

# OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA İDARI MODERNLEŞME VE MAHALLÎ İDARE ALANINDAKİ GELİŞMELER

İlber ORTAYLI (\*)

## I

Mahallî idare, siyasal hukukî bir kavram ve sosyal - idarî bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupasının ürünüdür. Sahip olduğu malî kaynakları kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir malî - idarî yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi gerçekte 12. yüzyıl Avrupasında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur. Ne eski Yunan - Roma şehir yönetimi, ne ortazaman İslâm ülkelerindeki veya Bizans'taki beledî idareyi modern mahallî idarenin başlangıcı ve kaynağı olarak görmek pek doğru sayılmamalıdır. Şehir uygarlığının birkaç bin yıl önceden Ortadoğu - Akdeniz havzasında doğduğu ve şehir yönetiminin ilk parlak örneklerinin gene bu bölgede görüldüğünü yadsımak niyetinde değiliz. İlkçağların Mezopotamya ve Mısır şehirlerinin idarî - ekonomik yapısı uygarlık tarihinin önemli aşamasıdır. Yunan - Roma uygarlığının şehir demokrasisi birçok kimselerce çağdaş dünyadaki siyasal kültürün başlangıcı olarak düşünülmektedir, ancak buradaki şehir yönetimi ister demokrasi, ister onun bozulmuş biçimi tiranlık olsun, ne mahallî idare, ne de çağdaş demokrasi olgusu ile ilgisizdir. Çağdaş mahallî idare ve mahallî demokrasi bir kurum olarak ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yü-

---

(\*) Doç. Dr. İlber Ortaylı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyesidir.

rüten bir merkezî idarenin varlığı karşısında söz konusudur. Yani devletin güçlenen erkine rağmen, tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin malî - idarî alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle mahallî idare denen hukukî varlık ortaya çıkmıştır. Nihayet yeni çağların hukukî devrimi bir yerde bu tip idarelerin hukukî varlığını tanıması, yani tüzel kişilik kazanmasıdır (\*\*). O halde sadece kendi başına ve kendi içinde varolan eski Yunan *Pôlis*'i veya bunun bir imparatorluk federasyonu içinde biçim değiştirmiş diyebileceğimiz Roma sitelerinin (*civitas*) modern belediye ile kavramsal ve hukukî bağını kurmak güçtür. Eski Roma şehirlerinin imparatorluk içindeki özerk görünüşleri aldatıcı olmamalıdır. İdarî - malî yönden merkezin baskısı altında idiler. Bu baskı ve merkezîleşme büyük ölçüde yargı alanında da görülür. Esasen hiçbir Roma şehrinin bağımsız bir hukukî kişiliği yoktu. Romada birçok kurumun bir tüzel kişilik sahibi olmadığı görülüyor, hatta *respublica* bile bir tüzel kişilik sayılamaz. Romanistler, bir ölçüde *fiscus* (maliye) un böyle bir statüsü olup olmadığını da henüz tartışmaktadırlar. O halde modern mahallî idarelerin tarihî kaynağını ve doğuşunu Roma imparatorluğunda aramak fazla iyimserlik olur. Gene maliye, idare ve kolluk alanında örnek ve mükemmele yakın teşkilatlanma örneği gösteren ortaçağ İslâm şehirleri için idarî özerklikten söz etmek güçtür. Geleneksel toplumlarda ulaşım ve haberleşme teknolojisinin ilkelliği yüzünden bölgeler ve şehirlerde bir dereceye kadar bir merkezkaç sistemi görülürse de bunun mahallî özerklik ve demokrasi anlamına gelmeyeceği açıktır. Modern anlamdaki mahallî idare, merkezî idareyle birlikte ve ona rağmen vardır. Eski çağın pôlis veya sitelerinde devlet veya şehrin özdeşlik

(\*\*) Avrupa'da mahallî idare veya serbest komün geleneğinin doğuşu ve gelişmesi, hukuk tarihçileri, sosyologlar arasında halen tartışılan çetin bir konudur. Bu geleneği eski Roma'nın *fiscus* kurumuna bağlayarak açıklayanlar olduğu gibi, tamamen germanik kökenli kurum olarak açıklayanlar da vardır. Türk okuyucu bu tartışmaları kısa elden ve etraflıca izleyebilmek şansına müteveffa Profesör Sıddık Sami Onar ve Charles Crozat sayesinde sahiptir. Hükmî şahsiyet kurumunun gelişmesi üzerinde S. Sami Onar, **İdare Hukuku**, C. I, İst. 1944, sah. 371-400 de; C. Crozat ise **Amme Hukuku Dersleri** C. II, Kısım I, İ.T. yay. 1944, sah. 243-301 arası Avrupa'da komünlerin gelişmesine ilişkin çeşitli tezleri ele almaktadırlar.

