T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI

TÜRK BELEDİYECİLİĞİNİN MODERNLEŞME SÜRECİNDE OSMANLI TECRÜBESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Cansu KALAFAT

İSTANBUL, 2020

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI

TÜRK BELEDİYECİLİĞİNİN MODERNLEŞME SÜRECİNDE OSMANLI TECRÜBESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Cansu KALAFAT

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Burak Hamza ERYİĞİT

İSTANBUL, 2020

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

YEREL YÖNETİMLER Anabilim Dalı KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi CANSU KALAFAT'nın TÜRK BELEDİYECİLİĞİNİN MODERNLEŞME SÜRECİNDE OSMANLI TECRÜBESİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 5.03.2020 tarih ve 2020-8/20 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~oy çokluğu~~ ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 09/02/2020

Öğretim Üyesi Adı Soyadı			**İmzası**
1.	Tez Danışmanı	Doç.Dr. BURAK HAMZA ERYİĞİT	
2.	Jüri Üyesi	Prof. Dr. ERBAY ARIKBOĞA	
3.	Jüri Üyesi	Dr. Öğr. Üyesi MUSTAFA KÖMÜRCÜOĞLU	

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyisim : Cansu KALAFAT

Anabilim Dalı : Yerel Yönetimler

Programı : Küresel Şehirler ve İstanbul Araştırmaları

Tez Danışmanı : Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit

Tez Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans – Şubat 2020

Anahtar Kelimeler : Osmanlı Klasik Dönem Yerel Yönetim Sistemi, Osmanlı Modernleşmesi, Osmanlı Devleti Modern Yerel Yönetim Sistemi

ÖZ

Osmanlı Devletinde, klasik dönemden devletin yıkılışına kadar geçen süre içerisinde yerel hizmetlerin sunumuna önem verilmiştir. Klasik dönemde yerel hizmetler kamu otoriteleri ve kamu dışı otoriteler ile gerçekleştirilirken özellikle Tanzimat'ın ilanında sonra modernleşmeye gidilerek yeni kurumlar oluşturulmuştur. Özellikle 19. yüzyıl Osmanlı Devleti için oldukça önemlidir. Birçok düzenleme, nizamname, talimatname ve yönetmelikler bu dönemde yayınlanmıştır. Bu düzenlemeler ile amaçlanan hususlardan birisi de vilayet idaresinin özümsenmesinde yaşanan sorunların giderilmesiydi.

Osmanlı Devletinin son döneminde modern yönetim anlayışına uygun olarak devletin yeniden yapılanmasına yönelik gerçekleştirilen reform hareketleriyle taşra teşkilatının ve yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunumunun yeniden düzenlenmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Gerçekleştirilen reform hareketlerinin yeterli olmaması, reform hareketlerinde istenilen başarının gerçekleşmemesi ve bazı olumsuz siyasi gelişmeler nedeniyle taşra idaresinde ve yerel yönetim yapılanmasında yeniden kapsamlı bir dönüşüm zorunlu hale gelmiştir.

Bu bağlamda bu çalışmada ilk olarak Osmanlı Devletinin modernleşme gayretleri içerisine girmeden önce yerel hizmetlerin nasıl sağlandığı üzerinde durulmuştur. Akabinde modernleşme dalgası ve bu dalgayı oluşturan etmenler ile ilk olarak modernleşmeye ilişkin atılan adımlar üzerinde durulmuştur. Son olarak Tanzimat'tan sonraki modernleşme çabaları içerisinde gerçekleştirilen düzenlemelerle ortaya çıkan yeni yönetim anlayışının neleri

değiştirdiğine, hangi kurumların işlevini yitirdiğine ve işlevini yitiren kurumların yerlerine hangi kurumların oluşturulduğuna değinilmiştir.

Arşiv araştırması, içerik ve literatür analizi yapılarak hazırlanan bu çalışmada Batı'da sosyolojik ve siyasal düzlemde ortaya çıkan gelişmeler ışığında gelişen yerel yönetim anlayışının, Osmanlı Devletinde reformcu bir anlayış ile hukuki yol güdülerek çözülmeye çalışılmasının, yapılan reformlardan beklenilen sonuçların alınmasını engellediği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı Klasik Dönem Yerel Yönetim Sistemi, Osmanlı Modernleşmesi, Osmanlı Devleti Modern Yerel Yönetim Sistemi

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname : Cansu KALAFAT

Field : Local Governments

Programme : Global Cities and Istanbul Researches

Supervisor : Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit

Degree Awarded and Date : Master – February 2020

Keywords : Ottoman Classical Period Local Management System, Ottoman Modernization, Ottoman State Modern Local Management System

ABSTRACT

Local governments were given importance from the classical period to the collapse of the state in the Ottoman State. In the classical period, especially with the declaration of Tanzimat, new institutions were developed and created with modernization. while local government services were being carried out with public and non-public authorities. Mainly, the 19th century is so crucial for Ottoman State. Many regulations, the document of constitution, ordinance, and standing orders were published in this period. One of the issues that were aimed at these arrangements was to eliminate the problems which were experienced in the administration.

İt was attempted to reorganize the provincial organization and the presentation of local public goods and services with the reform movements that carried out for the restructuring of the state by the modern administration approach in the last period of the Ottoman State. Due to the inadequate reform movements that were realized, the desired success in reform movements, and particular adverse political developments, a comprehensive transformation has become imperative in the provincial administration and the local government structure. In this context, this research first focused on how local services were provided before the modernization efforts of the Ottoman Empire. Subsequently, the wave of modernization and the factors that make up this wave and the steps taken towards modernization were firstly emphasized.

Finally, the new management approach that emerged with the modernization arrangements after Tanzimat has changed what changed, which institutions have lost their functions, and which institutions have been created in places of the institutions that have lost their function.

In this study, which was prepared by conducting archive research, content and literature analysis, it was concluded that attempting to solve the understanding of local government, which developed in the light of the developments occurring in the sociological and political plane in the West, by pursuing a legal way with a reformist approach in the Ottoman State, prevented the expected results from being achieved.

Keywords: Ottoman Classical Period, Local Government efforts System, Ottoman Modernization, Ottoman State Modern Local Administration System

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖZ..... i

ABSTRACT..... iii

GİRİŞ..... vii

1. OSMANLI DEVLETİNİN KLASİK DÖNEMİNDE BELEDİYE HİZMETLERİ

1.1.Kamu Otoriteleri..... 1

1.1.1. Kadılık Makamı..... 1

1.1.2. Kadının Yardımcıları……..…….. 1

1.1.2.1. Muhtesip..... 6

1.1.2.2.Naib..... 9

1.1.2.3. Subaşı..... 11

1.1.2.4. Asesbaşı..... 12

1.1.2.5. Şehir Mimarları..... 13

1.1.2.6. Mübaşirler..... 14

1.1.3. Voyvodolar..... 14

1.2.Kamu Dışı Otoriteler..... 15

1.2.1. Mahalle Yönetimi..... 15

1.2.2. Vakıflar..... 20

1.2.3. Loncalar..... 22

2. OSMANLI MODERNLEŞMESİ VE YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDEKİ DÖNÜŞÜM

2.1. Sened – i İttifak İle Başlayan Modernleşme Süreci..... 25

2.1.1. Sened – i İttifak..... 25

2.1.2. Tanzimat Fermanı (Tanzimat – ı Hayriye)..... 28

2.1.3. Islahat Fermanı..... 32

2.2. Modernleşme Yolundaki Adımlar..... 33

2.2.1. Evkaf – ı Hûmayun Nezareti..... 33

2.2.2. İhtisap Nezareti..... 35
2.3. Modern Belediyeciliğe Geçiş..... 36
2.3.1. Muhassıllık Meclisi..... 37
2.3.2. 1855 İstanbul Şehremaneti..... 41
2.3.3. İntizam – ı Şehir Komisyonu..... 43
3. OSMANLI DEVLETİNDE MODERN BELEDİYECİLİĞİN KURUMSAL DÖNÜŞÜMÜ
3.1. Altıncı Daire – i Belediye..... 46
3.2. Vilayet Nizamnameleri..... 53
3.3. 1876 Kanuni Esasi ve Yerel Yönetimler..... 57
3.4. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilayetler Belediye Kanunu.... 58
3.5. İstanbul'da Belediye Dairelerinin Oluşturulma Süreci……... 61
3.6. II. Meşrutiyet Dönemi Yerel Yönetimler..... 64
3.7. 1912 Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat.. 67
3.8. 1913 İdare – i Umumiye – i Vilâyât Kanun – ı Muvakkatı..... 69

SONUÇ..... 73
KAYNAKÇA..... 77

GİRİŞ

Yerel yönetimler içerisinde en önemli organizasyonlardan birisi belediye kurumudur. Belediye; belli bir nüfus yoğunluğuna erişmiş olan yerlerde ortak yaşamaktan kaynaklı ihtiyaçların daha profesyonel bir şekilde karşılanması için oluşturulmuş olan kamu tüzel kişileridir. Bu yönü ile belediye kurumu, merkezi yönetime göre halka daha yakın olan ve yerel talepler doğrultusunda faydası yerel ile sınırlı olan kamusal mal ve hizmetleri daha etkin ve verimli şekilde yürütebilme yeteneğine sahip organizasyonlar olarak ifade edilebilir.

Dünyada uzun bir geçmişe sahip olan yerel yönetimlerin Türkiye'deki mazisini, işlevsel açıdan çok farklı organizasyonlar üzerinden oldukça geriye götürmek mümkündür. Osmanlı Devleti, kurulduğu dönemden yıkıldığı zamana kadar yerel hizmetleri karşılayacak kurumsal yapı stokuna önem vermiştir. Ancak, Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetler kavramı klasik dönem ve modernleşme dönemi açısından kentin kendini yönetmesi anlamına gelmemiştir. Yerel hizmetler, Batı'dan gelen derinliğine uygun beldeye dair yapılan hizmetlerin hangi organizasyonlar tarafından yerine getirildiği bahsinden hareketle inceleme konusu edilmiştir.

Osmanlı Devletinin klasik döneminde idari özerkliğe sahip beledi kuruluşlar mevcut değildi ve bu dönemde yerel hizmetleri genel yetkili bir kamu tüzel kişisinin sunmasına yönelik ihtiyaç esaslı biçimde belirmemişti. Belediye hizmetlerini (temizlik işleri, imar, zabıta, vb.) farklı alanlarda işlev gören kurumlar üstlenmişti. Osmanlı Devletinde belediye kurumunun Batı'da olduğu biçimi ile oluşmamasının nedenleri arasında, mevcut yönetim yapısı ve anlayışı öncelikli gerekçelerdendir. Zira Osmanlı Devleti güçlü merkezi yapısı, askeri bürokrasisi ağır basan devlet geleneği ile birliğinin ve bütünlüğünün bozulmaması düşüncesi; merkezden ayrı bir organizasyonun oluşturulmasına imkân sağlayacak sosyolojik ve siyasal derinliğin oluşmasını engellemiştir.

Tabii bu durum Osmanlı Devletinde yerel hizmetlerin yürütülmediği anlamına gelmemektedir. Osmanlı Devletinin klasik döneminde yerel yönetim uygulamaları değerlendirilmeye çalışıldığında iki önemli kurgu ön plana çıkmıştır. Bunlardan ilki kamu otoritelerinden oluşurken, ikincisinin kamu dışı otoritelerden meydana geldiği görülmektedir. Kamu dışı otoritelere sivil otoriteler de denilebilir. Kamu otoriteleri "kadı, muhtesip, naib, subaşı, asesbaşı, şehir mimarları, mübaşirler ve voyvodalar"dan oluşurken; kamu dışı otoriteler ise "mahalle, vakıf ve loncalar" olarak sıralanabilir.

Kamu otoriteleri ve kamu dışı otoriteler, yerel yönetim hizmetlerini halka sağlamak için yeterli görülmekteydi. Fakat 18 ve 19. yüzyılda dünyada ve özellikle Batı'da yaşanan gelişmeler Osmanlı Devletinin sadece askeri boyutta değil, aynı zamanda yönetsel boyutta da reformlar yapmasını gerekli kılmıştır. Modernleşme yolunda 19. yüzyılda atılan ilk adım uygulanma şansı bulamayan Sened – i İttifak olmuştur. Sened – i İttifak'ın uygulanmaya fırsat bulunamaması reform süreçlerini yavaşlatmamış ve 30 yıllık süreç içerisinde Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir. Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birçok alanda yenilikler yapılmış, değişiklikler yaşanmıştır. Zira Tanzimat'tan önce yapılan ıslahatlar ağırlıklı olarak askeri alanı kapsarken; fermandan sonraki boyut hukuki, idari, mali ve sosyal alanları da kapsayan köklü reform çalışmalarını içermiştir.

Bahsi geçen dönemde yerel hizmetlere ilişkin Osmanlı Devleti'nde yeni kurumlar oluşturulmuş veya var olan kurumlarda iyileştirme çalışmaları yapılmıştır. Ayrıca belediyecilik faaliyetleri ile ilgili çalışmalara daha çok ağırlık verilmeye başlanmıştır. İstanbul'da şehremaneti kurularak modern belediyeciliğe geçilmeye çalışılmıştır. Ancak her ıslahatta istenilen başarı elde edilememiş ve istenilen başarıyı gösteremeyen kurumlar ya kapatılmış, ya da iyileştirme çabaları kendirni tekrarlamıştır. Modern belediyeciliğe geçildikten sonra yerel yönetimler alanında yaşanan olumsuzlukları gidermek için çeşitli vilayet nizamnameleri ve kanunlar çıkartılmıştır. Ancak bazı olumsuzluklar yine de giderilememiştir.

Çalışmanın Amacı

Çalışmada, Osmanlı Devletinin klasik döneminde yerel hizmetlerin hangi kurumlar tarafından yürütüldüğü, bu kurumların zaman içerisinde ne tür bozulmalarla karşı karşıya kaldığı, ayrıca bozulmaların artması ile Osmanlı Devletinin çağın gerisinde kaldığını anlaması arasında geçen sürenin ardından yönetsel düzlemde ortaya çıkan reformların yerel yönetimleri alakadar eden boyutlarının neler olduğu ve böylece modernleşme süreci ile birlikte yerel yönetimler alanında ortaya çıkan dönüşüm hakkında detayların aktarılması ve yorumlanması amaçlanmıştır.

Çalışmanın Önemi

Bu çalışmada Türk belediyeciliğindeki modernleşme olgusunun, 19. yüzyıldan 20. yüzyıl ilk çeyreğine kadar hangi aşamalardan geçtiği ve nasıl bir dönüşüm yaşandığı anlatılmaya çalışılmıştır. Bu alan ile ilgili gerekli araştırmalar yapıldığında Türk belediyeciliği ile ilgili birçok araştırmanın mevcudiyeti gözlenebilmektedir; fakat bu

çalışmada özellikle sosyolojik derinliği olmayan hukuk temelli dönüşümlerin kendisinden beklenilen sonuçları vermediği vurgusu esaslı şekilde işlenmiştir.

Çalışmanın Kapsamı

Çalışma, Türk belediyeciliğinin modernleşme sürecinde 19. yüzyıl öncesi kurumsal kapasite ile 19. ve 20. yüzyıl ilk çeyreğinde kurumsal kapasitesinin merkezi yönetim ve yerel yönetim düzleminde ortaya koyduğu değişim ve dönüşümü kapsamaktadır. Bu bağlamda sadece belediye kurumu değil aynı zamanda taşra yönetimi ve il özel idaresi realitesinden de bahsedilmiştir.

Çalışmanın Yöntemi ve İçerik Planı

Çalışma, kuramsal bir araştırma niteliğindedir. Çalışma, ulusal ve uluslararası literatür taranarak hazırlanmıştır. Arşiv çalışması ile birincil kaynaklara, literatül taraması ile de ikincil kaynaklara ulaşılmıştır. İçerik analizleri yapılarak toplanan bilgiler derlenmiştir.

Yukarıda aktarılan bilgiler dâhilinde çalışmada, Türk belediyeciliğinin modernleşme süreci, Osmanlı Devleti göz önüne alınarak değerlendirilmeye çalışılmıştır. Var olan kurumsal yapı ile yeni oluşturulan kurumlar ve gerekçeleri analiz edilerek aktarılmaya çalışılmıştır.

Bu bağlamda çalışmanın birini bölümünde Osmanlı Devletinin klasik dönemi incelenmiştir. Klasik dönem Osmanlı Devletinde belediye hizmetlerinin sunulması kamu otoriteleri ve kamu dışı otoriteler tarafından gerçekleştirilmiştir. Çalışmada kamu otoriteleri içerisinde kadılık makamı ele alınmış ve yerel hizmetlerin sunulması konusunda kadıya yardımcı olan muhtesip, naib, subaşı, asesbaşı, şehir mimarları, mübaşirlere değinilmiştir. Kamu dışı otoriteler olarak ise mahalle, vakıf ve loncalar ele alınmıştır. Burada mahalle, vakıf ve loncaların Osmanlı Devleti için ne ifade ettiği, mahalle sakinlerinin yaşayış biçimleri, mahallenin yerel hizmetlerin sunulmasında nasıl bir yardımı olduğu, vakıfların ve loncaların kurulma amaçlarına ve işlevlerine değinilmiştir.

İkinci bölümde Osmanlı Devletinin yerel yönetim sistemlerindeki dönüşümler ele alınmaya çalışılmıştır. Burada Sened – i İttifak ile başlayan modernleşme hareketine Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı ile süreklilik kazandırıldığı vurgulanmış ve yerel hizmetler açısından Evkaf – ı Hümayun Nezareti'nin ve İhtisap Nezareti'nin kurulmasıyla artık modernleşmeye yönelik girişimlerin başladığı belirtilmiştir. Muhassıllık Meclisleri, İstanbul Şehremaneti ve İntizam – ı Şehir Komisyonları açıklanarak modern belediyeciliğe geçiş ile ilgili ortaya koyulan birikim aktarılmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise Osmanlı Devletinin modern belediyecilikteki kurumsal dönüşümü Şehremaneti'nin temellerinin atılmasının ardından Altıncı Daire – i Belediye'nin kurulması ile ele alınmıştır. Sancılı bir süreç olan modern belediyeciliğe geçişte ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesi için çeşitli nizamnameler ve kanunlar çıkarılmıştır. Bu bölümde sorunların giderilmesi için çıkarılan nizamname ve kanunların neler olduğu ve istenilen sonucu verip vermediği konusunda detaylar aktarılmaya çalışılmış ve ortaya çıkan sorunların fazlaca yapılan reforma rağmen neden istenilen düzeyde gerçekleşmediği hususu sonuç bölümünde değerlendirilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM
OSMANLI DEVLETİNİN KLASİK DÖNEMİNDE BELEDİYE HİZMETLERİ

1.1. KAMU OTORİTELERİ

1.1.1. Kadılık Makamı

Atar'ın Mecelle'den aktardığına göre "*Arapçada kazâ (kadâ) kökünden ism – i fâil olarak kādî, fıkıh terimi olarak insanlar arasında meydana gelen çekişme ve davaları şer'i hükümlere göre çözümlemek için yetkili makamca tayin edilen kişiyi ifade eder"* (Atar, 2001, s. 66; Mecelle, md. 1785).

TDK'ye göre ise kadı, "*Tanzimat'a kadar her türlü davaya, Tanzimat ile Medeni Kanun arasındaki dönemde ise yalnız evlenme, boşanma, nafaka, miras davalarına bakan mahkemelerin başkanları"* anlamındadır (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 2011, s. 1258).

Kadı kelimesi Kur'an'ı Kerîm'de de geçmektedir. Tâhâ Suresi 20/72'de "hükmünü, sözünü geçiren" anlamında kullanılmışken, el – Bakara Suresi 2/188'de hâkim kelimesinin çoğulu olan hükkâm, "uhdesinde yargı yetkisi de bulunan yöneticiler" anlamında kullanılmıştır (Atar, 2001, s. 66 – 69).

Fıkıh literatürüne bakıldığında ise "hükmetmek, hüküm vermek, idare etmek, yargılamak, iyileştirmek amacıyla engel olmak" anlamına gelen hüküm kelimesinin ism – i fâili olan hâkim, tekil olarak kullanıldığında halife, sultan, hükümdar unvanlarıyla bilinen devlet başkanı anlamına geldiği görülmektedir. Hükkâm şeklinde kullanıldığında yine halife ile vali, kumandan gibi kamu adına görev yapan ve alanlarıyla ilgili konularda hüküm verme ve uygulama gücüne sahip bulunan üst yöneticileri ifade eder. Diğer yandan hüküm kelimesinin sözlükteki anlamı ile bağlantı kurularak kadıya zalimin zulmüne engel olup hakkı sahibine iade ettiği için "hâkim" de denilmektedir (Atar, 2001, s. 66 – 69).

Kadıların tayin, terfi ve azilleri ile ilgilenen yetkili kişiye "kādılkudât" ya da "kādılcemâa" adı verilirdi. Kadı tarafından, yargılama yetkisi ile görevlendirilen kimseye "halife, nâib" veya "vekil" denirdi (Atar, 2001, s. 66 – 69).

Osmanlı Devletinin kurulması ile birlikte Osman Beyin tayin ettiği ilk görevli, Kadı Dursun Fakih idi (Ekinci, 2008, s. 369). Oktay'ın Uzunçarşılı'dan aktardığına göre, ilk zamanlarda İslam devletlerinde yetişen kişilerden atanırdı. İlk dönemde İznik ve Bursa gibi yerlerde yetiştirilen kadı, daha sonra Fatih dönemine gelindiğinde İstanbul'daki Sahn – ı Seman Medreseleri'nde[1] yetiştirilmeye başlanmıştır (Oktay, 2008, s. 127; Uzunçarşılı, 1988, s. 83 – 98). Fatih Sultan Mehmet'in kurduğu Sahn – ı Seman Medresesinin öğrencileri "Danişmend" diye adlandırılırdı (Ortaylı, 1975, s. 121). Yetiştikleri medreseden icazet aldıktan sonra 3 ila 5 yıl arasında değişen staj dönemleri olur, stajları bittikten sonra İstanbul'a gelir ve bir sene asistanlık yaparlardı.

Daha sonra başarılı olmaları durumunda en alt kademede bulunan bölgelere atanarak görevlerine resmen başlamış olurlardı (Ortaylı, 1975, s. 121; Akdağ, 1971, s. 76 – 77). Görev süreleri ise 1 yıl ila 20 ay arasında değişmekteydi (Oktay, 2008, s. 127; Uzunçarşılı, 1988, s. 83 – 98). Bunun en önemli nedeni olarak tayin oldukları kazalarda halk ile yakınlaşmalarını önlemek, bir olay olduğu zaman taraf olmamaları ve rüşvete karışmamaları için alınan bir tedbir olduğu söylenebilir.

Kadılar, padişah beratı ile tayin olurlardı (Demir, s. 30). İlk önce padişahın huzurunda sınava tabi olurlar, sınavı kazanan kadı adayları şeyhülislama bildirilir ardından onun onayı ve emri ile kadı adayları için "fermân – ı âlî" yazılırdı. Kadıların tayini bununla da bitmiyordu. Mesleğe başlamadan önce kazaskerlik dairelerinden birine kayıt yaptırmaları gerekmekteydi. Dairelerde "Ruzname – i Akdiye" yani Kadılar Defteri adı verilen deftere kayıt olurlardı. Defterin adı daha sonra "Tarik Defteri" adını almıştır. Bu deftere kayıt yaptırmayan kadının ataması gerçekleşmez ve elindeki berat hükümsüz olurdu (Arık, 1997, s. 6 – 7). Kadı atandıktan sonra "berat resmi" ödemesi gerekiyordu ve bu resim onun yevmiyesine göre değişiklik gösteriyordu (Ortaylı, 1975, s. 123). Ayrıca merkezle doğrudan yazışma hakkına (arz yetkisi) sahipti (Ortaylı, 1994, s. 45).

Ancak Kadının tayin olması için bazı niteliklere sahip olması gerekiyordu. Bu nitelikler Müslüman ve reşit olma, şer'i hukuk bilgisine hâkim, temyiz yeteneğine sahip ve adil olma, hukuki yönden karar verebilecek ehliyet sahibi olma, taraf tutmama, iman sahibi,

[1] II. Mehmed'in İstanbul'u fethinden sonra kurduğu eğitim kurumları arasında en üst düzeyde eğitim veren yükseköğrenim kurumudur.

nesebi sahih[2] olma ve son olarak erkek olma şeklinde sıralanabilir (Ortaylı, 1975, s. 118). Kadılar, özellikle şehir ve kasabaların güvenlik, asayiş ve belediye hizmetlerinden sorumluydu (Bozatay ve Demir, 2014, s. 76). Kaza adı verilen, yargı ve yönetim bakımından belirli bir büyüklüğe sahip yerleşim yerlerinde görev yaparlardı (Eryılmaz, 2011, s. 201). Kazayı yöneten kadı, aynı zamanda birçok görevi yerine getirmekle mükellefti. Kazalarda yargı organının başında olsa da yalnızca yargı ile değil kazanın güvenliğinden ve kazanın beledi hizmetlerinden de sorumluydu. Yani görev yaptığı bölgelerde kadı için hem mülki idare amiri hem de emniyet müdürü denebilir (Avşar, 2007, s. 49). Ancak, Ekinci'nin aktardığına göre yargı otoritesi padişaha aitti. Padişah yargı yetkisini kadı aracılığı ile kullanıyordu. Yetki, padişahtan kadıya vekâlet yöntemi ile geçerdi. Her ne kadar padişah yetkisini devretmiş olsa da her zaman kendisinin vekili olan kadının verdiği kararları kontrol etme, eğer gerekli görürse kararı iptal etme, yeniden yargılama yapılması için karar verme veya başka bir görevliyi aynı konu hakkında yargılama yapması için görevlendirme yetkilerine sahipti (Ekinci, 2001, s. 962).

Kadılar, şer'i mahkemelerde görev yaparlardı. Bu mahkemelerde ise Hanefi mezhebine göre hüküm verirlerdi. Şer'i mahkemelerde kadıların hükme bağladığı konular "*nikâh, izdivaç, miras bölüştürme, yetim ve mal – i gâibin muhafazası, vasi tâyin ve azli, vasiyetlerin ve vakıfların hükümlerine riayet edilmesinin nezareti, cürüm ve cinayet ve sair bütün davalar* idi (Uzunçarşılı, 1965, s. 108 – 109). Yalnız kadıların görev yaptığı ayrı bir mahkeme binası maalesef bulunmuyordu. İkamet ettikleri binaların bazı bölümlerini mahkeme olarak kullanıyorlardı (Oktay, 2008, s. 128). Kadılar, temel olarak şer'i hukuku kullansalar da şer'i hukukun yanı sıra fermanları, kanunnameleri, içtihat kararlarını, örf ve adetleri, teamülleri[3] de dikkate alırlardı (İnalcık, 1965, s. 49 – 93).

Kadılar, bu görevlerin yanı sıra sorumlu oldukları bölgelerde aynı zamanda noter olarak da hizmet vermişlerdir. Osmanlı Devletine bakıldığı zaman kadının haricindeki hiçbir görevlinin noter olarak hizmet vermediği görülmektedir. Noterlik hizmeti olarak "…*vakfiye düzenleme, varis atama, alacak verecek senetleri yapmak, yetim mallarının nasıl idare edileceğini belirleme, tapu kayıtlarını düzenlemek, evlenme, boşanma gibi…"* konularla ilgilenirlerdi (Feyzioğlu, 2010, s. 14).

[2] Yasal bir birleşmeden doğan (çocuk).
[3] Gelenek.

Kadının görev ve yetkileri bunlarla sınırlı değildi. Yukarıda ifade edilmeye çalışılan görevler adli görevler olup bunların yanında Kadının idari ve belediye görevleri de bulunmaktaydı. Kadılar, memurları denetleme ve idari görevleri adı altında devlete ödenmesi gereken vergilerin toplanmasından da sorumluydular (Anıl, 1993, s. 47).

Kadıların idari görevlerine değinilecek olursa Ortaylı'nın aktardığına göre esnaf ve loncaların denetimi, camii, vakıf ve okul yönetimlerinin denetlenmesi, üretimin ve pazar yerlerinin kontrolü, şehrin yönetiminin ve asayişin sağlanması, şehrin imar düzeninin sağlanmasıdır (Ortaylı, 1994, s. 34). Feyzioğlu, Kadının idari görevlerinin bunlarla sınırlı olmadığını söylemektedir. Feyzioğlu'na göre kadının diğer idari görevleri; hazineye ait olan gelir kaynaklarının ücret karşılığında satılması ve kiralanması işlemlerini yapmak, yetiştirilmek üzere belirlenmiş ailelerin yanlarına verilen Yeniçeri oğlan çocuklarının kontrollerini yapmak, kütüphaneleri denetlemek, Hıristiyan dinine mensup olanların davalarına bakmak, noterlik hizmeti vermek, hammaddelerin dağıtılması sırasında gerekli kontrolleri yapmak, sefer sırasında askerin ihtiyaçlarını karşılamak, askerlere yiyecek, içecek ve hayvan temin etmek, devlet talep ettiği zaman halktan asker yazmaktır (Feyzioğlu, 2010, s. 15).

Yukarıda kadının aynı zamanda belediye amiri olduğu vurgusu yapılmıştı. Belediye amiri adı altındaki görevlerine gelindiğinde ise emir ve yasaklara uyulup uyulmadığını kontrol etmek ve uymayanlara gerekli cezaları vermek, düzeni sağlayabilmek için gerekli tembihlerde bulunmak, gerekli gördüğü yerlerde tedbirler almak ve yasaklar koymak, halkın temel ihtiyaçlarının karaborsaya düşmesini engellemek, bölgedeki imar ve düzenleme faaliyetlerini gerçekleştirmek, esnafın kullandığı ölçü aletlerinin kontrolünü gerçekleştirmek, çarşı ve pazarlarda satılan ürünlerin fiyat kontrollerini yapmak, pazar yerlerinin düzenli kurulmasını, şehrin genel düzenini ve çevre temizliğini sağlamak olduğu görülmektedir (Aköz ve Yörük, 2004, s. 214).

Sefer sırasında ordunun geçeceği yolların, köprülerin, yol üzerindeki çeşmelerin tamiri ve erzak teminin başlıca sorumlusu da kadı idi. Yangın ve deprem, ordu sevkiyatı ve donanma inşası gibi olağanüstü durumlarda acilen inşaat işçisi, kalfası ve ustası sevk etmek,

malzeme sağlamak için kadılara emir verilirdi. Avarız Vergisi'nin[4] toplanması, sefer zamanlarında gerekli olan okçu, kürekçi, beygir teminleri ve bunların nakilleri için iskelede at gemilerinin hazırlanması yine kadının görevlerindendi.

Kadı, ordunun tahıl, saman ihtiyacını karşılar ve konak yerlerine sevk ederdi. İstanbul'a erzak, et, sebze ve meyve temini için yakın şehirlerin Kadıları görevlendirilirdi. Yabancı gemilere erzak devredilip kaçakçılık yapılmaması ve muayyen yerlerde karaborsacılığın önlenmesi de kadıların sorumluluğundaydı. Ülkenin farklı şehirlerindeki kahvehane ve meyhanelerin kapatılması, yasağı gözetmek kadının göreviydi. Bu tarz yerlerin kapatılması için merkeze şikâyette ve arzda bulunurdu. Şehrin kalesinin muhafazasındaki kale dizdarları ve dizdarbaşı kadının sorumluluğu ve yönetimindeydi. Bir yerin aranması, bir yere baskın düzenlenmesi veya bazı kişilerin tutuklanması kadının emriyle olurdu (Ortaylı, 2001, s. 72).

Kadılar, mevsime göre çarşı ve pazarda esnaf tarafından satılan ticari özelliğe sahip malların fiyatını önceden belirlerdi. Bunun nedeni esnaf ile müşteri arasında fiyat konusundaki olası bir anlaşmazlığı engellemekti. Bu görevlerini yerine getiren kadılar, esnaftan "narhiyye" adı verilen, yılda bir defa belirli bir miktarda toplanan ücret alırlardı (Feyzioğlu, 2010, s. 11 – 12).

Kadılar kendi görev bölgeleri dışında başka bir bölgedeki olaylarla ilgilenemezler, davalara bakamazlardı. Sadece sultanın özel fermanı ile başka bir bölgedeki olaya müdahalede bulunabilirlerdi (Ortaylı, 1975, s. 126). Görevlerini yerine getirirken narh defterleri ve siciller tutarlardı. Narh defterleri ve siciller dönemin yerel hizmetlerinin nasıl halledildiği konusunda bilgi vermesi açısından önemli belgelerdi.

Kadıların görevlerinden alınmaları için ya kasıtlı olarak hukuka aykırı bir karar almaları ya da mülki ve beledi görevlerini hiçbir neden olmaksızın ihmal etmeleri gerekmekteydi. Görev süreleri dolmadan görev yerlerinin değiştirilmesi de söz konusu olmamıştır. Kadılar kendi istekleri doğrultusunda görevlerinden istifa edebilir ya da karşılıklı olarak anlaşmak şartı ile iki Kadı kendi aralarından görev yerlerini değiştirebilirdi. Herhangi bir sebepten dolayı Kadılar görevlerinden alınırlarsa bu durumda müftülük ve müderrislik

[4] Olağanüstü durumlarda özellikle savaş zamanlarında toplanan oranı belli olmayan bir vergidir.

hizmeti verebilirlerdi. Böylece geçim sıkıntısı çekmemiş olurlardı (Ekinci, 2004, s. 282 – 351).

