

MECLİS-İ MEB'USÂN ZABIT CERİDELERİ (1293=1877) ÜZERİNDEN TÜRK BELEDİYECİLİĞİNİ ANLAMAK

UNDERSTANDING TURKISH MUNICIPALITIES BY MEANS OF OFFICIAL RECORDS OF MECLIS-I MEB'USÂN (1293=1877)

Yrd.Doç.Dr.Yakup ALTAN*

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, I. Meşrutiyet Dönemi'nde belediyelerle ilgili yasal düzenleme çalışmalarını ve yaşanan tartışmaları Meclis-i Meb'usân Zabıt Cerideleri üzerinden anlamaya çalışmaktır. Çalışmada, belediye örgütünün kuruluşu tarihsel süreç içinde genel hatlarıyla ele alınmış ve sonrasında Dersaâdet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu'nun Meclis-i Meb'usân'da görüşülmesi sırasındaki tartışmalar içerik analizi yöntemiyle incelenmiştir. Ortaya çıkan bulgular, meclis toplantılarındaki tartışmaların, İstanbul ve taşra belediyelerinin durumu; İstanbul'un yirmi belediyeye bölünmesi; belediye kurulacak yerler ve nüfus kriteri; belediye başkanı ve belediye meclisi; belediye organlarının seçimi; seçme ve seçilme; belediye personeli; mali yapı; belediyenin görevleri konularına odaklandığını göstermektedir.

ABSTRACT

The aim of this study is trying to understand the legal formation works and debates regarding the municipalities of 1st Constitutional Monarchy (I. Meşrutiyet) by means of official records of Meclis-i Meb'usân. In this study, the establishment of municipality organization has been examined and the debates during the discussions of Dersaâdet Municipality Law (Dersaâdet Belediye Kanunu) and Municipality Law of Provinces (Vilâyât Belediye Kanunu) in Parliament (Meclis-i Meb'usân) have been evaluated using the content analysis method. In the meetings of The Houses of Parliament it has been found that subjects such as the condition of municipalities of İstanbul and rural areas; division of İstanbul into 20 municipalities; the places to form a municipality and population criterion; mayor and municipality council; election of municipality organs; voting and election; municipality personnel; financial structure; duties of municipality have been focused.

Kamu Yönetimi, Yerel yönetimler, Türk Belediyeciliği, Tanzimat, Meclis-i Meb'usân Zabıt Cerideleri.

Public Administration, Local Governments, Turkish Municipalities, the Tanzimat, official records of Meclis-i Meb'usân.

1. GİRİŞ

Yaklaşık yüz elli yıllık geçmişe sahip Türk belediyeleri, kurumsal olarak Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan yerel yönetim birimleridir. Batılı anlamda köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmadığı ileri sürülen ülkemizde¹, yasal olarak ilk belediye örgütü 16 Ağustos 1854 tarihinde İstanbul'da Şehremaneti'nin kuruluşuyla gerçekleşmiştir. Bu tarihe kadar tüm belediye iş ve işlemlerini yerine getirmek üzere herhangi bir kurumsal yapılanma oluşturulmamış ve Avrupa ile ilişki kuruluncaya kadar buna gerek de görülmemiştir². Bu ifadeden Osmanlı'da belediye hizmetlerinin yerine getirilmediği anlamı çıkarılmamalıdır. Belediye hizmetleri bu tarihe kadar bir belediye örgütü olmaksızın başta kadı olmak üzere, kadıya yardımcı olan bazı görevliler, yerel halk, vakıflar ve esnaf loncaları aracılığıyla yerine getirilmiştir.

Bu haliyle, Batılı örneklerinden farklı bir görünüm arz eden³ Osmanlı belediyeleri, daha çok bayındırlık ve bazı belediye hizmetlerinin yürütülmesini sağlayacak bir araç olarak düşünülmüştür⁴. Bu bağlamda, 19. yüzyılın başlarına kadar kadının sorumluluğunda yürütülen belediye hizmetleri, önce İhtisap Nezareti'ne ve Evkaf Nezaretine devredilmiş, daha sonra da İstanbul'da Şehremaneti (1854) adıyla belediye hizmetlerini yürütecek bir örgüt oluşturulmuştur. Batılı anlamda ilk belediye örgütü ise 28 Aralık 1857'de Altıncı Daire-i Belediye adıyla Beyoğlu ve Galata semtlerinde kurulmuştur. İstanbul'da kurulan belediye örgütü, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile taşrada da kurulmaya başlamıştır. Belediye örgütleri için asıl önemli yasal düzenlemeler ise I. Meşrutiyet döneminde yapılmıştır. 1877'de toplanan ilk Osmanlı parlamentosu öncelikli olarak Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu isimli iki yasal düzenlemeyi yürürlüğe koyarak belediyeler için yeni bir dönemi başlatmıştır. Bu iki yasal düzenleme, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun kabul edilmesine kadar yürürlükte kalarak Cumhuriyet'in ilk yıllarına da damgasını vurmuştur.

* Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ İlber ORTAYLI, "Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras", **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara 23-24 Kasım 1990, s. 63; İlhan TEKELİ, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, Haziran 1983, s. 3-22; Bilal ERYILMAZ, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul 1997, s. 31. Ülkemizde yerel yönetimlerin köklü bir geçmişinin olmadığı yönündeki görüşlerin eleştirisi için bkz. Birgül Ayman GÜLER, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE Yayınları, Ankara 1998, s. 22-29.

² Osman Nuri ERGİN, **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, Cilt 3, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1995, s. 1265.

³ Pirenne, Batı'da belediyelerin ortaya çıkışını orta sınıfın mücadelesine bağlamakta, 11. yüzyılda başlayan, düzene karşı mücadeleler, geri dönüşler ve direnişlerle ilerleyerek 12. yüzyılda gerçekleştiğini belirtmektedir. Batıda belediyelerin kuruluşuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Henri PIRENNE, **Ortaçağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, 4. b., İletişim Yayınları, İstanbul 1994, s. 131-161.

⁴ İlber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 2. b., Cedit Neşriyat, Ankara 2008, s. 438.

Sözü edilen yasal düzenlemeler yapılırken ilk Osmanlı Meclisi'ndeki görüşmelerde ileri sürülen öneri ve tartışmaların irdelenmesi, dönemin belediyeçilik anlayışını ortaya koymak açısından önemlidir.

2. TANZİMAT'A KADAR BELEDİYE HİZMETLERİ

Tanzimat Dönemi'ne⁵ gelinceye kadar Osmanlı'da kurumsal olarak belediye örgütü yoktur. Bu dönemde toprak rejimi (tumar) ile doğrudan ilişkilendirilen askeri örgütlenme, taşra yönetim sisteminin de temelini oluşturmuştur. Bu sistemde Osmanlı ülkesi eyaletlere, sancaklara, kazalara ve köylere ayrılmış, kent ve kasabaların ayrı bir hukuki varlığı ve kişiliği olmamıştır⁶. Eyaletler ve sancaklar askeri özellikleriyle ön plana çıkarken, kazalar daha çok sivil karakterli bir görünüme sahip olmuştur. Askeri özellikleriyle ön plana çıkan eyaletlerde *beylerbeyi*, sancaklarda da *sancakbeyi* askeri ve mülki amir sıfatıyla yönetim görevini üstlenmiştir. Sivil karakterli kazaların yönetim görevi ise *kadı*'ya bırakılmıştır⁷.

İlmiye sınıfına mensup olan kadı⁸, Osmanlı şehirlerinde yalnızca adli görevleri olan bir yönetici değil, idari, askeri, mali ve belediye fonksiyonları da olan bir görevlidir⁹. Kadı, bu görevler kapsamında bazı vergilerin toplanması, yüksek dereceli kamu görevlilerine ait hasların gözetilmesi, askeri görevlilerin denetlenmesi, esnafın kontrolü, üretilen malların niteliğinin ve fiyatlarının denetlenmesi gibi faaliyetleri yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır¹⁰.

