

Şehremininden  
Belediye Reisine

# Eski İstanbul'da Belediyecilik



İslam tarihinde Hz. Peygamber (sas) devrinden beri, ihtisab (hisbe) teşkilâtı bugünkü belediyelerin işini görürdü. Bu işi yapana da muhtesib denirdi. Muhtesibin salâhiyetleri, şimdiki belediye reislerinden daha geniştir. Hem adli, hem de idarî salâhiyetleri haiz olarak, kanunları icra eder; uymayanları engeller. Ahlâk ve âdâba uyuluyor mu, umumî yollar muntazam mı, halk sağlığına riayet ediliyor mu, çevre temizliği yerinde mi, binalar nizama uygun mu, köle ve hayvan haklarına uyuluyor mu, esnaf ve tüccar ölçü ve tartıda âdil mi, karaborsa yapılıyor mu, narha uyuluyor mu, bunları kontrol eder; gerekirse kabahatlılere ceza verir. Osmanlı'da kadılar Avrupa şehirlerinde olduğu gibi adli işler yanında başka vazifelerle de mükellef tutulmuştur. Kadı, aynı zamanda buldukları şehrin belediye reysidir. Belediye hizmetlerinin zaten çok inkişaf etmediği bir zamanda, devlet bu işi ulemadan birine vererek şehirlerdeki muhtemel çekişmelerin önüne geçmek istemiştir. İstanbul'un ilk kadısı ve belediye

reisi, Nasreddin Hoca'nın torunu olmakla tanınan ve kabri bugün Unkapanı'nda İMÇ Bloklarının arasında sıkışmış halde kalan Hızır Bey'dir. Bundan itibaren 422 kadı ve belediye reisi vazife yapmıştır. Kadıyı Divan-ı Hümayun ve kazaskerin teklifi üzerine bizzat padişah tayin eder. Kadılar mahallî hiyerarşiye dâhil değildir. Yani valinin emrinde olmayıp merkeze bağlıdır ve doğrudan merkezle yazışır. Kadı iki sene vazife yaptıktan sonra merkeze dönerek yeni bir yere tayinini bekler. Bu, kadıların mahallî halkla içli dışlı olması tehlikesinin önüne geçmek için getirilmiş bir hükümdür. Böylece herkese kadılık sırası gelir. İstanbul gibi büyük şehirlerde kadının mesuliyeti daha ağırdır. Şehrin iaşesine bakar; kıtlık ve pahalılık olmaması için

azami dikkat sarf eder. Dünyanın her yerinde pâyitahtın iâşe, sıhhat ve asayışı her yerden mühimdir. Aksi takdirde iş isyana, hatta darbeye kadar varır ki Osmanlı tarihinde misalleri vardır. Bilâd-ı Erbaa (4 Belde) denilen İstanbul (Suriçi), Galata, Eyüp ve Üsküdar kadıları her Çarşamba sadrazam riyasetinde toplanıp İstanbul meselelerini görüşür. Çarşamba Divanı diye anılan ve bugünkü belediye encümen toplantısına benzeyen bu toplantıdan sonra hep beraber rastgele seçilen bir çarşıda kol gezilerek esnaf ve halkın şikâyetleri dinlenir. Sultan II. Bayezid zamanında 1501 tarihinde neşredilen *Mahruse-i İstanbul Kanunnâmesi*, nam-ı diğer *İhtisab Nizamnâmesi* dünyanın bugüne gelmiş, bilinen en eski belediye kanunudur.