Kadıların görevlerinden alınmaları veya istifalarının kabul edilmesi için gerekli olan şartlar vardır. Bu şartlar; kadılığın gerektirmiş olduğu yeterlilikte bilgi sahibi olmadığının anlaşılması veya kendisinin bu durumu itiraf etmesi, yolsuzluk yapması ve bunun tespit edilmesi, dinden çıkması, görevini kötüye kullanması, kanunu ihlal etmesi, göreve başladıktan sonra herhangi bir nedenden dolayı kör olması, sağır kalması veya dilsiz olması, akıl sağlığını veya temyiz yeteneğini kaybetmesi şeklinde sıralanabilir (Ortaylı, 1975, s. 119).

"*Kadılara siyaset cezası uygulanmazdı. Adaletnâmelerden birinde, kadılardan görevlerini doğruluk ve adaletle yerine getirmeyenlerin "dibekte dövülüb helâk edileceği" gibi, muhtemelen Cengiz yasasındaki asil sınıfın kanının akıtılmayacağı prensibine dayanan bir garip ceza tehdidi sadece bir an'ane olarak yer almaktadır"* (Ortaylı, 2001, s. 70; İnalcık, TTK Belgeler, II / 3 – 4 [1965], s. 106).

Kadının tek başına bu kadar görevi yerine getirmesi imkânsızdı (Çağdaş, 2011, s. 395). Görevleri yerine getirirken kendisine muhtesip, naip, subaşı, asesler ve mübaşirler gibi birçok memur yardımcı olmaktaydı (Bozatay ve Demir, 2014, s. 83). Kadı ise bu görevleri doğrudan yapmak yerine işlemleri denetleyen kişi konumundaydı. Kadının bu noktadaki temel görevi merkezden gelen emirleri ilan etmek, yapılan işlemleri kayıt altına almak ve denetimlerde bulunmaktı. Kadının bizzat kendisi tarafından ilgilendiği konular adli içerikli konulardı (Feyzioğlu, 2010, s. 15). Kadıya yardımcı olan görevliler devlet memurlarıydı ve maaşlarını halktan alınan ceza ve vergi gelirleri ile karşılıyorlardı (Ünal, 2011, s. 242). Kadının yardımcılarına da değinmenin yerinde olacağı düşünülmüştür.

1.1.2. Kadının Yardımcılar

1.1.2.1. Muhtesip

Kadının beledi hizmetlerini yerine getiren görevliye Muhtesip denirdi (Sunay, 2002, s. 129). TDK'de ki tanımına göre Muhtesip, "*İslam şehirlerinde çarşı ve pazar esnafını din kurallarına göre denetleyen görevli, belediye memuru.*" anlamına gelmektedir (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 2011, s. 1707). Tarih Terimleri Sözlüğünde ise "*Esnaf ve zanaatçıların*

narhlara uyup uymadıklarını, kullandıkları ölçü araçlarını denetlemek ve suçlu görülenleri cezaya çarptırmakla yükümlü görevli." olarak geçmektedir.[5] Muhtesibin, şehirdeki esnaf düzeninin denetimini (Oktay, 2011, s. 5) ve ticari hayatın düzenini sağlamaya çalıştığı görülmektedir. Muhtesip için İhtisap Ağası da denmektedir. İhtisap ise çirkin veya zararlı bir fiili yasaklamak ve iyiliği emretmek anlamındadır. Osmanlı Devletinin beledi hizmetleri de bu mantığı yansıtmaktadır (Eryılmaz, 2002, s. 173).

Osmanlı Devleti, yönettiği topraklarda kadı atadığı her şehirde Muhtesip de görevlendiriyordu. Muhtesibin sayısı şehrin büyüklüğüne göre değişkenlik gösterebiliyordu (Oktay, 2008, s. 129; Ergin, 1994, I: s. 317 – 323). Muhtesiplik, iltizam yöntemi[6] ile bir yıllığına kamu dışından bir şahsa verilirdi. İhale sonucu muhtesipliği alan şahıs, emri altında bulunan, kol oğlanlarından[7] oluşan görevlilerle esnafı denetlerdi ve vergileri tahsil ederdi (Uzunçarşılı, 1988, s. 138). İhalede belirtilen bedeli devlet hazinesine teslim ederdi. Kalan kısmı ise tahsil işlemleri karşılığında gelir olarak kendisine alırdı. Burada, muhtesip olan kişi görevi ile ilgili kamu yetkisini kullanmış olurdu (Oktay, 2008, s. 130).

Muhtesibin görevleri, esnafı kontrol etmek, ihtisap gelirlerini dağıtmak, kıyafet düzenini sağlamak (Kazıcı, 1987, s. 65 – 223), narh koymak ve narhları denetlemek (Kütükoğlu, 1983, s. 21 – 25), iade amacıyla ithal edilen malların şehre girmesinden sonra belirlenen kurallara göre dağıtımını ve satılmasını denetlemek (Oktay, 2008, 130; Ahmed Refik, 1988a, s. 10), ihtisap rüsumu adı ile esnaftan çeşitli vergilerin tahsil edilmesi olarak (Mantran 1990 I, s. 289 – 301) sıralanabilir.

Bu vergilerin bazıları ne diye bakıldığında günlük ihtiyaç maddeleri satan dükkânlardan alınan Dakakin Vergisi, pazarlardaki alım satımdan alınan Bac – ı Pazar Vergisi, kalitenin tescil edilmesi karşılığında alınan Damga Resmi, yıllık olarak alınan Resmi Bitirme, şehre gerek gıda gerekse her türlü zaruri ihtiyaç maddelerini getiren gemilerden a-

[5] Bknz. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=verilst&ayn1=bas&kelime1=muhtesip, Erişim Tarihi: 07.01.2019, Erişim Saati: 14.30

[6] Osmanlı devlet gelirlerinin (vergilerin) bir bölümünün belli bir bedel karşılığında devlet tarafından kişilere devredilerek toplanması yöntemi.

[7] Osmanlı imparatorluğu döneminde, ihtisab nazırının yanındaki zabıta memurlarına denilirdi. Çarşı – pazar denetimi sırasında resim ve harçları toplayıp nazıra verirlerdi.

alınan Gemi İhtisabiyesi Vergisi olarak karşımıza çıkmaktadırlar (Mantran, 1990, I: s. 289 – 301).

Çarşı ve pazar işlerine nezaret etmek, tartı ve ölçü aletlerini kontrol etmek, gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı dükkân ve işletmeleri, şehir alt yapısını, imar kontrolleri ve vakıfların yöneticilerini denetlemek de yine muhtesibin görevlerindendi. Ölçü, tartı, alet ve dirhemlerini kayıtlardaki standartlara uygun olarak mühürlemek, sikkelerin ayarlarının bozulmasını, düşmana ve asilere silah satılmasını, düşmanın esir aldığı köle ve cariyelerin yurt dışına çıkmasını engellemek, meşru olmayan ticari muamelelere izin vermemek de muhtesibin görevleri arasında yer almaktadır. Camilerin ilgili mimari, tezyinat, temizlik kuralarına uyup uymadıkları, halkın cami adabına uygun davranıp davranmadıkları, din görevlilerinin iç hizmet kurallarına uyup uymadıkları muhtesibin sorumluluğundaydı (Kallek, 1998, s. 133 – 143).

Başta ekmek olmak üzere birçok madde için fiyat tespit ederdi. Dayanaklı malzemelerin örnekleri muhtesipte ve o malzemeyi kullanan ilgili meslek erbaplarında bulunurdu. Halkın bilmesi için ise cami duvarına örnekleri asılırdı. Ölçü, tartı ve dirhem için de bu uygulama gerçekleştirilirdi. Denetimler esnasında olması gerekenden pahalı satış yapan tespit edilirse ceza verilir ve hatta gerekli görülürse sürgüne dahi gönderilebilirdi (Kallek, 1998, s. 133 – 143).

Muhtesip, kadıya karşı sorumluydu. Görevini, esnaf denetimi, mal ve hizmet standartları konusunda ayrıntılı hükümlerin yer aldığı İhtisap Kanunnamesi çerçevesinde yerine getirirdi (Akgündüz, 1990, II: s. 287 – 296). Muhtesip, kadıdan farklı olarak kendi görevi ile ilgili olaylar karşısında delil bulmadan, ispat etmeden ve şahit istemeden örf, gelenek ve göreneklere dayanarak karar verebilir, ancak kadı, bir davada şer'i kanunların dışına çıkmayacak şekilde karar verir (Eşrefoğlu, s. 100).

Muhtesiplerde aranan nitelikler Müslüman, mükellef, muktedir, hür ve itibar sahibi, adil olması idi. Aklı tam olmayan, reşit olmayan, gayr – i Müslim olan ve aciz olan kimseler muhtesip olamazdı (Eşrefoğlu, s. 100). Muhtesibin görevlerine bakıldığı zaman, günümüz zabıta müdürlerinin görevlerini yerine getirdiği söylenebilir.

1.1.2.2. Naib

Kadıların en önemli yardımcılarından biridir. Naib kelimesinin sözlük anlamının, birini temsil etme, birine vekâlet etme olduğu görülmektedir. Nevb (niyâbe) mastarından türemiştir. Çoğulu nüyyâb olan naib, bir makamın sorumlusunun yerine bir süreliğine geçen kimse anlamına gelmektedir. Osmanlı Devletinde olduğu gibi çeşitli İslam devletlerinde de devlet ricâlinin kendisine yardımcı olmak veya bulunmadığı yerde ve zamanda işleri yürütmek üzere tayin edilen görevlidir (Avcı, 2006, s. 311 – 312).

Kadıların görev yerleri kasaba, nahiye ve köylerdi ancak yerine getirmeleri gereken görevleri bu kadar geniş alanda gerçekleştirmeleri neredeyse imkânsızdı. Bu sebeple kendilerine yardımcılar seçmişlerdir (Demir, 2012, s. 361). İşlerinin yoğun olduğu yerlerde kendilerine vekiller yani naibler tayin etmişlerdir. Örneğin, İstanbul'da Eyüp kadısının 26, Galata kadısının 40 ve Üsküdar kadısının 5 naibi bulunmaktadır (Demir, s. 36; Uzunçarşılı, 1984, s. 133 – 134). Uzak yerlere tayini çıkan kadılar genellikle merkezde kalarak görev bölgelerine kendileri gitmez yerlerine naib atarlardı ve maaşlarını kendi gelirlerinden öderlerdi (Ekinci, 2001, s. 963). Yargı işlerinde kadının yardımcısı olan naib, kadının yetki alanı içinde ulaşamadığı yerlerde onun adına hüküm verirdi (Ökmen ve Yılmaz, 2009, s. 10). Naibin yardımcılarından olan ayak naibi ise konulan narhlara uyulup uyulmadığını kontrol ederdi (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 6).

Naibleri tayin etmek ve görevden alma yetkileri padişah tarafından yetkilendirilen kadılarda idi. (Demir, s. 35). Kadı tarafından tayini belirlenen naibler, Rumeli ya da Anadolu kazaskeri tarafından tasdik edilirdi (İpşirli, 2006, s. 312 – 313). Kadılar, tayin edecekleri m-naiblerin sayılarını kendi isteklerine göre arttıramazlardı. Görev bölgeleri içerisinde naib tayin etmek suretiyle yeni bir mahkeme kurma isteğinde bulunurdu. Bu isteği ise merkezi idareye yazıyla bildirmek ve gerekli olan izni almak zorundaydı. Bölgede yer alan eğitim kurumlarında yetişmiş ve mezun olmuş kişiler olmalıydılar (Ortaylı, 1976, s. 98). Çünkü naib, kadıya mülki ve adli işlerde yardımcı oluyordu. Naibler kendi içerisinde kadı naibleri, arpalık naibleri, bab naibleri, ayak naibleri, kaza naibleri ve mevali naibleri olarak altı sınıfa ayrılıyordu (Arık, 1997, s. 27).

İstanbul'da çarşı ve pazar yerlerini teftiş etmek ve esnaf arasındaki anlaşmazlığı çözmek üzere kapan naibi, keşif naibi, çardak naibi, ayak naibi, yağ naibi ve avarız naibi gibi seyyar görev yapan naibler de mevcuttu (İpşirli, 2006, s. 312 – 313).

Naib ve kadı arasında vekâlet ilişkisi bulunmaktadır. Kadı asil, naib ise vekildir. Buna göre naibin görevleri, zaman, yer ve konu olarak kadı tarafından belirlenir. Kadılar, naiblerin verdikleri kararları ve yaptıkları işleri denetleme yetkisine sahipti. Haklarında şikâyet olması durumunda naibler soruşturmanın sonuna kadar görevden alınır, Divan – ı Hümayun'daki çavuşlar mübaşir olarak, kadılar da müfettiş olarak soruşturma yaparlardı. Suçsuz bulunursa göreve iade edilir, suçlu bulunursa sürekli veya geçici olarak naiblikten azledilirdi. Eğer önemli bir olay ise cezaya da çarptırılabilirdi (Demir, s. 36 - 37).

Naibler yargılama yetkisine sahip olanlar ve olmayanlar olarak iki sınıfa ayrılmıştır. Yargılama yetkisine sahip olan naibler, tayin edildiği yerde yargılama görevini yerine getirir, yargılama yetkisi olmayan naibler ise keşif, şahitlerin güvenilirliğinin soruşturulması, tarafların ifadelerinin alınması gibi görevleri yerine getirirdi (Bayındır, 1986, s. 91 – 92). Naiblerin görevleri, beledi hizmet, asayiş, davaların görülmesi, depolama, narh kontrolü ve inkârın meni şeklinde sıralanabilir.

Naibler genellikle süresiz olarak tayin edilirdi. Belirli süreler içerisinde görev değişiklikleri olurdu. Bazı istisnai durumlarda aynı bölgede yirmi beş – otuz yıl görev yapmış olan naibler bulunurdu. Naibler, kendisini tayin eden kadılar tarafından görevden alınamazdı veya naibi olduğu kadının vefatı, azli gibi durumlarda da görevi sona ermezdi. Naibin görevinin sona ermesi için, yetersiz, bilgisiz ve yolsuzluğa karışmış olması gerekirdi. Ehl – i Örf ile iş birliği yapması da yine naibin azledilmesi için gerekli olan sebeplerdendi (İpşirli, 2006, s. 312 – 313). Kadılar veya kazasker kendilerine arpalık olarak verilen kazalarına gitmezler yerlerine naiblerini gönderirlerdi. Naibler de "mahkeme – i şer'iyye hâsılatı" adı ile biriken harcı toplardı. Bir kısmını kendisine aldıktan soran kalanını naibi olduğu kadıya gönderirdi (Çadırcı, 1991, s. 282 – 283).

Temel geçim kaynaklarını mahkeme harçları oluştururdu. Gerek baktıkları davalardan gerekse gördükleri muamelelerden ıtâk[8], mürâsele[9], sicil, nikâh, hüccet[10] ve talâk[11]

[8] Hürriyet, kuvvet, şiddet, köle âzâd etmek, serbest bırakmak.

adları altında ücret alırlardı. Kanunnamelerdeki bilgilerden anlaşıldığı üzere bu resimlerde naibe ait olan kısım Kadıya göre beşte bir veya altıda bir civarındaydı (Uzunçarşılı, 1988, s. 85).

1.1.2.3. Subaşı

Subaşı, aslında askeri bir niteliği ifade etmektedir. Osmanlı Devletinden önce kurulmuş olan Türk devletlerinde ordu komutanı ve başkumandan olarak görev yapmıştır. Daha sonraları ise önemini yitirmiştir. Köy, kasaba, kaza, sancak ve diğer yerleşim birimlerinde asayişi ve emniyeti sağlamakla görevlendirilmiştir (Aköz ve Yörük, 2004, s. 127).

Subaşı, merkezden tayin edilirdi ancak 16. yüzyıldan sonra gerçekleştirilen değişikliklerle beylerbeyi ve sancakbeyleri tarafından tayin edilmeye başlanmıştır. Subaşı, bu değişikliklerle beraber beylerbeyi ve sancakbeyine bağlı bir memur olma niteliğini kazanmıştır. Her sancak, kazaya karşılık gelen subaşılıklara ayrılmıştır. Subaşı, görev yaptığı bölgede bad – ı heva[12] adı verilen (cürm ü cinayet[13], niyabet, resm – i arusane[14] gibi) vergileri toplamaktaydı (Demir, 2012, s. 361 – 362).

Subaşının görevlerine bakıldığında temel olarak iki görevi olduğu görülmektedir. Görevlerinden ilki, vergileri toplamak, diğeri ise şehirdeki asayişi ve güvenliği sağlamaktı. Asayişin sağlanması kolluk görevi olarak da adlandırılabilir. Bu görev aslında geleneksel idare sisteminde yargıya ait idi. Kadı tarafından yerine getirilmesi gerekmekteydi ancak Subaşı, kadı yerine bu görevi yerine getiriyordu (Ortaylı, 1976, s. 100 – 101).

Merkezin ve Kadının görevlerini uygulamak, suç işleyenleri takip etmek ve yakalamak, kadının suçlu görüp hüküm verdiği kişileri cezalandırmak ve hapsine karar verilenleri hapsetmek de subaşının görevlerindendi (Demir, 2012, s. 362). Suçların meydana gelmesini önleyen, işlenen suçların sorumlularını yakalayan subaşı, kamu düzenini sağlardı. Yakaladığı

[9] Osmanlı Devletinde kazaskerlerin kadılara, kadıların naiblere gönderdiği tayin ve yetkilerini bildiren yazılara denir.
[10] Bir şeyi ispat eden delil.
[11] İslâm'da boşanma.
[12] Ne zaman tahakkuk edip tahsil edileceği belli olmayan vergi.
[13] Osmanlı Devletinde tımar sistemi ile birlikte ortaya çıkan bu vergi.
[14] Gerdek resmi, evlenen kız veya dullardan alınan vergiye gerdek resmi derlerdi.

suçluları kadının huzuruna getirirdi. Kadı, gerekli cezaları verirdi (Şengül, 2011, s. 26). Kadı tarafından bir suçlunun hakkında hüküm verildiğinde cezasını infaz etmek subaşının göreviydi. Bu nedenle subaşı, hakkında mahkeme kararı verilmeyen birini cezalandıramazdı, yasaktı. Bu yasağa aykırı şekilde hareket ederse azledilirdi (Demir, 2012, s. 362).

Bir de tahir veya çöplük (mezbele) subaşı unvanlarına sahip subaşılar vardı. Bunlar beledi hizmetleri yürütürlerdi. Çöplük subaşısı, şehir sokaklarının temizliği ve bozulmuş kaldırımların tamirinden sorumlu idi. Çöpler ise arayıcı adı verilen esnaf sınıfı tarafından toplanırdı. Çöp toplama işi ihale ile verilirdi ve süresi bir yılla sınırlıydı. Çöpler toplandıktan sonra ayrıştırılırdı. Mali kıymeti olanlar ayrılırdı. Elde edilen gelirin bir kısmı ihale bedeli olarak devlete verilirdi. Tahir subaşısı ise yıllık ihaleleri gerçekleştirirdi. Çöp toplama hizmetini denetler, emri altın bulunan acemioğlanlarla sokakların temizliği konusunda faaliyet yürütürdü (Oktay, 2008, s. 130; Evliya Çelebi, 1314, s. 514 – 515).

1.1.2.4. Asesbaşı

Asesbaşı, subaşının yardımcısıdır. Asesbaşının emrinde günümüz polisinin yerine getirdiği görevleri yapan asesler vardı (Akdağ, 1955, s. 50). Yeniçeri Ocağı içerisindeki idamların infazında, merasimlerde çevre güvenliliğinin sağlanmasından sorumlulardı. Şehrin çarşı ve mahallelerini gece dolaşırlardı. Yakaladıkları suçluları ya kendileri cezalandırır ya da kadıya götürürlerdi (Demir, 2012, s. 362).

Aseslerde, subaşılar gibi kolluk görevi yaparlardı. Esnafın güvendiği kimseler arasından seçilirlerdi (Aköz ve Yörük, 2004, s. 128). Gündüzleri subaşı geceleri ise asesler çalışır böylece aralarında görev taksimi gerçekleştirmiş olurlardı. Geceleri, şehrin güvenliğini sağlardı (Demir, 2012, s. 362). Çarşı ve pazarda hırsızlık olaylarına karşı gece nöbet tuttukları için dükkân sahiplerinden belirli miktarda ücret alırlardı (Aköz ve Yörük, 2004, s. 128).

Akşam vaktinde hiçbir işi olmadığı halde dışarıda gezen kimseleri kontrol ederlerdi. Suçlu ise yakalar, suçsuz ise bırakırlardı. Bu görevleri için beyliğe (subaşılık) alınan akçeden öşür alırlardı. Gece devriyelerinde hırsız ve sarhoş yakaladıkları zaman subaşılarca alınan para cezasının yani cerimenin onda birini alırlardı. Nedeni ise bu görevin aslen subaşılarına ait olması idi. Gündüz subaşılar tarafından alınan para cezalarındaysa aseslerin payı olmazdı. Demir kilit ile kilitlenmiş olan her dükkândan asesiye adıyla ayda bir akçe alırlardı (Demir,

2012, s. 362 - 363). Asesler, görev bölgelerinde meydana gelen herhangi bir hırsızlık olayında eğer suçlu bulamazlarsa çalınan malların maddi karşılığı olarak esnafa kendi gelirlerinden öderlerdi (Aköz ve Yörük, 2004, s. 128).

1.1.2.5. Şehir Mimarları

Şehirdeki yerel hizmetleri yerine getiren görevlilerden bir diğeri de mimarbaşı idi. Emri altında da Hassa Mimarlar Ocağı bulunuyordu. İmar düzeni için belirlenmiş olan standartların devamını sağlamakla yükümlüydü. Özel şahıslar bina yaptırdığı zaman bu binalara ruhsat verilmesi, su şebekesinin korunup, geliştirilmesi, standartlara aykırı olan inşaatların yıkılması, yangınlara karşı gerek binalarda gerekse yollarda gerekli düzenlemelerin yapılması gibi hizmetleri yürütürlerdi (Oktay, 2011, s. 6 – 7; Turan, 1963, s. 171 – 172).

Mimar bulunmayan şehirlerdeki imar düzeni kadının sorumluluğundaydı. Ülkenin tüm mimarların atanabilmesi mimarbaşının önerisi ve padişahın onayı ile olurdu. Bu niteliğe sahip olduğu için Hassa Mimarlar Ocağı, ülkede kamu adına faaliyet gösteren mimarların bürokratik merkezi konumundaydı (Oktay, 2008, s. 131; Orhonlu, 1981, s. 14 – 23).

Hassa Mimarlar Ocağı'na bağlı mimarların iki temel fonksiyonları vardı. İlki, yetki bölgelerinde padişah ve hanedan mensuplarının yaptıracağı binalar ile harcamaları devlet hazinesinden karşılanan binaların plan, proje ve inşaatlarını gerçekleştirmekti (Oktay, 2008, 131; Turan, 1963, s. 163).

Mimarların ikinci görev alanını ise imar düzeni oluşturmaktaydı. İmar ve inşa düzenine ait normların hazırlanması, inşaat alanında faaliyet gösteren esnafın denetimi, inşaatla ilgili ruhsatın verilmesi, esnaf arasında çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi gibi (Oktay, 2008, s. 131; Orhonlu, 1981, s. 24). İnşaatlarda çalışan işçilerin ücretlerinin tespit edilmesi, şehirde imar denetiminin yapılması, malzeme standartları ve fiyatların denetimi mimarların başlıca sorumluluklarındandı (Oktay, 2008, s. 131; Turan, 1963, s. 170 – 174).

Mimarlar, şehirdeki imar düzeni ile ilgili denetimler yapıyorlardı. Cami veya surların yanına belirli bir mesafeden sonra bina yapılmasına izin verilirdi. Yanan evler saçaksız ve taştan yaptırılırdı. Ahalinin tuğla, kireç ve kiremidi nasıl sağlayacağı, binaların caddeler üzerinde çıkıntı yapmamasının kontrolü, ehliyetsiz mimarlara görev verilmemesinin

denetlenmesi, suyolcuların (Oktay, 2008, s. 131; Martal, 1988, s. 1622 – 1623) ve kaldırımcıların (Oktay, 2008, s. 131; Orhonlu, 1972, a. 105) denetlenmesi mimarbaşının görevleri arasındaydı.

Sokaklarda bulunan kaldırımların tamir edilmesi, mezarlıkların korunması, suyolları üzerine ev inşa edilmemesi, bostan açılmaması, nizamlara aykırı su alınmasının kontrolü, inşaatlarda kullanılacak olan kerestelerin kontrolü, kiliselerin tamir edilmesi ile ilgili ruhsatların verilmesi yine mimarbaşının görevlerindendi. Mimarlar, şehrin imarının korunması ile ilgili olarak kadılarla işbirliği içerisindeydiler. Eğer yapılan denetimler sonucunda imara aykırı bir durum ile karşılaşırsa bu durumun ortadan kaldırılması için kadının kararı ve kolluk gücünün desteği gerekliydi (Oktay, 2008, s. 131; Ahmed Refik, 1988b, s. 10 – 217).

1.1.2.6. Mübaşirler

Günümüz mahkemelerinde olduğu gibi celp ve tebliğ işlerini yaparlardı. Bununla beraber mahkemedeki düzeni ve intizamı sağlarlardı. Bazı durumlarda mahkeme sorgu hâkimi olarak da görev yaptıkları görülmüştür (Demir, 2012, s. 364).

1.1.3. Voyvodalar

Osmanlı Devletinin şehirlerinde yol, kaldırım, köprü, pazar yerlerinin yapılması, halkın su ihtiyacının karşılanması, hanlara mal getirip hanlardan mal götüren tüccarların güvenliğinin sağlanması önemli beledi faaliyetler olarak görülmekteydi (Kaya, 2007, s. 104).

Voyvodalar ise tahrip olan dini yapıları, han ve hamamları onarır yeniden hizmete sunulmasını sağlardı. Temiz içme suyunun temini, yerleşim birimlerinin içerisindeki yolların, köprülerin ve kaldırımların tadilat edilmesi gibi görevleri yerine getirirlerdi (Kaya, 2007, s. 104).

Voyvodaların görevleri bunlarla sınırlı değildi. Yönetici olarak bulundukları bölgelerde voyvodalar, esnaf ve reaya ilişkilerinin belirli bir düzen içerisinde devam etmesini sağlar, halk ve esnafın çarşı ve pazarlarda bir mağduriyete uğramasını önlemeye çalışır ve toplumun genel ahlak ve düzeninin korunmasını sağlardı. Bazı mahkeme kararlarının uygulanma aşaması da yine voyvodaların görevleri arasındaydı (Kaya, 2007, s. 104).

1.2. KAMU DIŞI OTORİTELER

1.2.1. Mahalle Yönetimi

Osmanlı Devletinde mahallelerle ilgili bilgi aktarmadan önce mahallenin tanımına bakılacak olursa TDK'de ifade edildiği üzere *"Bir şehrin bir kasabanın, büyükçe bir köyün bölündüğü parçalardan her biri."* (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 2011, s. 1603) anlamına geldiği görülmektedir. İslam Ansiklopedisi'nde ise *""bir yere inmek, konmak, yerleşmek" anlamına gelen hall (halel ve hulûl) kökünden türetilmiş bir mekân ismi olan mahalle kelimesi devamlı veya geçici olarak ikamet etmek için kurulan küçük yerleşim birimlerini ifade eder"* (Yel ve Küçükkaşçı, 2003, s. 323) şeklinde açıklanmıştır.

İlk İslam fetihleri sonucunda fethedilen bölgelerde şehirler kurulurdu. Bu şehirlere bazı kabileler yerleştirilirdi. Her kabileye ya da her kabile topluluğuna farklı mahalleler tahsis edilirdi. Bu mahalleler için de "hıtta" veya çoğulu olan "hıttat" kelimeleri kullanılırdı (Yel ve Küçükkaşçı, 2003, s. 324).

Yel ve Küçükkaşçı'nın Ergenç'ten aktardığına göre Osmanlı Devletinde mahallenin en önemli özelliği temel yönetim birimi olmasıdır. Osmanlı'da mahalle "*aynı mescide ibadet eden cemaatin aileleriyle birlikte yerleştiği şehir kesimi*" şeklinde tanımlanmıştır (Yel ve Küçükkaşçı, 2003, s. 324; Ergenç, Osm. Ar., IV [1984], s. 69).

Anadolu'nun Türkleşmesiyle beraber şehirlerde yeni yapılanmalar, yeni mahalleler oluşmaya başlamıştı. Dini inançlara, meslek gruplarına ve etnik kökenlere göre yerleşmeler gerçekleşiyordu (Oktay, 2008, s. 133). Mahalle, toplumun gündelik hayatının vücut bulduğu ve şekillendiği bir yerdir.

Mahalle, sosyal ve fiziki bir niteliğe sahipti, birbirlerini tanıyan, aynı dine mensup, birbirlerinden sorumlu, sosyal dayanışma içinde olan kişilerden oluşmuştu. Günümüzdeki mahalle kavramından farklı olarak Osmanlı Devletindeki mahallelerde bireyler tam bir aile gibiydi. Hepsi birbirini tanır, birbirine kefil olurdu (Beydilli, 2001, s. 8 – 9).

Topluluğun birbiri ile etnik ve dini bir bağı bulunurdu. Osmanlı Devletinin topraklarının genişlemesiyle farklı yerlerden gelen göçmenler aynı toplumsal yapıya mensup oldukları kişilerle bir arada bulunarak yeni mahallelerin oluşmasını sağlamışlardır. Genel

olarak öncelikleri mensubu oldukları dini simgeleyen yapıların etrafına yerleşmektir (Düzbakar, 2003, s. 99; Cerasi, 2001). Osmanlı şehirleri incelendiği zaman Hıristiyan mahalleleri, Yahudi mahalleleri ve Ermeni mahallelerine rastlanmaktadır.

Osmanlı Devletinde mahalleler, cemaat olarak da nitelendirilmiştir (Ortaylı, 2001, s. 21 – 22). Mahallelerde çeşme, mahallenin büyüklüğüne göre mescit ya da camii, okul ve kahvehaneler bulunurdu (Bayartan, 2005, s. 99).

Osmanlı mahallelerinde gün sabah ezanıyla beraber başlardı. Mahalle halkı sabah ezanında uyanırdı. Akşam ezanı okunduğunda ise gün sona ererdi. Yatsı ezanının okunması ile de gün tamamen biter ve mahalle halkı için uyku vakti gelirdi. Akşam ve yatsı ezanları arasında mahalle halkı evlerinde olurdu. Aileleriyle beraber yemek yer, vakit geçirirlerdi. Esnaf için belirli bir çalışma saati bulunmazdı. Çalışma saatleri yılın değişik zamanlarında farklılık gösterirdi. Genellikle sabah ezanından sonra dükkânı olan esnaf dükkânını açmaya, tarlası olan çiftçi tarlasına, farklı işleri olan kimseler de işlerini halletmek için yola koyulurdu. Mahalleli çarşı ve ibadethanelerin etrafında toplanır ve buralarda sosyalleşirdi. Eğitim, şehirlerde sıbyan mektepleri, mescit ve medreselerde, kasaba ve köylerde ise mescit veya imamın evinde olurdu. Gayr – i Müslim mahallelerinde ise kendi dini yapıları okul görevi görürdü. Eğitimler genellikle günün büyük bir bölümünü kapsardı. Kadınlar dışarı çıktıklarında çarşaf ve ferace giyerdi. Gayr – i Müslim mahallelerinde mahalle meyhaneleri bulunurdu.

Halkın toplumsallaştığı yerler mescitlerdi. Mahallelerde güvenilir ve tanınmış bir kişi olmak için camii ve mescitlere sürekli gidilmesi önemliydi (Bayartan, 2005, s. 104). Cemaatle namaz kılmayan, camiye gitmeyen kimse hoş karşılanmaz, ayıplanır ve şahitlikleri kabul edilmezdi.

Geleneksel Osmanlı şehirlerindeki mahallelerde sınıf ve statü farklarının olmadığı gözlemlenmiştir. Örneğin, bir paşanın konağının karşısında evkaf kâtibinin evi bulunurdu. Statü farklılıklarına rağmen birbirleri ile konuşur, görüşürlerdi (Yel ve Küçükkaşçı, 2003, s. 325).

Mahallelerin güvenliği için yeniçeri ocağına bağlı subaylar ve mahalledeki yeniçeri kolluk kuvvetleri görevlendirilirdi. Mahallelerde güvenliğin devam ettirilmesi için yeni biri

mahalleye taşınmak istediği zaman yanında taşınmak istediği mahallede yaşayan iki kefil getirmek zorundaydı. Kefiller o kişinin güvenilir olduğuna, ahlaki açıdan bir probleme veya hırsızlık, cinayet gibi bir duruma neden olmayacağına dair güvence verirdi. Yani mahallede herkes birbirine kefil, herkes birbirinin sorumluluğu altındaydı. Böylece merkezi hükümetin yükü bir nebzede olsa hafifliyor ve mahallenin güvenliği için bir memur atanmıyordu.

