

## TÜRKİYE’DE MUHTARLIK TEŞKİLÂTİNİN KURULUŞU VE GELİŞİMİNE GENEL BİR BAKIŞ

*Ali AKYILDIZ\**

### ÖZET

*Bu makalede, II. Mahmud döneminde yeniçeri ocağının ortadan kaldırılmasından sonra, İstanbul’da öncelikle doğum, ölüm, göç, nakil ve sair nüfus hareketlerini kontrol altına alıp güvenliği sağlamak amacıyla matuf olarak kurulan muhtarlık teşkilâtının tarihî gelişimi ele alınacaktır. İlk olarak 1829 yılında İstanbul’da kurulan bu teşkilât, uygulamadan olumlu neticeler alınması üzerine 1833’ten itibaren taşraya da yaygınlaştırıldı; ancak taşrada tatbiki plânlı ve programlı olmaktan ziyade fiilî durumun bir neticesi olarak ortaya çıktı. Öncelikle Kastamonu’da kurulan muhtarlık kurumu, taşrada âyanlığın yerine ikame edildi. Gördüğü görevler zamanla merkezde gerçekleştirilen bürokratik reformlara ve bunların taşraya yaygınlaştırılmasına paralel olarak bir genişleme ve değişim gösterdi. Bu birim, Osmanlı Devleti’nin ortadan kalkmasından sonra özellikle Arap coğrafyasında bir müddet daha varlığını sürdürdü. Cumhuriyet döneminde ise gördüğü vazifeler bir ara belediyelere devredildiyse de, işlerin bu şekilde yürümediği ortaya çıkınca tekrar görevlere iade edildi.*

### *Anahtar Kelimeler*

*Muhtar, Muhtarlık, Kocabaşı, Köy/Mahalle İdaresi, Kâhya, Mürûr Tezkiresi.*

“...Muhtarlar, memurîn-i mülkiyyenin derece derece mes’ul oldukları icraatın âlât-ı mahsusası hükmünde bulunduklarından...”

(14 Mayıs 1867/2 Mayıs 1283, A. MKT. MHM., 382/43).

Muhtarlık teşkilâtının tarihî gelişimini incelemeye geçmeden önce “muhtar” sözcüğünün Osmanlı literatüründe kullanıldığı alanların tespit edilmesi gerekir; zira kelimenin muhtarlık kurumunu niteleyen mânası diğer anlamlarını gölgede bırakmıştır. Oysa aşağıda izah edileceği üzere bu kelime daha önce farklı durumları nitelemek üzere kullanılırdı.

---

\* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü / [akyildiz63@yahoo.com](mailto:akyildiz63@yahoo.com)

Sözcük olarak seçilmiş anlamına gelen muhtar terimi, Osmanlı Devleti'nde muhtarlık teşkilâtı kurulmadan önce mahalle, köy ve kasabanın önde gelen, güvenilir kişilerini de nitelerdi. Nitekim Adalar nâibinin 6 Mart 1827 (7 Şaban 1242) tarihli bir yazısında geçen “Kartal kazası dâhilinde ber-vech-i bâlâ kura ve kasabanın *muhtar* ve mutemedlerinden mestûrû'l-esâmi kimesneler” şeklindeki ibare,<sup>1</sup> bu kelimenin ilgili mahal- lin seçkinleri için kullanıldığını gösterir. Bu konudaki bir diğer örnek de, yeniçeriliğin kaldırıldığı yıllara kadar iner. Yeniçerilik ismiyle bu kurumu çağrıştıran yeniçeri zabıtlığı, serdarlık, yeniçeri yoldaşlığı gibi ibarelerin artık kullanılmaması gerektiğine dair bütün ülkeye gönderilen emri aldıklarını ve gereğini yerine getirdiklerini hükümete bildiren Kazabad kazası erkânı<sup>2</sup> ve yine muhtarlık teşkilâtının kurulmasından önceki döneme ait olan tarihsiz bir belgede, Kocaeli Sancağı'na bağlı kazaların önde gelenleri kendilerini *muhtar* kelimesiyle tanımlamışlardı.<sup>3</sup>

Bu terim, ayrıca esnaf<sup>4</sup> ve tüccar temsilcileri için de kullanılırdı. Avrupa, İran ve Hindistan'la ticaret yapan beratlı Hayriyye Tüccarları, İstanbul'da hükümet nezdinde kendilerini temsil etmek üzere aralarından iki kişiyi *tüccar muhtarı* olarak seçer ve bunlar suçları sabit olmadıkça azledilemezdi. Görevleri, Hayriyye Tüccarı arasına katılmak isteyen tüccarların, namuslu, dürüst, dindar ve doğru insanlar olup olmadıklarını araştırıp sonucu Hayriyye Tüccarı nazırına bildirmektir. Bu araştırmayı, kendileri gibi tüccarlar tarafından seçilen *tüccar şebenderi*yle birlikte yapar ve araştırmanın neticesinin olumlu olması durumunda ilgili tüccarın ismini, şöhretini ve memleketini gösterir mühürlü bir şahadetname hazırlayıp nazıra iletirlerdi. Nazırın arzı üzerine konuyu inceleyen hükümetin onayıyla beratı hazırlanan tüccar Hayriyye Tüccarı arasına kabul edilir ve hukukî prosedür tamamlanırdı.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), Hatt-ı Hümayun (HH), nr. 17923-A.

<sup>2</sup> 15 Temmuz 1826 (9 Zilhicce 1241), BOA, HH, nr. 17405-E.

<sup>3</sup> BOA, HH, nr. 28377.

<sup>4</sup> “Bundan akdem Enderun-i Hümayun'dan Etmekçiler Kethüdalılığıyla çerağ olan Mustafa Ağa vefat edip Habbazân esnafı *muhtarları ve kethüdaları olan Hacı Hasan Ağa*'dan hoşnut olduklarını ve onun kethüda nasbını istid'a eylediklerini... şöyle böyle oldu demeleri gibi bir gûna sekteden vikayeten *muhtarları olup hâlâ bi'l-vekâle kethüdaları olan* merkum Hacı Hasan'ın nasbı...” (BOA, HH, nr. 29886).

<sup>5</sup> “...ehl-i İslâm tüccarı beyninde ibtida cümleinin inzımam-ı rey ve intihabıyla Dersaadet'imde bir nefer şebender ve *iki nefer muhtar* nasb ve tayin olunup bunların bir gûna cürm ve kabahatleri tahakkuk etmedikçe azl ve tebdil olunmamak üzere

Bu terim ayrıca Osmanlı diplomatiğinde çoğu kere dış ve bazen de iç yazışmalarda elkap olarak kullanılırdı. Nitekim Osmanlı padişahlarının Erdel kralı,<sup>6</sup> İngiltere kraliçesi<sup>7</sup> ve Venedik hükümdarıyla<sup>8</sup> devlete tabi Eflak ve Boğdan voyvodalarına<sup>9</sup> gönderdikleri nâme-i hümayun ve fermanlarda da bu elkabı kullandığını görüyoruz. Öte yandan *Fatih Kanunnamesi*'ne göre Divan'dan defterdara yazılacak yazılarda kullanılacak olan elkabın birisi de “*muhtârü'l-küberâ ve'l-mefâhir*”di.<sup>10</sup> Görüldüğü üzere, muhtar terimi 1829'da kurulan söz konusu mülkî birime alem olmadan önce de Osmanlı literatüründe değişik durumları nitelemek amacıyla kullanılmaktaydı.

Mülkî bir birim olarak muhtarlık, Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasının ardından İstanbul'da sosyal yapıda meydana gelen sorunların çözülmesine ve güvenliğin sağlanmasına yardımcı olması amacıyla, bir ihtiyaç eseri olarak ortaya çıktı. Bilindiği gibi, yeniçeriler *kullukçu* veya *yasakçı* adıyla İstanbul'da ve taşrada mahalle ve semt güvenliğinin sağlanmasında önemli görevler üstlenirdi.<sup>11</sup> Yeniçeriliğin lağvıyla beraber söz konusu güvenliği temin eden birimler ortadan kalktığı gibi, İstanbul'un düzeni de kaosa dönüşmeye yüz tutmuştu. Zira Yeniçeri ve Bektaşî takibatı sosyal dengeleri bozduğu gibi, mahalle ve semtlere girip çıkan ve yerleşenlerin kontrolü de lâyıkiyle yerine getirilemedi. Bu ise, yeni sosyal sıkıntılara gebe bir ortam anlamını taşıyordu. II. Mahmud bu duruma bir çare olmak üzere

---

memuriyetlerini havi yedlerine başkaca emr-i âlî i'ta olunarak badehu sair yedleriyle berat-ı âlî istid'a edenlerin hâl ve keyfiyetleri evvel emirde onların marifetleriyle bi't-taharri fi nefsi'l-emr ehl-i ırz ve dindar ve beyne't-tüccar istikametle mücerrebü'l-etvâr olduğunu ihbar ve şahadet eyledikleri surette isim ve şöhet ve mahal ve memleket tasrihiyle verecekleri memhur şahadet-nameleri ve nazırlarının arzıyla ticaret-i mezkûreye mezuniyetlerini müş'ir yedlerine zikri âtî ticaret şerâiti derciyle berevât ve ikişer nefer hizmetkârlarına dahi başka başka evâmir-i şerîfem verilmesi ...” (3-11 Temmuz 1829/Evâil-i Muharrem 1245, İstanbul Müftülüğü Şer'îye Sicilleri Arşivi, İstanbul Kadılığ Mahkemesi, nr. 188, vr. 1a-7b).