içinde olduğu görülüyor. Varolan demokrasi tiranlığa dönüşürse, mahallî demokrasi diye adlandırılan mekanizma da felce uğrar. Oysa modern çağlar Avrupasında merkezî hükûmet şekli demokrasi, tiranlık veya diktatorya da olsa, mahallî yönetimin varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Altı yüzyıldan beri Avrupa'da mahallî idareler, krallıklara, cumhuriyetlere, ihtilâllere rağmen bünyelerini korumuş ve geliştirerek yaşamışlardır. Bu kendi kendini yönetme sisteminin devamlılığı, kuşkusuz 20. yüzyıl Avrupa demokrasinin varlığını sağlayan en büyük etkenlerden biridir.

Avrupa kıtasının her yerinde mahallî idare geleneğinin doğuşu ve gelişmesi eşzamanlı olmadığı gibi, eşit hızda da olmadı. Zamanında ve nitelikteki bu farklılığın sonuçlarını Avrupa ülkelerinin siyasal ve idarî hayatında bugün de görmek mümkündür. Gerek bölgelilik (local patriotizm), gerekse mahallî idarelerin etkinliği yönünden İskandinavya, Britanya, Almanya, Fransa, İtalya ve İsviçre gibi ülkeleri aynı ölçülerle ve aynı düzeyde değerlendirmek mümkün değildir. Fransa'da ilk komün 1066 yılında bir krali fermanla bu statüyü elde eden Mans bölgesidir (commun des Mans). Bu komün böylece ayrı bir idarî örgüte, yargıya ve maliyeye ve *milice burgeoise* denen kolluk kuvvetine sahip olmuştur. Ancak mahallî idarelerin Fransa'daki gücü zamanla merkezî krallık tarafından kısılmış ve bugünkü niteliklerine ulaşmaları için büyük Fransız devrimini beklemeleri gerekmiştir. Flandre bölgesinde, Avusturya ve Almanya'da mahallî idareler uzun süren ama kesintisiz bir evrimle bugünkü yapılarına ulaşmışlardır. Britanya'daki mahallî idarelerin XI. yüzyıldan beri gösterdikleri özerk gelişme ise örnektir ve günümüz Britanya demokrasisinin görkeminde başlıca pay bu ülkenin sağlam ve kesintisiz gelişen mahallî idarelerine aittir. Ortaçağ Avrupa'sının İtalya'da Kuzey Almanya Hansa şehirlerinde rastlanan oligarşik idare tipinin bu nedenlerle mahallî bir demokrasi geleneği ile ilgisini kuramayız. Rusya tarihçileri arasında 15. yüzyıla kadar kuzey Rusya'da Novkorod şehir cumhuriyetinin oligarşik yönetimini tarihî demokratik bir başlangıç sayanlar vardır. Bu yorumun da bir romantizmden ötede anlamı yoktur. Avrupa şehrinin yönetimi, kuşkusuz doğuştan mahallî bir özerklik veya demokrasi niteliğine sahip değildi. Bir sosyo - ekonomik evrim sonucu merkezî yönetimden bu özerklik alınmıştır. Böyle bir süreci gözlemek için, Viyana şehrinin 13. yüzyıl başından beri geçirdiği evrimi örnek ola-

arak incelemekte yarar vardır. Ortaçağ şehirlerinin çoğu gibi Viyana da 12. yüzyıl sonuna kadar özerk bir idareye sahip değildi. Şehrin yargıcı ve belediye başkanı derecesindeki "Stadtrichter" Habsburg büyük dükünün tayiniyle görevlendirilirdi. Önceleri istişarî görevi olan 24 kişilik meclis (Stantrat) tüccar ve esnaf loncalarının üyeleri arasında tayin ediliyordu ki, Habsburglu VI. Leopold'un 1221 de verdiği bir imtiyaz beratıyla devamlılık kazanan bir kurul haline geldi. 188 de, belediye başkanını (Bürgermeister) seçmek için direnen Viyanalıları Habsburg dükleri tedib ettiler<sup>1</sup>. Özerk bir şehir yönetimi Tunaboyu ülkelerinde daha geç gerçekleşebildi. 13. yüzyıl sonuna kadar burada şehir yöneticisi, statü ve görevleri yönünden Osmanlı Kadısından daha farklı değildi. Avrupa'da mahalî idarenin gelişme evreleri ve nedenlerini tartışmak konumuz dışında kalmaktadır, ancak Osmanlı mahallî idare geleneğinin anlaşılması bakımından etraflıca bilinmelidir.

