendilerine Bursa'yı veya Konya'yı başkent seçebileceklerini de ekliyordu. Türk başkentini Anadolu'ya itme planı gizli olsa da sonunda basına sızmış ve büyük tepkilere neden olmuştu. Heyet-i Temsiliye Başkanı Mustafa Kemal, 11 Ocak 1920 günü İngiliz Yüksek Komiserliğine gönderdiği bir telgrafla, İstanbul'un Türklerden alınması ve Türk başkentinin Anadolu'ya kaydırılması planlarını şiddetle protesto etmiştir. Bununla beraber sadece üç yıl sonra ise roller değişecek, yeni Türk Devleti kendiliğinden Ankara'yı başkent yapacak ve bu defa İngilizler bu karara direnecekti¹⁰⁷.

İşgal altındaki başkentte bulunan ve idare işlevini yerine getiren kurumlar ya dağıtılmış ya da işgal subaylarının emrine alınmıştı. Başkent diğer kentler ile olan ilişkisi ancak işgal yönetiminin kontrolünde kurulabiliyordu. Esasen diğer kentlerdeki idarecilerin bir kısmı da Anadolu'daki direnişi destekliyordu. Bu itibarla başkent ile diğer kentler arasında hiyerarşik ve sıra düzenli bir idari ilişki kalmamıştı. Ayrıca başkent işgali ve tüm idarenin işgal güçlerine geçmesi, Anadolu'daki Kuvva-i Milliye idaresinin, başkentteki idarecilerden ve yönetim organlarından ümidini tamamen kesmesine sebep olmuştu. Mevcut sistem içinde bir çözüm bulunamayacağı fikri direnişçi gruplarda hakim oldu. Artık egemen bir devleti temsil eden meşru bir başkent kalmamıştı. Dolayısıyla direnişi örgütleyecek ve egemenliği tesis edecek yeni iradenin tayin edeceği yeni bir idare merkezinin belirlenmesi zarureti doğmuştu. Ancak yabancı devletler nezdinde saray hala muhataptı ve diplomatik açıdan başkent işlevi İstanbul'da görünüyordu.

Toparlayacak olursak, işgal döneminde İstanbul'un başkent işlevleri bakımından bir geçiş dönemine girdiği söylenebilir. Bu bağlamda egemenlik ölçütü bakımından İstanbul, meşru başkent işlevini yitirmişti. Ayrıca başkent kentsel dizge içinde mutlak ve merkezi bir denetiminin kaldığını da söylemek mümkün değildir. Diğer yandan sarayın ve sair merkezi idare organlarının varlığını sürdürmesi ve yabancı devletlerin İstanbul'daki siyasi iradeyi muhatap alması, İstanbul'un başkent işlevini sembolik açıdan sürdürdüğü anlamına gelmektedir. Kuvvayı Milliye güçleri bu dönemde askeri açıdan direnişi başarı ile örgütlese de uluslararası hukuk nezdinde henüz siyasi bir muhatap değildi. Bu anlamda yeni bir başkent de ilan edilmediği için İstanbul'un başkentlik işlevi sembolik olarak devam ediyordu. İstanbul'un geçiş dönemindeki bu konumu, Ankara Hükümeti'nin uluslararası hukuk bakımından güçlenmesi ve nihayet Lozan'a tek muhatap olarak davetine kadar sürmüştür.

B. Milli mücadele döneminde başkent tartışmaları

Anadolu'da başlayan kurtuluş mücadelesi, milli egemenliğe dayalı yeni bir ulus devletinin ve cumhuriyet rejiminin tesisi amacıyla siyasi, hukuki, askeri ve idari açıdan Osmanlı Devleti'nden bir kopuşu ifade ediyordu. Osmanlı Devleti ile birlikte başkent İstanbul da tarihsel misyonunu ve işlevini tamamlamıştı. Bu haliyle Anadolu'dan bakıldığında hem kurtuluşun hem de kuruluşun formülü artık eski rejimin merkezi başkent İstanbul'dan geçmiyordu. Dolayısıyla yeni bir devlet, yeni bir yönetim biçimi ve yeni bir idare merkezi, yani yeni bir başkent gerekiyordu. Sadece başkent taşınması eski rejimin ve devletin devamı anlamına geliyordu. Halbuki Ankara'nın başkent ilan edilmesine gidecek olan süreç, devrimsel bir dönüşümü ifade ediyordu. Ayrıca güvenlik ve savaşın idaresi bakımından da İstanbul'un başkentlik işlevi sona ermişti. Özetle yeni başkent temel işlevi, güvenlik kaygılarını gidermek ve yeni devletin ve rejiminin simgesel varoluşunu ortaya koymaktı.

Milli mücadele döneminde Atatürk'ün düşünsel çerçevesini çizdiği ulusal devlet tezinde, artık Osmanlı Devleti'nin, başkent ve Padişahın kurtarılması sadece söylemsel düzeyde kullanılıyordu. Yapılan bir dizi yerel ve ulusal kongre ve tamimler ile dış ve iç egemenlik hedefleri belirlenmişti: Dışarda tam bağımsızlık, içerde ise millet egemenliği. Devlete ve iktidara dair bu hedeflerin ortaya çıkması kolay olmamıştır. Mondros Mütarekesi ile TBMM'nin açılışına kadarki dönemi ifade eden *Yerel Kongre*

¹⁰⁷ Şimşir, "Ankara'nın Başkent Oluşu", 196-197.

İktidarları döneminde (30 Ekim 918-23 Nisan 1920) kurtuluşa dair yoğun fikri çatışmalar yaşanmıştır. Bu süreçte Anadolu ve Trakya'da 30'un üzerinde yerel direniş kongreleri düzenlenmiştir¹⁰⁸. Osmanlı başkentinin ülkenin kurtuluşuna ve egemenliğin yeniden tesisine ilişkin siyasal bir işlevi kalmadığını ülke geneline yayılmış bu yerel kongreler göstermektedir. Kongrelerin temel amacı, başkentteki siyasi iktidarın ve idari organların boşluğunu doldurmak, işgale karşı öz savunma ihtiyacını karşılamaktır. Birer iktidar odağı olan kongreler, sıradan kuruluşlar değildirler. Örgütlenme, karar alma, temsil, organlaşma gibi hususlar bakımından belli kurallar ve usuller Yerel Kongrelerde bulunuyordu¹⁰⁹. Ancak ulusal egemenliğe dayalı bir devlet ve merkezi iktidarın bu yapıdan çıkması mümkün değildi. Bu nedenle siyasi, hukuki ve askeri açıdan mücadeleyi destekleyebilecek güvenli bir başkente, işlevsel ve simgesel açıdan ihtiyaç duyuluyordu.

Atatürk 16 Ocak 1923 günü İzmit'te gazetecilere verdiği demeçte, milli mücadele döneminde yeni devletin başkentine dair düşüncesini açıklamıştır: “*Bir geminin topundan telâşa düşecek bir yerde (İstanbul'da) hükümet merkezi olamaz*”. Milli mücadele döneminde başkent seçimine işte bu düşünce hakimdi. Kurtuluş Savaşı boyunca Ankara adım adım başkent olmaya doğru gitmiştir. Atatürk ve birkaç silah arkadaşı, Ankara'yı askeri ve siyasi idare merkezi yapmayı tasarlamışlardı. Bu doğrultuda, 20. Kolordu karargâhı Ankara'ya kaydırılmış, millî hareketin daha ilk günlerinde güvenilir bir merkez işlevi görmeye başlamıştı. Ulusal kongreler döneminde İstanbul hükümeti ve yabancı merkezler ile tüm iletişim Ankara üzerinden yürütülmüştür. Ankara hukuken bir başkent olmasa bile askeri ve siyasi açıdan başkent işlevini kazanmaya bu dönemde başlamıştı.