⁵ Tanzimat Dönemi, tarihsel olarak Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilan edildiği 3 Kasım 1839'dan I. Meşrutiyet'in ilan edildiği 1876 yılına kadar geçen sürecin adıdır. Ancak Enver Ziya KARAL Tanzimat'ın başlangıcını II. Mahmut ve hatta III. Selim'e kadar götürürken (bkz. Enver Ziya KARAL, "Tanzimat'tan Evvel Garplılaşma Hareketleri 1718-1839", **Tanzimat I**, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları: 3273, İstanbul 1999, s. 13-14), Ziyaeddin Fahri FINDIKOĞLU da 1908 II. Meşrutiyet'e kadar genişletmektedir (Ziyaeddin Fahri FINDIKOĞLU, "Tanzimat'ta İçtimai Hayat", **Tanzimat II**, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları: 3275, İstanbul 1999, s. 619).

⁶ Muzaffer SENCER, "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2, Haziran 1984, s. 27-31.

⁷ İlber ORTAYLI, "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeçiliğin Evrimi", **Türkiye'de Belediyeçiliğin Evrimi**, İlhan Tekeli- İlber Ortaylı, Ergun Türkcan (Ed.), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 2, Ankara 1978, s. 4.

⁸ Kadı ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. İsmail Hakkı UZUNÇARŞILI, **Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilatı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1988; İlber ORTAYLI, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı**, Turhan Kitabevi, Ankara 1994; Hamiyet Sezer FEYZİOĞLU ve Selda KILIÇ, "Tanzimat Arifesinde Kadılık- Naiplik Kurumu", **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt 24, Sayı 38, Ankara, 2005; Musa ÇADIRCI, "Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğunda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli "Tarik-i İlmiyye'ye Dâir Ceza Kânunnamesi", **AÜDTCF Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt 14, Sayı 25, 1981-1982, s.139-161.

⁹ İlber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, s. 281; Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, 4. b., Beta Basım Yayın, İstanbul 1989, s. 295.

¹⁰ Yaşar YÜCEL , "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler", **Belleten**, C.XXXVIII, No:152, EKİM 1974, s.667.; SENCER, s. 31.

Kadı'nın, asli fonksiyonu olan yargının yanında kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusu olarak görev yapması, onu diğer devlet görevlilerinden daha farklı bir konuma getirmiş ve şehrin en önemli devlet görevlisi yapmıştır¹¹. Bu görevler yerine getirilirken, yargı işlerinde *naib*; şehrin güvenliğinin sağlanmasında *subaşı*; mahalle yönetiminde (yangınlarda ve asayişle ilgili konularda mahallelinin örgütlenmesi, temizlik işlerinin denetlenmesi, nüfus kayıtlarının tutulması, mahalleli için üst makamlara kefil olunması) *imam* ve diğer dini liderler; belediye hizmetlerinde (esnafın denetlenmesi, narh tespiti, belediye yaptırımlarının yerine getirilmesi ve ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesi) *muhtesip* kadıya yardımcı olarak görevlendirilmiştir. Ayrıca çoğu yerel hizmetler de (su, kanalizasyon, temizlik, itfaiye) halka, vakıflara ve esnaf loncalarına (alışveriş ve imalatta düzen ve doğruluğun sağlanması, çarşının temizliği, çarşı içindeki yol, çeşme, su yolu gibi tesislerin bakım ve onarımı) yaptırılmıştır¹². Bu dönemde belediye hizmetleri, bir yandan resmi devlet görevlileri eliyle diğer yandan ise kentte yaşayanların katkısı ile yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Belirtilen bu sistem içinde vakıfların önemli bir yeri vardır. Vakıflar kamu yararına çalışan kuruluşlar olarak, su, mezarlık, aydınlatma, ulaşım, bakım, temizlik, sağlık, kültür, eğlence ve sosyal yardım gibi hizmetleri uzunca bir süre yerine getirmiştir¹³.

19. yüzyılla birlikte kadının görevlerinde giderek bir azalma ortaya çıkmıştır. 1826'da II. Mahmut tarafından Yeniçeri Ocağı kaldırılınca, kadının denetçi fonksiyonlarını yerine getirme olanakları önemli ölçüde azalmış ve bu çerçevede yeni bir düzenlemeye gidilerek başkentte İhtisap Nezareti¹⁴, eyaletlerde de İhtisap Müdürlükleri kurularak, şehirlerin güvenliğinin sağlanması, vergilerin toplanması, narhın tespiti ve uygulanması, zorlayıcı tedbirlerle şehir hayatının düzenlenmesi gibi görevler bu kuruma devredilmiştir. Belirtilen görevlerin İhtisap Nezareti ve İhtisap Müdürlüklerine devredilmesiyle kadı sadece yargı organı, noter ve vakıf denetçisi haline gelmiştir. 1836'da Evkaf Nezareti kurulunca, vakıflara ilişkin iş ve işlemler bu nezarete devredilmiş ve kadılar yargı fonksiyonunu yerine getiren bir görevli durumuna gelmiştir¹⁵.

¹¹ Musa ÇADIRCI, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1991, s. 79.

¹² İlber ORTAYLI, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler", **Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim Makaleler I**, İlber Ortaylı, 2. b., Turhan Kitabevi, Ankara 2004, s. 226; İlber ORTAYLI, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2000, s. 125-127; ERYILMAZ, s. 34-36.

¹³ ERYILMAZ, s. 37; SENCER, s. 31.

¹⁴ İhtisap Nezareti ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Ziya KAZICI, **Osmanlı'da Yerel Yönetim (İhtisap Müessesesi)**, Bilge Yayınları, İstanbul 2006; ÇADIRCI, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, s. 119-123.

¹⁵ ERGİN, **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, Cilt 3, s. 1267; ORTAYLI, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, s. 128.

3. TANZİMAT DÖNEMİ GELİŞMELERİ VE BELEDİYE ÖRGÜTÜNÜN KURULUŞU

Yönetmel modernleşme ihtiyacının üst düzeye çıktığı Tanzimat döneminde, iki önemli reform belgesi ilan edilmiştir. Bu belgelerden ilki Mustafa Reşit Paşa'nın Sultan Abdülmecid'e kabul ettirdikten sonra 3 Kasım 1839'da ilan ettiği Gülhane Hatt-ı Hûmayun'u, diğeri de 18 Şubat 1856'da ilan edilen Islahat Fermanı'dır. Bu dönemde, yönetmel yapıda önemli değişimlere gidilmiş, yeni kurumlar oluşturulmuş, bozulan kamu yönetimine yeniden işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır.

Tanzimat döneminde yönetmel alanda yapılan reformlardan biri de belediye örgütünün kurulmasıdır. İhtisap Nezareti ve Evkaf Nezareti oluşturuluncaya kadar tümüyle kadıların sorumlu olduğu şehir yönetiminde, bazı hizmetler esnaf loncalarına, dini cemaatlere ve vakıflara bırakılmışken, Tanzimat döneminde güçlü bir merkezi yönetim kurma amacı doğrultusunda bu hizmetlerin de merkezi hükümet örgütünün denetimine alındığı görülmektedir. Bu kapsamda taşradaki yöneticilerin yetkileri azaltılarak, idarenin her kademesinde ayırım gözetilmeksizin tüm halkın katılacağı muhassıllık meclisleri, vilayet, liva, kaza idare meclisleri ve ziraat komisyonu gibi yapılanmalar oluşturulmuştur. Belirtilen yapılarda yerel halkın temsilcilerinin bulunması Osmanlı toplumunda modern anlamda yerel yönetimin çekirdeği olarak değerlendirilmektedir¹⁶. Ancak idare meclisleri aracılığıyla tüm halkın belli bir oranda katılımını öngören bu uygulamanın amacı, yerel özerkliği ve demokrasiyi yerleştirmek değil, merkezin otoritesini taşrada egemen kılmak olmuştur¹⁷.

