

Geliş Tarihi | Received: 15.03.2022

Kabul Tarihi | Accepted: 04.04.2022

Yayın Tarihi | Published: 30.04.2022

İntihal | Plagiarism: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelendi ve intihal içermediği teyit edildi.
| This article has been reviewed by at least two referees and scanned via a plagiarism software.

İSTANBUL ŞEHREMANETİ (1855-1858)

ISTANBUL MUNICIPALITY (1855-1858)

Betül Argunhan*

ÖZ

Bu çalışmada Osmanlı Devleti'nin ilk modern belediye teşebbüsü olan İstanbul Şehremaneti ele alınmıştır. Bu müessesenin kuruluş amacı ve usulü, mevzuatı, kendisinden önceki ve sonraki kurumlarla benzerlik ve farklılıkları, amacına ulaşip ulaşmadığı, hususiyetleri gibi temel konular hukuk tarihi nazarıyla incelenmeye çalışılmıştır. Kuruluşundan kısa bir süre sonra başarısız görülerek atıl hale gelen bu müessesenin aslında modern belediyeçiliğe geçişte çok önemli bir rol üstlendiği, kendisinden sonraki kurumlara pek çok açıdan örnek olduğu görülmüştür. Çalışmada kaynak olarak hukuk tarihine ilişkin bilimsel eserlerin yanı sıra Başkanlık Osmanlı Arşivi'nde bulunan vesikalardan yararlanılmıştır. Bugüne kadar ilk kez kullanıldığı düşünülen bir arşiv kaydı ve yapılan bazı tespitler bu çalışmayı özgün kılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Muhtesiplik, belediye, şehremaneti, altıncı daire, şehremini, İstanbul.

ABSTRACT

In this study, Istanbul Sehremaneti that the first modern municipality of the Ottoman State is discussed. Fundamental issues such as the purpose and implementation of this institution, its legislation and whether it has achieved its aims have been examined in terms of legal history. It has been seen that this institution, which became inactive shortly after its establishment, has been featured in the transition to modern municipalism and serve as a modal for the following institutions in many respects. In this study, we used besides the scientific works about the law of history and also the documents in the Presidency Ottoman Archive. An archive document (thought to have been used for the first time) used in the study and some determinations make it unique in this way.

Keywords: Muhtesip, municipality, sehremaneti, sehremini, the sixth municipal district, İstanbul.

* Araştırma Görevlisi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Tarihi Anabilim Dalı.

0000-0002-2637-9376 baslan@ybu.edu.tr



Bu eser Creative Commons Alıntı-GayriTicari-Türetilemez 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

GİRİŞ

Bu çalışmada, Osmanlı Devleti'nin Tanzimat dönemindeki yenileşme hareketlerinin bir parçası olan beledi düzen arayışının İstanbul Şehremaneti özelinde ele alınması planlanmıştır. İstanbul Şehremaneti, Hicri 1271 (Miladi 1855) yılında kurulmuş olan, döneminin İstanbul Belediyesi'dir.

Konunun daha iyi irdelenebilmesi için çalışma, Şehremaneti'nin kuruluş yılı olan 1855 yılından, bu ilk denemenin verdiği tecrübe ile Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulduğu 1858 yılına kadarki dönemle sınırlandırılmıştır. Bu dönemin seçilmesinin sebebi öncelikle, bu ilk Şehremaneti'nin modern bir belediye kurma teşebbüsünde ilk aşama olmasıdır. Bir diğer sebep, İhtisap Nezareti yerine kurulduğu sık sık vurgulanan Şehremaneti'nin, kendisinden hemen önceki beledi müessese ve kendisinden hemen sonraki beledi müessese arasında bir köprü niteliğinde olmasıdır. Zira İhtisap Nezareti'nin lağvı ile aynı vesikada kurulmuş olan Şehremaneti, kısa bir süre tecrübe edildikten sonra hemen akabinde Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu bakımdan bu çalışmaya konu olan dört yıllık süreç, esasında Osmanlı Devleti klasik dönem belediyeciliğinden, modern belediyeciliğine geçiş sürecidir. Bu süreç, ileride görüleceği üzere teori ve pratikte çok büyük ölçüde klasik dönem kurumu olan muhtesiplikten, yine teori ve pratikte çok büyük ölçüde modern dönem ürünü olan Altıncı Daire'ye geçişin sınırlarının görülebildiği, nitelikli bir süreçtir. Bir diğer sebep ise Altıncı Daire-i Belediye kurulduktan sonraki dönemde Şehremaneti'nin nispeten âtil hale gelmiş olması ve beledi faaliyetlerde dikkat ve ağırlığın Altıncı Daire'ye kaymış olmasıdır. Esasında bu gelişme aynı zamanda Altıncı Daire kurulduktan sonra İstanbul Şehremaneti'nin ne şekilde işlemeye devam ettiği konusunu da - belki bir başka çalışmada- araştırılmaya değer kılmaktadır.

Bu çalışmanın, anılan dönem Şehremaneti'ni öncesi ve sonrası ile mukayese etmek suretiyle nispeten ayrıntılı şekilde ele alan ilk çalışma olacağı söylenebilir. Öte yandan çalışmada kullanılan ve Şehremaneti çalışmalarından örnekler veren birçok arşiv vesikasının da ilk kez kullanıldığı düşünülmektedir. Bilhassa, ileride değinileceği üzere, Hariciye Nezareti Tercüme Odası tarafından Fransızcadan Türkçeye tercüme edilmiş olan, altmış üç maddeden müteşekkil "Şehremaneti'ne Dair Nizamname" başlıklı kanun taslağı olduğu düşünülen evraka, bu hususta yapılan ve tarafımızca incelenen hiçbir çalışmada rastlanılmaması bu çalışmayı orijinal kılan bir diğer noktadır. Yine Şehremaneti'ne ilk dönemi itibariyle verilmiş birtakım yetkilerin tespiti de bu çalışmayı hususileştirmektedir.

Çalışmanın anılan perspektiften ele alınabilmesi için konunun 3 ana başlıkta incelenmesinde yarar vardır. İlk olarak Şehremaneti'nin farkının ortaya konulabilmesi için Şehremaneti'nin kuruluşu öncesindeki beledi düzen, kurulma sebepleri ve mevzuatı incelenecektir. Akabinde ikinci bölümde Şehremaneti'nin yapısı, görevleri ve mali durumu ele alınacak, son bölümde de İntizam-ı Şehir Komisyonu ve bu dört yıllık sürenin ürünü olan Altıncı Daire-i Belediye'den bahsedilecektir.

Birinci başlıkta öncelikle Şehremaneti'nden önceki dönemde İstanbul'da beledi hizmetlerin görülmesinden sorumlu İhtisap Nezareti konu bakımından önem arz ettiğinden, İhtisap Nezareti'nin kurulma sebepleri ile kuruluş mevzuatı değerlendirilecek, İhtisap Nezareti ve

Şehremaneti mukayese edilecek, modern belediye arayışı ile Şehremaneti'ne geçişin sebepleri incelenecektir. Akabinde Şehremaneti'nin Osmanlı idaresindeki konumu ve nihayet kuruluş mevzuatı ele alınacaktır. Bu başlıkların incelenmesinin sebebi, Şehremaneti'nin kurumsal ve mevzuat olarak ne gibi yenilikleri ihtiva ettiğinin tespiti ile öncesi ve sonrası arasında mukayese olanak sağlanması istemidir.

İkinci başlıkta Şehremaneti'nin yapısı irdelenmesi, bu bağlamda şehremini, şehir meclisi ve diğer görevlilere dair edinilen bilgilerin sunulması planlanmıştır. Akabinde Şehremaneti'nin vazifeleri ve çalışmalarından örnekler sunulacak, kurumun mali durumu da sınırlı bilgi kaynaklarına dayanılarak ele alınmaya çalışılacaktır.

Üçüncü başlıkta ise modern belediyeçilik çalışmalarında önemli bir diğer adım olan İntizam-ı Şehir Komisyonu ve nihayet Altıncı Daire-i Belediye üzerinde durulacaktır. Bu başlıkların incelenme sebebi ise kısa sürede başarısızlığına hükmedilen Şehremaneti'nin, kendisinden sonraki kurumlarla mukayesesini sağlamaktır. Bu sebeple Altıncı Daire'ye dair kısımda bu kurum bütünüyle ele alınmayacak, yalnız Şehremaneti ile mukayese edilmesi ve aradaki geçişin izah edilmesi amaçlanarak bu müesseseye dair ilgili konulara yer verilecektir.

Çalışmanın nihai amacı, ilk İstanbul Belediyesi olarak kabul edilen Şehremaneti'ne hukuk tarihi perspektifinden bakarak bu idari yapıyı ele almaktır. Böylelikle Osmanlı belediyeçiliğinin klasik dönem ile Tanzimat dönemi arasındaki farklılıklar irdelenebilecek, Şehremaneti tecrübesinin bugünkü belediyeçiliğe etkileri tartışılabilecektir.

I. İHTİSAP NEZARETİNİN İLGASI VE ŞEHREMANETİ'NİN KURULUŞU

Bu başlık altında Şehremaneti'nden önce belediye hizmetlerinin görülüş usulü ile buna ilişkin mevzuat ve müesseseler incelenecektir.

A. ŞEHREMANETİ ÖNCESİNDE İSTANBUL'DA BELEDİYE HİZMETLERİNİN GÖRÜLÜŞÜ

Tanzimat'a kadarki dönemde İstanbul, belediye hizmetlerinin görülmesi bakımından Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse (*Eyüp, Galata, Üsküdar*) olmak üzere dört bölgeye (kazaya), bu dört bölge de kendi içinde kırk şubeye (mahkemeye) ayrılmış ve bu bölgelerin her birisine birer kadı tayin edilmiştir². Dersaadet kadısı hepsinin üstünde olup doğrudan Sadaret'ten emir almıştır³. Dersaadet kadısı, İstanbul şehrinin hem belediye başkanı hem valisi ve hem de hakimidir⁴. Bu minvalde, Osmanlı Devleti'nde modern belediyeçilik çalışmalarına kadarki dönemde belediye hizmetleri bakımından en önemli müessese kadılıktır. Toplumda meydana gelen sorunların izalesi kadıların görevi olarak görüldüğünden, belediyeçilik hizmetleri de bu

¹ Mehmet İpşirli, "Bilad-ı Selâse", İstanbul: DİA, 1992, s. 151-152.

² Osman Nuri Ergin, *Muhtasar Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, İstanbul: İBB Kültür İşleri Daire Başkanlığı, 2017, s. 37.

³ Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, C.3, İstanbul: İBB Kültür İşleri Daire Başkanlığı, 1995, s.1266; Bilal Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul: İşaret, 2017, s.207.

⁴ Ergin, *Mecelle*, C.3, s.1266.

minvalde değerlendirilmiştir⁵. Kadı, bulunduğu bölgenin hem yargı mercii hem vakıf-pazar-esnaf denetçisi ve hem de diğer bazı beledi işler yetkilisidir⁶. Doğrudan merkeze bağlılığı sebebiyle bulunduğu şehrin düzeninden sorumlu tutulan kadının, çok önemli yetkileri de vardır. Bu yetkiler; çarşı-pazardaki fiyat ve ürünlerin uygunluğunun denetimi, mimari düzenin muhafazası, ahalinin zorunlu ihtiyaçlarının temini, vakıf ve lonca gibi kurumlar üzerindeki kontrol yetkisi gibi yetkililerdir⁷.

Tanzimat öncesinde belediyecilik işlerini gördüğü söylenen ihtisap ağaları (muhtesipler), mezkûr dönemde kadıların maiyetindeki icra memuru veya zabıta müfettişliği konumunda olmuşlardır⁸. Hemen hemen her İslam Devleti'nde görülen⁹ muhtesibin, kadı maiyetinde çalışmasına rağmen, şehrin esnaf düzeninin sağlanmasında isminin yalnız başına anılmasının sebebi olarak kadıların adli görevlerinin yoğunluğu gösterilmekte ve bu nedenle muhtesibin esnaf denetimi hususunda öne çıktığı söylenmektedir¹⁰.

Kadının emri altında çalışan bir diğer görevli de subaşısıdır. Subaşısının aslında Yeniçeri Ocağı'ndan olduğu, ama bazı adli ve beledi görevleri bakımından kadının emri altında çalıştığı; şehir subaşısı ve tahir subaşısı olmak üzere iki türlü subaşılığın olduğu; şehir subaşısının kadının kararlarının icrası, suçluların yakalanması, çarşı-pazarın denetlenmesi ve kabahatli olanların cezalandırılması, yenilenmesi gerekli olan kaldırım ve yolların ilgili görevliye bildirilmesi, şehrin temizliğinin denetlenmesi gibi adli ve idari görevlerinin olduğu; tahir subaşısının ise emrindeki acemioğlanları ile temizlik alanındaki faaliyetlerde görevli olduğu söylenmiştir¹¹.

Osmanlı Devleti'nde kadı, muhtesip ve subaşı dışında, beledi hizmetler gördüğü söylenebilecek bazı görevliler daha vardır. Örneğin mimarbaşı ve onun emri altında bulunan hassa mimarlar ocağı, şehrin mimari durumunun denetlenmesi, bazı standartlar içinde tutulmasının sağlanması, ahalinin yaptırdığı binalara ruhsat verilmesi, standartlara aykırı yapıların yıkılması, şehrin su ihtiyacının yerine getirilmesi, yangınlara karşı tedbirlerin alınması gibi işlerde görevli olmuşlardır. Nitekim bunların yaptıkları denetimlerde, uyulması gereken kurallara aykırı davranan kişiler hakkındaki yargı sürecinin yürütülmesinde mimarbaşılık ve kadılık birlikte çalışmışlardır¹².

Şu ana kadar bahsedilen kadılık, mimarbaşılık ve onlarla çalışan muhtesip, subaşı, mimarlar ocağı gibi kişi ve kurumlar, kamu hizmetinin görülmesinde görevli devlet memurlarıdır. Bununla birlikte Osmanlı Devleti'nde kamu kurumları dışında, kamu hizmeti gören önemli üç müessese daha vardır ki bunlar vakıflar, esnaf loncaları ve mahallelerdir.

Vakıflar, devlet tarafından genel nizama ve vakıf senedindeki şartlara uygunluk bakım-larından kadı tarafından denetlenmişlerdir ve genellikle umuma açık olmalarıyla kamu hizmeti

⁵ Ergin, *Mecelle*, C.3, s.1265.

⁶ Halil Cin & Gül Akyılmaz, *Türk Hukuk Tarihi*, Konya: Sayram, 2021, s. 172.

⁷ Tarkan Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, İstanbul: Yeditepe, 2011, s. 3-4.

⁸ Ergin, *Mecelle*, C.3, s.1267.

⁹ Ekrem Buğra Ekinci, *Osmanlı Hukuku Adalet ve Mülk*, 7. Bs., İstanbul: Arı, 2021, s. 278; İlhan Akbulut, *Türk Hukuk Tarihi*, İstanbul: Timaş, 2018, s. 271.

¹⁰ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 5.

¹¹ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 6.

¹² Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 7.

vazifesi gören camii, medrese, aş evi, kütüphane, çarşı gibi toplum yaşamının temel yapılarını inşaada aktif rol almışlardır¹³.

Esnaf loncaları, esnafın ticari faaliyetlerini tamamlamak üzere, mal ve hizmetlere ilişkin tedarik, dağıtım ve arz işlemlerinin temel örgütü olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetimini şeyh, kethüda, yiğitbaşı ve ehl-i hibrenin oluşturduğu esnaf loncalarının, devlet görevlileri, ilim adamları ve ordu mensupları dışında kalan şehrin neredeyse bütün erkeklerini kapsadığı söylenmektedir¹⁴. Devletten bağımsız bir mali düzenleri olan loncalar, her ne kadar devlet müdahalesinden arı olmasalar da yöneticilerini de kendileri seçebildikleri için¹⁵ hem mali hem idari olarak -neredeyse- özerk kabul edilmişlerdir. Kamu hizmetinin görülmesi bakımından loncaların, çarşı yollarının iyileştirilmesi, temizliği, aydınlatılması, suyun temini, esnafın eğitilmesi ve ürünlerin kalitesi gibi işlevleri söz konusu olmuştur¹⁶. Loncalar bu hizmetleri başkanları sayılan kethüdalar¹⁷ ve onların yardımcısı konumundaki yiğitbaşı¹⁸, nakib¹⁹ gibi görevliler vasıtasıyla gerçekleştirmiştir. Ayrıca ürün kalitesi gibi ayrıntılı bilgi gerektiren konularda ehl-i hibre denen bilirkişilerden faydalanılmıştır²⁰.