## II

Klâsik dönemde Osmanlı şehrinin idaresi ve yargı görevi, ilmiye sınıfından olan kaadılara bırakılmıştı. Kaadı sadece şehrin değil, civarındaki köy ve nahiyelerin de mülkî âmiri ve yargıcı idi ki, bu bir kaza dairesidir. Merkez bürokrasisinin üyesi olan kaadı belirli bir süre için tayin edildiği bu bölgede yargının, kolluk işlerinin, malî görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusuydu. Geleneksel devlet de devamlı görev gören ve kurumsallaşan bürokratik kadro çok dardır. Genellikle büyük memurların personeli onların özel hizmetlileridir. Kaadı da görev yerine kendi kapı halkı (özel personeli) ile gelir ve giderdi veya gittiği yerde bazı kimseleri istihdam ederdi. Osmanlılarda mahkeme görevlileri içinde değişmeyenler çok dar sayıda olmalıdır. Mahkeme veya şehir kâtibi diyebileceğimiz bu gibilerin her yerde bulunup bulunmadığı da kesinlik kazanmış değildir<sup>2</sup>. Kaadıların belediye veya mahkeme gibi kurum-

1) 1221 tarihli berat, **Viyana National Bibl. Cod. Lat.** 352 de kayıtlı olup, şu makaleye başvurulabilir, Felix Czeike, "Vom Stadtrecht des Mittelalters zur modernen Verfassung" **Wiener Geschichtsblätter**, Wien 1971, sah. 260 vd.

2) İlber Ortaylı, "Osmanlı şehirlerinde Mahkeme", **A.Ü. Huk. Fak. N. Esen'e Armağan**, Ankara 1977, sah. 257-258.

sallaşmayı temsil eden ofisleri de yoktu. Hangi binaya yerleşirlerse orası mahkeme veya belediye binası sayılırdı. Hattâ başkent İstanbul'da bile belli bir kaadılık ofisi olmadığı, ancak II. Mahmud döneminde İstanbul kaadısının Bab-ı meşihatın bir bölümüne yerleştirildiği ve devamlı ofisinin burası olduğu bilinmektedir<sup>3</sup>. Ne kaadının, ne yardımcı personelinin mahallî halk tarafından seçilip denetlenmesi veya idareye halk temsilcilerinin belirli bir statü ve kural çerçevesinde katılmaları söz konusu değildi. Ekonomik işlerde (fiyat tesbiti, narh konması) kolluk görevinin yerine getirilmesinde, malî işlemlerin yürütülmesinde (vergi tarh ve cibayeti gibi) kaadî halkın ve esnafın temsilcisi sayılan kimselere başvurduğu takdirde yardımcı olurlardı. Esnaf loncalarının temsilcileri olan esnaf kethüdalarının, şehir ileri gelenlerinin (vücu-u belde) ruhanî reislerin varlığına rağmen bu gibi kimselerin şehir yönetimine katılmak için devamlı kurullar halinde toplanmadıkları ve çalışmadıkları görülmekteydi. Şu halde Tanzimat devrine kadar Osmanlı ülkelerinde şehir ve eyalet idaresinden, vakıflar gibi ekonomik - sosyal kuruluşlardan, cemaat örgütlerinden sözedilebilir ama mahallî idare gibi bir kavram ve kurumdan hattâ idareye yardımcı olan devamlılık kazanmış mahallî kurullardan söz etmek kesinlikle mümkün değildir. İmparatorluğun idarecileri ile yerel halkın bir uzlaşmaya gittikleri, karşılıklı bir güçler dengesinin yasallaşması içinde ortak karar vererek yönetimi paylaştıkları görülmüyor. Merkez bürokrasinin teknik nedenlerle yükümlenemeyeceği bazı hizmetleri mahallî gruplara bırakmasının ne tutarlı bir adem-i merkeziyyet, ne de mahallî demokrasiyle ilgisi olmadığı açıktır.