İhtisap Nezareti'nin gelirleri toplama görevi aşamalı olarak kaldırılıp, zabita hizmetleriyle ilgili görevleri de Zabtiye Müşiriyeti'ne devredilince Nezaret'in yetki ve görevleri önemli ölçüde azalmıştır. İhtisap Nezareti'nin yetkisizleşmesi sonrası, belediye hizmetleri sahipsiz kalmış, özellikle temizlik, kaldırım ve kanalizasyon gibi hizmetlerde ciddi aksamalar ortaya çıkmıştır¹⁸. Ayrıca taşıma hizmetlerinin karşılanması amacıyla, 1851 yılında Şirket-i Hayriye ile İstanbul Boğazı'nda vapur seferleri başlamış, şehir içi taşımacılığında kullanılan atlı arabalar İstanbul'a getirilmiştir. Bu gelişmeler İstanbul'da belediye örgüt ve hizmetlerine yönelik gereksinimi artırmıştır¹⁹.

Şehirlerdeki değişen yapı ve ortaya çıkan yeni gereksinimler, İstanbul'un ve liman şehirlerinin düzensizliği, salgın hastalıklar, çıkan yangınlar, düzensiz yapılaşma gibi sorunlar Tanzimat yöneticilerini, tüccarları ve yabancı devlet adamlarını rahatsız etmeye başlamıştır²⁰. Özellikle Kırım Savaşı sebebiyle Osmanlı'nın bu savaştaki müttefikleri

¹⁶ ORTAYLI, *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 21.

¹⁷ ORTAYLI, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s.427.; Bilâl ERYILMAZ, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul 1992, s.192.

¹⁸ ERGİN, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, Cilt 3, s. 1268.

¹⁹ Stanford J. SHAW, E. K. SHAW, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, Cilt 2, çev. Mehmet Harmancı (Çev.), e yayınları, İstanbul 1994, s.125-126.

²⁰ ORTAYLI, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, s. 130.

İngiliz, Fransız ve İtalyan askerlerinin İstanbul'a gelmesiyle şehrin nüfusu artmış, yeterli belediye hizmetlerinin sunulmaması sıkıntılar doğurmuştur. Nihayet Kırım Savaşı'ndan sonra iç ve dış dinamiklerin zorlamasıyla, 16 Ağustos 1854'de *Şehremaneti* adıyla İstanbul'da bir belediye örgütü kurulmuştur²¹.

On dört maddeden oluşan *Şehremaneti Nizamnamesi*'ne²² göre Şehremaneti'nin görevleri; zorunlu ihtiyaç maddelerinin teminini kolaylaştırmak ve gözetmek, narhın belirlenmesi ve kontrolü, şehrin temizliğinin sağlanması, çarşı ve pazarın denetimi, vergilerin toplanması olarak belirlenmiştir (2. madde). Şehremaneti'nin başına merkezi hükümet tarafından tayin edilen bir *şehremini*²³ atanmıştır. Şehremini'ye yardımcı olmak amacıyla, istişarî nitelikte bir Şehir Meclisi oluşturulmuştur (5. madde). Kurulan Şehremaneti'ne mali özerklik tanınmamış, masraflarının devletçe ödeneceği ve toplanan vergilerin maliyeye gönderileceği öngörülmüştür.

İhtisap Nezareti'nin yerine kurulan Şehremaneti'nin arzu edilen başarıyı gösterememesi²⁴ üzerine cadde ve sokakların genişletilmesi ve düzeltilmesi, aydınlatma ve temizlik gibi hizmetlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak ve Avrupa tarzında bir belediye teşkilatının kurulmasını sağlamak amacıyla 9 Mayıs 1855'de *İntizam-ı Şehir Komisyonu* oluşturulmuştur²⁵. Komisyon 1857'de dağılmadan önce, Babıâli'ye sunduğu bir raporla şehir kanun ve tüzüklerini uygulayacak, şehrin görünümünü değiştirecek bir örgüt modeli önermiştir. Komisyon'un önerilerini içeren nizamname padişaha onaylatılarak Aralık 1857 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Hükümet, Komisyon'un önerileri doğrultusunda İstanbul'u on dört daireye ayırmış, ancak Beyoğlu-Galata semti dışında herhangi bir örgütlenme gerçekleşmemiştir²⁶. Böylece Batılı anlamda ilk belediye örgütü, 28 Aralık

²¹ ERGİN, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, Cilt 3, s. 1268.

²² Şehremaneti Nizamnamesi'nin tam metni için bkz. ERGİN, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, Cilt 3, s. 1271-1274; Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, "Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremaneti'nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, s. 75-82.

²³ Osman Nuri ERGİN, "şehremini" isminin İstanbul'un başkent olduğu 1453 yılından 1831 yılına kadar çeşitli kayıt ve ordu defterlerinde bir makam ve devlet memuru olarak geçtiğini, ancak İstanbul'un fethinden önce Bursa ve Edirne'de bu isimle bir memura rastlanmadığını belirterek, şehremini unvanının ve görevlerinin Bizans'tan alındığını ifade etmektedir. Bkz. Osman Nuri ERGİN, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, Cilt 3, s. 1257.

²⁴ Ergin ve Ortaylı belediye hizmetlerindeki etkinliği artıracığı umulan Şehremaneti'nin İhtisap Nezareti'nden farklı bir uygulama gerçekleştirmediğini, meclis üyelerinin tecrübesiz olduklarını, Şehremini'nin bilgisinin de İhtisap Nazırı'ndan fazla olmadığını dolayısıyla bu uygulamanın modern belediyecilik için bir başlangıç sayılamayacağını ifade etmektedirler. Bkz. ERGİN, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, Cilt 3, s. 1274; ORTAYLI, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 437.

²⁵ ORTAYLI, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, s. 140; Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, "Yerel Yönetim Metinleri (I)", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 6, Kasım 1995, s. 86-87.

²⁶ ORTAYLI, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, s. 140-141. Tavim-i Vekayi' de yayımlanan bir resmi tebliğde, Beyoğlu-Galata dışında diğer semtlerdeki on üç dairenin kurulamamasının sebebi olarak, dairelerin hepsinin birden kurulmasının getireceği mali yük gösterilmektedir. Bkz. ORTAYLI, a.e., s. 143.

1857'de Beyoğlu ve Galata semtlerinde *Altıncı Daire-i Belediye*²⁷ adıyla kurulmuştur. Paris örneğine uygun olarak oluşturulan Altıncı Daire-i Belediye, atamayla gelecek bir başkan (daire müdürü) ve toplam on bir üyeli bir meclisten oluşmaktadır (Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi 3. ve 5. madde)²⁸. Daire, Şehremaneti ile ilişkilendirilmeyerek doğrudan Babiâli'ye bağlanmıştır. Daire'nin görevleri sokaklardaki su yolu, kaldırım ve kanalizasyonun düzenlenmesi; mahalle, çarşı ve dükkânların temizlik ve düzeninin sağlanması; yapım işleri ve imar kontrolü; fiyat ve gıda kontrolü; itfaiye gibi hizmetler olarak belirlenmiştir²⁹.