1920'de Atatürk son Osmanlı meclisini Ankara'da toplamak istemişse de bu fikre kuvvetli itirazlar olmuştu. Neticede bu mümkün olmamıştır. Meclisi Anadolu'da toplamak ve başkenti İstanbul'dan Ankara'ya taşımak için bir süre daha beklemek gerekecekti. Diğer yandan belirtildiği üzere Ankara, başkent adayı olarak öne çıkmaya başlamıştı. 27 Aralık 1919 günü Atatürk ve Heyet-i Temsiliye üyeleri Ankara'ya gelmiş ve şimdilik buranın idare merkezi yapıldığına dair bir tebliğ yayınlanmıştı¹¹⁰. Heyet-i Temsiliye, bir bakıma *de facto* hükümet durumundaydı. Ankara da bu fiili hükümetin merkezi olmuştu. Atatürk, “cephelere ve İstanbul'a demiryolu ile bağlı ve genel durumu yönetme bakımından Sivas'dan hiçbir ayrılığı olmayan Ankara”yı merkez yapmak için en uygun yer olarak görüyordu. Ama Ankara'nın devamlı bir merkez yapılması düşüncesi bir süre gizli tutulmuş, geçici bir merkezmiş gibi gösterilmişti¹¹¹.

İstanbul'un işgali tarihsel bir başkent işlevini kaybetmesini, Ankara'nın ise ön plana çıkmasını sağladı. Heyet-i Temsiliye'nin üstlendiği askeri ve siyasi sorumluluk ve merkezinin Ankara olması, yeni başkent belirlenmesinde temel ölçüt olacaktı. Bu arada bir yandan Heyeti Temsiliye tarafından İstanbul'un işgali protesto edilirken, diğer yandan Ankara'da “olağanüstü yetkili” bir meclisin toplanacağı duyuruldu. Atatürk, 22 Nisan 1920 tarihinde bütün yurda şu önemli genelgeyi yayınlamıştı: “*Tanrı'nın yardımıyla Nisan'ın 23'ü Cuma günü (Ankara'da) Büyük Millet Meclisi açılarak çalışmaya başlayacağından o günden sonra bütün sivil ve askerî makamların ve bütün ulusun başvuracağı en yüce kat, adı geçen meclis olacaktır. Bilgilerinize sunulur.*” TBMM 23 Nisan 1920 günü açılınca, bütün ulusun temsilci olan en önemli organ olmuştu. Böylece Ankara resmi başkent olmasa bile tam anlamıyla bir “siyasi ve idari merkez” durumuna gelmiştir.

Ankara'nın milli mücadelede giderek öne çıkması, başkent resmen İstanbul'dan Ankara'ya taşınması konusunu TBMM'nin gündemine sokmuştu. Bu minvalde 31 Ocak 1920 günü başkent değişikliği konusu Meclise getirildi. Hazırlıklar kapsamında bir başkent komisyonu kurulmuş ve bu komisyona meclisten

¹⁰⁸ Tanör, *Kurtuluş Kuruluş*, 59-60.

¹⁰⁹ Tanör, *Kurtuluş Kuruluş*, 64-67.

¹¹⁰ Mustafa Kemal Atatürk, *Nutuk*, (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 2002), 228.

¹¹¹ Şimşir, “Ankara'nın Başkent Oluşu”, 202-204.

de 3 üye istenmişti. Hazırlanan kararname ile İstanbul “*merkez-i merasim*” olarak simgesel varlığını sürdürecektir ve “*hukukî merkez-i hükümet*” Anadolu’da olacaktır. Kararnamede başkent seçilecek yerin belirlenmesinde aranacak özellikler de sayılmıştır. Buna göre:

- Başkent olarak düşünülen yerin seyrüsefer bir şehir ile bağlı olması.
- Mülkün dört tarafına demiryollarıyla bağlılık imkanı bulunması.
- Elektrik üretebilecek tabii veya suni şelalelere yakın olması.
- Mümkün olduğu kadar kömür madeni civarında olması.
- Ormanlık bir sahaya yakın bulunması
- Genel ihtiyacı karşılayacak sulara sahip bulunması veya suların naklinin mümkün bulunması.
- Bölgenin su ve havası.
- Büyük bir şehir kurulabilecek araziye sahip olması.
- Bina için inşa malzemesinin temininin mümkün olması.
- Medeni bir şehir için bunlardan başka lüzumlu göreceği hususların lüzum ve vücuduna dikkat etmesine ve bu koşulların tamamı mevcut olmadığı halde koşulların ekseriyetine sahip bir yerin seçilmesi¹¹².

Aslında Ankara Hükümeti, başkenti İstanbul’dan Anadolu’ya taşımayı İstanbul’un işgalden kurtuluşuna kadar “geçici” bir tedbir değil, kalıcı bir taşıma olarak görüyordu¹¹³. İstanbul halifeliğinin tören merkezi olarak kalacak, ama gerçek başkent Anadolu’da olacaktır. Nevar ki kararname TBMM önüne gelince tepki ve öfkeyle karşılandı. Görüşmeler sonunda, başkent İstanbul’dan Anadolu’ya taşınması önerisi 26’ya karşı 71 oy gibi açık farkla reddedildi¹¹⁴.

Hollanda örneği başkent uygulaması, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş aşamasında gündeme gelmiş fakat kabul görmemiştir. TBMM’de mebusların başkent oylamasındaki yaklaşımları, Atatürk’ün kurmak istediği yeni devlet ve rejimine dair olası tutumlarının bir göstergesiydi. TBMM, ne başkent değişikliğine ne de ulus egemenliğine dayalı yeni bir cumhuriyet kurulmasına hazır değildi. Bu durum Atatürk’ün saltanat, halifelik ve eski rejim kurumlarının tasfiyesine dair bazı düşüncelerini gizlemesine veya ertelemesine sebep olmuştur. Başkent değiştirme kararı da bir çok önemli devrim gibi ikinci meclisten geçirilebilecekti. Dolayısıyla Ankara’nın başkent yapılması, Ekim 1923 tarihine kadar TBMM gündemine bir daha getirilmemiş, başkent adayı olarak kalmaya devam etmiştir. Son olarak ifade etmek gerekir ki milli mücadele dönemindeki başkent tartışmalarının, cumhuriyet rejimi kurumlarının teşekkülünde belirleyici bir unsur olduğu kanaatindeyiz. Bir kere eski rejimin bazı kurumlarının simgesel olarak dahi devam ettirilmemesi gereği ortaya çıkmıştır. İkincisi eski rejim kurumlarının tamamen lağvedilerek idare ve yargı işlevine sahip kurumların yeni başkent kurulduktan sonra orada inhası kanaati netlik kazanmıştır.

C. Ankara’nın başkent ilan edilmesi ve sebepleri

Önce Batılı ülkeleri sonra Osmanlı Devleti’ni derin şekilde etkileyen ulus-devletleşmelerle birlikte, yeni toplum yeni mekan arayışları doğrultusunda yeni başkentlerin ve kentlerin kurulması süreci başlamıştır. Sanayi Devrimi sonrasında yeni başkentlerin kuruluş amaç ve işlevleri değişmiştir. 20.

¹¹² Oğuz Aytepe, “Ankara’nın Merkez ve Başkent Olması”, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 33/34, (Mayıs-Kasım 2004), 20.

¹¹³ Aytepe, “Ankara’nın Merkez ve Başkent Olması”, 21.

¹¹⁴ *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre I, İctima 1, cilt 8, (Ankara: TBMM mtb., 1959), 4-13.

yüzyılda başkentlerin yerinin değiştirilmesi bir siyaset aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. İktidar ilişkilerinin değişimi çerçevesinde yeni devlet düzenine veya rejimlere geçen ülkelerden bazıları eski başkent yerine, ülkenin coğrafi merkezine yakın bir bölgede yeni başkent kurmayı tercih etmiştir.

Farklı ülkelerde farklı zamanlarda, iktidar çatışmalarının ve siyasal ilişkilerin odağı olan başkent değiştirme kararları devletlerin ideolojik, toplumsal, ekonomik ve sosyo-kültürel yapıdaki dönüşümlerine göre Hindistan, Brezilya, Avustralya, Honduras, Pakistan, Nijerya ve Türkiye gibi ülkelerde yaşama geçirilmiştir. Ulus-devletleşme sürecindeki söz konusu ülkelerde, yeni başkent seçilmesinde bazı iç ve dış gelişmeler etkili olmuştur. Başkent değişikliği kararlarının alınmasında ideolojik, ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel gelişmelerin yanında uluslararası ilişkiler zemininde meşruiyet arayışının da önemli etkisi olmuştur. Birleşme, bağımsızlık ve yeni bir düzeni benimseme gibi köklü siyasal değişimler, yeni başkentlerin seçilip imar edilmesi açısından temel nedenler arasında yer almıştır. Yeni başkentlerin seçilip imarını gerektiren siyasal ve ekonomik dönüşümler ile tarihsel koşullar sadece ülkelerin kendi iç çelişkilerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmamış; dış etkiler ve uluslararası düzeyde yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler başkentlerin değiştirilmesinde önemli etkide bulunmuştur¹¹⁵.