Tanzimat dönemi, idarî modernleşme ihtiyacının şiddetle duyulduğu imparatorluğun son yüzyılıdır. Bu idarî modernleşme ise kaçınılmaz olarak hukukî, kültürel, siyasal ve sosyal değişmeyle birlikte olmuştur. 19. yüzyıl Türkiyesinde tarımda, sanayide gözden uzak tutulamayacak bazı değişmelerin meydana geldiği de açıktır. Bu değişikliklerdir ki, idare adamları pek istekli olmasalar da eyalet idaresinde mahallî grupların idareye bir ölçüde katılmalarını gerekli kılmıştır. Bu katılma nasıl olmuştur, merkez bürokrasisinin bu konudaki siyasal tutumu neydi, kimler nasıl bir seçimle idareye tem-

3) a.g.m., sh. 246-247.

silci olarak katılmış, merkezî hükümetin temsilcileriyle nasıl birlikte çalışmışlar ve ne ölçüde etkili olmuşlardır. Nihayet bu gelişmeler imparatorluğun genel yönetim mekanizması ve siyasî gelişmesinde ne derecede etkili olmuştur? Bu soruların cevabının aranması, günümüz Türkiye'sindeki idarî - siyasî yapıyı tanımak açısından gereklidir.

19. yüzyıla kadar imparatorluk idaresi bazı hizmetleri mahallî gruplara, dinî cemaatlara, vakıflara bırakmıştı. Tanzimatçılar bu gibi hizmetleri de olabildiğince merkezî hükümet örgütüne devrettiler. Meselâ bazı yol geçitlerinin korunması vergi bağışıklığı karşılığında *derbentçi* denen köylere bırakılmışken, Tanzimattan sonra bu görev onlardan alınmış, hükümetin kolluk kuvvetlerinin sorumluluğuna verilmişti. Vergilerin tarh ve cibayeti daha önce cemaat idarelerinin, şehir ileri gelenlerinin reyile tesbit edilip mültezimler tarafından toplanırken bu usulden vazgeçildi. İlk anda iltizam usulü de kaldırılmış, merkezden gönderilen yetkili muhassıllar ve onlara yardımcı olarak mahallî halkın temsilcileri ve ruhanî reislerden oluşan devamlı kurullar (muhassıllık meclisleri) bu işlerle görevlendirilmişti. Ancak Tanzimat önderleri kısa zamanda merkezî bir malî idareyi gerçekleştirecek bürokratik altyapının noksanlığını gördüler ve trajik bir biçimde iltizam usulüne dönüldü. Asayişin sağlanması ise, köy ve kasabalardaki halktan, bazı loncalardan veya bu görevi ihale usulü ile yüklenen yasakçı, muhtesib v.s. gibi kimselerden alındı, zabtiye örgütü güçlendirildi. Bazı başarısızlıklarına rağmen Tanzimat liderleri, merkeziyetçi bir devlet mekanizmasını gerçekleştirmekte hayli yol almışlardı. İşte bu modern merkeziyetçilik, güçlendiği ölçüde Osmanlı toplumunda modern anlamda mahallî idarelerin çekirdeğinin oluştuğu, yerel grupların idareye katıldığı görülüyor. Ordunun, maliyenin, mülkî idarenin her dalının hükümet kontrolüne alınmak istendiği ve eğitimin de buna yönelik bir biçimde düzenlendiği ortamda, mahallî halkın temsilcilerinin yardımına başvurmak da kaçınılmazdı. Şu halde 1840'lardan beri muhassıllık meclislerinde, sonra memleket meclislerinde, daha sonra vilâyet, liva, kaza idare meclislerinde, vilâyet temyiz divanlarında, ziraat komisyonu, mal sandığı ve belediye meclislerinde mahallî temsilcilerin bulunması, sadece merkezî hükümet bürokratlarının tek taraflı tasarrufu veya inayetiyle gerçekleşmiş değildir. Merkezî hükümet bu

grupları dışlayacak güçte değildi, zaten o çağda sadece Osmanlı devletinin merkez bürokrasisi değil, Avrupa'nın hiçbir modern devlet örgütü böyle totaliter bir güce sahip değildi. Demokratik değil, sadece kanunî ve âdil bir idarenin gerçekleştirilmesi için idare edilenlere de danılmak ve onların yardımını almak gerekliydi.