Altıncı Daire-i Belediye ile Beyoğlu ve Galata semtlerinde on yıl süreyle tecrübe edilen belediye uygulamasının Dersââdet (İstanbul) ve Bilâd-ı Selâse'ye (üç belde-Üsküdar, Galata, Eyüp) yayılması amacıyla, 1868 yılında çıkarılan Dersââdet İdâre-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul on dört belediye dairesine ayrılmıştır³⁰. Yeni kurulacak belediyelerin, Altıncı Daire-i Belediye'nin aksine Şehremaneti'nin birer şubesi şeklinde örgütlenmeleri öngörülmüştür. Ancak, kurulması öngörülen bu on dört belediye dairesinden yalnızca dördü (Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz) kurulabilmiştir³¹.

İstanbul'da bu gelişmeler yaşanırken, taşra şehirlerinde de belediye örgütlerinin kurulması yönünde girişimler bulunmaktadır. Taşra şehirlerinde ilk belediyeler 1864 Vilayet Nizamnamesi ile örgütlenmeye başlanmıştır. Nizamname'nin 4. maddesinde her köyün bir belediye dairesi sayılacağı belirtilmiş, belediyelerin kurulmasını düzenleyen kurallara ise yer verilmemiştir³². Nizamname'de sözü edilen belediye örgütleri tüm taşra şehirlerinde kurulamamış, genellikle ticaretin daha canlı olduğu Tuna Vilayeti kentleri ile Bağdat ve diğer bazı liman kentlerinde kurulabilmiştir³³. Taşra şehirlerinde asıl gelişmeler ise 1871 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi ile gerçekleşmiştir.

Belediyelerin kuruluşuna ilişkin önce İstanbul daha sonra da taşra uygulamalarından elde edilen deneyimler, modern belediye örgütlerinin tüm yerleşim yerlerinde kurulması ve geliştirilmesi yönündeki adımları da hızlandırmıştır. Bu kapsamda 1877'de Dersââdet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu olmak üzere iki önemli yasal düzenleme yapılmıştır.

²⁷ Ergin, yeni kurulan belediyeye bu ismin verilmesinde ilham kaynağının Paris'in en seçkin ve modern semti Altıncı Bölge/Daire (Sixième Arondissement) olduğunu belirtmektedir. Bkz. Osman Nuri ERGİN, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, Cilt 3, s. 1307-1308.

²⁸ Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi için bkz. Osman Nuri ERGİN, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, Cilt 4, s. 1601-1604; Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, "Yerel Yönetim Metinleri (I), *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 6, Kasım 1995, s. 88-91.

²⁹ ORTAYLI, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, s. 145-149.

³⁰ ERGİN, *Mecelle-i Umûr-ı Belediye*, Cilt 3, s. 1346.

³¹ ORTAYLI, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, s. 158.

³² Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, "Yerel Yönetim Metinleri (XV) Dâire-i Belediye Meclislerinin Tertibi Hakkında T'alimât", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 7, Sayı 4, Ekim 1998, s. 133.

³³ ORTAYLI, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 438; İlber ORTAYLI, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, Sevinç Matbaası, Ankara 1974, s. 166.

4. MECLİS-İ MEB'USÂN³⁴ ZABIT CERİDELERİ'NDE³⁵ (1293=1877) TÜRK BELEDİYESİ

II. Abdülhamit tarafından 23 Aralık 1876'da tek taraflı bir irade beyanı ile ilan edilen Kanun-u Esasî gereğince oluşturulan Osmanlı Meclis-i Meb'usân'ı, 19 Mart 1877'de açılmıştır. II. Abdülhamit tarafından hazırlanan ve dönemin mabeyn başkâtibi Sait Paşa tarafından Âyan ve Meb'usân meclisinin huzurunda okunan açılış nutkunda padişah II. Abdülhamit, Osmanlı Devleti'nde birinci defa toplanan meclisten duyduğu memnuniyeti ifade ederek, devlet ve milletin kuruluştan beri adaletle ve kanunların koruması ile ayakta durduğunu vurgulayarak, son dönemlerde giderek bu uygulamalardan uzaklaşılması sebebiyle devletin gücünü yitirdiğini belirtmiştir. Ayrıca II. Mahmut döneminden beri yapılan reform çabalarına vurgu yaparak, bu çabaların devam ettirilememesi ve yapılan her tür faaliyetin hükümet tarafından hiçbir kesime danışılmadan yapılması sebepleriyle dünya medeniyetinin ilerlediği noktaya gelinemediğini ifade ederek, Kanun-u Esasî'yi bu sebeple ilan ettiğini açıklamıştır. Mebusları da yasal görevlerini hiç kimseden çekinmeden ve memleketin refah ve huzurundan başka bir şey düşünmeden yerine getirmeleri yönünde uyarmıştır. Ayrıca, yapılacak meclis toplantılarında meclis iç tüzüğüne, seçim kanununun, vilayet ve nahiye idaresi kanununun, belediye daireleri kanununun, medeni usul, mahkeme teşkilatları, memurların görev ve haklarına ilişkin kanunların, basın kanununun, Divan-ı Muhasebat Kanunu'nun ve bütçe kanununun ele alınacağını da belirtmiştir³⁶.

Toplanan Meclis'in³⁷ ilk görevi, Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu'nu görüşüp kabul etmek olmuştur. Böylece, Kanun-u Esasî'nin 112. maddesinde belirtilen, İstanbul'da ve taşrada belediye örgütlerinin kurulması, bunların belediye meclisleri ile yönetileceği

³⁴ II. Abdülhamit tarafından 23 Aralık 1876'da ilan edilen Kanun-u Esasî (anayasa) ile başlayan I. Meşrutiyet Dönemi'nde anayasa gereğince üyeleri seçim yoluyla belirlenen Meclis-i Meb'usân ve üyeleri atama yoluyla belirlenen Âyan Meclisi olmak üzere iki meclisli bir parlamento oluşturulmuştur. Bu iki meclisin oluşturduğu parlamento da Meclis-i Umumi (Genel Meclis) olarak adlandırılmıştır (Kanun-u Esasî m. 42). Kanun-u Esasî'nin tam metni için bkz. Burhan KUZU, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1988.

³⁵ Hakkı Tarık US, Meclis-i Meb'usân müzakerelerinin Fransa'dan getirilen bir uzmana kaydedildiğini, ancak bu kayıtlara Meclis-i Meb'usân'dan TBMM'ye aktarılan kayıtlar arasında rastlanmadığını, muhtemelen Çırağan Sarayı yangınında (1909) yok olduğunu, dolayısıyla zabıtlar için kaynağın dönemin gazeteleri (resmi gazete ve diğer gazeteler) ve muamele evrakı olduğunu belirtmektedir. US, zabıtları iki cilt halinde hazırlamıştır. Bunlardan ilki 1939 yılında, ikincisi ise 1954 yılında yayımlanmıştır. Çalışmamız, bu iki eser üzerinden yürütülmüştür. Bkz. *Meclis-i Meb'usân Zabıt Ceridesi (1293=1877)*, Hakkı Tarık US (Toplayan), Vakıf Gazete-Matbaa-Kütüphane, İstanbul 1939; *Meclis-i Meb'usân Zabıt Ceridesi (1293=1877-1878)*, İkinci Cilt, Hakkı Tarık US (Hazırlayan), Vakıf Gazete-Matbaa-Kütüphane, İstanbul 1954.

³⁶ II. Abdülhamit'in açılış nutku için bkz. *Meclis-i Meb'usân Zabıt Ceridesi (1293=1877)*, Hakkı Tarık US (Toplayan), Vakıf Gazete-Matbaa-Kütüphane, İstanbul 1939, s. 7-12.