Mahalleler, genellikle bir camii veya kilise etrafında konumlanan, aynı kültürlerden ve birbirlerine arasında kefalet benzeri bir sosyal sorumlulukla bağlı olan kişilerin oluşturduğu temel yönetim birimlerini ifade etmektedir²¹. Resmi ilanların mahalle sakinlerine duyurulması, doğum, ölüm, evlenme, boşanma gibi hususların takibi, mahallenin ortak mekanlarının temizliği, bakımı, tamiri, aydınlatılması gibi çeşitli belediyeçilik vazifeleri olan mahalle yönetimi,

¹³ Hacı Mehmet Günay, "Vakıf", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://Islamansiklopedisi.Org.Tr/Vakif#1> (30.03.2022); Mübahat S. Kütükoğlu, *Osmanlı'nın Sosyo-Kültürel ve İktisadi Yapısı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2020, s. 60 vd.

¹⁴ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 8; Ahmet Kal'a, "LONCA", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/lonca> (15.03.2022).

¹⁵ Abdullah İslamoğlu, "Osmanlı Devleti'nde Esnaf Loncaları", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası-Ord. Prof. Dr. Sadri Maksudi Arsal'a Armağan Özel Sayısı*, cilt LXXV, 2017, s. 452.

¹⁶ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 6.

¹⁷ Lonca reisi konumundaki kethüdaların bu makamları kapsamındaki başlıca görevleri şöyle sayılmıştır: "...Esnaf kethüdâ veya kâhyalarının başlıca görevleri, loncayı hükümete karşı temsil etmek ve hükümetin emirlerini üyelere bildirecek uygulanmasını sağlamak, esnaf arasındaki anlaşmazlıkları halletmek, birikimleri uygun şekilde kullanmak, yönetim kuruluna başkanlık etmek, esnaflığa girişte ve burada yükselişte törenler düzenlemek, esnafa verilecek narhların belirleneceği toplantılara katılarak bu narhlar üzerinden satış yapılmasını, haksız rekabete girilmesini sağlamak ve bunun için tedbir almak, hükümetin istediği hizmet, ihtiyaç ve iş gücü ile esnaf ve sanatkârlara gerekli ham maddeyi temin ve tevzi etmek..." Bkz.: Mehmet Canatar, "KETHÜDÂ", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/kethuda> (30.03.2022).

¹⁸ Yiğitbaşı, Osmanlı Devleti'nde kethüdanın yardımcısı olarak tanımlanmıştır. Esnaf ile kethüda arasındaki iletişimi yiğitbaşının sağladığı, esnafı kethüda adına kadı mahkemelerinde temsil ettiği, esnafa verilen cezaların infazını sağladığı bilinmektedir. Bkz.: İlhan Şahin, "YİĞİTBAŞI", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/yigitbasi> (30.03.2022).

¹⁹ Nakib Osmanlı'da kethüda yardımcısı arasında sayılmakla birlikte, görevleriyle ilgili ayrıntılı bilgilerin fütüvvetnamelerde yer aldığı söylenmiştir. Bkz.: Gülgün Uyar, "NAKİB", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/nakib> (30.03.2022).

²⁰ Loncaların daimi üyeleri olan ehl-i hibre grubu, esnaf teşkilatı içinden seçilen, mesleklerinin inceliklerine vakıf olan kişilerden oluşmaktadır. Bilirkişiler olarak bilinen ehl-i hibre grubunun esnaf ile tacirler arasındaki uyumsuzluklarda hakemlik yapmak, narh belirlemek gibi görevleri olduğu söylenmiştir. Bkz. Ahmet Kılınc, *Osmanlı Yargılama Hukukunda Bilirkişilik*, Ankara: Adalet, 2019, s. 110.

²¹ Kütükoğlu, *Osmanlı'nın Sosyo-Kültürel ve İktisadi Yapısı*, s. 22-24.

başkan olan imam ve müteveli heyetinden oluşmuştur²². Mahalle yönetiminin mali kaynağı ise mahalle sakinlerinin katkılarıyla oluşturulan “Avarız Akçesi Vakfı” isimli yapıdır²³. Avarız Vakfı, Avarız Akçesi veya Avarız Sandığı olarak da anılan bu yapının mali gücü, yangınlar, depremler, su baskını ve salgın hastalıklar gibi doğal afetlerin meydana getirdiği zararların giderilmesinde, fakir, dul ve yetimlerin ihtiyaçlarının temin edilmesinde, kimsesiz kızların evlendirilmesinde, yine kimsesiz cenazelerin defninde, mahallenin su tesisatı, kaldırımlarının inşaa ve tamiri, mahalle okulunun inşaa ve tamiri, yeni iş kuracak kimselerin sermaye ihtiyaçlarının giderilmesi gibi birçok konuda mahalle sakinlerine destek sağlamıştır²⁴. Tabii olarak bu müesseselerin hepsinin aynı dönemde aynı güçte olmadığını söylemek gerekir. Kimi zaman ve mekânda vakıflar, kimi zaman ve mekânda ise esnaf ön planda olmuştur.

Tanzimat dönemine doğru ilerleyişte, Osmanlı'nın içinde bulunduğu olumsuz durumdan mahalleler de paylarına düşeni almışlar; bir yandan taşradan İstanbul'a yaşanan yoğun göç mahalle idaresindeki organizasyonu ve denetimi imkânsız hale getirmiş, diğer yandan varlıklı ailelerin kendileriyle aynı statüde diğer ailelerle komşu olmak üzere yer değiştirmeleri, bazı kesimlerin çok fakir, bazı kesimlerin çok zengin olmaları ve sosyal dengenin bozulması sonucunu doğurmuştur. Sosyo-ekonomik dengenin bozulması, vakıflarda ortaya çıkan yolsuzluk olayları ve devletin bunların önüne geçememesi, vakıf sisteminin bozulmasına ve vakıfların ikame ettiği kamu hizmetinin aksamasına neden olmuştur. Bu aksaklıkların izalesi için 1836 yılında Evkaf Nezareti kurulmuştur. Fakat Evkaf Nezareti'nin de yolsuzlukları önleyemediği söylenmektedir²⁵.

Bu gelişmelerle birlikte, 1826 yılında Yeniçeri Ocağı kaldırılmış, yukarıda bahsedilen ve Yeniçeri Ocağı üyesi olan subaşılık gibi kolluk birimleri de ilga edilmiş, bu nedenle kadının beledi anlamdaki yetkileri tabiatıyla sınırlanmıştır. Kadının sadarete bağlı olması kuralından şeyhülislama bağlı olması kuralına geçilmesinin de kadının şehirdeki denetim ve beledi faaliyetleri yerine yalnız hukuk hâkimliği vazifesini vurguladığı düşünülebilir. Bu hususta Ergin, kadınların belediye işlerinde çok önemli hizmetlerinin bulunduğunu, kadınları etkisiz hale getiren dönüşümün neticede faydalı olmadığını, “*yıkılan şeyin yerine her nedense daha iyisi konulmadığını*” ifade etmiştir²⁶. Öte yandan bu noktada Tanzimat'ın “düalist” olarak nitelendirilen hukuki yapısına da dikkat çekmek gerekir²⁷. Zira ülkenin iktisadi ve sosyal bozulmalarına paralel olarak bozulan hukuki yapı yeni düzenlemeler yapılmasını gerektirmiş, bu düzenlemelerin bir kısmı dönemin genel eğilimine benzer şekilde Avrupa'dan ilhamla yapılmıştır²⁸. Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile başlayan ve çok sayıda kanun ile devam eden resepsiyon süreci,

²² Ali Murat Yel, Mustafa Sabri Küçükbaşçı, "MAHALLE", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/mahalle> (30.03.2022).

²³ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 10.

²⁴ Mehmet İpşirli, “Avarız Vakfı”, cilt 4, İstanbul: DİA, 1991, s. 109.

²⁵ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 14.

²⁶ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1267.

²⁷ Ahmet Kılıç & Davut Yıldırım, “Tanzimat Dönemi Düalist Hukuk Yapısının Şahsa Karşı İşlenen Suçlara Yanışması”, *Necmettin Erbakan Hukuk Araştırmaları-Kamu Hukuku*, ed. Nuran Koyuncu & Abdülkadir Yıldız, Konya: Necmettin Erbakan Üniversitesi Yayınları, 2021, s. 175 vd.

²⁸ Gülnihal Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi*, 3. Baskı, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2020, s. 48 vd.

Osmanlı'nın en temel hukuki müessesesi denebilecek kadılık kurumunda da değişikliğe yol açmıştır²⁹. Adli yetkileri nizamiye mahkemeleri lehine daraltılan kadıların belediyeçilik faaliyetlerine ilişkin yetkileri de daraltılmıştır³⁰. Böylelikle klasik dönemdeki belediye fonksiyonları ifa eden kadı ve yardımcılarını, yerlerini Tanzimat'ın yenileşme anlayışına uygun bir başka müesseseye bırakmışlardır³¹. Bu müessese 1826 yılında kurulan İhtisap Nezareti'dir.

Görüldüğü üzere, Osmanlı Devleti'nde ilk modern belediyeçilik çalışması kabul edilen³² 1855 tarihli Şehremaneti'ne gelinceye kadar, belediyeçilik faaliyetleri kadılar, muhtesipler, mimar ağalar ve bazı diğer devlet görevlileri ile vakıflar ve loncalar gibi kurumlar tarafından ifa edilmiştir. Tanzimat'a yaklaşıırken, şehir idaresinin sağlanması ihtiyacına binaen 1826 yılında İhtisap Ağalığı Nizamnamesi ile doğrudan sadrazamlığa bağlı olan bir İhtisap Nezareti kurulmuştur³³. Sonrasında 1845'te Polis Teşkilatı ve 1846'da Zaptiye Müdüriyeti kurulmuş, bunlardan sonra İhtisap Nezareti'nin önemi azalmış ve İhtisap Nezareti yalnız narh ve esnaf işlerine bakan bir kurum haline gelmiştir³⁴. Bu gelişmeler sonrasında 1850 yılında İhtisap Nezareti önce Zaptiye Nezareti'ne bağlanmış, esnaflara ilişkin işlerin yürütülmesi için de "Es'ar Meclisi" kurulmuş, 1852 yılında İhtisap Nezareti esnaflarla ilgili işleri görmek üzere ihya edilmiş, 1855 yılında tamamen ortadan kaldırılmış ve yerine İstanbul Şehremaneti kurulmuştur³⁵. Bu halde, Şehremaneti ile ondan önceki benzer kurum olan İhtisap Nezareti'ni mukayese etmekte yarar görülebilir.

B. İHTİSAP NEZARETİ

Osman Nuri Ergin, Şehremaneti'nin kuruluş nizamnamesi ile belediye işlere bir çözüm veya iyileştirme getirilmediğini, yalnız kurumların isim değiştirdiğini düşünmektedir. Ona göre, Meclis-i Ali-i Tanzimat tarafından bir nizamname yapılmasıyla İhtisap Nezareti'nin isminin Şehremaneti olarak değiştirilmesi, İstanbul'un belediyeçiliğe ilişkin sorunlarını çözememiştir³⁶. Ergin bunun sebebi olarak, Şehir Meclisi üyelerinin belediyeçiliğe ilişkin konulardaki bilgi ve tecrübelerinin eksik veya hiç hükmünde olduğunu; Şehremaneti'ne başkanlık eden şehremanetlerinin bilgi ve tecrübelerinin de İhtisap nazırlarından daha fazla olmamasını ileri sürmüştür³⁷.

Bu minvalde, bu başlık altında, Şehremaneti'nin yerine kurulduğu İhtisap Nezareti'nden nispeten ayrıntılı olarak bahsedilecek ve ilk dönem Şehremaneti ile İhtisap Nezareti mukayese edilmeye çalışılacaktır. Böylelikle getirilen yeniliğin niteliği değerlendirilmeye çalışılacaktır.

²⁹ Kılınc & Yıldırım, "Tanzimat Dönemi Döualist Hukuk Yapısı", s. 176.

³⁰ Semra Betül Doğangüzel, "Tanzimat Döneminin Şeriye Mahkemeleri ve Kadıların Değişim Sürecine Etkisi", *Adalet Dergisi*, cilt 1-2, sayı 62-63, 2019, s. 57.

³¹ Ekrem Buğra Ekinci, *Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri*, 2. Baskı, İstanbul: Arı Sanat, 2017, s. 298.

³² Abdullah İslamoğlu, "Osmanlı Devleti'nde Modern Belediye'nin Hukuksal Açından Kurumsallaşması" (Doktora), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012, s.137.

³³ Ahmet Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri*, 1. Kitap, İstanbul: Fey Vakfı Yayınları, 1990, s.237; Ekinci, *Osmanlı Hukuku*, s. 573.

³⁴ Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 237.

³⁵ Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 237; Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 14.

³⁶ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1274.

³⁷ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1274.

1. İhtisap Nezareti'nin Kuruluşundan Önce Muhtesiplik

Sözlükte ihtisap kelimesi çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Kamus-i Türki'de ihtisap, *hesap sorma, hesaba çekme, mücazat, vaktiyle polis ve belediye vazifesini ifa eden, esnafın ölçülerine nezaret etmek olan muhtesip veya ihtisap ağası memuriyeti ve dairesi, bu daireye ait vergi, şehremini* gibi çeşitli şekillerde tanımlanmıştır³⁸. Burada ihtisap kelimesinin karşılığı olarak şehremini denildiği görülmektedir. Bir diğer sözlükte ihtisap, *hesap sorma, mesuliyet, belediye memurlarının işi ve dairesi, bu dairenin aldığı vergi* olarak geçmektedir³⁹. Benzer şekilde farklı bir sözlükte ihtisap, *hesap sorma, sorumluluk, belediye dairesi ve vergisi* olarak tanımlanmıştır⁴⁰. Görüldüğü üzere, sözlük anlamı bakımından ihtisap, belediyecilik ile ilişkili olarak değerlendirilmiştir.

İhtisap teşkilatı, yukarıda bahsedildiği üzere hemen hemen tüm İslam devletlerinde görülmektedir⁴¹. Bu kavramın İslam devlet idaresine dair tanımı “*Devletin vaz’ ettiği kanunları icra, aykırı hareketlerden sakındırma ve belde ahalisinin işlerini İslam hukukunun esasları çerçevesinde kontrol etmek görevi*” olarak yapılabilir⁴². Osmanlı’da da ihtisap müessesesinin, bu tanımla hemen hemen aynı şekilde işlediği söylenebilir. Bu müessesenin öznesi olan muhtesip, bir yıllık sürelerle kamu hizmetinin ifası ile görevlendirilen, emri altındaki koloğlanlarla çalışan bir görevlidir⁴³. İhtisap Nezareti’nin kurulmasına kadarki dönemde, ihtisap hizmetinin muhtesibe tevdi edilmesi ihale usulüyle olmuştur. İltizam usulüne uygun şekilde, her yıl ahalinin güvenilir kimselerinden birisi iltizam usulüne uygun olarak, bir bedel mukabilinde bu görevi devralmış, bir kısmı kendi gelirini oluşturmak üzere ihtisap rüsumu toplamıştır⁴⁴. Bir kimsenin muhtesip olabilmesi için Müslüman, erkek, tam ehliyetli, adil, muktedir, ilim ve fazilet sahibi olması ve usulünce tayin edilmesi şart koşulmuştur⁴⁵.

Osmanlı Devleti’nde her kadı atanan yere bir de muhtesip atanmış, buldukları yerlerde muhtesipler, kadı yardımcısı olarak, kadı denetiminde çalışmışlardır⁴⁶. İhtisap ağası veya ihtisap emini de denilen muhtesibin başlıca görevleri esnafın fiyat ve ürün kalitesi bakımından denetlenmesi, işyerleri için ruhsat verilmesi, posta işlerine bakılması, kamu sağlığının korunması, hayvanların, kölelerin, kiracıların, işçilerin ve çocukların korunması ve bazı vergilerin tahsili gibi görevlerdir⁴⁷. Aynı zamanda muhtesip, görev alanına giren konularda yaptırım uygulama yetkisini de haiz olmuştur. Bu bakımdan muhtesibin hem beledi hem de kazai yetkileri

³⁸ Şemseddin Sami, *Kâmûs-ı Türki*, İstanbul: Kapı, 2011, s. 75.

³⁹ Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Ankara: Aydın, 2017, s. 483.

⁴⁰ Mehmet Kanar, *Osmanlı Türkçesi Sözlüğü*, İstanbul: Say, 2008, s. 366.

⁴¹ Hisbe teşkilatının Hz. Peygamber devrinden beri var olduğu, Hz. Ömer’in Medine, Hz. Sa’d b. As’ın Mekke muhtesipleri olduğu, bu teşkilatın zamanla genişlediği, Abbasi Devleti’nde darü’l-hisbe ismiyle mevcut olduğu, Fatımi ve Eyyubilerde de görüldüğü söylenmektedir. İslamiyet sonrası Türk devletlerinde de hisbe teşkilatına rastlandığı, Selçuklularda merkez örgütünün bir kolu olarak Divan-ı Muhtesib’in bulunduğu, bu teşkilatın Anadolu Selçuklularında da sürdüğü bilinmektedir. Bkz. Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 235.