Tanzimat döneminin idarî reformları, bu nedenle ülkemizde mahallî idarelerin doğuşu için gerekli ortamı da hazırlamıştı. Kuşkusuz Tanzimat döneminin devlet adamları, siyasal katılma, mahallî demokrasi gibi bir siyasal programı benimsemiş kimseler değillerdi. Hattâ böyle bir siyasal gelişme onları ürkütürdü. Onların istedikleri kanunî ve âdil bir idarenin kurulmasıydı. Önlerindeki Avrupaî model, ne İngiltere ve ne de Fransaydı; sadece Metternich Avusturyasıydı. Tanzimat önderlerinin Metternich'e olan hayranlıkları ve onu izledikleri biliniyor. Metternich de Osmanlı reformlarını onaylayan ve yakından izleyen bir devlet adamıydı. Osmanlı imparatorluğu nezdindeki Avusturya diplomatları, özellikle Eduard von Klayzl, II. Mahmud döneminin reformlarını ayrıntılarına kadar ve olumlu bir değerlendirmeye başbakanına bildirmekteydi<sup>4</sup>. Osmanlı İmparatorluğu modern merkezîyetçi bir yapı kazanıyordu, bu yapı yerleştiği ölçüde mahallî idarelerin doğuşu da kaçınılmazdı. 19. yüzyıl tarihimizin en önemli gelişmelerinden biri budur.

### III

Seçim konusu bizim tarihimizde Tanzimatçıların vilâyet idaresinden yaptıkları reformlar dolayısıyla gündeme geldi. Seçim usulüne, kurumsallaşan ve devamlılık kazanan kurullara yerli halktan temsilci olarak katılacak üyelerin saptanması nedeniyle başvurulacaktı. Öngörülen seçim usulü pek ilkeldi, bundan başka yaygınlıkla uygulanmadığı da kesindir. Ancak önemli olan bir seçim usulünün öngörülmesi ve hukukîleşmesidir.

Maliyenin ıslahı için vilâyetlerde sancak merkezlerine gönderilen vali yetkisinde ve validen bağımsız yüksek ruütbeli maliye me-

4) Öst. Haus Hof und Staats Archiv, 67-68 Türkei VI, Varia 1837-1838, "İstanbul - Büyükdere'den, Eduard de Klezl'den Metternich'e" raporlar.

murlarının, yani muhassıllarının yanında *muhassıl meclisleri* kurulacaktı. Bu meclislere muhassılın maiyyet memurlarından başka, memleketin hâkimi, müftüsü, asker zabiti, ruhanî reisler ve memleket ileri gelenlerinden altı kişi katılacaktı. Sözü edilen altı kişi seçimle görevlendirileceklerdi. Muhassıl meclislerinin kuruluş biçimiyle ilgili olarak, Meclis-i Ahkâm-ı Adliyyenin hazırladığı nizamnamenin ilk bendinde seçimin usulü tarif edilmektedir. Seçilecek kimseler bulunduğu memleketin akıllı, afif ve muteber adamlarından olmalıdır. Adaylar önce mahkemeye gelip isimlerini kaydettirecekler, sonra seçmenlerin oyuna başvurulacaktı. Seçmenler ise, kazaya bağlı köylerden kura ile saptanan beşer kişi ve kaza merkezlerinde de yerleşme yerinin büyüklüğüne göre “akıllı, sözanlar, emlâk sahiplerinden 20-50 kişi” olacaktı. Bir araya toplanan bu seçmenlerin karşısına adaylar çıkarılacak ve tek tek her adayı isteyen seçmenler bir yana, istemeyenler öbür yana geçeceklerdi. Oyların çoğunluğu elde eden aday seçilecek, isteyen ve istemeyenler eşit kur’aî şer’iyeye başvurulacaktı<sup>5</sup>. Kuşkusuz nizamname ile kurumlaşan bu seçim usulü geniş bir tabanın katılmasını sağlamaktan uzaktı. Ayrıca gereği gibi ve yaygınlıkla uygulanmadığını da belirtmiştik. Çağdaş gözlemcilerin belirttiği, “Meclislere seçilenler (!) ya mülkî âmirin tayin ettikleri veya benzer biçimde gayrimüslim cemaat ileri gelenlerinin saptadıkları, ya da yüksek rütbeli memurlarla anlaşılan mahallî ileri gelenleriydi<sup>6</sup>. Ancak bu tür bir mekanizmayı 19. yüzyılın Osmanlı İmparatorluğu için göze fazlaca batan bir kusur olarak görmemek gerekir. O çağda Rusya imparatorluğunda *zemstvo*’lar, Avusturya imparatorluğunun bir çok yerinde idarî kurullara getirilen üyeler daha geniş tabana dayanan bir seçimle saptanıyor değildi.