³⁷ İlk toplantısını 20 Mart 1877'de yapan Meclis-i Meb'usân, toplam olarak elli altı toplantı yaptıktan sonra 28 Haziran 1877'de feshedilmiştir. 1877'de ikinci kez yapılan seçimler sonrasında 13 Aralık 1877'de tekrar toplanmış, toplam yirmi dokuz toplantı yapabilmiş ve 14 Şubat 1878'de padişah tarafından tatil edilmiştir. Bkz. Kemal GÖZLER, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 12. b., Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2008, s. 169.

ve bu örgütlerin oluşturulması, görevleri gibi konuların özel bir kanunla düzenleneceği hükmü de yaşama geçirilmiştir.

Dersaâdet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu'nuna ilişkin tasarıların Meclis-i Meb'usân toplantılarında görüşülmeleri sırasında ortaya atılan konular ve görüşler, içerik analizi yöntemi ile analiz edilmiştir. Buna göre, Dersaâdet Belediye Kanunu tasarısı Meclis-i Meb'usân'ın ilk döneminde (20 Mart 1877-28 Haziran 1877) yapılan 15., 18. ve 19. toplantılarda, Vilâyât Belediye Kanunu tasarısı ise 32., 34., 35., 38., 39., 40. ve 41. toplantılarda görüşülmüş (bkz Ek 1), 50. toplantıda ise kanun tasarılarıyla ilgili son görüşme yapılmıştır. Her iki kanunun maddeleri Meclis-i Meb'usân'da iki kez görüşülerek karara bağlanmış, 5 Ekim 1877 tarihinde de Dersaâdet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu³⁸ isimleriyle yürürlüğe girmiştir.

Yapılan ilk incelemede, altmış beş maddeden oluşan Dersaâdet Belediye Kanunu ve altmış yedi maddeden oluşan Vilâyât Belediye Kanunu tasarıları üzerinde Meclis-i Meb'usân'da yapılan toplantıların genel olarak İstanbul ve taşra belediyelerinin durumu; İstanbul'un yirmi belediyeye bölünmesi; belediye kurulacak yerler ve nüfus kriteri; belediye başkanı ve belediye meclisi; belediye organlarının seçimi; seçme ve seçilme; belediye personeli; mali yapı; belediyenin görevleri konuları üzerinde yoğunlaştığı tespit edilmiştir (bkz. Tablo 1).

İstanbul ve taşra belediyelerinin durumu, kanun tasarılarının Meclis-i Meb'usân toplantılarında görüşülmesi sırasında ilk olarak tartışılan konuların başında gelmektedir. Görüşmelerde Kanun-u Esasî'ye atıfla İstanbul ile taşra şehirlerinin bir arada değerlendirilmesi ve ayrı kanunlara gerek olmadığı yönünde görüşler dile getirilirken, İstanbul'un büyüklüğü ve başkent olması gibi sebeplerle taşra şehirleriyle beraber değerlendirilemeyeceği de vurgulanmıştır. İlk görüş çok fazla taraftar bulmadığından, İstanbul için Dersaâdet Belediye Kanunu taşra şehirleri için ise Vilâyât Belediye Kanunu olmak üzere iki ayrı düzenleme yapılmıştır.

³⁸ Dersaâdet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu için bkz. Osman Nuri ERGİN, **Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye**, Cilt 4, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1995, s. 1624-1639, 1658-1671.

Tablo 1: Belediyelerle İlgili Görüşülen Konular ve Tartışmalar

Toplantı Tarihi	Toplantı Sayısı	Görüşülen Konu	İleri Sürülen Görüşler/Tartışmalar
16 Nisan 1877	15. Toplantı Dersaadet Belediye Kânunu	-İstanbul ve taşra belediyelerinin durumu	-İstanbul ile diğer şehirlerin bir arada değerlendirilmesi -İstanbul ile taşra şehirlerinin farklılığı
		-İstanbul'un 20 belediyeye bölünmesi	-Daire (belediye) sayısının fazlalığı -Belediyeler arasında sınırların net olarak belirlenmesi - Daire (belediye) sayısının artırılması
		-Belediye Başkanı ve meclis üyeleri	-Belediye başkanının atanması yerine seçimle gelen üyelere birinin başkan olması -Belediye başkanının maaşı -Meclis üyesi seçilme kriterleri -Belediye meclisi üyelerini ihtiyar heyeti üyelerinin seçmesi
		-Belediye Personeli	-Personel sayısının fazlalığı ve belediyeye maliyeti -İstihdam edilecek personel -Belediyelerin mali yapıları -Belediyelerin borçlanabilmesi
		-Mali yapı	-Bazı belediye gelirlerinin isminin Türkçe ifade edilmesi -Vergilerin sadeleştirilmesi -Vergilerin tahsili -Bazı vergilerin İstanbul'da ve taşrada hangi kuruma ait olduğu -Belediyenin ceza verme yetkisi ve bu yetkinin denetimi
-Belediyenin görevleri	-Fakirlere maaş bağlanması -Fakirlere belediye dışında yardım eden başka kuruluşların olması		
21 Nisan 1877	18. Toplantı Dersaadet Belediye Kânunu	-İstanbul ve taşra belediyelerinin durumu	-İstanbul ile taşra şehirlerinin farklılığı
		-İstanbul'un 20 belediyeye bölünmesi	-Daire (belediye) sayısının fazlalığı -İstanbul'un 20 daireye bölünmesinin encümünde kabulü -Belediyeler arasında sınırların net olarak belirlenmesi -Belediyelerin birbirine katılımı
		-Şehremaneti başkan ve üyeleri	-Üyelerin atanması yerine 20 belediye dairesi tarafından seçilmesi -Şehremaneti başkan ve üyelerinin seçimi/atanması ve görev süreleri -Seçim/atanma konusunda Şurayı devlet fikrinin sorulması -Belediye başkanının maaş durumu
		-Belediye Personeli	-Personel sayısının fazlalığı ve belediyeye maliyeti -Gelirle ve nüfusla orantılı personel istihdamı -Personelin suistimalinin engellenmesi -Belediye personelinin seçimi
		-Mali yapı	-Dairelerin mali yapılarının yetersizliği -Daireler arasındaki gelir farklılıkları -Bazı vergilerin İstanbul'da ve taşrada hangi kuruma ait olduğu -Kendi kendine yeten belediye için gelir gider dengesinin kurulması -Bazı vergilerin belediyelere devredilmesi
-Belediyenin görevleri	-Gaz ile ilgili görevin de belediyeye verilmesi -Şehremaneti ve belediyeler arası görev paylaşımı -Belediyenin ve zabitanın görevleri		
23 Nisan 1877	19. Toplantı Dersaadet Belediye Kânunu	-Belediye başkanı ve Meclis başkanı seçimi	-Belediye başkanı ve meclis başkanı seçimi/atanması tartışmaları
		-Belediye Meclisinin görevleri	-Mali konularda meclisin görevli olması -Belediye başkanının kararlarının meclis tarafından onaylanması