Bu genel tespitten sonra Ankara'nın başkent seçilmesi ve uygulaması üzerine açıklamalara geçebiliriz. Öncelikle mekansal olarak neden Ankara başkent seçilmiştir buna değinmek gerekir. Milli mücadele dönemindeki başkent tartışmalarında ortaya koyduğumuz üzere Ankara askeri mücadelenin örgütlenmesi ve yürütülmesi bakımından fiili merkez konumuna gelmişti. Bunun temel nedeni doğu cephesinin Ekim Devrimi sonrası kapanması, oradaki kuvvetlerin Batı Anadolu'ya kaydırılması ve Ankara'nın esas savaş alanı haline gelen bölgeye yakın olmasıdır. Ayrıca İstanbul'a ve Marmara'daki diğer kentlere trenle bağlı olması da askeri planlama ve sevkiyat açısından önemli rol oynamıştı. İstanbul'un işgal altında bir başkent olması ise başlı başına bir gerekçeydi.

Ankara'nın askeri idare merkezi olması yanında siyasi ve hukuki idarenin de merkezinin burada bulunması, başkent belirlenmesi sürecini etkilemiştir. Nitekim Mustafa Kemal Paşa ve Heyet-i Temsiliye üyeleri kurucu iradeyi buraya taşımışlardı. Ankara *de facto* hükümet merkezi işlevi görüyordu. Diğer yandan Ankara'nın fiili hükümet merkezi olmasına Atatürk'e yakın bazı silah arkadaşları güvenlik sebebiyle muhalefet etmiştir. Bu nedenle sanılanın aksine Ankara kurtuluş savaşı döneminde aslında güvenli bir yer değildi. Riskli ama stratejik açıdan işlevseldi. Heyet-i Temsiliye'nin Ankara'ya taşınması ve savaşın askeri, hukuki ve siyasi idaresinin buradan yapılması gerektiğini Atatürk şu tarihi cümleler ile ifade etmiştir:

"Dolayısıyla, usul ve kaide şudur ki, genel vaziyeti idare ve sevk mesuliyetini üstlenenler, en mühim hedefe ve en yakın tehlikeye, mümkün olduğu kadar yakın bulunur. Yeter ki, bu yaklaşma, genel vaziyeti gözden uzak bırakacak derecede olmasın! Ankara bu şartlan kendinde toplayan bir nokta idi. Her halde cephelerle iştigal edeceğiz diye Balıkesir'e, Nazilli'ye veyahut Karahisar'a gitmiyorduk. Fakat, cephelere ve İstanbul'a şimendiferle bağlı ve genel vaziyeti idare bakımından Sivas'tan asla farkı olmayan Ankara'ya gelecektik. Meclisi Mebusan'ın İstanbul'da toplanması zaruri görüldükten sonra ise, Ankara'ya gelmenin ne derece lüzumlu ve faydalı görülmesi lazım geldiğini izaha lüzum görmem. Efendiler, Heyet-i Temsiliye'nin Ankara'ya taşınmaması için sebepler ortaya konulurken, bu arada, hele "öteden beri daima her teşebbüsümüzü fena görmek ve göstermek isteyen düşmanlardan" bahsedilmiş olmasına hiçbir mana veremedim. Hakikaten, kendisinin dediği gibi, düşmanlar bizim hangi hareketimizi, hangi teşebbüsümüzü iyi görmüşlerdir veya görebilirler ki ona göre hareket edelim! Eğer, bu fikir ve görüşü doğuran: "İstanbul'da, milli emellere uygun bir Ali Rıza Paşa hükümeti vardır. Meclisi Mebusan da orada toplanarak millet ve memleketin mukadderatını denetlemeye başladıktan

¹¹⁵ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 85-86.

sonra, Heyeti Temsiliye'nin batı cepheleriyle, Meclisi Mebusan ile alaka ve münasebetine ne lüzum kalır. Bu takdirde, Heyeti Temsiliye'nin yalnız doğu vilayetlerinin teşkilatıyla iştilal eylemesi ve yetinmesi yerinde ve daha faydalı olmaz mı?" gibi bir fikir ve görüş idiyse, bir dereceye kadar düşünmeye değer görülebilir. Fakat bu takdirde de, genel vaziyeti ve hakiki ahval ve şartları görüşte ve anlayış tarzında Heyeti Temsiliye ile Kazım Karabekir Paşa arasında doldurulamayacak bir hendek olduğunu kabul etmek gerekir. Heyeti Temsiliye'nin Ankara'ya gelmesini düşmanlar fena görecektir noktasında daha çok durularak, belki ileri sürülmüş olan düşünce ve görüşün çıkış kaynağı daha iyi kavranabilirse de, bizim şimdilik buna ayıracak fazla zamanımız yoktur."¹¹⁶

Atatürk'ün kurtuluş mücadelesinin idare merkezi olarak Ankara'yı tercih etmesinde, milli iradenin orada teşekkül edecek yeni kurumlar nezdinde tezahürünü sağlama arzusu da yatıyordu. Nitekim bu husus yeni kurulan devletin rejiminin belirlenmesi ve temsil organlarının mekansal konumlanışı üzerinde mutlak surette belirleyici olmuştur. Ankara'nın merkez olarak seçilmesi eski rejimden köklü bir kopuşu ifade ediyordu. Nitekim TBMM hükümetinin egemenliğini tesis etmek adına İstanbul'da bulunan belli başlı merkezi organlar 1922'de lağvedilmiştir. Zira yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin Osmanlı başkentindeki uzantısı niteliğinde olan ve eski rejimi sembolize eden kurum ve kuruluşların varlığı ikilik yaratabilirdi. Cumhuriyet rejiminin ve milli egemenliğin tesisi adına bunların tasfiye edilmesi gerekiyordu ve yeni kurumlar için en uygun idare merkezi Ankara görünüyordu.

Ankara'nın başkent seçilmesinde kurtuluş savaşındaki fiili konumu dışında etkili olan birkaç husus daha vardır. Örneğin yeni kurulan ülkenin lojistik imkân ve kabiliyetinin ülkenin merkezinden başlayarak dengeli bir şekilde genele yayılması zarureti bulunuyordu. Yüzyıllar boyunca ekonomik ve siyasal merkez İstanbul olmuştu. Üretici güçler ve zenginlik başkentte toplanmış, Anadolu'nun geneli ekonomik ve kültürel yönden geri kalmıştı. Yeni ülkenin ekonomik ve kültürel gelişiminin sağlanması için ulusal ölçekte yeniden planlama yapılması gerekiyordu. Dolayısıyla mekansal olarak Ankara'nın, bölgelerin hepsine yakınlığı ve kolay erişilebilir olması bir başka tercih sebebiydi. Bu husus Osmanlı'dan miras kalan vilayet sisteminin yeniden kurgulanmasında da etkili olmuştur. Nitekim yeni kurulan devletin sınırları içinde idari teşkilatın hiyerarşik yapılanması ve merkez ile ilişkisinde başkent coğrafi konumlanışı önemli bir işleve sahipti. Son olarak basın ve edebiyat dünyasındaki iklim bakıldığında Ankara'nın başkent seçilmesinde manevi sebeplerin de etkili olduğu söylenebilir. Zira bir yanda İstanbul'un siyasal ve toplumsal çevresine karşı duyulan güvensizlik, diğer yanda Ankara'nın milli mücadele etrafındaki kenetlenme ruhu manevi bir neden olarak Ankara'yı öne çıkarmıştır.