**Çarşı gammazları**  
Şehrin çevresi İstanbul'u beslemekle mükelleftir. Zahire Trakya, Bursa ve Romanya'dan; yetmezse Sivas, Tokat ve Amasya'dan gelir. Et Balkanlardan, sonra Konya ve Mersin'den; tavuk eti Trakya ve İzmit'ten; balık ise Karadeniz kıyılarından getirilmektedir. Sebze ve meyve hem şehre bitişik Ortaköy, Kadıköy, Kemer, Maltepe gibi banliyölerdeki bostan ve bahçelerde yetiştirilir; hem de Bolu, Trakya gibi yerlerden getirtilir. Şehirde kapan denilen iç gümrükler vardır. Mallar buraya indirilip tartıldıktan sonra esnafa dağıtılır. Unkapanı ismi hâlâ yaşamaktadır. Yağkapanı ise Galata Köprüsü'nde idi. Bundan maksat, monopol kurulmasına mani olup hem esnafı, hem de halkı himaye etmektir. Büyük şehirlerde vazifeleri çok olduğu için kadılar *naib* (vekil) tayin ederler. Büyük şehirlerde kadı bu vazifelerini ihtisab ağası denilen vekili vasıtasıyla yerine getirir. İhtisab, bazı devlet memuriyetlerinde ve amme hizmetlerinin görülmesinde âdet olduğu üzere, her sene bir meblağ karşılığında kapıkullarına veya güvenilir birine iltizam (ihale) olunur. İhtisab ağası, bu iş için ödediği parayı, para cezaları ve esnaftan alınan vergiyle karşılar. İhtisab ağasının emrinde belediye müfettişi gibi iş gören ayak nâibi vardır. Evliya Çelebi bunları çarşı gammazları diye anar. Eksikçi adındaki vazifeli, elinde terazi ile devriye çıkıp eksik mal satan esnafa göz açtırmaz. Bunların sayısı 56 olduğu için halk arasında belediye memurlarına ellialtılar denir. İhtisab ağası devre çıktığında yanında kâtip, eksikçi, maiyet çavuşu ve falakacı bulunur. İhtisab ağası işyeri açma ruhsatı verir, esnafı teftiş eder, ihtisabiye rüsumu (belediye vergisi, oktruva) toplar. İbadetlerin icrasını kontrol eder; târik-i salat olanları (namazı özürsüz terk edenleri), nakz-ı sıyam edenleri (alenî oruç yiyenleri), açık saçık gezenleri ikaz eder. Umumî adap ve nizamı bozanları hizaya getirir. Milli emniyet veya dinî hükümler sebebiyle ihracat yasağı olan malların satışına mâni olur. Küçük çocukların çalıştırılmasını engeller. Para râyicine dikkat eder; posta işlerine ve hıfzıssıhhaya nezaret eyler. Şehre göçü ve herhangi bir sebeple dışarıdan şehre gelenleri kontrol altında tutar. Serseri takımının şehirden ihracını temin eder. Sık sık çarşıda kol gezip narha



19. yüzyılda bir İstanbul sokağı.

Eskiden şehirlerin belediye işlerini kadılar yürütürdü. Osmanlı hükümeti bu işi ulemadan birine vererek muhtemel çekişmelerin önüne geçmek istemiştir. Kadim İstanbul'da belediye reisinin vazifeleri nelerdi? Temizlik, su, kanalizasyon işleri ve esnafın kontrolü nasıl sağlanıyordu? Belediye kanunları hangi maddeleri ihtiva ediyordu? İşte belediyecilik tarihimiz...



Ekrem Buğra  
Ekinci

Prof. Dr.,  
Marmara  
Üniversitesi  
Hukuk  
Fakültesi  
Öğretim Üyesi



## MEŞHUR REİSLER

Sultan II. Mahmud zamanında ihtisap ağılığı yapan Osman Bey ve hikâyeleri çok meşhurdur. Osman Bey, bir teftiş esnasında, Edirnekapı surları dibinde bir merkebi güneşin altında sırtında yükü beklerken gördü. Hayvanın sahibini aratınca sur dışında bir köyden pazara gelip karşıdaki bir kahvede dinlendiğini öğrendi. O zamanlar Edirnekapısı şehrin girişi olup canlı bir meydan idi. Merkebin ne kadar zamandır bu halde olduğunu anlayıp adamı yere yıktırarak, yükü sırtına vurdu. Merkebin beklediği kadar böyle güneşin altında dört ayak üzere beklemesini emretti.