Toplantı Tarihi	Toplantı Sayısı	Görüşülen Konu	İleri Sürülen Görüşler/Tartışmalar
		-Belediye Personeli	-Bazı personelin görevleri -Sayım ve kayıt işlemlerinin titizlikle yapılması
		-Mali yapı	-Bir yıllık gelir-giderin resmi gazetedeki ilanı -İstanbul ve taşra farkı -Belediye gelirleri -Kendi kendine yeten belediye -Belediyenin ceza verme yetkisi ve bu yetkinin denetimi
		-Seçme ve seçilme	-Seçme yaşı -Seçilme yeterliliği -İki belediyede birden seçilme durumu
19 Mayıs 1877	32. Toplantı Vilâyet Belediye Kânunu	-Belediye kurulacak yerler ve nüfus kriteri	-Şehir ve kasabalarla beraber nahiyelerde de belediye kurulması teklifleri -Vilayet Kanunu ile Vilâyet Belediye Kânunu arasındaki nüfus kriteri farklılığı
		-Belediyenin görevleri	-Görevlerle ilgili öneriler
22 Mayıs 1877	34. Toplantı Vilâyet Belediye Kânunu	-Mali yapı	-Belediye gelirlerinin artırılması -İstanbul ve taşra gelirleri farkı (patent rüsumu) -Belediyeye borcu olanların durumu -Ceza verme yetkisi
23 Mayıs 1877	35. Toplantı Vilâyet Belediye Kânunu	-Belediye Personeli	-Bazı personelin görevleri ve atanması
		-Mali yapı	-Gelir-gider dengesi
		-Belediyenin görevleri	-Belediyenin yasak koyma yetkisi
28 Mayıs 1877	38. Toplantı Vilâyet Belediye Kânunu	-Belediye kurulacak yerler ve nüfus kriteri	-Şehir ve kasabalarla beraber nahiyelerde de belediye kurulması teklifleri -Büyük şehirlerde nüfus kriteri
		-Belediye Personeli	-Bazı personelin görevleri ve açıkça tanımlanması -Personel sayısı -Personelin yeterliliği
		-Belediyenin görevleri	-Ekmek fiyatının belediye tarafından belirlenmesi -Belediyenin görevleri ve Belediye tarafından yerine getirilmesi gereken bazı düzenlemeler -Emlak ve nüfus sayım işlemleri
29 Mayıs 1877	39. Toplantı Vilâyet Belediye Kânunu	-Belediye başkanı	-Belediye başkanının seçimi/atanması -Belediye başkanının maaşı
		-Belediye Personeli	-Bazı personelin sayısı ve görevleri
30 Mayıs 1877	40. Toplantı Vilâyet Belediye Kânunu	-Belediye meclisi toplantıları	-Üyelerin belediye toplantılarına katılımı
		-Belediye meclisi üyeliği seçimi	-Meclis üyesi seçilme kriterleri
		-Mali yapı	-Belediye gelir-gider dengesi -İstanbul ile taşra şehirlerinin gelir farklılıkları/ İstanbul taşra tartışmaları
31 Mayıs 1877	41. Toplantı Vilâyet Belediye Kânunu	-Mali yapı	-Belediyeye borcu olanların durumu -Yıllık hesapların tasdiki -Belediyenin vereceği cezalarda yetki sorunu
14 Haziran 1877	50. Toplantı Belediye Kanunu	-Belediye meclisi üyelerinin seçimi	-Belediye meclisi üyelerinin görev süreleri konusunda Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilâyet Belediye Kanunu arasındaki farklılık
		-Belediye başkanı seçimi (Dersaadet Belediye Kanunu)	-Belediye başkanının seçilmesi/atanması

İstanbul'un yirmi belediyeye bölünmesi, Dersaâdet Belediye Kanunu tasarısının görüşmeleri sırasında fikir ayrılığı yaratan bir başka konu olmuştur. Belediye sayısının yirmi olarak belirlenmesinin getireceği mali yük ve her bir belediyenin az miktarda gelir ile yönetilmesinin zor olacağı düşüncesiyle İstanbul'da kurulacak belediye sayısının yedi-sekiz ile sınırlandırılması yönündeki görüşler karşısında, İstanbul'un nüfusunun fazlalığı sebebiyle kurulması düşünülen belediye sayısının az olduğu ve belediyelerin ilerleyen dönemlerde kendi gelirlerini yaratarak mali sıkıntıları aşabilecekleri yönündeki görüşler de dile getirilmiştir. Bu konuda özellikle Meclis-i Meb'usân'ın 21 Nisan 1877 tarihinde yapılan 18. toplantısında dile getirilen halk iradesinin belirleyici olması gerektiği görüşü dikkat çekicidir. Halkın etkin ve verimli çalışacak başarılı belediye yöneticilerini bulabileceği, ileride gerek olursa halkın iradesiyle belediyelerin birbiriyle birleşebileceği yahut yeni belediyelerin kurulabileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, kurulması öngörülen yirmi belediye arasındaki sınırların net olarak belirlenmemesi sebebiyle görev karmaşası ve hizmetlerde aksamaların oluşabileceği, bu sebeple de belediye sınırlarının net olarak belirlenmesinin önemli olduğu da vurgulanmıştır.

Meclis-i Meb'usân toplantılarında belediye kurulacak yerler ve nüfus kriteri ile ilgili maddelerin görüşülmesi sırasında şehir ve kasabalarla beraber nahiyelerde de belediye kurulması gereğine işaret edilerek, kırk bin nüfusu aşan şehirlerde birden fazla belediye örgütü kurulmasının mali açıdan problemler yaratabileceği tartışmaları yapılmıştır.

Toplantılarda belediye başkanı ve belediye meclisinin seçim yöntemi, şehremaneti başkan ve üyelerinin seçimi, belediye başkanlarına maaş bağlanması konularında hem Dersaâdet Belediye Kanunu tasarısının hem de Vilâyet Belediye Kanunu tasarısının görüşülmesi esnasında sıkça fikir ayrılıklarının çıktığı görülmektedir. Özellikle şehremini ve belediye başkanının devlet tarafından atanması yerine seçimle gelen meclis üyelerinin kendi aralarından bir başkan seçmelerinin daha uygun olacağı yönündeki görüşler karşısında, meclis üyelerinin halk tarafından seçilmesinin, belediye başkanının ve şehremininin ise atanmasının bir denge unsuru olacağı ifade edilmiştir. Başkan ve meclis üyelerinin seçimle yahut atamayla gelmeleri tartışmalarında, atamayla gelenlerin devlet tecrübesine sahip ve devamlı statüde olmaları sebebiyle daha ehliyetli oldukları yönündeki görüşlere (Şurayı Devlet Üyelerinin görüşü) halkın kendi içinden başarılı yöneticileri bulup seçebileceği şeklinde itiraz edilmiştir. Yine atanmışların ve seçilmişlerin karşılıklı dezavantajları bulunduğu sıkça vurgulanarak, seçimle gelen kötü yöneticilerin halk tarafından değiştirilebileceği ifade edilmiştir. Seçilme ve atanma konusunda, belediye meclisi üyelerini muhtarlık ihtiyar heyeti üyelerinin seçmesi, İstanbul'da Şehremaneti meclisi üyelerini yirmi belediyenin seçmesi gibi münferit fikirlere de rastlanmaktadır. Ayrıca belediye başkanlığının fahri olarak yapılamayacağı, kendilerine maaş bağlanması gerektiği de belirtilmiştir.

Meclis-i Meb'usân toplantılarında seçme ve seçilebilme kriterlerinin de tartışıldığı görülmektedir. Seçme yaşının Batılı ülkelerden farklı olarak

21'e düşürülmesinin³⁹ yerinde olacağı ifade edilirken, seçilebilme kriterlerinin (iflas edenler, suç işleyenler, devlet malını yiyenler gibi) daha fazlaca tartışıldığı tespit edilmiştir.

Belediye personelinin de sıkça tartışıldığı toplantılarda personel sayısının fazlalığı ve belediyeye maliyeti, gelirle ve nüfusla orantılı personel istihdamı, istihdam edilecek personelin türü ve nitelikleri, personelin görevini kötüye kullanımına karşı alınacak tedbirler, belediye personelinin ne şekilde seçileceği, bazı personelin görevlerinin belirlenmesi ile sayım ve kayıt işlemlerinin personel tarafından titizlikle yapılması gereği gibi ayrıntılı konular üzerinde yoğunlaşığı görülmektedir.