Hazineden akçe çıkışı gerçekleşmiyordu. İşlenen suçların failleri bulunamadığı zaman tüm mahalle ceza alıyordu. Bu durum faili meçhul olayların azalmasında önemli bir etki göstermiştir.

Faili meçhul suçlardan dolayı tüm mahallenin cezadan kaçınmak için Abacı'nın incelediği bir olayı aktarmak yerinde olacaktır.*"... İnceleyeceğimiz kayıt 6 Haziran 1552 tarihli olduğuna göre, yaylaya çıkmanın Manisa/Turgutlu'da yaşayanların gündemine girdiğini varsayabiliriz. Havaların ısındığı bu mevsimde, Turgutlu'da Mezbaha yakınlarında cinayete kurban gitmiş Süleyman'ın cesedi bulunur. Ahalinin tutumundan katilin kimliği hakkında fikirleri olmadığını anlıyoruz. Normal zamanda hemen mahkemeden görevli isteyip keşif yaptıranlar bu defa tam aksi bir yol seçerler: Cesetten kurtulma. Bunun için isimleri haricinde bilgiye sahip olmadığımız kişilerden, Süleyman'ın bedenini Nif'e bağlı Kafirdiyesi? Köyünün arazisine götürmesini isterler. Eylem gerçekleştirilir. Ancak cesedin götürüldüğü yerdeki köylüler bu hareketi fark edip, onlar da başka bir yere nakleder. ..."*[15]

Mahalle içerisinde herkes tarafından benimsenmiş fakat yazılı olmayan kurallar mevcuttu. Küçük ve basit bir örnek olarak mahallelerde bekâr erkeklerin bulundurulmamasını ve yaşadıkları yerlerin gözetim altında tutulması verilebilir (Ortaylı, 2001, s. 3).

Mahallede fuhuş, zina gibi bir durum söz konusu olduğu zaman kadının başka bir mahalleye veya başka bir şehre gönderilmesi talep edilirdi (Düzbakar, 2003, s. 101). Eğer bilindiği halde kimse dile getirmezse suçlu önce imam daha sonrasında ise mahalle halkı idi. Kadınlar başka bir yere gitmek şartı ile ya nikâhlanır ya da hapis cezası alırdı (Altınay, 2000, s. 68).

Mahalleliler evlerinde bir tadilat yapacakları zaman dahi komşularına karşı sorumlu

[15] Bknz. http://www.abacinurcan.com/hikayeler/ixyakan-top-olarak-maktuller-16-yzylda-kyden-kye-ceset-karma Erişim Tarihi: 20.09.2019, Erişim Saati: 20.56

idiler. Tadilat komşuya zarar verecekse ya tadilattan vazgeçilir ya da zarar vermeyecek şekilde yeniden planlanırdı.

Halkın temel ihtiyaçlarından olan ekmek ve su için, bir hayvan veya kendi sırtlarında su taşıyan sakalar mahallelerde dolaşırdı. Günün belirli vakitlerinde ise fırına uzak olan evler için mahallelerde ekmek dağıtılırdı.

Mahallelerin en önemli unsurlarından biri de avarız sandığı ve avarız vakfı idi. (Çetin, 2012, s. 285). Avarız Sandığı'nın sermayesi zenginlerden, esnaftan ve diğer mahalle üyelerinin bağışlarıyla oluşturulurdu (Doğan, 2001, s. 556). Mahalledeki sosyal yardımlaşmanın sağlanması, mahalle içerisinde yer alan kamu mallarının inşasının ve bakımının yapılması, ortak giderlerin karşılanabilmesi, avarız vergisini ödeyecek durumu olmayanlar için gerekli meblağının karşılanması gibi hizmetlerin hepsi avarız vakfı tarafından gerçekleştirilirdi. Avarız vakıflarının yöneticileri halk arasında önde gelenlerden seçilirdi. Seçilen yöneticiler imamın başkanlığı altında hizmet ederdi (Alada, 2008, s. 171). Seçilen yöneticiler önce kadı siciline kaydedilir ardından padişah beratı ile resmen göreve başlardı (Doğan, 2001, s. 32). Avarız vakıfları merkezden tamamen bağımsızdı. Mahalle içinde yardımlaşma ve dayanışma görevi görmekteydi.

Mahallede bir yangın çıkma ihtimaline karşı müdahale edilebilmesi için "mahalle tulumbaları" bulunurdu. Yangına müdahale için bulunan tulumbacıların yanı sıra güvenliğin sağlanması için bekçilerde görevliydi. Görevlilerin maaşları mahalleli tarafından karşılanırdı (Palabıyık ve Atak, 2000, s. 12 – 13). Yani mahalleler, başında imam bulunan, kendine özgü gelir kaynağı, hocası ve bekçisi olan, mahallelilerin birbirlerine kenetlenmişliği ile birlikte idari bir birimdir (Arıkboğa, 2004, s. 274).

19. yüzyılın ilk yarısına kadar Müslüman mahallelerinin sorumlusu ve yöneticisi imamlardı. Gayr – i Müslim mahallelerinin yöneticisi ise Hıristiyan mahallelerinde papaz, Yahudi mahallelerinde ise hahamdı. İmam, padişah beratı ile tayin edilirdi. Beldenin mülki ve beledi amiri olan kadının temsilcisi konumundaydı. Papaz ve haham ise patrikhanenin ve hahambaşının temsilcisiydi (Ortaylı, 2000, s. 106 – 107).

Osmanlı Devletinin klasik döneminde imamlar, dini görevlerinin haricinde hem mahallenin yetkilisi, önde geleni olmuş hem de devleti temsil etmiştir (Hızlı, 2014, s. 41).

Görevlerini yerine getirirken kadılar tarafından teftiş edilirlerdi. Eğer mahalle halkı mahallenin imamından şikâyetçiyse bu şikâyetler imamların azilleri ile sonuçlanabiliyordu (Beydilli, 2000, s. 181).

Gıda maddelerinin stok edilmesini engellemek, fırınlarda üretilen ekmekleri denetlemek, ihtiyaç olunması halinde makbuz karşılığında yardım toplamak, çarşı ve pazarlarda yapılan hileleri ve yanlışlıkları engellemek, kurban derilerini değerlendirmek imamların görevleri arasındaydı. Mahalle sakinlerinin arasındaki anlaşmazlıkları soruşturmak üzere kurulmuş olan yerel komisyonda, kiliselerin yapımını, onarımını ve diğer problemleri çözmek için kurulan teftiş heyetinde tabii üye olarak görev almıştır. Bu konuların hemen hepsinde mühür ve imza yetkileri bulunmaktadır. Köy heyetinin önde gelen simalarındandır (Beydilli, 2000, s. 181 – 182).

İmamların görevleri bunlarla sınırlı değildi. Asayişi temin etmek, mahalleye giren ve mahalleden çıkanları denetim altında tutmak, sokak temizliği için mahalle halkını denetlemek ve gerekli uyarılarda bulunmak, mahalle sakinleri arasındaki anlaşmazlıkları çözmek ve arabuluculuk yapmak, evlerde içki içilmesini ve eğlenceler düzenlenmesini engellemek, boşanma ve taşınma işlerini kontrol etmek imamın diğer görevleri arasındaydı. Yerine getirdikleri hizmetlerinin karşılığı olarak vakıflardan karşılanan ve "vazife" adı verilen ücret alırlardı (Arık, 1997, s. 27 – 28).

Nüfus kayıtları, ölüm ve doğum gibi işlerle de imamlar ilgilenirdi (Kazıcı, 1982, s. 34). Günümüzde belediyenin görevleri arasında olan nikâh akitleri Osmanlı Devletinin klasik dönemdeki şehirlerinde kadı veya naibi tarafından, mahalle ve köylerinde ise yöneticilerden alınan "izinname" sonrasında imamlar tarafından kıyılıyordu. Nikâh akdi gerçekleştikten sonra deftere kaydediliyordu (Aydın, 1985, s. 89 – 90; BŞS, A119, 82a).

Bunların haricinde mahallenin suyu, çeşmesi, camilerin ve mescitlerin bakım ve onarımları, mahallede bulunan okulların tamiri, aydınlatma mumlarının temini de imamların verdikleri hizmetler arasındaydı. Mahallelerdeki dar yolların halka rahatsızlık verdiğini mahkemelere bildirir ve konuyla ilgili tedbir alınmasını Kadıdan talep ederlerdi. Mescitlere gelen suyun kesilmesi nedeniyle sıkıntı çeken cemaatin su ihtiyacını karşılardı (Hızlı, 2014, s. 45)

Yukarı anlatılanlara istinaden belediyelerin ve muhtarın gerçekleştirmiş olduğu görevleri, klasik dönemde bu kurumlar olmadığı için imam ve mahalle halkı gerçekleştiriyordu. Tek otoritenin olması, merkeze bağlılığı arttırmış ve merkeze muhalefet olacak bir kurumun oluşmasını engellemiştir. Ancak bu durum yerel hizmetlerin yürütülmediği veya yerel hizmetlerin aksatıldığı anlamına gelmemektedir. Zira güvenlik de sağlanıyordu, temizlik de gerçekleştiriliyordu, ikamet değişiklikleri de güvenli bir şekilde yapılıyordu. Günümüzden daha güvenli bir durum olduğunu söyleyebiliriz. Osmanlı Devletinde ikamet edilen mahalle, aile demek, güvenilir kişi olmak demekti.

Buradan anlaşıldığı üzere merkezi hükümet yerel hizmetlerin gerçekleşmesinde pek fazla rol üstlenmiyordu. Devletin genişliği göz önüne alındığında bu durumun olması pek de mümkün değildi. Hem görevlendirilecek kişi bulmak hem de görevlendirilen kişinin maaş ödemesi merkezi yönetime yük olacaktı. Mahallelerle, mahallelerdeki sorunlarla, mahallelerin temizliği ile merkezi hükümetin ilgilenmesi mümkün değildi. Günümüzde de mümkün olmadığı ve eski mahalle kavramı kalmadığı için bu hizmetleri belediyeler üstlenmiştir.

1.2.2. Vakıflar

Tanzimat Fermanı ilan edilmeden önce beledi hizmetleri yerine getiren bir diğer kuruluş vakıflardı. Anadolu'daki küçük Türk şehirleri çeşitli faaliyetlerin merkezi fonksiyonuna sahipti. Bu fonksiyonlar ise kültür, sağlık, din ve ticarettir. Buradaki hizmetler vakıflar aracılığıyla gerçekleşiyordu (Ökmen ve Yılmaz, s. 3).

Kurulduğu tarih 1299'dan 1850'li yıllara kadar Osmanlı Devletinde bir belediye örgütlenmesi bulunmamış, belediye örgütlenmesi bulunmadığı için devletin görmesi gereken belediye hizmetleri vakıflar tarafından görülmüştür.

Vakıf kelimesinin, TDK'de yer alan ilk anlamının "*Bir hizmetin gelecekte de yapılması için belli şartlarla ve resmî bir yolla ayrılarak bir topluluk veya bir kimse tarafından bırakılan mülk, para"*; ikinci anlamının "*Bir topluluk veya bir kimse tarafından bırakılan mülk ve paranın idare edildiği yer"*; üçüncü ve son anlamının ise "*Birçok kişi tarafından kurulan ve toplum yararına çalışmayı ilke edinen kuruluş"* olduğu görülmektedir (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 2011, s. 2465).

Osmanlı Devletinde yaşayan varlıklı kimseler, sahip oldukları mal varlıklarının üzerinde diğer insanlarında hakkı olduğuna inanırdı. Toplum ise mal varlığına sahip olan kimselerin vakıf yapmasını beklerdi (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 8). Osmanlı Devletinde zenginliğin kaynağı olarak devlet memuriyeti görülürdü. Bu nedenle vakıf eseri yapanlar genellikle padişah ve diğer kamu görevlileri olurdu. Osmanlı toplumunun zenginleri, Batılılar gibi kendilerine özel saray, şato inşa ettirmek yerine topluma katkı sağlamak için cami, medrese, aşevi, çeşme, köprü vb. eserler yaptırırdı. Çünkü Osmanlı Devletinde belediye hizmetleri vakıf esasına dayanmaktaydı (Eryılmaz, 2011, s. 203). Vakıflar, kamu hizmetlerinin finansını vakfedilen mallardan sağlarlardı. Vakıf arazilerinin reayasından gerekli olan vergileri toplama hakkına sahiplerdi (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 8).

Osmanlı Devletinin sosyal hayatında vakıfların rolü oldukça büyüktü. Gerek eğitim hizmeti, gerek kültür hizmeti, gerekse sosyal yardımın büyük bir kısmı vakıflar aracılığı ile gerçekleştiriliyordu. Vakıf eserleri neredeyse bütün sosyal yardım işlerini kapsamıştır.

Vakıflar, özellikleri nedeniyle günümüz belediye kuruluşu gibi nitelendirilmiştir (Es, 2008, s. 31). Bunların dışında su işleri, temizlik ve aydınlatma işleri, parklar ve bahçeler, mezarlıklar, yol ve altyapı hizmetleri, halk sağlığını koruyucu çalışmalar vakıflar tarafından verilen hizmetlerdi. Devlet, gerçekleştirilen bu hizmetler için vergi toplamıyor, hizmetler halka parasız olarak sunuluyordu. Yapılan çeşmelerin, köprülerin, okulların, kütüphanelerin, camilerin, hanların, hamamların, mescitlerin, misafirhanelerin, kervansarayların, aşevlerinin, darüşşifaların hemen hepsi vakıf eseridir.

Vakfı kuran kişi, kurduğu vakfın amacına uygun bir şekilde hizmet vermesini sağlamak için "vakfiye" adı verilen bir senet hazırlardı. Bu senet ise kadı tarafından mahkeme sicillerine kaydedilirdi. Böylece devlet tarafından güvence altına alınmış olurdu. Vakfiyede, vâkıfın kuruluş amacı, yönetim yapısı, gelir kaynakları, faaliyet alanları gibi konular hakkında bilgiler yer alırdı. Bu senetlerde belirtilen şartlara göre de mütevelli heyeti oluşturulurdu (Oktay, 2008, s. 131). Mütevelli heyeti, vakfa ait olan malların yönetimi, gelirlerin tahsili, gelirlerin harcanması, faaliyetlerle ilgili karar alma, faaliyetlerle ilgili uygulama ve denetim fonksiyonlarını yürütürdü (Yediyıldız, 1982, s. 177).

Kamunun sağladığı teminat çerçevesi içerisinde bireyci anlayış ile ortaya konulmuş olan vakıf kurumu, şehir üzerinde mekânsal, sosyal ve ekonomik bakımdan önemli etkilerde bulunmuştur. Mütevelli heyeti tarafından yönetilmekte olan vakıflar, idari ve mali özerkliğe sahipti (Oktay, 2011, s. 7). Geleneksel dönem boyunca da bu hizmetlerin yürütülmesinde bir problemle karşılaşılmamıştır.

Vakıflar, hukuki bir kişiliğe sahipti fakat hukuki bir kişiliğe sahip olmaları zaman içerisinde vakıfların yerel yönetim örgütüne dönüşmelerini pek mümkün kılmamıştır. Vakfeden kişinin vakıfnamede yaptığı düzenlemelerin haricinde hareket etme ve zaman içerisinde gelişme göstermesi söz konu olmamıştır (Dursun, 1998, s. 95). Batılı anlamda belediye örgütlerinin kurulmasından sonra dahi vakıflar, ikinci bir belediye yönetimi gibi çeşitli yerel hizmetleri yürütmüşlerdir (Eryılmaz, 1992, s. 164 – 167).

1.2.3. Loncalar

Lonca kelimesinin etimolojik kökenine bakıldığında İtalyanca Lociye Loggiya ve Fransızca Loj (Loge) kelimelerinden türetildiği görülmektedir (Özdemir, 1986, s. 160). Lonca ismi ilk dönemlerde ihtiyacı olan kişilere gerekli hammaddelerin verildiği yer olarak adlandırılmıştır. Ancak aslında aynı mesleğe sahip kişilerin bir şeyh ve bir pir'in denetimi altında bir araya geldikleri yeri ifade etmektedir (Gürata, 1975, s. 96). Esnaf arasında dayanışma sağlamak amacı ile kurulmuştur ve devlet denetimi altındadır (Akbaş, Bozkurt ve Yazıcı, 2018, s. 173). Her loncanın kendi simgesinin yer aldığı bir bayrağı bulunmaktadır (Yazıcı, 1996, s. 156).

Lonca teşkilatında hiyerarşik bir yapılanma mevcuttu. Sırasıyla Kethüda[16], Lonca Ustası, Yiğitbaşı[17], İşçibaşı[18], İhtiyar Ustalar ve İdare Heyeti'nden oluşurdu. Esnaf grupları faaliyetlerini gerçekleştirdikleri yere yakın olan bir handa örgütlenirdi. Her esnafa ait esnaf sandıkları bulunmaktaydı. Lonca teşkilatının faaliyetlerini sürdürebilmesi için bu sandıklara ihtiyacı vardı. Bunlar, esnaf kesesi, esnaf vakfı ve esnaf sandığı adı verilen sandıklardı. Esnaf loncasında yer alanların maaşları, lonca için tamir harcamaları, vergi ve aidat yardımı bu

[16] Zengin kimselerin ve devlet büyüklerinin buyruğunda çalışan, onların birtakım işlerini gören kimse, kâhya.
[17] Esnaf loncalarında şeyhlerden sonra gelen, kararları yürüten yönetici.
[18] Kalite kontrolü, standartların korunması için yiğitbaşının yardımcısı.

sandıklar tarafından karşılanırdı. Yardım sandıklarına bağışlanan para, ihtiyacı olan esnafa ya da işini büyütmek isteyen esnafa borç olarak verilirdi (Akbaş, Bozkurt ve Yazıcı, 2018, s. 177 – 179). İlim adamları, resmi görevliler ve ordu mensupları haricinde hemen hemen şehirdeki bütün erkekleri kapsamaktaydı (Oktay, 2011, s. 9).

Lonca teşkilatının başlıca görevi üyelerinin mesleki faaliyetlerini düzenlemek ve lonca şeyhleri aracılığı ile merkezi idare ve halk arasında aracılık yapmaktı (Vural, 2004, s. 179 – 193). Hem kendi teşkilatlanmalarının bir sonucu olarak üyeler arası düzeni sağlamakta hem de merkezi idarenin taşra birimi olarak görev yapmaktaydılar (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 8 – 9; Yörükoğlu, 2009). Ayrıca bu görevlerinin yanı sıra yolların iyileştirilmesi, su temini, temizlik, aydınlatma, esnafın eğitimi, malların kalitesi gibi beledi faaliyetler lonca teşkilatı tarafından gerçekleştirilirdi (Oktay, 2011, s. 8 – 9).

Hükümet emirlerini halka aktarmak, emirlere uyulup uyulmadığını kontrol etmek de lonca teşkilatının görevlerindendi (Dursun, 1998, s. 97). Lonca şeyhleri esnaf tarafından seçilmekteydi ve kadılar tarafından sicile kaydedilmekteydi. Sivil toplum örgütlerinin loncaların günümüz karşılığı olduğunu söyleyebiliriz (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 9).

Yukarıda ele alınan mahallelerdeki düzenin aksine lonca teşkilatı içerisinde Müslim ve gayr – i Müslim birlikte faaliyet gösterirdi (Faroqhi, 2004, s. 713 – 714). Lonca teşkilatının çalışma düzenine bakıldığı zaman karşılıklı kontrol ve yardım ile imtiyaz ve tekel usulüne rastlanmaktadır. Bu kontrollerle ve bu düzenlemelerle amaçlanan şey, iş hayatının ve çalışma hayatının disiplinli bir şekilde devam etmesidir (Tabakoğlu, 1994, s. 292).

Lonca teşkilatında yönetim kurulu niteliğine sahip İhtiyar Heyeti bulunurdu. İtibarlı ustalar arasından esnafın seçtiği kişilerde oluşurdu (Oktay, 2008, s. 132 – 133; Mantran, 1990, s. 343 – 352).

İhtiyar Heyeti'nde Ehli Hibre olarak nitelendirilen bilirkişiler bulunurdu. Bu kişiler, şehrin kadısı tarafından narhın tespiti için toplanan komisyona unvanları ile katılırlardı. Lonca teşkilatına mensup olan esnafın alt kademesinde usta, kalfa ve çırak bulunurdu. Çıraklar ve kalfalar yükselerek usta olabilirlerdi. Bu durum liyakata ve ehliyete bağlı gerçekleşmekteydi (Oktay, 2008, s. 133).

Avarız sandığı adı verilen fon, lonca teşkilatının mali yardımlaşmasının temelini oluştururdu. Fon, üyelerden alınan aidat ve diğer katkılarla finanse edilirdi. Bu fon ile teşkilatın bir üyesi vefat etmişse, vefat eden kişinin cenaze masrafları karşılanır, muhtaçlara yardım edilir, vefat eden üyenin geride bıraktığı dul ve yetimler korunur, ortak vergiler karşılanır, esnafa sermaye sağlanır ve lonca teşkilatının bulunduğu fiziki mekânda hizmetler görülürdü (Oktay, 2008, s. 133).

Lonca teşkilatı için devletin dışında örgütlenip kendine özgü belirli bir hareket ve yönetim alanına sahip denilebilir. Zira liderlerini kendilerinin seçebilmesi, bağımsız bir mali fonlarının bulunması, esnaf içi anlaşmazlıkları çözümleme yetkilerinin olması, kurallara uymayanları cezalandırmaları bunu kanıtlamaktadır (Barkan, 1985, s. 43).

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI MODERNLEŞMESİ VE YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDEKİ DÖNÜŞÜM

2.1. SENED – İ İTTİFAK İLE BAŞLAYAN MODERNLEŞME SÜRECİ

2.1.1. SENED – İ İTTİFAK

Devlet içerisindeki ilk modernleşme adımlarının başlangıcı olarak II. Mahmut dönemi söylenebilir. Osmanlı Devletinde uygulanan sistemlerde önemli ölçüde sorunlar yaşanmaya başlanmış, toprak kayıpları artmıştı. Devlet, bir an önce içerisine düştüğü bu çöküntü durumundan kurtulmanın yollarını aramaktaydı. Çıkar yol olarak gözler Batı'ya çevrildi. Dönemin padişahı olan III. Selim, Batı standartlarında askeri okullar, Tıphane – i Amire, kara ve deniz sınıfları açmıştı (Doğan, 2004, s. 170).

Devletin merkezi gücü yok olma tehlikesi ile karşı karşıya gelmişti. Toprak sistemi çökmek üzeriydi. 16. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren devlet ve halk arasında irtibatı sağlayan mahalli otoriteler ki bunlar âyan, eşraf gibi adlarla anılmıştır, devletin içine düşmüş olduğu bu sıkıntılı süreçten faydalanmış ve bulundukları bölgede güçlerini, nüfuzlarını merkezi otoritenin aleyhinde genişletmişti. 18. yüzyılda Anadolu ve Rumeli'de güçlü aileler ve hanedanlar ortaya çıkmaya başlamıştı (Akyıldız, 2009, s. 512).

Devlet, taşrada otoritesini tesis edememiş ve bu güçlerin varlığını kabul etmek zorunda kalmıştı. Ayanlar kendi aralarında ve devletle mücadelelere girmiş, bu mücadeleler de sosyal yapıyı ve dengeleri bozmuştu. III. Selim bu sırada Kabakçı Mustafa İsyanı ile tahtan indirilmişti. III. Selim'i tekrar tahta çıkartmak isteyen Rusçuk Âyanı Alemdar Mustafa Paşa, askerleri ile beraber İstanbul'a gelmişti. III. Selim'in öldürülmesi sonucunda 28 Temmuz 1808 yılında Alemdar Mustafa Paşa, II. Mahmut'u tahta çıkartmış ve kendisi sadrazam olmuştur (Akyıldız, 2009, s. 512).

Ülkenin bozulan düzeninin sağlanabilmesi için hükümet ve ayanların görüşmesi gerektiğini düşünen Alemdar Mustafa Paşa, ayanları İstanbul'a davet etti. 29 Eylül 1908

yılında Kâğıthane'de "Meşveret – i Amme"[19] adıyla şeyhülislam, devlet ricali, yeniçeri ağası ve ayanın katılımıyla Alemdar Mustafa Paşa'nın başkanlığında toplantı başladı. Görüşmeler sonucunda ayanın bir kısmıyla merkez bürokratları arasından Sened – i İttifak adı verilen bir anlaşma 7 Ekim 1808 tarihinde kaleme alındı. Daha önce Osmanlı tarihinde benzeri görülmemişti. Bürokrasinin ileri gelenleri ve ayanlar tarafından imzalanan Sened – i İttifak onay için II. Mahmud'a sunuldu. II. Mahmut senedin maddelerini oldukça ağır bulmuştu. Başçuhadarı Eğriburun Ömer Ağa'nın senedi onaylanıp daha sonra ortadan kaldırılması yönünde vermiş olduğu tavsiyeye uyan padişah hatt – ı hümayunla senedi onayladı. Ayanlar ise senedin imzalanmasından sonra şehirden ayrıldılar. Onaylanmasından birkaç hafta sonra çıkan bir yeniçeri ayaklanmasında senedin mimarı olan Alemdar Mustafa Paşa öldü. Bunun üzerine Sened – i İttifak uygulanamadı (Akyıldız, 2009, s. 512 – 513).

Karşılıklı güveni ve sadakati sağlamaya yönelik bir belge niteliğindedir. Ayanlar ve padişah görev ve yükümlülüklerini yemin ederek kuvvetlendirmişlerdir. Ayanlara verilen teminatlar yalnız onları değil kendilerinden sonra gelen mirasçılarını da kapsıyordu. Senetle ilgili en önemli tartışmalardan biri padişahın senetle bir bağı olmadığı veya senede dolaydı bir bağı olduğu noktasıdır. Ancak senedin üzerindeki hatt – ı hümâyunda yer alan, "İşbu ittifak senedinde muharrer uhûd ve şerâit – i ma'lûmenin bi – fazlillâhi teâlâ harf – be – harf icra ve îfâsına bi'n – nefs zât – ı hümâ – yunum müteahhid olmağla" şeklindeki ifade II. Mahmut'un senedin uygulanması işini bizzat üzerine aldığını göstermektedir (Akyıldız, 2009, s. 513).

Sened – i İttifak bir giriş, yedi madde ve bir ek'ten oluşmaktaydı. Giriş kısmında Osmanlı Devletinin düzeninde bozulmaların ve devlet otoritesinde sarsılmaların olduğu, bu durumun taraflarca gözlemlenmesi üzerine devletin güç kazanması için toplantıların yapıldığına ve bu toplantılar sonucunda bu ittifakın akdolunduğu bildirilmektedir (Aldıkaçtı, 1978, s. 37). Bülent Tanör, Sened – i İttifak'ta yer alan yedi maddeyi üç ayrı grupta sınıflandırmıştır. Buna göre;

Merkezin Kazanımlar: Padişah ve devlet otoritesi herkes tarafından kabul edilecek (madde 1); sadrazama itaat edilecek (madde 4); vergi toplanmasına ilişkin emirlere uyulacak

[19] Osmanlı devletinde tüm toplumun ve bölgelerin önde gelenlerin katıldığı, önemli olayların ve konuların görüşüldüğü bir çeşit danışma meclisi.

(madde3); asker ocakları Padişaha itaat edecek (madde 1, 2, 6); âyanlar kendi toprakları haricindeki yerlere müdahale etmeyecek (madde 5) (Tanör, 1995, s. 37).

Âyanların Kazanımları: Sadrazamın keyfi eylemleri önlenecek (madde 4); suçsuz âyanlara haksızlık edilmeyecek; hanedan haklarının babadan oğula geçilmesi kabul edilecek; büyük âyanların idare alanlarının tanınması, büyük âyanların kendilerine bağlı küçük âyanlar üzerindeki egemenlikleri tanınacak (madde 5). Âyanlar bu kazanımlar ile fiilî feodal statülerine süreklilik ve hukukilik kazanacaktı (Tanör, 1995, s. 38)

Genel Kazanımlar: Türk anayasa hukuku literatürüne bakıldığı zaman Sened-i İttifak'ın merkez ve âyanları ilgilendirdiği düşünülmektedir. Ancak Sened – i İttifak dikkatli okunulduğunda fukara ve reaya ile ilgili şartların olduğu görülecektir. 7. maddede "*fukara ve reayanın himayet ve siyasetinin esas"* alındığı açıkça ifade edilmiştir. "*Fukara ve reaya"*nın korunmasını, "*fukara ve reaya"*nın vergilendirilmesinde ölçülü davranılmasını, 5. ve 7. maddede "*fukara ve reaya"*ya zulm edilmemesi öngörülmüştür. Bu arada anlaşılacağı üzere yalnız âyanlar ve padişahı değil yoksulları ve yönetilen halkı da ilgilendirmekteydi. Koruyucu özel şartların yanında Sadrazamın kanuna aykırı işlere girişmemesi (madde 4); suç işlenmesi durumunda soruşturma yapılmadan ceza verilmemesi (madde 5) gibi genel koruyucu şartlar da vardır (Tanör, 1995).

Sened – i İttifak'ın zeyn (ek) bölümünde ise her yeni sadrazam tarafından senedin imzalanması ön görülmüş fakat Alemdar Mustafa Paşa'nın ölümünün ardından yerine geçen sadrazamlar belgeyi imzalamamışlar (Tanör, 1995, s. 40).

Bir kısım araştırmacılar Sened – i İttifak'ı imzalayan taraflar ve içeriğindeki bazı özellikler nedeniyle 1215 Magna Carta'ya benzetmektedirler. Magna Carta'da Topraksız Jean, baron ve asillerin haklarını tanımıştı. Ancak Sened – i İttifak'ta ise II. Mahmut, âyanların haklarını tanımış, kendi iktidarının sınırlandırılmasını kabul etmişti. Çünkü Padişah otoritesini tekrar kurmak istiyordu bunun için de âyanların birtakım haklarını tanımak zorunda kalmıştı (Aldıkaçtı, 1978, s. 38). Magna Carta'da feodal beyler, krala kendi şartlarını zorla kabul ettirmişler, Sened – i İttifak'ta ise çevre güçlere karşı merkezi devlet otoritesi güçlendirilmek amaçlanmıştır. Bu nedenle ayanlara birtakım tavizler verilmişti.

Sened – i İttifak maddi[20] olarak anayasal niteliktedir ancak şeklî[21] olarak bakıldığı zaman anayasal nitelikte olduğu söylenemez. Çünkü Sened – i İttifak kanunlardan üstün olmadığı gibi uygulanma aşamasına dahi geçememiştir. Ancak Sened – i İttifak ile ilk defa devlet iktidarı resmen sınırlandırılmış, âyanlar ile fukara ve reayaya az da olsa birtakım haklar tanınmıştır. Türk tarihinde ilk defa devlet iktidarı sınırlandırılmış ve devlet iktidarının dokunamayacağı sahaların olduğu kabul edilmiştir (Arsel, 1965, s. 17). Bu sebeple Sened – i İttifak, Türk tarihinde ilk "anayasal belge" olarak geçmekte ve modernleşmenin ilk adımı olarak görülmektedir (Eroğlu, 2000 s. 174).

2.1.2. TANZİMAT FERMANI (TANZİMAT – I HAYRİYE)

Şahsi mutlak hâkimiyetin bir dereceye kadar sınırlanması olan ve idarenin kontrolü konusundaki ilk teşebbüs girişimi özelliğini taşıyan Sened – i İttifak'tan sonra, devletin siyasi yapısında köklü bir değişiklik yapma isteğinin ilk resmi belgesi Gülhane – i Hattı Hümayun olarak da bilinen Tanzimat Fermanı'dır (Abadan, 1968, s. 3).

Sözlükteki anlamı "düzenlemek, sıraya koymak, ıslah etmek" olan tanzîm kelimesinin çoğulu olan tanzîmat, literatürde "mülkî idareyi ıslah ve yeniden organize etme" anlamında kullanılır. Ayrıca bu düzenlemelerin yapıldığı dönemi nitelendirir (Akyıldız, 2011, s. 1).