1858-62 arasında iki defa ihtisab nâzırı olan Hüseyin Bey, Pertevniyal Vâlide Sultan'ın kethüdâsı idi. Esnaf ve kavaslar üzerindeki otoritesi ile tanınır. Çarşıda kol gezdiğinde, esnafın eli ayağının birbirine dolaştığı; vukuat jurnallerini çarşıda okutup, oracıkta ceza verdiği anlatılır. 1862'de ihtisab nâzırı Hacı Ahmed Efendi, ilk defa hükümet eliyle mushaf basılmasını temin etti. Server Paşa zamanında (1868-1870) atlı tramvaylar hizmete girdi; Taksim Bahçesi açıldı; Türkçe tiyatrolar oynanmaya başlandı. İstanbul, Avrupaî bir şehir manzarası kazandı. Sultan Hamid devrinde uzun zaman (1881-1890) şehremiñliği yapan Mazhar Paşa, artık modern manada ilk belediye reisi sayılır. Ridvan Paşa zamanı (1890-1906) kolera salgınına rast geldiği için sihi işlere ehemmiyet verildi. Eşref'in "İllet-i ma' hudeye çare bulmak mültemes/ Mikrobu Ridvan olunca ne halt etsin [Dr] Şantimes" hicvi meşhurdur. Bedirhanilerden olup İstanbul'da sürgünde bulunan Ali Şâmil Paşa'nın husumetine uğrayıp, fedaisi tarafından herkesin gözü önünde öldürülmesi devrin acayip hâdiselerindendir. Husumet, Şâmil Paşa'nın evinin sokağındaki tamirattan doğmuştu.

Reis Hâzım Bey, modern itfaiye teşkilatını kurmuştur. Faytoncularla sırıkla sakatat satan çiğercilerin korkulu rüyası Ziver Bey'in adı bir semtte yaşamaktadır. Cerrah olan bu reis, Yıldız Park'ını yaptırmıştır. Operatör Cemil Paşa (1912-1914) bahçe ve meydan işlerine meraklıydı. Paris'te gördüğü şekilde meydan yapmak için, Ayasofya ile Sultanahmed arasındaki mahallenin yanıp kül oluşuna müdahale etmediği meşhurdur.

İsmet Bey zamanında (1914-1915) iaşe zorluğu doğdu, bu vesileyle esnaf güçlendi. İttihatçılar belediyeyi, esnafla işbirliği yaparak kendilerini destekleyen bir burjuvazi meydana getirmek üzere kullandı. Bu devirde Sultan Hamid devrinin aksine belediye reisleri de, valiler ve nâzirler gibi çok kısa zaman başta kalmıştır.

Cumhuriyet devrinin ilk reisi İzmirli Haydar Bey (1923-24), tanzim satışını kurdu. Bursalı Operatör Emin Bey zamanında (1924-27) Yıldız Sarayı kumarhane yapıldı. Sakızlı Muhiddin Üstündağ uzun zaman

başta kaldı (1928-38). Kerküklü Tabip Lütfü Kırdar (1938-49), Taksim Kışlası'nı yıktırdı; Emirgan Park'ını, Florya plajını, Levent mahallesini, Harbiye Spor ve Sergi Sarayı'nı ve Açık hava Tiyatrosu'nu yaptırdı; Dolmabahçe Sarayı'nın bir kısmını yıktırıp buraya stadyum kurdu.

Kısa boyundan dolayı "Mini mini valimiz, ne olacak hâlimiz" tekerlemesine sebep olan Eskişehirli Asabiyeçi Fahreddin Kerim Gökay zamanında İstanbul'un tarihî hüviyeti çok sarıldı; Haliç sanayiye açıldı. Edirneli Haşim İşcan, halk tarafından seçilen ilk belediye reisidir. Çoğu tabib olan reislerin bazıları imar ve temizlik hareketiyle; bazıları yolsuzluk, susuzluk ve yığılan çöplerle hatırlanmıştır. Bazı reisler bir şekilde iz bırakmış, bazıları sessiz sedasız gelip geçmiştir.

ve ölçülerde hassasiyete uyulup uyulmadığını teftiş eder. İhtikârı (karaborsayı) önler. Halkın esnaftan şikâyetlerine bakar ve suçlu görülen esnafı gerekirse hemen oracıkta cezalandırır.