Lozan Antlaşması'nın 24 Temmuz 1923'te imzalanmasından sonra devletin siyasal, idari ve hukuki merkezi sorunu gündeme geldi. 9 Ekim 1923'te TBMM'ne bir kanun teklifi sunularak Ankara'nın başkent olması önerilmiştir. Önergedeki gerekçelerde; Lozan tahliye protokolünden sonra işgal altında toprak kalmadığı, ülkenin bütünlüğünün sağlandığı, Türkiye'nin idare merkezinin seçimi sırasının geldiği, Lozan'da kabul edilen hükümler (boğazlarla ilgili) nedeniyle ülkenin kuvvet kaynağını ve gelişmesini Anadolu'nun merkezinde, coğrafya ve stratejinin, iç ve dış güvenliğin gereklerini aramak zorunda oldukları, ülkenin idare merkezi konusunda iç ve dış tereddütlere son vermek gerektiği, bu merkezin Anadolu'da ve Ankara'da olması gerekli olduğunu belirtilmişti. Kanun önergesi 10 Ekim'de Anayasa komisyonuna sevk edildi. TBMM Genel kurulundaki görüşmeler neticesinde, tasarı bir karşıt oyla TBMM'nin 27 numaralı kararı olarak 13 Ekim 1923'te onaylandı. Artık Ankara kenti "*Devletin makkarı idaresi, Ankara şehridir*" cümlesiyle fiilen olduğu gibi yasal olarak da başkent haline gelmiştir¹¹⁷. Ankara'nın başkent oluşundan 16 gün sonra da 29 Ekim 1923 günü, Türkiye Cumhuriyeti ilân edilmiştir. Ancak halifelik konusu dikkate alınarak 1921 Anayasası'nda Ankara'nın başkent olduğu yönünde bir değişikliğe gidilmemiştir.

¹¹⁶ Atatürk *Nutuk*, 230-231.

¹¹⁷ Aytepe, "Ankara'nın Merkez ve Başkent Olması", 21-22.

Ankara başkent statüsünü, “*Türkiye Devletinin resmî dili Türkçedir; makarrı Ankara şehridir*” hükmü ile ilk kez 1924 Anayasası ile kazanmıştır (md.2). 1961 (md.3) ve 1982 Anayasası’nda da (md.3) bu husus açıkça belirtilmiştir. Başkentın Ankara olduğu hükmü, anayasaların değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez maddeleri arasında yer almaktadır. Bu husus Ankara’nın idari merkez olarak başkent işlevi yanında, Cumhuriyet’in temel değerleri arasında simgesel bir anlam taşıdığı anlamına da gelmektedir.

D. Türk idari teşkilatında başkent uygulaması ve Ankara’nın başkent olarak işlevleri

1. Siyasi ve diplomatik işlevi

Kuruluş döneminde Ankara’nın başkent işlevi, ilan edildiği iç ve dış siyasi ortam dikkate alındığında iki hususa tekabül etmektedir. Birincisi uluslararası diplomasi bakımından Türkiye Devleti’nin yegane temsil yetkisinin yeni başkentteki yasama ve idare organlarında olduğudur. İkincisi ise Osmanlı başkentinde bulunan eski rejimin devamı anlamına gelen organların lağvedildiği ve egemenliğin millet adına mutlak anlamda yeni başkentteki organların tekeline alındığı hususudur. Bu anlamda kuruluşta Ankara’nın başkent işlevi, içerdeki yeni güç ilişkilerinin siyasal dağılımı ve devletin diplomatik temsili konularında ağırlık kazanmıştır.

Kurtuluş mücadelesinin idare merkezi olarak Ankara’nın tercih edilmesi, milli iradenin orada teşekkül edecek yeni kurumlar nezdinde tezahürünü sağlama amacı taşıdığı için başkent uygulamasının siyasi bir işlevi de bulunmaktadır. Yeni devletin rejiminin belirlenmesi ve temsil organlarının mekansal konumlanması başkentın sahip olduğu siyasal işlevin yansımasıdır. Ankara’nın idari merkez olması eski rejimden köklü bir kopuşu ifade ediyordu. Nitekim TBMM hükümetinin siyasal egemenliğini tesis etmek adına eski rejimin İstanbul’da bulunan belli başlı merkezi organları 1922’de lağvedilmiştir. Osmanlı başkentinde bulunan ve eski rejimi sembolize eden kurum ve kuruluşların varlığı ikilik yaratabilirdi. Cumhuriyet rejiminin ve milli egemenliğin tesisi adına bu kurumlar tümüyle tasfiye edilmiştir. Yeni kurulan devletin siyasal ve idari örgütlenmesi ise yeni idare merkezi başkent Ankara’dan şekillenmiştir.

Uluslararası hukuk düzleminde devletin temsili bakımından Ankara’nın başkent işlevini kazanması kolay olmamıştır. Başta İngiltere olmak üzere bazı devletler, başkent Ankara’ya büyükelçi atamakta direnç göstermişlerdir. Eski rejimin başkentini uzun zaman işgal eden ve yöneten İngiltere, Fransa ve İtalya karşılıklı notalar ile diplomatik temsilcilerini Ankara’ya göndermekten imtina etmişlerdir. Türkiye’deki yabancı diplomatik temsilcilikler adeta ikiye bölünmüşlerdi. Ankara’da bulunanlar ve İstanbul’da bulunanlar. Lozan Antlaşması yürürlüğe girdiği ve yeni Türkiye’nin dış ilişkileri normale dönüştüğü dönemde, İstanbul’da oturan yabancı temsilciler çoğunlukta¹¹⁸. Ancak yeni Türkiye Cumhuriyeti, Ankara’nın diplomatik başkent işlevi konusunda tavizsiz bir tutum sergilemiştir. Bu nedenle 1930 senesine gelindiğinde son olarak İngiltere ve Fransa’nın büyükelçiliklerini taşıması ile Ankara’nın diplomatik başkent olma işlevi de mutlak olarak sağlanmıştır.

2. Uluslaşma işlevi

Tarihsel süreçte Ankara’nın başkent işlevi sadece yukarıda bahsedilenlerden ibaret değildir. Ankara’nın başkent yapılması mekânsal politikalar vasıtasıyla yeni bir toplumsal ve idari yapı oluşturma işlevine de hizmet etmiştir. Yeni başkentın kurulması ve mekânsal planlaması, gerçekleştirilmek istenen toplumsal devrimlerin hayata geçirilmesi için bir araç olarak düşünülmüştür. Yeni başkent bu işlevi ile ulusal ölçekte gerçekleştirilmek istenen toplumsal ve idari reformlar bağlamında, idari teşkilat içindeki diğer kentlere örnek olmuştur. Toplumda ulus bilincinin inşası ve devletin idari teşkilatının ulus devlet modeline göre yeniden düzenlenmesinde, uygun siyasi ve ekonomik iklimin yaratılması bakımından başkent Ankara birleştirici bir role sahiptir. Uluslaşma sürecinde, yeni bir başkentın yeni ilke ve değerler

¹¹⁸ Şimşir, “Ankara’nın Başkent Oluşu”, 210-217.

çerçevesinde imarıyla simgesel bütünleşme sağlanmak istenmiştir¹¹⁹. Bu bağlamda gerek toplumsal gerek idari yapıdaki değişim, ulus devletin düşünsel değerlerine göre başkent Ankara'dan başlatılan bir süreci ifade etmektedir.

3. İdari teşkilatlanma işlevi

Ankara'nın başkent olma işlevinin, idari teşkilat konu başlığı bakımından önemli bir yeri vardır. Zira idari teşkilata hakim ilkeler, merkezi yönetim ve yerinden yönetim gibi konular "*merkezi idare*", "*merkez teşkilat*", "*başkent teşkilatı*" ve "*kamu kurumları*" gibi kavramlar üzerine temellendirilmektedir¹²⁰. Bu yönüyle başkent kavramı ve uygulaması günümüz idare hukuku öğretisinin ve idare hukuku alanındaki mevzuatın önemli konularından biridir¹²¹. Türk idari teşkilatının mevcut yapılanmasına baktığımızda *Devlet*¹²² veya *Genel İdare* olarak ifade edebileceğimiz *Merkezi İdare*, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında başbakanlık ve bakanlar kurulunun *Cumhurbaşkanlığı* makamında birleştirildiği¹²³ bir yapıya kavuşmuştur¹²⁴. Yürütme gücü *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine* geçiş ile yek vücut Cumhurbaşkanlığı makamında toplanmıştır. Nitekim Anayasa'nın *Yürütme yetkisi ve görevi* başlıklı 8. maddesinde bu husus, "*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı (...) tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*" ifadesi ile açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda merkezi idare ya da cumhurbaşkanlığı kapsamındaki tüm idari teşkilatın mekansal olarak toplandığı ve bunların faaliyetlerinin organize edildiği yer başkent Ankara'dır. Merkezi idarenin başkent teşkilatında; *Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı, Bakanlıkların Merkez Teşkilatı ve Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar* bulunmaktadır. Başkent teşkilatında bulunan idareler, Devlet kamu tüzel kişiliği altında tek bir tüzel kişilikte toplanmıştır¹²⁵. Bazı idari birimler ise bakanlık ya da cumhurbaşkanlığına bağlı, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmadan genel müdürlük, başkanlık vb. şekilde örgütlenmiştir.

