

TANZİMAT DEVRİNDE
OSMANLI
MAHALLÎ İDARELERİ
(1840-1880)

İlber ORTAYLI



TÜRK TARİH KURUMU

**TANZİMAT DEVRİNDE
OSMANLI MAHALLÎ İDARELERİ
(1840 - 1880)**

Birinci Baskı : 2000
İkinci Baskı : 2011
Üçüncü Baskı : 2018

ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU
T Ü R K T A R İ H K U R U M U Y A Y I N L A R I
VII. Dizi - Sayı: 178³

**TANZİMAT DEVRİNDE
OSMANLI MAHALLÎ İDARELERİ
(1840 - 1880)**

İlber ORTAYLI

4. Baskı



ANKARA, 2020

Ortaylı, İlber, 1947-

Tanzimat devrinde Osmanlı mahalli idareleri, 1840-1880 / İlber Ortaylı. — 4. baskı.
— Ankara : Türk Tarih Kurumu, 2020.

xiii, 273 s. : tıpkıbasım; 24 cm. — (AKDITYK Türk Tarih Kurumu yayınları ; VII.
Dizi-Sayı: 178³)

Bibliyografya ve indeks var.

ISBN 978 - 975 - 16 - 1226 - 7

1. Yerel yönetimler _ Osmanlı, 1840-1880. I. E.a. II. Dizi.

320.956101542

Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yönetim Kurulu'nun 19.02.2020 tarihli ve 793/53 sayılı kararı gereği 5.000 adet basılmıştır.

ISBN: 978-975-16-1226-7

Kapaktaki Fotoğraflar:

TTK Arşivi: OFS, D: 91, B: 1-30 (Bursa Belediye Dairesi)

OFS, D: 112, B: 18-4 (Muğla Belediye Dairesi)

Kapak Tasarım: Emine ÇAKIR

Baskı

TAYFUN MEDYA Org. Tan. Rek. Matb. Yay. Bilg. Ltd. Şti.

Tel: (0312) 285 14 10 • Faks: (0312) 285 14 12

www.tayfunmedya.com.tr

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	IX
ÜÇÜNCÜ BASKIYA ÖN SÖZ.....	XI
KISALTMALAR.....	XIII

GİRİŞ

YEREL YÖNETİMDEKİ GELİŞMELER	1
Mahalli İdare Geleneği; Abartma ve Gerçek Üzerine	4

BİRİNCİ KESİM

19. YÜZYILDA OSMANLI YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN DOĞUŞU

BÖLÜM I

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM GELENEĞİNİN OLUŞMASI.....	11
Klasik Dönem Yönetiminin Mirası.....	11
Yeni Devir ve Yeni Kurumlar	15
Seçim Denen Kurumun Girişi.....	20

BÖLÜM II

MERKEZİYETÇİLİK ÇAĞINDA YEREL YÖNETİMİN GELİŞMESİ .	29
Zorunlu Modernleşmenin Yansıması	29
Tanzimatın İlk Uygulaması; Muhassıllık Meclisleri	33
Meclis Üyelerinin Seçim Usulü	37
Meclisler Nasıl Çalışıyordu?	38
Meclislerin Yapısı ve Sorunlar	41
Uygulamada Değişiklikler	43
Başkente Davet Edilen Eyalet Temsilcileri.....	45

BÖLÜM III

AVRUPA'NIN REFORM İSTEKLERİ VE BABİÂLİ'NİN KARŞI ÖNLEMLERİ	47
Islahat Fermanı ve Reform Sorunu.....	47
Lübnan Olayları ve Lübnan Nizamnamesi Örneği	52
Reformun Deneme Uygulamaları.....	54
Tuna Vilâyeti ve Midhat Paşa.....	57
1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerinin Ana Hatları.....	62
Uygulamanın Yaygınlaşması	63
(1287) 1871 İdare-yi Umumiye-yi Vilâyet Nizamnamesi.....	64
Ayrıcalıklı Statüsü Olan Vilâyetler	65