Meclis-i Meb'usân'ın belediyelere ilişkin görüşmelerin yapıldığı hemen tüm toplantılarında yoğun olarak tartışılan konuların biri de belediyelerin mali yapılarıdır. Belediyelerin mali yapılarının yetersizliği, belediyeler arasındaki gelir farklılıkları, gelirlerin artırılması için alınacak tedbirler, İstanbul ve taşra belediyelerinin gelir açısından farklılığı, belediyelerin borçlanabilmesi, belediyelere borcu olanların durumu, belediyelerin ceza verme yetkileri gibi konular sıkça gündeme getirilmiş, kendi kendine yeten belediyeler kurulması amaçlanmıştır. Ayrıca belediyelerin mali denetimine yönelik önerilerde de bulunulmuştur.

Belediyenin görevlerinin tartışıldığı toplantılarda, belediyelerin fakirlere yardım etmesi, İstanbul'da belediyeler ve Şehremaneti arasında görev paylaşımının net olarak yapılması, belediyenin ve zabitanın görevlerinin birbirinden ayrı olduğu, bazı görevlerin belediyelere devredilmesi gerektiği, emlak ve nüfus sayım işlemlerinin titizlikle yapılması konuları üzerinde durulduğu tespit edilmiştir. Yine, belediye meclisinin hem mali konularda hem de belediye başkanının denetiminde etkin rol üstlenmesi gerektiği de ifade edilmiştir.

5. SONUÇ

Osmanlı'dan miras aldığımız belediyeler, Tanzimat döneminde oluşturulan yerel yönetim birimleridir. Tanzimat'a kadar belediye hizmetleri bir kurumsal yapı olmaksızın yürütülürken, 1854 yılında İstanbul'da *Şehremaneti'nin* kuruluşuyla örgütsel bir yapıya kavuşmuş, Batılı anlamda ilk belediye örgütü ise 1857 yılında Altıncı Daire-i Belediye'nin kuruluşuyla ortaya çıkmıştır. Osmanlı belediyelerine ilişkin asıl yasal düzenlemeler ise I. Meşrutiyet döneminde yapılmıştır. Bu dönemde toplanan ilk Osmanlı

³⁹ Bu görüş Haleb meb'usu Manok Efendi tarafından iklimlerin insanlar üzerindeki etkisinden hareketle açıklanmıştır. Buna göre, ".....biz burada iklimlerin insanlar üzerindeki tesiatına dahi dikkat edeceğiz. Bizim memlekette on beş, on altı yaşında olan bir çocuk gurbete çıkarak, ahz-ü itâ eyler. Para kazanır. On sekiz, yirmi yaşında iken teehhül eder. Hasılı, yirmi bir yaşındaki adamlar, âdeta familya babası olurlar ki, bunlar henüz çocuk ad ile hakk-ı seçilmişden mahrum etmeye vicdan razi olmaz. Avrupaca böyle yirmi bir yaşındaki adamların hakk-ı seçilmişden mahrum edilmeleri haklıdır. Zira, onlar henüz mektebden çıkmış ve daha familya babası olmak derecesine gelmemiştir. Bizde hakikat bunun hilâfıdır." Bkz. **Meclis-i Meb'usân Zabıt Ceridesi (1293=1877)**, 23 Nisan 1877, 19. toplantı.

parlamentosunda öncelikli olarak Dersaâdet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu isimli iki yasa çıkarılmıştır.

Dersaâdet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu tasarıları Meclis-i Meb'usân'da görüşülürken yurdun değişik yerlerinden seçilerek gelen temsilciler tasarılar üzerindeki görüşlerini açıklamışlardır. Meclis-i Meb'usân zabıt cerideleri üzerinden yapılan incelemede dönemin belediyeçilik anlayışının genel olarak İstanbul ve taşra belediyelerinin durumu; İstanbul'un yirmi belediyeye bölünmesi; belediye kurulacak yerler ve nüfus kriteri; belediye başkanı ve belediye meclisi; belediye organlarının seçimi; seçme ve seçilme; belediye personeli; mali yapı; belediyenin görevleri konularına odaklandığı tespit edilmiştir.

Dönemin yerel gereksinmelerinin karşılanmasına yönelik işlevsel bir kurumsal yapının oluşturulması tartışmalarının yapıldığı bu görüşmeler sonrasında ortaya çıkan yasalar, Cumhuriyet'in ilk yıllarında da etkisini sürdürmüştür.

EK 1: Meclis-i Meb'usân'ın İlk Dönem (20 Mart 1877-28 Haziran 1877)
Toplantılarında Görüşülen Konular

Toplantı Tarihi	Toplantı Sayısı	Görüşülen Konu
19 Mart 1877	Açılış Töreni	-II. Abdülhamid'in açış söylevi -Ayân'ın karşılığı Meb'usân'ın karşılığı
20 Mart 1877	1. Toplantı	-Üyelerin and içmesi
21 Mart 1877	2. Toplantı	-İkinci başkan ve katiplerin seçimi -Dahili nizamname (İç Tüzük)
23 Mart 1877	3. Toplantı	-Dahili nizamname (İç Tüzük) müzakeresi
24 Mart 1877	4. Toplantı	-Meclisin tatil günleri -Dahili nizamname (İç Tüzük) müzakeresi
26 Mart 1877	5. Toplantı	-Dahili nizamname (İç Tüzük) müzakeresi
26 Mart 1877	6. Toplantı	Padışahın nutkuna cevab müsveddesi
27 Mart 1877	7. Toplantı	-Padışahın nutkuna cevab
28 Mart 1877	8. Toplantı	-Padışahın nutkuna cevab
31 Mart 1877	9. Toplantı	-Riyasetin heyet-i umumiyye maruzatı -Vilâyet Nizamnamesi
1 Nisan 1877	10. Toplantı	-Vilâyet Kanunu -Geçen zabta dair tavzih
2 Nisan 1877	11. Toplantı	-Dahili nizamname (İç Tüzük) -Vilâyet Kanunu
7 Nisan 1877	12. Toplantı	-And içme -Vilâyet Kanunu -Verilen arzuhaller
12 Nisan 1877	13. Toplantı	-Vilâyet Kanunu
10-12 Nisan 1877	Gizli Celse	-Karadağ Mes'elesi
14 Nisan 1877	14. Toplantı	-Dahili nizamname (İç Tüzük) -Vilâyet nizamnamesi
16 Nisan 1877	15. Toplantı	-Dahili nizamname (İç Tüzük) işleri -Belediye Nizamnamesi -Arzuhaller
17 Nisan 1877	16. Toplantı	-Vilâyet nizamnamesi
18 Nisan 1877	17. Toplantı	-Vilâyet nizamnamesi
21 Nisan 1877	18. Toplantı	-Belediye Nizamnamesi -Bütçe müzakeresinin ta'cili hakkında teklif -Matbuat Nizamnamesi -Memurların unvan ve maaşları -Donanmayı ziyaret -Zabıtın tashihi
23 Nisan 1877	19. Toplantı	-Belediye Nizamnamesi
24 Nisan 1877	20. Toplantı	-Vilâyet nizamnamesi
25 Nisan 1877	21. Toplantı	-Rusyanın harb ilanı -Matbuat nizamnamesi -Rusyanın harb ilanı dolayısıyla söylenen nutuklar
26 Nisan 1877	22. Toplantı	-Riyasetin maruzatı -Rusya ile muharebe -Arzuhaller
3 Mayıs 1877	23. Toplantı	-Vilâyet nizamnamesi
4 Mayıs 1877	Ziyaret	-Meb'usların tersaneyi ziyareti
7 Mayıs 1877	24. Toplantı	-İntihab-i Meb'usân Nizamnamesi -Matbuat Nizamnamesi
8 Mayıs 1877	25. Toplantı	-Matbuat Nizamnamesi
9 Mayıs 1877	26. Toplantı	-Matbuat Kanunu
10 Mayıs 1877	27. Toplantı	-Matbuat Kanunu -İntihab-i Meb'usân Nizamnamesi
12 Mayıs 1877	28. Toplantı	-Âza teklifleri -İngiltere sefirine mektub -Matbuat kanunu -Ağnam rûsumunun arttırılması
14 Mayıs 1877	29. Toplantı	-Riyasetin maruzatı -Matbuat Kanunu -Maliye Nezaretinden izahat -İntihab-i Meb'usân Nizamnamesi
15 Mayıs 1877	30. Toplantı	-Geçen zabıtın hülâsası
16 Mayıs 1877	31. Toplantı	-Gelen evrak
19 Mayıs 1877	32. Toplantı	-Belediye Nizamnamesi -İdare-i Urfiyye Kanunu -Usul-i Muhakeme -Kavaim-i Nakdiyye Kanunu