Osmanlı Devleti, 1789 Fransız İhtilali'nin ardından ortaya çıkan özgürlük ve milliyetçilik akımından diğer kozmopolit ve çok uluslu yapıda olan imparatorluklar gibi etkilenmiştir. Avusturya – Macaristan İmparatorluğu, İngiltere, Rus Çarlığı ve Prusya gibi devletler kendileri için tehlikeli olan bu akımlara karşı monarşik düzenlerini koruyabilmek için 1875 yılında Viyana'da toplanmışlardı ve mevcut statükonun korunmasına yönelik kararlar almışlardı.[22]

Osmanlı Devletinde çıkan milliyetçi ayaklanmalar, Batılı devletler tarafından desteklenmiş, ayaklanmalar karşısında Batılı devletlere karşı başarılı olamayan Osmanlı Dev-

[20] Devlet organlarının kuruluşunu, işleyişini ve bireylerin devlet karşısında sahip oldukları temel hak ve özgürlükleri belirleyen, yazılı veya teamül kuralların bütünü.
[21] Normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden ve kanunlardan farklı ve daha üstün bir usulle konulan ve değiştirilebilen hukuk kurallarının bütünü.
[22] Bknz. https://www.academia.edu/33218485/TANZ%C4%B0MAT_FERMANI_TANZ%C4%B0MAT-I_HAYR%C4%B0YE_ Erişim Tarihi 18.08.2019, Erişim Saati: 19.49

letinde ilk olarak Yunanlılar akabinde ise Sırbistan bağımsızlığını ilan etmişti.

Yunanistan ve Sırbistan'ın ardından Rumların da devletten bağımsızlıklarını kazanmaları diğer azınlıklar için bir ümit kaynağı oldu. Bu durumun devleti parçalanmaya ve yıkılmaya götüreceğini düşünen devlet adamları, devletin içinde yaşayan azınlıkları devlete bağlamak ve onları tek bir düşünce etrafında birleştirmeyi düşündüler. Aynı zamanda Batılı devletlerin Osmanlı'ya sürekli olarak azınlık hakları ve durumları hakkında yaptıkları baskı ve müdahaleyi de ortadan kaldırmak istiyorlardı. Azınlıkların devlete karşı bağlılığını arttırmak ve devletin parçalanmasını engellemek amacıyla çalışmalar başlatıldı.[23]

Çalışmalar sonucunda ferman, 3 Kasım 1839 yılında dönemin padişahı olan Sultan Abdülmecit adına Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane Kasrı'nda okunmuştur. Tanzimat Fermanı, 1789 Fransız İnkılabı ile Avrupa'ya yayılan inkılap hareketlerinin Osmanlı İmparatorluğu'ndaki ilk tepkisidir (Abadan, 1968, s. 3).

Fermanın başlangıcında Osmanlı Devletinin kurulduğu tarihten itibaren hem Kur'an hem de şeriat hükümlerine uyduğu için güçlü bir devlet olduğuna, halkın refah içerisinde yaşadığından bahsedilmiştir. Ancak 150 yıldır bunlara riayet edilmediğine bundan dolayı da zaaf ve fakirliğin baş gösterdiğine değinilmiştir. Coğrafı konum, arazilerin verimliliği ve halkın çalışkanlığı düşünüldüğünde gerekli önlemlerin alınması halinde devletin eski gücüne ulaşacağı ifade edilmiştir (Akyıldız, 2011, s. 2).

Fermanın devamında ise Allah'ın inayeti ve Peygamber'in yardımıyla devletin iyi idaresini sağlamak için bazı yeni kanunların konulması gerektiği ve kanunların dayandırılacağı genel prensipler gösterilmiştir. Bunlar;

- Müslüman ve Hristiyan bütün tebaanın ırz, namus, can ve mal güvenliğinin sağlanması,
- Verginin düzenli usule göre ayarlanması ve toplanması,
- Askerlik ödevinin düzenli bir usule bağlanması,
- Halkı ve hazineyi zarara uğratan iltizam usulünün kaldırılması idi.

[23] Bknz. https://www.academia.edu/33218485/TANZ%C4%B0MAT_FERMANI_TANZ%C4%B0MAT-I_HAYR%C4%B0YE_ Erişim Tarihi 18.08.2019, Erişim Saati: 20.05

Tanzimat Fermanı ile devlette askeri, hukuki, mali ve sosyal alanlarda köklü değişiklikler yapıldı.

Tanzimat Fermanı'ndan önce yapılan yeniliklerin ağırlık noktasını askeri alan oluşturmuştu. Bunun nedeni ise Avrupa devletleriyle yapılan savaşlarda alınan yenilgilerdi. Orduyu Avrupa devletleri ile mücadele edebilecek seviyeye getirmek amaçlanmıştı. Bu düşünce ile III. Selim döneminde Nizamı Cedit adı verilen düzenlemeler yapıldı. Ayrıca Nizamı Cedit adını taşıyan bir ordu oluşturuldu. Fakat Kabakçı Mustafa'nın isyan etmesiyle III. Selim tahttan indirildi ve ordu lağvedildi. Selim'in ardından II. Mahmut tahta çıkmıştı. II. Mahmut tahta çıktıktan sonra Osmanlı Devleti için çok büyük bir gelişme olan Yeniçeri Ocağı'nı 1826 yılında kaldırmıştı. Yeniçeri Ocağı'nın yerine Avrupa tarzında bir ordu olan Asâkir – i Mansure – i Muhammediye (Muhammed'in galip gelmiş askerleri) adlı orduyu kurmuştu. Ordu, yapı ve kadro bakımından Nizam – ı Cedit gibi Batılı bir ordu oldu (Karal, 2011, s. 178).

Yukarıda da değinildiği gibi yenilikler sadece askeri alanda değildi. 1845 yılına gelindiğinde İstanbul, Üsküdar ve Boğaziçi'nin güvenliği ile ilgilenmek üzere Zaptiye Müşirliği kuruldu. Ferman'da eğitim alanında bahsedilmemişti ancak eğitim adına da bazı yenilikler yapılmıştır (Karal, 2011, s. 182).

Bir kanun çıkarılmış ve bu kanunla medreselerin yanında günümüz üniversite düzeyinde Darülfünun adında okul açılmıştır. 1846 yılında Mekatib – i Umumiye Nezareti[24] kuruldu. Harbiye, Bahriye ve Tıbbiye dışındaki okulların kontrolü bu nezarete verildi. 1848 yılında Darülmuallim[25] açıldı. İlk Rüşdiye[26] mektebi açıldı. Kadı yetiştirmek içinse Muallihane – i Nüvvab kuruldu.[27]

Merkezde ise mali bir yönetimin kurulabilmesi, harcamaların düzenlenebilmesi için II. Mahmut döneminde kurulmuş olan Maliye Nezareti'nin yerini Hazine – i Amire ile Hazine – i Mukâtaât almıştır. İltizam usulü kaldırılmış, vergi toplama görevi merkezden atanan muhassıllara verilmiş ve muhassıllara yardımcı olması için de Muhassıllık Meclisleri

[24] Bir nev'i bugünkü milli eğitim bakanlığının o devirdeki muadili.
[25] Öğretmen okulu.
[26] Eski ortaokul derecesinde eğitim kurumu.
[27] Bknz. https://www.academia.edu/33218485/TANZ%C4%B0MAT_FERMANI_TANZ%C4%B0MAT-I_HAYR%C4%B0YE_ Erişim Tarihi 18.08.2019, Erişim Saati: 20.22

oluşturulmuştur. Ancak muhassıllık sistemine çıkarları zedelenen eski mültezimler karşı çıkmıştır Toplanan vergilerin düşmesi ve artan tepkiler nedeniyle iltizam sistemine geri dönülmüştür. İki başlı haline getirilen mali yönetim tekrardan tek elde toplandı ve Maliye Nezareti'ne bağlandı. Maliye, çıkan açığı kapatmak amacıyla ilk kâğıt para olan kaime piyasaya sürüldü.[28]

Tanzimat'tan önce yerel biçimde uygulanan maktu bir meblağnın alınmasına dair olan usul Tanzimat'ın ilan edilmesiyle birlikte Cizyedarlık Memuriyeti kaldırılarak tüm ülkeye yaygınlaştırıldı. Ednâ[29], evsat[30] ve âlâ[31] olmak üzere merkezde düzenlenen cizye defterleri muhassıllara verildi. Muhassılların kocabaşılar aracılığıyla vergileri tahsil edip merkeze göndermeleri usulü kabul edildi (Akyıldız, 2011, s. 4).

Nâiblere maaş bağlandı. Valilerin ve diğer taşra görevlilerinin halktan çeşitli isimlerle almış oldukları âyni ve nâkdi bütün vergiler ile aidatlar kaldırıldı. Fakat tüm bunlara rağmen mali reformlarda istenilen başarı sağlanılamamıştı (Akyıldız,2011,s.4).

1847 yılına gelindiğinde ilk devlet salnamesi yayınlandı. Bab – ı Âli'de Hazine – i Evrak[32] kuruldu. Belgelerin tasnif ve muhafaza edilmesi öngörülüyordu. Kanunnâme – i Ticâret yayımlandı. Kanunnâme – i Ticaret, Avrupa devletlerinin hukukundan yapılmış olan aktarımların ilkiydi. 1807 tarihli Fransız Ticaret Kanunu'nun birinci ve üçüncü kitaplarının tercümesi ile oluşturulmuştu. 1850'li yılların sonlarına doğru ise şehir içi ulaşımda önemli bir adım atıldı. Boğaziçi'nde vapur işletmeciliği adına Şirket – i Hayriye isimli vapur ulaşım şirketi kuruldu (İnalcık, 2015, s. 421).

Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devletinin Batılı tarzda kökleşmiş olan devlet geleneklerini yıkarak yaptığı çağdaşlaşma ve modernleşme çabasıdır. Modern Türkiye'nin kuruluşunun temellerinin Tanzimat Dönemi'nde atıldığı ifade edilebilir.

[28] Bknz. https://www.academia.edu/33218485/TANZ%C4%B0MAT_FERMANI_TANZ%C4%B0MAT-I_HAYR%C4%B0YE_ Erişim Tarihi 18.08.2019, Erişim Saati: 20.48
[29] Düşük gelirli.
[30] Orta halli.
[31] Zengin.
[32] Devlet arşivi.

2.1.3. ISLAHAT FERMANI

Osmanlı Devlet teşkilatınında yapılan ıslahat, "düzenleme veya iyileştirme" (Develioğlu, 2013, s. 457) ya da "iyi bir hale koyma, düzeltme" (Sami, 2014, s. 102) anlamlarına gelmektedir.

Osmanlı Devleti bu tarihe kadar iç dinamiklerindeki unsurların faaliyetleri ve dış unsurların etkisiyle birçok ıslahatlar yapmıştır. Kırım Savaşı'nın ardından yapılan Paris Barış Konferası'nın sonrasında İngiltere, Avusturya ve Fransa'nın uyguladıkları diplomatik baskılar sonucunda Sultan Abdülmecit, 28 Şubat 1856 tarihinde Islahat Fermanı'nı yayınlamak zorunda kalmıştır (Somel, 2012, s. 692). Ferman her ne kadar Avrupa devletlerinin baskısı sonucunda ilan edilmiş olsa da iç sebepler de fermanın ilan edilmesini kaçınılmaz kılmaktaydı.

Tanzimat Fermanı'nın edilmesinden Kırım Savaşı'na kadar geçen süreçte halka bazı teminatlar verilmiştir. Yargısız idama son verilmiş, bazı haklar kabul edilmiş, işkence yasaklanmış, ülkenin başlıca beldelerinde karma mahkemeler kurulmuş ve bu mahkemelerin görevlerini düzenli bir şekilde yapmaları sağlanmış, müsadere kaldırılmıştır. Mezhep değiştirme serbest hale getirilmiş, reayanın durumu eskiye göre iyileşmiş, merkez ve taşradaki idari meclislerde gayr – i Müslimlerin üyele olmalarının yolu açılmıştır (Erdem, 2010, s. 332).

Bu yeniliklere rağmen Müslümanlar, gayr – i Müslimleri alt seviyede görmeye devam ediyordu. Toplumun tam olarak birbiriyle uyum içerisinde olabilmesi için bu anlayışın yerleşmesi gerekmekteydi. Bunun haricinde gayr – i Müslimlerle Müslümanları eşit hale getirecek bir ferman, Avrupa devletlerinin azınlıkları himaye bahanesiyle Osmanlı İmparatorluğuna karışmalarını engelleyecekti. "Osmanlıcılık" fikrinin doğması için olumlu bir zemin hazırlayacak ve milliyetçilik akımının etkisini azaltacaktı (Erdem, 2010, s. 332).

Islahat Fermanı, kendini Avrupa devleti olarak görmek ve "The Concert of Europe" ve "Avrupa Uyumu" içinde yer almak isteyen Osmanlı Devletine Avrupa Uyumu'nun kapılarını açacak altın bir anahtar gibi görülmekteydi (Lewis, 1988, s. 116).

Islahat Fermanı yalnız bu açıdan değil ekonomik açıdan da önemli bir mecburiyetti. Uzun süreden beri iflasın eşiğinde olan bir Osmanlı maliyesi bulunmaktaydı. Düzenli bir

vergi sistemi kurulamamış, paranın değeri sabit tutulamamış, kapitülasyonlar ve ticari sözleşmelerle yabancı devletlere tanınan malî ayrıcalıklar gittikçe artmıştı. Devletin ciddi bir bütçe ortaya koyamaması dış borç almasına neden olmuş ve ekonominin çöküşünü hazırlamıştı (Bülbül, 1989, s. 162 – 164, 175).

Ferman, daha çok gayr – i Müslim tebaaya yönelik din ve vicdan özgürlüğü konularını düzenlemektedir. Tebaa arasındaki din farklılıklarına dayalı muameleyi kaldırmış, eşitlik esasını getirmiş ve bu yönde yapılacak reformları sıralamıştır. Fermanda, şeklen dahi olsa devletin ve toplumun eğitim, bayındırlık, malî, hukukî, sosyal, siyasi ve idari alanlarla yeni duruma göre yeni bir yapılanmaya tabi tutulması için köklü tedbirler alınması öngörülmüştü (Erdem, 2010, s. 339).

Yukarıda anlatılanlara istinaden Islahat Fermanı'nın temel düşüncesi için dinsel özgürlükler kapsamındaki geliştirmeler ve gayr – i Müslim vatandaşların Osmanlı uyruklu vatandaşlar ile eşit haklara sahip olması konularındaki düzenleme olduğu ifade edilebilir. Islahat Fermanı'ndaki amaç, Tanzimat Fermanı'ndaki güvencelerin daha da geliştirilip, Müslüman Osmanlı uyruklu vatandaşlar ile gayr – i Müslim uyruklu vatandaşlar arasındaki vergi, devlet memurluğuna geçme, askerlik, din ve milli eğitim alanlarındaki farkları gidermekti (Akıllıoğlu, 1995, s. 127).

Ferman yalnız Müslüman ve gayr – i Müslim eşitliğini sağlamaya çalışmanın bunun yanı sıra bazı kişi haklarını da güvence altına almıştır. Bu nedenle Islahat Fermanı için, içerdiği konu ve kapsamlar nedeniyle çağdaşlaşma amacıyla atılan adımların daha ileri düzeyinde olduğu söylenebilir.

2.2. MODERNLEŞME YOLUNDAKİ ADIMLAR

2.2.1. Evkaf – ı Hûmayun Nezareti

1826 yılında II. Mahmut tarafından Evkaf – ı Hûmayun Nezareti kurulana kadar vakıfların denetimi merkezi idareden yoksundu (Genca, 2014, s. 533). Bu görev, kadılar ve özel olarak atanan müfettişler eliyle yürütülmekteydi (Yüksel, 1998, s. 57 – 61).

19. yüzyıla gelindiğinde Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesi ile beraber yenileşme hareketleri başlamıştır. Yenileşme hareketleri daha çok Batı tarzı olmuş, bu anlayışa göre de

vakıfların denetiminin tek elde toplanmasına dair düşünce ortaya çıkmıştır. Vakıflar ciddi bir nakit kaynağı oldukları için vakıfların potansiyelinden devletin diğer yapılarının da yararlanması gerektiği düşüncesi, sosyal ve siyasi alanda gücü elinde bulunduran dini çevrenin bu gücünün biraz da olsa kırılmasının istenmesi bu fikrin desteklenmesine neden olmuştur.

Vakıf idaresinde zamanla bozulmalar meydana gelmiştir. Bu bozulmalardan bazıları vakıf idaresinden bazıları ise devlet eliyle gerçekleşmiştir (Genca, 2014, s. 538). Vakıflarda yolsuzluklar mevcuttu. Bu yolsuzluklara vakıfları yönetenlerin ve devlet yetkililerinin dâhil olduğu görülmektedir (Yüksel, 1998, s. 65). Vakıf sistemindeki bozulmalar bunlar ile sınırlı değildi.

Aile vakıflarındaki bozulmalar, vakıf mallarının kiralanması, gedik uygulanmasında meydana gelen bozulmalar, paranın vakfedilebilmesindeki bozulmalar artık ciddi bir sorun haline gelmişti (Genca, 2014, s. 539 – 542). Tüm bu nedenlerden dolayı Evkaf – ı Hûmayun Nezareti kurulmuştur. Zamanla bütün vakıfların denetimi ise bu nezarete bağlanmıştır (Genca, 2014, s. 531). Yolsuzluklardaki artış, vakıf sistemindeki yozlaşma evkaf teşkilatının oluşturulma sebeplerinden biridir. Evkaf teşkilatının tek elde toplanması Batı tarzı merkezileşme anlayışının devlet teşkilatının yeniden düzenlenmesinin bir parçası olmuştur (Öztürk, 1995, s. 69).

Buradaki amaç merkezi otoritenin güçlendirilmesiydi. Böylelikle devletin gelirleri tek elde toplanacak, ihtiyaçlar ise tek bir hazineden karşılanacaktı. Ulemanın gücünün kırılması da amaçlanmaktaydı. Evkaf Nezareti'nin kurulması devlete önemli bir maddi kaynak sağlayacak ve vakıfların geniş maddi imkânları devletin diğer birimlerinin yararına olacaktı.

Evkaf – ı Hûmayun Nezareti, başlangıçta ayrı bir birim olarak kurulmuştu. Nezaret kurulduktan sonra diğer nezaretlere bağlı olan veya mütevellileri kadı tarafından atanan vakıfların idareleri bu nezarete devredilmiştir (Akyıldız, 1993, s. 147).

Nezaret'in merkez teşkilatı üç daireden oluşmaktaydı. Vakıflarla ilgili ilâmları[33], takrirleri[34], inhâları[35] yazmakla görevli kesedarlık; mukataa[36] ve iltizam[37] zabıtnamelerini, mültezimler[38] ve onların kefilleri olan sarraflardan alınacak borç tahvillerini, iltizam bedellerini ve icraların zimmet pusulalarını düzenlemekle görevli zimmet halifeliği ve nezaretin hazinesine gelen meblağları almak, masrafları ödemekle mükellef sergi halifeliği (Öztürk, 1995, s. 523). Diğer nezaretlerin ilga edilmesi ve ilga edilen nezaretlere bağlı olan vakıfların da Evkaf – ı Hûmayun Nezareti'ne bağlanması sonucu Evkaf – Hûmayun Nezareti'nin iş yükü oldukça artmış ve bu nedenle baş kitabeti, gedikler kitabeti ve ruznamecilik[39] adlarıyla üç memurluk daha ilave edilmiştir (Kahraman, 2006, s. 6 – 7).

1831 yılında Evkaf – ı Hûmayun Müfettişliği kuruldu. Bu müfettişliğin amacı, Evkaf – ı Hûmayun Nezareti'ne bağlı vakıflara ilişkin davaların görülmesi, vakıfların denetlenmesi ve vakıf mülklerinin onarılmasıydı (Akyıldız, 2010, s. 57).

2.2.2. İhtisap Nezareti

1826 yılında Yeniçeri Ocağı kaldırılınca kadıların kolluk görevlerini yerine getirecekleri güçleri de örgütleri de kalmamıştı. Bu görevlerin yerine getirilmesinde Kadılara yeniçeriler yardımcı oluyordu. Sıkıntıyı bertaraf etmek, şehrin yönetiminde etkin bir denetim gerçekleştirebilmek ve gelirlerin toplanmasını temin edebilmek için 1826 yılında İhtisap Ağalığı Nizamnamesi ile (Ergin, 1992, s. 335 – 358) İstanbul'da İhtisap Nazırlığı, eyaletler de ise İhtisap Müdürlükleri kuruldu (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 6).

Vergilerin toplanması, narhın tespiti ve uygulanması, şehirlerde güvenliğin sağlanması, şehir hayatının düzenlenmesi, zorlayıcı tedbirler alma gibi görevler İhtisap Nezareti'ne devredilmiştir. Görevlerin devredilmesi ile beraber kadı, yalnız yargı organı, vakıf denetçisi ve noter haline gelmiştir (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 6). İhtisap nezaretinin kurulması ile birlikte şehrin temizlik, kolluk ve belediye hizmetleri ile ilgili işler kadılık

[33] Bir davanın mahkemece nasıl bir hükme bağlandığını gösteren resmi belge.
[34] Tapuda, mülkünü başkasına sattığını bildirmek.
[35] Birini resmi bir göreve atamaya ya da bir üst aşamaya getirmeye ilişkin, ilgili makama yazılmış öneri yazısı.
[36] Devlete ait bir gelirin yıllık, peşin para karşılığında kiralanması.
[37] Osmanlı devlet gelirlerinin bir bölümünün belli bir bedel karşılığında devlet tarafından kişilere devredilerek toplanması yöntemi.
[38] Vergiyi toplamayı üstlenen kişi.
[39] Günlük olayların yazıldığı defter.

makamından ayrılmış oldu (Sunay, 2002, s. 126). İhtisap Nezareti'nin görevlerini yerine getirmek için muhtesip, ihtisap ağası veya ihtisap emini adını alan görevliler tayin edilmiştir (Cin – Akgündüz, 1995, s. 288). İhtisap ağası Osmanlı Devletinin klasik döneminde bütün belediye işlerini yürütmekteydi (Tepekaya, 2006, s. 84).

1845 yılında Polis Teşkilatı ve 1846 yılında Zabtiye Müşiriyeti kuruldu. Bu iki kurumun kurulması ile İhtisap Nezareti'nin bazı görev ve yetkileri bu kurumlara devredilmiştir. Görev ve yetkilerin devredilmesiyle İhtisap Nezareti yalnızca narh ve esnaf muamelesine bakan idari bir birim halini almıştır (Ortaylı, 1985, s. 117).

2.3. MODERN BELEDİYECİLİĞE GEÇİŞ

Osmanlı şehirleri Avrupa'daki sanayi devrimi nedeniyle sonrasında yaşanan hızlı ekonomik genişleme, hammadde ve pazar potansiyeli olan Osmanlı Devletinin ticareti üzerinde oldukça önemli etkiler yarattı (Oktay, 2011, s. 11; Owen, 1993, s. 85).

Siyasi zorlamalar neticesinde Avrupalı devletlerle imzalanan bazı ticaret antlaşmaları yabancı tüccarların serbest ticaretine olanak verdi (Oktay, 2011, s. 11; Dumont, 1995, s. 104). Bu gelişmelere paralel olarak Osmanlı Devletinde ticaretin kalbini oluşturan Doğu Akdeniz liman şehirleri ve İstanbul bu durumdan etkilendi. Ekonomik, sosyal ve mekânsal olarak büyüme ve değişim gerçekleşmeye başladı.

Bu gelişmelerle birlikte klasik mahalle yapısında da değişiklik yaşanmaya başlandı. Taşradan İstanbul'a göç eden nüfus, mahalledeki organizasyonun denetimi etkisiz kılacak yoğunlukta mevcut mahallelere yerleşmekteydi. Varlıklı aileler de yeni ekonomik ilişkiler sonucunda şekillenen belirli statüdeki kişilerin oluşturduğu bölgelere doğru yer değiştirmişti (Oktay, 2011, s. 13). Değişim sonucunda mahalle fonksiyonlarını kaybetmeye başladı.

1826 yılında İhtisab Nazırlığı'nın ve müdürlüklerinin kurulması akabinde 1836 yılında beledi ihtiyaçlara cevap veremez duruma gelmiş olan vakıfların Evkaf Nezareti adı altında toplanması nedeniyle şehirden sorumlu olan Kadı, beledi fonksiyonları kaybetti (Alada, 2008, 136). Yapısal değişmeler sonucunda yeni bir idari örgütlenmeye ihtiyaç duyulmaya başlandı. Bu idari örgütlenmeler aşağıda aktarılmaya çalışılmıştır.

2.3.1. Muhassıllık Meclisi

Türk siyasi tarihi incelendiğinde 19. yüzyılın önem arz ettiği görülmektedir. Çünkü 19. yüzyıl Osmanlı Devletinin devamı için idari, askeri, mali ve sosyal alanlarda reformların yapılmasının bir ihtiyaç olduğunun kabul edildiği dönemdir. Askeri alanda başlamış olan yenilik hareketlerini, modernleşme çabalarını mali alanda yapılan yenilikler ve modernleştirmeler takip etmiştir. Bunlardan biri de Muhassıllık Meclisleri'dir.

Muhassıl, Arapça tahsil mastarından türemiştir. Tahsil edici anlamına gelmektedir. Osmanlı Devletinin kuruluşundan itibaren Anadolu ve Rumeli topraklarında imdâd – ı seferiyye[40] ve hazariyye[41], ispençe[42], âdet – i ağnâm[43], avarız, âşâr[44], cizye[45], sâlâriyye[46], bedel – i nüzül[47] vb. isimlerle anılan vergileri tahsil etmek görevleriydi. Ancak unvan ve yetkileri dönemlere göre farklılık göstermiştir. Vergi toplamanın yanı sıra idari vazifeler de üstlenmişlerdir (Özkaya ve Akyıldız, 2006, s. 18).

Klasik dönemde genellikle mahallî unsurlardan seçilmişler ve giderek bölgelerinde nüfuzlu hale gelmişlerdir. Giderek nüfuzlu hale gelmelerinin sonucu yeni bir sosyal sınıfın ortaya çıkmasına zemin hazırladı. 17. yüzyıldan itibaren ise idari yetkilerle donatıldılar. Muhassıl tayin edilen kişiler görev yerlerine gitmedikleri zaman yerlerine vekillerini gönderirlerdi. 18. yüzyıla gelindiğinde muhassıllıkların yerli ailelerin eline geçtiği görülmektedir ancak mütesellimler gibi yolsuzluklara karıştıkları için haklarında şikâyetler olmuştur. Muhassıllık sistemi merkeze yakın eyaletlerde uygulanmaya başlanmıştır. Muhassıllara yardımcı olmaları amacıyla yanlarına mal, emlâk ve nüfus kâtibi verilmiştir. (Özkaya ve Akyıldız, 2006, s. 18 – 19).

Osmanlı Devletinin çöküşündeki en önemli etkenlerden birinin mali sistemdeki bozulmalar, vergilerin toplanmasındaki problemler, vergilerin tespiti ve yönetimdeki ciddi sıkıntılar olduğu bilinmektedir. Bu problemlere iltizam usulü ne yazık ki bir çözüm olamadı

[40] Savaş masraflarına karşılık olmak üzere halktan alınan vergi.
[41] Barış dönemlerinde alınan vergi.
[42] Tarımla uğraşan Hıristiyan reayadan toplanan vergi.
[43] Sipahi tarafından hayvan sayısına göre alınan vergi.
[44] Köylülerden, ürettikleri tarım ürünleri için %10 oranında alınan vergi.
[45] Müslüman olmayan halktan alınan baş vergisi sağlık vergisidir.
[46] Osmanlılarda emir, vezir gibi rütbe sahiplerinin elde ettikleri toprak ürünlerinden alınan ek vergi.
[47] Osmanlı İmparatorluğu devrinde askerlerin bir yere konaklamasında yapılacak olan masraflar için alınan vergi.

ve çözüm olamaması nedeniyle kaldırıldı. İltizam usulünün kaldırılmasındaki amaç, merkezin artı değeri doğrudan hazineye aktarmak istemesidir (Keleş, 1992, s. 94 – 98). Bu amaç için, muhassıllık meclislerinin yerel düzeyde örgütlenmenin ilk modern çekirdeği denebilir (Sunay, 2002, s. 123). Bu durum muhassıllık meclislerinin var oluş sebebinin anlaşılmasına yardımcı olmaktadır.

Gülhane – i Hatt – ı Hümâyu'nu ilan eden Tanzimat yöneticileri iki seçenekten birine karar vermek zorunda kaldılar. İlki, eskiden beri süregeldiği gibi zaten ağır vergi yükü altında olan halka yeni vergi düzenini zorla kabul ettirmek; ikincisi, halkı yeni mali düzen kurup bu düzenin parçası ve temsilcisi yapmaktı. Tanzimatçılar yeni düzenlemelere karşı olabilecek muhalefeti engellemek amacıyla ikinci seçeneği seçmişlerdi (Efe, 2002, s. 56). Böylece mültezimlerin görevleri muhassıllara verilmişti. Ayanın işlevlerini üstlenecek yeni bir kuruluş için de meclis görevlendirilmişti (Çadırcı, 1985, s. 261). Vergi toplamada böyle bir değişikliğin ardından uygulanabilir olması için Meclis – i Vâlâ'da bir karar alındı. Karara göre Muhassıl – ı Emval olarak adlandırılan kimselerin sancaklara atanmalarının hükümet tarafından olması kararlaştırıldı (Torun, 2005, s.29).

Böylece daha önceleri bölgenin Ayanı mültezim konumundayken ve yetkiler tek elde toplanmışken şimdi yetki genişliği ilkesiyle hareket ediliyordu. Yani yetki ve sorumluluk muhassıl ve meclis arasında kullanılıyordu. Bunun neticesinde mali alanda merkezileşmenin tabana kadar yayılmasına hizmet etmiştir.

Meclis üyelerinde aranan bazı özellikler mevcuttu. Bu özelliklerin neler olduğu muhassıllara verilen 24 Ocak 1840 (19 Zilkade 1255) tarihli talimatnamede yer almaktadır. "*Meclislerin intihap nizamnamesi"* adı ile yayınlanan belgede nitelikler sıralanmıştır (Efe, 2002, s. 57). Aday olacak kimselerin devlet işlerinden anlaması, akıllı ve dirayetli kişilerden oluşması gerekiyordu. Bu nitelikleri taşıyanlar mahkemeye gidip aday olmak istediklerini belirtiyordu. Adaylar belirlendikten sonra sıra seçmenlerin belirlenmesine geliyordu. Köylerde beş, küçük kasabalarda yirmi, orta büyüklükte olan yerleşim yerlerinde otuz, şehirlerde ise elli seçmen kura ile belirleniyordu. Seçim sisteminde adaylar tek tek seçmenin önüne çıkartılıyor, adayı mecliste üye olarak görmek isteyenler bir tarafta istemeyenler diğer tarafta toplanıyordu. Hangi tarafın sayısı çoğunlukta ise seçilip seçilmediğine karar veriliyordu (Kaynar, 1985, s. 254 – 257). Adayı isteyen seçmen ile istemeyen seçmen sayısı

eşit olursa eğer kur'a – i şeriyeye başvurulacaktı. Nizamname ile kurumlaşmış olan bu seçim usulü geniş bir kitlenin katılmasını sağlayamıyor, gereği gibi ve yaygınlıkta da uygulanamıyordu. Çağın gözlemcileri meclise seçilenlerin ya yüksek rütbeli memurlarla anlaşan mahallenin ileri gelenleri ya benzer biçimde gayr – i Müslim cemaat ileri gelenlerinin saptadıkları kişiler ya da mülki amirlerin tayin ettiği kişiler olduğunu belirtmişlerdir (Ortaylı, 1990, s. 66).

Yönetim tarihimizdeki seçim olayı muhassıllık meclislerinin oluşturulmasıyla başlamıştır. Muhassıllık meclisleri, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile yürülüğe giren vilayet, sancak ve kaza idare meclislerine geçişe kaynaklık etmiştir. Tanzimat yöneticileri tarafından mali bir reform amacıyla ortaya çıkartılmıştır. Muhassıllık meclisleri, yerel yönetim değil, daha çok mahalli idare kurulu niteliğideydi. Ancak yerel yönetim tecrübesinin ortaya çıkması bakımından önemli bir adımdır. Muhassıllık meclisleri ile bazı üyelerin seçim yoluyla belirlenmesi konusunda önemli bir adım atılmıştır.[48] Bu meclisler, yerel yönetim kurulları için örnek teşkil etmektedir.

Muhassıllık meclislerinde muhassıl ve kâtip haricinde bölgenin müftüsü, asker zabiti, hâkimi ve ileri gelenlerden dört kişi bulundurulacaktı. Gayr – i Müslim halkın bulunduğu yerlerde hahambaşı, metropolit gibi dini liderler ve iki nefer kocabaşılar dâhil olacaktı. Meclis haftada iki – üç gün toplanacaktı. Vergi yazımı ile diğer sorunlar hakkında görüşülüp bu konularla ilgili kararlar alınacaktı (Torun, 2018, s. 424). Meclisin aldığı yargı kararının kesinleşmesi davanın önemine göre Meclis – i Vâlâ'nın onayıyla mümkün olacaktı (Özkaya ve Akyıldız, 2006, s. 19). Meclise muhassıl başkanlık edecekti. Eyaletin diğer sancaklarında ve kazalarında ferik[49], ferik yok ise de muhassıl, hakimüş'şeri ve zabtiye memurları arasından kura çekilip başkan seçilecekti (Ortaylı, 2000, s. 34).