BÖLÜM IV

VİLÂYET YÖNETİMİNDE İDARE MECLİSLERİ	71
Yeni Vilâyet Yönetimi ve Meclisler	71
Vilâyet İdare Meclisleri ve Gayrimüslim Cemaatler	75
Meclislerin Yapısı ve Üyelerin Çalışması	79
Liva ve Kaza İdare Meclisleri	81
Karışık Bir Seçim Usulü	83
Adliye Teşkilatında ve Vilâyet İhtisas Komisyonlarındaki Seçimli Üyeler	85
Vilâyet Umumi Meclisleri	90
Vilâyet Meclisleri Geleneği ve İlk Osmanlı Mebuslar Meclisi	93

BÖLÜM V

KÜÇÜK YERLEŞMELERDE YEREL YÖNETİM DÜZENİ.....	99
Osmanlı Nahiye Yönetimi ve Nahiye Meclisleri.....	100
Nahiye Yönetimine Avrupa'nın Müdahalesi ve 1876 Tarihli İdare-yi Nevahi Nizamnamesi	103
Nahiye Yönetiminin Aksaklıkları.....	105
Mahalle ve Köy Yönetimi	107

Vilâyet Nizamnamesine Göre Köy Yönetimi.....	112
--	-----

İKİNCİ KESİM

OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA MODERN BELEDİYELER

BÖLÜM VI

TANZİMAT'TAN SONRA BELEDİYENİN KURULUŞU	121
Modern Belediyelerin Kuruluş Nedenleri.....	125
Geleneksel Osmanlı Şehir Yönetiminden Modern Belediyeye	126
İhtisab Nazırlığı.....	131
Tanzimat Yöneticilerinin Modern Belediye Anlayışı	132
İstanbul'da Şehremanetinin Kurulması.....	134
Şehremanetinin Organları.....	136
Malî Durum ve Personel	139
Başarısız Bir Kuruluş	141
İntizam-ı Şehir Komisyonu	142

BÖLÜM VII

ALTINCI DAİRE-Yİ BELEDİYE	145
Beyoğlu Semtindeki Modern Belediye	145
Altıncı Daire-yi Belediye'nin Organları ve Görevleri	148
Beledi Kolluk ve Belediye Yargı	152
Altıncı Dairenin Malî Durumu ve Faaliyeti	153
Altıncı Daire Nasıl Örnek Oldu.....	158

BÖLÜM VIII

ÖRGÜTLENEMEYEN BELEDİYE	161
1868 Yılı: İstanbul Şehremaneti'nin Yeniden Düzenlenişi	161
Dersaadet Belediye Kanunu Meclis-i Mebusan'da.....	167
Bugüne Kadar Tamamlanamayan Örgütlenme.....	171

BÖLÜM IX

OSMANLI VİLÂYETLERİNDE MODERN BELEDİYELER.....	175
Osmanlı Şehirlerinde Geleneksel Yönetimin Çözülmesi.....	175
1871 Vilâyet Nizamnamesine Göre Belediye İdareleri	179
Osmanlı Şehirlerinde İlk Örgütlü Belediyeler.....	182
Osmanlı Avrupası Şehirlerinde İlk Belediyeler	183
Osmanlı Asyası Şehirlerinde İlk Belediyeler	185
1877 Vilâyetler Belediye Kanunu ve Getirdiği Kurumsal Yapı	190
Belediye Seçimi ve Belediye Personeli	194
Belediyelerin Malî Güçsüzlüğü	194

BÖLÜM X

MODERN OSMANLI BELEDİYELERİ VE KENT HİZMETLERİ. 199	
Belediyelerin İmar Denetimi ve Kent Altyapısını Kurma Çabaları	199
Kentsel Altyapı ve Belediyeler	203
Osmanlı Belediyelerinin Kolluk Sorunu, Beledî Ceza ve Fiyat Kontrolü	206
Beledî Denetim ve Ceza ile İlgili Nizamnameler	207
Belediyenin Fiyat Tesbiti ve Kontrolü	210
Şehrin Ekonomik Hayatını Düzenleyici Tesislerin Kurulması.....	213
Osmanlı Belediyelerinin Koruyucu Amaçlı Örgüt ve Hizmetleri.....	214
Osmanlı Belediyeleri ve Şehir Hizmetleri	224
SONUÇ.....	235
KAYNAKLAR	239
DİZİN	247
EKLER	253