<sup>6</sup> “muhtârü'l-küberâi'l-fihâm fi milleti'l-Mesihîyye” (Mübahat S. Kütükoğlu, “Elkab”, *TDV İslâm Ansiklopedisi*, İstanbul 1995, XIII, 52).

<sup>7</sup> “muhtârü'l-muvakkırâti'l-Mesihîyye” (M. S. Kütükoğlu, *a.g.m.*, s. 52).

<sup>8</sup> “muhtarü'l-asl ve'n-nâdûs Venedik padişahı” (M. S. Kütükoğlu, *a.g.m.*, s. 53).

<sup>9</sup> Eflâk ve Boğdan voyvodalarına padişahın gönderdiği fermanlarda şu elkap kullanılmaktaydı: “muhtârü'l-küberâi't-tâifeti'n-Nasraniyye Eflak/Boğdan Voyvodası...” (M. S. Kütükoğlu, *a.g.m.*, s. 52).

<sup>10</sup> M. S. Kütükoğlu, *a.g.m.*, s. 51.

<sup>11</sup> Mücteba İlgürel, “Yeniçeriler”, *İslâm Ansiklopedisi*, İstanbul 1986, XIII, 388.

mahallelerde oturanlarla medrese ve hanlarda bulunanları tespit edip İstanbul'un sakinlerini kayıt altına almak amacıyla nüfus sayımına başladı. Ancak 1829 Edirne Anlaşması'yla sonuçlanan Osmanlı-Rus Savaşı ve iç karışıklıklar yüzünden bir ara inkıta uğrayan nüfus sayımı ancak 1831 yılında tamamlanabildi. Gerekçesi İstanbul'daki nüfus hareketlerini denetim altına alarak güvenliği sağlamaktı. Muhtarlık kurumu da bu güvenliği ve düzeni sağlama çabalarının ürünü olarak ortaya çıktı.

II. Mahmud, bu teşkilâtı ilk olarak 1829'da İstanbul ve Bilâd-ı Selâse'de (Üsküdar, Galata ve Eyüp) uyguladı. Amacı, yukarıda da izah edildiği gibi, İstanbul'a göçü kontrol etmek ve mahallelere giriş çıkışları denetim altına alarak emniyeti sağlamaktı. Muhtar sözcüğü her ne kadar seçilen kişi anlamında kullanılıyorsa da, aşağıda geniş şekilde tartışılacağı üzere, ilk muhtarlar atama yoluyla işbaşına getirildi.<sup>12</sup>

Muhtarlık teşkilâtının taşraya yaygınlaştırılması düşünülecek oluşturulmuş plânlı bir süreç değildi. Bu, biraz da olayların akışına göre kendiliğinden ortaya çıktı ve İstanbul dışında ilk olarak 1833'te Kastamonu'da kuruldu. Süreç şu şekilde gelişti: Kastamonu Sancağı'na bağlı Taşköprü'de âyan olan Hacı Ömer halka kötü davranır ve ahaliden fazla vergi toplar. Halk bunun üzerine mütesellim Dede Mustafa Ağa'ya gidip şikâyetçi olur ve âyanın muhasebesinin görülmesini ister. Mustafa Ağa'nın tahkikat için kendisini davet etmesi üzerine isyan eden Hacı Ömer neticede öldürülür. Mustafa Ağa, bunun üzerine onun yerine yeni âyan seçtirmeyip İstanbul'da tatbik edilegelen muhtarlık usûlünü Kastamonu Sancağı'nın merkezinde uygular ve her mahallede halk nezdinde saygınlığı olan, tecrübeli, namuslu, becerikli ve işbilir kimselerden seçtiği iki kişiyi *muhtar-ı evvel* ve *muhtar-ı sâni* ünvanlarıyla muhtar olarak tayin eder; uygulamadan çok memnun olan yörenin ileri gelenleri duydukları memnuniyeti düzenledikleri 67 imzalı ortak bir dilekçeyle (*mahzar*) hükümete bildirir. Mustafa Ağa ayrıca mahalle ileri gelenlerini birbirlerine, muhtarları mahalle sâkinlerine ve mahalle imamlarını da muhtarlara kefil eder ve bu durumu kaydettiği defterleri İstanbul'a gönderir. Bu kefalet uygulamasıyla, imamlar, muhtar da dahil mahalle halkının tamamına kefil olmuş oluyor<sup>13</sup> ve taraflardan birinin yapacağı bir yolsuzluğa karşı kendi

<sup>12</sup> Ahmed Lütfi Efendi, *Tarih*, İstanbul 1291, II, 173.

<sup>13</sup> BOA, HH, nr. 24029, A-B; 20 Aralık 1833 (7 Şaban 1249), *Takvim-i Vekayi*, nr. 73, s. 2-3. Mustafa Ağa, bu teşkilâtın sancağa bağlı olan Boyabad, Taşköprü, Sinop ve diğer kazalarda da uygulanacağını İstanbul'a bildirdi (BOA, HH, nr. 24029-H). Halk ve

aralarında otokontrolün kurulması amaçlanıyordu. Görüldüğü gibi, bu sistem II. Mahmud'un kaldırmak ve nüfuzunu yok etmek istediği âyanlığın yerine ikame edilmişti.

Kastamonu'daki uygulamayı ve halkın bundan memnun olduğunu haber alan II. Mahmud, bu teşkilâtın diğer bölgelere de yaygınlaştırılması için ülkenin her tarafına emirler gönderdi.<sup>14</sup> Bunun üzerine muhtarlık 1833 yılından itibaren Ankara,<sup>15</sup> Sivas<sup>16</sup>, Aydın<sup>17</sup> ve Bursa<sup>18</sup> gibi Anadolu şehirlerinde kurulmaya ve ülkenin diğer yöreleriyle Rumeli'ne<sup>19</sup> doğru yaygınlaştırılmaya başlandı. Muhtarlık teşkilâtı oluşturulurken, taşradaki mahalle yapılanması da bu vesile ile yeniden gözden geçirilerek küçük ve birkaç haneden oluşan mahalleler birleştirildi ve mahalle sayısı azaltıldı.<sup>20</sup>

---

mahallî yöneticiler Dede Mustafa Ağa'dan o kadar memnundu ki, Kastamonu Kadısı Mehmed İzzeddin Efendi, Mustafa Ağa'nın görev süresinin uzatılmasından dolayı hükümete bir teşekkür mektubu yazmıştı (BOA, HH, nr. 24029-C).

<sup>14</sup> 5 Zilhicce 1249, *Takvim-i Vekayi*, nr. 81, s. 2-3. Sultan II. Mahmud, teşkilâtın Kastamonu'da uygulanmasından duyduğu memnuniyeti ve sistemin tüm ülkeye yaygınlaştırılması isteğini şu cümlelerle ifade ediyordu: "mütesellim-i mûmâileyhin bu vechile vâki olan hüsn-i hidmeti mücib-i mahzûziyyet-i âlî-i hazret-i zillullahi buyurulmuş ve iş'ar buyurulduğu üzere lâzım gelen mühürlerin hakkiyle irsali ve cevap-name-i sâmi-i mezkûrün ol-vechile tahriri hususlarına irade-i seniyye-i şâhâne taallük edip mamafih devletlü serasker paşa hazretleriyle bi'l-müzakere bu usûlün sırasıyla sair kaza ve kasabat ve kurada dahi icra ve tesis ve tahkimi muktezâ-yı emr ü ferman-ı mülûkânedden bulunmuş ve evrak-ı mezkûre leffen iade kılınmış olmağla..." (BOA, HH, nr. 24029).

<sup>15</sup> BOA, HH, nr. 19281-C.

<sup>16</sup> BOA, HH, nr. 19281-B; nr. 22313-H. Sivas'ta muhtarlığın kurulması ve muhtarların listesi için ayrıca bkz. Galip Eken, "Sivas Eyaletinde Muhtarlığın Tesisi ve Muhtarların Kimliğine Dair", *Türk Yurdu*, XIX-XX/148-149, Aralık 1999-Ocak 2000, s. 518-525.