⁴² Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 234.

⁴³ Bu isim kimi eserlerde ‘kul oğlan’ olarak geçmektedir. Bkz.: Akbulut, *Türk Hukuk Tarihi*, s. 271.

⁴⁴ Ekinci, *Osmanlı Hukuku*, s. 279.

⁴⁵ Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 234.

⁴⁶ Ziya Kazıcı, *İslam Medeniyeti ve Müesseseleri Tarihi*, 5. Bs., İstanbul: İFAV, 2003, s. 225; Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 235.

⁴⁷ Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 235; Ekinci, *Osmanlı Hukuku*, s. 279.

olduğu söylenebilir. Öte yandan, muhtesibin ibadetlerinin ifasını denetlemek, İslam hukukuna göre caiz olmayan fiillerin yapılmasını önlemek gibi dini vazifeleri de söz konusu olmuştur⁴⁸.

İhtisaba ilişkin hususlarda erken dönemlerden itibaren neşredilen İhtisap Kanunnameleri, muhtesiplerin idari konularının yasal kaynaklarını oluşturmuştur⁴⁹. Örneğin 1501 tarihli olduğu düşünülen II. Bayezid'in İstanbul İhtisap Kanunnamesi klasik döneme örnek olmak üzere ele alınabilir⁵⁰. Bu kanunname öncelikle çarşı-pazar nizamından bahsedilmiş, akabinde bu nizama uymayan esnafın muhtesiplerce dayak, hapis ve para cezalarıyla cezalandırılmalarına yönelik hükümler verilmiştir. Diğer bir örnek olarak, bu kanunnameden yaklaşık yüz yıl sonra, 1603 yılında tahta geçen I. Ahmet'in Kanun-i Osmâni'si verilebilir. Bu Kanunname'nin 'Der Beyân-i Kanunnâme-i Sultânî fi Ahvâl-i İhtisâb' başlıklı bölümde muhtesiplerin görevlerinden bahsedilmiştir. Buna göre muhtesip, kadı marifetiyle narh belirleyecek, narhın belirlenmesinde buldukları yer ahâlisinin durumunu gözetecek, narhın belirlenmesinde azami derecede dikkat edecek, nizama aykırı davrananların 'hakkından gelecek', eğer muhtesip görevini yapmak konusunda kusurlu davranırsa bu kez muhtesibin statüsüne göre kadı onu ya bizzat cezalandıracak veya merkeze bildirecektir⁵¹. Kanunname'ye göre muhtesip yalnız yiyecek ve içecek nizamından sorumlu değildir. Aynı zamanda at, katır ve eşeğin nalsız yürümemesi, bu hayvanlara taşıyabileceklerinin üstünde yük yüklenmemesi, aruk ve zebun (zayıf ve güçsüz) davranın kullanılmaması, bu hükümlere aykırı davrananların ise kadı vasıtasıyla cezalandırılabilmesi muhtesiplere salık verilmiştir⁵². Bu düzenlemelerin uygulamaya yansımaları sicil kayıtlarında görmek mümkündür. Örneğin 1519 yılına ait bir kadı sicil kaydına göre, nalbant olan Nasuh b. Abdullah isimli kişi, bir katırı belirlenen narhtan bir akçe daha fazlaya nallamış, bu husus muhtesip tarafından tespit edilmiş ve kadıya bildirilmiştir⁵³. Yine narhtan eksik fiyata satımlar da tespit ve tescil edilmiştir⁵⁴. Benzer bir başka örnek, satılan malın miktarında tespit edilen eksikliğe ilişkindir⁵⁵.

⁴⁸ Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 235.

⁴⁹ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 5.

⁵⁰ Akgündüz bu kanunname ile ilgili çalışmasında "Osmanlı Devleti'nde belediye teşkilatına hisbe veya ihtisap müessesesi denildiğini biliyoruz." demektedir. Bkz. Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 378 vd.

⁵¹ Ahmet Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri*, 9. Kitap, İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı, 1996, s. 524.

⁵² Burada muhtesibin cezalandırma hususunda kendi iradesinin bulunmadığını, ceza kararını mutlaka kadının verdiği ve muhtesibin yalnız ifa görevlisi olduğunun vurgulamak gerekir. Bkz. Ahmet Kılınç, *Mukayeseli Hukuk ve Hukuk Tarihinde Teşhir Cezası*, Ankara: Adalet, 2014, s. 263.

⁵³ Üsküdar Mahkemesi 1 Numaralı Sicil (H.919-927 / M. 1513-1521). / Bilgin Aydın, Ekrem Tak ; proje yönetmeni M. Akif Aydın ; ed. Coşkun Yılmaz. -- İstanbul : Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi (İSAM), 2008, cilt 1, s. 347, hüküm 619, orijinal metin no: [97a-4].

⁵⁴ Üsküdar Mahkemesi 1 Numaralı Sicil (H.919-927 / M. 1513-1521). / Bilgin Aydın, Ekrem Tak ; proje yönetmeni M. Akif Aydın ; ed. Coşkun Yılmaz. -- İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi (İSAM), 2008, cilt 1, s. 365, hüküm 656, orijinal metin no: [101a-3].

⁵⁵ Bir buçuk akçe bedel ile satılan yağurdun miktarında eksiklik bulunduğu ve muhtesibin tespit ve talebiyle konunun kadı mahkemesine taşındığına ilişkin karar için: İstanbul Kadı Sicilleri 42 Beşiktaş Mahkemesi 2 Numaralı Sicil (H. 966-968 / M. 1558-1561) / proje yönetmeni M. Akif Aydın; editör Coşkun Yılmaz; çeviri yazı / mukabele Yılmaz Karaca – Sinan Satar; Arapça çeviri Mehmet Akman; kontrol M. Akif Aydın – Mehmet Akman – Feridun M. Emecen – İdris Bostan – Mehmet İpşirli. – İstanbul: Kültür AŞ, 2019, cilt 42, sayfa 195, hüküm no 368, orijinal metin no: [45a-1].

Görüldüğü üzere, klasik dönemde ihtisap teşkilatı bilhassa vergilerin tahsili, çarşı-pazarın denetlenmesi ve toplumsal düzenin sağlanması gibi konularda genel ve kapsamlı bir işlev görmüşlerdir. Ne var ki ilerleyen süreçte bu müessesede bozulmalar meydana gelmiş, artık düzen sağlanamaz olmuş ve bu nedenle toplumsal düzenin ve nizamın sağlanması için öncelikle ihtisap müessesinin düzene girmesi gerekli görülmüştür. Bu kanaat neticesinde 1826 yılında İhtisap Ağalığı Nizamnamesi neşrolunmuştur.

2. İhtisap Nezareti'nin Kuruluşundan Sonra Muhtesiplik

1826 tarihli İhtisap Ağalığı Nizamnamesi ile İhtisap Nezareti'nin kurulduğu, ihtisap ağası / nazırı olarak da Humbaracıbaşı Mustafa Ağa'nın tayin edildiği nizamnameden anlaşılmaktadır. Nizamname'nin giriş kısmında, kanunun kısa gerekçesi mahiyetinde bu nizamnameye niçin ihtiyaç duyulduğu izah edilmiştir. Nizamname'de yer alan ifade şu şekildedir:

Kanun-ı İhtisab dahi şiraze-i nizam-ı beldenin azam u akvası olup...bir müddetten beri bazı arızât hayluletiyle şiraze-i nizamı külliyyen muhtell olmuş olduğundan, bu defa saye-i ma'delet-vaye-i şahanede bu hususa dair hüsn-i suret verilmek üzere...tesis-i nizam olunur ki⁵⁶.

Bu ifadeye göre, ihtisap kanunları, bir bölgedeki nizamın en büyük ve güçlü terazisi olup, bir süredir bazı sorunların görülmesiyle bu düzen terazisi bozulmuş, bu sebeple de bu hususa güzel bir hal verilmek üzere bu kanun tesis edilmiştir.

Nizamname'nin incelenmesine geçmeden önce, bu düzenlemenin modern kanunlaştırma sistematüğünde olmadığını söylemek gerekir. Zira bentlerde numaralandırma mevcut değildir. Keza madde başlıkları da bulunmamaktadır. Şekil olarak Nizamname, klasik dönem kodifikasyonlarına benzemektedir. Ayrıca Nizamname ile yapılacak her bir düzenleme için ilgili paragrafta uzun uzadıya gerekçe belirtildiği ve hükümlerin de geniş şekilde ele alındığı görülmektedir.

Nizamname giriş kısmından sonraki ilk paragrafta ihtisap ağasının çalışma mekânı düzenlenmiştir. Buna göre Çardak İskelesi'nin yanında olan Elli Altı Kahvesi ihtisaba tahsis edilmiş, bir de ihtisap ağası konağı inşa edilmesine karar verilmiştir⁵⁷.

⁵⁶ İhtisap Ağalığı Nizamnamesi, Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.1, s. 328.

⁵⁷ Çardak İskelesi'nin bugün Haliç'te, Galata Köprüsü'nün Eminönü ile buluşan ucunun sağ kısmında bulunduğu tahmin edilmektedir. Elli Altı Kahvesi ise 1730 tarihindeki yeniçeri isyanında Patrona Halil'in en yakın arkadaşı olan 56. Çardak Kolluğu çorbacısı Kahveci Ali Ağa'nın işletmiş olduğu bir kahvehanedir. Bu kahvehane ile ilgili olarak açık kimliği bilinmeyen Kalender mahlası bir halk ozanı tarafından kaleme alınan bir destan olduğu rivayet edilmektedir. Destanın bir kısmı şöyledir:

“Çardaktaki Elli Altı Kahvesi
Lebi deryada muhabbet kafesi
Peykeler müzeyyen, âli sofralar
Cümle levâzımı mükemmel hepsi
***Beyan idem size bir bir ey yârân
Tâ ki okuyanı bırakam hayran
Anda abâd oldu bu dîl-i virân
Yani çorbacının doldu kisesi”

[Reşad Ekrem Koçu, Mehmet Ali Akbay, *İstanbul Ansiklopedisi*, cilt 7, İstanbul: İstanbul Ansiklopedisi ve Neşriyat Kollektif Şirketi, Ercan Matbaası, 1958, s. 3746.]

Nizamnamenin devamında, ihtisap hizmetinin eskiye oranla büyümesi ve muhtesip hizmetinde çalışan bazı memurların yeniçeri ocağından olup yeniçeri ocağının da kaldırılmış olması sebebiyle, muhtesibin kimlerle ve ne surette çalışacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Buna göre her ne kadar mevcut koloğlanları devlet malını devşirmektelerse ve işe yarar nitelikte olmasalar da, bunları tamamıyla görevden men etmek haksızlık/zulüm olabileceğinden ve İstanbul ahalişi ihtisap hizmetinde bunları görmeye alışkın olduğundan, bu kimselerin günlüğü iki kuruşa çalışmalarının devamına, esnaftan gerektiğinden fazla tahsilat yapmaları halinde haklarından gelineceğine, bu memurlardan birisi öldüğünde görevinin talep ederse evladına tevdi edilmesine, talep etmez veya evladı olmazsa yerine kefil olmak şartıyla yeni birisi seçilecektir. Bu kişilerden yevmiyeleri olan iki kuruşa kanaat etmeyenler, işe yaramayanlar veya nizamı aykırı davrananları ihtisap ağası onu görevinden uzaklaştıracak ve yerine uygun bir başka kimse bulunacaktır. İhtisap ağası denetimlerinde nizamı aykırı davranan kimselerin tazir edilmesine karar verebilir; bunun için eskiden görevli olan 'elli altılar' yeniçeri ocağının ilgasıyla ortadan kaldırıldıklarından, bu görevi ifa etmek üzere Asâkir-i Mansure'den yirmi-otuz asker bu göreve tahsis edilecektir.

Devamında, ihtisap memurlarının namaz kılmayanları ve Ramazan ayında oruç tutmayanları tahkik ve tembih edecekleri, bu kimselerden kendilerini dinlemeyenlere ve yalan yere şahitlik ettikleri sabit olanlara ihtisap ağası marifetiyle gerekli işlemlerin yapılacağı hüküm altına alınmıştır⁵⁸. Bunlardan başka stokçuluğun önlenmesi, tartı ve terazinin kontrol edilmesi ve tartı-terazide hile yapanların falaka ve değnekle cezalandırılması, gerekirse hapsedilmeleri, hamamlarda Müslüman ve gayrimüslimlere aynı peştemallerin verilmesi fakat Müslüman olan ve olmayanın ayırt edilmesi için gayrimüslimlere nalin (takunya) verilmemesi, İstanbul ahalişinin çokluğu sebebiyle esnafın tespiti için güvenilir kişilerin tayini ile bu kişilerin esnafın kefilleri, isimleri ve eşkallerinin yazılması, İstanbul'a Rumeli'den gelenlerin Çekmece-i Sağır'de, Anadolu'dan gelenlerin Bostancıbaşı Köprüsü'nde tezkirelerinin kontrol edilmesi, ayrıca bu gelenlerin isim ve unvanları ile ne taraftan geldiklerinin yazılarak ihtisap ağasına sunulması, ayrıca gelenlerin tezkirelerine 'ihtisaba' şeklinde kayıt işlenmesi, bu kimselerin daha sonra Çardak'ta kurulan İhtisap Ağası Konağı'na gelerek 'ihtisaba' şeklinde kayıt düşülmüş olan tezkirelerini arz etmeleri, burada tutulacak olan Anadolu ve Rumeli defterlerine isim, eşkal, geldikleri vilayet, geldikleri gün ve gelme sebeplerinin kaydedilmesi, Çekmece ve Bostancı'da tutulan defterler ile Konak'ta tutulan bu defterlerin haftada bir mukayese edilmesi ve fazlalık çıkması halinde bunun tespit edilmesi, hamamcı, hamal, kayıkçı, mavnacı, neccar (marangoz) ve sıvacı gibi esnafın kayıtlarının tutulması ve hepsinin kefile bağlanması, Dersaadet'te bulunan doktora ilişkin düzenlemeler, Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse'de işsiz-güçsüz kimselerin gezmemesi

***Öte yandan, Çardak İskelesi'nin hemen yanında bulunan Değirmen Han'ın bitişiğine inşa edilmiş olan bina bugün Marmara Belediyeler Birliği binası olarak hizmet vermektedir. Zaman içinde değişikliklere uğramakla birlikte, neredeyse iki asırdır İstanbul'un beledi faaliyetlerine hizmet etmekte olan bu yapı için bkz.: <https://kulturenvanteri.com/yer/degirmen-han/#17.47/41.01893/28.968472> (15.01.2021)

⁵⁸ Yukarıda bahsedildiği üzere, ihtisap memurlarının bu yetkileri esasında klasik dönemde de var olan yetkileridir. Hatta muhtesipler bu gibi hallerde teşhir cezası dahi verebilmişlerdir. Bkz.: Ahmet Kılınc, "Klasik Dönem Osmanlı Devleti'nde Teşhir Cezası", *International Journal of Science Culture and Sport*, cilt 3, sayı 4, 2015, s. 452.

ve konaklamaması için önlem alınması benzeri çok çeşitli ve ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Nizamnamenin bitiminde, bu kanunun maddelerinin yapılacak fiillerde düstur edinilmek üzere İstanbul kadısına, Tersane-i Amire'ye, mimar ağalarına ve gerekli diğer kimselere bildirildiği, gerektiğinde tadil, ilave ve değişikliklerin yapılmasının caiz olduğu yazılmıştır.

Görülüyor ki İhtisap Ağalığı Nizamnamesi, Dersaadet'teki günlük hayat ve çarşı-pazar düzeninin sağlanması için neşredilmiş çok ayrıntılı hükümlerden oluşmaktadır. Bu nizamname ile esasında klasik dönem kanunnamelerinde yer alan düzenlemeler, daha detaylı şekilde derlenip bir araya toplanmıştır. Bununla birlikte modern anlamda bir beledi teşkilatlanma kurulduğunu söylemek mümkün değildir.