Muhassıllar, atandıkları bölgenin hazine gelirlerini toplamakla görevliydiler (Efe, 2002, s. 7 – 8). Muhassılların görev, yetki ve sorumlulukları sekiz maddeden oluşan bir talimat ile belirlenmişti. Talimata göre, muhassıllara devlet gelirlerinin ayrıntılı bir biçimde yer aldığı mali kayıtlar verilecekti. Muhassıllar da bu kayıtları inceleyip yeni oluşturulmuş olan vergi sistemindeki yapılacakları belirleyecekti. Diğer yandan vergi mükelleflerini tespit

[48] Bknz. https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=293960, Erişim Tarihi: 20.03.2019, Erişim Saati: 16.20
[49] Osmanlı Devletinde askeri bir rütbe.

etmeleri gerekmekteydi. Tespit için mal, mülk ve nüfus sayımı yapacaklardı. Yardımcı olarak ise iki kâtip verilecekti. Muhassılların görevlerinden zaptiye askeri sorumlu idi. Görevler sırasında kalacakları yer, yiyecekleri yemek ve diğer ihtiyaçları için halka kesinlikle yük olmamaları belirtilmişti (Tural, 2007, s. 95 – 119). Bunun için muhassıllar görevleri gereği doğrudan maliye nazırı ile görüşme yetkisine sahipti (Efe, 2009, s. 91).

İlk başta 137 muhassıllık meclisi oluşturulmuştur (Efe, 2009, s. 92). Muhassıl bulunmayan yerlerde bölge koşulları dikkate alınarak üye sayısı ve meclisin çalışmasının belirleneceği küçük meclisler kurulacaktı. Küçük meclislerin üyeleri muhassıl vekili, kadı, zabıta memuru ve ileri gelen iki kişi olacaktı (Torun, 2005, s. 30).

Devlet uygulamaya konulan bu sistem ile diğer alanlarda olduğu gibi merkezi bir yapıya gitmek istemiştir. Ülkenin durumuna göre verginin tespit edilmesi, dağıtılması ve peşin tahsilini yapacak, gerekli masrafları bu meblağdan düşerek hazineye gönderecek muhassıllık meclisleri, yerel yönetim kurullarının sınırlı bir anlamda ilk örneği sayılmaktadır (Ortaylı, 1985, s. 34). Bu tarz meclisler ileriki tarihlerde kurulan yönetim meclislerine öncülük etmiştir (Ünal, 2011, s. 243).

Ancak 1840 – 1842 yılları arasında uygulanan muhassıllık sisteminden beklenilen sonuç alınamamıştır. Böyle bir uygulama ile hazine gelirlerinin arttırılması öngörülmüş fakat tam tersi olmuş ve hazine gelirleri azalmıştır (Mustafa Nuri Paşa, 1992, s. 293). Muhassıllar da eskiden beri süregelen taşra idarecilerinin kötü alışkanlıklarına uyum sağlamışlardır. Görevlerini kötüye kullanmış, vergi yazımı sırasından haksızlıklar yapmış, gayr – i Müslimlerin mal ve mülk tespitlerinde gerçek dışı rakamlar göstererek haksız kazançlar elde etmişlerdir (Torun, 2005, s. 31).

Bunun sonucunda 1842'de iltizam usulüne geri dönüldü (Şener, 1990, s. 51 – 56). Muhassıllıklar kaldırıldığı halde "muhassıllık meclisleri" yapısında ve işleyişinde önemli değişiklikler yapılmamış "memleket meclisi" adı ile nuhassıl yerine vali başkanlığında toplanan meclisler olarak devam etmiştir (Çadırcı, 1997, s. 212 – 215).

Muhassıllık meclislerinin haricinde menaf – i umumiye sandıklarından da bahsetmek gerekir. Kamu yararı ve genel menfaatler anlamına gelmektedir. Bu sandık fon niteliğindedir. Yerel kaynaklar vasıtasıyla elde edilmiş olan nakdi birikimler bu sandıklarda toplanırdı.

Sandıkta toplanan sermayenin kullanılış biçimi yatırım yapılacak alanların sandık kuruluşları inisiyatifindeydi. Zaman geçtikçe sandıkların önemi azalmıştır (Sunay, 2002, s. 124).

2.3.2. 1855 İstanbul Şehremaneti

İstanbul'da şehremanetinin kurulmasındaki asıl etken 1854 Kırım Savaşı olmuştu. Osmanlı Devleti ve Rusya arasında gerçekleşen bu savaşta Osmanlı Devletinin müttefiki olan İngiliz, Fransız ve Piyemonte yani İtalyan askerleri ülkeye gelmişti. Bu nedenle kentlerde hızlı bir nüfus artışı yaşanmıştı. Nüfus artışı ile birlikte temizlik, ulaşım ve sağlık sorunları yaşanmaya başlandı. İhtisab Nezareti sorunları çözmekte yetersiz kalınca yöneticiler belediye hizmetlerinin görülmesi için yeni bir kurum kurmaya yöneldi.[50] Batı tarzı belediye kurulmasını isteyenler için hizmetlerin aksaması yeterli oldu. Bunun üzerine Osmanlı Devletinde görev yapan elçilikler ve Avrupa'daki güçlü devletlerin yönetiminde bulunan kişilerin etkisi ile 22 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1855) tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul'da Şehremaneti adı ile bir belediye teşkilatı kurulmuş oldu. Şehremanetinin kurulmasıyla birlikte de İhtisab Nezareti ortadan kaldırıldı (Ergin, 1936, 122).

Kurulan örgütün başına eski Amasya Mutasarrıfı olan Salih Paşa getirildi. Salih Paşa'nın yanına iki yardımcı verildi. Şehremaneti, merkezi idarenin bir şubesi olarak kurulmuştu. Nafia, maliye ve ticaret nezaretleriyle ilişkilendirildi. Şehremaneti aynı zamanda Meclis – i Vâlâ'nın tabii üyesi olarak kabul edildi. Gelir kaynakları ise hükümet bütçesinden karşılanıyordu (Eryılmaz, 1992, s. 201).

Şehremaneti, şehremini ve şehir meclisi adında iki organa sahipti. Şehremini yürütme organı durumundaydı, Bab – ı Âli'nin seçimi ve padişahın iradesi ile atanırdı. Şehremini, memur statüsündeydi ve Meclis – i Vâlâ kadrosunda yer almaktaydı. Bu konumundan dolayı aynı zamanda Meclis – i Ahkâm – ı Adliye'nin tabii üyesiydi. Şehremini için ayrıca bir görev tanımlaması yapılmamış, kuruma yüklenen görevleri yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur (Şehremâneti Nizâmnâme Lâyıhası, Md. 3).

Şehremanetinin ikinci organı ise şehir meclisi idi. Şehir meclisi, danışma ve karar alma fonksiyonlarına sahipti (Şehremâneti Nizâmnâme Lâyıhası, Md. 11). Şehir meclisi on iki

[50] Bknz. http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri4.pdf Erişim Tarihi: 19.09.2019, Erişim Saati: 15.04

kişiden oluşacaktı. Bu kişiler İstanbul'da yaşayan her sınıf tebaadan ve önde gelen esnaf temsilcilerinden oluşacaktı. Bunun yanı sıra, meclise başkanlık edecek olan şehremini ve iki muavini olacaktı.[51] Meclis üyelerinin yenilenme sürecinde kura ile seçilen dört üyenin üyeliklerine son verilir daha sonra meclis tarafından üye olma şartlarını taşıyan dört kişi belirlenir ve Meclis – i Vâlâ'ya sunulurdu. Meclis – i Vâlâ'da onaylandıktan sonra padişah uygun görürse İrade – i Seniyye[52] ile atamaları yapılırdı (Şehremâneti Nizâmnâme Lâyıhası, Md. 11). Üyeler, Dersaadette oturan her sınıf Osmanlı tebaası ve esnafın saygın, güvenilir olanlarından seçilirdi (Ortaylı, 1990, s. 71).

Şehir meclisinin haftada iki kez olağan toplanması öngörülmüştür. Her zaman şehremini tarafından olağanüstü toplantıya çağrılma imkânı da mevcuttu (Şehremâneti Nizâmnâme Lâyıhası, Md. 9). Şehir meclisinin görevleri ise narhın tespiti ve denetimi, temizlik ve düzenin sağlanması, şehremaneti tarafından tahsil olunan vergilerin hazineye aktarılması, halkın zaruri ihtiyaçlarının temini, esnafın denetimi, çarşı ve pazarın denetlenmesidir. Esnafın kendi arasındaki anlaşmazlıklar içeren konularda ve esnaf nizamnamelerinde meclisin yargı yetkisi bulunuyordu (Şehremâneti Nizâmnâme Lâyıhası, Md. 6 ve Md. 10).

Şehir meclisinde karar verilen konular hakkında uygulama ikiye ayrılmıştır. Umur – ı hayriye[53] kararları şehremini tarafından doğrudan uygulanabiliyordu. Umur – ı külliye kararları ise Meclis – i Vâlâ'ya sunulur, burada uygun görülürse padişahın onayıyla geçerlilik kazanırdı (Şehremâneti Nizâmnâme Lâyıhası, Md. 8). Umur – ı hayriye kararları, narh koyma, zorunlu ihtiyaçların temini ve yol – kaldırım inşası gibi yerel hizmetler hakkında şehir meclisi tarafından alınan kararlar doğrudan doğruya şehremini tarafından uygulamaya konulabilirdi. Umur – ı külliye kararları ise vergi tahsilâtı gibi devlet işleri ve merkezi hizmetleri ilgilendiren kararlar ise padişahın onayından sonra yine şehremini tarafından uygulanabileceği kararlardır (Tümerkan, 1946, s. 15).

Şehremaneti, şehirdeki yerel hizmetler alanında sınırlı bir role sahipti. Bu nedenle şehremanetinin kurumsal yapusu dar kapsamlı oluşturulmuştu. "Müriye" ve "iskân" gibi ruh-

[51] Bknz. http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri4.pdf Erişim Tarihi: 20.09.2019, Erişim Saati: 21.43
[52] Padişahın, bir işin yapılması veya yapılmaması hakkında verdiği emir.
[53] Hayırlı iş.

satların verildiği birimler ile yazışma ve muhasebe gibi temel kurumsal birimler "oda" şeklinde örgütlenmişti. Yolların ve kaldırımların inşaatıyla suyolu ve lağımların tamiratı için mühendisler görevlendirilmişti (Oktay, 2011, s. 20).

Şehremanetinin görevlerine bakıldığında İstanbul halkının zorunlu ihtiyaçlarından olan eşyanın tedarikini temin etmek, yol ve kaldırım yapmak, çarşı ve pazarları denetlemek, daha önceleri İhtisab Nezareti tarafından toplanan devlet vergi ve resimlerini tahsil etmek ve hazineye teslim etmek, narh işlerine bakmak, temizlik işlerine bakmaktı (Toprak, 1990, s. 76).

Şehremanetinin malî yapısı da İhtisab Nezareti ile benzerlik göstermekteydi. İhtisab Resmi adı ile esnaftan çeşitli vergiler tahsil ediliyordu. Bu vergilerden şehremanetine belirli bir pay veriliyordu. Ulaşımda kullanılan hayvanlar, kaldırım ve yol inşaatı karşılığında da tahsil edilen vergiler mevcuttu (Oktay, 2008, s. 137; Ergin, 1994, III, 1283). Şehremanetinin bu dönemdeki gelirleriyle yalnız personel harcamaları karşılanabiliyordu. Bütçe açığı oluştuğu zaman hazine tarafından kapatılıyordu (Oktay, 2008, s. 137; Ahmet Lütfi Efendi, 1990, s. 32; ŞD. SH, Nr. 674/2).

Şehremaneti, Batılı anlamda modern belediyeciliğe geçişteki ilk tecrübe idi. Merkezi idarenin bir şubesi gibiydi. Merkezi yönetime bağımlı olduğu için belediyelerin yapılanmasında olumsuz rol oynadı (Ortaylı, 1990, s. 71).

2.3.3. İntizam – ı Şehir Komisyonu

Yerel hizmetlerin iyileşmesi için kurulan şehremaneti, halkın temel ihtiyaç mallarının temini, esnafın denetimi ve bayındırlık gibi sorumluluk gerektiren alanlarda istenilen ve beklenilen başarıyı sağlayamadı. Bununla birlikte şehrin problemleri devam etmekte ve gitgide artmaktaydı. Bu problemlerin karşısında merkezi yönetim yeni model arayışlarına girdi. Konuyla ilgili bir rapor hazırlandı. Hazırlanan raporda dünyanın en önemli şehirlerinden biri olan İstanbul'un saltanat ve hilafet merkezi olduğu, saltanat ve hilafet merkezi olduğu halde sokak ve pazarların düzensizliği ele alınmıştır. Bu düzensizliğin yanı sıra imar gibi önemli konularda da yeterli seviyede değildi (Oktay, 2011, s. 20).

Avrupa şehirleri ve beledi hizmetleri ile karşılaştırmalar yapılmıştır. Süsleme, tez-

yîn[54], tevsi[55], tanzîf[56], tenvir – i esvak[57] ile son olarak ıslah – ı usûl – i ebniye[58] hizmetlerinin devlete yük olamayacak yönetim yapılarıyla yerine getirilmesi ihtiyacından söz edilmektedir (Oktay, 2011, s. 20 – 21).

Şehir meclisi mevcut görevleri ile meşguldü. Yeni belediye yapısı ve mevzuatı hazırlayacak ve uygulayabilecek Türk aydınlarının olmaması nedeniyle çoğunluğu yabancı devlet vatandaşları yani gayr – i Müslim tebaa ile İstanbul'da ikamet eden ve beledi işler konusunda bilgi sahibi olan tanınmış kişilerin komisyon oluşturması fikri kabul gördü (Oktay, 2011, s. 21; RA 1272 (Kasım – Aralık 1855), DUİT, nr. 37 – 1/1 – 44). Padişah tarafından da uygun bulunan öneri neticesinde 1856 yılında İrade – i Seniyye ile İntizâm – ı Şehir Komisyonu kurulmuş oldu (Oktay, 2011, s. 21).

Komisyon, yaklaşık bir buçuk yıllık çalışmanın sonucunda önemli sayılabilecek saptamalar gerçekleştirmiştir. Kurulması düşünülen belediyeye yönelik Bâb – ı Âli'ye sunulan tavsiyeler şu yöndeydi; kaldırım, kanalizasyon ve suyollarının yapılması, sokakların aydınlatılması, temizliği ve genişletilmesi, belediye işlerinin görülebilmesi için halktan vergi toplanması, muhasebe teşkilatı kurulması ve belediye kanunlarının uygulanması konusunda bir komisyon görevlendirilmesi, yeni sokak döşeme yöntemlerinin önerilmesi, yol güzergâhlarının belirlenmesi ve çöplerin düzenli bir şekilde toplanması, şehremanetine gelir sağlamak için hayvan ve arabalardan vergi alınması ile kaldırım masraflarına hane ve dükkân sahiplerinin katılımı gerçekleştirildi (Oktay, 2011, s. 21).

Komisyon, 1857 yılında dağılmadan hemen önce Nizamname – i Umumi adında bir nizamname hazırlamış ve Bâb – ı Âli'ye sunmuştur. Sunulan nizamnamede İstanbul için belediye teşkilatlanması modeli önerilmişti. Padişah tarafından da onaylanan nizamnamede, İstanbul'u on dört bölgeye ayırarak her bir bölgede ayrı belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştü. Ancak on dört dairede belediye teşkilatı oluşturmak pek mümkün değildi. Bu nedenle öncelikle dairelerin birinde pilot uygulama yapılması kararlaştırıldı. Pilot uygulama yapılması planlanan daire, Batı tarzı belediye yapılanmasından haberdar olan, gayr – i Müslimlerin yoğun olarak yaşadığı İstanbul'da belediye hizmetlerinin olmamasından en çok

[54] Donatma.
[55] Genişletme.
[56] Temizleme.
[57] Çarşı ve pazar yerlerinin aydınlatılması.
[58] Bina, inşa yöntemlerinin iyileştirilmesi.

şikâyet eden yabancıların yoğun bulunduğu, yüksek gelir düzeyine sahip olması, önemli binaların bulunması, İstanbul'un ticaret ve finans kurumlarına ev sahipliği yapması, şehrin Avrupa'ya açılan penceresi konumunda olmasından dolayı Galata – Beyoğlu bölgesi seçildi (Oktay, 2008, s. 137).

İntizam – ı Şehir Komisyonu, birçok projeyi uygulayamadı. Bunun yanı sıra asıl kuruluş amacı olan belediye teşkilatını bir bütün olarak ele alan kanun çalışmasını gerçekleştirememesi nedeniyle komisyon çalışmalarına son verildi. Yedi kişiden oluşan yeni bir komisyon oluşturuldu (Oktay, 2011, s. 22; Ergin, c. III s. 1297 – 1298).

Oluşturulan yeni komisyon, yedi maddeden oluşan belediye yapısının iyileştirilmesi konusunda bir rapor hazırladı. Komisyon, İstanbul'da belediye alanında gerçekleştirilecek reformun başarıya ulaşmasının ön şartı olarak yabancı devletlerin desteğinin alınmasını ön görüyordu. İlgili devletlerden temsilcilerin çalışmalara katılmasını belirtmişlerdi. Bununla beraber, şehrin temizlik, aydınlatma, kaldırım, yol ve su problemleri ile ilgili çözüm önerileri sunmuşlardır (Oktay, 2011, s. 22).

Bu tasarı süregelen yıllarda belediye teşkilatının temeli olarak kabul edilecek yönetim biçimini öngörüyordu. Kanun tasarısına göre, İstanbul'da şehremanetin yanı sıra şehir daha alt kademede bölgelere ayrılacaktı. Her bir bölgede ayrı bir belediye dairesi kurulacaktı. Böylece, şehremaneti, tüm şehri ilgilendiren hizmetleri yürütecek, belediye daireleri ise daha bölgesel hizmetlerden sorumlu olacaktı (Oktay, 2011, s. 22).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OSMANLI DEVLETİNDE MODERN BELEDİYECİLİĞİN KURUMSAL DÖNÜŞÜMÜ

3.1. ALTINCI DÂİRE – İ BELEDİYE

İstanbul'da yerel hizmetler alanında problemler yaşanmaya devam ediyordu. Problemlerin çözümüne yönelik girişimlerin oluşturduğu ortamda Osmanlı belediyesi kavramı şekillenmeye başlamıştı. Şehirlerde sadece yollara taş döşenmesi veya kaldırım yapılması artık yeterli görülmüyordu. Lağım ve su şebekesi gibi alt yapı yatırımlarının yürütülmesi ve bunu yürütecek hizmetin sorumluluğunu devamlı üstlenecek kurumsal yapılar oluşturulması fikri günden güne güç kazanıyordu (Oktay, 2011, s. 22).

Sanayi Devrimi'nin yaşanması ile birlikte Batı'daki kent dokusu kökten etkilendi. Devrim sonucunda Avrupa kentleri hızla büyüdü, artan nüfus ise kent hizmetlerinin önem kazanmasına vesile oldu. Osmanlı Devletinde ise Tanzimat ile beraber çağdaşlaşmaya doğru bir yöneliş vardı. Bu yöneliş Batı'daki benzer kent yönetimlerini gündeme getirdi. İstanbul'a Batı'daki başkentlere benzer bir görünüm verilmek isteniyordu ve bu istek bir dizi reformu gerekli kılmıştı (Toprak, 1993, s. 2).

16 Ağustos 1855 tarihinde Takvim – i Vekayi Meclis – i Ali – i Tanzimat'ta, İhtisap Nezareti'nin lağvedildiği, Dersaadet ve Bilâde – i Selâse'de şehremaneti unvanıyla bir memuriyet oluşturulmasına ve bir şehir meclisi kurulmasına karar verildiği yazıyordu. Kırım Savaşı'ndan sonra kısa aralıklarla iki nizamname çıkartılmıştı. Nizamnamelerden biri 28 Aralık 1857 tarihli Altıncı Daire – i Belediyye Nizamatı diğer ise 7 Haziran 1858 tarihli Devar – i Belediyyeden Altıncı Daire İtibar Olunan Beyoğlu ve Galata Dairesinin Nizam – ı Umumisi idi. Çıkartılan bu iki nizamname ile çağdaş belediyeciliğin temelleri atılıyordu (Toprak, 1993, s. 2).

İstanbul'da belediye reformu çalışmalarında önde gelen yaklaşım yerel hizmetlerin Avrupa'daki örnekleri gibi başkanlığı devlete ait olan halktan oluşan bir yönetime bırakılması fikriydi. Böylelikle hizmetler hazineye yük olmadan finanse edilebilecekti. Böyle bir ortamda, İhtisab Nezareti ve şehremâneti uygulamaları sonrasında yeni bir çözüm ileri sürülmüş oldu.

"Daire Belediyesi" yönetim tarzı hükmet tarafından uygulanabilir kabul edildi (Oktay, 2011, s. 23)

İstanbul'da 14 belediye dairesi kurulması planlanmıştı ancak yeni bir yönetim tarzının ilk kez uygulanıyor oluşu nedeniyle 14 belediyenin tümünün aynı anda kurulması pek uygun görülmedi. Pilot daire yönetimi benimsendi. Pilot uygulamanın yapılacağı daire olarak sosyal çeşitliliğinin en fazla, ticaret ve finans kurumlarının yoğun ve şehrin Avrupa'ya açılan penceresi konumunda olmasına dikkat edildi. Bu özelliklere uyan bölge şüphesiz Galata – Beyoğlu bölgesi idi. Galata – Beyoğlu bölgesi "Altıncı Daire" olarak belirlendi (Bayrakçı, 2011, 91). Resmi raporlarda yer alan bilgiye göre söz konusu seçimin gerekçesi olarak 1856 Islahat Fermanı'nın bölgenin gelirin yüksek olmasını, halkın çeşitli ülkelerde belediye tarzı yönetimleri görmüş olmasını ve önemli binaların bulunmasını belirtilmişti (Oktay, 2011, s. 23).

Yeni belediye dairesinin başkan ve meclisinin belirlenmesinde halkın seçimi ilke olarak kabul edilmişti ancak aniden fikir değişmiş ve böyle bir şeyin mümkün olmadığı düşünülmüştür. Başkanın devlet tarafından atanması ve meclisin devlet tarafından belirlenmesi kabul edilmiştir. Hazırlanan nizamname 1857 yılının sonunda yürürlüğe girmiş, nizamnamenin yürürlüğe girmesi ile "Altıncı Daire – i Belediye" kurulmuş oldu (Oktay, 2011, s. 24).

Altıncı Daire'nin isminin temeli Paris'te "sixièmearrondissement"[59] diye bilinen belediye biriminin kentin en etkin donanıma sahip bölgesi olmasından gelmektedir (Toprak, 1993, s. 2). Kurulan yeni dairenin başına Fransızca bildiği için Kamil Bey getirilmiştir. Kamil Bey'den sonra göreve gelenlerde Fransızca bilenler arasından padişah tarafından seçilmiş kişilerdi (Eryılmaz, 2011, s. 205).

Dairenin yönetim yapısında "müdür" ve "daire meclisi" adı ile iki organ oluşturuldu. Daire müdürü, memur statüsüne sahipti. Bâb – ı Âli'nin önerisi ve padişah onayı ile göreve atanırdı (Oktay, 2011, s. 24). Müdür atanacak kişiler, meclis üyeleri için belirlenen şartları taşıyanlar arasından atanırdı (Altıncı Dâire – i Belediye Nizamnamesi, Md. 3 ve Md. 7). Daire müdürünün görevi, daire meclisine başkanlık yapmak, meclis kararlarını uygulamak, meclis

[59] Altıncı bölge.

ile sadaret arasındaki ilişkiyi yürütmek, ita amirliği yapmak ve gerektiği zaman meclisi toplantıya çağırmak olarak sıralanabilir (Oktay, 2001, s. 160). 1857 Nizamnamesi ile Altıncı Daire'nin müdürünün adı reis olarak değiştirilmiştir. Hizmet karşılığında bir ücret almıyorlardı (Toprak, 1993, s. 3).

Daire meclisi, belediyenin karar organı idi. Meclis üyelerinin çoğunluğu yabancı uyruklulardan oluşturulmuştu (Ortaylı, 1978, s. 19). Yabancıların da belediye meclisinde görev alması, Osmanlı Devletinin haricinde başka bir ülkede uygulanmamıştır. Vakanüvis Ahmet Lütfi Efendi'nin belirttiğine göre Altıncı Daire'nin ilk teşkilinde göreve başlayan memur ve meclis üyelerinin içinde Müslüman ahaliden çok kimse olmamıştır (Aktepe, 2000).

Meclis, daire müdürü, yedi asil üye, dört müşavir statüsünde yabancı uyruklu üye, iki müdür muavini ve bir tercüman olmak üzere 15 üyeden oluşmaktaydı (Aktepe, 2000). Meclisin üye sayısı 1858 yılında "Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizâmı Umûmisi"nin 1. Bendi ile Daire – i Belediyye Meclisi üyesi ikisi reis vekili tayin edilmek üzere sekize çıkarılmıştır.

Dört müşavir korunmuştu. Meclisin diğer üyelerini bir başkâtip, bir sandık emini, iki mütercim, bir mühendis ve bir mimar oluşturuyordu. Böylece meclis reis ile birlikte yirmi kişiden oluşuyordu. Meclis üyelerinin hizmet süreleri ise üç yıldı. Herhangi bir ücret almıyorlardı (Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizamı Umumisi, s. 464). Diğer üyeler de Bâb – ı Âli'nin seçimi ve padişahın onayı ile göreve başlardı (Aktepe, 2000).

Meclise üye olabilmek için bazı şartların yerine getirilmesi gerekiyordu. Bu şartlar; daire sınırları içerisinde en az 100.000 kuruşluk emlak sahibi olmak, beledi işler konusunda bilgili olmak ve on yıldan beri İstanbul'da ikamet etmekti (Oktay, 2001, s. 160). Bu şartları taşıyanların içlerinden bazıları Bâb – ı Âli tarafından belirlenir, belirlenen kişiler padişahın onayı ile üyelik sıfatı kazanırdı. Meclis üyelerinin yarısının altı ayda bir, ilk seçilme sürecinde uygulanan yöntem ile yenilenmesi öngörülmüştü (Oktay, 2011, s. 25). Müşavirlerde asli üyeler gibi Bâb – ı Âli tarafından seçilip padişah tarafından göreve getiriliyordu. Müşavir üye olabilmek için de tıpkı asli üyelerde olduğu gibi bazı şartlar aranmaktaydı. Kendisinin veya yakın akrabalarından birisinin Altıncı Daire sınırları içerisinde en az 500.000 kuruş değerinde emlaka sahip olması ve en az 10 yıldır İstanbul'da ikamet etmesi gerekiyordu. Belediye

dairesinde çalışmakta olan birinci mimar, tabip ve mühendis de Daire – i Belediye Meclisi'ne müşavir olarak katılabilecekti (Altıncı Daire – i Belediyye Nizâmâtı, s. 460).

Daire meclisinin görevleri; daire temizliğinin sağlanması, terazi, kantar ve ölçü aletlerinin denetlenmesi, beledi faaliyetler ile ilgili ihalelerin gerçekleştirilmesi, tiyatro, lokanta, balo, meyhane, panayır, çarşı, mektep, kahvehane gibi yerlerin denetlenmesi, yeni yolların açılması ve mevcut yolların genişletilerek tamir edilmesi, lağım şebekesi kurulması, yolların sulanması, kaldırım inşası, suyollarının bakımı ve korunması, eski ve tehlikeli binaların korunması, gelir ve harcamaların denetimi, vergilerin tahsili, zorunlu ihtiyaç mallarından zahire satışının denetlenmesi olarak düzenlenmiştir (Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizâmı Umûmisi, Bnt. 53). 20 Nisan 1859 tarihli Sokaklara Daire Nizamname bu türden bir düzenleme idi.

Meclisin haftada iki defa toplanması öngörülmüştür. Müdür tarafından da toplantıya çağırılması imkânı tanınmıştır (Altıncı Dâire – i Belediye Nizâmâtı, Md. 7). Meclisteki kararlar gizli oylama ve çoğunluk yöntemi ile alınıyordu. Altıncı Daire'nin sosyal kompozisyonu nedeniyle meclis tutanakları Fransızca olarak da kaleme alınacaktı (Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizâmı Umûmisi, Bnt. 43). Bu nedenle dairede iki dilde de uzman olan memurlar istihdam ediliyordu. Daire müdürü de Fransızca bilenlerin arasından atanıyordu (Aktepe, 2000).

Altıncı Daire'nin alt örgütlenmesi bulunuyordu. Alt örgütlenmede müdür ve meclise karşı sorumlu iki müdür muavini bulunuyordu. Başkâtip ve kâtiplerden oluşan birim resmi yazışma ve evraklarla ilgili diğer işlerle ilgilenmekteydi. Müşavir statüsündeki üyeler arasında bulunan tabipler dairedeki halk sağlığı ile ilgili faaliyetlerden, mimar ve mühendisler mahalle haritalarının tanzimi ve dairenin inşa faaliyetlerinden, sandık emini ve emrindeki diğer görevliler mali işlerden sorumlu idi (Oktay, 2011, s. 26).

Altıncı Daire, Beyoğlu ve Galata bölgesinin siyasi, sosyal ve ekonomik önemi nedeniyle devlet tarafından özel statü ve imtiyazlara sahip oldu. Şehremaneti, nezaretlere bağlı iken Altıncı Daire, doğrudan sadrazama bağlıydı. Doğrudan sadrazama bağlı olmasının avantajı olarak karşılaştığı sorunları devletin en üst seviyesinin desteği ile kolay bir şekilde aşabildi. Altıncı Dâire – i Belediye Nizâmâtı'nın 9, 10, 11, 16 ve 19. maddelerinden

anlaşıldığı üzere daire sınırlarındaki imar yetkisi Ebniye – i Hassa Müdüriyeti'nden[60] alınarak Altıncı Daire'ye devredilmişti. Emlak vergisi tahsil yetkisinin verilmesi ise mali alandaki ayrıcalıklara örnek olarak gösterilebilir. Altıncı Daire birçok imtiyazlara sahipti ancak bu imtiyazlara rağmen birçok konu için Bâb – ı Âli'nin iznini gerektiren idari vesayet düzenlemeleri bulunmaktaydı. Bunlardan bir kaçına örnek vermek gerekirse, yeni vergiler ve memurların tayini, yıllık gelir ve harcama cetvellerinin denetlenmesidir (Altıncı Dâire – i Belediye Nizâmâtı, Md. 9, 10, 11, 16 ve 19).

Devletin üst düzeyde sağladığı imkânlar ve ekonomik olarak güçlü bir bölgede olması Altıncı Daire'nin güçlenmesinde etkili oldu. Yerel hizmetlerin başarısız olduğu bir zamanda öne çıkan daire, halktan olumlu yansımalar aldı. Arkasındaki önemli destek gücünü kullanmasını bilen daire yöneticileri başarılı hizmetler yürüttü. İlk iş olarak Beyoğlu ve Galata'nın haritasını düzenledi. Bu bölgedeki İslam mezarları hariç, defin yerleri şehir dışına ve Şişli'de tahsis edilmiş yere nakledildi. Tepebaşı ve Taksim'de olayların yoğun olduğu semt oluşu nedeniyle yaralıların tedavi edilebilmesi için Mecruhîn Hastanesi açıldı. Büyük Beyoğlu yangınından sonra kâgir inşaat özendirildi. Belediye konağı yapıldı (Toprak, 1993, s. 5).

Taksim'de bahçe yapılması ve yeni yolların açılması, bazı caddelerin petrol fenerleri ile aydınlatılması, dairede kadastro çalışmalarının yapılması, Karaköy'de yangın sonrası ortaya çıkan alanların yeniden planlanması ve imarı, sokakların temizliğinin sağlanması hizmetlerden bazılarıdır (Oktay, 2011, s. 27).

Daireye olağan dışı bazı gelirler tahsis edilmiş, ayrıcalıklı bir bütçeye sahip olmuştur. Bu ayrıcalık Cumhuriyet'e kadar sürmüştür. İlk belediye binası, ilk belediye mahkemesi, yabancı uyruklu müşavir meclis üyeleri burada karşımıza çıkmıştır. Bunlara rağmen burada bir yerel yönetim biriminden ziyade merkezi bir büro gibi çalışan kurum vardır (Ortaylı, 1990, s. 71).

Altıncı Daire – i Belediye'nin tahsil ettiği vergiler Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizamı Umumisi Bnt. 65 ve 66'da yer almıştır. Buna göre Alelâde Defterdeki Gelirler ve Fevkalâde Defterdeki Gelirler olarak ikiye ayrılmıştır. İlk defterdeki gelirler, umumun

[60] 4 Kasım 1831'de imparatorluk genelinde imar ve inşa faaliyetlerini yürütüp organize etmek üzere oluşturulmuş kurumdur.

yararlanması için konulan kandillerden dolayı hane ve dükkânlardan alınacak vergiler; patent vergisi; ölçü ve tartı aletlerinden alınacak vergiler; bina inşası için verilen ruhsatiye harçları; mukavelelerden alınacak vergiler; sokaklarda gerçekleştirilecek her türlü ıslahat faaliyeti masraflarının karşılanması için alınacak yıllık vergidir. İkinci defterdeki gelirler ise, padişah ve diğer kimseler tarafından verilecek çeşitli yardım ve hediyeler; dairenin borçlarının karşılanması için konulmuş olan vergiler ile Galata ve Beyoğlu'nda inşa olunacak yeni binalar ile yeni tarzda yapılacak lağımlar için hane ve dükkânlardan tahsil edilecek olan fevkalade vergilerdir (Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizamı Umumisi Bnt. 65 – 66). Verginin oranı mülk sahiplerinin emlak vergisinden ayrı olarak mülklerinin yıllık gelirinin en fazla %3 olabilecekti (Toprak, 1993, s. 6).