Toplanan meclislerin, grev ve yetkilerini kesinlik ve açıklıkla belirten hiçbir nizamname veya talimatname yoktu. Konuşacakları konular ne olacaktı? Anlaştıkları noktalar bir karar mı, yoksa bir

5) A. Vefik, **Tekâlif Kavaîdi**, C. II, Dersaadet 1329 ,sah. 26-27, nizamnamenin uygulanması için ilgili olarak muhassıllıklara gönderilen bir sadaret tezkiresi örneği: Baş. Arş. **Cev-Dah. Nr. 16602**, 23 Safer 1256 (26 Nisan 1840) tarihli.

6) Halil İnalcık, “Tanzimatın Uygulanması”, **Belleten**, Sayı 112, sh. 634-635.



dilek niteliğini mi taşımaktaydı, Bunlar belirlenmiş değildir. 1864 den itibaren vilâyet, liva ve kaza idare meclisleri vilâyet bütçesini, giderleri, okul, hastane v.s. gibi kuruluşlar için yapılacak harcamaları tartışmışlardır. Ancak merkezî hükümet memurlarının bu meclislerdeki seçimli üyelerden ve ruhanî reislerden asıl beklediği, arazi anlaşmazlıklarının çözümlenmesiydi. Meclis-i idarelerin başlangıçtan beri başlıca işlevi köylüler ve köylüler arasındaki arazi anlaşmazlıklarını çözümlenmek oldu. Kuşkusuz Meclis-i idarelerin arazi sorunlarını ve anlaşmazlıkları her zaman hakkaniyetle çözdüğü düşünülemez. Mirî arazilerin belli gruplar tarafından yağmalanması ve tapulanması işlemi bu kurullarda başlamış ve yoğunlaşmıştır. Üyelerin yetkileri tarif edilmediği gibi, yasayla belirlenmiş bir güvenceleri de yoktur. Çoğun mecliste konuştuklarından, veya mecliste tartışılan konuları dışarda söz konusu ettiklerinden dolayı suçlanmaktaydılar. Bununla beraber Osmanlı imparatorluğunun tarihinde ilk defa kurumsallaşan ve mahallî halkın temsilcilerinin katıldığı kurullardan söz etmek mümkün olmaktadır ve bu ileri bir adımdır. Bu kurulların bir tüzel kişilik kazandığını ileri sürmek güçtür. Ancak bu yönde bir gelişme vardır. Hattâ üyelere belirli bir miktar maaş başlanmıştır. Gerçi bu maaşların kimlere ne miktarda ödeneceği kesinlik kazanmış değildi, hattâ maaş konusunda yolsuzluklar görüldüğünden, vazgeçildi. 1864 Vilâyet Nizamnamesinde bu nedenle, vilâyet, liva, kaza idare meclislerindeki seçimli üyelerin fahrî olarak çalışmaları öngörülüyordu<sup>7</sup>. Fakat bu organların tüzel kişilik kazanmaları için aslî unsurlardan biri olan üyeliğin anonimleştirilmesi, yani üyelerin niteliklerinin belirlenmesi hususu, 1840'dan beri muhassıllık meclisleri ile ilgili nizamnamelerde, sonra 1864 *Vilâyet Nizamnamesi* ve 1871 tarihli *dare-i Umumiye-i Vilâyet* nizamnamelerinde yerine getirilmiştir. Tabii üyeler; mülkî âmir ve memurlar, ruhanî reislerden ibaretti. Seçimli üyeler ise, o yerin halkını temsilen seçilen yarısı müslim, yarısı gayrimüslim dört kişi idi. Bu son kural Osmanlı devlet geleneğinde önemli bir gelişim ve değişme demektir. 19. yüzyılın Osmanlı düşünürü Meşrutiyet rejimini, parlamentoyu veya bu gibi mahallî kurulları islâmî

7) a.g.m., sh. 635.

8) İ. Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahallî İdareler**, Ankara 1974, sh. 22-23.