Bu nizamnameden sonraki dönemde de ihtisap ağalığı, klasik dönemde olduğu üzere kadılık uhdesinde çalışmıştır. Öte yandan, bu nizamnamenin neşrinden sonra da beledi konularındaki sorunların büsbütün çözülmesi söz konusu değildir. Nitekim öncelikle 1826 tarihinde yapılan tayinden kısa bir süre sonra, 24.07.1827 tarihinde, tayin olunan Mustafa Ağa ile maiyetindeki memurların görevlerini ifa ederken gösterdikleri müsamahadan dolayı İstanbul'da şayialar vuku bulduğu, bu nedenle Mustafa Ağa ve memurlarının hapsedilmelerine ve taşınmazlarının zaptına karar verilmiştir⁵⁹. Birkaç yıl sonra bu kez 21.06.1830 tarihli bir arşiv belgesinde, İstanbul'un düzeninde dikkatsiz ve özensiz davranan ihtisap ağası ve maiyetindeki memurların hapsine ve emlak ve eşyalarına el konulmasına dair bir hükme rastlanmıştır⁶⁰. Böylelikle denebilir ki İhtisap Nizamnamesi, beledi sorunların çözülmesinde bir adım olmakla birlikte, aslında pek çok etkene bağlı olan bu sorunların çözülmesini sağlamamış, küresel modernleşme ve Tanzimat yenilikleri ile birlikte de beledi sorunlara ilişkin çözüm arayışı Şehremaneti'nin kurulmasını sağlamıştır. Bunun sağlanmasında, uygulayıcıların da rol oynadığı görülmektedir. Nihayet Şehremaneti'nin kurulması ile de kadıların belediye işlerine ilişkin yetkileri tümüyle bu yeni teşkilata devredilmiştir⁶¹.

3. İhtisap Nezareti ve Şehremaneti Mukayesesi

İncelenen kaynaklarda ve arşiv belgelerinde sık sık Şehremaneti'nin İhtisap Ağalığı yerine kurulduğundan bahsedilmektedir. Nitekim ileride görüleceği üzere Şehremaneti'nin kuruluşuna ilişkin vesikalarda da "*İhtisap Nezareti'nin lağvı ile Şehremaneti'nin kurulmasına...*" şeklinde ifadelerle rastlanmaktadır. Yine ileride bahsedileceği üzere İhtisap Nezareti'nin lağvından sonra ihtisap nazırının maaşının şehremanetine tahsisi söz konusu olmuştur. Öte yandan Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan sonra beledi hizmetlerin ifasına çalışan muhtesiplik kurumunun, modern belediyecilik düşüncesini takiben ortaya çıkan Şehremaneti ile ortak bazı noktaları olması da tabiidir. Bu başlık altında İhtisap Nezareti ve Şehremaneti kısa şekilde kıyaslanacaktır.

⁵⁹ BOA, Yer Bilgisi: HAT, 517-25274, Tarih: H-29-12-1242.

⁶⁰ BOA, Yer Bilgisi: HAT, 500-24495, Tarih: H-29-12-1245.

⁶¹ Ahmet Akgündüz, *İslâm ve Osmanlı Hukûku Külliyyatı-Kamu Hukuku*, İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı, 2011, s. 207.

Öncelikle iki müessesenin mevzuatı arasında ciddi farklar bulunmaktadır. İhtisap Nizamnamesi daha önce belirtildiği üzere modern bir kanun olmaktan uzaktır. Ayrıntılı hükümler içeren, madde numaraları ve başlıkları olmayan, konuya göre tasnif edilmiş olmayan bir düzenlemedir. Şehremaneti Nizamnamesi maddeler halinde düzenlenmiş, nispeten daha sistematik, Şehremaneti Teşkilatının organlarını, organların kuruluş ve değişimi ile görevlerini izah eden, kısa bir düzenlemedir. İleride ele alınacağı üzere, Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi ise çok sayıda çerçeve hükümden oluşan, madde numaraları ve başlıklarını haiz, tamamıyla modern sistematiğe uygun bir düzenleme olmakla, Şehremaneti'nin mevzuat bakımından da bu iki müessese arasında köprü görevi gördüğü söylenebilir.

İki müessesenin bağlı çalışacakları kurumlar farklıdır. İhtisap Nizamnamesi'ne göre İhtisap Nezareti sadrazamlığa bağlı olarak çalışacakken, Şehremaneti Nizamnamesi'nde ise Şehremaneti'nin Meclis-i Ahkam-ı Adliyye'ye bağlı çalışacağı zikredilmiştir⁶². Bu durum, Osmanlı Devleti'nin idari teşkilat yapısının, iki müessesenin kuruluş dönemlerindeki farklılığından ve bu müesseselerin yerli-batılı konularından kaynaklanmaktadır.

İhtisap ağası ve şehremaninin tayin usulleri de mukayese edilebilir. İhtisap Nizamnamesi'nde, ihtisap ağasının ne suretle belirleneceğine dair ayrı bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte nizamnamede Humbaracıbaşı Mustafa Ağa'nın belirlenmesi hususunda "...bi'l-intihab ihtisab ağası nasb ve tayin buyurularak ittifak-ı ârâ ile..." denilmektedir. Bu ifadeden anlaşıldığı kadarıyla nizamnamede belirlenen ihtisap ağası seçimle ve oy birliği ile tayin edilmiştir. Nizamnamede seçimin kimler arasında yapıldığı veya seçen ve seçilen kişilerin kimler olduğu hakkında bir bilgi bulunmamaktadır. Şehremaninin ise ileride görüleceği üzere Bâb-ı Âli'nin seçimi ve padişahın iradesiyle atanması hüküm altına alınmıştır⁶³. İhtisap Nizamnamesi'nde ilk ihtisap nazırı belirlenmişse de ondan sonra ihtisap nazırı olarak seçilecek kişinin nitelikleriyle ilgili bir bilgilendirme yer almazken, Şehremaneti Nizamnamesi'nde şehremini olarak tayin edilecek kişinin mutemet (itimat edilen) ve mutemen (güvenilir) bir kimse olacağı yazılmıştır.

İhtisap müessesesi ile Şehremaneti arasındaki belki de en önemli farklılık, Şehremaneti'nin bir danışma meclisine sahip olmasıdır. İhtisap nazırı ise maiyetindeki memurlarla çalışacak bir nazır olarak görülmüş ve muhtesiplikte bir danışma organı/meclis yer almamıştır.

İhtisap Nezareti ve Şehremaneti'nin görev alanları ve çalışma usulleri incelendiğinde bunlar arasında benzerlikler olduğu gibi ciddi farklar olduğu da görülmektedir. Örneğin ihtisap ağası çok sayıdaki memurları vasıtasıyla hem çarşı-pazarı gezerek o yerlerin nizamını sağlamaya çalışacak, hem şehrin giriş ve çıkışlarını kontrol edecek, hem vergi toplayacak ve hem de şehir ahalisinin namaz ve oruç gibi ibadetleriyle genel olarak toplum ahlakını denetleyecektir. İhtisap ağası gerekirse tazir, falaka, değnek veya hapis gibi cezaları doğrudan verebilecek ve verdiği cezaları maiyetindeki memurlar vasıtasıyla infaz edebilecektir. Şehremaneti ise yalnız kuruluş mevzuatında belirtilen ve ileride izah edilecek vazifelerle yüklü olup, bu vazifeler arasında ahalinin namaz ve oruçlarını takip etmek, genel ahlakın korunmasını sağlamak görevleriyle, gerekli

⁶² Ekinci, *Osmanlı Hukuku*, s. 573; Şehremaneti Nizamnamesi, madde 1.

⁶³ Şehremaneti Nizamnamesi, madde 3; Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 18.

gördüğü takdirde tebaayı cezalandırmak gibi yetkileri yoktur. Bununla birlikte Şehremaneti'nin esnaf arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi ve esnaflığa ilişkin suçlar konusunda dava görme yetkisi bulunmaktadır⁶⁴. Cezalandırma konusunda ise muhtesiplikten farklı olarak Şehremaneti'nce suçluluğuna hükmedilen kişilere verilen cezaların icrası için hazırlanan mazbata ve cezalandırılacak kimse, cezanın infazı için zaptiyeye gönderilecektir⁶⁵.

İki kurumun çalışma usulleri arasında da Şehremaneti'nin şehir meclisine sahip olması sebebiyle farklılıklar mevcuttur. Şöyle ki; Şehremaneti reisi olan şehremini ve muavinleri tıpkı ihtisap nazırı ve maiyetindeki memurlar gibi çarşı-pazar dolaşacak ve şehri daima teftiş edeceklerdir ki bu iki müessesenin ortak noktasıdır. Fakat Şehremaneti'nin bir diğer organı olan şehir meclisi de haftada iki gün (gerektiği hallerde her gün) toplanmak durumundadır ki bu da Şehremaneti ile gelen bir yeniliktir. Ayrıca yukarıda zikredilen davaların görülmesi zımında Şehremaneti'nde bir şehremini muavini ve iki meclis üyesinden müteşekkil üç kişilik bir mahkeme heyetinin daima nöbetçi olarak görev yapması söz konusudur⁶⁶.

Öte yandan Şehremaneti, İhtisap Nezareti'nden farklı olarak şehrin temizliği, düzeni ve çarşı-pazardaki fiyatlar ve eşyaların teminine ilişkin olarak yapılacak yasal düzenlemeleri müzakere etmek ve Meclis-i Tanzimat'a iletmekle de görevlidir⁶⁷. Bu bakımdan Şehremaneti'nin yalnız beledi işleri ifa ile görevli bir kurum olmadığı, aynı zamanda yasal düzenlemeler hakkında görüş bildirme yetkisini haiz bir danışma kurumu olduğu söylenebilir.

Böylelikle, İhtisap Nazırlığı ve Şehremaneti müesseseleri arasında benzerlikler bulunmakla birlikte, farklılıkların daha çok olduğu görülmektedir. Şehremaneti'nin, nizamnamesi, organları, görevleri, yetkileri ve çalışma usulü bakımından İhtisap Nazırlığı'nın bulunduğu konna çok sayıda yenilik getirdiği söylenebilir.

C. ŞEHREMANETİ'NİN OSMANLI İDARİ TEŞKİLATINDAKİ KONUMU VE DENETLENMESİ

Tanzimat döneminde Osmanlı Devleti idari bakımdan birçok değişikliğe uğramış, merkezi idare ve taşra idaresinde farklılıklar meydana gelmiştir. Bu bakımdan Şehremaneti'nin bu idari yapının neresinde yer aldığı izahı gerekli görülebilir.

Ele alınan dönemde merkezi yönetim padişah ve bakanlıklardan teşekkül etmiştir. 1835 yılında Maliye Nezareti, 1836 yılında Umur-ı Mülkiye (Dahiliye) Nezareti ve Evkaf Nezareti, 1837 yılında Hariciye Nezareti kurulmuş, 1838 yılında ayrıca sadrazamlık makamı Başvekalet'e çevrilmiştir⁶⁸. Aynı dönemde (1838 yılında) kanun hazırlamak, hükümete danışmanlık yapmak, devlet işlerini görüşmek gibi birçok vazifesi olan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye kurulmuştur. Meclis-i Vâlâ, Bâb-ı Âli'nin üstünde bir danışma ve karar alma organıdır ve Şehremaneti de bu meclis tarafından kurulmuştur.

⁶⁴ Şehremaneti Nizamnamesi, madde 6-10.

⁶⁵ Şehremaneti Nizamnamesi, madde 10.

⁶⁶ Şehremaneti Nizamnamesi, madde 10.

⁶⁷ Şehremaneti Nizamnamesi, madde 7.

⁶⁸ Eryılmaz, *Tanzimat*, s. 158.

Şehremaneti, kuruluş nizamnamesinde belirtildiği üzere Meclis-i Vâlâ nezaretinde, Meclis'e bağlı olarak çalışmıştır⁶⁹. Nitekim Nizamname'nin birinci maddesinde “*Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'nin nezaret-i umumiyesi tahtında...*” ve üçüncü maddesinde “*...şehremaneti...memuriyetinin Meclis-i Vâlâ'ya merbutiyeti iktizasınca...*” denilmekle bu husus ortaya konulmuştur.

Öte yandan Şehremaneti, çalışma konusuna göre Ticaret, Nafia ve Maliye Nezaretleriyle de bağlantılı çalışmak durumunda olmuştur. Nitekim Nizamname'nin on ikinci maddesinde tahsilata yönelik hususlarda Maliye Nezareti'yle ilişkili olacağı ve oradan tayin edilecek usulle çalışılacağı, esnaflığa ilişkin hususlarda Ticaret Nezareti ile ilişkili olacağı ve oradan tayin edilecek usulle çalışılacağı, Dersaadet'in tamirat ve temizlik gibi işleri hususunda ve zaptiyeyle ilgili hususlarda Zabtiye Nezareti ile hususi münasebette bulunacağı kararlaştırılmıştır.

Şehremaneti'nin ne şekilde denetleneceği hususunda ilgili Nizamname'de bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte, ileride görüleceği üzere, şehremini ve meclisin gerektiği şekilde çalışıp çalışmadığının tespiti, şehremininin atanması ve azledilmesi, meclisin çalışmasının izlenmesi ve gerektiğinde İntizam-ı Şehir Komisyonu gibi yardımcı komisyonlar kurulmasındaki rolü ile Bâb-ı Ali ve Meclis-i Tanzimat gibi merkezi hükümet organlarının Şehremaneti'nin denetçisi oldukları şeklinde yorum yapılabilir. Nitekim Meclis-i Ali-i Tanzimat'a, Şehremaneti'nin, Şehir Meclisi'nin ve Şehremaneti bünyesinde oluşturulan komisyonların aldığı kararları inceleme ve tensip yetkisi verilmiştir⁷⁰.

D. ŞEHREMANETİ'NİN KURULUŞ SEBEPLERİ

Şehremaneti'nin kurulmasının gerekli görülmesinde birden çok faktör olduğu söylenebilir. Öncelikle yukarıda izahına çalışılan kadılık, muhtesiplik, subaşılık, vakıflar, loncalar ve mahalle idaresinin bozulmasının kamu hizmetlerini ciddi ölçüde aksatması ve Şehremaneti'nin kurulduğu dönem itibarıyla bu kurumların gördükleri kamu hizmetinin artık neredeyse hiç ifa edilmiyor olması, buna karşın halkın bu hizmetlerin sağlanması talepleri temel sebep olabilir.

Diğer yandan, bilhassa Beyoğlu-Galata bölgesinde yaşayan, Avrupa'yı yakından tanıyan, ekonomik ve siyasi gücü o dönem itibarıyla daha fazla olan kesimin “yerel hizmet/belediye” kavramını Osmanlı'ya taşıdıkları ve Avrupa'nın da desteğini almak suretiyle bu yönde yoğun ve etkili taleplerde buldukları bilinmektedir⁷¹. Bu minvalde şehremanetinin, Avrupa'da kullanılan *prefecture de le ville* kurumunun karşılığı olduğu da söylenmiştir⁷². Öte yandan, Avrupa'ya seyahat eden Osmanlı devlet adamlarının da düzenli ve modern bir belediye teşkilatına olan ihtiyacı tasdik ettikleri de söylenmiştir⁷³.

⁶⁹ Şehremaneti'nce alınan şehircilik hususundaki kararların Meclis-i Ali-i Tanzimat aracılığıyla Sadaret'e sunulduğu bilinmektedir. Bununla birlikte, Meclis-i Vala'yı ilgilendiren meselelerde Meclis-i Ali-i Tanzimat mazbataları Sadaret'e sunulmaksızın doğrudan Meclis-i Vala'ya sunulmuştur. M. Yasin Taşkesenlioğlu, *Meclis-i Âli-i Tanzimât (1854-1861)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2018, s. 187-189.

⁷⁰ Taşkesenlioğlu (2018), s. 188.

⁷¹ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 16.

⁷² Ergin, *Muhtasar Mecelle-i Umur-ı Belediye*, s. 40.

⁷³ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1268.

Şehremanetin kurulma sebeplerinden bir diğeri, Kırım Savaşı'nda İstanbul'un karargâh olarak kullanılmasına ve Avrupa devletleriyle daha yoğun ilişkiler kurulmasına karşın, belediye hizmetlerinin yetersiz olması ve derhal iyileştirilmesi gerekliliğidir. İngiltere, Fransa, İtalya ve Osmanlı'nın Rusya'ya karşı savaştıkları Kırım Savaşı'nda, stratejik konumu sebebiyle İstanbul karargâh haline gelmiştir⁷⁴. Bu savaş sebebiyle İngiliz, Fransız ve İtalyan askerlerin, gazetecilerin, diplomat ve sağlık görevlilerinin uzun süre İstanbul'da buldukları, bu uzun süreli temasın da belediyeleşmeye ilişkin süreci hızlandırdığı söylenmiştir⁷⁵. Avrupa'nın çok mamur şehirlerinden İstanbul'a gelmiş olan yabancılar, bu şehrin haraplığı ve bakımsızlığı karşısında şaşkınlıklarını gizleyememiş, Fransız şair Theophile Gautier, 1864 yılında İstanbul hakkında bir mektupta "*Yürüyecek kaldırım, binecek araba, rahat edecek otel, yemek yiyecek lokanta ve muhatarasız gezilecek sokak olsa, tabiatın rayegân kaldığı letafet-i manzara ve havasından bir seyyah müstefit olabilir.*" yazarken, 1876'da İstanbul'a gelmiş olan Marquis Salisbury de Galata Köprüsü hakkında "*Bu köprüye tahammül eden bir halk, idarenin her türlü kötülüğüne tahammül eder.*" demiştir⁷⁶. Bu örnekler, bu çalışmaya konu 1855 kuruluş tarihli Şehremaneti'nin kurulmasından on, yirmi sene sonraki İstanbul'u anlatan örneklerdir. Bu örneklerin birinden on, birinden yirmi sene öncesi düşünülürse, Şehremaneti'nin kurulduğu dönemlerde batılılar açısından İstanbul'un ne vahim bir durumda olduğunu izaha gerek kalmayacaktır. Nitekim bu vahamet, Avrupa kamuoyunda da geniş yankı bulmuş, Osmanlı Devleti üzerindeki baskılar sürekli artmıştır⁷⁷.