Bu kalemler daire gelirinin en büyük kısmını meydana getiriyordu. Altıncı Daire – i Belediye, hizmetlerin yürütülmesi için gerekli masrafları karşılamak üzere gelir tahsis eden ilk Türk yerel yönetim kuruluşu idi. Uzun süre bu özelliğini korumuştur (Es, 2008, s. 34).

Hükümetin denetimi altında ilk umumhaneler Altıncı Daire'de açıldı. Kırım Savaşı'ndan sonra Avrupalılar Osmanlı Devletine yoğun bir şekilde iskân ettiler. Bu iskânlar sonucunda "âlüftegân"ın[61] sürekli sağlık denetiminde bulunması gerekiyordu. Hükümet ve belediye uygun buldu ancak alınacak önlemlerin kişisel özgürlükleri tehdit edeceği gerekçesi ile sefaretlerce kapitülasyonlara aykırı olduğu dile getirilerek bir süreliğine engellendi. Fakat yöredeki doktorlardan Michel girişimde bulundu. Girişim sonucunda Altıncı Daire'de tıbbi heyetin oluşturulmasına ve hastane açılmasına karar verildi. Altıncı Daire – i Belediyye dâhilinde bulunan bazı hususi hanelerin hidemât – ı sıhhiyesine dair talimatname başlığı ile genelevler ve zührevi hastalıklar ile ilgili ilk mevzuat yayınlamış ve kabul edilmişti. Böylece zührevi haslıklar için Nisa Hastanesi kurulmuş oldu (Toprak, 1993, s. 6).

Gayrimüslimlerin yoğun olarak yaşadıkları Beyoğlu'ndaki Altıncı Daire – i Belediye 1913 yılına kadar varlığını sürdürebildi. Bu tarihten sonra daireler kapatıldı, belediye işleri İstanbul şehremaneti bünyesinde tek elde toplandı. Dairenin bazı zayıf noktaları vardı. Bu noktalar; belediyelerin mali güçlerinin sınırlı olması, karar organlarının kentin seçkinlerinden oluşması yani halktan temsilcilerin bulunmaması ve daha önceleri kent hizmetlerini yürüten vakıfların işlevini sürdürmesi nedeniyle hizmetlerde çakışmaların yaşanması idi.

[61] İffetsiz kadın.

Altıncı Daire – i Belediye, büyükşehir belediyesi olan şehremanetinin bir şubesi olarak kurulmuştu ancak şehremanetine bağlanmayıp doğrudan Bâb – ı Âli'ye bağlandı. Devlet, dairenin başarılı olması için bütün imkânları sağlıyor, kaynakların önemli kısmını daireye aktarıyordu. Amaç ise Avrupa tarzında bir belediyenin İstanbul'da işlerliğini göstermekti ancak ne yazık ki istenilen başarı sağlanamadı. Geri dönüş olmadığı için 1868 yılında "Dersaadet İdare – i Belediye Nizamnamesi" çıkartıldı. Nizamname ile şehremaneti kuvvetlendirilmeye çalışıldı (Eryılmaz, 2011, s. 205). Nizamname ile önceden kurulması kararlaştırılan 14 belediye dairesinin faaliyete geçirilmesi söz konusuydu ancak dairelerin çoğuna personel dahi tayin edilemedi (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 12).

Dersaadet İdare – i Belediye Nizamnamesi'ne göre İstanbul'da kurulması planlanan 14 belediye dairesi, ayrıcalığı olan Altıncı Daire – i Belediye gibi doğrudan hükümete bağlı olmayacak, şehremanetine bağlanacaktı. Belediyelerin kuruluşu istenilen şekilde hızlı olmadı çünkü Altıncı Daire – i Belediye'nin kuruluşu oldukça masraflı olmuştu. Altıncı Daire'den sonra kurulan belediye daireleri de gayrimüslimlerin çoğunlukta olduğu yerlerde, Adalar'da 7. Belediye Dairesi akabinde Tarabya Belediye Dairesi kuruldu. Yeniköy ve Beykoz Daireleri ile birlikte beş belediye dairesinin kuruluşu böylelikle tamamlanmış oldu. Dersaadet İdare – i Belediye Nizamnamesi'nin getirdiği en büyük yenilik her dairenin kendi meclisinin olması oldu. Meclislerin içerisinden seçilecek üç üye ve meclis başkanı İstanbul'un bütünü için kurulan Cemiyet – i Umumiye – i Belediye'ye gönderilecekti (Bayrakçı, 2011, s. 92).

On dört belediye dairesinin her birinde bir başkan ve bir daire meclisi bulunacaktı. Daire başkanları, Bâb – ı Âli tarafından tayin ediliyordu. Daire meclislerinin üyeleri halkın seçimi ile göreve başlayacaktı. Fakat 1868 Nizamnamesi'nden sonra da 1877 Dersaadet Belediye Kanunu'ndan sonra da daire meclisi üyeleri için seçimlerin yapılamadığı ve bu nedenle Cemiyet – i Umumiye – i Belediye'nin II. Meşrutiyet'e kadar toplanamadığı anlaşılmaktadır.[62]

Altıncı Daire'ye yargı hakkı konusunda daha fazla yetki tanınmıştır. Diğer belediye meclislerinin para cezası yetkileri vardı, bununla beraber Altıncı Daire'de benzeri bir durum söz konusu değildi (Ortaylı, 1974). Altıncı Daire'de aynı zamanda belediye dâhilinde imar ve kiralama davalarına mahsus olmak üzere Sulh Mahkemesi kurulmuştur. Mahkeme görevlileri,

[62] Bknz. https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=293960 Erişim Tarihi: 05.11.2019, Erişim Saat: 12.05

bir reis ile iki azadan oluşmaktaydı. Azalardan biri kâtiplik görevini de yerine getiriyordu (Ergin, 1995).

1868 Nizamnamesine göre şehremanetinin üç organı bulunmaktaydı. İlki şehremini, hükümet tarafından tayin edilirdi; ikincisi şehir meclisi, altı üyeden oluşuyordu ve hükümet seçiyordu, bugünkü belediye encümenine denk gelmektedir; üçüncüsü Cemiyet – i Umumiye – i Belediye, belediye dairelerinin başkanları ile daire meclislerinin kendi üyeleri arasından seçtikleri kişilerce meydana gelmekteydi. Şehremini başkanlığında şehremaneti ile birlikte çalışacaktı, bugünkü Büyükşehir Belediye Meclisi'ne denk gelmektedir.[63]

Dersaadet İdare – i Belediyye Nizamnamesi ile Altıncı Daire – i Belediye'nin konumu üzerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Dairenin sadaret makamına bağlı olan statüsüne son verildi ve şehremanetine bağlı bir belediye derecesine indirildi. Bu düzenleme ile maliye ve imar alanındaki imtiyazlı durumu sona erdi (Oktay, 2001, s. 164).

3.2. VİLAYET NİZAMNAMELERİ

Osmanlı, kuruluşundan 1800'lü yılların başına kadar gerek iç gerekse dış güçlere karşı başarılı olmuş, başarılı olduğu için de köklü değişikliklere ihtiyaç duymamıştır. Fakat 1800'lü yıllara geldiğimizde Osmanlı Devleti gerilemeye başlamıştır. Hem merkezi idarede hem de taşra yapılanmalarında bu gerileme kendini göstermiştir.

Merkezi idarede ve taşra yapılanmalarındaki sorunlar neticesinde II. Mahmut döneminde bu sorunları gidermek amacıyla özellikle taşra teşkilatında değişiklikler yapılmıştır (Gençoğlu, 2011, s. 29). Yerel yönetimleri güçlendirmek amacıyla muhtarlıklar oluşturulmuş, tımar sistemi ve divan teşkilatı kaldırılarak modern Avrupa'da uygulanan bakanlık sistemine geçilmiş ve merkezi yönetimi güçlendirmek için meclis ve komisyonlar kurulmuştur.

II. Mahmut döneminde yapılan yenilikler istenilen başarıyı sağlayamamıştır. Tanzimat'ın ilanıyla beraber eyaletlere yönelik yeni çalışmalar yapılmıştır. Fakat yapılan düzenlemeler yeterli olmamıştır. Düzenlemelerin yetersiz olması nedeniyle daha kapsamlı reformlara ihtiyaç duyulmuştur.

[63] Bknz. https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=293960 Erişim Tarihi: 05.11.2019, Erişim Saati: 12.50

İlk değişiklik 1840 – 1842 yıllarında yapılmıştır. Yapılan değişikliklerin ilk uygulama alanı 1840 yılında Rumeli, Anadolu ve Adalar'da muhassıllık teşkilatının Meclis – i Vâlâ – yı Ahkâm – ı Adliye de alınan bir karar neticesinde kurulması olmuştur. Yıllardır süregelen iltizam usulü kaldırılmış, sancak yönetiminden artık mütesellim değil muhassıllar sorumlu olmuştu. Muhassıllar aynı zamanda vergileri toplayacak ve hazineye gönderecekti.

Fakat istenilen fayda sağlanılamadı. Bunun üzerine 1842 yılında yeni değişiklikler yapılması için kararlar alınmıştır. Muhassıllık meclisleri kaldırılarak sancak ve köy arasında yeni bir idari birim olan "kaza"lar kurulmuştur (Çadırcı, 1989, s. 238). Kazaların idarecisi ise "kaza müdürü" olmuştur. Kaza idari biriminin kurulmasıyla idari bölüntü eyalet – sancak – kaza – köy şeklini almıştır (Torun, 2018, s 425). Kaza adlı idari birimin kurulma gerekçesi olarak dönemin padişahı olan Abdülmecid, yayımlanan bir Hatt – ı Hümâyûn'da muhassıllık uygulamasında beklenilen sonuçların alınamamasını işaret etmiştir (Çadırcı, 1997, s. 213). Düzenleme ile birlikte Müşirler'in[64] yetki ve sorumlulukları arttırılmış ve eyalet merkezlerine vali olarak atanmışlar, kaymakamların yanına "küçük meclis" akabinde de "sancak meclisi" denilen kurul verilmişti. Bu kurullar muhassıllık meclislerinin yerini almıştır.

1846 yılında yapılan düzenlemelerinin başlıca hedefinde eyalet dâhilindeki yönetim birimlerinin ve görev verilen yetkililerin görev tanımlamalarının netleştirilmesi ile işlerin kanunlara göre yapılma usulünün yerleştirilmek istenmesi vardı. Tensikat – ı Mülkiye[65] düzenlemeleri kapsamında mali düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemelerle beraber eyalet bünyesindeki sancakların, yönetim birimlerinin ve görev verilen yöneticilerin sorumluluklarının netleşmesi hedeflenmiştir. Buradaki amaç, ülkenin zenginleşmesi, halkın refah seviyesin arttırılmasıdır. Sosyal kalkınma planıdır denilebilir. Çünkü vergilerin hakkaniyet ile dağıtımının sağlanması, mülki düzenlemelerin yapılması, imar – ı mülk ve eğitimin yaygınlaştırılması üzerine kurulmuştur (Efe, 2009, s. 95).

Meclis – i Vala – yı Ahkâmı Adliye, meclislerin yapısını ve çalışmalarını belirleyen bir talimatname hazırladı. 1 Ocak 1849 tarihinde Abdülmecit'in onayı ile "Bu Def'a Saye – i Şevket – Vaye – Cenab – ı Mülk – Dari'den Tertib ve Teşkil Olmuş Olan Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat – ı Senniyedir" başlığı taşıyan talimatname yürürlüğe girdi. Osmanlı

[64] Emreden, işaret eden, bildiren. Mareşal.
[65] İmar Meclisleri, taşra temsilcilerinin başkente daveti gibi araştırma ve denetleme çalışmalarını, temettuat sayımlarını kapsayan politikadır.

Devletindeki tüm mülki idare sistemi ile ilgili düzenlemedir. Yönetmelik 9 bölüm ve 68 maddeden oluşmaktadır. Yönetmeliğe göre ülke toprakları eyalet, sancak, kaza ve köy olarak yönetim birimleri yeniden belirlenmiş, belirlenirken 1842'den bu yana yapılan değişiklikler de göz önünde tutulmuştur (Çadırcı, 1993, s. 5). Her sancakta bir sancak meclisi ve her eyalette bir eyalet meclisi kurulması kararlaştırılmıştır (Torun, 2018, s. 426). Nizamname ile eyalet meclislerinin yetki ve sorumlulukları belirlenirken ülkenin yönetiminden sorumlu tüm görevlilerin uymaları gereken kurallar, eğitim – öğretim, yargı, bayındırlık ve güvenlik konuları da ele alınmıştır (Çadırcı, 1985, s. 215 – 216).

Olumsuzlukların artması nedeniyle 28 Kasım 1852 tarihine gelindiğinde yeni bir düzenleme yapıldı. Düzenleme, güçlü valilerle eyaletlerdeki sorunlara son verileceği düşüncesi üzerine düzenlenmiştir. Bâb – ı Âli'ye bağlı bir memur durumuna düşen valilere, eski yetkilerinin iade edilmesi düşünülmüştür.

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı, gayr – i Müslimler açısından birçok yenilikler öngörüyordu. Bunlardan bir tanesi de yerel meclislerin yeniden yapılandırılması idi. Bu dönemde aynı zamanda ulusçu ayaklanmalar hız kazanmıştı. Batılı güçler bir yandan ulusçu ayaklanmaları desteklerken bir yandan imparatorluk üzerinde baskı kuruyordu. Siyasi sorunlar nedeniyle taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesine karar verildi (Torun, 2018, s. 427; Düstur, 1279, s. 352 – 365).

22 Eylül 1858 tarihinde, Fuat Paşa ile Sadrazam Ali Paşa "Vülat – ı İzam Mutasarrıfini Kiram ile Kaymakamların Vazaifini Şamil Talimat" ismiyle bir talimat yayınladılar. Amaç, kamu personellerindeki dağınıklığa çeki – düzen vermek ve Islahat Fermanı'nda belirtilen konuların uygulanmasını sağlamaktı. Talimat 46 maddeden oluşuyordu. İlk madde ülkenin idari yapılanması hakkındaydı. Ülke eyalet, liva, kaza ve köy olmak üzere dört idari birime ayrılmıştı. Eyaletlerden valiler, livalardan kaymakamlar ve kazalardan müdürler sorumluydu. Talimat metninden anlaşıldığı üzere bir eyalete bağlı olmayan livalarda bulunabiliyordu. Bu livaların mülki amirlerine ise mutasarrıf deniyordu (Kartal, 2013, s. 8).

Taşra yönetimini bir bütün olarak ele alma özelliğini taşıyan ilk düzenleme 1864 vilayet nizamnamesidir. Taşra yönetime işlev ve yapı bakımından önemli değişiklikler

getirilmişti (Kartal, 2014, s. 280). Mithat Paşa, Ahmet Cevdet Paşa ve Fuat Paşa'nın nizamnamenin hazırlanışında önemli katkıları bulunmaktadır. Bütün ülke genelinde uygulanma amacıyla çıkartılan nizamname, Osmanlı tarihinde Tuna Vilayeti Nizamnamesi olarak geçmektedir (Gençoğlu, 2011, s. 34).

Nizamname ile yapılan yenilikler; Osmanlı taşra idaresinin ismi eyaletken artık vilayet olmuştu. Bazı eyaletler birleştirildi, ilk defa daha önceden görev yapmamış kamu görevlileri taşralara atandı, Meclis – i Umum – i Vilayet[66] kurularak tek meclisli idari yapı iki meclisli bir yapıya dönüştürülmüştü. Nahiye kavramı eklenerek idari yönetim yeniden düzenlenmişti (Kartal, 2014, s. 287).

Nizamname ile ilk defa mahalle yönetimine ilişkin düzenlemeler getirilmişti. Buna göre; şehir ve kasabalarda en az 50 hane bir mahalle olacak, her mahallede her dini cemaat için birinci ve ikinci muhtar olmak üzere iki muhtarlı, en az üç en fazla on iki kişilik bir ihtiyar meclisinin kurulması sağlanmıştı (Palabıyık ve Atak, s. 334). Valilere verilen yetkiler genişletilmiş, 1864 öncesinin valisi devletin maaşlı memuru haline getirilmişti (Palabıyık ve Atak, s. 287).

1871 yılında yürürlüğe giren vilayet nizamnamesi ise, idari tarih açısından oldukça önemlidir. Sivil bürokrasinin gelişmesi, çağdaş bir yönetim sisteminin oluşması ve bürokrasinin bütün idari bölgelere yayılmasında etkili olmuştur. 1871 vilayet nizamnamesi ile her sancak ve kazada idare meclisleri, vilayetlerde de vilayet idare meclisi oluşturuldu. Vilayet Umum – i Meclisleri kurularak her livadan seçilen temsilcilerin merkezdeki valilerle bir araya gelerek sorunları tartışıp bu sorunlara yönelik kararlar alınması sağlandı (Ortaylı, 2008, s. 238).

1871 vilayet nizamnamesi ile Osmanlı Devleti, idari bakımdan 27 vilayet ve 123 sancağa bölünerek merkez liva mutasarrıf ve kaymakamlıkları kaldırıldı. Nahiye idareleri ise daha kapsamlı düzenlendi. Mülki memurların ise yetki ve sorumlulukları belirlendi (Gençoğlu, 2011, s. 35 - 36).

[66] Vilayet Genel Meclisi.

3.3. 1876 KANUNİ ESASİ VE YEREL YÖNETİMLER

10 Mayıs 1876 yılında ortaya çıkan talebe – i ulûm[67] Kanun – i Esasi'nin kabulüne ve I. Meşrutiyet döneminin başlamasına zemin oluşturmuştur. Kanun – i Esasi, İstanbul Konferansı'nda hazırlanmış, 23 Aralık 1876 tarihinde I. Meşrutiyet'in ilan edilmesini sağlamış, Osmanlı Devletinin Avrupa tarzında yaptığı ilk anayasa niteliği taşıyan kararlardır. Osmanlı Devletinin ilk anayasası olma özelliğini taşımaktadır. Fransa ve Belçika anayasalarından esinlenilmiştir. 119 maddeden oluşmaktadır. 108 – 112. maddeler merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisini ele almıştır. Böylece yerel yönetimler ilk defa anayasal bir metinde düzenlenmiştir (Kırışık ve Sezer, 2006, s. 8).

Kanun – i Esasi'nin 108. Maddesinde; "*Vilâyatın usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nızamı mahsus ile tâyin kılınacaktır*." ifadesi yer almaktadır. Bu ifadeden vilayet yönetiminin tevsi – i mezuniyet[68] ve tefrik – i vezaif[69] ilkelerine göre yönetileceği anlaşılmaktadır (Kili ve Gözübüyük, 2000, s. 54).

1876 Anayasası, yerel yönetim olarak İl Özel İdaresi ve Belediye İdaresi'ne yer vermiştir. Buna göre, iller yerinden yönetim ilkesine göre idare edilecek, belediye işleri ise seçimle iş başına gelecek olan belediye meclisleri tarafından yürütülecekti (Özmen, 2012, s. 172). 109. madde; "Vilayet ve leva ve kaza merkezlerinde olan idare meclisleriyle senede bir defa merkezi vilayette içtima eden Meclisi Umumi azasının sureti intihabı[70] bir kanunu mahsus ile tevsi[71] olunacaktır." Maddeye göre, ülkenin mülki idare birimleri olarak vilayet, liva ve kaza gösterilmiştir. Bu idari birimlerde seçimle oluşan idare meclislerinin ve yılda bir kez toplanan il genel meclisinin bulunduğu ifade edilmiştir (Kırışık ve Sezer, 2006, s. 8).

110. maddede, il genel meclislerinin görevlerini, 111. maddede ise dinsel yerinden yönetim kuruluşları olarak cemaat meclisleri ve bu meclislerim yetkileri düzenlenmiştir (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2006, s. 40).

112. maddeye gelindiğinde ise "Umuru belediye Dersaadet ve taşralarda bilintihap

[67] Öğrenci hareketi.
[68] Yetki genişliği.
[69] Görevlerin ayrılığı.
[70] Seçmek.
[71] Genişletme.

teşkil olunacak Devairi Belediye Meclisleri idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve azasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tayin kılınacaktır." hükmü yer almaktadır. Hükme göre belediye idaresi, İstanbul'da ve taşralarda seçimle oluşturulacak belediye meclisleri ile idare edilecektir. Bunların sureti teşkili ve görevleri ile meclis üyelerinin seçimine mahsus kanunla tayin olunacaktır (Kili ve Gözübüyük, 2000, s. 54).

Prens Sabahattin'e göre, dönemin âdem – i merkeziyetçi yönetim yapısı, 1876 Kanun – i Esasi'nin 108. maddesinde yer alan tevsii mezuniyet ve tefriki vezayıf kaidesinin üzerine kurulu bir yapıdır. Belediye hizmetleri merkezi hükümetin yetkilerini sınırlayacak ve devlet yönetimini tehlikeye sokacak bir unsur olarak görülmemiştir. Bu nedenle Fransız Anayasası'ndan esinlenerek hazırlanan 1876 Kanun – i Esasi'nin vilayetler ile ilgili bölümünde belediye başkanlarının yürütme gücü tarafından atanacağı ifadesi Fransız Anayasası'nda yer almasına rağmen kullanılmamıştır.

Merkezi yönetim tarafından karşılanan bazı hizmet ve sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesi ve belediye meclislerinin seçimle iş başına gelmesi merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Osmanlı Devleti için cesur bir adımdı (Özmen, 2012, s. 172). Fakat bu iki özelliğe bakılarak demokratik denilebilecek bir yapıya sahip olan 1876 anayasasında yerel yönetimlere tüzel kişilik hakkı tanınmamıştır.

3.4. 1877 DERSAADET BELEDİYE KANUNU İLE VİLAYETLER BELEDİYE KANUNU

I. Meşrutiyet ile birlikte belediyenin hukuki tohumları atılmış oldu. Osmanlı Parlamentosu, İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu, diğer iller için de Vilayetler Belediye Kanunu'nu yasa olarak kabul etti. İstanbul için ayrı bir kanun düzenlemesinin yapılma nedeni Osmanlı yönetiminin İstanbul'u diğer vilayetlerden farklı görmesiydi. Kabul edilen kanunlarla Osmanlı Devletinde belediyeler tüzel bir kişilik kazanmış oldu. Belediye meclisinin görevlerine ilişkin 3. maddede, belediye meclisinin belediye aleyhinde açılan davalarda taraf olduğu belirtilir (Ortaylı, 1990, s. 72).

I. Meşrutiyet döneminde kabul edilen 1876 Anayasası'nın 112. maddesinde belediye işlerinin, seçimle işbaşına gelecek belediye meclislerine gönderileceği hükme bağlanmıştı. Belediyelerin özel bir kanunla düzenleneceği ifade edilmişti. Ancak öngörülen belediye

örgütleri İstanbul'un bütün kentlerinde kurulamadı. Bunun üzerine, 1877'de toplanan ilk meşrutiyet meclisi Osmanlı Parlamentosu, belediyelerle ilgili ilk kez yasa kabul etti. Bu yasa "Dersaadet Belediye Kanunu" idi. Meşrutiyet yönetimi, Galata – Beyoğlu Belediyesi'nin ayrıcalıklarına son verdi. Altıncı Belediye Dairesi de diğer belediyeler gibi şehremanetine bağlandı. Kabul edilen bu kanunda da eskiden olduğu gibi belediye yönetimi şehreminliği ve belediye daireleri olmak üzere iki bölümden oluşmaktaydı (Eryılmaz, 2011, s. 206). Bu yasa ile İstanbul'daki belediye dairesi sayısı 14'den 20'ye çıkarılmış oldu (Keleş, 2012, s. 159).

Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu, Türkiye'de ilk belediye teşkilat kanunlarıdır. Bu kanunlar ile Osmanlı döneminde gerçek belediyeler ortaya çıkmış, kent büyüklüğüne göre belediye meclislerinin oluşturulması öngörülmüş, belediye meclisinin görevleri ve hukuksal konumu ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve belediyeler tüzel kişilik kazanmıştır. Meclisin görevi, belediye işlerinin görüşülüp karara bağlanması ve bütçeyi hazırlamaktı. Dönemin şartlarında ulusçuluk akımı güçlenmiş bu nedenle her üyeye Türkçe bilme zorunluluğu getirilmişti (Ortaylı, 1973, s. 20 – 21). Aday, seçilme hakkını elde edebilmek için Türkçe bilmek zorundaydı.

Belediyeye verilen görevler; nüfus sayımı, emlak tahriri (bu görevler günümüzde merkezi devlet tarafından yürütülmektedir), temizlik, hijyenik tedbirler alınması, bayındırlık hizmetleri, belediye gelirlerini toplamak, itfaiye görevleri, mezbaha ve okul açmak, belediye mallarının yönetimi, aydınlatma, imar işlerini düzenleme ve kontrol ile pazar ve alışveriş kontrolü yapmaktı (Ortaylı, 1990, s. 72).

İstanbul Şehremaneti'nin önceki yapısında değişiklik olmadı. Şehremanetinin organları şehremini, şehremaneti meclisi ve Cemiyet – i Umumiye – i Belediye idi. İşlevleri ise, şehremaneti, padişah tarafından tayin edilecekti ve aynı zamanda İstanbul'un valisi idi. Şehremaneti meclisi, üyelerden birinin doktor birinin de mühendis olması şartı ile padişah tarafından atanan altı kişi ve yine padişah tarafından atanan meclis başkanından oluşacaktı. Cemiyet – i Umumiye – i Belediye ise şehremini başkanlığında, şehremaneti meclisi ve bağlı belediye daireleri meclisleri başkanları ile söz konusu meclislerin üyeleri arasından seçecekleri ikişer üyeden oluşacaktı. Bu cemiyet mayıs ve ekim aylarında olmak üzere yılda

iki kez toplanacaktı.[72] Belediye dairelerinin organları başkan ve daire meclisi idi. Başkan, belediye meclis üyeleri arasından iki yıllık süre için merkez tarafından atanacaktı. Daire meclisi ise, üyeleri iki yıllığına halk tarafından seçilecek ve sayıları nüfus durumlarına göre 8 – 12 üyeden oluşacaktı. Her yıl altısı değişecek ve ücret almayacakları (Toprak, 1990, s. 76 – 77).

1855 – 1877 tarihleri İstanbul ve taşradaki belediyelerin ortaya çıkma ve kurulma dönemidir. 1877'den sonraki dönem ise belediyelerin hukuki bakımdan statülerinin belirginleştiği, tüzel kişilik kazandığı ve siyasi niteliklerinin oluştuğu dönemdir. 1877'de Dersaadet Belediye Kanunu ile ilk defa tek dereceli seçim esası getirilmişti. Gizli oy, açık sayım kabul edilmişti. Seçme ve seçilme hakkına sahip olmak için kanun gereği belirli bir emlak vergisi verme zorunluluğu vardı. Böyle bir kuralın olma nedeni, Avrupa ülkelerinde uygulanmasıdır. Zira belediye kurumu Avrupa ülkelerinden alındığı için bu kural da alınmış oldu. Seçmen olabilmek için bazı şartlar yerine getirmek gerekiyordu. Bu şartlar, cinayet suçundan mahkûm olmamak, Osmanlı vatandaşı olmak, ilgili belediye dairesinde oturmak, bölgede bulunan emlaki için yılda 100 kuruş vergi vermek, erkek olmak ve medeni haklara sahip olmak idi.[73]

Meclis üyeliğine seçilebilmek için de, bir yıl hapis cezası ile mahkûm edilmemiş olmak, Türkçe konuşabilmek, Osmanlı vatandaşı olmak, aklı yerinde olmak, belediye sınırları içerisinde hâkimlik memuriyetinde bulunmamak, 30 yaşını tamamlamış olmak, medeni haklara sahip olmak, geçici olarak hizmet – i ecnebiye imtiyazına haiz olmamak, bir kişinin hizmetkârlığında bulunmamak, ecnebi tabiiyeti iddiasında bulunmamak, yıllık 250 kuruş emlak vergisi vermek, şehremanetinde ve belediye dairelerinde müstahdem veya söz konusu kurumlarla müteahhitlik işleri içinde olmamak, erkek olmak ve müflis olmamak (Madde 40 – 41) şartlarını taşımak gerekiyordu.[74]

Dersaadet Belediye Kanunu, 1877 – 1878 Osmanlı – Rus Savaşı'nın ortaya çıkardığı sıkıntılar, savaşa bağlı olarak başkente yığılan muhacir kitlesi ve ekonomik durumun kötülüğü gibi olumsuzlukların yaşandığı bir ortamda yürürlüğe girdiği için uygulanamadı. Bir yandan da Meclis – i Mebusan süresiz tatil edildi. Meclisin tatil edilmesi ile halkın seçme ve seçilme

[72] Bknz. https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=293960 Erişim Tarihi: 15.12.2019, Erişim Saat: 22.10
[73] Bknz. https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=293960 Erişim Tarihi: 15.12.2019, Erişim Saat: 22.33
[74] Bknz. https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=293960 Erişim Tarihi: 15.12.2019, Erişim Saati: 23.05

hakkı elinden alınmış oldu. Belediye meclisleri için seçimler yapılamadı. Hükümet, belediye dairelerinin başına birer reis tayin ederek belediye işlerini yürütmeye çalıştı. Belediyecilik, yerinden yönetime dayalı özerk bir statü olarak ele alınmadı. Bayındırlık ve kent hizmetleri örgütü olarak düşünüldü. Ancak bu dönemde Osmanlı Devleti sıkıntılar içerisindeydi. Çok milletli etnik ve dini kimliği, savaşlar, ekonomik sıkıntılar, iç karışıklıklar, hasta adam olarak nitelenmesi, ayrılıkçı hareketler siyasi temsil ve özerklik esasına dayanan bir belediyeciliğin kurulması ve sürdürülmesini pek mümkün kılmamıştır. Osmanlı Devleti içte ve dışta ayakta kalmak için mücadele vermekteydi. Böyle bir ortamda Batılı anlamda bir belediyeciliğin bütün gereklerinin yerine getirilmesi kolay değildi.[75]

3.5. İSTANBUL'DA BELEDİYE DAİRELERİNİN OLUŞTURULMA SÜRECİ

Yukarıda ele alınan Dersaadet Belediye Kanunu'nun öngörmüş olduğu belediye yapısının oluşturabilmesi belediye meclis üye seçiminin gerçekleştirilmesine bağlıydı. Bu nedenle atılan ilk adım kanunun 43. maddesinin yerine getirilmesi oldu ve İntihap Encümenleri kuruldu (Oktay, 2011, s. 67).

Bu sırada Osmanlı Devleti ile Rusya savaş halindeydi. 93 Harbi olarak da geçen 1877 – 1878 Osmanlı – Rus Savaşı nedeniyle Balkanlardan çok sayıda göçmen İstanbul'a gelmişti. Bunun üzerine kurulu durumda olan İntihap Encümenleri, göçmenlerin iaşeleri ve iskânlarıyla ilgilenmek üzere görevlendirildi. Görevlendirme nedeniyle encümenler geçici de olsa farklı bir fonksiyon sahibi olmuşlardı ve meclis üye seçimi yeniden ertelenmek zorunda kalmıştı (Oktay, 2011, s. 67; 25 Mart 1294 (6 Nisan 1878), DUİT, nr. 37 – 1 / 1 – 26).

Seçimlerin ertelenmesi şehremanetini durdurmamış, kanunun hükümlerinin uygulanması konusunda çalışmalara başlanmış ve çalışmaları yürütmesi için bir komisyon oluşturulmuştur. Kanunun öngördüğü organizasyon yapısı dikkate alınarak şehremaneti ve belediye daireleri için kadro ve maaşların yer aldığı cetvel hazırlanmıştır. Cetvelin hazırlanmasının ardından şehremaneti ve 20 belediye dairesi maaşları için aylık 467.487 kuruşluk bir mali kaynağa ihtiyaç olduğu tespit edilmiştir. Yüksek miktarda maaş harcamasının söz konusu olması üzerine organizasyonun yapısı ve kadroların yeniden ele alınmasına karar verildi (Oktay, 2011, s. 67).