Toplantı Tarihi	Toplantı Sayısı	Görüşülen Konu
21 Mayıs 1877	33. Toplantı	-Kavaim-i Nakdiyye Kanunu -Padışaha tebrik arzısı
22 Mayıs 1877	34. Toplantı	-Herseke yardım teklifi -Vilâyat Belediye Kanunu -Teşekkür teklifi -Dahili nizamname (iç Tüzük) -Mahmud Nedim Paşanın muhakemesi
23 Mayıs 1877	35. Toplantı	-Ardahan hakkında istizah -Vilâyat Belediye Kanunu
24 Mayıs 1877	36. Toplantı	-İntihab-i Meb'usân Kanunu
26 Mayıs 1877	37. Toplantı	-İntihab-i Meb'usân Kanunu
28 Mayıs 1877	38. Toplantı	-Azanın teklifi -İntihab-i Meb'usân Kanunu
29 Mayıs 1877	39. Toplantı	-Muvaffakiyetlere teşekkür -Vilâyat Belediye Kanunu
30 Mayıs 1877	40. Toplantı	-Vilâyat Belediye Kanunu
31 Mayıs 1877	41. Toplantı	-Azanın teklifi -Vilâyat Belediye Kanunu
2 Haziran 1877	42. Toplantı	-Muvazene-i Maliyye Kanunu -İntihab-i Meb'usân Kanunu
4 Haziran 1877	43. Toplantı	-Muvazene-i Maliyye Kanunu
6 Haziran 1877	44. Toplantı	-Aza teklifleri -Muvazene-i Maliyye Kanunu -Arzuhaller
6 Haziran 1877	45. Toplantı	-Bütçe -Mecburi Dahili İstikraz
9 Haziran 1877	46. Toplantı	-Aza teklifleri -Kastiro beyin arzuhalinin redid müzakeresi
11 Haziran 1877	47. Toplantı	-Muvazene-i Maliyye Kanunu
12 Haziran 1877	48. Toplantı	-Gelen Arzuhaller
13 Haziran 1877	49. Toplantı	-Aza teklifleri -Muvazene-i Maliyye Kanunu
14 Haziran 1877	50. Toplantı	-Aza teklifleri -Belediye Kanunu -İntihab-i Meb'usân Kanunu -Tenkihat teklifi
16 Haziran 1877	51. Toplantı	-Aza teklifleri -Muvazene-i Maliyye Kanunu
18 Haziran 1877	52. Toplantı	-Mecburi istikraz-ı dahili ve temettü vergisi -Aza teklifleri
19 Haziran 1877	53. Toplantı	-Meclis müddetinin uzatılması - İstikraz-ı Dahili Kanunu -İntihab-i Meb'usân Kanunu
21 Haziran 1877	54. Toplantı	-Aza teklifleri
27 Haziran 1877	55. Toplantı	-Karadağ mes'elesinin hall tarzı -Mekteb-i Sultani hukuk dersleri -Beraat etmişken dokuz yıldır tahliye edilmeyen bir mevkufun tahliyesi -Gelen arzuhaller
28 Haziran 1877	56. Toplantı	-Padışaha tebrik ve teşekkür arzısı -Kapanış nutukları

KAYNAKÇA

1. Bilal ERYILMAZ, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul 1992.
2. Bilal ERYILMAZ, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul 1997.
3. Birgül Ayman GÜLER, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE Yayınları, Ankara 1998.
4. Burhan KUZU, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1988.
5. Enver Ziya KARAL, “Tanzimat’tan Evvel Garplılışma Hareketleri 1718–1839”, **Tanzimat I**, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları: 3273, İstanbul 1999, s. 13–30.
6. Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler**, 4. b., Beta Basım Yayım, İstanbul 1989.
7. Hamiyet Sezer FEYZİOĞLU ve Selda KILIÇ, “Tanzimat Arifesinde Kadılık- Naiplik Kurumu”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt 24, Sayı 38, Ankara 2005, s. 31-53.
8. Henri PIRENNE, **Ortaçağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, 4. b., İletişim Yayınları, İstanbul 1994.
9. İlber ORTAYLI, “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi”, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, İlhan Tekeli- İlber Ortaylı, Ergun Türkcan (Ed.), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 2, Ankara 1978, s. 3-24.
10. İlber ORTAYLI, “Osmanlı İmparatorluğu’nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”, **Osmanlı İmparatorluğu’nda İktisadi ve Sosyal Değişim Makaleler I**, İlber Ortaylı, 2. b., Turhan Kitabevi, Ankara 2004.
11. İlber ORTAYLI, “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara 23-24 Kasım 1990, s. 63-74.
12. İlber ORTAYLI, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı**, Turhan Kitabevi, Ankara 1994.
13. İlber ORTAYLI, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2000.
14. İlber ORTAYLI, **Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul 1985.
15. İlber ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.
16. İlber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 2. b., Cedit Neşriyat, Ankara 2008.

17. İlhan TEKELİ, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, Haziran 1983, s. 3-22.
18. İsmail Hakkı UZUNÇARŞILI, **Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilatı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1988.
19. Kemal GÖZLER, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 12. b., Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2008.
20. **Meclis-i Meb’usan Zabıt Ceridesi (1293=1877)**, Hakkı Tarık US (Toplayan), Vakıf Gazete-Matbaa-Kütüphane, İstanbul 1939.
21. **Meclis-i Meb’usan Zabıt Ceridesi (1293=1877-1878)**, İkinci Cild, Hakkı Tarık US (Hazırlayan), Vakıf Gazete-Matbaa-Kütüphane, İstanbul 1954.
22. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, “Yerel Yönetim Metinleri (I), **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 6, Kasım 1995, s. 85-102.
23. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, “Yerel Yönetim Metinleri (XV) Dâire-i Belediye Meclislerinin Tertibi Hakkında T’alimât”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7, Sayı 4, Ekim 1998, s. 133-139.
24. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, “Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremaneti’nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, s. 75-82.
25. Musa ÇADIRCI, “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğunda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli “Tarık-i İlmiyye’ye Dâir Ceza Kânunnamesi”, **AÜDTCF Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt 14, Sayı 25, 1981-1982, s.139-161.
26. Musa ÇADIRCI, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri’nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1991.
27. Muzaffer SENCER, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2, Haziran 1984, s. 21-44.
28. Osman Nuri ERGİN, **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, Cilt 3, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1995.
29. Osman Nuri ERGİN, **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, Cilt 4, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1995.
30. Stanford J. SHAW, E. K. SHAW, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, Cilt 2, Mehmet Harmancı (Çev.), e yayınları, İstanbul 1994.
31. Yaşar YÜCEL, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler”, **Bellekten**, Cilt XXXVIII, No:152, Ekim 1974, s.657-707.
32. Ziya KAZICI, **Osmanlı’da Yerel Yönetim (İhtisap Müessesesi)**, Bilge Yayınları, İstanbul 2006.
33. Ziyaeddin Fahri FINDIKOĞLU, “Tanzimat’ta İçtimai Hayat”, **Tanzimat II**, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları: 3275, İstanbul 1999, s. 619-659.