Gerçekten de bir devletin medenileşmesinin en önemli göstergelerinden birinin başkentlerinin gelişmişliği olduğu nazara alındığında, şehrin imarı için atılacak adımların ne denli önemli olduğunu anlaşılabilir. Ergin, Tanzimat dönemi devlet adamlarının İstanbul şehrinin imarı ve kalkınması için attıkları adımların büyük ve cesaretli olmasına karşın, aradan 83 sene geçtikten sonra gelinen durumda Tanzimat dönemindeki icraata muvaffak olunamadığını esefle ifade etmiştir⁷⁸. Durumun böyle olmasında kurulan müesseselere tayin edilen kişilerin işlerini gerektiği gibi yapmamalarının da kuşkusuz payı vardır.

Yukarıda anılan tüm sebeplerin neticesi olarak 1855 yılına gelindiğinde, artık İstanbul'da belediye işlerinin düzenli ve sistemli bir şekilde yürütülmesini sağlayacak bir yapı tesis edilmesi kurulma zorunluluğu had safhaya gelmiş, Şehremaneti'nin kurulması kararlaştırılmış ve Hicri 27 Ramazan 1271 (M. 13 Haziran 1855) tarihinde, Meclis-i Ali-i Tanzimat tarafından, Şehremaneti'nin nizamname taslağı hazırlanmıştır⁷⁹.

E. ŞEHREMANETİ'NİN KURULUŞ MEVZUATI

Şehremaneti'nin kuruluşuna ilişkin olarak incelenecek birkaç vesika bulunmaktadır. Bunlar tarih sırasına göre;

⁷⁴ İslamoğlu, *İstanbul Şehremaneti*, s.137.

⁷⁵ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1269; İslamoğlu, *İstanbul Şehremaneti*, s.137.

⁷⁶ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s.1269.

⁷⁷ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1268; İslamoğlu, *İstanbul Şehremaneti*, s.137.

⁷⁸ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s.1269.

⁷⁹ Taşkesenlioğlu, s. 187.

- i. H. 27 Ramazan 1271 (M. 13 Haziran 1855) tarihli Meclis-i Ali-i Tanzimat mazbatası⁸⁰ (ki bu mazbatada Şehremaneti Nizamnamesi'nin de bir sureti bulunmaktadır),
- ii. Bu mazbatanın padişaha sunulmasını ifade eden H. 9 Zilkade 1271 (M. 24 Temmuz 1855) tarihli Arz Tezkiresi⁸¹
- iii. Padişahın kendisine sunulan mazbata hakkındaki onayını gösterir H. 10 Zilkade 1271 (M. 25 Temmuz 1855) tarihli irade-i seniyye⁸²,
- iv. Meclis-i Tanzimat mazbatasında yer alan ve onunla aynı tarihli Şehremaneti Nizamnamesi,
- v. Ayrıca bir de H. 2 Zilhicce 1271 (M. 16 Ağustos 1855) tarihli Takvim-i Vekayi'de yayınlanan ilan metni bulunmaktadır⁸³.

⁸⁰ BOA, Yer: BEOAYN.d.../1723-0-0, Tarih: H-27-09-1271.

Bu mazbatanın tarihi için Ergin H. 27 Ramazan 1271 (M. 1855) tarihini [Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, s. 1271.], Seyitdanlıoğlu H. 27 n 1271 (M. 13 Haziran 1854) tarihini vermektedir [Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010, s. 24.]. Oktay'ın bu çalışmada kaynak olarak kullanılan İstanbul Şehremaneti eserinde Meclis-i Ali mazbatasının tarihine ilişkin bilgiye rastlanmamıştır. Ortaylı ise eserinde H. 27 Ramazan 1271 (M. 13 Haziran 1854) şeklindeki tarihi Şehremaneti Nizamnamesi'nin Meclis-i Valâ tarafından düzenlenme tarihi olarak belirlemiştir [İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara: TTK, 2020, s. 135.] Bu çalışmada Başkanlık Osmanlı Arşivi'nde yazılı tarih ve o tarihin TTK'nın kılavuzuna göre Miladi takvime çevrilmesi esas kabul edilmiştir.

⁸¹ BOA, Yer: A.}AMD./55-4-0, Tarih: H-09-11-1271.

Bu tezkirenin tarihine ilişkin olarak da farklılık bulunmaktadır. Şöyle ki: Ergin bu tezkirenin tarihini 9 Zilkade 1271 (1855) olarak vermiştir [Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1271]. Bu tarih, Başkanlık Osmanlı Arşivi'nde yukarıda belirtilen yerde bulunan belgenin tarihiyle örtüşmektedir. Ortaylı ve Oktay'ın eserlerinde bu belgenin tarihine dair bilgiye rastlanmamıştır. Seyitdanlıoğlu ise bu tarihi 9 Za 1271 (23 Ağustos 1854) olarak vermiştir [Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, s. 25.]. Arşivdeki belgenin tarihinden yola çıkarak bu belgenin tarihinin Hicri 9 Zilkade 1271 olduğu söylenebilir. Bu tarih ise TTK'nın kılavuzuna göre Miladi 24 Temmuz 1855 tarihine tekabül etmektedir ve bu çalışmada bu tarih esas alınmıştır. Bu minvalde, Devlet Arşivleri Başkanlığınca 2021 yılında yayınlanan bir çalışmada da bu belgenin tarihi 24 Temmuz 1855 olarak verilmiştir. Bkz.: Osmanlı'dan Günümüze Yerel Yönetimler ve Belediyecilik, T.C. Devlet Arşivleri Başkanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliği Ortak Yayını, T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Yayın No: 14, Ankara, 2021, s. 39.

⁸² Bu irade-i seniyyeye arşiv aramalarında ulaşılamamıştır. Ergin, eserinde iradenin tarihini H. 10 Zilkade 1271 (M. 1855) olarak vermiştir [Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1272.]. Seyitdanlıoğlu H. 10 Zilkade 1271 tarihini M. 24 Ağustos 1854 olarak yazmıştır [Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, s. 26.]. Her iki yazarın uyumlu şekilde vermiş oldukları H. 10 Zilkade 1271 tarihi, TTK'nın tarih çevirme kılavuzuna göre 25 Temmuz 1855 tarihine tekabül etmektedir ve bu çalışmada bu tarih esas alınmıştır.

⁸³ Takvim-i Vekayi, yay. Mehmed Esad Efendi, sayı 529, İstanbul, 1271. Milli Kütüphane Yer Numarası: 1959 SC 66, DVD No: 865, Mikrofilm No: 449-471.

Bu ilanın tarihi ilgili olarak Ergin H. 2 Zilhicce 1271 tarihini [Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1270], Seyitdanlıoğlu H. 2 Zilhicce 1271 (M. 16 Ağustos 1854) tarihini [Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, s. 18.], Ortaylı H. 2 Zilhicce 1271 (M. 16 Ağustos 1854) tarihini [Ortaylı, *Mahalli İdareler*, s. 135.] ve Oktay ise M. 16 Ağustos 1855 tarihini [Oktay, *Şehremaneti*, s. 17] vermiştir. Görüldüğü üzere Ergin yalnız Hicri tarih vermiştir ve yazarlar bu Hicri tarih hususunda muvafıktır. Nitekim ilanın yayınlandığı Takvim-i Vekayi'nin tarihi de bu tarihtir. Fakat Miladi tarih hususunda ihtilaf görünmektedir. Seyitdanlıoğlu ve Ortaylı, Ergin'in verdiği H. 2 Zilhicce 1271 tarihini M. 16 Ağustos 1854 olarak değerlendirirken, Oktay ise bu tarihi M. 16 Ağustos 1855 olarak yazmıştır. Türk Tarih Kurumu'nun tarih çevirme kılavuzuna göre ise H. 2 Zilhicce 1271 tarihi, M. 16 Ağustos 1855 tarihine tekabül etmektedir ve bu çalışmada bu tarih esas alınmıştır.

Şehremaneti Nizamnamesi, Meclis-i Tanzimat tarafından hazırlanıp, padişaha arz edilip, hakkında irade-i seniyye de verilmiş olduğu halde, Meclis-i Âli-i Umumi tarafından tetkik edilip kabul edilmediği için, Nizamname'nin kesinleşmediği söylenmektedir⁸⁴.

Bugün kanun gerekçesi olarak nitelendirebileceğimiz Meclis-i Tanzimat Mazbatasında⁸⁵, Osmanlı Devleti'nin başkenti olan Dersaadet'in büyük ve geniş bir yer olduğu, bu sebeple halkın gereksinim duyduğu eşyaların tedariki, çarşı ve mahallelerin temizliği, şehrin güzelleştirilmesinin amaçlandığı, aslında bu hususlarla daha önceden de ilgilenildiği, ne var ki halihazırda şehir sakinlerinin çoğaldığı, eşya ve erzakın fiyatının yükseldiği, bu sebeplerle şehir sakinlerinin işlerinin kolaylaştırılması iyi niyetiyle (*teshîl-i umûr-ı ibâd niyet-i hayriyyesiyle...*) ve padişahın sayesinde yola çıkıldığı, zikredilecek kurallara ve kamunun kalbinin her cihetten kazanılmasına dikkat edilmesinin gereklilik olduğu, aslında bu işlerin İhtisap Nezareti'nin işi olduğu, fakat lazım olan seviyede başarılı neticeler meydana getirilemediği, aynı zamanda bu yapı ile zalimane vergiler tahsil edildiği, mezkur vergilerin kaldırılmış olduğu ve şimdi de İhtisap Nezareti'nin lağvı ile Şehremaneti'nin kurulduğu gibi açıklamalara yer verilmiştir. Görülüyor ki bu Mazbata'da, neşredilecek nizamnamenin vücuda gelme sebepleri çok geniş olmakla birlikte izah edilmiş, kanun tasarısı gerekçelendirilmiştir. Aynı doğrultuda İhtisap Nezareti'nin lağvı sebeplerine de değinilmiştir.

Devamında, Şehremaneti'nin organlarından bahsedilmiş ve şehremanenin Meclis-i Valâ'ya bağlı ve onun tabii üyesi olacağı kararlaştırılmıştır. Mazbata'nın son kısmında ise "...İhtisap Nezareti'nin bekasına hacet kalmayarak yerine Şehremini namıyla dirayet ve malumat-ı matlube ve sıfat-ı memduhe ve mutedile eshabından bir münasip zatın..." denilmekle şehremanenin hangi niteliklere sahip olacağı hususunda izahat verilmiştir. Buna göre şehremini olarak becerikli, yetenekli, kendisinden talep edilecekler hususunda bilgili, mutedil ve memduh sıfatları olan bir kimse tayin edilecektir. Burada şu hususa dikkat çekilebilir: Daha önceki bölümlerde muhtesip olacak kişinin Müslüman olması zorunluluğundan bahsedilmişti. Şehremaneti ile ilgili bu düzenlemede ise şehremini olacak kişinin nitelikleri sıralanırken Müslüman olması gerekliliği zikredilmemiştir. Bu ifade biçimi okuyucuya şehremanenin Müslüman olması zorunluluğu olmadığını düşündürülebilir. Nitekim ilerleyen zamanlarda şehir meclisinin özellikle ecnebi tebaadan oluşturulması fikri de açıkça zikredilmiştir.

Meclis-i Tanzimat mazbatasının padişaha sunulması için hazırlanan Tezkire-i Maruza'da da benzer açıklamalar yer almakta olup, ek olarak şehremini memuriyetine eski Amasya

⁸⁴ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1274.

Öte yandan, Ortaylı'nın eserinde bu nizamnamenin Meclis-i Valâ-yı Ahkam-ı Adliyye tarafından düzenlendiği söylenmişse de [Ortaylı, *Mahalli İdareler*, s. 135.], yukarıda verilen arşiv kaydından anlaşıldığı kadarıyla bu nizamname Meclis-i Ali-i Tanzimat tarafından düzenlenmiştir.

⁸⁵ Mazbata'nın Osmanlıca metni için atıf 53 no'lu dipnotta yer almaktadır. Bu metnin Latin alfabesi ile yazılmış hali için şu eserlere bakılabilir: Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s.1270; Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, s. 23.

mutasarrıfı Salih Paşa önerilmiştir⁸⁶. Mazbata, padişaha sunulduğu günü takiben padişah tarafından onaylanmıştır.

H. 2 Zilhicce 1271 (M. 16 Ağustos 1855) tarih ve 529 numaralı Takvim-i Vekayi'de yayınlanan tebliğ ile İhtisap Nezareti'nin lağvedildiği ve Şehremaneti'nin kurulduğu ilan edilmiştir. Tebliğ metni şu şekildedir:

Dersaadet ve Bilad-ı Selase'de mutavattın ibadullahın kaffe-i havayic-i zaruriyelerinde teshilat-ı mukteziyyenin kema-yenbaği icrası ve sair hüsniyat-ı belediyyenin esbab-ı icabiyesinin istihsal ve ifası hususlarının nizamat-ı kaviiyyeye rabtiyle ve "Şehremaneti" unvanıyla bir memuriyet-i cedide yapılması ve icab edenlerden mürekkebe "Şehir Meclisi" namıyla bir meclis dahi teşkil olunması Meclis-i Ali-i Tanzimat'ta karargir olmasına mebni şu halde İhtisap Nezareti'nin lağvı tabiat-ı maslahat icabından olmasıyla ve Tırhala Valisi devletli Mehmed Paşa hazretlerinin mahdumu Amasya Mutasarrıf-ı sabıki saadetli Salih Paşa'nın ez-her cihet hüsn-ü iktidar ve liyakat ve ehliyeti bulunmasıyla, işbu şehremaneti memuriyet-i cedidesinin paşa-yı muma-ileyh uhdesine tevcihi hususuna irade-i seniyye-i hazret-i padişahi şeref-südur buyurularak icabı icra kılınmıştır."

Bu metin de tıpkı Meclis-i Ali mazbatası gibi, okuyucusuna hem Şehremaneti'nin ne sebeple kurulduğu konusunda bilgi vermekte, hem de İhtisap Nezareti'nin lağvına ilişkin düzenlemeyi de içerdiğinden, Şehremaneti'nin İhtisap Nazırlığı yerine kurulduğunu ifade etmektedir. Nitekim tebliğde, Şehremaneti'nin ve Şehir Meclisi'nin, Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse'de yaşayan kişilerin zorunlu ihtiyaçlarının giderilmesinde gerekli kolaylığın sağlanması ve belediyyenin icap eden diğer işlerinin ifası için kurulduğu açıkça yazılmıştır. Yine tebliğden anlaşıldığı üzere, bu iki müessese de Meclis-i Ali-i Tanzimat kararına dayanılarak kurulmuş ve bu yeni yapılanma tabii olarak İhtisap Nezareti'nin lağvı neticesini doğurmuştur. Metnin devamında şehremaneti görevine, "hüsn-ü iktidar, liyakat ve ehliyet sahibi" olduğu söylenen, eski Amasya mutasarrıfı Salih Paşa'nın, padişahın iradesi ile getirildiği söylenmiştir. Burada Şehremaneti'nin tayininde liyakat ve ehliyete dikkat çekilmesi önemli görülebilir⁸⁷. Şehremaneti Nizamnamesi'ne gelindiğinde, bu nizamname H. 27 Ramazan 1271 (M. 13 Haziran 1855) tarihinde

⁸⁶ Mazbata'nın Osmanlıca metni için atf 54 no'lu dipnotta yer almaktadır. Bu metnin Latin alfabesi ile yazılmış hali için şu eserlere bakılabilir: Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s.1270; Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, s. 25.

