

OSMANLI KENT YÖNETİMİNİN MODERNLEŞMESİ SÜRECİNDE MUHTARLIK SEÇİMLERİ

*Mukhtar Elections in the Process of Modernisation of
Ottoman Urban Administration*

Doç. Dr. Murat HANİLÇE*
Bilim Uzmanı Sinan ÇAKMAK**

Özet

Osmanlı Devleti'nde mahalle ve köy yerleşim yerlerinin kontrolünü sağlamak amacıyla II. Mahmud'un saltanatı yıllarında muhtarlık teşkilatı kurulmuştur. Teşkilatın kurulmasıyla imamların ve kadıların beledi ve yönetsel yetkileri belirli çerçevede sınırlanmış, idari alanda ise merkezî otoriteyi daha da güçlendirmek ve henüz yeni kaldırılmış olan Yeniçeri Ocağı'nın ardından oluşan yönetim ve asayiş boşluğunu doldurmak amaçlanmıştır. 1829'da İstanbul'da Bilâd-ı Selâse (Galata, Üsküdar ve Eyüp)'deki mahallelerde ilk muhtar seçimi yapılmıştır. Muhtarlık ilk olarak başkent İstanbul'da uygulansa da kısa süre içerisinde taşrada da yaygınlaştırılmıştır.

Bu yazıda ilk olarak tarih boyunca mahalle yönetimi üzerinde durulmuştur. İkinci olarak muhtarlık teşkilatının kurulmasına değinilmiştir. Üçüncü ve son olarak ise teşkilatın Osmanlı Devleti yıkılana kadar geçirdiği değişim ve dönüşüme açıklık getirilmiştir. Yazıda, ayrıca muhtar seçimlerinin kendine özgü şartları, muhtar adaylarında aranan nitelikler ve muhtarlardan beklenen görevler üzerinde de durulmuştur. Yazının başlıca amacı son zamanlarda yeniden öne çıkan muhtarlığın Osmanlı tarihindeki yerinin belirlenmesidir. Çalışmanın kaynakları arşiv

Makale Geliş Tarihi: 28.01.2024. Makale Kabul Tarihi: 15.05.2024.

Araştırma Makalesi / Künye: HANİLÇE, Murat – ÇAKMAK, Sinan, “Osmanlı Kent Yönetiminin Modernleşmesi Sürecinde Muhtarlık Seçimleri”, *Türkiye Araştırmaları Dergisi (TÜRKAD)*, C. 1, S. 1, Haziran 2024, s. 1-32.

* Sorumlu Yazar, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü. E-posta: murat.hanilce@gop.edu.tr ORCID: 0000-0003-0587-9336.

** Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı. E-posta: sinan_2541@hotmail.com ORCID: 0000-0003-2921-0741.

malzemeleri, düstur ve muhtarlık teşkilatına dair yayınlanmış araştırma eserleridir.

Anahtar Kelimeler: Muhtar, Osmanlı, seçim, mahalle, köy.

Abstract

In order to control the neighborhood and village settlements in the Ottoman Empire, during the reign of Mahmud II, the mukhtar (the local headman) organization was established. With the establishment of the organization, the municipal and administrative powers of imams and kadıs were limited within a certain framework; It is aimed to further strengthen the central authority in the administrative field and to fill the management and public order gap created after the newly abolished janissary corps. In 1829, the first mukhtar election was conducted in the neighborhoods of *Bilad-ı Selase* (three towns: Galata, Üsküdar and Eyüp) in Istanbul. Although the headmanship was first practiced in the capital city of Istanbul, it soon became widespread in the provinces as well.

In this article, firstly, the neighborhood management throughout history was emphasized. Secondly, the establishment of the mukhtar organization was mentioned. Thirdly, the change and transformation of the organization until the collapse of the Ottoman Empire was clarified. The article also focuses on the specific conditions of mukhtar elections, the qualifications sought in mukhtar candidates and the duties expected from them. The main purpose of the article is to determine the place of the local headman, in the Ottoman history. which has come to the fore again recently. The sources of the study are archival materials, the code of law and published research works on the local headman organization.

Keywords: Mukhtar, Ottoman, election, neighborhood, village.

Giriş

Muhtarlık teşkilatı, Osmanlı Devleti'nde ilk olarak 1829 senesinde kurulmuştur. Teşkilat, Türkiye Cumhuriyeti'ne de intikal etmiş ve bazı değişikliklerle günümüze kadar ulaşmıştır. Muhtarlık, ilk uygulanmaya başladığı andan şimdiye değin popülerliğini ve halk nezdinde değerini hep korumuştur.

Dünden bugüne yapılan her muhtarlık seçiminin ardından çeşitli ilginç olaylar yaşanmıştır. Muhtarlık yüzünden yaşanan gürültü ve patırtı

bu topraklarda hep var olmuştur. Muhtarlık seçimlerinde, seçmenlerin ve seçilenlerin birbirilerini yakinen tanımaları ve bu nedenle de seçim sonuçlarına göre birbirlerine küsüp darılmaları sıkça görülmektedir. Adaylar, seçmenler ve seçilenler çok sayıda olayın yaşanmasına da sebep olmuşlardır. Muhtarlığın popülerliği devam ettiği sürece de bu olaylar yaşanmaya devam edecektir. Yaşanan bu kavga gürültünün başlıca sebepleri, az çok muhtarlığın mali yönden kazanç getirmesi, seçilen kimseye saygınlık sağlaması, devletle halk arasında bir köprü vazifesi içermesidir. Yaşanan olaylara günümüz Türkiye'sinden pek çok örnek vermek de mümkündür.

Muhtarlık ilk olarak 1829'da Osmanlı Devleti'nin Bilâd-ı Selâse (Galata, Üsküdar, Eyüp) kazalarında uygulanmıştır¹. Sözlükte “Seçilmiş” “Seçilmiş Kişi” anlamlarına gelen “muhtâr”, terim olarak “seçildiği mahalle veya köyün işlerini yönetmek amacı ile atanmış/seçilmiş idareci” anlamlarına gelmektedir. Muhtâr; mahalle, köy ve kasabaların önde gelen sağlam ve güvenilir kişilerle esnafın ileri gelenlerini de ifade eden bir kavramdır. Muhtarlık anlamı itibarıyla hareketinde serbest olan, istediğini yapabilen, dilediğini hür ve özgür bir şekilde tercih eden, seçildiği köye veya şehre dair bütün idari işlerin sorumluluğunu üstlenen, üzerine alan kimse olarak tanımlanabilmektedir². Kelime, köy veya mahallelerde yerleşim yerinin işlerine bakması için halk tarafından seçilen kişi anlamında da kullanılmıştır³. Ayrıca kavram Beratlı Hayriye tüccarının başta İstanbul olmak üzere Osmanlı vilayetlerinde kendilerini temsil etmek amacıyla aralarından seçtikleri temsilci için de tercih edilmiştir. Bunun dışında Osmanlıların sosyal yapısında çeşitli zümrelerin seçilmiş temsilcilerine de muhtar denmiştir. Bir topluluğun veya yabancı bir devlet hükümdarının ve devlet yöneticisinin bulunduğu durumu ifade etmek üzere elkâbı içerisinde hükümdara ve yöneticiye resmî bir hitap üslubu olarak da kullanılabilmektedir⁴.

¹ Ahmed Lütfi Efendi, *Lütfi Tarihi*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1999, s. 173.

² Muallim Naci, *Lugat-i Naci*, Türk Dil Kurumu Yayınları, İstanbul 1317, s. 444.

³ Şemseddin Sami, *Kamûs-ı Türki*, İkdâm Matbaası, Der-saadet 1317, s. 674.

⁴ Ali Akyıldız, “Muhtar”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C. 31, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, 2006, s. 51-53.

1.MAHALLENİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1.Mahalle Kavramı ve Tanımı

Mahalle kavramı, kelime anlamı olarak “bir yere inilmesi, yerleşilmesi, konumlanması” anlamlarına karşılık gelen Arapça hall (halel ve hulûl) kökünden türetilmiştir. Mahalle kelimesi mekân ve yer anlamlarına gelen *mahall* kelimesi ile aynı köke dayanmaktadır⁵. Mahalle; içerisinde birbirini tanıyan ve belli bir ölçüye kadar birbirlerinden sorumlu olan, aynı ibadethane ve alanları kullanan bireylerin aileleriyle beraber yaşadıkları kentin en küçük ve kendi kendini yöneten idari birimidir⁶. Mahalle, kelime anlamı itibarıyla toplumların hayatlarını idâme ettirdikleri kasaba, nahiye ve köy gibi yerleşim yerlerini birbirinden ayıran yönetim kısımlarına verilen isimdir. Bu kelime başka toplumlarda menzil ve makam anlamlarıyla da kullanılmıştır⁷. Mahalle kavramı, farklı toplumlarda aynı görevi görse de kelimenin telaffuzunda çeşitli farklılıklar bulunmaktaydı. Bu farklılıklar Mısır’da mahalla, Kuzey Hindistan’da muhalla şeklinde kendisini göstermektedir. Fustat ve İskenderiye’de mahalle yerine hıttâ, Bağdat’ta dâr ve Osmanlı Devleti’nin Garp ocakları olan Cezayir ve Tunus’ta hayme, Kahire ve Şam’da ise hâre tabiri kullanılmıştır. Şehir yaşamında kentin özünü ve en küçük birimini oluşturan mahalle ayrıca, toplumun maddi ve manevi olarak bütünleşmeyi gerçekleştirebildiği, daha samimi ve içten duyguların yaşandığı ve hatta iç içe geçtiği ve yeri geldiğinde kişinin kendini tanımlarken referans olarak kullandığı bir mekândır. Ayrıca, mahalle bireyler ve toplumlar adına güvenli bir alan ve barınma noktasıdır⁸. Toplum, birey için kendi kendisini bulma, bireye bir kimlik ve aidiyet duygusu kazandırma bağlamı olduğu

⁵ Ali Murat Yel ve Mustafa Sabri Küçükbaşçı, “Mahalle”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C. 27, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, 2003, s. 323-326.

⁶ Kemal Demir, Suat Çabuk, *Türk Dönemi Kayseri Kenti ve Mahalleleri*, Erciyes Üniversitesi Yayınları, Kayseri 2013, s. 141.

⁷ Şemseddin Sami, *Kamûs-ı Türkî*, İkdâm Matbaası, Der-saadet 1317, s. 1304.; Ahmed Vefik Paşa, *Lehçe-i Osmânî*, C. II., Matbaa-i Amire, İstanbul, 1293, s. 1322.; Mehmed Salahi Bey, *Kamus-ı Osmani*, C. IV., Mahmud Bey Matbaası, İstanbul 1313, s. 326.; Muallim Naci, *Lûgat-i Naci*, Türk Dil Kurumu Yayınları, İstanbul 1317, s. 729.; Hüseyin Remzi, *Lûgat-ı Remzi*, C. II, Hüseyin Remzi Matbaası, İstanbul 1305, s. 431.