ÖN SÖZ

Bu çalışma 1970'li yılların başında kaleme alınmış ve Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi tarafından bastırılmıştı. O günlerde Türkiye belediyeleri önemli malî, hukukî sorunlarla karşı karşıyaydı. Genç tarihçi olarak bu hukukî ve malî zaafın köklerini Tanzimat döneminde aramak gereğini hissettik ve konuyu ele aldık. O günden beri yirmibeş yıl geçmiş olmasına rağmen bu dalda çok sayıda araştırmalar yapıldığı söylenemez. Oysa mahallî idare konusu gittikçe önem kazanmakta olduğundan konunun anlaşılması için tarihî temellerin bilinmesi ve incelenmesi gerekmektedir. Yakın gelecekte bu araştırmamızın aşılması dileğiyle Türk Tarih Kurumunun bir hayli değiştirilmiş üçüncü baskıyı üstlenmesini şükranla karşılıyorum.

Türk Tarih Kurumu Yayın Komisyonu çalışanlarına, dizini yeniden hazırlayan öğrencim Hakan Kaynar'a teşekkürü bir borç bilirim.

Ankara, Kasım 1999

ÜÇÜNCÜ BASKIYA ÖN SÖZ

Tanzimat'tan sonra belediyeler ve vilâyet yönetiminde mahalli halkın katılımı ile oluşan kurullar üzerine yazdığım tezin basımı 40 yılı geçiyor. Gerek vilâyet yönetimi üzerinde kaleme alınanlar daha ziyade bazı önemli valilerin gerçekten ilmi biyografileri ve belediyeler üzerine tetkikler henüz bu mühim mevzunun bir büyük tractatus (deneme ve yorum ve belgelerin külliyyatı) şeklinde ortaya çıkmaması düşündürücüdür. Mütevazı tezimizin 1974'ten beri müteaddit basımı ve Türk Tarih Kurumu'nda 3. Baskıya konu olması sevindirici buluyorum. Bazı gözden geçirmelerle yeniden okuyuculara sunulan bu çalışma yakın gelecekte yeniden ele alınmak ve 1920'lere kadar uzatılmak ihtiyacındadır. Ümit ederiz ki bu arada belediyeler üzerine müstakil çalışmalar olur ve bu müstakbel tezler Osmanlı vilâyetlerinin tahrir defterleri ve idari yapılar üzerinde kaleme alınan monografileri tamamlayıcı olur. Türk Tarih Kurumu'na eseri tekrar baskıya hazırladıkları için teşekkürü bir borç biliyorum.

İlber ORTAYLI
Gümüşsuyu - Ocak 2018

KISALTMALAR

- BOA** : Bařbakanlık Arşivi
Cev. Bel. : Cevdet - Belediye tasnifi
Cev. Dah : Cevdet - Dahiliye tasnifi
İ-D : İrade - Dahiliye tasnifi
I-HV : İrade - Meclis-i Vala tasnifi
MMZC : Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi
MUB : Mecelle-i Umur-u Belediye
SADAOS : Salname-i Devlet-i Aliyye-yi Osmanîyye
Tak-Vek : Takvim-i Vekâî
TTEM : Türk Tarih Encümeni Mecmuası
TOEM : Tarih-i Osmanî Encümeni Mecmuası

GİRİŞ

YEREL YÖNETİMDEKİ GELİŞMELER

Yerel Yönetim; siyasal, hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupasının ürünüdür. Öz malî kaynaklarını kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir malî idari yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi; gerçekte 12. yüzyıl Avrupasında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur. Ne eski Yunan-Roma şehir yönetimini, ne ortaçağ İslâm ülkelerindeki veya Bizanstaki belediye yönetimini modern yerel yönetimin başlangıcı ve kaynağı olarak görmek pek doğru sayılmamalıdır. Şehir uygarlığının birkaç bin yıl önceden Ortadoğu-Akdeniz havzasında doğduğu ve şehir yönetiminin ilk parlak örneklerinin gene bu bölgede görüldüğünü inkâr edecek değiliz. İlkçağların Mezopotamya ve Mısır şehirlerinin idarî-ekonomik yapısı, uygarlık tarihinde belki en önemli aşamadır. Yunan-Roma uygarlığının şehir demokrasisi birçok kimselerce çağdaş dünyadaki siyasal kültürün başlangıcı olarak düşünülmektedir ki, doğrudur. Ancak buradaki şehir yönetimi ister demokrasi, ister onun bozulmuş biçimi tiranlık olsun, çağdaş yerel yönetim olgusu ile fazla ilgili değildir. Çağdaş yerel yönetim ve demokrasi ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten bir merkezî idarenin varlığı karşısında söz konusudur. Yani modern devletin güçlenen erki karşısında; tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin malî-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır. Nihayet yeni çağların hukuki devrimi, bir yerde bu tip idarelerin hukuki varlığının tanınmasını, yani tüzel kişilik kazanmasını sağlamıştır*. O halde sadece kendi başına ve kendi içinde