⁸⁷ "Şehremaneti" kelimesi, kayıtlardan anlaşıldığı kadarıyla, İstanbul'un fethinden sonra bazı devlet memurlarını ifade etmek üzere kullanılmıştır. Bununla birlikte, İstanbul'un fethinden önce bu kelimenin kullanımına rastlanmadığı, bu nedenle şehremaneti unvan ve vazifelerinin İstanbul'un fethi esnasında Bizans'tan alındığı düşünülmektedir. Nitekim fetihten önceki dönemde şehirlerle ilişkin tamir ve inşaat işleriyle subaşının görevli olduğu da söylenmiştir. Eski şehremaneti hakkında Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi'nde yer alan düzenleme şu şekildedir: "...Ve defterdarlığa üç pâyeden çıkalar: evvelâ defter emini ve şehremaneti defterdar olmak kanunumdur..." Bu madde düzenlemesine ilişkin olarak verilen dipnotta ise Pakalın'dan nakledilerek, şehremanetin Tanzimat'a kadarki süreçte Osmanlı sarayında inşaat, görevlilerin maaşları ve sarayın diğer giderleri ile ilgilenen bir memur olduğu ve bu Kanunname'de de bu manada kullanıldığı; 1831 (1247) yılında bu memurluğun ortadan kaldırıldığı; 1854 (1271) tarihine gelindiğinde ise şehremanetin belediye başkanlığı olmak üzere yeniden ihya edildiği söylenmiştir. Teşkilat Kanunnamesi'nin devamında, yirmi üçüncü maddede şehremanetin yüz yirmi akçe ulufe maaş alacağı yazılıdır. Elli birinci maddede, şehremanetin unvanının "İftihâr-ül-e'âli ve'l-e'âzım, muhtâr'ül-ehâli ve'l-ekârim, el-muhtassu bi-mezîd-i inâyet'il-Melik'id- Dâim -Dâme Mecdühü" olacağı yazılıdır. Ayrıca Akgündüz, Kanunnameler ve Hukuki Tahlilleri isimli eserinde şehremanetin sancak ve kazalarda devleti ilgilendiren işleri takip ettiklerini söylemiştir. Haklarında Fatih Kanunnamesi'nde düzenleme olan eski şehremanetin, şehrin yalnız inşaat ve su işlerinden sorumlu oldukları ve eski şehremaneti kurumunun 1831 (1247) yılında ortadan kalktığı söylenmektedir. İlgilenen bu eski şehremanetin görevleri ise Ebniye-i Hassa Müdüriyeti'ne verilmiştir. Osman Nuri Ergin, bu tür şehremaneti için "Şehremaneti Atik" ifadesini kullanmaktadır. Bkz.: Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1257, 1265; Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleri*, 1. Kitap, s. 222, 237, 323, 331.

Meclis-i Ali-i Tanzimat tarafından düzenlenmiş ve Meclis-i Ali-i Tanzimat Ceridesi'nde yayınlanmıştır. Ne var ki yukarıda bahsedildiği üzere, mezkûr nizamname bir layiha niteliğinde olup, Meclis-i Vâlâ tarafından tetkik ve kabul edilmediğinden, kesinlik kazanmamıştır. Yine de Şehremaneti'ne ilişkin hususların izahı bakımından bu çalışmada yeri geldikçe ele alınmıştır.

Nizamname'nin birinci maddesinde İhtisap Nezareti ilga edilerek yerine Şehremaneti isimli bir memuriyet kurulduğu ve Şehremaneti'nin Meclis-i Ahkam-ı Adliye tahtında çalışacağı yazılıdır. İkinci maddede Şehremaneti'nin görevleri, üçüncü maddede şehremini, dördüncü maddede şehremaneti muavinleri, beşinci maddede şehir meclisi, altı ve yedinci maddelerde şehir meclisinin görevleri, sekizinci maddede meclis tarafından verilen kararlar, dokuz ve onuncu maddelerde meclisin toplanma ve çalışma usulü, on birinci maddede meclis üyelerinin değişmesi, on ikinci maddede Şehremaneti'nin diğer hükümet organlarıyla ilişkisi, on üçüncü maddede Şehremaneti kavvasları ve on dördüncü maddede ise şehremini ve muavinlerin bir görevleri ele alınmıştır.

II. ŞEHREMANETİ'NİN YAPISI, GÖREVLERİ VE MALİ DURUMU

Bu başlık altında Şehremaneti Nizamnamesi'ne göre Şehremini ve Şehir Meclisi olmak üzere iki organdan oluşan Şehremaneti'nin yapısından, görevlerinden ve mali durumundan bahsedilecektir. Öncelikle şehremininden, şehremini muavininden, şehir meclisi ve diğer görevlilerden bahsedilecek, bunların göreve gelme usulü incelenecektir. Akabinde müesseseye yüklenen görevlerden bahsedilecek ve arşiv kayıtları ışığında bu görevlerin ifa edilmelerine ilişkin örnekler sunulacak, son olarak da mali durum ele alınacaktır.

A. ŞEHREMİNİ

Şehremini yürütme organı konumunda olup, şehremini olacak kimsenin Bâb-ı Ali tarafından seçilmesi ve padişahın iradesi ile tayin edilmesi usulü benimsenmiştir. Tayin edilecek kişinin mutemet (itimat edilecek) ve mutemen (güvenilir, emniyetli) bir kimse olması gerektiği Nizamname'nin üçüncü maddesinden anlaşılmaktadır. Şehremaneti'nin Meclis-i Vâlâ'ya bağlı olması sebebiyle, şehremini olarak tayin edilecek kimsenin de Meclis-i Vâlâ üyeliğini haiz olduğu kuralı yine üçüncü maddede düzenlenmiştir.

Şehremini kural olarak Bâb-ı Ali tarafından seçilecek ve padişahın iradesi bu seçim üzerine vuku bulabilecekse de ilerleyen dönemlerde şehreminin atanması bakımından istisna durumlar görülmüştür. Örneğin dördüncü şehremini olan Hüseyin Hasib Bey'in, doğrudan Padişah tarafından atandığı bilinmektedir⁸⁸.

Nizamname'de şehremininin maaşı ve çalışma süresi ile ilgili bilgilerin yer almadığı görülmektedir. Bununla birlikte İhtisap Nezaret ilga edildiğinden, ihtisap nazırının maaşının şehreminine tahsis edildiği arşiv belgelerinden anlaşılmaktadır⁸⁹.

⁸⁸ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 20.

⁸⁹ BOA, Yer: A.}MKT.NZD./163-89-0, Tarih: H-05-01-1272.

B. ŞEHİR MECLİSİ

Nizamnamenin beşinci maddesine göre şehreminine bağlı olarak çalışacak bir meclis kurulacak, şehremini bu meclisin başkanı olacak ve meclis, şehremini dahil on beş üyeden oluşacaktır. Meclisin isminin 'Şehir Meclisi' olacağı da aynı maddede düzenlenmiştir.

Şehremini dışında kalan on dört üyenin ikisi, bir sonraki başlıkta ele alınacak olan şehremaneti muavinleridir. Bunlar dışında kalan on iki üyenin, Dersaadet'te ikamet eden her sınıf Osmanlı tebaası ve esnafın muteber (itibar sahibi) ve mutemet (itimat edilen) kimselerinden olacağı beşinci maddede zikredilmiştir. Düzenlemede "...on iki kimse alınarak..." denilmesinden, bu kimselerin seçimle değil tayin usulü ile göreve gelecekleri anlaşılmaktadır. Üyeleri padişah tarafından atanacak olan Şehir Meclisi, Şehremaneti'nin danışma ve karar alma organı konumundadır⁹⁰.

Nizamname'nin on birinci maddesi, şehir meclisindeki üyelerin değişimine ilişkindir. Buna göre, beşinci maddede bahsedilen on iki üyeden dört üye her sene kura ile hizmetten azledilecek, yerlerine şehir meclisince dört kişi bulunacak ve Meclis-i Vâlâ'ya bildirilecek, nihayet bu kişiler Meclis'in önerisi ve padişah iradesi ile tayin edileceklerdir.

C. ŞEHREMANETİ MUAVİNİ VE GÖREVLİ DİĞER MEMURLAR

Nizamname'nin dördüncü maddesine göre, Şehremaneti'ne bağlı olarak çalışmak üzere iki muavin memur tayin edilecek, bu muavinler her konuda şehreminine yardım edecek ve onun hizmetlerini kolaylaştıracaklardır.

Şehremaneti çatısı altında, şehremini, meclis ve muavinlerden başka, mühendisler, zabıtarlar ve müstahdemler de çalışmıştır. Nitekim Şehremaneti'nin, işlerinin ifası için bir teşkilata da sahip olduğu; bu teşkilatta yazışma, muhasebe, müruriye ve iskân gibi birimlerin bulunduğu; bu birimlerin tahrirat odası, muhasebe odası, yoklama odası, mürur odası, jurnal odası, liman odası, hane odası gibi odalar şeklinde teşekkül ettiği; kaldırım ve yolların inşası ile su yolu ve yer altı çalışmalarının ifası için mimar ve mühendisler gibi görevlilerin çalıştığı bilinmektedir⁹¹.

Öte yandan on üçüncü maddeye göre, Şehremaneti maiyetinde "şehir kavvası" unvanı ile gerektiği kadar hizmetli istihdam edilecek, bunlar şehir meclisi tarafından kefilli ve edip kimseler arasından seçilecektir. Kavvasların bir kısmı katiplik görevini ifa ederken, bir kısmının da zabıta olarak çalıştığı bilinmektedir⁹².

D. ŞEHREMANETİ'NİN GÖREVLERİ VE ÇALIŞMALARINDAN ÖRNEKLER

Şehremaneti Nizamnamesi'nde şehremini ve şehir meclisinin görevleri ile ilgili farklı maddelerde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Öncelikle ikinci maddede, Şehremaneti'nin görevleri sayılmıştır. Buna göre Şehremaneti, Dersaadet'te yaşayanların zaruri ihtiyaçlarından olan eşyaların tedarikinin

⁹⁰ Ortaylı, *Mahalli İdareler*, s. 137.

⁹¹ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 20.

⁹² Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 20.

kolaylaştırılması, esnaflık faaliyetlerinin nizama uygun yürütülmesinin sağlanması, Dersaadet'in temizliği, pazar ve çarşıların iyi halde olmasının sağlanması ile görevlidir. Yine Şehremaneti, Dersaadet'te tahsil edilen vergileri tahsil etme ve Hazine'ye teslim etmekle görevlidir.

Akabinde altıncı maddede şehir meclisinin görevlerinden bahsedilmiştir. Düzenlemeye göre şehir meclisi, ahalinin ihtiyacı olan eşyanın vaktinde tedarikini sağlayacak, çarşı pazarda satılan eşya fiyatlarının devamlı değerlendirecek ve değerlendirmeler neticesinde gerekli muameleleri de şehremini icra edecektir.

Yedinci maddede, şehir meclisinin, şehrin temizlik ve düzeninin sağlanması, gerekli eşyanın icra ve temini hakkında nizamnameler müzakere etmekte yetkili olduğunu, nizamname layihalarının Meclis-i Tanzimat'a sunulacağı ifade edilmiştir. Görülüyor ki bu madde zımında şehir meclisine, görevine giren konulara ilişkin olarak Meclis-i Tanzimat'a kanun önerisinde bulunma fonksiyonu yüklenmiştir.

Sekizinci madde, Şehir Meclisi'nce verilen kararları düzenlemektedir. Bu madde düzenlemesine göre, kararlar uygulanmaları bakımından ikiye ayrılmış, "umur-ı hayriye" denilen kararların şehremini tarafından doğrudan icra edileceği; "umur-ı külliye" denilen kararların ise Meclis-i Vâlâ'ya sunulacağı ve padişahın iradesine göre icra edileceği belirlenmiştir.

Dokuzuncu madde, bir önceki maddede söz edilen işlerin müzakereleri kapsamında, şehir meclisinin kural olarak haftada iki gün toplanacağı, önemli bir durum olması halinde bu meclisin şehremini tarafından her gün toplanabileceği, şehremininin bir sebeple meclise başkanlık edemediği hallerde de muavinlerden birisinin onun yerine başkanlık edeceği hususunda rındadır.

Onuncu madde, narh ve esnaflık nizamıyla ilgilidir. Narh ve esnaflık konularında kabahat işleyen kimselerin yargılamalarının yapılması için, bir muavin ile şehir meclisinden nöbetleşe iki üye her gün mecliste olacak, yargılama neticesinde hükmedilen cezaların icrası için, kabahati işleyen kimse ve ilgili mazbata şehremini tarafından zaptiyeye gönderilecektir.

On dördüncü ve son madde, eşya ve erzakın rayici ile çarşı pazarın nizamının kontrolü için şehremini ve muavinlerin pazar ve çarşıda gezeceklerine ilişkindir.

Şehremaneti'nin görev alanına dair ilgili dönemde neşredilen bazı diğer kanunların da incelenmesinde fayda görülmüş, bu minvalde de bir örnek hükümlerle karşılaşılmıştır. H. 4 Recep 1272 (M. 11.03.1856) tarihli Menafi-i Umumiye İçin İştira Olunan Emlake Dair Nizamname'de yer alan düzenlemeye göre, kamu yararı için taşınmaz satın alınmasına ilişkin yetki Dersaadet'te şehir meclisi ve Ticaret Nezareti'nde olacaktır⁹³.

Arşiv kayıtlarında rastlanan bir diğer örnek ise Şehremaneti tahtında kurulmuş olan Patent Komisyonu'dur. Bu konuda ayrıntılı bilgi edinilememiş olmakla birlikte, çalışmaya konu dönemde Şehremaneti'ne bağlı bir patent komisyonu kurulduğu, bu komisyonun kurulma amacının Patent Nizamnamesi'ne dair esasların görüşülmesi olduğu, komisyon üyesi olarak

⁹³ Düstur, I/2, s. 338.

Hayri Efendi, Telgraf Müdürü Mehmed Efendi ve Şirket-i Hayriye Komisyonu azasından Hasan Efendi'nin tayin oldukları gibi ayrıntılara dair arşiv vesikaları bulunmaktadır⁹⁴.

Şehremaneti'nin ayrıca Dersaadet sakinlerinin ihtiyaç duydukları ekmeğin pişirilmesi ve satılması⁹⁵, stokçuluğun önlenmesi amacıyla kış mevsiminde odun stoklayan kimselerin tespiti ve bu fiillerinden men edilmeleri⁹⁶, tartıda hile yapan esnafın cezalandırılması⁹⁷, vefat eden memurunun maaşının yetimlerine bağlanması⁹⁸ gibi çok çeşitli alanlarda çalıştığı görülmektedir.

E. ŞEHREMANETİ'NİN MALİ DURUMU: GELİRLERİ VE GİDERLERİ

Dönemin Osmanlı'sında belediyeçilik fikri henüz oturmamış olduğundan, Şehremaneti'nin münhasır bir bütçesi olması yerine, gelirlerinin hükümet bütçesine bağlandığı söylenmektedir⁹⁹.

Şehremaneti Nizamnamesi'nde de müessesenin mali durumuna dair bir veri yer almamaktadır. Yalnız Şehremaneti'nce toplanacak vergilerin Hazine'ye teslim edileceği şeklindeki düzenleme, vergi tahsilinin müessesenin gelir kaynağı olmadığını gösterebilir. Nitekim Ortaylı da Şehremaneti'nin bağımsız bir maliyesinin olmadığını, masraflarının devletçe ödendiğini ve topladığı vergileri devlete teslim ettiğini ifade etmektedir¹⁰⁰.

III. İNTİZAM-I ŞEHİR KOMİSYONU VE ALTINCI DAİRE-İ BELEDİYE

Bu başlık altında İstanbul Şehremaneti'ne yardımcı olmak üzere kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu ile İstanbul'da belediyeleşme faaliyetlerinin son ve başarılı bulunan adımı olarak görülen Altıncı Daire-i Belediye'nin incelenmesi planlanmıştır. Buraya kadar incelenen ve Şehremaneti'nin başarısız görülen ilk tecrübesinin, devamında gelen belediyeçilik faaliyetlerine ne şekilde yansıdığı görülecektir.

A. KOMİSYON'UN KURULUŞU

Yalnızca belediye işlerini görmek üzere Avrupai tarzda kurulmaya çalışılan Şehremaneti'nin, kuruluşundan sonraki birkaç ay içinde kendisinden beklenen faydayı göstermediği düşünülmektedir¹⁰¹.

Şehremaneti'nin, “tezyin” (süsleme), “tevsî” (genişletme), “tanzîf” (temizleme), “tenvir-i esvak” (çarşıların aydınlatılması), “ıslah-i usul-i ebniye” (bina inşa yöntemlerinin ıslahı) gibi

⁹⁴ BOA, Yer: A.}MKT.NZD., 195-66, Tarih: H-26-01-1273; BOA, Yer: A.}MKT.MHM., 99-31, Tarih: H-13-02-1273; BOA, Yer: A.}MKT.NZD., 245-93, Tarih: H-22-04-1274; BOA, Yer: A.}MKT.MHM., 92-91-0, Tarih: H-27-11-1272.