<sup>17</sup> BOA, HH, nr. 19281-A.

<sup>18</sup> 5 Nisan 1834 (25 Zilkade 1249), BOA, HH, nr. 27865-A.

<sup>19</sup> Silistre eyaletine bağlı müslüman köylere muhtarlar ve gayrimüslim köylere de kâhyalar atanmış ve gerekli mühürlerinin tanzim edilip gönderilmesi için muhtarların ve kâhyaların isimlerinin yazılı olduğu defterler İstanbul'a gönderilmiş; ancak bu defterin kaybolması üzerine yenisi düzenlenerek tekrar merkeze iletilmişti (3 Nisan 1836/16 Zilhicce 1251, BOA, HH, nr. 24235, A). Ayrıca bu sistem İnoz ve Evreşe (26 Ekim 1835/4 Receb 1251, HH, nr. 24234, A) ile Firecik ve Kızanlık'ta da uygulandı ve muhtarların isimlerinin yazılı olduğu defterler İstanbul'a gönderildi (8 Şubat 1836/20 Şevval 1251, BOA, HH, nr. 29521, A). Bu konuda örnekler çoğaltılabilir.

<sup>20</sup> Meselâ 1834 öncesinde, yani muhtarlık teşkilâtı kurulmadan önce Divriği'de 50'nin üzerinde mahalle mevcut iken, muhtarlığın tesisıyla beraber bu sayı 28'e indirildi. Tokat'ta da benzer bir uygulama yapıldı (Musa Çadırcı, "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", *TTK Belleten*, XXXIV/135, (1970), s. 518-519).

Muhtarlar, 1830-31 nüfus sayımının ardından sancaklarda teşkil edilen defter nazırlıklarına ve nazırlıklar da İstanbul'da kurulan Ceride Nezareti'ne bağlıydı. Ancak idarî açıdan denetimleri nezarete değil, sancak mütesellimlerine aitti. Muhtardan şikâyetçi olan mahalle halkı, ileri gelenleri veya imamları vasıtasıyla onu mütesellime şikâyet edebilirdi.

Muhtar belirlendikten sonra prosedür şu şekilde işledi: seçilen muhtarların isimleri kadı tarafından deftere kaydedilir; bu defterler önce defter nazırına ve oradan da İstanbul'daki Ceride Nezareti'ne gönderilir; isimler padişahın onayından geçip Darphane'de adlarına mühürler kazdırıldıktan sonra mühürler muhtarlara iletilir ve süreç tamamlanırdı. Muhtarın mühürünü kaybetmesi köy veya mahallede işleri aksattığı gibi, yenisinin hazırlanması da o dönemin şartlarında yerine göre bir kaç ay alabiliyordu. Öte yandan bu durumda muhtar, ancak mühürün zâyi şeklini delilleriyle kadıya açıklayıp ondan ilâm aldıktan sonra yenisinin hazırlanması için tekrar İstanbul'a müracaat edebilirdi. Bundan dolayı mühürlerine dikkat etmeleri muhtarlara sıkı sıkıya tenbih edildi (18 Ekim 1836/7 Receb 1252).<sup>21</sup> Ölen veya görevden alınan muhtarın mühürüyle muhtarlık tezkirelerinin ilgili kazanın defter nazırına teslim edilmesi nizamı gereğiydi.<sup>22</sup>

Burada muhtarlığın kuruluşuyla ilgili önemli bir problemin tartışılması ve çözüme kavuşturulması gerekmektedir ki, sorun, bazı araştırmacıların muhtarların halkın oyuyla seçilerek işbaşına getirildiği yönündeki iddialarıdır. Muhtarlık hakkında müstakil bir makale yazan Musa Çadırcı, bu konuyu, "her mahallede halkın takdirini kazanmış, iş beceren ve söz söyleyebilen kimselerden seçim yolu ile muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sâni adı ile iki muhtar seçtirmiştir" şeklinde ifade eder; ayrıca kaynak göstermeksizin bu seçimin "ittifak-ı ârâ",<sup>23</sup> yani oy birliğiyle yapıldığını belirtir. Oysa bu iddiayı doğrulayacak verilere sahip değiliz. Muhtarların halkın seçimiyle iş başına getirildiği iddiası, muhtemelen ilgili metinlerde geçen "bi'l-intihab" ibaresinin yanlış yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim Dede Mustafa Ağa'nın merkeze gönderdiği yazıda bu husus, "nefs-i Kastamonu'nun her bir mahallesine mücerrebü'l-etvâr kimesneler-

<sup>21</sup> M. Çadırcı, *a.g.m.*, s. 413-415.

<sup>22</sup> 21 Nisan 1835 (22 Zilhicce 1250), BOA, Cevdet, Dahiliye, nr. 5396.

<sup>23</sup> M. Çadırcı, *a.g.m.*, s. 410-413.

den *bi'l-intihab* muhtar-ı evvel ve sâni nâmıyla ikişer muhtar *nasb ve tayin ... ile...*<sup>24</sup> şeklinde geçer.

Halbuki bu ibarelerden ve burada geçen “bi'l-intihab” kelimesinden Mustafa Ağa'nın muhtarları seçtiği değil, güvenilir kişiler arasından kendisinin seçtiği sonucu çıkar. Öte yandan M. Çadircı'nın makalesini dayandırdığı ve transkripsiyon metinlerini verdiği belgelerde de böyle bir seçimin yapıldığına dair her hangi bir işaret ve ima yoktur. Ankara Şer'iyeye Sicillinden aldığı 14 Mart 1834 (3 Zilkade 1249) tarihli belgede bu husus “kazalar mahallâtının beherine ehli ırz ve mücerrebü'l-etvâr kimesnelere evvel ve sâni itibariyle Asitane-i saadet usulünce ikişer muhtar *nasb ve zikr* olduğu veçhile her biri küfelâya rabt olunarak” ve yine ek olarak verdiği 3 numaralı belgede geçen “her bir mahallât ve kuraya mücerreb-ülevtar kimesnelere evvel ve sani itibariyle ikişer muhtar *nasb ve tayin olunarak*”<sup>25</sup> şeklindeki ifadeler de bizim kanaatimizi desteklemekte ve muhtarların “nasb ve tayin” olduğuna işaret etmektedir. Bu, en azından teşkilâtın kuruluş yılları için geçerli olan bir tespittir. Ancak şunu da belirtmekte yarar vardır ki, muhtarlar nasb ve tayin edilirken veya görevden alınırken, ilgili mahalle veya köyün halkının tercih ve yönelimlerinin de göz önünde bulundurulduğu ihtimali dikkatten uzak tutulmamalıdır. Nitekim bu yöndeki bir işarete teşkilâtın Tokat'ta kurulması sürecinde rastlıyoruz. Burada muhtarlar görevden alınırken veya boşalan yere yenisi tayin edilirken “ahali-yi mahallenin iltiması” göz ardı edilmemişti.<sup>26</sup>

Muhtarların vazife ve sorumluluklarına gelince: mahalle veya köyde güvenliği sağlamak ve verginin tevzi ve toplanmasına yardımcı olmak muhtarların başlıca görevleriydi. Âsayişin temini, mahalleye gelip gidenleri denetim altında tutmakla mümkündü. Bu yüzden muhtarlar, gelenlerin dahilî pasaportlarını (*mürûr tezkiresi*) kontrol eder; tezkiresizleri veya tezkiresi kurallara uygun olmayanları geri gönderir; kanunlara uygun olarak yerleşmek isteyenlere yer gösterir; yeni gelene kefil bulur veya bizzat kefil olur; ismini mahalle defteriyle nüfus defterine kaydedip kendisine

<sup>24</sup> BOA, HH, nr. 24029-H. Çadircı'nın neşrettiği Ek 1'deki belgede de hemen hemen aynı ifadeler mevcuttur (*a.g.m.*, s. 416). Yine başka bir belgede de bu konu, “medine-i Kastamonu mahallâtına *bi'l-intihab* evvel ve sâni nâmıyla ikişer muhtar nasb ve tayin olduğu...” şeklinde geçer (1 Mart 1834/19 Şevval 1249, BOA, HH, nr. 24029-D).

<sup>25</sup> M. Çadircı, *a.g.m.*, s. 417-418.