Şehirlerin asayişine ise yeniçeri ocağın-dan vazifeliler bakar. Bunlar yeniçeri ağasına tabidir. Küçük şehir ve kazalarda subaşı polis ve zabıta işleri yanında ihtisap ağasının vazifesini de yerine getirir. Sultan III. Mehmed devri subaşlarından Ahmed Çavuş'un bir kedinin kuyruğuna ipe taş bağlayan bir çocuk gördüğünde, soruşturup bunun Eskiialı Çarşısı'ndaki nalbantın oğlu olduğu anlaşılınca, nalbantı yaka paça dükkânından dışarı attırıp, "Evlât mı yetiştiriyorsun, eşkiya mı? Neden çocuğu dükkânında hizmet ettirmeyip sokağa salarsın" diye 15 sopa attırdığı meşhurdur.

Sultan II. Mahmud'un, devlet teşkilatında icra ettiği islahat programı çerçevesinde adliye ve idare birbirinden kati şekilde ayrılarak, kadılarından beledî ve mülki vazifeler alınarak bunlarda sadece adli vazifeler kaldı.

1826 senesi Ağustos ayında eski ihtisab kanunnâmelerinin yerine geçmek üzere *İhtisab Ağılığı Nizamnâmesi* çıkarıldı. Eski humbaracıbaşı Mustafa Ağa ihtisab ağası tayin edildi. Aynı senenin sonunda İhtisab Nezâreti tesis edilerek ihtisab nâzırı sadrâzama bağlandı. Bugünkü İstanbul Belediyesi'nin nüvesini teşkil eden nezâret; ilâmât ve tekârir odası, vâridât odası ve tezkerehâne adıyla üç kısma ayrıldı. Her birinin başında başkâtib bulunurdu; nâzırın da kethüda adında muavini vardı.

### Belediye kanunları

1846'da Zabtiye Müşiriyeti kurulup asayiş, şehre giriş çıkış gibi işler buraya verilince, ihtisab nâzırının işi belediye işlerine inhisar etti. 1855'te *Şehremâneti Nizamnâmesi* ile İhtisab Nezâreti kaldırılıp Avrupa'daki belediye teşkilâtının benzeri olarak İstanbul Şehremâneti kuruldu. Son ihtisab nâzırı Hüseyin Bey şehremini oldu. Belediye teşkilâtı taşraya da teşmil edildi.

Şehreminini hükümet tayin eder. Belediye, topladığı vergileri mâliyeye öder; kendisine mâliyeden tahsisat verilir. Şehremininin vazifeleri ihtisap ağasından farklı değildir.

Halkın muteberanından teşekkül eden 12 kişilik bir şehir meclisi vardır. Şehremini

ve muavini de tabii âzâlarıdır. Meclisin her sene dördü kura ile yenilenir. Haftada iki gün toplanan meclis, bilhassa şehrin temizlik ve esnaf meselelerini müzakere eder. Esnaf şikâyetlerinde disiplin heyeti gibi mahkeme vazifesi yapar. Şehremânetinin maiyetinde mühendis ve kavaslar bulunur. Mühendis yol, kaldırım inşa ve tamirine, lağımların islahına bakar. Kavasların bir kısmı yazı işlerini yürütür, bir kısmı da bugünkü zabitanın işini yapar. Kavasları çok mutemed ve kefilli kişiler arasından belediye meclisi seçer.

Sultan Abdülmecid devrinde, 1857 senesinde Şehremâneti'ne bina ve kadaastro işlerinde yardımcı olmak üzere Beyoğlu'nda Paris modeli Altıncı Daire-yi Belediye kuruldu. Bu, bir pilot tatbikattı. Sonra Sultan Abdülaziz'in saltanatı devrinde, 1868'de bu daire numune alınarak İstanbul 14 belediye dairesine ayrıldı:

1- Yenikapı, Süleymaniye, Unkapanı; 2- Fatih; 3- Yedikule; 4- Eyüp; 5- Kasımpaşa; 6- Kurtuluş, Beyoğlu, Maçka; 7- Beşiktaş, Şişli; 8- Tarabya, İstinye; 9- Büyükdere, Sarıyer, Rumelifeneri; 10- Beykoz; 11- Çengelköy, Beylerbeyi; 12- Üsküdar; 13- Kadıköy, Erenköy, Bostancı; 14- Adalar. Şehremâneti Meclisi, şehremini riyasetinde hükümetçe seçilen ve maaş alan 6 âzâdan mürekkeptir. Bu meclis yolsuzluk sebebiyle belediye memurlarını muhakeme eder. Belediye vergilerine, istimlak bedellerine itirazlara, müteahhidlerle vâki ihtilaflara bakar; itfaiye işlerine nezaret eder.