⁹⁵ BOA, Yer: A.}AMD./70-25-0, Tarih: H-00-00-1272.

⁹⁶ BOA, Yer: A.}MKT.NZD./165-17-0, Tarih: H-19-01-1272.

⁹⁷ BOA, Yer: A.}MKT.NZD./119-2-0, Tarih: H-28-01-1271.

⁹⁸ BOA, Yer: A.}MKT.NZD. 157-15, Tarih: H-19-11-1271.

⁹⁹ Eryılmaz, *Tanzimat*, s. 201.

¹⁰⁰ İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Ankara: Cedit, 2008, s.437.

¹⁰¹ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1275; Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 20; Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeçiliğin Doğuşu*, s. 4; Ortaylı, *Mahalli İdareler*, s. 141.

çalışmalarda başarısız görülmesi sebebiyle, belediye teşkilatının yeniden şekillendirilmesi için Meclis-i Vâlâ üyelerinden Emin Muhlis Efendi başkanlığında bir “İntizam-ı Şehir Komisyonu” kurulması kararlaştırılmıştır. Padişaha H. 01.03.1272 (M. 11.11.1855) tarihinde sunulan Tez-kire’ye göre komisyon, “*Tebaa-i Devlet-i Aliyye’den bazı zevat ve kesân ile Dersaadet’te familyasıyla mukim olup yerli ahaliden ma’dud olan tebaa-i ecnebiyyenin vukûf ve malumat erbabı olanlarından mürekkeb*” üyelerden oluşacaktır¹⁰². Bu talep, H. 04.03.1272 (M. 14.11.1855) tarihli irade ile kabul edilmiştir¹⁰³.

Öte yandan, hedeflenen gayenin gerçekleşmesi için şehreminliği konumuna ve Şehir Meclisi üyeliğine Avrupa’yı gören, bilen ve tanıyan kimselerin getirilmesi gerektiği kanaati hasıl olmuş, bu üç dört aylık başarısızlıktan şehremini Salih Paşa sorumlu tutulmuştur. Nihayet, İntizam-ı Şehir Komisyonu’nun kurulduğu düzenleme dahilinde dönemin şehremini Salih Paşa azledilmiş, yerine Hacı Hüsam Paşa getirilmiştir¹⁰⁴.

Komisyon’un görevinin, belediyenin teşkilatı, kanun, nizam, talimat ve çalışmalarını derleyip hükümete sunmak olduğu söylenmiştir¹⁰⁵. Yine Komisyon’un, yol güzergahlarının belirlenmesi, yeni yolların yapılması, kaldırım döşemeleri, şehrin aydınlatılması, çöplerin toplanması gibi faaliyetlerde öne çıktığı; ayrıca Şehremaneti’nin mali olarak desteklemek üzere hayvan ve arabalardan vergi alınmasını ve kaldırım masraflarına ev ve dükkân sahiplerinin katılmasını sağladığı söylenmektedir¹⁰⁶.

İntizam-ı Şehir Komisyonu, yaklaşık dört yıl boyunca çalışmış, çalıştığı süre boyunca da çeşitli raporlar hazırlamıştır. Şimdi burada kısaca bu raporlardan bahsedilecektir.

B. KOMİSYON’UN FAALİYETLERİ VE RAPORLARI

Komisyon, görev süresi boyunca çeşitli konularda çok sayıda rapor/mazbata tanzim etmiştir. Örneğin H. 24.10.1272 (M. 28 Haziran 1856) tarihli bir mazbatada Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse’de bulunan kaldırımaların tamir masraflarının karşılanması zımında her çeşit binek ve yük arabalarından vergi alınacağı gibi hususlar yer almıştır¹⁰⁷. Yine İntizam-ı Şehir Komisyonu tarafından hazırlanan H. 25.10.1272 (M. 29.06.1856) tarihli mazbatada çarşıların düzen ve temizliğinin istenen şekilde olmadığını beyan ile yasaklanması düşünülen bazı olumsuz durumlara ilişkin on iki maddeden oluşan öneriler Meclis-i Ali-i Tanzimat’a sunulmuştur¹⁰⁸. Meclis-i Ali, kendisine sunulan bu önerileri teker teker değerlendirmiş, bazılarının icrasına, bazılarının ise tehir edilmesine karar vermiştir. Öneriler sokaklardaki saçaklardan akan suların oluklar ve borularla lağımlara akıtılmasından (birinci madde), sokaklarda başı boş gezen hayvanların zapt edilmesi ve kapı önlerine at bağlamak suretiyle yoldan gelip geçenlere zarar veren kimselerin nakdi ceza ile cezalandırılmasına kadar çok geniş konuları kapsamıştır.

¹⁰² Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1276.

¹⁰³ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1277.

¹⁰⁴ BOA, Yer: İ.DUİT, 57-3, Tarih: H-04-11-1272.

¹⁰⁵ İslamoğlu, *İstanbul Şehremaneti*, s.139.

¹⁰⁶ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 21.

¹⁰⁷ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1283.

¹⁰⁸ BOA, Yer: İ..DH., 349-23047, Tarih: H-24-11-1272; Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1278.

Çalışmaları bu ve benzer şekillerde süren İntizam-ı Şehir Komisyonu hakkında Osman Nuri Bey, elle tutulur ve gözle görülür bir başarı yakalanamadığını söylemektedir. Bunun sebebi ise komisyonun kurulmasından sonra geçen iki senelik süre içinde, komisyonun kurulma amacı olan yeni bir belediye teşkilatına dair esasları sunamamış olmasıdır¹⁰⁹.

İntizam-ı Şehir Komisyonu da bu kanaatte olduğundan, H. 24.06.1272 (M. 02.03.1856) tarihli mazbatasında kaldırımların tanzimi, genişletilmesi, ev ve dükkanlardan alınacak ve araba ve bineklerden aydan aya alınacak bedellerin tahsili sureti ve muhafazasını görüşmek üzere üçüncü bir komisyon teşkili gerektiği, bu komisyonun Şehremaneti refakatinde ve riyasetinde ve fakat Ticaret Nezareti'nin gözetiminde çalışacağı, komisyon üyelerinin mezkur hususlarda bilgi sahibi, muteber tüccarlardan seçileceği şekilde bir öneri sunmuştur¹¹⁰. Yine öneriye göre, bu komisyonun icra edeceği vazifelere ilişkin hükümler kaleme alınacak, bu konuya Meclis-i Tanzimat nezaret edecektir. Yine aynı mazbataya göre Beyoğlu taraflarında yapılacak olan tamir ve yenileme işlemleri sebebiyle, bu işlemlerin yapılacağı yerlerde bulunan ev ve dükkân sahiplerinden talep edilecek meblağın tahsilinde sorun yaşanmaması için Tercüme Odası memurlarından dil bilen birkaç kimsenin de bulundurulması gerektiği mütalaa kılınmıştır¹¹¹.

Bu öneri neticesinde yedi kişiden oluşan bir komisyon kurulmuş, bu komisyon hükümete yedi maddeden oluşan bir liste sunmuşlardır¹¹². H. 27.02.1274 (M. 17.10.1857) tarihinde sunulan listeye göre; daha önce kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu layıkıyla tanzim edilmediğinden ve görevleri net olarak belirlenmediğinden bu komisyon kendisinden beklenen “hiçbir şeyin icrasına muktedir olamamıştır” ve bu duruma bir son verilmesi gerekmektedir. Bu bábda öncelikle kaldırımların, su ve lağım yollarının inşası, ikinci olarak sokakların süpürülmesi, üçüncü olarak ışıklandırma, dördüncü olarak sokakların mümkün mertebe genişletilmesi, beşinci olarak bu hususlarda yapılacak masraflara ilişkin düzenlemeler, altıncı olarak vergilere dair düzenlemeler, yedinci olarak da bu hususlarda alınacak kararların icrasında kurulacak komisyonun doğrudan yetkili olması ve belli bir miktar ödenek ayrılmasıdır. Sunulan raporun altında Antuvan Alyon, Revalaki, Ohannes Çarniç, Avram Kamanto, Cezayiroğlu Mıgırdiç, Cermanos oğlu Yusuf Sava ve Mehmet Salih Efendi isimli kimselerin imzaları bulunmaktadır¹¹³.

Burada ayrıca yedi kişiden müteşekkil, mezkûr üçüncü ve son komisyonun Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmasını sağlayan teşkilat modeli önerisini ele almak gerekir. Komisyon'un önerisi üzerine H. 12.04.1274 (M. 30.11.1857) tarihli Meclis-i Ali-i Tanzimat mazbatası ile Meclis-i Vâlâ'ya sunulan rapordaki belediye teşkilat modeli, bu Meclis tarafından kabul

¹⁰⁹ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1297.

¹¹⁰ BOA, Yer: İ..DH../371-24593, Tarih: H-11-07-1273.

¹¹¹ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1290.

¹¹² İncelenen eserlerin çoğunda bu yedi kişilik komisyondan bahsedilmemiş, mezkûr yedi maddelik önerinin İntizam-ı Şehir Komisyonu tarafından sunulduğu değerlendirilmiştir. Örneğin; Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, s. 4; Ortaylı, *Mahalli İdareler*, s. 143; Akyıldız, *Tanzimat*, s. 210. İlhan Tekeli, “19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü”, *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Ankara: Phoenix, 2006, s. 363-374.

¹¹³ Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, C.3, s. 1298; Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 23.

edilmiş, 1858 yılına gelindiğinde, yine Avrupai tarzda, birden çok şubeden oluşan bir belediye modeli tasarlanarak, İstanbul Şehremaneti on dört daireye bölünmüştür¹¹⁴.

Bu bölümü tamamlamadan önce, bu araştırma esnasında incelenen kaynaklarda rastlanmayan ve fakat arşiv belgeleri arasında görülen bir evraktan da söz etmek gerekir. M. 15.03.1857 tarihli olan bu belge, Başkanlık Osmanlı Arşivi'nde "Şehremaneti'ne Dair Nizamname" başlığıyla yer almaktadır¹¹⁵. Belgeye, Hariciye Nezareti-Tercüme Odası evrakından ulaşılmıştır. Belge içeriği altmış üç maddeden müteşekkil bir şehremaneti nizamname taslağı şeklindedir. Belgenin bir Fransızca, bir de Türkçe sureti bulunmaktadır. Türkçe sureti karalama şeklinde olup, son sayfasında bulunan "Tebyiz olunmuştur", "Beyazı Meclis-i Ali-i Tanzimat'a verilmiştir" şeklindeki notlardan, bu çalışmanın temize çekildiği ve Meclis-i Tanzimat'a sunulduğu anlaşılmaktadır. Birinci kısım, şehremaneti meclisinin oluşumu ve üyelerinin seçimi ve tayini ile ilgilidir. İkinci kısım şehremaneti meclisi, üçüncü kısım müdürler, muavinler ve bunların görevleri, son kısım ise muhasebe hakkındadır. Nizamname, şehremini, zaptiye muavini, müdürü, şehremini muavini ve müsteşarından müteşekkil, ayrı bir bütçe ile muhasebe yönetimi olan bir şehremaneti öngörmektedir. Çalışmada ayrıca memurların vazifeleri ve görev süreleriyle, şehir meclisi üyeleri ve üye seçimine ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır. İçerik ve şekil bakımından bu çalışmanın, Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi ile benzerlik gösterdiği söylenebilir.

C. ALTINCI DAİRE-İ BELEDİYE

İstanbul'un yetişmiş insan yetersizliği, mali gücünün sınırları ve bu tarz bir yönetimin ilk kez deneniyor olması sebebiyle on dört belediyenin aynı anda kurulması uygun görülmemiştir. Bu dairelerden, Galata ve Beyoğlu'nu kapsayan daire Altıncı Daire-i Belediye olarak atlandırılmış ve bu dairenin öncelikli bir pilot daire olarak teşkiline karar verilmiştir.

Bu daireye Altıncı Daire-i Belediye isminin verilmesinin sebebinin, örnek alınan Paris Belediyesi'nin "*Sixieme Arrondissement*" (Altıncı Daire) isimli semtinin Tanzimat döneminin önemli isimlerinden Mustafa Reşit Paşa ile Ali Paşa'yı modernliği ve gelişmişliğiyle etkilemesi olduğu söylenmektedir¹¹⁶. Pilot bölge olarak Galata ve Beyoğlu bölgesinin seçilmesinin sebebi ise binaların daha özenle inşa edilmiş olması ve o yer mukimlerinin Avrupa görmüş ve belediye hizmetinden anlayan insanlar olmaları şeklinde gösterilmiştir¹¹⁷.

Altıncı Daire'nin kuruluş vesikası incelendiğinde, bu belediye müessesesinin, 1855 Şehremaneti'nin çok ilerisinde bir teşkilata sahip olduğu görülmektedir. Mevzuat bakımından da Altıncı Daire'nin nizamnamesi modern sistematığe daha çok benzemektedir. Nizamname doksan dört bent, bir bend-i mahsus ve bir ilaveden müteşekkildir. Maddeler konularına göre gruplandırılmış ve gruplar başlıklandırılmıştır. Örneğin 1-7 arası maddeler 'Mezkûr Daire-i Belediye Meclisinin Suret-i Terkibi Beyanındadır' başlığı ile bir grup; 8-10 arası maddeler 'Reis

¹¹⁴ Takvim-i Vekayi, yay. Mehmed Esad Efendi, sayı 560, İstanbul, 1274. Milli Kütüphane Yer Numarası: 1962 SC 66, DVD No: 865, Mikrofilm No: 449-471.

¹¹⁵ BOA, Yer: HR.TO../427-8-0, Tarih: 15.03.1857.

¹¹⁶ İslamoğlu, *İstanbul Şehremaneti*, s. 141.

¹¹⁷ Takvim-i Vekayi, yay. Mehmed Esad Efendi, sayı 560, İstanbul, 1274. Milli Kütüphane Yer Numarası: 1962 SC 66, DVD No: 865, Mikrofilm No: 449-471.

Vekilleri Beyanındadır' başlığı ile bir diğer gruptur. Nizamname ayrıca muavin, başkatip, sandık emini, mütercim, mühendis, mimar gibi görevlileri ayrı ayrı başlıklar altında düzenlemiştir. Devamındaki maddelerde oy kullanılması, meclisin görevleri, taşınmazların sayılması ve yazılması, kamu yararı gerektirdiğinde bazı taşınmazların belediyece satın alınması¹¹⁸, gelir ve giderlerin tespitine ilişkin hükümler yer almıştır. Ayrıca bu dairenin Devlet-i Aliyye'nin izniyle bizatihi istikrazına (borçlanmasına) dair düzenleme de yer almaktadır¹¹⁹.

Şehremaneti'nin konularına göre çeşitli Nezaretlere bağlı olarak çalışacağı söylenmiştir. Altıncı Daire-i Belediye ise doğrudan sadrazama bağlı olacak çalışmak üzere kurulmuştur¹²⁰. Bu bakımdan Altıncı Daire'nin bağlı çalışma hususunda daha işlevsel durumda olduğu söylenebilir.

Öte yandan Şehremaneti'nin kendi bütçesi söz konusu değilken, Altıncı Daire'ye emlak vergisi tahsil yetkisi verilmiş; Şehremaneti Nizamnamesi'nde Şehremaneti'nin denetlenmesine ilişkin bir hüküm yer almazken, Altıncı Daire'nin gelir ve giderleri ile, yeni vergiler ve memur tayinleri bakımından Bâb-ı Âli tarafından denetleneceği düzenlenmiştir¹²¹.

Altıncı Daire-i Belediye ve İstanbul Şehremaneti bir süre kendi görev alanlarında çalışmalarını sürdürmüş, Altıncı Daire-i Belediye'de başarıya ulaştığı düşünülen daire sistemi, İstanbul'un diğer bölgelerine de kurulmak üzere Şurâ-yı Devlet tarafından bir kanun tasarısı hazırlanmış, nihayet padişahın da onayı ile 1868 yılında altmış üç maddeden oluşan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi (DİBN) yayınlanmıştır¹²². Bu tarihe kadar Şehremaneti'nin, İhtisap Nezareti'nin görevlerinin kendisine devri ile ancak narh ve esnaf faaliyetleri ile sınırlı olarak çalışması söz konusu iken; DİBN'nin neşrinden sonra (o güne kadar ifası hükümete ait olan¹²³) yolların, kaldırımların, su yolları ve altyapı tesisatının, imar ve yapı işleri bayındırlık faaliyetlerinin de Şehremaneti'ne görev olarak yüklenmesi söz konusu olmuştur. Bu nizamname ile İstanbul Şehremaneti on dört daireye ayrılmışsa da bu belediyelerden ancak dört tanesi (Adalar, Beykoz, Yeniköy, Tarabya) amaçlandığı şekilde kurulabilmiştir¹²⁴.