* Avrupa'da yerel yönetim veya serbest komün geleneğinin doğuşu ve gelişmesi, hukuk tarihçileri, sosyologlar arasında halen tartışılan çetin bir konudur. Bu geleneği eski Roma'nın fiscus kurumuna bağlayarak açıklayanlar olduğu gibi, tamamen germanik kökenli bir kurum olarak açıklayanlar da vardır Türk okuyucu bu tartışmaları kısa elden ve etraflıca izleyebilmek şansına merhum Prof. Sıddık Sami Onar ve Charles Crozat sayesinde sahiptir. Hükmi şahsiyet kurumunun gelişmesi üzerinde S. Sami Onar, *İdare Hukuku 1. cilt*, İstanbul 1944, s. 371-400'de C. Crozat ise *Amme Hukuku Dersleri cilt II - kısım I*, İstanbul 1944, s. 243-301 arası Avrupa'da komünlerin gelişmesine ilişkin çeşitli tezleri ele almaktadırlar.

varolan eski Yunan polisi veya bunun bir imparatorluk federasyonu içinde biçim değiştirmiş diyebileceğimiz Roma sitelerinin (civitas) modern belediye ile kavramsal ve hukuki bağını kurmak güçtür. Eski Roma şehirlerinin imparatorluk içindeki özerk görünümleri aldatici olmamalıdır. İdarî-mali yönden merkezin baskısı altında idiler. Bu baskı ve merkezîleşme büyük ölçüde yargı alanında da görülür. Esasen Roma şehrinin bağımsız bir hukuki kişiliğinin sınır ve mahiyeti tartışmalıdır. Roma'da birçok kurumun bir tüzel kişilik sahibi olmadığı görülüyor, hâttâ *respublica* bile bir tüzel kişilik sayılamaz. Romanistler, bir ölçüde *fiscus* (hazine) 'un böyle bir statüsü olup olmadığını da henüz tartışmaktadırlar. O halde modern yerel yönetimlerin tarihî kaynağını ve doğuşunu Roma imparatorluğunda aramak fazla iyimserlik olur. Gene hazine, idare ve kolluk alanında çağının ölçüleri, içinde rasyonel bir örgütlenme örneği gösteren Ortaçağ İslâm şehirleri için idari özerklikten söz etmek güçtür. Geleneksel toplumlarda ulaşım ve haberleşme teknolojisinin ilkelliği yüzünden bölgeler ve şehirlerde bir dereceye kadar bir merkezkaç sistemi görülürse de, bunun mahalli özerklik ve demokrasi anlamına gelmeyeceği açıktır. Böyle bir kurumun o dönemde gereği de yoktu. Modern anlamdaki yerel yönetim, merkezî idareyle birlikte ve ona rağmen vardır. Eski çağın polis veya sitelerinde ise devlet veya şehrin özdeşlik içinde olduğu görülüyor. Varolan demokrasi tiranlığa dönüşürse, mahalli demokrasi diye adlandırılan mekanizma da felce uğradı. Oysa modern çağlar Avrupasında merkezi hükümet şekli demokrasi veya diktatorya da olsa, yerel yönetimin varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Altı yüzyıldan beri Avrupa'da yerel yönetimler; krallıklara, cumhuriyetlere ihtilâllere rağmen bünyelerini korumuş ve geliştirerek yaşamışlardır. Bu kendi kendini yönetme sisteminin devamlılığı, kuşkusuz 20. yüzyıl Avrupa demokrasisinin varlığını sağlayan en büyük etkenlerden biridir.