[75] Bknz. https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=293960 Erişim Tarihi: 15.12.2019, Erişim Saati: 23.24

Kadro çalışmalarının başlaması vilayet teşkilatı ile başladı. İstanbul'daki mevcut vilayet yönetiminde genel zabıtayla ilgili işler Zaptiye Nezareti'ne bırakılmıştır. Bunun haricindeki vilayet yönetimi ile ilgili görevler şehremaneti tarafından yürütülmekteydi. Şehremaneti merkezinde beledi işleri yürüten meclisin yanında ikinci bir meclis daha bulunmaktaydı. Bu meclis ise mülki işleri yürütüyordu. Bunların yanı sıra bir de kalemlerden oluşan bir yapı vardı (Oktay, 2011, s. 68).

Şehremanetine göre iki ayrı meclis işlerde karışıklığı yol açmakta ve gereksiz harcamalara neden olmaktaydı. Şûra – yı Devlet'in ise düşüncesi İstanbul'un Kanun – i Esasi gereği diğer vilayetlerden farkı olmadığını, şehremanetindeki meclisin, taşradaki vilayet idare meclisleri ile aynı fonksiyona sahip olduğu yönündeydi. Fakat yeni vilayet kanunu henüz yürürlüğe girmemişti. Eski kanuna göre ise vilayet idare meclisi üyelerinin belirlenebilmesi için seçim şarttı. Son kararı Şûra - yı Devlet vermiştir. Karara göre, yeni vilayet kanunu yürürlüğe girene kadar geçen süreçte şehremanetindeki iki meclis birleştirilecekti (Oktay, 2011, s. 68; 25 Mart 1294 (6 Nisan 1878), DUİT, nr. 37 – 1 / 1 – 26). İki meclisin birleştirilmesiyle birlikte maaş harcamalarında 113.388 kuruş gibi önemli bir miktarda tasarruf sağlandı (Oktay, 2011, s. 68; 15 Mart 1294 (27 Mart 1877), DUİT, nr. 37 – 1 / 1 – 27).

Mevcut olan 6 belediye dairesinin[76] aylık 117.55 kuruş tutan maaşları dairenin kendi giderlerinden karşılanıyordu. Kadro çalışmaları sonucunda kaldırılmış olan mülki meclis ile mevcut dairelerin maaş harcamalarının toplamı 467.487 kuruştan çıkarıldığında, şehremanetinin kendi gelirinden yapacağı harcama aylık 236.644 kuruş gibi daha düşük bir düzeye düşmüştü (Oktay, 2011, s. 69).

Şehremanetinin yeni kurumsal yapısı hakkında oluşturulan komisyon raporunu inceleyen Şûra – yı Devlet, incelemeleri sonucunda rapora onay verdi. Sınırlı değişikliklere uğrayan Meclis – i Vükelâ'da kabul edildi ve uygulamaya konuldu. Meclis – i Vükelâ aldığı kararda İstanbul'un gerek belediye hizmetleri gerekse bayındırlık bakımdan içinde bulunduğu olumsuz durumu belediye daireleri ile aşabileceğini savunmaktaydı. Meclis – i Vükelâ, mali sıkıntılar içinde belediyelerin şehir içerisinde oluşturacağı düzen ve kontrolün sonucunda gelirlerin artacağını ve artan bu gelirlerle ek ödenek ihtiyacının zaman içerisinde

[76] Beyoğlu, Kadıköy, Beykoz, Tarabya, Adalar ve Yeniköy.

kendiliğinden karşılanabileceğini düşünmekteydi. Ayrıca alternatif olarak personel maaşlarının karşılanmasında eğer belediye gelirleri yetersiz kalırsa hazineye başvurmak yerine kadro düzenlemesine gidilmesini önermiştir (Oktay, 2011, s. 69; DUİT, nr. 37 – 1 / 1 – 26).

Şehremaneti, içyapısını Dersaadet Belediye Kanunu'na uygun hale getirmek için çaba harcamaktaydı fakat seçimler hala yapılamamış bu nedenle belediye meclisleri kurulamamıştı. Beledi alanda var olan bu boşluk birçok alandaki yerel hizmetleri aksatmaktaydı. Geçici bir çözüm yolu bulundu. Buna göre belediyelerden kurulu durumda olanların mühendis, muhasebeci ve tahrirat kâtibi gibi memurları şehremanetinde bir odada çalışacaklardı. Böylelikle belli fonksiyonlar merkezden yerine getirilecekti (Oktay, 2011, s. 70).

1877 yılına gelindiğinde İstanbul'da var olan belediye problemlerine çözüm bulmak amacıyla bir komisyon oluşturuldu. Yaklaşık 2 yıl süren çalışmalar sonucunda ne yazık ki somut bir başarı elde edilememişti (Oktay, 2011, s. 70; Ergin, c. III. s. 1413).

Şehremaneti bütçesinin onaylanması sürecinde yaşanan gelişmeler 1880 yılında İstanbul için yeni bir belediye yapısının oluşmasına neden oldu. Dersaadet Belediye Kanunu'nun 36. maddesi gereğince şehremanetinin bütçesi ve yıllık muhasebe cetvellerinin incelenerek onaylanması Cemiyet – i Umumiye – i Belediye'nin göreviydi fakat Cemiyet – i Umumiye – i Belediye açılma fırsatı bulamamıştı. Bunun sonucunda bu görevi Şûra – yı Devlet üstlenmişti (Oktay, 2011, s. 70).

1880 yılında, Islahat – ı Maliye Komisyonu[77] tarafından şehremanetinde hazırlanan bütçe, personel ve yıllık muhasebe cetvelleri Şûra – yı Devlet'e gönderildi. İncelemeler sırasında Tensik – i Maaş Kanunu yürürlüğe girdi. Kanun, şehremanetinin personel sayısı ve maaşları üzerinde değişikliğe gidilmesini zorunlu kıldı. Kanunun verdiği diğer kararlar şunlardı; *"...Adalar'ın yirmi belediye dairesi içinden çıkarılarak kaza yönetimi biçimine dönüştürülmesi, Tahsil – i Emval Kanunu gereği Dersaadet vergilerinin belediye dairelerince tahsil edilmesi zorunluluğu ve Haseki Nisa Hastanesi'nin iyileştirme harcamalarının*

[77] Osmanlı Devletinde Batılı devletlerin baskıları sonucunda oluşturulan, ülkedeki ekonomik krizi nedenlerinin araştırılması ve mali yönetimin anahtarı olan gelir ve gider politikalarında ilkeler belirlemek üzere faaliyet geçirilen komisyon.

Şehremaneti bütçesinden karşılanması yönündeki Padişah iradesi nedeniyle görüşmelere geçilmeyerek bütçenin yeniden düzenlemesi..." (Oktay, 2011, s. 70).

Bütçeyi yeniden düzenlemek için kurulan komisyon hazırlamış olduğu raporda, Tahsil – i Emval Kanunu'nun Dersaadet vergisinin tahsilini ve emlak kayıtlarının tutulması görevlerini belediyelere verdiği, bu durumda mevcut kayıt dairelerinin belediyelere devredilmesi gerektiği sonucuna varmıştır. Devir işlemlerinin yapılabilmesi için emlak kayıtlarının belediye dairelerine göre yeniden düzenlenmesi gerekmekteydi. Komisyonun yapmış olduğu değerlendirmede tahsil dairesi sınırlarının belediye dairesi olarak kabul edilmesi durumunda bu tarz harcamalara gerek olmadığı ve belediyelerin sayılarının azalmasına paralel olarak tasarruf yapılacağı görüşleri öne sürüldü (Oktay, 2011, s. 72).

Komisyonun öne sürmüş olduğu düşünce içerik olarak incelendiğinde belediye daire sayısının 10'a düşürüldüğü görülmektedir. Sayıları 13 olan tahsil dairelerinden de emlak sayısı ve alan olarak küçük olan üçü diğerlerine dâhil edilmiştir. Böylece emlak tahsil dairelerinin sayısı da 10'a düşürülmüştür. Buradan belediye daireleriyle eşitlik sağlandığı sonucuna ulaşılabilir (Oktay, 2011, s. 72).

Adalar, Makriköy ve Ayastefanos, şehremaneti sınırları dışarısında bırakılmış, belediye görevleri ise kaimmakamlıklara devredilmiştir. Sunulan bu öneri Şûra – yı Devlet tarafından da benimsenmişti. Gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla birlikte 29 Mayıs 1880 tarihli padişahın emri ile yürürlüğe konuldu (Oktay, 2011, s. 72). Bu yönetim yapısı 28 yıl boyunca İstanbul'da uygulanmıştır.

3.6. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ YEREL YÖNETİMLER

II. Meşrutiyet, 23 Temmuz 1908'de yeniden ilan edilmesiyle 11 Nisan 1920'de Mebuslar Meclisi'nin Sultan Vahdettin tarafından tasfiye edilmesine kadar geçen dönemdir.

1877 – 1878 Osmanlı – Rus Savaşı'nın (93 Harbi) gerekçe gösterilmesiyle kapatılan Meclis – i Mebusan'ın tekrar açılması için bazı girişimlerde bulunulmuştur. Bununla birlikte II. Meşrutiyet'in yeniden ilan edilmesiyle özellikle İstanbul'daki belediyeler için yeni bir dönemin başlangıcı oldu.

II. Meşrutiyet'in ilan edilmesiyle birlikte uzun zamandır yapılması planlanan fakat gerçekleştirilemeyen belediye seçimleri yapılmış ve özerk bir belediye kurulmaya çalışılmıştır. Böyle bir girişim iktidarda olan devletçi ve merkeziyetçi bir düşünce yapısıyla hareket eden İttihat ve Terakki Partisi tarafından pek hoş karşılanmamıştır (Ortaylı, 2000, s. 169). Durumun İttihatçılar tarafından hoş karşılanmamasının sebebi olarak, idari özerkliğin devletin parçalanmasına neden olabileceği bir tercih olarak görülmesi söylenebilir.

İstanbul'da ilk defa gerçekleştirmiş olan belediye seçimlerinin sonucunda 20 belediye kurulmuş ve belediye daire meclisleri açılmıştır (Oktay, 2008, s. 141).

Dersaadet Belediye Kanunu nispeten daha özerk bir yapı öngörmekteydi. Bu nedenle 1912 yılında değişik yapılmış, daireler kaldırılmış ve yerlerine dokuz şube kurulmuştur. Şubelerin başına ise birer memur atanmıştır (Eryılmaz, 2002, s. 12). Şehremaneti meclisi ve daire meclisleri kaldırılmasıyla tüzel kişiliğe sahip olan daireler de ortadan kalkmıştır. Yerlerine belediye encümeni kurulmuştur (Gözübüyük, 1964, s. 62). Cemiyet – i Umumiye – i Belediye'nin yapısı merkeziyetçi bir yapı olarak değiştirilmeye çalışılmıştır (Ortaylı, 2000, s. 169).

Dersaadet Belediye Kanunu'nun öngörmüş olduğu belediye yapısının uygulanması beraberinde beklenmeyen sorunların ortaya çıkmasına neden oldu. Kanun gereği belediye dairelerine şehremaneti karşısında idari ve mali açıdan daha özerk bir statü tanınmıştı fakat koordinasyon sağlanamamış bu nedenle İstanbul'daki belediyelerin her biri birbirinden bağımsız hareket eden birimlere dönüşmüştür. Cemiyet – i Umumiye – i Belediye'den belediyeler arası koordinasyonu sağlanması bekleniyordu ancak şehremaneti ile belediye daireleri ve belediye dairelerinin kendi aralarındaki anlaşmazlıklar nedeniyle bu görevini yerine getiremiyordu (Oktay, 2008, s. 141 – 142).

Belediyeler arasındaki bu anlaşmazlıklar İstanbul'daki belediye hizmetlerini olumsuz anlamda etkilemekteydi. Bu anlaşmazlıkları ortadan kaldırmak için 1912 yılında dönemin şehremini olan Cemil Paşa'dan bir kanun tasarısı hazırlaması istendi. Cemil Paşa'nın hazırladığı tasarı "Dersaadet Teşkilat – ı Belediyesi Hakkında Kanun – ı Muvakkat" adı ile yayımlandı.

1912 yılında şehremanetinin gelirleri ile ilgili "İstanbul Şehrinin Rüsum – ı Belediyesi Hakkında Kanûn – ı Muvakkat" adını taşıyan bir kanun çıkarıldı (Oktay, 2008, s. 142; Düstur, II/4: 442 – 446). Bu düzenleme, belediye gelirleriyle ilgili ilk özel kanun olma niteliğine sahipti. Kanun ile birlikte gelirler düzenlenmiş ve gelirlerin önemli bir kısmı kanuna dayalı hale getirilmiştir.

Osmanlı Devletinde yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinden sonra başlamıştır. Çok geniş kapsamlı olmayan bu çalışmalar yalnızca kurumsal anlamda bazı teşkilatların kurulmasıyla ve bazı yasaların çıkartılmasıyla sınırlı kalmıştır.

Yerel yönetim ve merkezi yönetim ayrımının bulunmadığı bu dönemde yerel yönetimler tamamen merkezi idare içinde düşünülmüştür. Bu nedenle ilk zamanlarda şehremini yürütmenin içerisinde yer almıştır. Bu sebeple Osmanlı Devletinde yerel yönetimler için şehremaneti de dâhil olmak üzere güvenlik, yargısal ve yerel yetkileri olan kendine özgü bir yapı yorumu yapılabilir (Karaaslan, 2007, s. 116).

II. Meşrutiyet'in ilanıyla Anayasa yeniden yürürlüğe konmuştur. Anayasanın yürürlüğe girince hükümet tarafından meclise il özel idareleri ile ilgili yeni bir kanun tasarısı sunmuştur. Bunun için özel bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonda illerin idaresinin "merkeziyet", "âdem – i merkeziyet" veya "tevsii mezuniyet"[78] ilkelerinden hangisinin uygulanacağı ile ilgili uzun tartışmalar yaşanmıştır. Tasarı, Balkan Savaşı sırasında meclisin tatil edilmesi nedeniyle kanunlaşamamıştır (Gözübüyük, 1964, s. 28).

Komisyon, Kanun – i Esasi'nin 108. maddesinde yer alan tevsii mezuniyet ilkesi "merkezin taşradaki memurlarına, merkezin icrai karar alma yetkisinin bir kısmının tevdi edilmesi" şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca merkeziyet usulünün bir uygulama derecesi olarak görülmüştür (Yayla, 1982, s. 92 – 93). Komisyon, "tefriki vezaif"i[79] âdem – i merkeziyet olarak algılamıştır. Tefriki vezaifin aşırı şekilde uygulanması durumda "siyasal âdem – i merkeziyet"e geçileceği yorumunda bulunulmuştur (Yayla, 1982, s. 96).

Görüşmelerin neticesinde hükümet, bazı değişiklikler yapmak suretiyle "İdare – i Umumiye – i Vilayât Kanun – ı Muvakkatı" adı ile 13 Mart 1913 yılında yürürlüğe koymuş-

[78] Yetki genişliği.
[79] Görevler ayrılığı.

tur (Gözübüyük, 1964, s. 28 – 29).

II. Meşrutiyet sonrası dönemde göreve gelen Şehreminlerin çoğu beledî konularda tecrübesizdi ve Şehreminler sık sık değişmekteydi. Bu değişmeler ise kurum ve hizmetler üzerinde olumsuz etkiler yaratıyordu. Tüm bunların yanı sıra düşük gelir düzeyi faaliyetler üzerinde olumsuz etki oluşturmaktaydı. Personeller nitelik bakımından yetersizdi. Sınırlı sayıda olan uzman personeller ise I. Dünya Savaşı nedeniyle silahaltına alınmıştı. İdarî süreçler ve hizmetler konusunda getirilmiş olan standartlar istenilen şekilde uygulamaya yansımamıştı (Oktay, 2008, s. 143). Bütün bunlar dönemin belli başlı problemleri olarak karşıma çıkmaktadır.

3.7. 1912 DERSAADET TEŞKİLAT – I BELEDİYESİ HAKKINDA KANUN – I MUVAKKAT

Cemil Paşa, 21 Ağustos 1912 tarihinde şehremini olmuştur. Şehreminliği döneminde yapmış olduğu en önemli icraatlardan biri belediye organizasyonunu yeniden yapılandırarak İstanbul'daki çok başlılığa son vermektir (Oktay, 2011, s. 113).

Romanya, Almanya, İngiltere ve Fransa'daki belediye kanunlarını incelemekle işe başlayan Cemil Paşa, araştırdığı ülkelerin şehirlerinde tek bir belediye yönetiminin bulunduğu ve ihtiyaca göre bağlı şubelerin oluşturulduğu sonucuna varmıştır. İstanbul'da ise durum tam tersiydi. Bağımsız birimler halinde örgütlenmiş birçok belediye birimi bulunmaktaydı. Dersaâdet Belediye Kanunu hazırlanırken büyük ölçüde yararlanılan Paris Belediye Kanunu'nda sadece nüfus ve nikâh işlemlerini yürüten idari şubelerin İstanbul için bağımsız belediyelere dönüştürülmesi Cemil Paşa tarafından eleştirilmişti (Oktay, 2011, s. 113).

Başkent ile ilgili 30 Aralık 1912 tarihinde 9 maddeden oluşan Dersaâdet Teşkilât – ı Belediyyesi Hakkında Kânun – ı Muvakkat ismiyle bir muvakkat yayınlanmıştır. Muvakkatın yayımlanma nedeni 5 Ekim 1877 tarihli Dersaâdet Belediye Kanunu'nda bazı değişikliklerin yapılmasıydı (Özgül ve Kartal, 2019, s. 160).

Kanun gerekçesi üç ana noktada toplanmaktaydı. Bunlar; Memâlik – i Mütemeddine uygulamaları, harcamalardan sağlanacak tasarruf ve Devlet – i Âliye merkezinin layık olduğu hizmetlere kavuşma gerekliliğiydi (Oktay, 2011, s. 115).

Cemil Paşa'nın hazırladığı kanunda öngörülen yapının üç temel ayağı bulunmaktadır. Bunlar; Cemiyet – i Umumiye – i Belediye, şehremâneti ve bağlı şubelerdi. Kanunda Cemiyet – i Umumiye – i Belediye'nin sahip olduğu fonksiyonlar korunmuş, üyelik yapısında değişikliğe gidilmiş, daire müdürü ve meclis üyeleriyle olan organik bağlantısına son verilmiştir. Kanuna göre cemiyet, doğrudan seçim sonucu her belediye şubesinden altışar üyenin katılımıyla oluşacaktı (Oktay, 2011, s. 114).

İstanbul'un sınırları Rumeli ve Anadolu fenerleri hariç olmak üzere 1877 Dersaâdet Belediye Kanunu'nda belirtildiği gibi olacaktı. İstanbul, şehremaneti adı altında tek bir belediye dairesi olup belirlenmiş olan sınırlar dâhilinde yer alan mahalleler 9 idari şubeye ayrılacaktı (Özgül ve Kartal, 2019, s. 160).

Maliye ve Evkaf nezaretlerinin örneklerinden yola çıkılarak şehremanetinin merkez yapılanmasında birim yöneticilerinin katılımıyla bir encümen oluşturulması düşünülmüştür. Encümenin kurulmasıyla Emanet Meclisleri, işlevsiz hale düştüğü ileri sürülerek kaldırılacak böylece harcamalarda tasarruf sağlanacağı tahmin edilmiştir (Oktay, 2011, s. 114).

Kent yönetiminin, şehremini ve 2 muavin riyasetinde olacağı kanunun 4. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeyle belediye işlerinin daha hızlı bir şekilde yapılacağı hedeflenmiştir. Bir diğer husus ise Meclis – i Emanet ve Meclis – i Belediye yerine Cemiyet – i Umumiye – i Belediye oluşturulmasıdır. Buna göre, görev sürevleri 3 yıl olmak şartıyla halk tarafından her şube için 6'şar üyeseçilecekti. 9 şube için seçilmiş olan 54 üye ile Cemiyet – i Umumiye – i Belediye oluşturulacaktı. Cemiyet, yapılacak işleri görüşüp karara bağlayabilecekti. Bu uygulama ile âdem – i merkeziyetçi sistemden merkezi yönetim sistemine geçiş gerçekleştirilmiştir. Bununla beraber açıkta kalan memurlar için bir düzenleme yapılmıştı. Kanun – ı Muvakkat'ın 7. maddesiyle açıkta kalan memurların mağdur edilmemesi ve uygun görevlere tayin edilmesi, süreç boyunca tam maaş verilmesi teminat altına alınmıştı (Kara, 2015, s. 37).

Belirtilen genel kurul üyelerinden herhangi birinin vefatı veya istifası üzerine en çok oy alanlardan başlanarak yerlerine yenileri atanacaktı. Oyların eşit olması durumunda ise azalar kura ile belirlenecekti (Özgül ve Kartal, 2019, s. 160).

Belediye daireleri bir idari şube olarak yapılandırılacaktı. Müdürlerin göreve gelmesi ise atama yöntemi ile olacaktı. Cemiyet – i Umumiye – i Belediye'nin belediye şubelerinden seçilen üyelerden oluşması ve şubeleri ilgilendiren konularda karar alması gerekçe gösterilerek işlevsiz hale gelmiş olan belediye meclislerinin de kaldırılması düşünülmüştür. Yeni yapılanmada belediye şubelerinin ikisi İstanbul, biri Beyoğlu ve Galata, diğeri Rumelikavağı ve Anadolukavağı, diğer ikisi de Kadıköy ve Üsküdar bölgelerini kapsamaktadır (Oktay, 2011, s. 115).

Zabıta işleri konusunda söz konusu hizmetin Eminiyet – i Umumiye Müdüriyeti'ne bırakılması yönünde düzenleme yapılmıştır. Belediye müfettiş ve çavuşlarının 300 civarı olan sayısı, şehreminine göre yetersizdi. Sayının arttırılma imkânının olmaması üzerine polislere devredilmiştir. Buna göre 3 bine yakın zabıta memuru hizmet verecekti. İleri sürülen diğer gerekçeler ise belediye çavuşlarının esnafları denetlerken gerçekleştirdikleri suistimaller ve mevzuata aykırı davrananlar için sürekli olarak polisten yardım istemeleriydi (Oktay, 2011, s. 115).

Muvakkat, Dersaâdet Belediye Kanunu'nda bazı değişikliklere neden olmuştur. Bu değişikliklerde öne çıkan iki nokta vardır. Bunlardan ilki, belediye dairelerinin şubeye dönüştürülerek sayılarının 20'den 9'a indirilmesi, diğeri ise Cemiyet – i Umumiye – i Belediye'nin üyelik sisteminde değişikliğe gidilerek doğrudan halkın seçtiği bir modelin getirilmesi ve belediye yapısı içinde şehremanetinin güçlendirilmesiydi (Oktay, 2011, s. 122).

Muvakkat'ın Dersaâdet Belediye Kanunu ile arasındaki en büyük fark olarak Dersaâdet Belediye Kanunu'na göre dairelerin şehremanetinden bağımsız ve tüm tüzel haklara sahip olması gösterilebilir. Muvakkat'da ise bu tüzel haklar şehremanetine devrolunmuş, daireler doğrudan merkezi yönetim anlayışı ile şehremanetine bağlanmıştır (Kara, 2015, s. 37).

3.8. 1913 İDARE – İ UMUMİYE – İ VİLÂYÂT KANUN – I MUVAKKATI

Öncelikle İdare – i Umumiye – i Vilâyât Kanun – ı Muvakkatı'nın hazırlanış süreci hakkında bilgi vermek yerinde olacaktır. 1876 yılında Kanun – i Esasi'nin ilanıyla birlikte Osmanlı Devletinde I. Meşrutiyet adı verilen dönem başlamıştır. Kanun – i Esasi, Osmanlı Devletinin ilk Anayasası olma özelliğini taşımaktadır. Anayasa'ya göre yapılan seçimlerin

sonucu olarak 1877 yılında Meclis – i Umumi toplanmıştı. 1877 – 1878 Osmanlı – Rus Savaşı'nın (93 Harbi) başlamasıyla II. Abdülhamit, meclisi süresiz olarak tatil etmiş böylece I. Meşrutiyet dönemi çok kısa sürerek bitmiştir (Tuncer, s. 582).

Her dönemde olduğu gibi bu dönemde de siyasal yaşamdaki sorunlar taşrayı etkilemiştir. Anayasa'nın 108. maddesinde yer alan "*Vilayetlerin usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses"* olduğu ibaresi ile birlikte taşra idaresinde "yetki genişliği ve görevler ayrılığı" ilkesi yer almıştır. Kanun – i Esasi'nin aynı maddesinde taşra idarelerinin derecelerinin, meclislerinin oluşturulması özel nizamnamelerle düzenlenecek olması ifade edilmiştir (Kaştan, 2016, s. 83). 1877 yılında "*Vilayetler Kanun Tasarısı"* adıyla mecliste görüşülmüştür. Kabul edilmesinin ardından II. Abdülhamit tasarıyı veto etmiş daha sonra da meclisi kapatmıştır (Sanal, 1998, s. 174).

24 Temmuz 1908 yılına gelindiğinde Osmanlı Devleti, Kanun – i Esasi'yi yeniden yürürlüğe koymuş, böylece II. Meşrutiyet dönemi başlamıştı. Toprak kaybetme I. Meşrutiyet'te olduğu gibi II. Meşrutiyet'te de devam etmekteydi. Osmanlı Devleti artık dağılma süreci içerisindeydi. Bir taraftan merkezi otoriteyi ve ülke birliğini korumaya çalışıyor, bir taraftan vilayetlerde yerel yönetimleri güçlendirerek ayrılıkçı eğilimleri önlemek üzere taşra yönetimine ilişkin yeni düzenlemeler yapma ihtiyacı hissediyordu (Sencer, 1984, s. 68).

Kanun – i Esasi'nin hükümleri doğrultusunda Şûra – yı Devlet özel bir komisyon kurmuştur. Vilayetlerden gerekli görüşler alınmış bunların değerlendirilmesi sonucunda kanun tasarısı hazırlanmıştır. Kanun tasarısı ile ilgili gerekli görüşmelerin yapılmasının ardından Meclis – i Mebusan'a sunulmuştur. Meclis – i Mebusan, kanun tasarısının incelenmesi ve değerlendirilmesi için Encümen – i Mahsusa adında bir komisyon oluşturmuştur. Kanun tasarısı, inceleme sonucunda Meclis Genel Kurulu'na gönderilmiştir (Tuncer, s. 583).

Bu sırada Balkan Savaşları çıkmıştır. Balkan Savaşlarının çıkması üzerine kanun tasarı halinde kalmıştır. Balkan Savaşları bittikten sonra yeni hükümet, kanun tasarısını meclisten almış ve bazı değişiklikler yapmıştır. 1913 yılında meclis kapalı olduğu için daha

sonra onaylatmak üzere İdare – i Umumiye – i Vilâyât Kanun – ı Muvakkatı adıyla geçici bir kanun olarak yürürlüğe konmuştur (Tuncer, 583).

1913 tarihli İdare – i Umumiye – i Vilâyât Kanun – ı Muvakkatı iki bölümden oluşmaktadır. Bunlar İdare – i Umumiye Vilayet ve İdare – i Hususiye – i Vilayet'tir. İdare – i Vilayet kısmı ise kendi içerisinde üç bölüme ayrılmaktadır. Birinci bölüm 1 – 19. maddeleri içermektedir, vilayetle ilgili genel hükümlerden bahsedilmiştir. İkinci bölüm 20 – 60. maddeleri içermektedir, mülki idare amiri ile vilayet memurlarının görevlerine değinilmiştir. Son bölüm ise 62 – 74. maddeleri içermektedir, idare meclisi ile ilgili konular ele alınmıştır. Umumi Vilayet bölümü kendi içerisinde ikiye ayrılarak 72 – 102. maddelerde meclisin görevleri, 103 – 149. maddelerde de meclisin oluşum ve çalışma tarzı incelenmiştir (Günal, 1987, s. 38 – 60).

Geçici yasa ile vilayette valinin yetki genişliği ile sorumluluk alanları oldukça ayrıntılı bir şekilde ifade edilmiştir. Vilayet İdare Meclisi üyelerinin oluşumu ve görevleri, vilayette görev yapan memur ve kurum müdürleri ile ilgili detaylı bilgiler yer almıştır. Vali, merkezin taşradaki yetki temsili konumuna gelirken aynı zamanda yerel yönetimden de sorumlu tutulmuştur (Kaştan, 2016, s. 96).

1913 tarihli kanun, Vilayet Umumi İdaresi başlığı altında 5 bölüme ayrılmıştır. Bu bölümler, Vilayet Hususi İdaresi, Vilayet Bütçesi, Vilayet Umumi Heyeti, Vilayet Encümeni ve Karma Encümen'dir. Umumi Meclis, yasal bir bütçeye sahip olmasıyla birlikte karar alma mekanizması olmaktan çıkmış, uygulama ve denetleme yetkisine de sahip olmuştur (Kaştan, 2016, s. 96).

Vilayete konulacak vergilerin belirlenmesi artık meclisin görevi değildi. Bunun yerine vilayetteki yeraltı ve yerüstü kaynaklarının, ulaşımın yapılması için ruhsat verilmesi, akarsu ve deniz ticaretinden sağlanacak gelir, taşıtlardan vergi alınması ilave edildi. Meclise yeni görevler verilmişti. Bunlar, "*…vilayette bayındırlık hizmetleri; örnek çiftlik ve tohum ıslahhane tarlaları, okulları ve ziraat ile tarımı, sanayi, ticareti geliştirici her türlü yatırımı yapmak; orman yetiştirilmesi, yabani hayvan ve ağaçların ıslahı; iktisat sandıklarının kurulması; sanayi, ticaret odaları ile okullarının açılması ile ilgili kararların verilmesi…"* (Kaştan, 2016, s. 96).

05.05.1929 tarih ve 1426 sayılı "Vilayet İdaresi Kanunu" ile Muvakkat Kanunu hakkındaki ilk önemli değişiklik yapılmıştır. Buna göre Muvakkat Kanunu'nun vilayet genel idaresiyle ilgili bölümü yürürlükten kaldırılmıştır. Vilayet İdaresi Kanunu ise 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu" (Resmi Gazete, 18.06.1949, s. 7236) ile Türkçeleştirilmiş ve bu Kanun'un 68. Maddesi ile ilga edilmiştir (Tuncer, s. 597).

1913 Muvakkat Kanunu'nun adı 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdare – i Umumiye – i Vilâyât Kanunu Muvakkatı'nın Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" (Resmi Gazete, 26.05.1987) ile "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir (Tuncer, s. 597 – 598).

Muvakkat Kanunu, yaklaşık 92 yıl yürürlükte kalmıştır. Günümüz il özel idaresinin temel sistemini oluşturulan bu kanun, Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti arasındaki devamlılığı göstermektedir. Zira Osmanlı Devletinde sadece on yıl yürürlükte kalan kanun, geri kalan süre zarfında Türkiye Cumhuriyeti'nde uygulanmıştır.

SONUÇ

Osmanlı Devleti, 17. yüzyıl sonralarına doğru siyasi, askeri, iktisadi ve sosyal gücünü kaybetmeye başlamıştır. Uzunca bir süre askeri, sosyal, mali ve teknik açılardan ileride olduğu Avrupa devletlerinin artık yavaş yavaş gerisinde kalmaya başlaması Osmanlı Devletini önlemler almaya zorlamıştır. Bu zamana kadar ihtiyaç duyulmayan ve düşünülmeyen reformlar artık kaçınılmaz bir ihtiyaç gibi düşünülmeye başlanmıştır.

Ancak reformlar ilk başlarda yalnız askeri alanda gerekli görülmüştür. Çünkü Osmanlı Devleti, sadece askeri alanda Avrupa'nın gerisinde olduğunu düşünmüştür. Bu nedenle ilk ıslahat çalışmaları askeri alanda yoğunlaşmıştır. Diğer alanlarda yapılan ıslahatlar, radikal değişikliklere neden olamadığı gibi halka da inememiş ve halk tarafından içselleştirilememiştir. Sadece halkı yönetenlerle sınırlı kalmıştır. Dolayısıyla yapılan ıslahatlardan istenilen düzeyde başarı elde edilememiştir. Aynı zamanda devlet yönetiminde önemli bir yere sahip olan ilmiye, ulema, kalemiye sınıfları ve yeniçeriler yeniliklere pek sıcak bakmamıştır. Fakat III. Selim ile birlikte geri kalınmışlığın sadece askeri alanda olmadığı anlaşılmaya başlandı. III. Selim ile başlayan köklü değişiklikler II. Mahmut ve sonrasında Tanzimat'ın ilan edilmesiyle devam etmiştir.

Tanzimat'ın ilanından önceki Osmanlı Devletinin klasik döneminde yerel yönetim hizmetleri kamu otoriteleri ve kamu dışı otoriteler tarafından yürütülmekteydi. Kamu otoriteleri içerisinde en önemli yeri kadılık makamı oluşturmuştur. Kadılar, görev yerleri olan kazalarda, hem mülki hem de idari amir görevini üstlenmekteydi. Şehir ve kasabaların güvenlik, asayiş ve belediye hizmetlerinden sorumlulardı. Görev alanları oldukça geniş olan kadıların yerel hizmetleri yerine getirirken kendisine birçok memur yardımcı olmaktaydı.