*meşveret* geleneği içinde açıklamaya çalışır ama, bu gibi kurulları islâmî meşveret geleneği içinde ele almanın mümkün olmadığı açıktır. İdareye ve karar almaya belirli kurallar çerçevesinde gayrimüslimler de katılıyordu. Kurulların teşkil tarzı özünde lâik bir temele dayanmamakla birlikte, lâik bir gelişmeye yol açmıştır. Mahallî grupların merkezî idarenin kararlarına hiç değilse dilekte bulunma yoluyla katılmaları 1840'lardan itibaren bir kurumsallaşma ve devamlılık kazanıyordu. Bu gelişmenin mahallî idarelerin doğuşu açısından gösterdiği önem dışında, muhassıllık meclisleri ve onun devamı olan vilâyet idare meclislerinin Osmanlı imparatorluğunun parlamenter hayata geçişinde de önemli bir katkıda bulduklarını belirtmek gerekir.

19 Mart 1877 de ilk Osmanlı Meclis-i Mebusanı toplandığında, imparatorluğun dört bir yanından gelen mebuslar büyük çoğunlukla vilâyet idare meclislerinin seçimle gelen üyeleri arasından valilerce veya meclis üyelerinin ortak kararıyla tayin edilen kimselerdi. Mebus seçimi için hazırlanan talimat-ı muvakkate vilâyet idare meclislerinin seçilmiş üyelerinin ilk seçmen sayılarak mebus seçmelerini öngörüyordu ki pratikte mebuslar bunların arasından seçilmiş veya valilerce tayin edilmişlerdi. Örneğin, Kastamoni mebusları, 1864 - 1876 yılları arasında vilâyet meclisinde üyelik yapan Hacı Mustafa ve Salim efendiler, Suriye mebusu, 1869'dan beri vilâyet meclisinin seçilmiş üyesi olan Nikola Nakkaş Efendiydi. Hudavendigâr mebusları da 1870'den beri vilâyet meclisinde bulunan Şeyh Bahaeddin ve Pavlos Pavlidi Efendilerdi. Örnekler çoğaltılabilir<sup>9</sup>. Gelen mebuslar ilk anda eski görevlerinden gelen alışkanlıkla, daha çok geldikleri yerlerin sorunları üzerinde durdularsa da kısa zamanda ülkenin genel sorunlarını kavramış, hattâ dış politikayı bile tartışmaya başlamışlardı. Bu demokratik terbiyede yirmi yılı aşan vilâyet idare meclisleri ve daha eskiye uzanan muhassıllık meclisleri geleneğinin büyük payı vardır. Meclis-i mebusanın bir iç tüzüğü olmamasına rağmen mebuslar belli bir müzakere alışkanlığına sahipti. Eski vilâyet müfettişi olan Meclis reisi Ahmed Vefik Paşa'nın otoriter başkanlığından, mebusların tartışma adabı-

9) **Kastamoni** (1286-1293) **Suriye** (1286, 1292) **Hudanvendigâr** (1287, 1293) vilâyetleri salnamelerinden kararlaştırmayla elde edilen bilgi.

na kadar herşeyin eski vilâyet meclislerindeki tecrübe ve geleneğe dayandığı açıktı. Taşradan gelen mebuslar seçim konusu tartışılırken, İstanbulluların ilk defa seçim gördüklerini, kendilerinin ise ibtida-i Tanzimattan beri seçim usulünü bildiklerini" ileri sürüyorlardı<sup>10</sup>.

Vilâyetlerdeki meclis-i idarelerin dışında, yerli halkın temsilcilerinden oluşan Menafi-i Umumiye Sandıkları, Ziraat ve Nafia Komisyonları, mahallî üyelerin katıldığı Ticaret Mahkemeleri memleketin iktisadî hayatını düzenlemekte küçümsenmeyecek rolü olan kurullardı. Rumeli vilâyetlerinde özellikle Midhat Paşa'nın valiliği sırasında Tuna vilâyetinde menafi-i umumiye sandıkları önemli bir sermaye birikimini gerçekleştiren kuruluşlar olmuşlardı<sup>11</sup>. Bu sermayenin kullanılış biçimi, yatırım yapılacak alanlar mahallî sandık kurullarınca kararlaştırılıyordu. Bununla birlikte sandıklar imparatorluğun her yerinde aynı etkinliğe ve güce sahip değildi. Yerli tüccarların güçsüzlüğü ve iktisadî gelişmenin yavaşlığından dolayı, mahallî idarelerin gerçek anlamda güçlenişini sağlayacak bu kuruluşlar bir müddet sonra etkinliklerini tamamen kaybettiler. Özellikle Osmanlı - Rus savaşından sonra sadece varolan menafi-i umumiye sandıklarının değil, Osmanlı şehirlerindeki esnafın geleneksel avarız sandıklarına bile devletçe el konmuştur. İktisadî konularda karar alma güçsüzlüğü ve sermaye kuruluşlarına sahip olamamak başlangıçtan beri ülkemizde mahallî idarelerin gelişmesini önleyen bir olgudur. 1860'lardan beri sözde her yerde varolan meclis-i belediler, üstelik ilk Osmanlı mebusan meclisi "Dersaadet ve Vilâyat Belediye Kanunu"nun hazırlamasına rağmen, gelişmemişlerdir. Güçlenen merkezî hükûmet karşısında mahallî grupların iktisadî gücü de aynı oranda artmadığından Türkiye'de mahallî idareler önce iktisadî ve buna bağlı olarak da hukukî özerklik konusunda geri kalmışlardır.