⁸ Yel ve Küçükbaşçı, “Mahalle”, s. 323-326.

gibi “mahalle” de kişiye bir yere ait olma hissi doğuran en büyük etmenlerden biridir⁹.

Mahalle, insanlığın var olması ile beraber yerleşim yerleri tarihinin temelinde yer alan bir toplumsal oluşumdur¹⁰. Mahalle, Osmanlı şehirlerinin küçük bir modeli, tanımlayıcı ögesi ve iskân alanı olduğu gibi bazı ticari ilişkilerin yürütüldüğü, bireyin veya toplumun gündelik hayatı yaşadığı, din, kültür ve kimliğin oluşturulduğu mekânlar olarak da tanımlanmıştır¹¹. Mahalle, Kent Bilim Terimleri sözlüğünde, “bir kentin, bir kasabanın, büyüdükçe bir köyün, yönetim bakımından bölündüğü, yapı bölgeciklerinden ve insan topluluklarından oluşan en küçük parçalardan her biri” olarak tanımlanırken¹² TDK sözlüğünde ise “bir şehrin bir kasabanın büyüdükçe bir köyün, bölündüğü parçalardan her biri olarak” tanımlanmıştır¹³.

Sosyal bir birim olarak mahalle, sosyal, kültürel ve politik faktörlerin de rol oynadığı mekândır. Mahallelerin oluşumunda çeşitli mimari yapıların önemli rol oynadığı anlaşılmaktadır. Mahalleyi içinde barındırdığı bu kuruluşlardan ve sosyal ilişkilerden bağımsız olarak değerlendirmek ve tanımlamak zor olduğundan dolayı kimi yazarlar mahalleyi, “bir kentin bir kasabanın, büyükçe bir köyün küçük parçacıklara ayrılarak birey ve toplumların oluşturduğu en küçük birimler” şeklinde açıklamışlardır¹⁴.

1.2. İslam Devletlerinde Mahalle ve Mahalle Yönetimi

İslamiyet geldiğinde Mekke’de Kureyşü’l-bitâh ve Kureyşü’z-zevâhir adlı iki mahalle vardı. İslamiyet’in ilk yayılmaya ve tanınmaya başladığı yıllarda Mekke’de mahalle sayısı on ikiye kadar yükselmiştir. Medine’de Mescid-i Nebevi’nin inşa edilmesinin ardından şehir yerleşimi

⁹ Hayriye Şengün, “Mahalle, Mahalle Yönetimi ve Bir Dayanışma Mekânı Olarak Bayburt Mahalle Odaları”, *Yerel Yönetimlerde Teknoloji ve Katılım*, Orion Kitabevi, Ankara 2020, s. 316.

¹⁰ Şengün, “Mahalle, Mahalle Yönetimi ve Bir Dayanışma Mekânı Olarak Bayburt Mahalle Odaları”, s. 316.

¹¹ Alpaslan Aliğaoğlu, Abdullah Uğur, “Osmanlı Şehri”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 38, 2016, s. 1-24.

¹² Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2021, s. 110.

¹³ Türk Dil Kurumu Resmi İnternet Sayfası, “Mahalle”, <https://sozluk.gov.tr/?ara=mahalle>. (Çevrimiçi erişim tarihi 15 Ekim 2023)

¹⁴ Yel ve Küçüktaşçı, “Mahalle”, s. 323-326.

yeni baştan düzenlenmiştir. Bu düzenleme sonucunda kenar mahalleler de şehrin bir bölümü olarak görülmeye başlanmış ve bu mahallelerde oturanlara devlet zaman zaman vergi muafiyeti getirmiştir¹⁵. Mahalle, meydan ve etrafındaki sosyal-ticari yerlerle merkezleşmiş, buralarda toplum ilişkileri doğup gelişerek bu mekâna karşı bir aidiyet duygusu oluşturulmuştur. İslami şehirlerde mahalleler mahremiyet duygusu temelinde biçimlenmiştir. Düzenli bir plan ekseninde değil karışık ve dolambaçlı sokaklar biçiminde konumlanmıştır.

İslamiyet ve İslam Medeniyeti iyice yayıldıktan sonra İslam adına fetihler gerçekleştirilmeye başlanmış, yeni yerler fethedilmiş ve fethedilen yerler bir kabile veya küçük kabileler topluluklarına tahsis edilmiş ve buralar *hitta*, çoğulu *hitat* ismi ile anılmışlardır. Fethedilen kentler ilk olarak askerî amaçlarla düzenlense de daha sonradan çeşitli siyâsi ve kültürel faktörler gereği cami, dârülimâre ve çarşı ekseninde yerleştirilecek olan kabileleri kabile esasına göre mahallelere iskân ettirip mahalleler düzenlenmiştir. Emevîler Dönemi İslam kentlerinde toplulukların etnik köken ve dinî inanışları temele alınarak kentler mahallelere ayrılmış, mahalledeki toplumun inanışına göre oraya dinî ayinlerini yerine getirmeleri için ibadet yerleri yapılmış, başkent Şam'da Yahudiler, Hıristiyanlar ve Müslümanlar yaşadıkları mahallede birbirileri arasına duvarlar öreerek yaşadıkları yerleri birbirinden ayırmışlardır¹⁶. Anadolu Türk İslam kentlerinde iki mahalle boşluklar veya yollarla birbirinden ayrılmaktadır¹⁷. İslami kentlerde mahalleleri birbirinden ayıran farklı bir etmen ise mahallede yaşayan toplumun etnik ve dinsel farklılığı idi. Yâni belirleyici nokta halkın hangi din ve ırktan olduğuydu¹⁸.

Mahalle olgusu İslam devletlerinde batılı devletlerde olduğu gibi insanlar arasında ayrımcılık ve ayrıştırma görevi görmemiş, tam tersine İslam esasları göz önüne alınarak mahalleler İslam hukukuna göre

¹⁵ Yel ve Küçükaşçı, “Mahalle”, s. 323-326.

¹⁶ Demir, Çabuk, *Türk Dönemi Kayseri Kenti ve Mahalleleri*, s. 137.

¹⁷ Hikmet Kavruk, *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetimi Birimi*, Odak Yayınevi Ankara 2004, s. 55.

¹⁸ Yavuz Pekman, “Türk Tiyatrosunda “Başrol” Olarak Mahalle”, *Tiyatro Eleştirmenliği ve Dramaturji Dergisi*, S. 10, 2012, s. 28-30.

tasarlanıp mahalle içerisinde bir bütünlük ve içtenlik ön planda tutulup¹⁹ kentlerde kurulan mahalleler mahremiyet ve aidiyet duygusu ekseninde gelişmiştir. Ayrıca kentlerde mahalle ve semtleri birbirinden ayırma görevini üstlenen kapılar bulunmaktaydı ve bu mahallelerin adlandırılması da bu kapılar üzerinden yapılmaktaydı. Dımaşk, Kahire ve Semerkant bu uygulamaya örnek gösterilebilecek İslam şehirleridir²⁰.

Enevî ve Abbasî devletleri döneminde kentler din merkezli cami, medrese gibi İslami faaliyetlerin işlendiği mekânlar çevresine yerleşilmiştir²¹. Müslüman toplumlar arasında hızlı ve yaygın bir şehirleşme hareketi görülmeye başlanmış, dolayısıyla bu hareketlenme sonucunda Atlantik'ten Çin Seddi'ne kadar 20 civarında şehir kurulmuştur. Kurulan bu mahallelerin yönetiminin ise *sultan* ya da *halife* tarafından atanan birer temsilci tarafından üstlenilmesi kararlaştırılmıştır. İslami kentlerde her kent, İslam ve şeriatın esasları gereğince dinin temsilcisi olan Kadı tarafından yönetilir ve onun otoritesi altında şekillenirdi. Kadı yönetiminde tek ve gerçek söz sahibiydi²². Mahalle yönetimi Türklerden farklı olarak reis ve şeyh adı verilen kişilerle sağlanmıştır. Yönetime gelen reis, hususi olarak kent valisi tarafından seçilirken diğer yönetici konumundaki *şeyhin* tam olarak mahalle yönetimine nasıl geldiği bilinmemektedir²³. Merkezî idare, mahallelerde bulunan bu kişiler aracılığı ile kentlerde bulunan kabile topluluklarını denetim altına alarak hareketlerini kontrol etmeyi amaçlamış ve kabileler arası dengeyi sağlamaya çalışmıştır. Ülkenin merkezî yönetimi, mahallelerdeki meselelerden haberdar olup mahallede yaşanan ekonomik ve siyasi her türlü sıkıntıya gerekli müdahaleleri yapıp mahalle içerisinde istenilen asayiş sağlamada bu kişilerden yararlanmıştır.

¹⁹ Mefail Hızlı, "Osmanlı Mahalle İmamlarının Performanslarına Dair", *Tesam Akademi Dergisi*, C. 1, S. 1, 2014, s. 43.

²⁰ Yel ve Küçükaşçı, "Mahalle", s. 323-326.

²¹ Özer Ergenç, "Osmanlı Şehrindeki Mahallenin İşlev ve Nitelikleri Üzerine", *Osmanlı Araştırmaları*, C. 04, S. 04, 1984, s. 69-78.

²² Halil İnalçık, "İstanbul: Bir İslam Şehri", *İstanbul Tetkikleri Dergisi*, C. 9, 2010, s. 260-261.

²³ Yel ve Küçükaşçı, "Mahalle", s. 323-326.

1.3.Selçuklularda Mahalle

Selçuklu mahalle yönetiminde mahalle sakinlerinin dinsel inanışları baskın bir konumdaydı ve dinî kurumlar mahalle yönetiminin merkezindeydi. Diğer bir deyişle mahalle yönetimi din temelliydi. Kent sakinleri Müslim ve gayrimüslim olmak üzere ayrı mahallelerde yaşadıkları gibi bir arada da yaşayabilmekteydi²⁴. Selçuklu şehirlerinde mahalle sayısı şehirlerin büyüklüklerine göre değişmekteydi. Osmanlı şehirlerinde rastlanılan pek çok mahallenin Selçuklular devrinden kalma mahalleler olduğu ve çoğu Selçuklular zamanında kurulan mahallenin Osmanlı idaresinde de varlığını sürdürdüğü anlaşılmaktadır²⁵. Selçuklu mahallelerinin 10 ile 30 haneden şekillendiği, nadir de olsa mahallenin 40 haneye ulaştığı tahmin edilmektedir. Selçuklularda mahalledeki konutlara bakarak mahallenin ekonomik durumu anlaşılabilirdi. Ayrıca mahallede yaşayan kesimin zengin, yoksul karışık halde yaşadıkları gibi kent merkezlerini ve büyük camii çevrelerini ağırlıklı olarak ekonomik refahı yüksek olanların tercih ettiği düşünülmektedir²⁶.