Tabi burada "Başkent" kavramı fiziki bir gerçekliğin ötesinde işlevsel ve simgesel bir anlama sahiptir. İdare fonksiyonu fiziki olarak sadece ve zorunlu olarak başkent Ankara'da icra edilmemektedir. Hizmetin gereği veya gerektirdiği ölçüde bazı hizmetler başkent dışında bir merkezde de organize edilip, yönetilebilir¹²⁶. Genel idare bağlamında olmasa bile istisnai bazı hizmetler, başkent dışında bir merkezden yürütülebilir. Örneğin zamanında denizcilik müsteşarlığına bağlı olarak başkentten yönetilen şehiriçi/şehirlerarası deniz yolcu taşımacılığı faaliyeti, hizmetin gerekleri dikkate alınarak 2005 yılında yerel yönetimlere devredilmiştir. Dolayısıyla yolcu vapur taşımacılığında başkent bir merkez olmaktan çıkmış, birden çok merkezde organize edilip yürütülen bir hizmete dönüşmüştür.

Başkent Ankara'da sadece merkezi idare birimleri bulunmamaktadır. Türk idare teşkilatı içinde yerinden yönetim içinde konumlanan *Bağımsız İdari Otorite* ya da *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar* olarak ifade edilen idari birimlerin merkezleri de başkentte toplanmaktadır. 5018 sayılı *Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu* (III) sayılı cetvelde¹²⁷ gösterilen bu kuruluşların Devlet tüzel kişiliğinden

¹¹⁹ Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, 105.

¹²⁰ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, (Bursa: Ekin, 2018), 133-167.

¹²¹ İdari Teşkilat konu başlıkları hakkında bkz. Bahtiyar Akyılmaz ve Diğerleri, *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Seçkin, 2023), 179-296; Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Yetkin, 2022), 153-230; Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, (Bursa: Ekin Yay., 2018), 31-49; Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, (İstanbul: Marifet Basımevi, 1952), 562-692.

¹²² İdare hukuku doktrininde bazı yazarlar Merkezi İdare kavramının kullanımının Devlet kavramı yerine kullanılmasını hatalı bulmaktadır. Buna göre merkezi idare yerine "devlet idaresi" ya da doğrudan "devlet" denmesi daha yerinde bir kullanım olacaktır. Ancak Anayasa'da (md. 126) dahi yerleşik hale gelen merkezi idare kavramı kullanılmaktadır. Doğru kullanım olarak "devletin merkezi idaresi" kavramı tercih edilmemektedir. Kavramsal açıklama için bkz. Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, 34-35.

¹²³ Hüseyin Melih Çakır, "Merkezden Yönetim", *İdare Hukuku*, ed. Turan Yıldırım, (İstanbul: On iki Levha, 2021), 65-67.

¹²⁴ Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 175.

¹²⁵ Akyılmaz ve diğerleri, *Türk İdare Hukuku*, 248-283.; Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, 33-34.

¹²⁶ Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 178.

¹²⁷ Ek (III) sayılı cetvele göre bu kuruluşlar şunlardır: 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu 3) Sermaye Piyasası Kurulu 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 6) Kamu İhale Kurumu 7) Rekabet Kurumu 8) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu 9) Kişisel Verileri Koruma Kurumu 10) Nükleer Düzenleme Kurumu 11) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu.

ayrı ve bağımsız kamu tüzel kişiliği vardır. Bunların çoğunun başkent dışında başka bir yerde idari birimleri ise bulunmamaktadır. Bu kurumların merkezleri her ne kadar başkent Ankara'da bulunsun da merkezi idarenin başkent teşkilatının bir parçası değildirler. Bu yönüyle aslında başkent Ankara'da bulunmaları için yasal bir zorunluluk da bulunmamaktadır. Nitekim son yıllarda Merkez Bankası, SPK, BDDK vb. gibi finansal kuruluşların bir çoğunun merkezinin başkentten İstanbul'a alındığı görülmektedir.

Başkent işlevi, 82 Anayasası'nın hükümleri dikkate alındığında *idarenin bütünlüğü, idari vesayet ve yetki genişliği* gibi temel ilkeleri bakımından önemi anlaşılmaktadır. 82 Anayasası'nın "*İdarenin esasları*" başlığını taşıyan 123. ve devamı maddelerine bakıldığında Başkent uygulamasının idari teşkilata hakim ilkelere yön verme işlevine sahip olduğu görülmektedir. Madde 123'e göre "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*" Buna göre merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları, hizmetlerin kuruluş ve yerine getirilmesinde fonksiyonel bir bütünlüğe sahiptir¹²⁸. Başkentte bulunan merkezi idareye, Anayasanın 127/5 fıkra hükmü ile mahalli idareler üzerinde *idari vesayet yetkisi* sağlanmıştır. Yani merkezi idarenin başkent teşkilatı, "*mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla*" istisnai nitelikteki idari vesayet yetkisi donatılmıştır. Bu nedenle başkent teşkilatı, idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasında her açıdan önemli bir işleve sahiptir. Bir idare hukuku müessesesi¹²⁹ olarak Devletin birliği ve hizmetlerin gereği gibi yürütülmesi için kullanılan idari vesayet yetkisi, başkent işlevinin idare hukukundaki en belirgin izdüşümü sayılabilir.

Anayasanın 126. maddesi; "*Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.*" hükmüne havidir. Bu hüküm ile başkent ve taşra teşkilatı arasında "*tevsii merkezîyet*", "*tevsii mezuniyet*" ya da "*yetki genişliği*" olarak bilinen bir başka idare ilkesi ortaya konmuştur. Böylece başkentte toplaşan merkezi bürokrasinin mahzurlarını gidermek için başkent dışındaki idarecilere (valilere), başkentteki yetkililer adına kendiliğinden karar alma yetkisi verilmiştir. Ancak bu yetki sınırlı ve merkezi temsil adına kullanılan bir yetkidir¹³⁰. Bu anayasal ilke ile ülke genelinde merkezi idarenin etkinliği sağlanmakta ve başkent merkezi bürokrasinin bulunduğu yer olma işlevinin sakıncaları asgariye indirilmektedir. Ülkenin idari teşkilatlanmasında başkent merkezi işlevinin ülke genelinde işlerliği bu anayasal ilkede vücut bulmuştur.

4. İktisadi ve sosyal kalkınma işlevi

Finansal ve iktisadi amaçlar taşıyan kuruluşların merkezlerinin başkentte bulunmasını, Cumhuriyet'in kuruluşuna hakim ilke ve hedefler kapsamında değerlendirmek gerekir. Yoksa güncel gelişmeler üzerinden bunu kavramak mümkün değildir. Cumhuriyet kurulduğunda toplumsal ve ekonomik düzene baktığımızda köylülerden mürekkep bir nüfusun (yaklaşık %82) çoğunlukta olduğunu görüyoruz. Devletin kuruluşundan sonra çıkarılan ilk kanunlardan olan (1924) *442 sayılı Köy Kanunu*'nun içeriğine ve genel amacına bakıldığında, ülke nüfusunun büyük çoğunluğu iktisadi ve kültürel açıdan müşkül durumdadır. Diğer yandan nüfusun sadece %18'i kentlerde yaşamaktadır. Bundan mütevellit iktisadi ve kültürel açıdan kalkınma plan ve hedeflerini gerçekleştirmek, başkentteki hükümet organlarının ve kurucu kadroların temel amacıydı. Ancak bu hedefleri gerçekleştirebilecek sermaye birikimine sahip özel müteşebbis yeterince bulunmuyordu. Bunun sebepleri olarak; savaşların yıkıcılığı, mübadele ve uluslaşma sürecinde kendi devletlerini kurmak için Osmanlı'dan kopan sermaye sahibi etnik unsurların varlığı sayılabilir. Bu haliyle Cumhuriyet'in siyasi, idari ve hukuki cephedeki atılımları iktisadi yönden

¹²⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 473-489.