#### IV

19. yüzyılda Osmanlı imparatorluğunda da merkezîyetçi devlet felsefesi ve eğilimi egemendi. Modernleşme bürokratik örgütlen-

10) H. Tarık Us, **Meclî-i Mebusan Zabrt Ceridesi**, İnikâd, 7 Nisan 1877, sh. 84-85.

11) Maria Todorova, "Obşçopoleznite Kasi na Midhat Paşa", **İstoriçeski Pregled**, 1972/5, sah. 56-76.

rin büyümesine neden olmuştur. Devlet faaliyetlerindeki ihtisaslaşma, merkezde ve vilâyetlerdeki örgütlerde ihtisaslaşmayı yaratmaktadır. Merkezî hükûmet sanayiden eğitime kadar hayatın her alanını düzenleme eğilimindedir. Yabancı devletlerin misyonerleri ülkenin her yanında sayısız okul ve sosyal kurum açarken, Bab-ı âli bürokrasisi hayırhah davranmasa bile engel olamamaktaydı<sup>12</sup>. Ama herhangi bir yerdeki halk kendi ihtiyacına yönelik bir çırak veya ebelik okulu veya çobanlık ve tarım teknisyenliği kursa açmak istese buna izin verilmeyeceğine şüphe yoktu. Yetimhane veya sanayi mektebi kurmak, taşradaki mahallî önderlerin değil, ancak gönderilen valilerin girişimiyle oluyordu. Merkezî hükûmet çoğu yerde belediye örgütünü kurmamış ve belediye meclislerine uzun süre tüzel kişilik kazandırmamıştır. Belediyelerden beklenen hizmetlerin bir kısmı vakıfların, bir kısmı merkezî hükûmet organlarının elinde olduğundan, İstanbul'da bile belediyenin etkin bir hizmet görmesi mümkün değildi. Bir semtte diğer bir semte su yolu veya kaldırım döşemek için iki - üç nezaret veya Evkafla anlaşmak gerekirdi. Kuşkusuz belediyelere ayrılan malî kaynaklar da çok yetersizdi. Belediyeye yeni malî kaynaklar sağlamak konusunda Bab-ı âli bürokrasisinden daha isteksiz davrananlar ise taşra eşrafı idi. Yeni kaynak, yeni vergi demektir. Bu eğilimi Osmanlı mebuslar meclisinde de görmek mümkündür<sup>13</sup>.

Son devir Osmanlı yöneticileri belediye örgütünü sadece düzenli şehir hizmetlerinin görülmesi için istediler. İkinci Meşrutiyet döneminde belediyeler örgüt olarak geliştirilip, tüzel kişilik kazandıkları halde, önceki devirden daha güçlü merkeziyetçi politik baskıyla yönetildiler ve her yerde merkezî hükûmete daha bağımlı hale getirildiler. Bu politika imparatorluktan Cumhuriyete miras olarak kalmıştır. Hızlı bir şehirleşmeyle birlikte siyasal katılma sorununu da büyük boyutlara ulaştığı günümüz Türkiyesinde mahallî idareler halen geçmişin getirdiği uyumsuz yapıyı taşımaktadırlar.

12) 19. yüzyılın sonunda Osmanlı İmparatorluğunda sadece ABD'nin kurduğu okul ve yetimhane sayısı dörtüze yaklaşıyordu. Bkz. benim "Osmanlı İmparatorluğunda Amerikan Okulları", **Amme İdaresi**, C. 14, sayı 3, sah. 90-91.

13) H.T. Us, **M M Z C.**, 15. İnikâd, 16 Nisan 18777, sah. 118.