Selçuklularda mahalleler, genellikle bir camii veya mescit etrafında kurularak şekillendiği için mahallenin yönetiminde de en büyük rolü imamlar üstlenmekteydi. Diğer bir deyişle imamlar mahallenin yöneticisi konumunda bulunurlardı. Devlet tarafından kentlere ve mahallelere atanan imamlar hem mahalle halkının ibadete yönlendirilip teşvik edilmesinde hem de mahallenin çeşitli görev ve sorumluluklarında rol üstlenmekteydi. İmamlar dışında Selçuklu mahalle yönetiminde diğer bir söz sahibi *ığdiş* idi. *İğdiş* Büyük Selçuklularda şehir reisleri ile özdeşleşirken Osmanlıların ilk zamanlarında sıkça rastlanan mahalle kethüdasına benzetilmiştir. *İğdiş*ler, *emir-i egâdişe*, *emir-i ığdişan* ve *ığdiş-başı* olarak şehir divanına esnafın, bir diğer ifadeyle halkın temsilcisi

²⁴ Ahmet Akşit, “Selçuklular Devrinde Kent İskânı ve Mahalleler”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 5, S. 1, 2014, s. 75-76.

²⁵ Uğur Tanyeli, *Anadolu-Türk Kentinde Fiziksel Yapının Evrim Süreci (11.-15. Yüzyıl)*, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Yayınları, İstanbul 1987, s. 163.

²⁶ Akşit, “Selçuklular Devrinde Kent İskânı ve Mahalleler”, s. 77. Tanyeli, *Anadolu-Türk Kentinde Fiziksel Yapının Evrim Süreci (11.-15. Yüzyıl)*, s. 165.

olarak katılmaktaydı²⁷. İğdiş-başına avâriz vergisinin taksiminde her bireyin ve ailenin gücüne ve kuvvetine göre vergi dağıtması, zengin-fakir arasında herhangi bir eşitsizliğe sebebiyet vermemesi, kimseyi kayırmaması, sanat sahipleri ile zayıfları ezmemesi emredilmiştir²⁸. Kısaca mahalleden sorumlu her iğdişin halkın sosyo-ekonomik durumunu merkezî idareye ve iğdiş başına bildirmek gibi bir sorumluluğu bulunmaktaydı.

1071'de Sultan Alparslan'ın Malazgirt Zaferi ile Anadolu'nun kapıları Türklere açılmıştı. Bu zafer sonucunda Türkler Anadolu'ya göç edip göç edilen yerin yerli halkı, yani Hristiyan toplumların arasına karış karış yayılarak onlarla çeşitli ilişkiler kurup oranın halkı ile yaşamaya başlamışlardır. Anadolu'ya yaşanan göçler sonucunda Anadolu'nun nüfusu artmaya başladı ve dolayısıyla artan nüfusun sonucu olarak kırsal bölgelerde yeni köy ve yeni yerleşim yerleri inşa edilmiştir²⁹.

Göçebe olan Türkmenler Anadolu'ya geldiklerinde ağırlıklı olarak kırsal bölgelerde yaşamayı tercih edip zaman zaman da yerleşik hayata geçmişler ve bu geçiş sonucunda da yeni köy yerleşimleri meydana getirmişlerdir. Bu köylerin idaresi dönemin sultanları tarafından bazen bir aşiret liderine bazen de dinî bir görevliye bırakılmıştır. Selçuklu devlet adamları bu köylerin yönetilmesi için köyleri, yıllık olarak belli ücret karşılığında “Dehka” denilen köy sahiplerine satın icara vermekteydiler. Köylere uygulanan bu sistem devletin hazinesinin en önemli gelir kaynaklarından biridir. Köyleri satın alan veya kiralayan dehkan, köye konargöçer veya çiftçi, işçi toplulukları getirip yerleştirerek onların üretim yapmalarını sağlıyordu³⁰. Selçuklularda köy yöneticilerinden bir diğeri ise *köy ağaları* ve *reisler* idi. Bunlar da belirlenen kurallar çerçevesinde görevlerini yerine getirip halkın eşit bir şekilde yaşamasını sağlamalı, zayıf olanı güçlü olana ezdirmemeli, rüşvet almamalı ve dâimâ doğru

²⁷ Tuncer Baykara, “Selçuklular Devrinde İğdişlik Kurumu”, *Bellekten*, C. 60 S. 229, 1996, s. 685.

²⁸ Musa Çadırcı, “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme” *Bellekten*, C. 34, S. 135, 1970, s. 414.

²⁹ Osman Gümüştü ve Mustafa Sabri Küçükbaşçı, “Köy”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C. Ek 2, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara, 2019, s. 85-87.

³⁰ Mikail Bayram, *Türkiye Selçukluları Üzerine Araştırmalar*, Kömen Yayınları, Konya 2005, s. 1-22.

olmalıydı. Köyde “Emr-i bi'l-maruf nehy ani'l münkeri” yerine getirmeli, köydeki düzeni sağlamalıydı³¹.

2.OSMANLI DEVLETİ'NDE MAHALLE VE KÖYLERİN İDARESİ

2.1.İkinci Mahmud'a Kadar Osmanlı Devleti'nde Mahalle ve Köy İdaresi

Osmanlı Devleti, mahalle kurumunu oluşturmada geleneksel bağlardan kopmadan Asr-ı Saadet, Emevî, Abbasî mahalle sistemini bir bütün hâline getirip kendine uygun şekilde geliştirmiş ve Osmanlı toplumuna uygun bir mahalle kimliği üretmiştir³². Mahalle oluşturulurken, mekteb, medrese, mescid, çeşme, pazar gibi toplumun sosyokültürel hayatını idame ettirdiği kendine has özellikler taşıyan imar, kurum ve kuruluşlarla bir bütünlük sağlamasına özen gösterilmiştir³³. Böylece Osmanlı hanedanı birçok noktada geleneğine ve özüne dönük olarak eski ile ilişkiler yürütmüş, yönetim şeklinde de gelenekten uzaklaşmamıştır. Millî geleneği kendi bünyesinde sindirip mahalle olgusunu ve mahalleli kimliğini üretmiştir³⁴.

Mahalle kavramı, yönetim ve idaresinin başında imamın olduğu, kendine ait gelir kaynakları olan idari yerleşim birimi olarak da tanımlanmıştır³⁵. Osmanlı Devleti'nde mahalleler, merkez konumdan başlayarak şehrin çevre hatlarına doğru bir yayılım göstermiş ve bu şekilde de mahalle birimleri oluşturulmuştur³⁶. Osmanlı Devleti'nde, mahalle, halkını belli bir bütünlük ve beraberlik duygusu içerisinde yaşatmakla kalmayan, halkı belli sistemde organize eden ve kontrol düzeni oluşturan

³¹ Bayram, *Türkiye Selçukluları Üzerine Araştırmalar*, s. 1-22.

³² Musa Şahin, Esra Işık, “Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 30, 2011, s. 221-229.

³³ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Bileşik Yayınları, İstanbul 1997, s. 224.

³⁴ Johannes Heindrik Kramers, “Mahalle”, *İslam Ansiklopedisi*, C. 7, Millî Eğitim Bakanlığı Yayını, İstanbul, 1976, s. 144.

³⁵ Şahin ve Işık, “Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi”, s. 222-225.

³⁶ Mehmet Bayartan, “Osmanlı'dan Günümüze Kütahya Şehrinin Yapı Taşları: Mahalleler”, *Coğrafya Dergisi*, S. 18, 2010, s. 57-70.

yerel yönetimin çekirdeğidir. Osmanlı kent idaresinde mahalle; mektebi, medresesi, mescidi, pazarı, aşevi vs. gibi sosyal, kültürel ve dinî kurumlarıyla çoğunlukla kendisine yeten bir yapıdır. Bu bütünlük sonucu olarak kendine has özellikleri ile mahalleler, kent ve kasabaları oluşturur³⁷. Mahalle, idarede demokrasinin en etkin uygulandığı yerleşim birimi olduğu gibi, rahat ve kolay benimseme içgüdüsüne sahip olan toplumsal, siyasal ve tinsel değerlerin değişiminin süregeldiği kuruluştur³⁸. Mahalle, büyüklüğü, nüfusu, alanı değişiklik gösterse de toplumsal kontrolü ve düzeni sağlamanın başlıca aracıdır³⁹.

Başlangıçta 3-5 evden oluşan mahalleler daha sonradan yaşanan nüfus artışı ile çeşitli gereksinimler doğurmuştur. Bu ihtiyaçlar sonucunda da mahalle içerisindeki ev miktarı çoğalmış, böylece mahalle içerisindeki cadde ve sokak sayıları artmıştır⁴⁰. Osmanlı mahallesinde sınıf, statü, meslek vs. gibi ayrımlar göz önüne alınmadan herkes birbiriyle eşit bir şekilde, aynı mahallede, aynı sokakta yaşayabilmekteydi. Bu da topluluklar arasında sosyal ilişkilerin daha samimi, daha sıkı ve kalıcı olmasına sebep olmaktaydı. Mahalleliler arasındaki kuvvetli bağ mahalleli kimliğinin meydana gelmesinde etkili olmuştur. Mahalleli kimliği, mahallenin bir bütün olarak dışarıya karşı kişiye referans olması avantajını doğurmuştur. Bu durum devletin mahalleden topladığı vergiyi eksiksiz ve sıkıntısız bir şekilde toplamasını da sağlamaktaydı. Çünkü mahallede yaşayan halk birbirine kefil ve vergide sıkıntı yaşayan kişilerin vergileri de mahallelinin ortak sorumluluğuydu. Ayrıca mahalleli mahallede meydana gelen herhangi bir olumsuzluk durumunda hep birlikte sorumluluk olgusu ile hareket edip yaşanan durumu kısa sürede aydınlığa çıkarıp sonuca ulaştırmaya çalışırdı. Bir olumsuzluk üzerine maddi ve manevi her türlü zararın karşılanmasında mahalleli ortaktır. Osmanlı Devleti'nde mahalle, “en az elli hânedan oluşmuş” yerleşim yeri şeklinde tanımlanmıştır⁴¹. Ayrıca 1867 tarihli vilayet nizamnamesinin 5.

³⁷ Yel ve Küçükbaşçı, “Mahalle”, s. 323-326.