¹²⁹ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 473-474.

¹³⁰ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 450-451.

son derece eksik kalabilirdi. Siyasi bağımsızlık, ekonomik bağımsızlık ile tamamlanmalıydı. İşte bu kapsamda 1923'te *İzmir İktisat Kongresi* ile başlayan milli iktisat ve kalkınma politikaları hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

1923-29 yıllarında ekonomide, özel teşebbüsün desteklendiği karma ekonomik model uygulanmaya çalışılmışsa da 1929 dünya ekonomik krizi ve sermaye sınıfının zayıflığı bu politikaları sonuçsuz bırakmıştır. Bu nedenle 1930'lardan itibaren Devletçiliğin esas alındığı iktisadi politikalar hayata geçirilmiştir. 1933 yılından itibaren özel sermayenin eksikliğini gidermek adına devlet yatırımları çeşitlenerek artırılmış ve idare hukukunda *Kamu İktisadi Teşekkülleri* (KİT) olarak adlandırılan iktisadi kuruluşlar ortaya çıkmıştır¹³¹. *Devletçilik* olarak adlandırılan bu ekonomik modele göre sınıai kalkınmada öncü rol kamu iktisadi teşekküllerinde olmuştur. Devletçilik modeli kapsamında kurulan kuruluşların idare merkezleri ise bürokrasinin merkezi olan başkent Ankara'da bulunuyordu. Bu nedenle başkent Ankara'nın iktisadi ve finansal işlevlere sahip olması anlaşılır bir durumdur. KİT'ler, idari teşkilat içinde hizmet yerinden yönetim kuruluşu sayılan iktisadi kamu kurumları kategorisinin doğması ve kamu personel rejiminin şekillenmesi bakımından önemli etkide bulunmuştur. Bu yönüyle Türk idari teşkilatlanmasında merkezi yönetim ve yerinden yönetim bakımından başkent uygulamasının iktisadi ve idari işlevi son derece belirgindir. Güncel gelişmeler ışığında, başkent Ankara'nın siyasi, idari ve diplomatik işlevi korunurken, ekonomik ve finansal merkez olma işlevinin giderek ortadan kalktığı söylenebilir. Ancak 6107 sayılı *İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun*'un 1. maddesine göre yine bir finansal kuruluş sayılan İlbank'ın merkezi halen Ankara'da bulunmaktadır¹³². Sanırız ulusal ölçekte mahalli idarelere kamu finansmanı sağlama yönü ağır bastığı için bu bankanın merkezinin değiştirilmesi gündeme gelmemiştir.

5. Devletin dijitalleşmesi ve başkent işlevine etkisi

Başkent uygulamasına ve işlevine, e-devlet¹³³ olarak adlandırılan kamu hizmetlerinin dijital platformlar üzerinden yürütülmesi cepheden bakmak da icap etmektedir. Zira teknolojik alt yapı imkanlarının gelişmesi neticesinde yaklaşık 20 senedir merkezi idare ve yerinden yönetim hizmetlerinin önemli bir kısmı dijital mecralardan yürütülmektedir. Bu bağlamda hizmet kalitesi, hizmete erişilebilirlik hızı ve kolaylığı, kırtasiyecilik, bürokratik engeller, verimlilik, yolsuzluk, şeffaflık, katılım, eşitlik vb. gibi konularda e-devlet uygulamasının idari faaliyetlerin yürütülmesine olumlu etkileri giderek hissedilmektedir¹³⁴. Elbette bu durum kamu idareleri ve kurumlarının hizmet kalitesini etkilediği gibi mekânsal varlığını ya da konumlanışını da etkilemiştir. Geleneksel olarak başkentten yürütülen ya da kamu hizmetinden istifade etmek için fiziken başkente ulaşılması gereken durumlar dijital alt yapı imkanlarının yarattığı fırsatlar sayesinde oldukça azalmıştır¹³⁵. Bu nedenle başkentten bazı idari kamu

¹³¹ "1929 yılında başlayıp 1930'larda bütün dünyayı saran ekonomik kriz ülkemizi de etkisi altına almıştır. Dolayısıyla aynı yıllarda ekonomide Devletçilik olarak adlandırılan yeni bir yaklaşım benimsendi. Fakat bu ilke benimsenirken sanayide yine özel teşebbüsün destekleneceği, fakat içinde bulunulan durumun hassasiyetinden dolayı kalkınmada öncülüğün Kamu İktisadi Teşekküllerinde olacağı belirtilmiştir. Nitekim bu anlayış 1933 CHP programına da girmiştir." Kadir Şeker, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekküllerine Bir Örnek: Keçiborlu Kükürt Fabrikası", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2/3 (Güz 2010), 92/96.

¹³² MADDE 1 : "(1) Bu Kanun ile düzenlenen hususlar dışında, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde "İller Bankası Anonim Şirketi" unvanıyla bir kalkınma ve yatırım bankası kurulmuştur. Bankanın kısaltılmış unvanı "İLBANK"tır ve merkezi Ankara'dadır..."

¹³³ E-Devlet kavramını sadece teknolojik bir alt yapının karşılığı olarak görmemek gerekir. Esasen teknoloji aracılığıyla kamu hizmetlerinin görülüş usulü çerçevesinde, kamuya ait bilgi ve hizmetlerin dijital ortama aktarılmasıyla işleyen bir kavram olarak değerlendirmek gerekir. Kavramın disiplinler arası bir boyutu olduğu için farklı yaklaşımlar ile tanımlamaları mevcuttur. İlgili tanım ve yaklaşımlar için bkz. Yücel Oğurlu, *İdare Hukukunda "E-Devlet" Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti*, (İstanbul: XII Levha, 2010), 22-27.

¹³⁴ E-Devlet uygulamasının kamu hizmetleri ve görülüş usulleri üzerindeki etkileri hakkında geniş bilgi için bkz. Oğurlu, *İdare Hukukunda "E-Devlet" Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti*, 96-133.

¹³⁵ Kamu hizmetlerinde geleneksel yapının öngördüğü katı kurallar, aşırı merkezîyetçilik ve hiyerarşik yapı yerine devletin toplum içindeki konumu ve etkinliğini artıran ve bürokrasiyle vatandaş arasındaki ilişkinin değiştirilmesini amaçlayan bir düzeni benimsenmiştir. Devletin dijital dönüşümü teknolojinin gelişmesi ile birlikte, bilgi ve iletişim teknolojileri kamu hizmetleri alanında daha fazla kullanılmaya başlanmıştır. Vatandaşlara daha hızlı hizmet sağlamak, hizmetlerin daha verimli

hizmetlerine erişim bakımından mekânsal konumunun bir önemi kalmamıştır. Diğer yandan idare, kamu hizmetlerini teknik alt yapının olduğu dünyanın her bir köşesine ulaştırmış, bu bağlamda devletin etki alanı mekan ve zamandan bağımsız devasa şekilde genişlemiştir. Türkiye kamu hizmetleri alanında e-devlet alt yapısı ve dönüşüm kabiliyeti bakımından dünyada oldukça ileri bir seviyededir¹³⁶. Yine merkezi idarenin bilgi, belge, doküman ve verileri fiziken başkent merkezinde depolama zarureti eskisi kadar kalmamıştır. İdareye ait bigdata dijital mecralarda rahatlıkla depolanmakta, yedeklenmektedir. Belki tedbiren sadece bir kısmı başkentte fiziken saklanmaktadır.