<sup>26</sup> G. Eken, *a.g.m.*, s. 519-520.

bir kefaletname verir ve durumu defter nazırına iletir; doğan, ölen, başka yere göç eden veya gelenlerin kayıtlarını tutup günü gününe defter nazırına bildirir; ayrıca mahallenin gelir ve giderlerini bir deftere kaydederdi. En önemli vazifelerinden biri de, başka yere gitmek isteyenlere mahkemenin verdiği mürûr tezkirelerine temel teşkil etmek üzere şahsın eşkâlini, ana-baba adını, gitmek istediği yeri ve orada kalacağı süreyi belirtir bir “mühürlü pusula” vermektir. Mahkeme mürûr tezkiresini hazırlarken ayrıca defter nazırının da görüşünü alırdı. Bütün bu hususlar dikkate alındığında muhtarların görevinin kısaca, halkla hükümet arasındaki münasebetlerde aracı bir rol üstlenmek olduğu ifade edilebilir. Bu yüzden muhtarların güzel konuşan, çevresinde hatırı sayılır ve dürüst kişiler arasından seçilmesine özen gösterilirdi.<sup>27</sup>

Muhtarlık, Müslüman köy ve mahallelerinde kurulmuştu. Gayrimüslimlerin yaşadığı yerlere ise, muhtarların gördüğü vazifeleri yerine getirmek üzere “bî-garaz olup mürtekip makulesinden olmayan” kişilerden *kâhyalar* atandı.<sup>28</sup> Her ne kadar *kâhyaların* atanmadığı ve gayrimüslim köy ve mahallelerinin eskiden olduğu gibi kocabaşılardan idare edildiği şeklinde iddialar varsa da,<sup>29</sup> belgeler, bunun aksini ve *kâhyaların* kısa bir dönem için de olsa atanmış olduğunu göstermektedir.<sup>30</sup> *Kâhyaların* kural-

<sup>27</sup> M. Çadircı, *a.g.m.*, s. 413-414. Özellikle muhtarın mühürlü pusulası ve defter nazırının oluru olmaksızın mahkemelerin mürûr tezkiresi vermemesi taşra yöneticilerine sıkı sıkıya tenbih edildi (21 Nisan 1835/22 Zilhicce 1250, BOA, Cevdet, Dahiliye, nr. 5396).

<sup>28</sup> BOA, HH, nr. 19258-C.

<sup>29</sup> “Reâya mahallelerinden *kâhya* ve muhtar namıyla yine ikişer kişinin intihap olduğu iddiası doğru değildir. Eskiden beri olduğu gibi bu devirde de reâya mahalleleri Kocabaşılardan idare edilmiştir. Yeniden *kâhya* ve muhtar seçilmemiştir” (M. Çadircı, *a.g.m.*, s. 411). Çadircı, burada sadece gayrimüslim mahallelerine muhtar atanmadığı konusunda haklıdır. Bu, aşağıda da ifade edileceği gibi, çok daha sonraları gerçekleşecek ve kocabaşılıklar ve muhtarlıklar muhtarlığa dönüştürülecektir.

Konuyu ele alan diğer bir araştırmacı olan İlber Ortaylı da, Çadircı’nın kanaatini paylaşır ve II. Mahmud döneminde gayrimüslimlerin oturduğu mahalle ve köylerde idari açıdan her hangi bir değişiklik yapılmadığını ve eskiden olduğu gibi papaz ve kocabaşılardan bu görevi sürdürdüğünü belirtir (*Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara 2000, s. 109).

<sup>30</sup> 21 Nisan 1835 (22 Zilhicce 1250), Cevdet, Dahiliye, nr. 5396. “Kızanlık ve Gelibolu’ya tâbi Ferecik kazalarında dahi muhtarlar ve reaya üzerlerine *kâhyalar* nasb ve tayin kılındığını mübeyyin kazaeyn-i mezbureyn taraflarından vurûd eden ilâm ve defterlerin hülâsası...” (BOA, HH, nr. 29521). Aynı belgenin ekinde geçen “Ferecik kazasının mahallât ve kurası muhtarlarıyla reaya kocabaşılarının muhtarlık mühürleri



lara aykırı olarak bazı yolsuz işlere sapmaları neticesinde, hükümet, kendi cemaatleri arasında meydana gelen olumsuzlukları önlemeleri için Hahambaşını ve Patrikleri uyardı. Yaptıkları uygunsuzluklar arasında, kurallara aykırı olarak kayıtsız insanları mahallelerde barındırmak, bunları ve ölen veya firar edenleri yetkili mercilere bildirmemek, mahallede mevcut erkek nüfusun yaşlarını küçük gösterip hükümeti yanıltmak, sayılabilir. Bu yüzden söz konusu emirle, kâhyaların mahalle kayıtlarını tashih etmeleri ve kendilerinin ve Hahambaşı veya Patriklerinin mühürlerini taşıyan nüfus vukuat defterleriyle ölenlerin cizye evrakını her ayın birinde yetkili makamlara göndermeleri istendi. Eğer ölenlerin içinde eshama tasarruf eden veya çocuksuz vefat edip evi, yalısı, arsa veya dükkânı olanlar varsa, bu gibi şahısların isimlerinin üzerine söz konusu durumu belirtir bir açıklamanın yapılması ve bu kurallara uygun davranmayanların cezalandırılması öngörülüyordu.<sup>31</sup>

Bu olayın da gösterdiği gibi, sistemin uygulanması sanıldığı kadar kolay olmadı; muhtemelen eski idarecilerin ayak diremesi sonucu gayrimüslim mahalle/köyleri eskiden olduğu gibi kocabaşılar tarafından yönetilmeye devam etti ve hayli uzun sayılabilecek bir süre sonra, 1860'ta, Rumeli'de bulunan muhbir ve kocabaşılıklar muhtarlığa dönüştürüldü.<sup>32</sup>

---

olmadığından..." şeklindeki ifade kâhya kelimesinin tam yerleşmemiş olduğunu ve her ne kadar yeni bir düzenleme yapıldıysa da, kocabaşı teriminin kullanılmaya devam ettiğini gösterir (8 Şubat 1836/20 Şevval 1251, BOA, HH, nr. 29521, A). "Silistre eyaletinin havi olduğu kazalarda olan ehl-i İslâm'a muhtarlar ve *reyaya kâhyalar nasb ve tayin olunmuş* ve icab eden mühürleri hakk ve irsali zımında esamî ve şöhretlerini mübeyyin defâtiri mukaddema gönderilmiş ise de zâyi olmuş olduğundan bu defa müceddeden iktiza eden defterler tanzim ve takdim olunmuş olduğu..." (3 Nisan 1836/16 Zilhicce 1251, BOA, HH, nr. 24235, A).

<sup>31</sup> Başvurulan diğer bir yolsuz uygulama da, kâhyaların, ticaret veya bir iş takibi amacıyla taşradan İstanbul'a gelen bazı şahısları koruma altına alarak ve "mürûr tezkiresini zâyi etmiştir" diye gerçeğe aykırı ilmuhaberler düzenleyerek bu gibi şahısların İstanbul'da iskânlarını sağlamalarıydı.

Yeni sisteme göre gayrimüslim mahallelerinde düzen şu şekilde sağlanacaktı: Patrikler ve Hahambaşı, İstanbul'a gelip gitme veya bir mahalleden diğerine taşınma veya doğum ve ölüm gibi nüfus hareketlerini İstanbul'da İstanbul mahkemesine, Bilâd-ı Selâse'de (Üsküdar, Galata ve Eyüp) ilgili mahkeme memurlarına ve Seraskerliğin sorumlu olduğu alanda ise mahalle odalarına her ay bildirecekti. Bu vukuat cetvellerinin icmalleri her ayın birinci günü İstanbul mahkemesine kaydedildikten sonra Seraskerliğe gönderilecek ve buradan da bir jurnalle padişaha iletilecekti (BOA, HH, nr. 19258-C).

<sup>32</sup> "Maliye Nezaret-i Celilesine,

Kuruluş yılları ve ilk dönemler için muhtarların kaç yıllığına göreve getirildikleri, yani görev sürelerinin ne olduğu konusu açık değildir. İncelediğimiz belgelerde bu hususla ilgili her hangi bir ipucuna rastlayamadık. Ancak altı seneye varan uzun süreler görev yapan muhtarların mevcudiyeti ve yeni muhtar tespitinde görevden almanın önemli bir yer tutması gibi veriler, haklarında şikâyet olmadığı ve mahallî yöneticilerle halk kendilerinden memnun olduğu sürece muhtarların görevde kaldıkları yönündeki ihtimali güçlendiriyor.<sup>33</sup> Görev süreleri konusunda tespit edilebilen ilk kanunî düzenleme, aşağıda izah edileceği gibi, 1864 Vilâyet Nizamnamesi olup bu nizamnameyle muhtarların görev süreleri bir yıl olarak belirlendi.