³⁸ Mehmet Bayartan, “Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle”, *Coğrafya Dergisi*, S. 13, 2012, s. 93-107.

³⁹ Çiğdem Aysu, “İstanbul Şehrinden Metropolen İstanbul’a Mahallelerin Mekânsal Dağılışı 1950-2001”, *İstanbul Dergisi*, 2002, s. 51-58.

⁴⁰ Ratip Kazancıgil, *Edirne Mahalleleri Tarihi (1529-1990)*, Türk Kütüphaneciler Derneği Edirne Şubesi Yayınları, İstanbul 1992, s. 12.

⁴¹ Şahin ve Işık, “Osmanlı’dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi”, s. 221-228, Yel ve Küçükbaşçı, “Mahalle”, s. 323-326.

maddesinde de şehir ve kasabalarda mahalleler en az elli haneden oluşmalı hükmü bulunmaktadır⁴².

Mahallelerin büyüklük konusunda taşınması gereken herhangi bir şart ve kural yoktur. Mahalle boyutu, mahalle ilişkilerine zarar vermeyecek miktarda 30-40 haneden oluşturulmuştur⁴³. Osmanlı Devleti'nde hane sayısı sınırlı tutulduğu gibi mahalleye yerleşmek de beklenen kadar kolay değildir. Çünkü bir kişinin istediği mahalleye yerleşebilmesi için mahalle sakinlerinin ve mahalle idare sorumlusu olan imamın söz konusu kişiye her türlü olumsuz duruma karşı kefil olması gerekliydi⁴⁴.

Mahalle yönetiminin başına geçen imamlar bu görevin yerine getirilmesi adına padişah tarafından verilen berat ile göreve başlamaktadır. Atanan imama görevleri ve hizmetleri karşılığında vakıflar tarafından belli bir miktarda *vazife* adı verilen ücret ödenmekteydi⁴⁵. İmam, ücret karşılığında kadıların yerine getirmesi gereken toplumsal, beledi, mülki, dinî ve ahlâkî sorumluluklara dair görevleri yerine getirir ve kadılar tarafından da teftiş edilirdi. Fakat mahallelere yönetici olarak atansa da aslî görevi olan vaktinde ezanı okumak, namazı kıldırmak ve belirli dönemlerde mahallenin çocuklarına dinî bilgiler ve kuran eğitimi dersleri yapmak zorundadır. Ayrıca imamlık mesleği haricinde mahalle yönetiminde, idari yönetim tarafından kentlere ve köylere tahsis edilen vergiyi düzenli bir şekilde mahalleliye paylaşmalı, mahallenin asayiş ve kontrolünü sağlamalı, ahlaki ve dinî eksende dine aykırı yaşayış şekillerini engellemeli ve bu kişileri mahalleden sürmeli, İslami adap içinde yaşayıp mahallelinin namazlarını aksatmaması için uğraşmalı, mahalleye girip çıkanların kontrolünü yapıp yeni gelenlerin de kayıt altına alınmasını sağlayıp kefalete bağlamalı, mahallede ikamet edenlerin ikamet yerini ve süresini belirlemeli, ölüm ve doğum vakalarını kaydetmeli, mahallede

⁴² *Düstur*, I. Tertip, C. I, İstanbul 1289, s. 608.

⁴³ Suraiya Faroqhi, *Osmanlı Kültürü ve Gündelik Yaşam*, (çev.Elif Kılıç), Tarih Vakfı Yurt Yayını, 5. Baskı, İstanbul 2005, s. 165.

⁴⁴ Özcan Erdagöz, "Mahalle Yönetimi ve Geleceği", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S. 1, 2012, s. 65-66.

⁴⁵ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdarelerin Maliyesi*, Seçkin Yayınları, 2.Baskı, Ankara 2002, s. 55-58.

nikâh kıyıp boşanma işlemlerini yapmalı ve ayrıca da mahallede yaşayan farklı milletlerin kıyafet usulüne uyup uymadıklarını kontrol etmelidir. Bunun yanı sıra imamlar merkezi idare ile halk arasındaki bağlantıyı sağlayan başlıca yetkili olması dolayısıyla ahalinin herhangi bir şikâyetini veya talebini doğrudan doğruya merkeze iletebilmekteydi. Ayrıca kent ve köy mahallelerine yazılan arzuhaller ve halkın kendi arasındaki anlaşmazlığın çözümünde bizzat imamların imza ve mühürleri bulunmaktaydı. Hükûmet tarafından mahallelere duyurulmak istenilen konular ise bizzat imamların aracılığı ile aktarılmaktaydı⁴⁶.

Mahallelerde, imamların yanı sıra mahallenin çeşitli işlerinden sorumlu olan kimseler de bulunmaktaydı. Bunlar *kethüda*, *yiğitbaşı* ve *bekçiler*di. İmamlar gibi mahallenin ileri gelen kimseleri tarafından seçilen kâhya veya kethüdalar da mahalle ile merkezi idare yani hükûmet ile halk arasındaki ilişkiyi düzenleyen idare nezdinde halkın temsilcisi konumundaydı. Bekçiler ise, güvenlik hizmeti ile bazı beledi işlerin yürütülmesinden sorumlu bulunmaktaydı⁴⁷.

Dini görevlerinin yanında mahalle yönetiminde görev alan imamlar muhtarlık teşkilatı kurulduktan sonra asli görevlerine dönerken muhtara kefil olmak, yardımcı olmak gibi sorumluluklarını sürdürmüşlerdir. Tanzimat'ın ilan edildiği sıralarda imamlar mahallede belirli bir görev ve yetki sahibi olarak varlığını korumuştur⁴⁸.

Müslüman reyanın mahalle yönetimini imam sağlarken Gayrimüslim mahallelerin sorumluluğunu da haham veya papazlar yürütmekteydi⁴⁹. Müslümanların yaşadığı mahalle yönetimini sağlayan kadının beledi mülki temsilcisi imam berat ile beraber Padişah tarafından

⁴⁶ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdarelerin Maliyesi*, s. 55-58.

⁴⁷ Veysel Atasoy, *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul 1992, s. 16.

⁴⁸ Rifat Özdemir, *XIX. Yüzyılın İlk Yarısında Ankara*, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara 1986, s. 173, İlber Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihine Giriş*, Turhan Kitabevi, 2.Baskı, Ankara 2000, s. 108.

⁴⁹ Hüseyin Bal, Hüseyin Aygül ve Meryem Tuna Uysal, Nuran Oğuz, "Muhtarların Sosyal-Ekonomik Özellikleri ve Mahalle-Kentsel Sorunlara Yaklaşımları (Isparta Örneği)", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 17, S. 2, 2012, s. 19.

tayin edilirken, Gayrimüslim halkın yaşadığı mahallenin yöneticileri olan hahamlar hahambaşına, papazlar ise patrikhaneye bağlıdır⁵⁰.

“Kuy” ve “Ku” kökenli kelimelerden türeyen Köy kelimesi köken olarak Farsça bir terimdir. Köy terimi ile mahalle, semt, civar gibi anlamları ifade edecek şekilde kullanılarak yerleşim biriminin en küçük çekirdeğini oluşturan idari birim kastedilmektedir. Köy başka bir ifade ile “yaşadıkları toprak parçasıyla organik bir bütünlük oluşturan, insanların sakin olduğu bir iskân merkezi” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca Osmanlı resmî belgelerinde köy tabiri yerine Arapça *karye* kelimesi kullanılmıştır⁵¹.

Osmanlı Devleti’nde köy hayatı da kentlerdeki mahalle yerleşmesi gibi camilerin etrafında gelişmiştir. Müslüman köylerde imam ile köy kethüdası idaresi altında *yiğit başılar*, güvenlik işleri ile sorumlu olan *köy subaşı* bulunmaktaydı. Gayrimüslim köylerin idaresi *din adamları* ile *kocabaşılar* tarafından yürütülmekteydi⁵². Bu bakımdan imamlar Müslüman halkın temsilcisi ve lideri iken kocabaşılar da Hristiyan tebaanın sivil temsilcisi ve buldukları köyün lideriydiler. Kocabaşılar halkın arasındaki ileri gelenler tarafından seçilir ve yönetime getirilirdi⁵³. Göreve gelen kocabaşılar, imamlar gibi mahalledeki doğum ve ölüm vakalarının sayısını kaydedip devlete ödenecek olan vergileri tahsil ederlerdi. Ayrıca kiliseye ödenmesi gereken vergiler patrikler tarafından atanan vekiller tarafınca toplanır, bu süreçte de mahalle papazı ve köy ihtiyarları kendilerine destek olurdu⁵⁴.

⁵⁰ Tuna Emre Köklü ve Hüseyin Gül, “Türkiye’de Mahalle Muhtarlığının Dönüşümü ve Yeni Muhtarlık Algısı”. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 1, S. 4, 2017, s. 719-732.

⁵¹ Çadırcı, “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”, s. 412-413.

⁵² Ahmet Tabakoğlu, “Osmanlı İçtimâ’i Yapısının Ana Hatları”, *Osmanlı Ansiklopedisi*, C.4, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s. 17-31.

⁵³ Mert Özcan, “XVIII ve XIX. Yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu’nda Kocabaşı Deyimi, Seçimleri ve Kocabaşılık İddiaları”, *Prof. Dr. Hakkı Dursun Yıldız Armağanı*, Marmara Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1995, s. 401-407.

⁵⁴ Yaşar Güneş, “Mahalle Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 465, 2009, s. 113-131.

2.2.İkinci Mahmud'un Saltanatından İtibaren Muhtarlığın Kurulması ve Mahalle ve Köy İdaresinde Yaşanan Değişim

Osmanlı İmparatorluğu'nun 30. padişahı Sultan II. Mahmud, 28 Temmuz 1808'de tahta oturmuştur. Devletin içeride ve dışarıda yaşadığı birçok siyasi, sosyal ve ekonomik sıkıntıları gidermeye dönük olarak çeşitli yeniliklere ve düzenlemelere başvurmuştur. Bunlardan birisi de idari alanda merkezî otoriteyi daha da güçlendirip kontrol altına almaktır. Bu husustaki ilk girişimler arasında muhtarlık teşkilatının kurulması da vardı⁵⁵.