Avrupa kıtasının her yerinde yerel yönetim geleneğinin doğuşu ve gelişmesi eşzamanlı olmadığı gibi, eşit hızda da olmadı. Zamanda ve nitelikteki bu farklılığın sonuçlarını Avrupa ülkelerinin siyasal ve idari hayatında bugün de görmek mümkündür. Gerek bölgecilik (*local patriotisme*) gerekse yerel yönetimlerin etkinliği yönünden İskandinavya, Britanya, Almanya, Fransa, İtalya ve İsviçre gibi ülkeleri aynı ölçülerle ve aynı düzeyde değerlendirmek mümkün değildir. Fransa'da ilk komün 1066 yılında bir krali fermandan bu statüyü elde eden Mans bölgesidir (*commune des Mans*). Bu komün böylece ayrı bir idarî örgüte, yargıya ve mâliyeye ve milice burgeoise denen kolluk

kuvvetine sahip olmuştur. Ancak mahalli idarelerin Fransa'daki gücü zamanla merkezî krallık tarafından kısılmış ve bugünkü niteliklerine ulaşmaları için Büyük Fransız devrimini beklemeleri gerekmiştir. Flandre bölgesinde, Avusturya ve Almanya'da yerel yönetimler uzun süren, ama kesintisiz bir evrimle bugünkü yapılarına ulaşmışlardır. Britanya'daki mahalli idarelerin XI. yüzyıldan beri gösterdikleri özerk gelişme ise örnektir ve günümüz Britanya demokrasisinin görkeminde başlıca pay bu ülkenin sağlam ve kesintisiz gelişen yerel yönetimlerine aittir. Ortaçağ Avrupasında, İtalya'da, kuzey Alman Hansa şehirlerinde rastlanan oligarşik idare tipini ise yukarıda belirttiğimiz nedenlerle mahalli bir demokrasi olarak betimleyemeyiz. Rusya tarihçileri arasında; 15. yüzyıla kadar, kuzey Rusya'da Novgorod şehir cumhuriyetinin oligarşik yönetimini tarihî Rus demokrasisinin bir başlangıcı sayanlar vardır. Bu yorumun da bir romantizmden ötede anlamı yoktur. Öte yandan bir grup Ukraynalı millî tarihçi, Galiç-Volin büyük düklüğü veya Litvanya hâkimiyeti devrinde Ukrayna halkının şehir ve mahallî demokrasiyi beratlarla tanıdığı ve demokratik geleneği olmayan Ruslara faik bir durumda bulduklarını ileri sürerler.

Avrupa şehrinin yönetimi, kuşkusuz doğuştan mahalli bir özerklik veya demokrasi niteliğine sahip değildi. Bir sosyo-ekonomik evrim sonucu merkezî yönetimden bu özerklik alınmıştır. Böyle bir süreci gözlemek için, Viyana şehrinin 13. yüzyıl başından beri geçirdiği evrimi örnek olarak incelemekte yarar vardır. Ortaçağ şehirlerinin çoğu gibi Viyana da 12. yüzyıl sonuna kadar özerk bir idareye sahip değildi. Şehrin yargıcı ve belediye başkanı derecesindeki "Stadtrichter" Habsburg büyük dükünün tayiniyle görevlendirilirdi. Önceleri danışma görevi olan 24 kişilik meclis (Stadtrat) tüccar ve esnaf loncalarının üyeleri arasından tayin ediliyordu. Ancak Habsburglu VI. Leopold'un 1221'de verdiği bir imtiyaz beratıyla devamlılık kazanan bir kurul haline geldi. 1288'de, belediye başkanını (Bürgermeister) seçmek için direnen Viyanalılar Habsburg dükleri cezalandırdılar*. Özerk bir şehir yönetimi Tunaboyu ülkelerinde daha geç gerçekleşebildi. 13. yüzyıl sonuna kadar burada şehir yöneticisi, statü ve görevleri yönünden Osmanlı kadısından daha farklı değildi.