Muhtar ve kocabaşların gördükleri hizmetlerin karşılığı olarak bazı muafiyetleri vardı. Nitekim 22 Eylül 1840 tarihli bir belgeden, muhtar ve kocabaşların Tanzimat'a kadar vergiden muaf tutuldukları anlaşılıyor. Tanzimat'tan sonra diğer pek çok muafiyet kaldırıldığı gibi, muhassıllık sisteminin tesisiyle birlikte muhtar ve kocabaşlara da vergi verme mecburiyeti getirildi; buna mukabil, köylerinin büyüklüğüne göre, kendilerine senelik 30 ilâ azamî 1.000 kuruş arasında değişen oranlarda maaşlar bağlanması kararlaştırıldı.<sup>34</sup> Ancak maaş kararı bazı yörelerde kısa süreli de olsa uygulandıysa da,<sup>35</sup> bütçeye getirdiği muazzam yük gerekçe gösterilerek fazla sürdürülemedi. Bunun en önemli nedeni, muhassıllık

---

Müfâd-ı iş'ar-ı devletleri mâlûm-ı senâverî olmuştur. Rumeli tarafında umumen muhbir ve kocabaşlığın muhtarlık nâmına tahvili muktezâ-yı irade-i seniyyeden olmasıyla bu istenilen mühürlerin gönderilmesiyle beraber sâir mahallerden dahi defterleri celbolunarak lüzum görünecek mühürleri imâl ve hakk [ettirilmek] iktizayı hâl ve maslahattan bulunmuş olmağla..." (29 Ekim 1860/13 Rebiülâhîr 1277, BOA, Sadaret Mektubî Kalemi, Nezaret ve Devair [A. MKT. NZD], 328/98). Kocabaşlık hakkında ayrıca bkz. Özcan Mert, "XVIII. ve XIX. Yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu'nda Kocabaşlık Deyimi, Seçimleri ve Kocabaşlık İddiaları", *Prof. Dr. Hakkı Dursun Yıldız Armağanı*, İstanbul 1995, s. 401-407.

<sup>33</sup> Muhtarların görev süreleriyle ilgili bir kaç örnek için bkz. G. Eken, *a.g.m.*, s. 520-521.

<sup>34</sup> "...taşra karyeler muhtar ve kocabaşları bundan böyle Tanzimat-ı hayriyye iktizasınınca sair ahâlî misillü vergi verecekleri...". Tahsis edilmesi düşünülen maaş oranları şu şekildeydi: 40-50 haneli köylerin muhtar veya kocabaşısına senelik 60-70 kuruştan 100-150 kuruşa kadar; 200-300 haneli köylerinkine derece derece ennihayet 500 ve 800'den çok hanesi olan köylerinkine de 500 ile nihayet 1.000 kuruş. Bu maaşlar muhassıllık gelirlerinden ödenecekti (22 Eylül 1840/25 Receb 1256, BOA, Cevdet, Dahiliye, nr. 2196).

<sup>35</sup> Ayla Efe, *Muhassıllık Teşkilatı*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi, Eskişehir 2002, s. 91, 131.

malından muhtarlara tahsis edilecek maaşları belirleme yetkisinin muhassıllara bırakılmasıydı. Hâl böyle olunca bazı muhassıllar bu konuda aşırıya kaçarak yüksek maaşlar tahsis etmiş ve bu da bütçenin imkânlarını aşmıştı. Bu konuda yaptıkları diğer bir fâhiş uygulama da, muhassılların şehir ve kasaba merkezlerindeki mahalle muhtarlarıyla köylerin muhtar-ı sânilerine varıncaya kadar hepsine maaş bağlamalarıydı. Oysa kararda böyle bir hüküm yoktu ve sadece köylerin muhtar-ı evvel ve kocabaşlarına maaş bağlanmasını âmirdi. Bunun da gerekçesi, söz konusu görevlilerin, köyü ilgilendiren işler için zaman zaman uzak yerlere gitmek ve bazı harcamalar yapmak zorunda kalmaları olup bu giderleri karşılayabilmek için kendilerine senelik bir maaş bağlanması düşünölmüştü.<sup>36</sup> Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, bu tasarı kısmen ve kısa süreli uygulandıysa da sürdürülemedi.

Tanzimat'ın yeniliklerinden birisi de memurlara işe başlariken yemin etme zorunluluğu getirilmesiydi. Nitekim Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilânından bir kaç gün sonra bu yönde bir karar alındı. Meclis-i Vâlâ, bu karardan yaklaşık on yıl sonra mülkiye, ilmiye ve askeriye memurları için ayrı ayrı yemin metinleri oluşturdu. Bunlardan konumuzu ilgilendiren Mülkiye memurlarının edecekleri yeminin metni şu şekildeydi: "Pâdişahıma ve devlet-i aliyyelerine sadâkatten ayrılmayacağıma ve her nasıl nâm ve te'vil ile olur ise olsun rüşvet almayacağıma ve pâdişahımın ruhsat-ı seniyyesiyle kabulü mücâz olan hedâyâ-yı resmiyyeden başka memnû' olan hediyeyi kabul etmeyeceğime ve emvâl-ı mîriyyeyi irtikâb ve telef etmeyip ve hiç kimseye ettirmeyeceğime ve lüzum-ı hakikîsi tebeyyün etmedikçe hazine-i mîriyyeye masarîf vukuunu tecviz eylemeyeceğime ve icab-ı sa-

<sup>36</sup> Muhassıllar maaş kararını biraz yanlış değerlendirip muhtar ve kocabaşların önemli bir bölümüne senelik 500, 750 ve 1.000'er kuruş maaşlar bağladılar; ayrıca muhtar-ı sânilere de maaş tahsis ettiler. Böyle olunca da bütçeyi ağır bir yükün altına soktular ve muhassıllık gelirleri neredeyse söz konusu maaşlara yetmez hale geldi. Zira bu hesaba göre söz konusu maaşların toplamının 50-60.000 liraya (10.000-12.000 kese) ulaşacağı tahmin ediliyordu. Bazı muhassıllar ise maaş tahsisinde daha makul davranmışlardı. Bunun üzerine aşırı maaş tahsis edenlerin kararlarını gözden geçirmeleri ve maaş oranlarını yeniden düzenlemeleri istendi. Ayrıca daha önce maaş kapsamı dışında bırakılan 40-50'den daha aşağı sayıda haneye sahip olan küçük köy ve mahallelerin muhtar ve kocabaşlarına da yıllık 30-40'ar kuruş maaş bağlanarak gönüllülerinin alınması tasarlandı (22 Eylül 1840/25 Receb 1256, BOA, Cevdet, Dahiliye, nr. 2196). Bu kararın üzerinden bir yıl geçmesine rağmen aynı mealde başka bir emrin yazılmış olması bu konuda fazla bir ilerleme olmadığını göstermektedir (27 Eylül 1841/11 Şaban 1257, BOA, Cevdet, Dahiliye, nr. 12783).

hihi olmadıkça mücerred riayet-i hâtıra mebnî memur istihdamına lüzum göstermeyeceğime". Sultan Abdülmecid, memurlara ve devlet adamlarına örnek olması için ilk önce kendisi Kur'an-ı Kerim üzerine yemin etti (11 Aralık 1849/25 Muharrem 1266).<sup>37</sup> Bu karar taşra memurları için de geçerliydi. Ancak muhtarlar yemin etme zorunluluğunun getirilmesi bu düzenlemeden yaklaşık iki sene sonraya tekabül eder. Nitekim 28 Aralık 1851 (4 Rebiülevvel 1268) tarihinde taşraya gönderilen bir emirle, muhtarlar da söz konusu karar kapsamına alındı.<sup>38</sup>

Osmanlı taşra yönetiminde dönüm noktalarından birini teşkil eden 1864 Vilâyet Nizamnamesi, taşradaki en küçük mülkî birim olan köy ve mahalle idaresi üzerinde de bazı radikal değişikliklere yol açtı. Nitekim ihtiyar meclisi, köy/mahalle idaresindeki yerini ilk defa bu düzenlemeyle aldı. Nizamname, müslim ve gayrimüslimlerin beraberce yaşadığı köylerde, her cemaatin kendi muhtarını ve ihtiyar heyetini seçmesini öngörüyordu. İmamlar ve gayrimüslimlerin ruhanî liderleri kendi ihtiyar heyetlerinin doğal üyesi olup meclisin üye sayısı 3 ila 12 arasında değişebilirdi. Meclisin görevi, cemaat üyeleri arasındaki ufak tefek anlaşmazlıkları çözmek, cemaatlerine düşen vergiyi kişilere paylaştırıp toplanmasına ve köyün temizliğine nezaret etmek, muhtarı denetlemek ve gerekirse kaymakama şikâyet edip azlini istemektir. Farklı cemaatlere mensup kişiler arasında çıkan anlaşmazlıkların veya köyün altyapı sorunlarının, iki tarafın meclislerinden müteşekkil karma bir meclis (6-10 kişi) vasıtasıyla barışçı yoldan çözülmesi öngörülüyordu. İki tarafın eşit üyeyle temsil edileceği bu meclise muhtarların en yaşlısının başkanlık etmesi; bir köydeki bir cemaatin hane sayısı eğer yirminin altında ise bu cemaatin tek muhtarının olması; seçilen muhtarların isimlerinin kaza kaymakamına bildirilip onun onayıyla atanması; ayrıca muhtarlar görevlerini belirtir bir talimatın verilmesi ve mensup olduğu cemaatinin malî konularda muhtarlarına kefil olması, nizamnamenin hükümleri cümlesindedir. Bu ifadelerden Osmanlı yönetiminin bu yeni nizamnameyle köyleri cemaat esasına göre teşkilâtlandırdığı anlaşılmaktadır.