Ortaylı'ya göre “muhtarlık teşkilatının kurulması bir rastlantı veya sıradan bir deneme değildi. Ona göre Yeniçeri ocağı lağvedildikten sonra; şehrin güvenliğini sağlamak, vergi toplayabilmek ve mahallenin düzenini korumak gerekmektedir. Asayişin dışında diğer malî-mülkî görevlerin yerine getirilmesi için yeni bir kamu görevlisi gerekmektedir.”⁵⁶

Muhtarlığın kurulması kadılık kurumunun beledi ve yönetsel yetkilerini belirli çerçevede sınırlandırmıştır. Bu sınırlandırma Gayrimüslimlerin cemaat liderlerini de kapsamıştır. 1826 yılına kadar İstanbul'un genel ve beledi kolluk hizmetleri, Yeniçeri Ocağı'na bağlı kuvvetler tarafından yürütülmekteydi⁵⁷. Bu bakımdan İstanbul'da muhtarlığın kurulması Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla ortaya çıkan mahallelerdeki yönetim boşluğunun doldurulması, kolluk hizmetleri ve beledi işlerin kontrol altına alınması zorunluluğuyla da yakından alakalıdır⁵⁸.

1827'de Osmanlı Devleti tarafından İstanbul'da erkek nüfus sayılmaya başlanmış ve İstanbul'u kapsayan bu sayım 1830'da tamamlanmıştır. Sayım sonuçları ortaya çıktıkça nüfusun artışı da açık bir şekilde gözlemlenmiştir. Bu artışa bağlı olarak meydana gelen işsizliğin sebeplerinin sorgulanması ve mahallelerde asayişin sağlanması ihtiyacı merkezî idareyi yeni çözüm yolları aramaya zorlamıştır. Nüfusu belirli bir düzeyde tutma gayesiyle şehre giriş-çıkışlar daha katı kurallara tâbî olmuş;

⁵⁵ Kemal Beydilli, “Mahmud II.,” *TDV İslam Ansiklopedisi*, C. 27, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara, 2003, s. 352-357.

⁵⁶ İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2018, s.108.

⁵⁷ Şahin ve Işık, “Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi”, s. 226.

⁵⁸ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, s. 60-65.

iç pasaport uygulaması diyebileceğimiz “Mürur tezkireleri” taşımak yaygın bir zorunluluk hâline getirilmiştir. Devletin kırsal alanlarda yaşayan reayaya koyduğu ağır vergiler sonucunda kırsal alandaki nüfus, göç hareketi ile kente gelmek zorunda kalmış; bu da kentlerde yığılmalara neden olmuştur. Kentin dönüşümüne neden olan bu göç ve nüfus hareketleri kırsal alanlarda nüfusun azalmasına, kentsel alanlarda ise nüfusun yığılmasına neden olmuştur. Kırsal alanlarda yeni koyulan vergilerle birlikte azalan nüfus başına düşen vergi yükü sorunlar oluştururken, kentsel alanlarda da mahallelerin büyümesi ve iktisadi yetersizlikler ciddi sorunlara neden olmuştur. Ne var ki bu işten sorumlu olan mahalle imamları bu görevi gereğince yerine getirmede yetersiz kalmışlar; bundan dolayı muhtarlık teşkilatı ilk olarak İstanbul’da kurulmuştur⁵⁹. Yeniçeri Ocağı’nın lağvedilmesi, şehre giriş çıkışlarda mürur tezkiresinin yetersiz kalması, artan nüfusla beraber kentte işsizlik oranının yükselmesi, vergilerin gerektiği gibi toplanılmaması, imamların görev ve sorumluluklarında yetersiz kalması gibi sosyoekonomik ve idari olumsuzluklar İstanbul’da muhtarlık teşkilatının kurulmasında etkili olan diğer önemli faktörlerdir⁶⁰.

İlk muhtar tayini 1829’da İstanbul’da Bilâd-ı Selâse (Galata, Üsküdar ve Eyüp)’deki mahallelerde gerçekleştirilmiştir. Her mahalleye iki muhtar atanmıştır. Bunlardan birincisi muhtar-ı evvel (birinci), ikincisi muhtar-ı sâni (ikinci) olarak adlandırılmıştır. İkincisi muhtarın yardımcısıdır⁶¹. Mahalle yönetiminin ve idari alandaki boşluğun doldurulabilmesi için mahalle halkı tarafından muhtar seçilip dönemin padişahı tarafından da tayin edilerek mahalle asayişini sağlama uygulaması Osmanlı Devleti’nin yıkılışına değin sürmüştür. Bu bağlamda Birinci Dünya Savaşı’nın fiilen sona erdiği tarihlere denk gelen 24 Aralık 1918’de Dâhiliye Nezareti Danışma Kurulundan mahallelere ve köylere, muhtarlık ve ihtiyar heyeti seçiminde her mahalle için bir muhtar ve onun da yanında muhtar yardımcısı veya muhtar azası olarak yedi kişi seçilmesi

⁵⁹ Şahin ve Işık, “Osmanlı’dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi”, s. 222-225.

⁶⁰ Ali Akyıldız, “Muhtar”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C. 31, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, 2006, s. 51-53.

⁶¹ Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, s. 45-52.

gerektiği bildirilmiştir⁶². Ayrıca Vilayet Nizamnamesi'nin 1867'de yayımlanan 62. maddesine göre seçilen muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevleri yalnızca bir yıl devam edecekti ve ikinci yıl tekrar seçime gidilecekti⁶³.

Osmanlı Devleti'ndeki bu düzenleme, Müslümanların yaşadığı mahalleler ve köyler kadar gayrimüslimlerin yoğun olarak yaşadığı mahalleler ve köyler için de uygulanmaya çalışılmıştır. Öte taraftan bir mahalle ya da köyde birden fazla dine mensup halk yaşayabilmekteydi. Böyle bir köyde ayrı dinlere mensup olanları temsil eden birden çok idareci bulunmaktaydı. Bir köy ya da mahallede muhtar belirlendikten ve halk birbirine kefil edildikten sonra muhtar, kocabaşı ve kâhyaların isimleri kadı sicillerine kaydedilirdi. Bu kayıtlar defter nazırlarına da yollanırdı. Defter nazırları bu kişileri ve buldukları mahalle ve köylerin isimlerini içeren toplu bir defter düzenlerdi. Nazırların hazırladıkları defterler, muhtar seçiminin sonuçlarını belirten ve mühürlerin gönderilmesini isteyen mahkeme kaydı (şer'i i'lâm) ile vali, mütesellim, mutasarrıf, muhassıl ve defter nazırı gibi bu işten sorumlu görevlilerden birinin dilekçesi de eklenerek Babıâli'ye gönderilirdi. İstanbul'a ulaşan defterler ilk olarak padişah onayına sunulur, onay alındıktan sonra defterler ceride nazırına havale edilir ve nazırın gerekli incelemeleri tamamlamasının ardından darphaneye ulaştırılırdı. Babıâli'ye ulaşan defterlerdeki isimler için gereken mühürler, darphanede basılırdı⁶⁴. Vilayet Nizamnamesi'nin 65. maddesinde ise her sene seçilen muhtar ve ihtiyar meclis azasının mühür ve işaret belgeleriyle kaza kaymakamlığına tebliğ edilmesi şart koşulmuştur⁶⁵.

Osmanlı Devleti, halk tarafından seçilerek mahalle ya da köy yönetimini sağlayan muhtarların asli görevleri dışında herhangi bir işle uğraşmamasını önemsemiştir. Bu meyanda 6 Şubat 1862 tarihli bir belgede muhtarlardan beklenen önemli görevlerden birisi de muhtarı oldukları mahalle ya da köye çeşitli amaçlarla gelen memurların fakir

⁶² Mehmet Güneş, "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)", *Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü*, İstanbul 2009 (Yüksek Lisans Tezi), s. 5-7.

⁶³ *Düstur*, I. Tertip, I, İstanbul 1289, s. 608.

⁶⁴ Güneş, "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)", s. 14.

⁶⁵ *Düstur*, I. Tertip, I, İstanbul 1289, s. 608.

fukaradan karşılıksız yemek ve yatacak yer talebinde bulunmasının önlenmesi konusunda uyarılmasıdır⁶⁶. 30 Eylül 1912 tarihli başka bir belgede ise muhtarın ve imamların diğer memurlar gibi herhangi bir siyasi faaliyete karışmaması gerektiği ve ayrıca bu işlere girmemek adına kendilerinde söz alınacağı bildirilmiştir⁶⁷. Muhtarlar, gerektiğinde Meclis-i Şer'e katılmak, veraset işlerine bakmak, kazanın veya köyün her altı ayda bir gider defterinin toplanmasıyla ilgili olmak, mahalle hesap defterini tutmak gibi yükümlülüklerle de sahiptir. Köy ve mahalle halkına vergi borçlarını bildirmek, sonra halk içerisinde belirli kişilerle bir defter hazırlayıp vergiyi halk arasında paylaşmak, ardından vergilerle ilgili kayıtları kaza meclisine getirip orada tutulan deftere kaydettirmek de muhtarın yapmakla yükümlü tutulduğu resmî görevlerden birisiydi⁶⁸.

Muhtarlık teşkilatı İstanbul'da Galata, Üsküdar ve Eyüp'te ihtiyaçlar doğrultusunda şekillense de taşrada hemen uygulanamamıştır. Teşkilat sancak dâhilinde yaşanan idari bir sorun sonucunda taşrada ilk olarak 1833'te Kastamonu'da vücut bulmuştur. Bu bağlamda muhtarlık teşkilatı, taşrada bir istek sonucunda değil idari yönetimde cereyan eden mahalli bir sorun nedeniyle kurulmuştur. Taşrada muhtarlık teşkilatı kurulmasındaki faktörler İstanbul'dan farklıydı. Taşrada muhtarlığın kurulması ve yayılmasında başlıca faktör ayanların halka yaptığı zulüm ve yolsuzlukların ortadan kaldırılmasına olan gereksinimdi. Kastamonu sancağının Taşköprü kazasında yaşayan halkın kazanın ayanı Hacı Ömer'den şikâyetçi olması üzerine sancak mütesellimi Dede Mustafa Ağa, ayanı huzuruna çağırtmıştır. Bu davete isyan ile karşılık veren ayanın üzerine gönderilen askerler tarafından öldürülmesinden sonra Taşköprü'ye yeni bir ayan atamayan Mustafa Ağa, Dersaadet'te uygulanmakta olan muhtarlık teşkilatını hayata geçirmeyi tercih etmiş, ayrıca ahaliyi birbirine kefil ettirmiş ve durumu Babıâli'ye bildirmiştir.

⁶⁶ *Başkanlık Osmanlı Arşivi (BOA)*, A.MKT. UM, 538. 89. 2

⁶⁷ *BOA*, DH. MTV, 17/ 43.

⁶⁸ *Düstur*, I. Tertip, I, İstanbul 1289, s. 618-620.

İstanbul'da uygulanan mahalle muhtarlığı böylece ilk olarak 1833'te taşrada uygulanmaya başlanmıştır⁶⁹.