** 1221 tarihli berat, Viyana Notional Bibl. Cod. Lat. 352'de kayıt olup şu makaleye başvurulabilir. Felix Czeike, "Vom Stadtrecht des Mittelalters zur modernen Verfassung" *Wiener Geschichtsblätter*, Wien 1971, s. 260 vd.

Avrupa'da yerel yönetim geleneğinin yerleşmesi ve kurumlaşmasının hangi evrelerden geçtiğini tartışmak konumuz dışında kalmaktadır. Ancak Osmanlı yerel yönetim geleneğini değerlendirmek ve çağdaş Türk demokrasisinin yapısını anlamak için bu konu üzerinde, ön plânda ülkemiz tarihçilerinin çok durması ve karşılaştırmalı araştırmalar yapılması gerekmektedir.

Yerel Yönetim geleneği; demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı tek kelimeyle yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir. Güçlü bir yerel yönetim sadece kentlerin ve köylerin bayındırlığını ve sağlıklı yaşamını sağlayan bir örgüt demek değildir; ön plânda sağlam bir demokratik terbiyenin yerleşmesini hazırlayan bir toplumsal süreçtir.

Bizim ülkemizde yerel yönetim 19. yüzyıldan beri birinci amaç çerçevesinde anlaşılmıştı. Son yıllarda Türkiye'de seçmen yurttaşlar yerel yönetimin ne olduğunu daha iyi anlamaya başladı. Bunda birinci pay; sadece büyüyen şehirlerin yarattığı sorunlara çözüm getirmek isteği değildir. Toplumun demokratik kurumları benimsemesi ve demokratik haklarına giderek daha çok sahip olma isteğidir. Modern yerel yönetimler Türkiye'de demokratik bir amaçla doğmadı, ama demokrasi yerel yönetimin doğasında vardır ve Türkiye'de bu kuralın dışında kalmış değildir. Kırk yıl önce atamayla gelen belediye başkanları kimseyi rahatsız etmiyordu; bugün milyonluk metropollerimizden birkaç bin nüfuslu kentlere kadar her yerde halk belediye başkanlarını kendisi seçmek istiyor ve seçiyor. Yerel yönetimlerin önderleri artık partilerinin ikinci ve üçüncü sınıf adamı olmaktan çok, ağırlığı olan politikacılar olmaya başlamıştır. Türkiye halkı, yavaş yavaş apartman yönetiminden kent yönetimine ve ülke yönetimine doğru aşama aşama bir seçme ve toplu karar alma sürecine girmiştir ve yakın bir gelecekte bu alışkanlığı pekiştireceğine de kuşku yoktur.

Mahallî İdare Geleneği; Abartma ve Gerçek Üzerine

Mahallî idare bir gelenek sorunudur. Hem Batı dünyasının tarih yazımı ve siyasal düşüncesinde, hem de doğudaki demokrasi taraftarlarının nutuklarında, mahallî demokrasinin önemi ve bu geleneğin doğudaki zayıflığı vurgulanır. Mahallî demokrasi; uygarlığın, bir toplumun sağlığının ve tarihî imtiyazının esasları olarak algılanır hale gelmiştir. Bugün Batı toplumlarının en göze batan, ayırıcı ölçülerinden biri yerel yönetimdir. Batının doğuyu demokrasi geleneği olmayan bir Dünya parçası diye küçümserken kullandığı kıstaslardan biri mahallî idare geleneğidir. Doğulular bu geleneğin girme-