Merkezden yürütülen kamu hizmetleri bakımından “Devletin” dijitalleşmesi, başkent mekânsal konumunu tümüyle ortadan kaldırmamıştır. Devletin e-dönüşümünü planlayan ve yürüten, 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525 ve devamı maddelerinde¹³⁷ yer verilen *Dijital Dönüşüm Ofisi*'nin¹³⁸ idari merkezi mekânsal olarak yine başkentte bulunmaktadır¹³⁹. Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Dijital Dönüşüm Ofisi'nin faaliyet alanı dijital mecra olmasına rağmen, merkezinin başkentte bulunması başkent idari merkez olma işlevinin hiçbir zaman tümüyle ortadan kalkmayacağına dair önemli bir göstergedir. Başkent mekânsal konumlanışının, idari faaliyetlerin yürütülmesindeki payı dijital dönüşüm ile azalmışsa da, teknolojik imkanlar sayesinde devletin erişilebilirliği mekan ve zamandan bağımsız devasa şekilde genişlemiştir.

Toparlayacak olursak, başkent uygulaması ve başkent işlevleri dinamik bir özellik arz etmekte ve güncel ihtiyaçlara göre değişim gösterebilmektedir. Örneğin başkent ekonomik işlevinin azalması veya bazı idari kamu hizmetlerinin dijital dönüşüm kapsamında sanal mecra yürütülmesi bu minvalde değerlendirilebilir. Zaten kamu hizmetlerinin uyarlanma ilkesi de bunu gerektirmektedir¹⁴⁰. Netice itibarıyla Cumhuriyetin kuruluşundaki bazı amaç ve hedeflere ulaşıldığı için Ankara'nın başkent işlevlerinden bazıları güncelliğini yitirmiş, azalmış ya da mekandan bağımsız hale gelmiştir. Fakat Anayasa'nın değiştirilemez (md. 3) maddesi başta olmak üzere idari teşkilata ilişkin hükümler dikkate alındığında başkent siyasi, diplomatik ve Devletin idare merkezi olma işlevleri mutlak surette devam etmektedir.

Sonuç

Başkent uygulaması devletlerin egemen oldukları alanlarda bir yönetim merkezi oluşturmak adına başvurdukları geleneksel bir idari yöntemdir. Dönemsel ihtiyaçlara göre siyasi, ekonomik, diplomatik, mekansal, askeri veya idari işlevlerden bir veya birkaçı başkent uygulaması üzerinde belirleyici olmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesine hakim uyarlanma ilkesi de bu işlevsel değişimleri desteklemektedir. Bu yönüyle başkent uygulaması ve işlevleri, dinamik bir özellik göstermektedir. Türk idari teşkilatında da başkent işlevlerindeki değişimi bu cepheden değerlendirmek, salt siyasal açıdan meseleyi okumamak gerekir.

ve etkin olmasını sağlamak gibi sebeplerle bu teknolojiler idari faaliyetlerde de uygulanmaktadır. Kamu idarelerinin faaliyetlerine yeni teknolojik imkanlar bu kapsamda entegre edilmektedir. S. Mustafa Önen, Nilgün Kahraman, “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijitalleşme Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 5/5, (2022), 424-432.

¹³⁶ Oğurlu, *İdare Hukukunda “E-Devlet” Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti*, 72-73; Volkan Göçoğlu, “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijital Dönüşüm: Nesnelere İnterneti Üzerine Bir İnceleme”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9/1, (2020), 216-225.

¹³⁷ Madde 525: (1) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu kısmında; verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur.

(2) Ofislerin merkezi Ankara'dadır. Ofisler gerekli görmesi halinde yurtiçinde ve yurtdışında çalışma bürosu açabilir.

¹³⁸ Gül Üstün, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu*, (İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi, Mart 2019), 29-35.

¹³⁹ İlgili kurum idare merkezi “T.C. Cumhurbaşkanlığı Çankaya Yerleşkesi Ziaur Rahman Cad. 06550 Çankaya, Ankara, Türkiye” adresinde kaimdir.

¹⁴⁰ Melikşah Yasin, “İdarenin Faaliyetleri”, *İdare Hukuku*, ed. Turan Yıldırım, (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2021), 559-560.

Cumhuriyetin kuruluşundaki bazı amaç ve hedefler önceliğini yitirdiği ya da gerçekleştiği için Ankara'nın Türk idari teşkilatındaki başkent işlevleri zamanla farklılaşmıştır. Bununla beraber Anayasa'nın değiştirilemez (md. 3) maddesi dikkate alındığında başkent Ankara'nın sahip olduğu bazı değişmeyen işlevleri olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre Ankara'nın, Devlet'in siyasi ve diplomatik merkezi olma işlevi mutlak ve tartışmasız bir konumdadır. Yine Anayasa'nın idari teşkilata ilişkin hükümleri dikkate alındığında ise başkent, Devlet'in idare merkezi olma işlevini halen devam ettirdiği görülmektedir.

Başkent idaresi salt mekânsal bir konumlanışı ifade etmez. Yönetim ilkelerinin belirlenmesi ve uygulanması, idari faaliyetlerin organizasyonu ve yürütülmesi bağlamında konuya yaklaşmak daha doğru olur. Zira idare fonksiyonu fiziki olarak sadece ve zorunlu olarak başkent Ankara'da yürütülmemektedir. Hizmetin gereği veya gerektirdiği ölçüde bazı faaliyetler, güncel gelişmeler ışığında başkent dışında bir merkezde de organize edilip, yürütülebilir. Başkent mekansal konumunun merkez olarak mutlaklaştırılması, kuruluştan beri orada bulunan askeri ve idari bürokrasinin özerk ve belirleyici karakterinin bir yansımasıdır. Nitekim merkezîyetçi uygulamaların kaçınılmaz neticesi başkentte toplanmış ve bürokrasi/devlet-parti özdeşleşmesini sağlayan¹⁴¹, askeri ve idari bürokrasi sınıfının doğmasıdır. Başkent işlevi uzun bir süre başkentteki bu güç dağılımının etkisi altında şekillenmiştir. Siyasi karar alıcıların başkentteki bu güç ilişkilerini yapısal olarak değiştirmesi ise başkent Ankara'nın bazı işlevlerini tartışmaya açmış, hatta değişime uğratmıştır.

Genel idare bağlamında tümüyle olmasa bile bazı kamu hizmetlerini, başkent dışında bir merkezden yürütmek mümkündür. Başkent işlevlerinin tarihsel süreçte geçirdiği değişim, bu tespitimizi desteklemektedir. Bu itibarla başkent uygulamasına, salt geleneksel kamu hizmeti yaklaşımından ziyade güncel ekonomik ve teknolojik gelişmelerin idari faaliyetlere etkilerini dikkate alan bir noktadan yaklaşmak gerekmektedir. Devletin dijital dönüşümünün başkent işlevi üzerindeki etkilerini ya da Ankara'nın ekonomik başkent işlevini yitirmesini muhafazakar karşılamamak gerekir. Merkez bankasının ya da başlıca ekonomik kurumların merkezinin İstanbul'a taşınması, güncel politik tartışmalardan uzak, kamu hizmetlerinin verimliliği ve ekonomik işlev kapsamında ele alınmalıdır. İdari anlamda reforma ve ekonomik anlamda kalkınmaya ihtiyacı olan Türkiye'nin, meseleleri bu hassasiyetle ele alması ekonomik, demokratik ve hukuki gelişimin önünü açacaktır.

¹⁴¹ Hüseyin Yayman, *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008), 71-72.