Kurumun Kastamonu üzerinde olumlu sonuçlar doğurmaya başladığının haberini alan Padişah, muhtarlık kurumunun bütün eyaletlerde uygulanması adına fermanlar göndertmiştir⁷⁰. Uygulama sonucunda taşrada da bu tarihe kadar mahalle yönetim sorumluluğunu yürüten imamların bütün görev ve yetkileri mahallelerdeki muhtarlara devredilmiştir. Ayrıca muhtara dönemin padişahı uygun gördüğünde darphane tarafından hazırlanan mühür gönderilmiş ve o mühürle işlerini görmesi istenmiştir⁷¹.

II. Mahmud, taşradaki idarecilere gönderdiği emirlerle her eyalet, sancak ve kasabada halkın rahatı ve güvenliğini temin için her mahalle ve köye deneyimli kişilerden evvel ve sâni olarak ikişer muhtar seçilmesini; muhtarların halka, imamların ahali ve muhtarlara, vilayet ileri gelenlerinin de birbirine kefil edilerek yeni usulün uygulanmasını buyurmuştur. Padişahın emirlerinde muhtarların halk arasında hükmü sözü geçen ve doğru kişiler içerisinde seçilmelerine de işaret edilmiştir. Kastamonu'dan sonra Sivas, Hüdavendigâr, Saruhan, Manastır, İzmir, Aydın, Ankara, Kocaeli, Kütahya, Kırşehir, Bolu, Bozok, Tırhala, Karahisar-ı Sahip, Biga, Teke ve Suğla sancakları, Karaman vilayeti ile buraya bağlı Konya, Akşehir, Beyşehir, Niğde sancakları, Silistre vilayeti, Gelibolu sancağı, Arnavutluk'ta Premedi kazası, Paşa ve Hamid sancaklarında da kısa zaman içerisinde muhtar seçimleri gerçekleştirilmiştir. Muhtarlık, 16 Mayıs 1839'da Kıbrıs'ta da hayata geçirilmiştir⁷².

Muhtarlık, ilk önceleri yalnızca tamamı Müslümanlardan oluşan mahalleler ile Müslümanların çoğunluğunu oluşturdukları mahallerde kurulmuştur. Müslüman olmayan tebaanın yaşadığı mahallelerde

⁶⁹ Güneş, "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)", s. 26.

⁷⁰ Çadircı, "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", s. 412-412.

⁷¹ Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihine Giriş*, s. 108-109.

⁷² Güneş, "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)", s. 27-28.

muhtarlık kurumunun kurulması zaman almış, 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar kocabaşlar görev yapmaya devam etmişlerdir⁷³.

Muhtarlık teşkilâtının taşraya da yaygınlaşmasıyla beraber mahallelere ve köylere seçilecek olan muhtarın gerekli niteliklere sahip olması ve de muhtarlığın seçilmeye uygun olmayan kişilerin eline geçmemesi için muhtar seçilecek kişide belirli şartlarda aranmıştır. Bu şartlar da muhtar seçimi yapılacak olan yerlere bildirilmiştir.

Zaman içerisinde taşrada muhtar seçimlerinde uyulacak usul ve esaslar da ortaya çıkmıştır. Bu usul ve esaslardan birisi muhtar seçilme yaşıdır. Vilayet Kanunnamesi'nin 64. maddesine göre muhtar ve ihtiyar meclisi azası seçilebilmek için Osmanlı tebaasından en az 30 yaşında olma koşulu getirilmiştir⁷⁴. Ayrıca muhtar seçilebilmenin şartları arasında devlete en az 100 kuruş vergi ödeme şartı da konmuştur. Bunun yanı sıra seçilen muhtar ve ihtiyar heyetine makul bir miktarda ücret veya belirli bir maaş ödenmesi de gündeme getirilmiştir⁷⁵. Muhtar ve ihtiyar heyetine seçilecek olanların Osmanlı vatandaşı olması, 20 yaşından büyük olması, okuma yazma bilmesi, cinayet gibi suçlardan hüküm giymemesi hakkında Dâhiliye Nezareti Hukuk Müşavirliğinden yazılan bir yazı dikkati çekmektedir⁷⁶.

Halk tarafından seçilecek olan muhtarın, muhtarlığa uygun ve ahali arasında itibar gören kişi olması en başta gelen şartlardandır. Ayrıca ikinci temel şart ise seçilecek olan adayın yüzer kuruş vergi veren ahali içerisinden olmasıdır. Muhtar adayının herhangi bir cinayette bulunmamış olması da önemlidir. Her yüz hane başına bir muhtar seçilmesi de şartlar arasındadır. Kazalarda ve bağlı köylerinde o köyün tahammülüne göre yirmi haneden elli haneye dek bir muhtar seçilecek bu seçim konusunda müdür, hâkim ve müftü efendiler birlikte olacakları gibi ahali Hristiyan olan köylerde metropolit vekili de beraber bulunacaktır. Kaza itibarıyla o kazanın müdürü, sancak itibarıyla o sancağın kaymakamı ve eyaletçe o

⁷³ Süleyman Oğuz, *Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)*, Cem Ofset Yayınları, Ankara 1987, s. 20.

⁷⁴ *Düstur*, I. Tertip, I, İstanbul 1289, s. 618-620

⁷⁵ BOA, Y. PRK. MK, 18 /7.

⁷⁶ BOA, DH. HMs, 1/ 2.

vilâyetin valisi demek olduğundan kendi kazasının muhtarlarının seçiminde adı geçen zevat ile on ya da beş köyden birisi merkez belirlenerek köy be köy muhtarları seçeceklerdir. Muhtarların daimî surette muhtar kalması da zararlı olacağından her iki senede bir değiştirilecektir. Değiştirilen muhtarlar üç sene geçmeyince tekrar seçilemeyecektir⁷⁷.

Muhtar seçimleri devam ederken bazen sorunlarla da karşılaşmıştır. 24 Şubat 1904 tarihinde Selanik Vilayetinden mahalle ve köylere telgrafla gönderilen bir genelgede mahalle ve köylerdeki ihtiyar heyetinin bazı jandarma ve memurlar tarafından hor görüldüğü, bunun sonucu olarak da bazı mahallelerde ihtiyar heyeti seçimi esnasında sıkıntılar yaşandığı ve jandarma ve memurların bu tutumundan rahatsız olan hatırı sayılır kişilerin vazifeyi kabul etmekte tereddüt ettiği belirtilmiştir. Telgrafın devamında bilhassa ihtiyar heyeti azalıklarının liyakatsiz kişilere geçtiği, bu durumun halk ile hükûmeti karşı karşıya getirdiği ifade edilmiştir. Bu nedenle telgrafın son kısmında, ahâlinin iş ve isteklerini gerçekleştirme konusunda sorumlu olmaları nedeniyle, hükûmetin genel kanaatinin, muhtar ve azaların haysiyetli kişilerden seçilmesi yönünde olduğu dile getirilmiş, bundan dolayı da muhtar ve ihtiyar heyeti seçiminde gerekli niteliklere sahip kişilerin seçilmesine dikkat gösterilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir⁷⁸.

Osmanlı Devleti'nde II. Mahmud dönemi ile yaşanmaya başlanan Batılılaşma, Tazimat Fermanı'nın ilanı ile büyük ivme kazanmıştır. Tanzimat Dönemi'nde yapılan yeniliklerle devlet içerisinde çeşitli yolsuzluklar, halk ile devlet arasında yaşanan gerginlikler önlemeye çalışılmış; ayrıca ülke, eyalet, liva veya sancak, kaza ve köylere ayrılmıştır. Bu dönemde yapılan diğer bir idari düzenleme 1864'teki Vilâyet Nizamnamesi'nde yer almıştır. Valiler ve diğer idarecilerin rollerini yeniden düzenleyen bu nizamname mahalle ve köylerin statüsüne dair düzenlemeler de içermiştir. Bu nizamnameyle köy ve şehirdeki en az elli haneye sahip olan yerleşmelerin mahalle ve her mahalle bir karye (köy) olarak kabul edilmiştir. Nizamnamede muhtar ve ihtiyar seçme hakkı yalnız 18 yaşını doldurmuş ve yılda en az elli kuruş vergi veren

⁷⁷ BOA, MVL, 974/ 29.

⁷⁸ BOA, TFR. I. UM, 4/ 365.

erkeklerle tanınmıştır. Köy muhtarlarının görevleri arasında vergi tahsil edilmesinde idarecilere yardımcı olmak, dinî kurumların her türlü bakım ve hizmetinde bulunmak, köyün asayişinde kolluk kuvveti görevi gören bekçi, korucu ve köy zabıtasını yönlendirmek sıralanmıştır. İhtiyar heyetinin görevi ise, ahaliye düşen vergilerin toplanmasına nezaret etmek, köylerin gelişmesine ve kalkınmasına yönelik çeşitli taleplerde bulunmak ve diğer bazı hususlara bakmak olarak belirtilmiştir⁷⁹. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin tüm ülkede uygulanmasını sağlamak için neşredilen 1867 tarihli Vilayet Nizamnamesi köylerin idaresi başlığının 5. babında her köy için iki muhtar seçileceği, fakat köy 20 haneden aşağı ise bu yerleşim yerinin sadece tek bir muhtarı olması gerektiği bildirilmiştir. Muhtarların seçilmesinin ardından bir de muhtara yardımcı olacak en fazla 12, en az üç kişiden oluşan⁸⁰ ihtiyar meclisi seçileceği de dile getirilmiştir⁸¹.

Seçilen muhtarlar görevlendirildikleri mahallelerde şu görevleri yerine getirmekle sorumlu tutulmuşlardır:

*İlmühaber belgesi vermek,

*Mahalleye sonradan yerleşenlerin kimliklerini saptamak, bu kişileri kendilerine kefil olan mahalleli ile deftere kaydetmek,

*Vergilerin toplanmasında aktif olarak görev almak,

*Evlilik ve askerlik işlemlerini halletmek,

*Doğan, ölen, kaybolan ve göçenlerin kayıtlarını tutmak,

*Mahalleli ile merkezî hükûmet arasındaki ilişkileri sağlamak,

*Sakıncalı kimselerin mahalleye yerleşmelerini önlemek⁸².

1871 senesindeki İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nin 65. maddesi muhtarların vazifelerini içermektedir. Bu maddede muhtarların vazifeleri şöyle sıralanmaktadır:

⁷⁹ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, s. 208.

⁸⁰ *Düstur*, I. Tertip, I, İstanbul 1289, s. 608.

⁸¹ Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, s. 208.

⁸² İlber Ortaylı, *Osmanlı Toplumunda Aile*, Timaş Yayınları, 12. Baskı. İstanbul 2010, s. 109.