diği bir coğrafya diye tanımlanıyor. Oysa mahallî idare geleneği tek başına demokrasi için yeterli değildir. Sonra doğuluların yönetim geleneğini de gözden geçirip öyle hüküm vermek gerekiyor. Doğulu deyince, elbette ki sadece Müslüman toplumları düşünmüyoruz. Bunun içine her dinden toplum sokulur. Mesela Ukraynalı milliyetçi tarihçiler, Litvanya döneminde ve Ukrayna'da Galiç Krallığının kent yönetimi geleneğine sahip olduğunu, bunun Polonya döneminde az çok devam ettiğini; oysa Rusya'da böyle bir geleneğin hiç bulunmadığını öne sürerler. Niçin? Kendilerinin bu demokrasi ve özgürlük tanımaz, kaba, şarklı Rus toplumundan farklı olduklarını ve beraber yaşayamayacaklarını vurgulamak için... Batı Avrupalılar ise; Doğu Avrupalı ve Balkanlıları bu geleneğin noksan olduğu, despot yapıları toplumlar olmakla tavsif ederler Balkan tarihçiliği ise, bu geleneği doğarken (ne zaman?) boğduğu için Osmanlı sistemini itham eder ve her şeye rağmen 18. yüzyıldan itibaren Balkan şehirlerindeki bu tip bazı gelişmeleri abartarak yorumlar ve vurgularlar. Batıdan gelen ve yanlış olan kabul ettirilen bir yoruma göre; tarihinde komün geleneği olmayan toplumlar, sakat doğmuş bebekler gibidir, ne yapsanız beyhude... Şarkta, Hindistan, toplum tarihinde bu tip yapıları arayıp çağdaş demokrasisini izah eder. Hulâsa, X-XI. asırlarda doğmaya başlayan kent yönetimi, uygarlık için tesbit edilen bir kader çizgisidir.

Mahallî idare geleneğinin, ulusal demokrasi için gerekliliğini en çok vurgulayanlardanız, ama bu konunun tarihsel bir ayırmacılık (discrimination) için abartılarak yorumlanmasının da sadece fikrî bir sapma olduğu kanaatindeyiz. Demokrasi her şeyden önce bir örgütlenmedir; örgüt alışkanlığı olan toplumlar için mahallî demokrasinin tarihsel gecikmişliği ve noksanlığı hiç de kapatılamayacak (telâfi edilemeyecek) bir keyfiyet değildir. Kaldı ki, demokrasiye geçişte, bu toplumların kendilerine göre bir takım tarihî müesseseleri vardır. Bunlar el'an içimizde yaşar; ama tarih olarak şuuruna ulaşamadığımızdan, onu göremez, kullanamaz, geliştiremeyiz ve zamanın çürütmesine terk ederiz.

Şehirlerimizin yeni çağlardaki yönetimi, altyapısı, eşzamanlılık açısından Batı ile mukayese edilmez. Barok çağın şehri ve toplumu, devlet ve yönetim yapısı, ardındaki teknoloji bakımından ayrı bir dünyanın hazırlandığı bir dönemdir. Ama ortazaman Müslüman şehirleri ile batı şehirleri mukayese edildiğinde durum değişir. Bir kere, orta zaman Akdeniz şehri teknik alt yapısı ve artülkesi (hinterland) ile olan ilişkisi ve bağlı olduğu ticarî ağ

yönünden o dönemin üstün uygarlığını temsil eder. Kostantinopolis, Bağdat, Kazvin, İsfahan, Kahire vs... Bunlar, şehir olarak, Batı Avrupa'nın katedraller öncesi ve sonrası yerleşmeleri ile bir kefedeki değerlendirilemez. Kentlerin alt-yapısı, vakıf binaların meydana getirdiği doku çok çarpıcıdır. İktisadî hayatın işleyişini ve denetimini sağlayan kurum ve görevliler bu alanda bir üstünlüğü belirler. Demek ki, Bizans'tan İsfahan'a bir örgütlenme geleneği var; agoranomos, İslâm'da muhtesibtir. Praefectus kaadi olur, memurlar ve kurumlar, hakim dinle azınlık arası ilişkiler birbirine benzer, bunu önemli bir miras olarak değerlendirmek gerekir.

Nihayet, kent hayatına katılımı sağlayan kurumlar var: tarikatlar, loncalar (vâkıa, İra Lapidus gibi, bu kurumun yokluğunu ileri sürenler de vardır fakat bu doğru değildir), cami ve civarı ve bilhassa medrese bu alandaki kurumlardır. Bunlar, kurumlaşmış bir temsil geleneği, meclisleşmiş bir çalışma, eleştiri ve karar alma geleneğinin varlığını ispat etmez; fakat yine de doğulu şehirdeki kendine özgü katılma geleneğinin işaretleri sayılmalıdır. Bunu, 16. asrın İstanbul ve Kahire'sinde de, Rurikler devri Moskova'sında da görebilirsiniz.