19. yüzyıl İstanbul'undan bir sokak (üstte). William Page'in fırçasından Tophane Çeşmesi, 1829.



Her belediye dairesinin reisi ile bu dairelerden seçilmiş bir kişiden müteşekkil bir de Cemiyet-i Umumiye-yi Belediye vardır. Şehremini riyasetinde 6 ayda bir toplanır. Belediye bütçesini tedkik ve tasdik, belediye mevzuatının hazırlanması, yol, bahçe, meydan tanzimleri, bunun işidir.

Her belediye dairesinde en fazla 12 kişilik birer meclis-i belediye vardır. Bunun âzâlarını halk seçer. Şehremini, Meclis-i Vâlâ'nın tabii âzâsıdır. Her sene altısı değişen bu âzâlar maaş almaksızın fahri vazife yapar.

Sultan II. Abdülhamid zamanında, 1877'de *Vilâyât Belediye Kanunu* çıkarıldı. İstanbul 20 belediye dairesine ayrıldı: 1- Bayezid, 2- Sultanahmed, 3- Fatih, 4- Samatya, 5- Eyüp, 6- Beyoğlu, 7- Hasköy, 8- Beşiktaş, 9- Arnavutköy, 10- Yeniköy, 11- Tarabya, 12- Büyükdere, 13- Beykoz, 14- Anadoluhisarı, 15- Beylerbeyi, 16- Yenimahalle (Paşalimanı), 17- Üsküdar, 18- Kadıköy, 19- Adalar, 20- Bakırköy. Bu, bir belediyeler birliği idi.

Şehremâneti Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye devam ediyordu. Kanun, belediyelere, imar işlerini tanzim ve kontrol, nâfia (bayındırlık), tenvirat (aydınlattırma), tanzifat (temizlik), belediye mallarının idaresi, emlak tahriri (yazımı), nüfus sayımı, pazar ve esnaf kontrolü, hıfzıssıhha tedbirleri alma, mezbaha kurma, mektep açma, yangın söndürme, belediye vâridâtını tahsil etme vazifelerini yüklemişti.

1913'te Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi hakkında kanun-ı muvakkat çıkarıldı. Şehremâneti Meclisi'nin yerini Encümen-i Emânet aldı. İstanbul tek belediye dairesi içinde 9 şubeye ayrıldı. Belediye, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin programına uygun olarak merkezileştirildi. Eskiden her dairesinin ayrı hükmî şahsiyeti vardı. Böylece demokrasi cihetiyle belediyeçilik, Jön Türklerin istibdad diye andığı Sultan Hamid Cürhinden geriye götürülmüş, bu trend Cumhuriyet devrinde de devam etmiştir.

1930 tarihli Belediye Kanunu ile şehremininin ismi belediye reisi oldu. Reis, hükümet tarafından tayin ediliyordu. 1958'e kadar vali ve belediye reisi aynı kimse olduğu gibi, kaymakamlar da buldukları kazanın belediye reisi idi. Kanunda hükümete dilerse belediye reisliğini mahallin büyük mülki memuruna verme salahiyeti tanınmıştır. Taşrada ise böyle değildir. Burada halk encümeni seçer; encümen, kendi arasından reisi seçer. Belediye seçimleri çok daha hareketli ve patırtılı olur. Reis namzetlerinin işi, encümeni tavlamaaktır. Hatırlı ve güçlü kişiler olan âzâların gönlünü yapmak hem kolay, hem de zordur. Taşrada sıkı rekabete sebep olan belediye seçimleri 1963'te umumî reyeye bağlandı. Halk hem encümeni, hem de reisi seçmeye başladı. Belediye seçimlerinin eski havası kalmadı. 1984'te İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyesi kuruldu.