*Nahiye müdürü tarafından kendilerine tebliğ edilen kanun, nizamname ve hükümet emirlerinin mensup oldukları köylerde ilanı ve köy sakinlerine tarh edilen vergilerin ihtiyar meclisleri kararı ve nahiye müdürünün göndereceği tevzi pusulaları gereğince toplanması,

*Hükümet marifetiyle celb ve ihzar olunacak kimseler hakkında gönderilen celb pusulalarının tebliğ edilmesi,

*Hangi gün hükümete gideceklerinin, getiren her kim ise ona ifadesi ve hükümet tarafından emr olunan kimselerin kefile bağlanması, köy ve çiftliklerde yaşanan doğum ve ölümler, ölenlerin miras işlemleri, herhangi bir yaralama ve katl edilme durumu nahiye müdürlerine acilen bildirilmesi devamında suçluların teslim edilmesi,

*Bekçi ve korucu ve diğer adlarla köy zabıtasında bulunmak üzere ihtiyar meclisleri tarafından tayin edilecek adamlara nezaretle kendilerine havale olunan diğer işlerin görülmesi⁸³.

Merkezî yönetim, muhtarlar üzerinde belli bir denetim sistemi kurmaya çalışıp, onların bu kurallar ekseninde görevlerini yapmalarını istemiştir. Bu denetim sadece muhtarlarla sınırlı kalmamış; memur ve yönetici kesimlere de uygulanmıştır. Bunun üzerine, Tanzimat Fermanının ilanı ile devlet memurlarının göreve başlamadan önce yemin etme mecburiyeti getirilmiştir. Bu bağlamda devletin yüksek mevkilerinde çeşitli görevlerde bulunan devlet ricali; sadrazam, ulema; şeyhülislam, ümera ve zabıtlar, serasker; maliye memurları, Darphane-i Âmire müşiri, Babîâli memurları da Hariciye Nâzırının huzurunda yemin ederek göreve başlayacaklardı. Sancaklardaki memurlar ise halkın önünde yemin ederek görevlerine başlamışlardır⁸⁴. Devlet içerisinde uygulanan bu yemin merasiminin başlatılmasında çeşitli sebepler bulunmakta ama en önemlilerinden biri devlet içerisindeki rüşveti engellemektir. Devlet içerisindeki yolsuzluklara çare bulmak adına 1840 yılında memurların yetki ve sorumluluklarını belirleyen bir “Talimat-ı Umumiye” de yayınlamıştır. 1849 yılında yine rüşveti önlemek adına bir mazbata hazırlanarak Sultan Abdülmecid’in huzurunda okunmuştur Daha sonra da insanlara örnek olmak adına ilk olarak padişahla başlamak üzere devlet

⁸³ *Düstur*, I. Tertip, I, 1289, s. 638-639.

⁸⁴ Ali Akyıldız, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, Eren Yayınları, İstanbul 1993, s. 256-258.

ricali içerisinde Kur'an-ı Kerim üzerine yeminler edilmiştir. Aynı şekilde taşrada da uygulanması için emirler gönderilmiştir. Bu yemin uygulaması muhtarlar için de geçerli kılınmıştır. Muhtarlar, dönemin padişahına sadık olacaklarına, halka ve devlete adil ve doğru olacaklarına, zimmetlerine hakları olmayan parayı geçirmeyeceklerine, rüşvet almayacaklarına, gelirleri eksiksiz teslim edeceklerine dair yemin etmişlerdir. Muhtarlar yemin etmeleri yanında bir de her türlü olumsuz davranışa karşı olarak kefil işlemi de yapmışlardır⁸⁵.

Kefalet usulü, ülke genelinde uygulanmaz, halkın şikâyetçi olması durumunda muhtar kefile bağlanırdı. Örnek olarak, Kastamonu eyaleti ve civarındaki köylerin muhtarları kefil usulüne bağlanmamış, toplanan vergilerden kendi zimmetlerine pay geçirmişlerdir. Şikâyetler üzerine toplanan vergilerde herhangi bir sıkıntı yaşanmaması adına korunma altına alınmıştır⁸⁶. 21 Rebiü'l-evvel 1268 (14 Ocak 1852) tarihli belgede de benzer bir şekilde muhtarlardan da kaza müdürleri gibi kefalet istenmesinin kararlaştırıldığı görülmektedir⁸⁷.

Osmanlı Devleti'nde 1838 yılına kadar devletin herhangi bir kurumunda herhangi bir memura nakit olarak hazineden bir maaş ödemesi yapılmazdı. Memurun görev ve sorumluluğuna karşılık olarak, konum derecesi üzerinden üst düzey memurlara hediye, atıye ve mevkularla; diğer memurlar ise yaptıkları işler karşılığında maslahat sahiplerinden aldıkları harç, kâğıt ve ilâm ücretleriyle kendilerine tahsis edilen tımar ve zeamet gelirleriyle geçimlerini sağlar, çalışmalarının karşılığını alırlardı. II. Mahmud, 1838 yılında bir hatt-ı hümayun yayımlayarak rüşveti önlemek ve işleri garazsız yürütmek için memurlara maaş bağlandığını açıkladı ve ardından maaş ödenmesine başlandı. Tanzimat fermanı ilan edildikten sonra maaş uygulamasının kapsamı daha da genişletildi⁸⁸. Tanzimat'tan önce muhtar, kocabaşı ve imamlar köy idaresi için herhangi

⁸⁵ Gülden Sarıyıldız, “Tanzimat ve Osmanlı Bürokrasisinde Yemin Müessesesi”, *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, S. 1, 2013, s. 251-268.

⁸⁶ Güneş, “Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)”, s. 32.

⁸⁷ BOA, A.MKT. UM, 91/63.

⁸⁸ Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Tanzimat Dönemi İmar Meclisleri”, *OTAM*, S. 3, 1992, s. 326-330.

bir ücret almaz ve köyün önemli işleri (umûr-ı mühimme) sebebiyle her ay iki üç defa kaza meclisine giderlerdi. Bu hizmetleri karşılığında hanelerine düşen masrafı, her altı ayda bir köyün masrafına ilave eder; vergi de ödemezlerdi. Bunun yanı sıra köy halkı onların ziraat, harman ve özel işlerine yardım eder ayrıca adı geçen idareciler, vergi muafiyetlerinin yanı sıra yıllık 500 ile 2.000 kuruş arasında gelir sağlardı. Bu bağlamda Tanzimat Dönemi'nde muhtarların vergi muafiyetine son verilmiş; maaşa bağlanmaları kararlaştırılmıştır⁸⁹.

Sonuç olarak muhtarlık teşkilatı yıllar öncesinden planlanıp zamanı geldiğinde kurulması istenen bir kurum değildi, bu teşkilat dönemin ihtiyaçları doğrultusunda mevcut işleyişin aksaklık yaşaması üzerine bu aksaklığın da çözümü için üretilmiş olan kurumdur. Aynı zamanda ülkede yaşanan olumsuzluk durumları sonucunda imamların görev ve yetkilerinde yetersiz kalmaları idari anlamda boşluk yaratmıştır. Bu kurum da idari işleyişteki boşluğu doldurma niteliğindedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Muhtarlık teşkilatı her ne kadar II. Mahmud zamanından itibaren Osmanlı geneline yayılmış olsa da başlangıçta bu teşkilatın belirli bir kanunnamesi bulunmamaktaydı. Bundan dolayı da, ilk zamanlarda, seçimlerde adaylar ve seçmenler hakkında gerekli hususlar padişah fermanı ve hükümleri aracılığı ile seçim yapılacak yerlere bildirilirdi. Muhtarlar mahalle ve köylerde en yetkili kişi konumundaydı. Mahallenin her türlü sorun, sıkıntı, asayiş ve kontrolünden muhtar sorumlu bulunmaktaydı. Muhtarlar, teşkilâtın kurulması ile hem imamların hem de yeniçerilerin yürüttüğü görev ve sorumlulukların kontrolünü ele almıştı. Bu görev ve sorumluluklar arasında mahallelere giriş çıkışın kontrol edilmesi, nüfus sayımına yardımcı olunması, askere alım işlemlerinin takip edilmesi, ahalinin kefile bağlanması, vergi tahsisine nezaret edilmesi bulunmaktaydı. Tanzimat Dönemi'nde muhtarlara maaş bağlanması kararlaştırıldı. Ancak hazineye yük olduğu gerekçesi ile maaş uygulamasından kısa sürede vazgeçildi.

İlk olarak Osmanlı Devleti'nin başlattığı muhtarlık uygulaması, günümüzde en az eskisi kadar önemini sürdürmektedir. Ayrıca son

⁸⁹ Güneş, "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)", s. 19-20.

senelerde alınan kararlarla muhtarlar tatmin edici bir maaş ödenmesi de söz konusudur. Muhtarlar demokratik sitemin bir parçası olarak, gerek iktidar gerekse muhalefetin seçmene ve halka inme konusunda önemli bir aracı işlevini korumaktadır. Yine muhtarlar mahalleli açısından da çeşitli sorunların yerel ve merkezî idarecilere iletilmesinde önemli bir temsilci olarak görünmektedirler. Muhtarların bu misyonu gelecekte de süreceğe benzemektedir.

KAYNAKÇA

Arşiv Belgeleri

Başkanlık Osmanlı Arşivi (BOA)

Başkanlık Osmanlı Arşivi Sadaret Mektubî Kalemi, Umum Vilayat: BOA, A.MKT. UM, 91/ 63, H-21-03-1268/ 14 Ocak 1852; BOA, A.MKT. UM, 538/ 89, 6 Şaban 1278/ 6 Şubat 1862.

Başkanlık Osmanlı Arşivi, Dâhiliye Mütenevvia: BOA, DH. MTV, 17/ 43, 18 Şevval 1330/ 30 Eylül 1912.

Başkanlık Osmanlı Arşivi, Yıldız Perakende Evrakı Müfettişlikler ve Komiserlikler Tahriratı: BOA, Y.PRK. MK, 18 /7, H 08-12-1321/ 25 Şubat 1904.

Başkanlık Osmanlı Arşivi, Teftişat-ı Rumeli Evrakı (Rumeli Müfettişliği): BOA, TFR. I.UM, 4/ 365, H-24-12-1321/ 12 Mart 1904.

Başkanlık Osmanlı Arşivi, Dâhiliye Hukuk Müşavirliği: BOA, DH. HMS, D: 1/ 2, 22-05-1334/ 27 Mart 1916.

Başkanlık Osmanlı Arşivi, Meclis-i Valâ: BOA, MVL, D: 974, G: 29, 9 C. 1280/21 Kasım 1863.

Araştırma ve Başvuru Eserleri

Ahmed Lütfi Efendi, *Lütfi Tarihi*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1999.

Ahmed Vefik Paşa, *Lehçe-i Osmanî*, C. II, Matbaa-i Amire, İstanbul 1293.