Üçüncü boyut, tarihî değişimle ortaya çıkar; merkezîyetçi ulusal devletlerin kurulmasıyla birlikte, mahallî özerklik ve demokrasi, ulusal merkezî örgütlerden gelen talep ve mekanizmalarla bağdaşma dönemine girmiştir. Bu safhada Doğu Akdeniz'in şehirleri de artık sanayi dünyasının metropollerine çağına ve ilişkiler ağına girmiştir. Bu metropoller örgütlenme açısından, yeni sanayi çağının Batılı metropollerine ayak uyduramıyor ve kentler eski kurumlarını, yeni dünyanın şartlarına göre koruyup geliştiremiyor. Fakat iletişimin gelişmesi, ulusal planda bürokrasilerin tekâmülü bu metropoller üzerinde merkezî baskıyı, arttırıyor. Ama aynı şekilde, kentlerin halkı da artık tarih sahnesine çıkan aktif kitleler olmak durumundadır. Bu nedenle de tek taraflı bir merkezî yönetim diktasının varlığını abartmamak gerekiyor. Nitekim bu kentlerde başka bazı örgütlenmeler, alt grupların faaliyetleri ortaya çıkıyor. Bu örgütlenme ve faaliyetler her zaman devlet yöneticilerinin istediği gelişmeler olmayabilir, bu gelişmelerin siyasî rengi, yöneticinin hoşuna gitmeyebilir. Ama ortada örgütlenme, katılım ve kenti peşinden sürüklenme olgusu vardır. Ortadoğu şehirlerindeki bu tip gelişmeler, üçüncü dünya metropollerinin bazılarında, meselâ Güney Amerika'dakinden daha farklı bir tarzda ve daha yoğun olarak görülüyor. Kahire'de İhvan-ul Müslimin sağlık hizmetleri

veriyor ve gecekondü bölgelerinde belirli bir denetim kuruyor. Burada birtakım hizmetler, belirli bir siyâsal hareket çevresinde düzenlenmektedir.

Buna, bu gibi yerlerde hattâ asayişin ahali grupları tarafından sağlanmasını bile katmak gerekir. Kuşkusuz, var olan mahallî idare kurumları ile bunlar çatışma içinde olabilir; ama ilkinin yerini ikincisi doldurur ve bu doldurma (ikame) biçimi, Ortadoğu'nun eski kent geleneğinden de beslenmektedir. Mahalle, Ortadoğu'da, Rönesans İtalyası'ndaki şehirlerin tarihî ve hukukî fonksiyonunu, yani kurumsallaşma rolünü oynayamamıştır; ama var olan bir ünite ve mahalle birimi üzerinde doğal örgütlenme ve faaliyetler meydana gelmektedir. Göçenlerin geldikleri yerlerin aynılığı (hemşehrilik) ve bazı ortak özellikleri bu ünitenin doğal olarak varlığını sürdürmesinin nedenidir. Gene, ikinci veya üçüncü kuşak, bazı yerlerde çevreci güdülerle örgütlenmeler gösteriyor. Bu olguları görmemek, siyasî kadroları istemedikleri durumlarla karşılaştırılabilir, insanlar artık belediyenin verdiği ruhsatı denetlemeye başlamıştır. Kimi semtinde meyhaneye istemiyor, kimisi de yeşil alanlara han dikilmesine karşı, bu tip örgütlenmeler de gittikçe artacaktır.

Eğer siyaset bu gerçekleri görür ve ona göre hareket ederse pekâlâ belli bir geleneğin var olduğu anlaşılır ve bu varlık üzerinde politik hedefler tesbit edilerek yeni yeni oluşumlar sağlanabilir. Bunu görmemek ise tarih şuuruna sahip olmamak ve bir varlık kalemini bilememek demektir. Tıpkı aileden kalma sandıktaki zenginliklerin değeri takdir edilemediği için, çekilen sıkıntıya benzer.

Osmanlı kentinde modern belediye, 19. yüzyılın, hatta 20. yüzyılın bir olgusudur; ama Osmanlı, kenti örgütlemeyi, kente özgü ortak davranış kalıpları oluşturmayı ve kente hizmet vermeyi Tanzimat'tan sonra öğrenmiş değildir. Bu eski geleneğin varlığını tesbit etmek ve ona göre hareket etmek gereklidir.