Vergi toplanması, beledi hizmetler, çeşme, okul ve mabetlerin bakım ve onarımı, bekçi ve korucu gibi köyü korumakla görevli kişilerin idaresi,

<sup>37</sup> Geniş bilgi için bkz. Ali Akyıldız, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform*, Eren Yayınevi, İstanbul 1993, s. 58.

<sup>38</sup> 14 Ocak 1852 (21 Rebiülevvel 1268), BOA, Sadaret Mektubî Kalemi, Umum Vilâyât (A. MKT. UM), 91/63.

devletin resmî tebliğlerinin halka duyurulması, nüfus kayıtlarının tutulması ve veraset davalarında mahkemelere yardımcı olunması muhtarların göreviydi. Daha açık ve özlü bir ifadeyle muhtarlar köylerde “hükümetin vâsıta-i icraiyyesi” idi.<sup>39</sup> Bu görevlerden özellikle verginin toplanması hususunda muhtar ve kocabaşların zaman zaman yolsuzluklara saptığı görülüyor. Yolsuzluk konusunda yapılan başlıca şikâyetler, masraflarını halka yüklemeleri, fazla para toplayıp halkı zarara uğratmaları veya bu fazlaya el koymalarıydı.<sup>40</sup> Bunu kolaylıkla ve farketmeksizin yapabilmelerinin en önemli nedeni, muhtarların topladıkları vergi karşılığında köylüye herhangi bir makbuz vermemesi ve hükümetin muhtarların beyanını esas almasıydı. Böylece köylünün elinde vergisini ödediğini veya ödediği verginin miktarını gösteren bir belge olmadığından muhtarlar söz konusu yolsuzluklarını her hangi bir engele rastlamaksızın sürdürebilmekteydi.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> “Vilâyet Nizamnamesi”, *Düstûr*, İstanbul 1289, I. Tertip, I, 618-619; İ. Ortaylı, *a.g.e.*, s. 112-113. Vilâyet Nizamnamesi'yle görev ve sorumlulukları daha da belirginleşen muhtarlara verilmek üzere vazifelerinin sınırlarını belirten bir talimatname hazırlandı. Bu talimatın Edirne vilâyeti matbaasında Türkçe, Rumca ve Bulgarca olmak üzere üç dilde bastırılarak bölgedeki muhtarlara dağıtılması kararlaştırıldı (14 Mayıs 1867/2 Mayıs 1283, BOA, Sadaret Mektubî Kalemî, Mühimme [A. MKT. MHM.], 382/43).

Öte yandan neşrinin üzerinden yaklaşık 21 yıl geçmiş olmasına rağmen, Aydın vilâyetine bağlı olan İzmir şehriyle Manisa kasabasında nizamnamenin öngördüğü düzenlemeler yapılamamış ve muhtarlıklarla ihtiyar heyetleri teşkil edilememiştir. Başka bir vesile ile nizamnamenin uygulanmadığı ortaya çıkınca, buralarda da mahalleler yeniden düzenlenerek muhtarlıklar ve ihtiyar heyetleri oluşturuldu (19 Nisan 1888/7 Nisan 1304, BOA, Dahiliye Nezareti Evrakı, Mektubî Kalemî [DH. MKT], 1502/56).

<sup>40</sup> Bazı köy ve kasabalarda verginin dışında halktan “masarî”, yani giderler başlığı altında paralar topluyor; hatta vergiden önce bu paraları tahsil ediyor; ödeyemeyecek durumda olan fakirlerin eşyalarını düşük ücretle kendileri satın alıp türlü yolsuzluklara tevessüle kadar işi vardiıyorlardı (27 Aralık 1861/24 Cemaziyelahir 1278, BOA, A. MKT. UM, 527/94). Yine İzvornik Sancağı'nda benzer bir yolsuzluk için bkz. 7 Ocak 1862 (5 Receb 1278), BOA, A. MKT. UM, 530/67.

<sup>41</sup> “parayı veren mükellefin elinde, verdiği ispat edecek bir şey yoktur. Muhtar aldığı deftere yazmaz veyahut noksan yazar ise aksini ispat edecek bir delil bulunamaz. Paraları muhtar zimmetine geçirir, kendisi gaybubet veya vefat eyler ise, bu nizam mucebince vergi bakıyyesi yine ahaliden tahsil edilir. İşte umûr-ı mâliyyede en büyük zulüm budur. Bu sebeplerle çok sürmemiş, her tarafta feryatlar ayyuka çıkmış, ve bu mukarreratın kifayetsizliği, adaletsizliği anlaşılıyor...” (Abdurrahman Vefik, *Te-kâlif Kavaidi*, İstanbul 1330, II, 66).

Daha sonra yapılan bazı düzenlemeler ve çıkarılan nizamnamelerle bu sorunlara çözüm bulunmaya çalışıldı. Nitekim, vergi dışında, halktan câmi, kilise ve köy gideri veya *ihtiyat akçesi* adı altında para toplanması kesinlikle yasaklandı; ayrıca vergi mükelleflerine verilmek üzere, ödedikleri verginin miktarını belirtir renkli, 1 ve 5 kuruşluk *eda tezkireleri* hazırlandı. Muhtarlar vergiyi tahsil ettiklerinde bu tezkirelerin arkasını mühürleyip vergi mükellefine verecek; ayrıca topladıkları paraları kendi yanlarında alıkoyamayacak ve vergi mazbatalarına işleyerek kaza sandığına yatıracaktı. Böylece eda tezkireleriyle kaza sandığına teslim makbuzları mukabele edildiğinde muhtarların yolsuzluk yapıp yapmadıkları denetlenebilecek ve muhtar ve diğer görevlilerin halkı zarara uğratmaları önlenilebilecekti.<sup>42</sup> Tahsilât işinde görev aldıkları için ortaya çıkan bu gibi yolsuz uygulamaları, 1877’de Meclis-i Mebusan’da gerçekleştirilen Vilâyet Kanunu görüşmeleri esnasında da mebuslar tarafından dile getirildi.<sup>43</sup> Muhtarların yapmış olduğu diğer bir yolsuzluk da, yanlış bilgileri içeren ilmuhaberler düzenleyerek hükümeti yanıltmalarıydı.<sup>44</sup>

Hükümet suçu sabit görülen muhtarları doğrudan veya ihtiyar meclisinin isteği üzerine görevden alabilirdi. 1864 Vilâyet Nizamnamesi, muhtar ve ihtiyar meclisi seçimlerinin yılda bir kere yapılmasını öngörüyorsa da, bunun gerçekleştirilebildiğini iddia etmek güçtür. Öte yandan muhtarın veya bir ihtiyar heyeti üyesinin görevden alınması veya ölmesi durumunda, söz konusu bir yıllık süre beklenmeksizin olağanüstü seçim yapılarak yerine yenisi seçilirdi. Muhtarlık ve ihtiyar meclisi seçimlerinde oy kullanabilmek için, yıllık asgarî 50 kuruş vergi vermek, Osmanlı uyruklu ve erkek olmak ve 18 yaşını doldurmak; seçilebilmek için ise, yine Osmanlı uyruklu ve erkek olmak, 30 yaşını doldurmak ve senede en az 100 kuruş vergi vermek gerekiyordu.<sup>45</sup> Bu son şart uygulamada sorun oldu; zira bazı yerlerde 100 kuruş vergi veren mükellef çıkmadı. Bunun üzerine muhtarların, en çok vergi verenler arasından seçilmesi şeklinde bir ara

<sup>42</sup> Ancak bütün bu düzenlemeler de tahsilât ve vergi konusundaki karışıklığa ve haksızlıklara çözüm olamadı (A. Vefik, *a.g.e.*, II, 67-70).

<sup>43</sup> İ. Ortaylı, *a.g.e.*, s. 115.

<sup>44</sup> BOA, Zaptiye Nezareti Evrakı (ZB), 59/10, lef 3.