AKŞİT, Ahmet, “Selçuklular Devrinde Kent İskânı ve Mahalleler”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 5, S. 1, Aralık 2014, s. 67-88.

AKYILDIZ, Ali, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, Eren Yayınları, İstanbul 1993.

AKYILDIZ, Ali, “Muhtar”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C. 31, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, 2006, s. 51-53.

ALİAĞAOĞLU, Alpaslan, UĞUR, Abdullah, “Osmanlı Şehri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 38, Ağustos 2016, s. 1-24.

ATASOY, Veysel, *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul 1992.

BAL, Hüseyin-AYGÜL, Hüseyin, UYSAL, Meryem Tuna, OĞUZ, Nuran, “Muhtarların Sosyal-Ekonomik Özellikleri ve Mahalle-Kentsel Sorunlara Yaklaşımları (Isparta Örneği)”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 17, S. 2, Haziran 2012. s. 17-40.

BAYARTAN, Mehmet, “Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle”, *Coğrafya Dergisi*, S.13, Mayıs 2005, s. 93-107.

BAYARTAN, Mehmet, “Osmanlı’dan Günümüze Kütahya Şehrinin Yapı Taşları: Mahalleler”, *Coğrafya Dergisi*, S. 18, Aralık 2010, s. 57-70.

BAYKARA, Tuncer, “Selçuklular Devrinde İğdişlik Kurumu”, *Belleten*, C. 60 Sayı: 229, Aralık 1996, s. 681-694.

BAYRAM Mikail, *Türkiye Selçukluları Üzerine Araştırmalar*, Kömen Yayınları, Konya 2005.

BEYDİLLİ, Kemal, “Mahmud II.”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C. 27, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara 2003, s. 352-357.

ÇADIRCI, Musa, “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”, *Belleten*, C. 34, S. 135, Temmuz 1970, s. 409-420.

ÇİĞDEM, Aysu, “İstanbul Şehrinden Metropolitan İstanbul’a Mahallelerin Mekânsal Dağılışı 1950-2001”, *İstanbul Dergisi*, Ocak 2002, s. 51-58.

DEMİR, Kemal-ÇABUK, Suat, *Türk Dönemi Kayseri Kenti ve Mahalleleri*, Erciyes Üniversitesi Yayınları, Kayseri 2013.

Düstur, I. Tertip, C. I, İstanbul 1289.

ERDAGÖZ, Özcan, “Mahalle Yönetimi ve Geleceği”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S. 1, Ocak 2012, s. 59-101.

ERGENÇ, Özer, “Osmanlı Şehrindeki Mahallenin İşlev ve Nitelikleri Üzerine”, *Osmanlı Araştırmaları*, C. 4, S. 4, Aralık 1984, s. 69-78.

ERYILMAZ, Bilal, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Bileşik Yayınları, İstanbul 1997.

FAROQHİ, Suraiya, *Osmanlı Kültürü ve Gündelik Yaşam*, (çev.Elif Kılıç) Tarih Vakfı Yurt Yayını, 5. Baskı, İstanbul 2005.

Hüseyin Remzi, *Lugat-ı Remzi*, C. II, Hüseyin Remzi Matbaası, İstanbul 1305.

GÜMÜŞÇÜ, Osman-KÜÇÜKAŞCI, Mustafa Sabri, “Köy”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C. Ek 2, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara, 2019, s. 85-87.

GÜNEŞ, Mehmet, “Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)”, *Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü*, İstanbul 2009 (Yüksek Lisans Tezi).

GÜNEŞ, Yaşar, “Mahalle Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 465, Aralık 2009, s. 113-131.

HIZLI, Mefail, “Osmanlı Mahalle İmamlarının Performanslarına Dair”, *Tesam Akademi Dergisi*, C. 1, S. 1, Ağustos 2014, s. 41-51.

İNALCIK, Halil, “İstanbul: Bir İslam Şehri”, (çev. İbrahim Kalın), *İstanbul Tetkikleri Dergisi*, C. 9, Aralık 2010, s. 243-268.

KAVRUK, Hikmet, *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetimi Birimi*, Odak Yayınevi, Ankara 2004.

KAZANCIGİL, Ratip, *Edirne Mahalleleri Tarihçesi (1529-1990)*, Türk Kütüphaneciler Derneği Edirne Şubesi Yayınları, İstanbul 1992.

KELEŞ, Rifat, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge kitabevi, Ankara 2021.

KÖKLÜ, Tuna Emre, GÜL, Hüseyin, “Türkiye’de Mahalle Muhtarlığının Dönüşümü ve Yeni Muhtarlık Algısı”, *Van Yüzüncü Yıl*

Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 1, S. 4, 2017, s. 719-732.

KRAMERS, Johannes Heindrik, “Mahalle”, *İslam Ansiklopedisi*, C. 7, Millî Eğitim Bakanlığı Yayını, İstanbul, 1976, s. 144.

Mehmed Salahi Bey, *Kamus-ı Osmani*, C. IV, Mahmud Bey Matbaası, İstanbul 1313.

MERT, Özcan, “XVIII ve XIX. Yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu’nda Kocabaşı Deyimi, Seçimleri ve Kocabaşılık İddiaları”, *Prof Dr. Hakkı Dursun Yıldız Armağanı*, Marmara Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1995, s. 401-407.

Muallim Naci, *Lugat-i Naci*, Türk Dil Kurumu Yayınları, İstanbul 1317.

OĞUZ, Süleyman, *Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)*, Cem Ofset Yayınları, Ankara 1987.

ORTAYLI, İlber, *Türkiye İdare Tarihine Giriş*, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 2000.

ORTAYLI, İlber, *Osmanlı Toplumunda Aile*, Timaş Yayınları, 12. Baskı, İstanbul 2010.

ORTAYLI, İlber, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2018.

ÖZDEMİR, Rifat, *XIX. Yüzyılın İlk Yarısında Ankara*, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara 1986.

PEKMAN, Yavuz, “Türk Tiyatrosunda “Başrol” Olarak Mahalle”, *Tiyatro Eleştirmenliği ve Dramaturji Dergisi*, S. 10, Mayıs 2012, s. 28-61.

SARIYILDIZ, Gülden, “Tanzimat ve Osmanlı Bürokrasisinde Yemin Müessesesi”, *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, S. 1, Şubat 2013, s. 251-268.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, “Tanzimat Dönemi İmar Meclisleri”, *OTAM*, C. 3, S. 3, 1992, s. 323-332.

ŞAHİN, Musa, IŞIK, Esra, “Osmanlı’dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 30, Ağustos 2011, s. 221-229.

Şemseddin Sami, *Kamûs-ı Türkî*, İkdâm Matbaası, Der-saadet 1317.

ŞENGÜN, Hayriye, “Mahalle, Mahalle Yönetimi ve Bir Dayanışma Mekânı Olarak Bayburt Mahalle Odaları”, *Yerel Yönetimlerde Teknoloji ve Katılım*, Orion Kitabevi, Ankara 2020, s. 315-336.

TABAKOĞLU, Ahmet, “Osmanlı İçtimâî Yapısının Ana Hatları”, *Osmanlı Ansiklopedisi*, C.4, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s. 17-31.

TANYELİ, Uğur, *Anadolu-Türk Kentinde Fiziksel Yapının Evrim Süreci (11.-15. Yüzyıl)*, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Yayınları, İstanbul 1987.

Türk Dil Kurumu Resmî İnternet Sayfası, “Mahalle”, <https://sozluk.gov.tr/?ara=mahalle>.

ULUSOY, Ahmet-AKDEMİR, Tekin, *Mahalli İdarelerin Maliyesi*, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2002.

YEL, Ali Murat- KÜÇÜKAŞÇI, Mustafa Sabri, “Mahalle”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C. 27, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara, 2003, s. 323-326.

Extended Abstract

In the Ottoman Empire, the mukhtar organisation was first established in 1829. The organisation was transferred to the Republic of Turkey and has survived to the present day with some changes. Mukhtarship has always maintained its popularity and value in the eyes of the public from the moment it was first implemented until now. The concept of mukhtar is among the important subjects of popular culture. Written and oral literary works, proverbs, idioms and even many folk songs and some TV series have attributed importance to mukhtars. Mukhtars have become one of the important details of the audio-visual media.

Interesting events have taken place after every mukhtar election from past to present. Problems experienced because of mukhtarship have always existed in these lands. In mukhtar elections, the fact that the voters and the elected ones know each other closely has been the main reason for the problems. Consequently, voters and elected ones could be offended and resent each other according to the election results. There have even

been many incidents resulting in injury or death after the elections. As long as the popularity of the mukhtarate continues, these incidents will continue to occur.

In the Ottoman Empire, Mukhtar Office was first implemented in 1829 in the towns of Fatih, Üsküdar, Eyüpsultan, which the state characterised as Bilad-ı Selase (Three Towns). The dictionary meaning of the word mukhtar is 'elected', 'elected person'. As a term, 'mukhtar' means 'an administrator who has been appointed/elected to manage the affairs of the neighbourhood or village in which he was elected'. However, the word mukhtar can also be defined as a person who is free in his/her actions, who freely chooses what he wishes, and who takes responsibility for all administrative affairs of the village or city where he is elected.

At first, mukhtar offices were established only in neighbourhoods or villages where Muslims constituted the majority or all of the population. The establishment of mukhtar offices in neighbourhoods inhabited by non-Muslim subjects took time. In Christian neighbourhoods, 'kocabaşıs' continued to serve until the 1864 Provincial Regulation. As the mukhtarate organisation became widespread in the provinces, various regulations were made to ensure that the mukhtars to be elected to neighbourhoods and villages had the necessary qualifications. In order to prevent the office of mukhtar from falling into the hands of people who were not eligible to be elected, certain conditions were sought for the person to be elected as mukhtar.

In this study, firstly, the neighbourhood and neighbourhood administration were explained throughout history. The administrators who were in charge of the neighbourhood administration over time were focused on. Secondly, the administration of neighbourhoods before the establishment of the mukhtarate organisation under the Ottoman Empire was examined and the establishment process of the mukhtarate was examined. Third and finally, the change and transformation of the organisation until the collapse of the Ottoman Empire is tried to be clarified. The article also focuses on the rules regarding the implementation of mukhtar elections, various qualifications that mukhtar candidates should have, and the responsibilities expected from mukhtars. The ultimate aim of the article is to determine the place of the mukhtarate, which has recently regained its popularity, in Ottoman history. The

sources of the study are archival materials, düstur and published research works on the mukhtar organisation. In conclusion, the mukhtarate is an institution that was created in line with the needs of the period in order to solve the problems in the current functioning. This institution is an organisation that was needed due to the inadequacy of imams in their duties and powers in the face of some negativities experienced in the Ottoman lands in the 19th century.