Ne var ki Osmanlı'nın belediyecilik çalışmalarında bu denemenin de başarıya ulaşmadığı, bu nedenle 5 Eylül 1877 tarihinde "Dersaadet Belediye Kanunu"nun kabul edildiği bilinmektedir¹²⁵. Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul Şehremaneti'ni tıpkı Paris örneğinde olduğu gibi yirmi daireye ayırmış, ayrıca Altıncı Daire-i Belediye'nin ayrıcalığını da kaldırmıştır.

¹¹⁸ Bu düzenleme bugün cari hukukumuzdaki kamulaştırma müessesine benzemektedir. Madde düzenlemesine göre kamu yararı gerektirdiğinde taşınmaz alımı yapılacaksa, satın alınacak taşınmazın kıymeti taşınmaz sahibi ve belediye taraflarından farklı bilirkişiler marifetiyle tespit edilecek, bedel tespitinden sonra satın alma yapılabilecektir. Belediye ile taşınmaz sahipleri uzlaşmadıkları takdirde konu Meclis-i Tanzimat'a iletilecek ve oradan da bu işle görevlendirilmiş olan komisyona havale edilecektir. Benzer bir düzenlemenin 1272 tarihli Kanun ile Şehremaneti'ni de kapsayacak şekilde yapılmış olduğu yukarıda zikredilmişti (Bkz: 75 no'lu dipnot.)

¹¹⁹ Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi, madde 76 vd.

¹²⁰ Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 26.

¹²¹ Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi, madde 9 vd.

¹²² Düstur, I/2, s. 450; Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 29.

¹²³ Eryılmaz, *Tanzimat*, s. 209.

¹²⁴ Eryılmaz, *Tanzimat*, s. 209. Öte yandan, adı geçen on dört daire; Ayasofya, Aksaray, Fatih, Eyüp, Kasımpaşa, Beyoğlu, Beşiktaş, Mirgun, Büyükdere, Beykoz, Beylerbeyi, Üsküdar, Kadıköy ve Adalar'dır.

¹²⁵ Düstur, I/4, s. 520; Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, s. 46.

Ne var ki gerek pratikteki faydasızlığın sürmesi gerek mali yetersizlikler ve gerekse yirmi daireye bölünmenin Paris idaresinin kötü bir örneği olması gibi sebeplerle, bu yirmi belediye dairesi de kurulamamış, 1878 yılında bu denemeden vazgeçilmiş ve İstanbul Şehremaneti yine on daireye bölünmüştür¹²⁶. Sonrasında, II. Meşrutiyeti takiben Şehremaneti'nin yine yirmi daireye bölündüğü, birkaç yıl sonra bundan vazgeçildiği ve Şehremaneti'nin bu kez dokuz daireye bölündüğü ve Osmanlı'nın sonuna kadar bu şekilde devam ettiği bilinmektedir¹²⁷.

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat öncesi dönemde İstanbul, belediye hizmetleri bakımından dört bölgeye ayrılmıştır: Dersaadet ve bilâd-ı selâse olan Eyüp, Galata ve Üsküdar. Bu bölgelerin her birine birer kadı tayin edilmiş, Dersaadet kadısı aynı zamanda İstanbul'un belediye başkanı konumunda olmuştur. Kadı belediyeciliğe ilişkin hizmetleri temelde subaşılardan muhtesip ağalar vasıtasıyla görmüştür. Yine loncalar ve vakıflar gibi Osmanlı hukukunun ve sosyal yapısının önemli bazı unsurları, belediyecilik faaliyetlerinde önemli rol oynamıştır. Zaman içinde yeniçeri ocağının lağvı ile subaşılığın kaldırılması, kadının görev ve statüsünde yapılan değişiklikler ve dönemin diğer etkenleri belediye hizmetlerinin görülmesindeki usul değişikliğine yönelmiş, bu minvalde belediye hizmetleri bağlamındaki yetkiler kadılık makamından muhtesiplere doğru bir kayma göstermiş ve nihayet İhtisap Nezareti kurulmuştur.

İhtisap Nezareti, mevzuatı, kuruluşu, organları ve işleyişi bakımından klasik dönem müessesesi olarak nitelendirilebilir. Ne var ki değişmekte olan toplumsal düzen, hukuki müesseselerin de değişmesini gerektirmiş, Tanzimat dönemi gibi her şeyin çok hızlı değişim gösterdiği bir dönemde 1826 yılından 1855 yılına kadar nispeten uzun bir süre varlığını sürdürmeyi başaran İhtisap Nezareti, modern bir belediye arayışının sonucu olarak Şehremaneti'nin kuruluşuyla ilga edilmiştir. Kimi yazarlara göre Şehremaneti, İhtisap Nezareti'nin yalnız ismi değişmiş bir hali olarak görülse de aslında Şehremaneti'nin anılan nitelikte olmaktan çok uzak olduğu, Osmanlı'nın belediyecilik çalışmalarında çok önemli bir yere sahip olduğu görülmüştür.

Şehremaneti, birkaç sebebe binaen klasik dönem yapılanmasının başarısız bir kopyası olarak görülmemelidir. Öncelikle Şehremaneti'nin kuruluş mevzuatı, çerçeve hükümleri içeren, maddeler halinde düzenlenmiş haliyle klasik dönem kanunlaştırmalarından ziyade modern sistematiğe yakın konumdadır. İkinci olarak Şehremaneti ile belediye teşkilatı bir "meclis"e sahip hale gelmiştir ki bu gelişme, modernleşme bakımından önemli görülebilir. Bu iki kurumun bağlı olarak çalışacakları üst birimler de birbirinden farklıdır. İhtisap Nezareti sadrazamlığa bağlı olarak, Şehremaneti ise Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'ye bağlı olarak çalışmıştır. Tanzimat döneminde Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'ye verilen önem göz önüne alındığında, Şehremaneti'nin oraya bağlanmasıyla Şehremaneti'ne verilen önem de anlaşılabilir. Öte yandan, iki kurumun görev ve yetkileri bakımından da ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle İhtisap Nezareti'nden farklı olarak Şehremaneti'nin namaz kılmayan, oruç tutmayan kimseleri takip etme görevi olmadığı gibi; tazir, falaka, değnek ve hapis cezaları gibi cezalar uygulama yetkisinin bulunmadığını da söylemek gerekir. Ancak dava görme yetkisi olan Şehremaneti, dava

¹²⁶ Eryılmaz, *Tanzimat*, s. 210.

¹²⁷ Eryılmaz, *Tanzimat*, s. 211.

sonucunda bu türlü cezalar verilmesine hükmederse, cezaların infazı için zaptiyeye başvuracaktır. Böylelikle Şehremaneti'ne dava ruyeti yetkisi verildiği, fakat cezanın infazıyla yükümlü olmadığı ve bunun için ilgili kolluk birimi olan zaptiyeye gideceği görülmektedir. Bu durum Şehremaneti'nin yalnız belediye hizmetlerini görmesi yolunda bir yetki daralması ve hususileşme olarak yorumlanabilir.

Şehremaneti'nden sonra kurulan Altıncı Daire'nin, Şehremaneti tecrübesi üzerine inşa edildiği de göz ardı edilmemelidir. Aynı zamanda Altıncı Daire'nin, muhit itibarıyla gayrimüslim tebaanın yoğun yaşadığı bir yerde, Tanzimat'ın eğilimine uygun şekilde batı örnek alınarak kurulduğu göz ardı edilmemelidir. Böylelikle Altıncı Daire vesilesiyle batı nüfuzunun İstanbul'un ticaret merkezi olarak görülen Galata'da artması söz konusu olmuştur.

Modern bir belediye teşebbüsünün ilk adımı olan Şehremaneti'nin görevleri ve yetkileri nazara alındığında, müessesenin önemsendiği yorumu yapılabilir. Şehremaneti'nin yalnız işleyiş ve fiili tecrübe bakımından değil, aynı zamanda mevzuat bakımından da İhtisap Nezareti ile Altıncı Daire arasında köprü görevi gördüğü söylenebilir. Şehremaneti tecrübesi, Osmanlı Devleti'nin ve takip eden yıllarda Türkiye Cumhuriyeti'nin modern belediye düzenine erişmesinde önemli bir adım olarak görülebilir.

KAYNAKÇA

- AKBULUT, İlhan, *Türk Hukuk Tarihi*, İstanbul: Timaş, 2018.
- AKGÜNDÜZ, Ahmet, *Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri*, 1. Kitap, İstanbul: Fey Vakfı Yayınları, 1990.
- AKGÜNDÜZ, Ahmet, *Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri*, 9. Kitap, İstanbul: OSAV, 1996.
- AKGÜNDÜZ, Ahmet, *İslâm ve Osmanlı Hukûku Külliyyatı-Kamu Hukuku*, İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı, 2011.
- BOZKURT, Gülnihal, *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi*, 3. Baskı, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2020.
- CANATAR, Mehmet, "KETHÜDÂ", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/kethuda> (30.03.2022).
- CİN, Halil & AKYILMAZ, Gül, *Türk Hukuk Tarihi*, Konya: Sayram, 2021.
- DEVELLİOĞLU, Ferit, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Ankara: Aydın, 2017.
- DOĞANGÜZEL, Semra Betül, "Tanzimat Döneminin Şeriye Mahkemeleri ve Kadıların Değişim Sürecine Etkisi", *Adalet Dergisi*, cilt 1-2, sayı 62-63, 2019, s. 49-66.
- EKİNCİ, Ekrem Buğra, *Osmanlı Hukuku, Adalet ve Mülk*, 7. Bs., İstanbul: Arı, 2021.
- EKİNCİ, Ekrem Buğra, *Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri*, 2. Baskı, İstanbul: Arı Sanat, 2017.
- ERGİN, Osman Nuri, *Mecelle-i Umûr-i Belediyeye*, C.3, İstanbul: İBB Kültür İşleri Daire Başkanlığı, 1995.
- ERGİN, Osman Nuri, *Muhtasar Mecelle-i Umûr-i Belediye*, İstanbul: İBB Kültür İşleri Daire Başkanlığı, 2017.
- ERYILMAZ, Bilal, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul: İşaret, 2017.
- GÜNAY, Hacı Mehmet, "Vakıf", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://Islamansiklopedisi.Org.Tr/Vakif#1> (30.03.2022)
- İPŞİRLİ, Mehmet, "Avarız Vakfı", *DİA*, cilt 4, İstanbul, 1991.
- İPŞİRLİ, Mehmet, "Bilad-ı Selase", *DİA*, İstanbul, 1992.
- İSLAMOĞLU, Abdullah, "Osmanlı Devleti’nde Esnaf Loncaları", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası-Ord. Prof. Dr. Sadri Maksudi Arsal’a Armağan Özel Sayısı*, cilt LXXV, 2017, s. 447-456.
- İSLAMOĞLU, Abdullah, "Osmanlı Devleti’nde Modern Belediye’nin Hukuksal Açısından Kurumsallaşması" (Doktora), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012.
- KAL’A, Ahmet, "LONCA", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/lonca> (15.03.2022).
- KANAR, Mehmet, *Osmanlı Türkçesi Sözlüğü*, İstanbul: Say, 2008.
- KAZICI, Ziya, *İslam Medeniyeti ve Müesseseleri Tarihi*, 5. Bs., İstanbul: İFAV, 2003.
- KILINÇ, Ahmet, "Klasik Dönem Osmanlı Devleti’nde Teşhir Cezası", *International Journal of Science Culture and Sport*, cilt 3, sayı 4, 2015, s. 447-456.
- KILINÇ, Ahmet, *Mukayeseli Hukuk ve Hukuk Tarihinde Teşhir Cezası*, Ankara: Adalet, 2014.
- KILINÇ, Ahmet, *Osmanlı Yargılama Hukukunda Bilirkişilik*, Ankara: Adalet, 2019.
- KILINÇ, Ahmet & YILDIRIM, Davut, "Tanzimat Dönemi Düalist Hukuk Yapısının Şahsa Karşı İşlenen Suçlara Yansımaları", *Necmettin Erbakan Hukuk Araştırmaları-Kamu Hukuku*, ed. Nuran Koyuncu & Abdülkadir Yıldız, Konya: Necmettin Erbakan Üniversitesi Yayınları, 2021, s. 171-230.

- KOÇU, Reşad Ekrem; Akbay, Mehmet Ali, *İstanbul Ansiklopedisi*, cilt 7, İstanbul: İstanbul Ansiklopedisi ve Neşriyat Kollektif Şirketi, Ercan Matbaası, 1958.
- KÜTÜKOĞLU, Mübahat S., *Osmanlı'nın Sosyo-Kültürel ve İktisadi Yapısı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2020.
- OKTAY, Tarkan, *İstanbul Şehremaneti*, İstanbul: Yeditepe, 2011.
- ORTAYLI, İlber, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)*, Ankara: TTK, 2020.
- ORTAYLI, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Ankara: Cedit, 2008.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu: Yerel Yönetim Metinleri*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010.
- ŞAHİN, İlhan, "YİĞİTBAŞI", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/yigitbasi> (30.03.2022).
- ŞEMSEDDİN Sami, *Kâmûs-ı Türkî*, İstanbul: Kapı, 2011.
- TAŞKESENLIOĞLU, M. Yasin, *Meclis-i Âlî-i Tanzimât (1854-1861)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2018.
- TEKELİ, İlhan, "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Ankara: Phoenix, s. 363-374, 2006.
- UYAR, Gülgün, "NAKİB", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/nakib> (30.03.2022).
- YEL, Ali Murat & KÜÇÜKAŞCI, Mustafa Sabri, "MAHALLE", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/mahalle> (30.03.2022).
- Osmanlı'dan Günümüze Yerel Yönetimler ve Belediyecilik, T.C. Devlet Arşivleri Başkanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliği Ortak Yayını, T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Yayın No: 14, Ankara, 2021.
- İstanbul Kadı Sicilleri Üsküdar Mahkemesi 1 Numaralı Sicil (H.919-927 / M. 1513-1521). / Bilgin Aydın, Ekrem Tak ; proje yönetmeni M. Akif Aydın ; ed. Coşkun Yılmaz. -- İstanbul : Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi (İSAM), 2008.
- İstanbul Kadı Sicilleri 42 Beşiktaş Mahkemesi 2 Numaralı Sicil (H. 966-968 / M. 1558-1561) / proje yönetmeni M. Âkif Aydın ; editör Coşkun Yılmaz ; çeviri yazı / mukabele Yılmaz Karaca – Sinan Satar ; Arapça çeviri Mehmet Akman ; kontrol M. Âkif Aydın – Mehmet Akman – Feridun M. Emecen – İdris Bostan – Mehmet İpşirli. – İstanbul : Kültür AŞ, 2019.
- BOA, HAT, Yer Bilgisi: 517-25274, Tarih: H-29-12-1242.
- BOA, HAT, Yer Bilgisi: 500-24495, Tarih: H-29-12-1245.
- BOA, Yer: BEOAYN.d.../1723-0-0, Tarih: H-27-09-1271.
- BOA, Yer: A.}AMD./55-4-0, Tarih: H-09-11-1271.
- BOA, Yer: A.}MKT.NZD./163-89-0, Tarih: H-05-01-1272.
- BOA, Yer: A.}MKT.NZD. 157-15, Tarih: H-19-11-1271.
- BOA, Yer: A.}MKT.NZD., 195-66, Tarih: H-26-01-1273.
- BOA, Yer: A.}MKT.MHM., 99-31, Tarih: H- 13-02-1273.
- BOA, Yer: A.}MKT.NZD., 245-93, Tarih: H-22-04-1274.
- BOA, Yer: İ.DUİT, 57-3, Tarih: H-04-11-1272.
- BOA, Yer: İ..DH., 349-23047, Tarih: H-24-11-1272.
- BOA, Yer: İ..DH../371-24593, Tarih: H-11-07-1273.
- BOA, Yer: A.}MKT.MHM., 92-91-0, Tarih: H-27-11-1272.

BOA, Yer: HR.TO../427-8-0, Tarih: 15.03.1857.

BOA, Yer: A.}AMD./70-25-0, Tarih: H-00-00-1272.

BOA, Yer: A.}MKT.NZD./165-17-0, Tarih: H-19-01-1272.

BOA, Yer: A.}MKT.NZD./119-2-0, Tarih: H-28-01-1271.

Düster, I/2-4.

Takvim-i Vekayi, yay. Mehmed Esad Efendi, sayı 529, İstanbul, 1271. Milli Kütüphane Yer Numarası: 1959 SC 66, DVD No: 865, Mikrofilm No: 449-471.

Takvim-i Vekayi, yay. Mehmed Esad Efendi, sayı 560, İstanbul, 1274. Milli Kütüphane Yer Numarası: 1962 SC 66, DVD No: 865, Mikrofilm No: 449-471.