Kamu dışı otoritelerde ise ilk olarak mahalle yönetimi ele alınabilir. Zira mahalle, Osmanlı Devletinde oldukça önemli bir yere sahipti. Mahallelerin başlarında imamlar bulunmaktaydı. İmamlar günümüzdeki muhtara denk gelmektedir. İmamlar mahallenin yöneticisi konumundaydı. Mahallede bir işin yapılabilmesi imamlar aracılığıyla olmaktaydı. İmam, bu yönüyle yerel hizmetlerin daha alt birimlere ulaşmasında devlete yardımcı olmaktaydı. Vakıflar ve loncalar da yine kamu dışı otoriteler içerisinde yer almaktadır. Vakıflar, zenginliğin ihtiyaç sahipleri arasında bölüştürülmesini mümkün hale getirirken,

esnaf dayanışmasının simgesi loncalar ise belli bir nizam içerisinde mesleklerin ve ticaretin icrası açısından işlev görmüştür.

17. yüzyıl ve sonrasında ortaya çıkan bozulma sadece askeri alanla sınırlı kalmamış ayrıca siyasi, iktisadi, yönetsel, hukuki, mali ve toplumsal birçok kurum bu bozulmanın ortağı haline gelmiştir. Bahsi geçen bozulmanın ortadan kaldırılabilmesi için Osmanlı Devletinin geliştirdiği yöntem ise etkili ve etkin olan modellerin olduğu gibi ya da sentezlenerek aktarılması şeklinde gelişmiştir. Osmanlı Devletinde modelleme yöntemi, modernleşme çabaları şeklinde de değerlendirilebilir. Modernleşme sürecinin ilk adımı olarak Sened – i İttifak gösterilebilir. Taşrada âyanların ve eşrafların güç kazanmaya başlaması ve devletin buralarda otoritesini tesis edememesi nedeniyle bozulan düzeni yeniden sağlayabilmek için padişah ile âyanlar arasında imzalanan Sened, uygulanamadan ortadan kaldırılmıştır. Sened – i İttifak'tan sonra köklü değişiklikler yapma ihtiyacı daha fazla hissedilmeye başlanmıştı. 1839 yılında modernleşmenin en önemli adımı olarak görülen Tanzimat Fermanı ilan edilmişti. Ferman; hukuki, askeri, mali ve sosyal alanda köklü değişiklikler içermekteydi. Birçok kurumda iyileştirme çalışması yapılmış, bazı kurumlar ise kaldırılmıştır. Tanzimat Fermanı'nı ile yapılan ıslahatlarda istenilen düzeyde başarı elde edilmişti.

1856 yılına gelindiğinde ise iç ve dış dinamiklerin baskıları sonucunda Islahat Fermanı yayınlanmıştır. Bu ferman daha çok Müslim ve gayr – i Müslimlerle ilgili olup, fermanda gayr – i Müslimlere verilen ayrıcalıklar ele alınmaktaydı. Modernleşme sürecinde ilan edilen fermanların haricinde bazı kurumlarda iyileştirmeler yapılmıştı ve yeni çağdaş kurumlar oluşturulmuştu. Evkaf – ı Hümayun Nezareti, İhtisap Nezareti modernleşme sürecinde kurulan kurumlar olarak ön plana çıkmaktadır. Muhassıllık Meclisleri'nin kurulması modern belediyeciliğe geçişin ilk adımı olarak görülebilir. Muhassıllık Meclisleri'nin kurulmasında mali alanda yaşanan bozulmalar gösterilebilir. 1855'te İstanbul'da kurulan şehremaneti ise modern belediyeciliğe geçişin en önemli adımı olarak görülmektedir. Osmanlı Devleti yaptığı ıslahatlar ve reformlar sonucunda modern bir belediye kurumu oluşturmuştu. Altıncı Daire – i Belediye'nin kurulması ile de modern belediyeciliğin kurumsallaşma süreci başlamış oldu.

Merkezi idarede ve taşradaki yapılanmada hukuk yolu ile değişme ve gelişmenin sağlanmaya çalışılması; yeni bozulma ve aksamaları beraberinde getirmiştir. Taşralarda

ortaya çıkan bu sorunları gidermek için çeşitli vilayet nizamnamesi yayınlanmıştı. Yayınlanan nizamnamelerde istenilen başarının elde edilememesi tekrar tekrar nizamnamelerin yayınlanmasına neden olmuştur. Yerel yönetimlerin anayasal düzlemde ele alınması ise ilk olarak 1876 Kanun–i Esasi ile olmuştur. Bahsi geçen anayasada merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler yer almıştır.

1877 Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu ile İstanbul diğer vilayetlerden farklı görülmüş ve kabul edilen kanunlarla Osmanlı Devletinde belediyeler tüzel bir kişilik kazanmıştı. Ancak belediyelerin aylık giderlerinin fazla olması nedeniyle tasarruf etme kararı alınmıştı. Bu nedenle belediye sayısı 10'a düşürülmüştü. 1908'de ise II. Meşrutiyetin ilan edilmesiyle birlikte belediyeler için yeni bir dönem başlamış oldu ve uzun zamandır yapılması planlanan belediye seçimleri gerçekleştirildi. 1912 yılında Cemil Paşa tarafından hazırlanan kanun tasarısındaki amaç ise harcamalardan tasarruf yapmak ve Devlet – i Aliye'ye layık olduğu hizmetlerin verilmesini sağlamak olmuştur. 1913 Muvakkatı'nda ise vilayette valinin yetki genişliği ve sorumluluk alanları detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Vali artık merkezin taşradaki yetki temsili olurken aynı zamanda yerel yönetimden de sorumlu hale gelmiştir.

Yukarıda özetlenen bilgilerin ışığında klasik dönemde belediye hizmetlerini yürüten kurumların fonksiyonlarını yerine getirememeleri, Osmanlı Devletinin Avrupa'nın gerisinde kalması ve Avrupa'nın azınlıkları öne sürerek uyguladığı baskılar özellikle İstanbul'da modern bir belediyenin kurulmasına neden olmuştur. Osmanlı Devleti, Batılı devletlerden örnek alarak oluşturulan yerel yönetimlerin amacı yerel demokrasiyi güçlendirmek, yerel özerkliği geliştirmek ve ya halkın yönetime katılmasını sağlamak olmamıştır. Osmanlı Devletinde modern yerel yönetim kurgusu tepeden inmeci bir anlayış ile kurgulanmıştır. Avrupa'da sınıflar arası mücadelenin bir ürünü olarak ön plana çıkan özerk komün yönetimi anlayışı hukuk yolu ile Osmanlı'ya aktarımı kendisinden beklenilen sonucu vermemiştir.

Osmanlı Devletinde bölünme ve yıkılma korkusu ile oluşan endişe tüneli ve patrimonyal devlet anlayışının bir ürünü olan farklı sınıfların gelişimine fırsat vermeyen siyasal ve sosyolojik yapı merkezi devlet olgusunu güçlü kılmıştır ve bu nedenle Osmanlı Devletinde yerel yönetimler merkezi yönetimin bir uzantısı olarak ele alınmıştır. Bu anlayış Cumhuriyetin kuruluşu ile beraber değişmemiş ve endişe tünelleri, merkezi yönetimi güçlü

kılan bir derinlik oluşturmuştur. Osmanlı Devletinin yıkılma ve bölünme korkusunun oluşturduğu endişe tünelleri aşırı merkezileşmeyi ve sonuç itibari ile aşırı merkezileşme ise yıkılma ve bölünmenin esaslı gerekçesini oluşturmuştur. Bu durumun Cumhuriyet döneminde sürdürülüyor olması, etnik temele dayalı ayrılıkçı siyasi hareketlerin gelişmesine neden olmuştur. Kısacası Fransa'da jakobenler ile anlaşarak merkeziyetçi devlet anlayışını pekiştiren Napolyoncu devlet anlayışı her ne kadar 19. yüzyılda Fransa'yı bütünleştiren ve güçlendiren bir etki oluştursa da; Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde aksi yönde etki etmiştir. Bu etkinin hukuk yolu ile tepeden inmeci bir tavır üzerinden aşkın devlet anlayışını pekiştirecek şekilde sürdürülmesinde inat edilmesi, Türkiye'nin Osmanlı Devletinin kaderini yaşamaya talip olduğunun ispatı gibidir.

Osmanlı Devleti aydınları, önce sorunların kökenine inerek problemlemlerin neler olduğunu belirleyip ardından Fransa'dan alınan sistemi sorunlara yönelik dönüştürerek uygulasalardı daha kurumsal dönüşümler daha başarılı olabilirdi. Fakat sistem doğrudan alındığı gibi kullanıldığı için tam olarak sorunların çözümü olamamıştır.

Diğer taraftan anglo – sakson ekolünün uygulanması da yine sorunların çözümünde daha başarılı olunmasını sağlayabilirdi. Zira ekolde, halka inilerek, sorunların kökeni belirlenerek yenileşme çalışmaları başlatılmıştır. Tepeden inmeci olmayan bu sistem ile Osmanlı Devleti, modernleşme sürecinde yaşadığı sancıları daha kolay atlatabilirdi.

Bahsi geçen nedenler ile Osmanlı Devletinin klasik döneminde özel ve kamu sektörünün işbirliğini esas alan yaklaşımını merkeze alarak Batı'da gelişen modern ve post modern yerel yönetim anlayışının sentezlendiği yeni bir modellemenin geliştirilmesi gerekmektedir. Ne var ki Batının post modern dönemde sivil topluma atfettiği önem, zaten Osmanlı Devletinin klasik dönem yerel yönetim sisteminde mevcut olup, bu kurumların önem ve ehemmiyetini Batı'yı pusula olarak görüp Batı'dan sonra ve Batı ile birlikte tekrar keşfetmeye çok da gerek bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

ABADAN, Yavuz. (1968). Osmanlı İmparatorluğu'nda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. Cilt 14, Sayı 1, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi.

Ahmed Refik. (1988a). Onbirinci Asrı Hicride İstanbul Hayatı. İstanbul: Enderun Kitabevi.

Ahmed Refik. (1988b). Onikinci Asrı Hicride İstanbul Hayatı. İstanbul: Enderun Kitabevi.

Ahmet Lütfi Efendi. (1990). Tarih – i Lütfi. Hazırlayan: M. Münir Aktepe. Cilt: X, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

AKBAŞ, Halil E., Serdar Bozkurt ve Kübra Yazıcı. (2018). Osmanlı Devletinde Lonca Teşkilatı Yapısı ve Yönetim Düşüncesi İle Karşılaştırılması. Muhasabe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi. Özel Sayı.

AKDAĞ, Mustafa. (1971). Türkiye'nin İktisadi ve İmtimaî Tarihi, Cilt: I – II, Ankara Üniversitesi Dil – Tarih – Coğrafya Fakültesi. No: 131, Ankara.

AKDAĞ, Mustafa. (1955). "Osmanlı Müesseseleri Hakkında Notlar", Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 1 – 2, Sayfa: 27 – 51.

AKGÜNDÜZ, Ahmet. (1990). Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri. Cilt: III, İstanbul: Fey Vakfı Yayınları.

AKILLIOĞLU, Tekin. (1995). İnsan Hakları. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosya Bilimler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları. No: 17.

AKTEPE, Mehnet M. (2000). Vak'a-Nüvis Ahmed Lütfi Efendi Tarihi. Cilt: 14. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

AKÖZ, Alaaddin ve Doğan Yörük. (2004). XVI. Yüzyılda Aksaray Sancağı'ndaki Taşra Görevlileri. Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Türkiyat Araştırmaları Dergisi, Sayı: 14, Sayfa: 107 – 132.

AKYILDIZ, Ali. (1993). Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform. İstanbul: Eren Yayıncılık.

AKYILDIZ, Ali. (2009). "Sened – i İttifak". Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. Cilt: 36, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırma Merkezi.

AKYILDIZ, Ali. (2011). "Tanzimat". Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. Cilt: 40, İstanbul: Türk Diyanet Vakfi İslam Araştırma Merkezi.

ALADA, Adalet B. (2008). Osmanlı Şehrinde Mahalle, İstanbul: Sümer Kitabevi.

ALDIKAÇTI, Orhan. (1978). Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Huku Fakültesi Yayınları.

ALTINAY, Ahmet R. (2000). Onuncu Asr-ı Hicrîde İstanbul Hayatı. Hazırlayan Abdullah Uysal. Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları.

Altıncı Dâire – i Belediye Nizamnamesi

Altıncı Daire – i Belediyye Nizâmâtı

ANIL, Yaşar Ş. (1993). Osmanlı'da Kadılık. İstanbul: İletişim Yayınları.

ARIK, Feda Ş. (1997). Osmanlıda Kadılık Müessesesi I. Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, Sayı: 8, Sayfa: 1 – 71.

ARIKBOĞA, Erbay (2004). Fatih Döneminde İstanbul'da İmar Faaliyetleri ve Mahalle Yerleşimi Hakkında, Hazırlayan Şevket Kami Akar. İstanbul: Klasik Yayınları.

ARSEL, İlhan. (1965). Türk Anayasa Hukukunun Umumî Esasları. Ankara: Mars Matbaası.

ATAR, F. (2001). "Kadılık Makamı". Türk Diyanet Vaktı İslam Ansiklopedisi, Cilt: 24, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi.

AVCI, C. (2006). "Naib". Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. Cilt: 32, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi.

AVŞAR, B. Zakir. (2007). Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi. 1. Baskı. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

AYDIN, Mehmet A. (1985). İslam – Osmanlı Aile Hukuku. İstanbul.

BARKAN, Ömer Lütfi. (1985). Osmanlı İmparatorluğu'nda Esnaf Cemiyetleri. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi. Cilt: XXXXI, Sayı: 1 – 4, Sayfa: 39 – 46.

BAYARTAN, Mehmet. (2005). Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle. İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi, Sayı: 13, Sayfa: 93 – 107.

BAYINDIR, Abdülaziz. (1986). İslam Muhakeme Hukuku(Osmanlı Devri Uygulaması). İstanbul.

BAYRAKÇI, Erdal. (2011). Yerel Yönetimler. Konya: Dizgi Ofset Matbaacılık.

BEYDİLLİ, Kemal. (2000). "İmam: Osmanlı Devleti'nde İmamlık". Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. Cilt: 22, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi.

BEYDİLLİ, Kemal. (2001). Osmanlı Döneminde İmamlar ve Bir İmamın Günlüğü. İstanbul: Tarih ve Tabiat Vakfı.

Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizâmı Umûmisi.

BOZATAY, Şeniz A. ve Konur A. Demir. (2014). Osmanlı Adli ve İdari Sisteminde Kadılık: Kurumsal Bir Değerlendirme. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 10, Sayfa: 71 – 89.

BÜLBÜL, Gül. (1989). Islahât Fermânı'nı Hazırlayan Sebepler ve Islahât Fermânı. Selçuk Ünversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 2.

CERASİ, Maurice M. (2001). Osmanlı Kenti, (Osmanlı İmparatorluğu'nda 18. ve 19. Yüzyıllarda Kent Uygarlığı ve Mimarisi). İstanbul: İlke Yayınları.

CİN, Halil. ve Ahmet Akgündüz. (1995). Türk Hukuk Tarihi. 3. Baskı. Cilt: 1. İstanbul

ÇADIRCI, Musa. (1985). Eyalet ve Sancak Meclislerinin Oluşturulması (1840 – 1864). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

ÇADIRCI, Musa. (1989). Türkiye'de Kaza Yönetimi. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları. [Belleten, C.LIII/206, Nisan 1989'dan ayrı basım].

ÇADIRCI, Musa. (1991). Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

ÇADIRCI, Musa. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt: 2, Sayı: 5. Eylül.

ÇADIRCI, Musa. (1997). Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

ÇAĞDAŞ, Tülin. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 1, Sayfa: 391 – 416.

ÇETİN, Osman. (2012). Mahalle Hayatından Kadı Sicillerine Yansıyanlar (Bursa Örneği). Bursa'da Yaşam Kültürü Sempozyum Çalışmaları Uluslararası Osmanlı Coğrafyasında Mahalle Kültürü Sempozyumu. Bursa.

DEMİR, Abdullah. Osmanlı Devleti'nde Kadılar ve Naipler. Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Sayfa: 28 – 37.

DEMİR, Abdullah. (2012). Osmanlı Teşkilat Tarihi El Kitabı. Editör: Tufan Gündüz. Ankara: Grafiker Yayınları.

DEVELLİOĞLU Ferit. (2013). "Islahat". Osmanlıca- Türkçe Ansiklopedik Lügat, Ankara: Aydın Kitapevi Yayınları.

DOĞAN, İsmail. (2001). Osmanlı Ailesi, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

DOĞAN, İsmail. (2004). Vatandaşlık Demokrasi ve İnsan Hakları. Ankara: Pegem Yayıncılık.

DUMONT, Paul. (1995). Tanzimat Dönemi (1839 – 1878). Osmanlı İnparatorluğu Tarihi. Editör: Robert Mantran. İstanbul: Cem Yayınevi.

DURSUN, Davut. (1998), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi – İdari Gelişme, Türkiye'de Yönetim Geleneği. Editör: D.Dursun, H.Al, No: 24, İstanbul: İlke Yayını.

Düstur (1279). Vülât-ı İzam ve Mutasarrıfin-ı Kiram ile Kaimmakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimât. , I. Tertip. Sayfa: 352 – 365.

Düstur (1282). Vilayet Nizamnamesi (1864). Defa-i Saniye, İstanbul: Matba – i Âmire. Sayfa: 517 – 554.

DÜZBAKAR, Ömer. (2003). Osmanlı Döneminde Mahalle ve İşlevleri. Uludağ Üniversitesi Fen – Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 4, Sayı: 5, Sayfa: 97 – 108.

EFE, Ayla. (2002). Muhassıllık Teşkilatı. Basılmamış Doktora Tezi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

EFE, Ayla. (2009). Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840 – 64 Silistre Örneği. Karadeniz Araştırmaları. Cilt: 6, Sayı: 22, Yaz. Sayfa: 87 – 113.

EKİNCİ, Ekrem B. (2001). Osmanlı Hukukunda Mahkeme Kararlarının Kontrolü (Klasik Devir). Türk Tarih Kurumu Vakfı Belleten Dergisi, Cilt: 65, Sayı: 244, Sayfa Sayfa: 960 – 1005.

EKİNCİ, Ekrem B. (2004). Osmanlı Mahkemeleri (Tanzimat ve Sonrası). İstanbul: Arı Sanat Yayınevi.

EKİNCİ, Ekrem B. (2008). Osmanlı Hukuku. İstanbul: Arı Sanat Yayınevi.

ERDEM, Gazi. (2010). İlanından Yüz Elli Yıl Sonra Avrupa Birliği Müzakereleri Bağlamında Islahât Fermânı'na Yeniden Bir Bakış. Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi. 51:1, Sayfa: 327 – 348.

ERGİN, Osman Nuri. (1936). Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, No: 3.

ERGİN, Osman Nuri. (1922). Mecelle – i Umur – ı Belediye. Cilt: 1. İstanbul: İBŞB Yayını.

ERGİN, Osman Nuri. (1994). Mecelle – i Umur – ı Belediye. Cilt: II – III, İstanbul: İBŞB Yayını.

ERGİN, Osman Nuri (1995). Mecelle – i Umur – ı Belediyye. Cilt: III. İstanbul: İBŞB Yayını.

EROĞLU, Cem. (2000). *Anatüzeye Giriş ("Anayasa Hukukuna Giriş").* 6. Baskı. Ankara: İmaj Yayıncılık.

ERTAN, Birol. (2002). Yerel Yönetim Kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.* Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak. Sayfa: 22 – 30.

ERYILMAZ, Bilal. (1992), Kamu Yönetimi, Adapazarı: Erkam Matbaacılık.

ERYILMAZ, Bilal. (2011). Kamu Yönetimi Düşünceler / Yapılar / Fonksiyonlar / Politikalar. 4. Baskı. Ankara: Okutman Yayıncılık.

ERYILMAZ, Bilal. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt:11, Sayı: 3, Temmuz.

ES, Muharrem. (2008). Osmanlı Devletinde Mahalli Ġdareler. Yerel Siyaset Dergisi. Sayı: 27, Mart. Sayfa: 29 – 38.

EŞREFOĞLU, Eşref. İslamiyette İhtisabın Prensipleri.

Evliya Çelebi (1314). Evliya Çelebi Seyahatnamesi. 1. Baskı. Hazırlayan Ahmed Cevdet, Cilt: I, Dersaâdet: İkdam Matbaası.

FAROQHI, Suraiya. (2004). Krizler ve Değişim 1590 – 1699. Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi. Cilt: 2: 1600 – 1914. Editör: Halil İnalcık ve Donalt Quataert. Çeviren: Ayşe Berktay, Sphan Andıç ve Serdar Alper. İstanbul: Eren Yayıncılık.

FEYZİOĞLU, Hamiyet S. (2010). Tanzimat Döneminde Kadılık Kurumu ve Şer'i Mahkemelerde Düzenlemeler. İstanbul: Kitabevi Yayınları.

GENCA, Elif. (2014). Osmanlı Hukukunda Vakıfların Denetimi (Evkaf – ı Hümayun Nezareti). İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası. Cilt: LXXII, Sayı: 1, Sayfa: 531 – 554.

GENÇOĞLU, Mustafa. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt: 2, Sayı: 1. Sayfa: 29 – 50.

GÖKSOY, Berfin ve Esma Sağol. (2017). Demokrasi Bağlamında Bir Değerlendirme: Türk Yerel Yönetim Sistemi ve Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Belediyelerin Kuruluşu. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 4, Sayfa: 1 – 19.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. (1964). Türkiye'de Mahalli İdareler. Ankara.

GÜNAL, Bünyamin. (1987). İl Özel İdaresi Kanunu, İstanbul.

GÜRATA, Mithat. (1975). Unutulan Adetlerimiz ve Loncalar. Ankara: Tisa Matbaacılık.

HIZLI, Mefail. (2014). Osmanlı Mahalle İmamlarının Performanslarına Dair. Tesam Akademi Dergisi.

İNALCIK, Halil. (1965). Adaletnameler, Türk Tarih Kurumu Belgeler, Cilt: II, Sayı: 3 – 4, Sayfa: 49 – 93.

İNALCIK, Halil. (2015). Tanzimat. İstanbul: İş Bankası Yayınları.

İPŞİRLİ, Mehmet (2006). "Naib". Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt: 32, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi.

KAHRAMAN, Seyit A. (2006). Evkaf-ı Hümayun Nezareti. İstanbul: Kitapevi.

KALLEK, C. (1998). "Hisbe". Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt: 18, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi.

KARA, Hatice. (2015). Cemil [Topuzlu] Paşa'nın Belediye Başkanlıkları ve İstanbul'daki İmar Faaliyetleri. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü.

KARAL, Enver Z. (2011). Osmanlı Tarihi. Cilt: V. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

KARAASLAN, Mehmet (2007). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi. Basılmamış Doktora Tezi. Ankara: Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KARTAL, Nazım. (2013). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı'da Mülki İdarei. Akademik Yaklaşımlar Dergisi. İlkbahar. Cilt: 4, Sayı: 1.

KARTAL, Nazım. (2014). İl Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye'de Vilayet Nizamnamesi İle İl Sistemine Geçilmiş midir?. Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt: X, Sayı XXIII, Zonguldak. Sayfa: 279 – 294.

KAŞTAN, Yüksel (2016). Osmanlı Devleti'nde "1913 Tarihli İdare – i Umumiye – i Vilayat Kanun – i Muvakkati" İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması. Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi. Cilt: 2, Sayı: 2, Ocak. Sayfa: 78 – 98.

KAYA, Kemal. (2007). Tanzimat'tan Önce Belediye Hizmetleri ve Voyvodalar. Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 41, Sayfa: 101 – 112.

KAYNAR, Reşat. (1985). Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

KAZICI, Ziya. (1982). Osmanlılarda Mahalle İmamlarının Bazı Görevleri. İslam Medeniyet Mecmuası. Cilt: 5, Sayı: 3.

KAZICI, Ziya. (1987). Osmanlılarda İhtisap Müessesesi. İstanbul: Kültür Basın Yayın Birliği Yayını.

KELEŞ, Ruşen. (1992). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

KELEŞ, Ruşen. (2012). Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

KIRIŞIK, Fatih. ve Özcan Sezer. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt: 15, Sayı, 2, Nisan. Sayfa: 5 – 30.

KİLİ, Suna ve A. Şeref Gözübüyük. (2000). Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze), 2.Basım. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

KÜTÜKOĞLU, Mübahat S. (1983). Osmanlılarda Narh Müessesesi ve 1640 Tarihli Narh Defteri. İstanbul: Enderun Yayınları.

LEWİS, Bernard. (1988). Modern Türkiye'nin Doğuşu. Çeviren: Metin Kıratlı. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

MANTRAN, Robert. (1990). 17. Yüzyılın İkinci Yarısında İstanbul. Cilt: 1, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

MARTAL, Abdullah. (1988). 16. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Su – Yolculuk. Belleten, Türk Tarih Kurumu Yayınları. Sayfa: 1585 – 1667.

Mecelle, 1876 – 1877.

Mustafa Nuri Paşa. (1992). Netayic ül-Vukuat Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi. Cilt: III – IV, Sadeleştiren: Neşet Çağatay. Türk Tarih Kurumu Yayınları.

OKTAY, Tarkan. (2001). Tanzimat Dönemi İstanbul'da Bir Belediye Örgütlenmesi Örneği "Altıncı Dâire – i Belediye". Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Yıl: 7, Cilt: 4, Sayı: 15. Sayfa: 157 – 166.

OKTAY, Tarkan. (2008). Belediyenin Tarihsel Gelişimi. Türkiye'de Yerel Yönetimler. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (derleyen). Nobel Basımevi.

OKTAY, Tarkan (2011). Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi İstanbul Şehremaneti. İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

ORHONLU, Cengiz. (1981). Şehir Mimarları. Osmanlı Araştırmaları, Cilt: II, 1 – 30.

ORTAYLI, İlber. (1973). Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu. Amme İdaresi Dergisi. 6 (4), Aralık. Sayfa: 14 – 24.

ORTAYLI, İlber. (1974). Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

ORTAYLI, İlber. (1975). Osmanlı Kadısı Tarihi Temeli ve Yargı Görevi.

ORTAYLI, İlber. (1976). "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1, Sayfa: 95 – 107.

ORTAYLI, İlber. (1985). Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği. İstanbul: Hil Yayınları.

ORTAYLI, İlber (1990), "Yerel Yönetim; Devraldığımız Miras", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23 – 24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yayınları.

ORTAYLI, İlber. (1994). Huku ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı. Ankara: Turhan Kitapevi.

ORTAYLI, İlber. (2000). Tanzimat'tan Sonra Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

ORTAYLI, İlber. (2001). "Osmanlı Devleti'nde Kadı". Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt: 24, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırma Merkezi.

ORTAYLI, İlber. (2008). Osmanlıda Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu. İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.

OWEN, Roger. (1993). The Middle East in the Worl Economy 1800 – 1914. London: I. B. Tauris.

ÖKMEN, Mustafa ve Abdullah Yılmaz. Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 23, Sayfa: 91 – 112.

ÖZDEMİR, Rıfat. (1986). Ankara Esnaf Teşkilatı. II. Milli Türkoloji Kongresi, 15 – 21 Eylül 1986. İstanbul. Sayfa: 156 – 181.

ÖZGÜL, İbrahim. ve Nazım Kartal. (2019). Osmanlı'da Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yerel Yönetim Metinler. İstanbul: Yalın Yayıncılık.

ÖZMEN, Alper. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri. Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi. Sayfa: 171 – 175.

ÖZKAYA, Yücel. ve Ali Akyıldız. (2006). "Muhassıl". Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. Cilt: 31, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırma Merkezi.

ÖZTÜRK, Nazif. (1995). Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesi. Ankara: Türk Diyanet Vakfı Yayınları.

PALABIYIK, Hamit. ve Şermin Atak (2000). 21.Yüzylla Girerken Mahalle Yönetimi. Editör: Zerriri Toprak, İzmir.

PALABIYIK, Hamit. ve Şermin Atak. "Türkiye'de Mahalle Yönetimi", Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler. Editörler: Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür. Ankara: Alfa Yayınları.

PUL, Ayşe. (2008), Osmanlı Sosyal Hayatı Figüranlarından Arayıcı Esnafı, Tarih İncelemeleri Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 1, Temmuz. Sayfa: 211 – 238.

Resmi Gazete. 18.06.1949.

SANAL, Recep (1998). Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler. Atatürk Yolu Dergisi. Ankara: Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Cilt: VI, Sayı: 22, Kasım.

SENCER, Muzaffer. (1984). Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler. Amme İdaresi Dergisi. Ankara, Cilt: XVII, Sayı: 3.

SOMEL Selçuk A. (2012). "Kırım Savaşı, Islahat Fermanı ve Osmanlı Eğitim Düzeninde Dönüşümler", Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, Editörler: Halil İnalcık, Mehmet Seyit Donlıoğlu. 3. Baskı. İstanbul: Kültür Yayınları.

SUNAY, Cengiz. (2002). Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (3). Sayfa: 113 – 133.

Şehremâneti Nizâmnâme Lâyıhası. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Kütaphanesi Özege Koelksiyonu. No: 12755.

Şemsettin Sami (2014). "Islahat". Kamus-ı Türki, İstanbul: İdeal Kültür Yayıncılık.

ŞENER, Abdüllatif. (1990). Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi. İstanbul: İşaret Yayınları.

ŞENGÜL, Ramazan (2011). Yerel Yönetimler. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

TABAKOĞLU, Ahmet. (1994). Türk İktisat Tarihi. İstanbul: Derhag Yayınları.

TANÖR, Bülent. (1995). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980, 2. Baskı. İstanbul: Der Yayınları.

TEPEKAYA, Muzaffer. (2006). Osmanlı'da Bir Yerel Yönetim Örneği: Alaşehir Kazası. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Cilt: 4, Sayı: 2. Sayfa: 79 – 107.

TOPRAK, Zafer. (1990). "Tanzimattan Cumhuriyete Ş ehremaneti", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23 – 24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yayınları.

TOPRAK, Zafer. (1993). "Altıncı Daire – i Belediye". Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi. Cilt: I.

TORTOP, Nuri., Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer. (2006). Mahalli İdareler. Ankara.

TORUN, Sadık F. (2005). Tanzimat'tan Meşrutiyet'e Türkiye'de Kaza Yönetimi. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sostal Bilimler Enstitüsü.

TORUN, Sadık F. (2018). Tanzimat Sonrası Osmanlı Taşra İdaresi Üzerine Bir Bibliyografya Denemesi. Tarih Okulu Dergisi. Yıl: 11, Sayı: XXXIV.

TUNCER, Seral. II. Meşrutiyet Döneminde Bir İdari Reform: 1913 İdare – i Umumiye – i Vilâyat Kanun – ı Muvakkat. II. Türk Hukuku Tarihi Kongresi Bildiriler.

TURAL, Erkan. (2007). Kuzey Batı Anadolu Kentlerinde İki Osmanlı Aydını ve Ahmet Vefik Paşa Raporu. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt: 16, Sayı: 2, Nisan. Sayfa: 95 – 119.

TURAN, Şerafettin. (1963). Osmanlı Teşkilatında Hassa Mimarları. Tarih Araştırmaları Dergisi, I/1. Sayfa: 157 – 202.

TÜMERKAN, Sıddık. (1946). Türkiye'de Belediyeler (Tarihi Gelişim Bugünkü Durum). İstanbul: İçişleri Bakanlığı.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2011.

UZUNÇARŞILI, İsmail H. (1965). Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

UZUNÇARŞILI, İsmail H. (1984). Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

UZUNÇARŞILI, İsmail H. (1988). Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

ÜNAL, Feyzullah. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sayı: 30, Sayfa: 241 – 248.

VURAL, Tarık. (2004, Eylül). Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler. Türk İdare Dergisi (444). Sayfa: 179 – 193.

YAYLA, Yıldızhan (1982). Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif. Kısaltma: Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

YAZICI, Nesimi. (1996). Lonca Sisteminin İşsizlik Sigortasıyla İlgisi Üzerine Bazı Düşünceler. Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 35 (1). Sayfa: 155 – 165.

YEDİYILDIZ, Bahaeddin. (1982). XVIII. Asırda Türk Vakıf Teşkilatı. İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Enstitüsü Dergisi. Sayı: 12, Sayfa: 171 – 190.

YEL, Ali M. Ve Mustafa Sabri Küçükkaşcı (2003). "Mahalle". Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt: 27, İstanbul: Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi.

YÖRÜKOĞLU. Fuat. (2009, Mart). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. Mevzuat Dergisi (135), Sayfa: 70.

YÜKSEL, Hasan. (1998). Osmanlı Sosyal ve Ekonomik Hayatında Vakıfların Rolü (1583 - 1683). Sivas: Dilek Matbaası.

İNTERNET SİTELERİ

http://www.abacinurcan.com/hikayeler/ixyakan-top-olarak-maktuller-16-yzylda-kyden-kye-ceset-karma

https://www.academia.edu/33218485/TANZ%C4%B0MAT_FERMANI_TANZ%C4%B0MAT-I_HAYR%C4%B0YE_

https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=293960

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=verilst&ayn1=bas&kelime1=muhtesip

http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri4.pdf