<sup>45</sup> “Vilâyet Nizamnamesi”, s. 619-620; İ. Ortaylı, *a.g.e.*, s. 113.

çözüm bulundu.<sup>46</sup> Görüldüğü gibi seçme ve seçilebilme hakkını elde edebilmek için belli bir iktisadî güce sahip olmak şarttı.<sup>47</sup> Öte yandan altı ayda bir vergi kâtipleri vasıtasıyla görülmesi gereken muhtarların hesapları, çoğu kere yıllarca kontrol edilemedi. Böyle olunca da, bir kere seçilen muhtar bazen değişmeksizin senelerce görevini sürdürebiliyor; ayrıca hesapları incelenmediğinden dolayı halktan tahsil etmiş oldukları vergi gelirleri, uzun süre zimmetlerinde kalabiliyor ve bu da devleti zarara uğrattıyordu.<sup>48</sup>

Muhtar ve ihtiyar heyeti seçimleri yapıldıktan sonra seçim sonuçları, altında köyün ileri gelenlerinin mühürlerinin bulunduğu bir mazbatayla arz edilirdi. Nizamnamede öngörüldüğü gibi, mazbatada imzası bulunanlar seçtiklerine kefil olur ve bunlardan birisi hazineye ait gelirlere zimmetine para geçirir veya her hangi bir yolsuzluğa sarparsa, devletin zararını ödeyeceklerini taahhüt ederdi.<sup>49</sup> Devlet bu yöntemle seçilen kişileri mahallî güçlerle denetim altına almak istiyordu. Bu nizamname önce pilot bölge olarak Midhat Paşa tarafından Tuna Vilâyeti'nde uygulandıktan sonra yavaş yavaş ülkenin diğer bölgelerine doğru yaygınlaştırıldı.

21 Ocak 1871 (9 Kânunisânî 1286) tarihli *İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Nizamnamesi*'nin en önemli yeniliği, muhtar ve ihtiyar meclislerinin üzerinde kontrol ve nezaret yetkisi olan nahiye müdürlerini getirmiş olmasıdır. Dolayısıyla, muhtarlar, artık devletle iletişimini kaza yöneticisi yerine, köy ile kaza idareleri arasında bir ara birim olarak yerini alan nahiye müdürü vasıtasıyla gerçekleştirecekti. Nahiye müdürünün bunun dışında

<sup>46</sup> 5 Haziran 1910 (23 Mayıs 1326), BOA, Dahiliye Nezareti, Muhaberat-ı Umumiyye İdaresi (DH. MUI), 101/12.

<sup>47</sup> Muhtarların köy veya mahallenin zenginleri ve hatırı sayılır kişileri arasından seçilmesi, muhtarlık teşkilâtının ilk kurulduğu yıllardan beri gözetilen bir uygulamaydı. Nitekim teşkilâtın taşrada ilk kurulduğu yerlerden biri olan Sivas eyaletinde muhtarlar seçilirken bu özelliğin göz önünde bulundurulduğu anlaşılmaktadır (G. Eken, *a.g.m.*, s. 522-523).

<sup>48</sup> “Muhtarların her altı ayda bir defa vergi ketebesini marifetiyle hesaplarının görülmesi müttehez olan usûl icabından olduğu halde hesabı müddet-i medîde rûyet edilmekte ve muhtarların her sene teccid edilmeleri nizam iktizasından iken bunlar senelerce muhtarlıkta kalmakta olarak bu suretle hesapları görülmeyen muhtarın borçları için ahalinin mesul tutulmaları muvâfık-ı ma'delet olamayacağından...” (30 Ağustos 1899/18 Ağustos 1315, BOA, Dahiliye Nezareti, Tesri-i Muamelât ve Islahat Komisyonu [DH. TMIK. S], 27/71, lef 1).

<sup>49</sup> BOA, Yıldız Perakende Evrakı, Umum Vilâyât (Y. PRK. UM), 57/113.

köyle alâkalı idarî ve inzibatî bazı yükümlülükleri de vardı. Mülkî yükümlülükleri, hükümetin tebliğ ve emirleriyle kanun ve nizamları muhtarlarca duyurmak, doğum, ölüm ve veraset konularında muhtarların yaptıkları tahkikatı ve muhtarlarla ihtiyar heyetleri seçimlerini denetleyip kazaya bildirmek; muhtarlar ve ihtiyar heyetleriyle vergi tahsilâtı hususlarında halkın yaptığı şikâyetleri tahkik ve teftiş edip kaymakama rapor etmek; güvenlikle ilgili görevleri, cinayet hadiselerinde ilk incelemeyi yapıp kazaya bildirmek; malî yükümlülükleri ise, köyün hissesine düşen vergiyi belirtir tevzi pusulalarını köy muhtarlarına taksim edip bu vergilerin toplanmasına nezaret etmekten ibaretti. Ancak nahiye müdürlerinin ihtiyar heyetlerinin görev alanlarına müdahale yetkisi yoktu.

Bu nizamname muhtarların konumunda ve görevlerinde fazla bir değişiklik getirmiyor. Mutad görevlerini yerine getirirken yukarıda da ifade edildiği gibi, kaza idarecisi yerine artık nahiye müdürüne karşı sorumluydular. Muhtarlar, ihtiyar heyetlerinin seçtiği bekçi ve korucu gibi köyün güvenliğinden sorumlu olan görevlilere de nezaret ederdi.<sup>50</sup>

26 Mart 1913 tarihinde çıkarılan *İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkati*'yle 1864 ve 1871 tarihli nizamnameler yürürlükten kaldırıldı. Ancak işin garip yönü, yeni kanunun köy ve mahalle idaresiyle ilgili herhangi bir hüküm ihtiva etmemesiydi.<sup>51</sup> Diğer bir ifadeyle, muhtarlık ve ihtiyar heyetleri, söz konusu geçici kanunla hukukî olarak lağvedilmelerine rağmen, hukuksuz ve fiilî olarak görevlerini sürdürdü. Hatta, bazı yerlerde muhtar ve meclis seçimleri lağvedilen 1864 Vilâyet Nizamnamesi hükümlerine istinaden yapılmaya devam edildi. Dahiliye Nezareti söz konusu hukukî boşluğu doldurmak amacıyla, bir ara muhtar ve ihtiyar heyeti seçimlerinde kullanılmak amacıyla İstanbul için hazırlanmış olan talimatı bütün vilâyetlere göndererek muhtar ve ihtiyar heyeti seçimlerinin bu talimata uygun olarak yapılmasını istedi. Talimata göre, seçmen olabilmek için Osmanlı uyruklu ve 20 yaşını doldurmuş, cinayet veya şeref ve haysiyete dokunur suçlardan dolayı mahkûm olmamış ve vergisini ödemiş olmak; seçilebilmek için ise, bunlara ilâveten Türkçe'yi okuyup yazmak şartları aranmakta; seçilen muhtar ve ihtiyar heyeti, o mahallin en yüksek mülkî âmirinin onayıyla atanmaktaydı. Görevleri de önceki ni-

<sup>50</sup> "İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Nizamnamesi", *Düstur*, I. Tertip, İstanbul 1289, I, 636-639.

<sup>51</sup> "İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkati", *Düstur*, II. Tertip, İstanbul 1332, V, 186-216.



zamnamelerde belirlenenlerden oldukça farklı olup mebus seçimi, askerlik, tapu ve nüfus gibi muhtelif konulardaki muamelelere esas olacak ilmuhaberleri düzenlemektir.<sup>52</sup>

Muhtar ve ihtiyar heyetleri böylece her hangi bir kanunî dayanağı olmaksızın Türkiye Cumhuriyeti'ne intikal etti ve 1934 yılına kadar da bu şekilde görevlerini sürdürdü. 10 Haziran 1933'te kabul edilen ve 1 Ocak 1934'ten itibaren yürürlüğe giren *Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı*'ni öngören 2295 numaralı kanunla, görevlerinin önemli bir bölümü belediyelere devredildi.<sup>53</sup> Ancak uygulamada bazı sorunların ortaya çıkması neticesinde 10 Nisan 1944 tarihli ve 4541 sayılı *Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun*'la muhtarlık ve muhtarın başkanlığı altında olan ihtiyar heyetleri tekrar oluşturuldu. Yakınlık veya büyüklükleri göz önünde bulundurulacak birkaç mahallenin bir muhtar ve ihtiyar heyetine bağlı olarak idaresi veya yine büyüklüğüne ve iş hacmine göre bir mahallede birden fazla muhtar ve ihtiyar heyetinin olup olmaması ilgili belediye meclisinin kararına bırakıldı.