Kaynakça

- Akalın, Şükrü Halûk vd. *Türkçe Sözlük*. Ankara: Türk Dil Kurumu, 10. Baskı, 2005.
- Akdemir, Erhan. “Avrupa Ortak Kültür ve Sanat Mirasının Korunmasında Avrupa Birliği'nin Çalışmaları: Avrupa Kültür Başkenti Programı Özelinde Bir İnceleme”, *Sanat ve Tasarım Dergisi* 7(2), (Aralık 2017), 176-194.
- Akyılmaz, Bahtiyar vd. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin, 17. Baskı, 2023.
- Apaydın, Bahadır. “Tarih ve Hukuk Bağlamında İmparatorluklar Başkenti İstanbul”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2007/2, (Temmuz 2007), 185-196.
- Apaydın, Bahadır. “1921 Anayasası Döneminde İdari Yargı: Osmanlı'dan Cumhuriyet Dönemine Bir İdari Yargı Mirası Kalmış mıdır?” *TBMM 1921 Anayasası'nın Kabul Edilişinin 100. Yılı Ulusal Sempozyumu Tam metin bildiri kitabı (21-23 Ocak 2021)*, Editörler: Ömer Anayurt/Yusuf Tekin, Ankara: TBMM Basımevi, 2022, 669-702.
- Atatürk, Mustafa Kemal. *Nutuk*. Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 2002.
- Aytepe, Oğuz. “Ankara'nın Merkez ve Başkent Olması”, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi* 33/34, (Mayıs-Kasım 2004), 15-22.
- Benevolo, Leonardo. *Avrupa Tarihinde Kentler*. Çev. Nur Nirven, İstanbul: Afa Yay., 1995.
- Berman, Harold J. *Law and Revolution*. USA: Harvard University Press, Tenth Printing, 1999.
- Bloch, Marc. *Feodal Toplum*. Çev. Mehmet Ali Kılıçbay. İstanbul: Doğu Batı, 4 Baskı, 2008.
- Burmov, Aleksandır. “Türkler Edirne'yi Ne Vakit Aldılar”, *Bellekten*, 13 (49), 1949, 97 – 106.
- (COE), Council of Europe. “Headquarters and offices”. Erişim 19 Aralık 2023. <https://www.coe.int/tr/web/about-us/headquarters-and-offices>
- (CURIA), Court of Justice of the European Union. “General Presentation”. Erişim 19 Aralık 2023. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/en/
- Çağdaş, Tülin. “Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6 (1), Bahar 2019, s. 161-179.
- Çakır, Hüseyin Melih. “Merkezden Yönetim”. *İdare Hukuku*. ed. Turan Yıldırım, İstanbul: Oniki Levha, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, 2021.
- Çınar, Tayfun. *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*. Ankara: Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, 2004.
- Demircioğlu, Halil. *Roma Tarihi*. Cilt 1, Ankara: TTK, 4. Baskı, 1998.

- (EC), European Commission. "Locations". Erişim 19 Aralık 2023. https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisational-structure/locations_en
- (ECHR), European Court of Human Rights "Information Documents". Erişim 19 Aralık 2023. <https://www.echr.coe.int/information-documents>
- (EP), European Parliament. "Presentation and Responsibilities". Erişim 19 Aralık 2023. <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/about/introduction>
- Engels, Friedrich- Marx, Karl. *Doğu Sorunu (Türkiye)*, Çev. Yurdakul Fincancı, Ankara: Sol Yayınları, 2. Baskı, 2020.
- Gottmann, Jean. "The Study of Former Capitals". *Ekistics*, Vol.52, No: 314/315, (SEPT/OCT. - NOV./DEC. 1985), 541-546.
- Göçoğlu, Volkan. "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijital Dönüşüm: Nesnelere İnterneti Üzerine Bir İnceleme", *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi* 9/1, (2020), 216-225.
- Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Kitabevi, 2. Baskı, 2020.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin, 2. Baskı, 2018.
- Gözler, Kemal. *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin, 1. Baskı, 2018.
- Güvenç, Bozkurt. *İnsan ve Kültür*. İstanbul: Remzi Kitabevi, 5. Baskı, 1999.
- Hornby, A.S. *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. New York: Oxford University Press, Seventh Edition, 2005.
- İnalçık, Halil. *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*. İstanbul: YKY, 20. Baskı, 2018.
- Kramer, Samuel Noah. *Tarih Sümer'de Başlar*. Çev. Hamide Koyukan, İstanbul: Kabalcı Yay., 1. Baskı, 1999.
- Kınal, Füzulan. "Eski Önasya Medeniyetinde 'Halk Meclisleri'", *Belleten* 26/104, (Ekim 1962), 635- 647.
- Kritovulos, *İstanbul'un Fethi*, Çev. Karolidi, İstanbul: Kaknüs Yay, 2005.
- (KTB) Kültür ve Turizm Bakanlığı, "Edirne Yeni Saray Alanı Ören Yeri Oluyor", Erişim 25 Mart 2024. <https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-120426/edirne-yeni-saray-alani-oren-yeri-oluyor>.
- Morgan, Lewis Henry. *Eski Toplum*. Çev. Ünsal Oskay, Cilt 2, İstanbul: Payel, 1998.
- Oğurlu, Yücel. *İdare Hukukunda "E-Devlet" Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti*. İstanbul: XII Levha, 1. Baskı, 2010.
- Okandan, Recai Galip. *Umumi Hukuk Tarihi Dersleri*. İstanbul: İÜHF, 1952.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: Marifet Basımevi, 1952.
- Ortaylı, İlber. *Osmanlı'yı Yeniden Keşfetmek*. İstanbul: Timaş, 6. Baskı, 2006.

- Ortaylı, İlber. *Türkiye İdare ve Teşkilat Tarihi*. İstanbul: Kronik, 2. Baskı, 2021.
- Ortaylı, İlber. *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*. Ankara: TTK, 2000.
- Ostrovityafi, K.V. vd. *Politik Ekonomi Ders Kitabı*, Cilt 1, Çev. İsmail Yarkın, İstanbul: İnter Yay., 1999.
- Önen, S. Mustafa- Kahraman Nilgün. "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijitalleşme Üzerine Bir Değerlendirme", *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi* 5/5, (2022), 424-432.
- Özdemir, Mehmet. "İstanbul'un İşgalini Takip Eden Dönemde Türk Milletinin Egemenlik Haklarını Ele Almasına Yönelik Çalışmalar". *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* XVI/46, (Mart 2000), 89-116.
- Parkinson, Northcote. *Siyasal Düşüncenin Evrimi*. Çev. Mehmet Harmancı, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1984.
- Russell, Bertrand. *Batı Felsefesi Tarihi (İlk Çağ)*, Çev. Muammer Sencer, İstanbul: Say Yay., 2000.
- Sami, Şemsettin. *Kamus-u Türki*. Dersaadet: İkdam Matbaası, 1317.
- Seidler, G.L. *Bizans Siyasal Düşüncesi*. Çev. Mete Tuncay, İstanbul: Göçebe, 1997.
- Şeker, Kadir. "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekküllerine Bir Örnek: Keçiözümlü Kükürt Fabrikası", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 2/3 (Güz 2010), 93-102.
- Şimşir, Bilal. "Ankara'nın Başkent Oluşu". *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 7/20, (Mart 1991), 189-222.
- Tanilli, Server. *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*. Cilt 1, İstanbul: Adam Yayınları, 3. Baskı, 1999.
- TBMM Zabıt Ceridesi*. Devre I, İçtima 1, cilt 8, Ankara: TBMM mtb., 1959.
- Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta, 13. Baskı, 2008.
- Ulusoy, Ali. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin, 3. Baskı, 2022
- Umur, Ziya. *Türk Hukuk Tarihi Dersleri*. İstanbul: Beta, 1. Baskı, 1993.
- Urbarlı, Koray Doğan. "Ankara'da hakimler var! Asıl sen unutma! Berlin'de hakimler var", *PolitikYol* Erişim 02 Kasım 2022. <https://www.politikyol.com/ankarada-hakimler-var-asil-sen-unutma-berlinde-hakimler-var/>
- Üstün, Gül. "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri", *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi, (Mart 2019), 29-35.
- Yasin, Melikşah. "İdarenin Faaliyetleri". ed. Turan Yıldırım. *İdare Hukuku*. 527-607. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, 2021.
- Yayman, Hüseyin. *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.

Makale Bilgi Formu

Yazarın Katkıları: Makale tek yazarlıdır. Yazar makalenin son halini okuyup onaylamıştır.

Çıkar Çatışması Bildirimi: Yazar tarafından potansiyel çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Telif Beyanı: Yazarlar dergide yayınlanan çalışmalarının telif hakkına sahiptirler ve çalışmalarını CC BY-NC 4.0 lisansı altında yayımlanmaktadır.

Destek/Destekleyen Kuruluşlar: Bu araştırma için herhangi bir kamu kuruluşundan, özel veya kâr amacı gütmeyen sektörlerden hibe alınmamıştır.

Etik Onay ve Katılımcı Rızası: Bu çalışmanın hazırlanma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu ve yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan olunmaktadır.

İntihal Beyanı: Bu makale iThenticate tarafından taranmıştır.