Yeni kanuna göre muhtara köy işlerinde yardımcı olacak ihtiyar heyetleri dört asıl ve dört de yedek üyeden müteşekkildi. Muhtar ve ihtiyar heyeti dört yıllık bir süre için mahalle halkı tarafından seçilirdi. Seçmen olabilmek için Türk olmak, en azından 6 aydan beri mahallede ikamet etmek, 18 yaşını tamamlamış olmak, hırsızlık, kaçakçılık, dolandırıcılık, sahtekârlık ve sair yüz kızartıcı suçların birinden veya ağır hapis cezasıyla mahkûm ve kamu hizmetinden mahrum edilmemiş olmak şarttı. Muhtar veya ihtiyar heyetine seçilebilmek için ise, bunlara ilâve olarak 25 yaşını tamamlamış olmak, seçimden en az bir yıl önceden beri o mahallede oturmak ve Türkçe okuyup yazmak şartları aranmaktaydı. Görevdeyken söz konusu şartlardan birisine hâlel getirecek bir davranış içine giren muhtar veya ihtiyar heyeti üyesinin muhtarlığı veya üyeliği düşerdi. Askerler, subaylar, askerî memurlar ve polisler seçimlerde oy kullanamaz; milletvekilleri, vilâyet meclisi üyeleri, askerler, subaylar, hâkimler ve memurlar muhtarlığa ve ihtiyar heyeti üyeliğine aday olamazlardı.

<sup>52</sup> Sıddık Tümerkan, *Türkiye'de Belediyeler (Tarihî Gelişimi ve Bugünkü Durumu)*, İstanbul 1946, s. 372-373.

<sup>53</sup> Daha sonra hazırlanan bir tüzükle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevlerinden olup belediyeye aktarılan vazife ve yetkiler ayrıntılı bir şekilde tespit edildi (S. Tümerkan, *a.g.e.*, s. 273-376).

Vali veya kaymakam görevini kötüye kullanan muhtar veya ihtiyar heyetini yazılı olarak ikaz eder; uyarıya rağmen aynı davranışı sürerse, işten el çektirirdi. Muhtarların görevleri ve seçim şekli kanunda gayet teferruatlı olarak tespit edilmesine rağmen, burada bu ayrıntıya girilmeyecektir. Ancak seçimlerde eşit oy alma durumunda uygulanacak kural, dönemin hâkim zihniyetini yansıtmaması bakımından ilginç olabilir. Muhtar veya ihtiyar heyeti üyelerinin eşit oy alması durumunda kazananı belirlemek üzere adaylardan evli olan; iki adayın da evli olması durumunda yaşı büyük olan; yaşların da eşit olması hâlinde çocuğu çok olan tercih edilir; çocuk sayısının da eşit olması durumunda ise kazanan kurayla belirlenirdi. Seçim sonuçları vilâyete bağlı yerlerde valinin, ilçelerde ise kaymakamın onayıyla kesinleşirdi. Kanuna göre muhtar veya ihtiyar heyetleri yaptıkları hizmet karşılığında iş sahiplerinden vilâyet idare heyetinin belirleyeceği bir miktar harç almak ve bunu düzenledikleri belgenin üzerine not düşmek durumundaydı. Tahsil edilen harç muhtarlara ait olup muhtarlık binasının kira, ısıtma ve aydınlatma ücretleriyle diğer giderleri bu harçlardan karşılanırdı.<sup>54</sup>

Hükümetin kabul ettiği 29 Ağustos 1977 tarihli ve 2108 sayılı *Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası*'yla, İl Özel İdareleri vasıtasıyla verilmek kaydıyla muhtarlara aylık bir ödenek tahsis edildi; ayrıca her hangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan muhtarlar da Bağ-Kur kapsamına alındı. Böylece hem sabit bir gelire sahip ve hem de sosyal güvenlik şemsiyesine dahil oldular. Öte yandan yukarıda söz konusu edilen hizmetlerden almakta oldukları harçları yine tahsile devam ettiler, ancak bir farkla. Artık harç pulu karşılığı tahsil edecekleri harç bedellerini mal sandıklarına yatıracaklar ve bu paranın %25'i kendilerine pirim olarak geri ödenecekti.<sup>55</sup>

Bu şekilde günümüze kadar gelen muhtarlık ve ihtiyar heyetlerinden oluşan köy/mahalle teşkilâtı, Osmanlı Devleti'nin dağılmasından sonra özellikle Suriye, Ürdün Filistin gibi Arapların meskûn olduğu bölgelerde uzun sayılabilecek bir müddet daha varlığını sürdürdü.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Mahalle veya köy bekçileri, görevlerini yaparken muhtar ve ihtiyar heyetine yardım etmekle yükümlüydü (*Düstur*, III. Tertip, Ankara 1944, XXV, 227-234).

<sup>55</sup> *Düstur*, V. Tertip, Ankara 1977, XVI/2, 2456-2457.

<sup>56</sup> C. V. Findley, "Mukhtar", *Encyclopaedia of Islam*, Leiden 1993, VII, 520.

## S o n u ç

Netice olarak başlıktan da anlaşılacağı gibi, bu kısa ve konuya giriş mahiyetindeki makalede, Osmanlı-Türk idarî teşkilâtlanmasının en küçük mülkî birimini oluşturan muhtarlığın kuruluş ve gelişme süreci ana hatlarıyla ele alındı; özellikle kurulma aşamalarında muhtarlık teşkilâtıyla ilgili bilinmeyen bazı hususlar belgelerin ışığında açıklığa kavuşturulmaya çalışıldı. Bunlardan birisi, gayrimüslim mahalle ve köylerinde muhtarların gördüğü işleri yerine getirmek üzere, yaygın kanaatin aksine, *kâhyaların* kısa bir süre için de olsa atandığının ortaya çıkmasıdır. Bu kısa uygulamanın ardından, yaklaşık otuz yıla yakın bir süre gayrimüslim köylerini yeniden kocabaşların yönettiğini görüyoruz. 1860'da kocabaşlık namı muhtarlığa dönüştürüldü ve bundan sonra hem müslim ve hem de gayrimüslim köy idarecilerine muhtar tesmiye edildi. Makalenin getirdiği diğer bir yenilik de, Tanzimat'ın ilânına kadar muhtar ve kocabaşların gördükleri işlerin mukabili olarak vergiden muaf tutulmuş olduklarının tespitidir. Tanzimat'la beraber söz konusu muafiyetleri kaldırılınca, sadece köylerin muhtar ve kocabaşlarına köylerinin büyüklüğüne göre yıllık maaşlar bağlanması düşünüldü; hatta bu tasarı kısa bir süre için de olsa tatbik edildi. Ancak muhassılların yüksek maaşlar bağlaması ve bunun neticesinde maaş yekûnünün bütçe imkânlarını aşması yüzünden bu uygulamadan vazgeçildi. Öte yandan konu hakkında yazan araştırmacıların hemen hemen müttefik oldukları bir husus olan muhtarların halkın seçimiyle işbaşına getirildikleri şeklindeki tartışmasız bilginin de doğru olmadığı bu çalışmayla ortaya çıktı. Muhtarlar belirlenirken halkın görüş ve yönelimleri tabii ki göz önünde bulundurulurdu; bu tahmin edilebilir. Ancak bu durum yukarıda da açıklandığı üzere, onların seçilerek işbaşına getirildiğini göstermediği gibi, bu yönde her hangi bir veriye de sahip değiliz. Yaptığımız bu muhtasar analiz bile, Osmanlı Devleti'nin taşra yönetiminde en önemli organlardan birisi olan muhtarlık ve biraz daha genel bir ifadeyle köy idaresi hakkındaki bilgilerimizin son derece sığ, eksik ve yanlış olduğunu ortaya koydu. Dolayısıyla konu hakkında monografik çalışmaların yapılması zamanının gelmiş ve geçmekte olduğunu ifade etmek bir abartı sayılamaz.

“ESTABLISHMENT AND PROGRESS OF LOCAL ADMINISTRATION (MUHTARLIK) IN  
TURKEY: A GENERAL APPROACH”

*Abstract*

*This article examines the historical development of the office of muhtar (the elected head of a village or a neighborhood) which was established to register birth and death and provide security by taking migration and other population movements in İstanbul under control in the aftermath of the abolishment of the Janissary Corps in 1826. First it was established in İstanbul in 1829 and after being sure of its use, it was spread in the provinces from 1833 onwards. In the provinces, it was first established in Kastamonu and aimed at taking the responsibilities of Ayanlık (notability). As time progressed its functions were increased in line with the bureaucratic reforms in the centre and their implementations in the provinces. After the destruction of the Otoman Empire it continued to exist in some Arab countries. During the Republican period, for a while its functions were transferred to municipalities, but later this decision was reversed.*

*Keywords*

*The office of muhtar, village and district administration, travel document, majordomo.*